

Résilience d'un Géant Africain

Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi
en République Démocratique du Congo



Volume III :

Sujets Transversaux

Editeurs

Johannes Herderschee

Daniel Mukoko Samba

Moïse Tshimenga Tshibangu

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Résilience d'un Géant Africain

Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi
en République Démocratique du Congo

Volume III

Sujets transversaux

Editeurs

Johannes Herderschee

Daniel Mukoko Samba

Moïse Tshimenga Tshibangu



© La Banque Internationale pour
la Reconstruction et le Développement/
La Banque mondiale, 2012

Dépôt légal
MM 3.01203-57061
ISBN
978-2-7414-0721-8
www.mediaspaul.cd

Imprimerie MEDIASPAUL
Kinshasa
Imprimé en RDC
Printed in DRC

Les fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté (BPRP) ont généreusement fourni les ressources pour préparer la publication des papiers analytiques qui ont été commandés par la Banque mondiale comme travaux d'analyse interne pour informer le Mémoire économique pays pour la République Démocratique du Congo et qui sont en cours de publication à la demande des autorités congolaises. Les fonds BPRP ont également couvert la composition et l'impression des 200 premiers exemplaires qui ont été distribués par la Banque mondiale aux décideurs politiques en République Démocratique du Congo.

Les fonds reçus de l'Union Européenne ont facilité la distribution de 600 copies aux membres de l'Assemblée Nationale élus aux élections de 2011.

Copyright © 2012

La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / La Banque mondiale
1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433. USA

Tous droits réservés.

Les résultats, interprétations et conclusions ici présentés n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement les opinions des membres du Conseil d'Administration de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans la présente publication. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur les cartes dans cette publication n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale relatif au statut juridique d'un territoire, ou la reconnaissance, ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu de cette publication est protégé par les droits d'auteur. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de son travail et, dans les conditions normales, accordera les autorisations avec diligence.

Pour obtenir la permission de photocopier ou de réimprimer un passage de cette publication, veuillez envoyer une demande avec des renseignements complets au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone 978-750-8400, télécopieur 978-750-4470, www.copyright.com.

Pour toutes autres requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez-vous adresser au Bureau de l'Editeur, Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, télécopieur : 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Table des matières

Avant-propos	xiii
Note de bienvenue	xiv
Remerciements	xv
Liste des acronymes	xx
Chapitre I : Questions Géospaciales et Infrastructures.....	1
I. Introduction.....	1
II. Études des secteurs d'infrastructures : État actuel	5
a. Le Secteur de l'Énergie.....	6
b. Le Secteur du Transport	19
c. Le Secteur des Télécommunications	40
III. Thèmes transversaux.....	60
3.1. Restructuration des entreprises publiques (EP).....	61
3.2. Investissements.....	71
3.3. Financer les investissements en infrastructure	78
3.4. Entretien	82
3.5. Participation du secteur privé	85
3.6. Décentralisation.....	88
IV. Conclusion et recommandations.....	90
Notes	93
Références.....	94
Commentaires de Simon Mboso Kiamputu.....	96
Chapitre 2 : Facilitation du Commerce	99
Sommaire.....	99
I. Introduction	103
II. Indicateurs de base et comparaisons internationales	105
III. Problèmes relatifs aux procédures et aux institutions par corridor	114
3.1. Les problèmes communs à tous les corridors.....	115
3.2. Problèmes spécifiques par Corridor	116
3.3. Questions Institutionnelles: Revenus et Coûts.....	121
IV. Bénéfices attendus.....	127
4.1. Une vue d'ensemble de la structure des importations et des exportations	127
4.2. Les données sur les coûts des transactions individuelles selon Doing Business	130
4.3. Économies possibles résultent de la facilitation du commerce dans les exportations et les importations	134
4.4 Conclusion générale sur les avantages attendus	149
V. L'approche du gouvernement à la réforme	151

5.1. Guichet Unique Électronique.....	151
5.2. Un meilleur alignement avec l'OMD et les normes internationales de l'OMC sur la facilitation du commerce.....	152
5.3. Une combinaison d'approches est nécessaire	152
Annexe A. La politique commerciale	158
Notes	162
Références.....	163
Commentaires de Déo Rugwiza Magera.....	164
Chapitre 3 : Faciliter le commerce transfrontalier entre la RDC et ses voisins dans la région des Grands Lacs en Afrique : améliorer les conditions des commerçants pauvres	169
Sommaire	169
I. Introduction.....	173
II. Le potentiel pour le commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs.....	177
III. Les conditions auxquelles les commerçants dans la région des Grands Lacs sont confrontés.....	181
IV. Conditions physiques et procédures aux postes-frontières	184
V. Étapes pour la facilitation du commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs.....	187
VI. Conclusions et Prochaines Etapes	197
Annexe 1 : Évaluer l'Impact des Routes et des Frontières sur les Prix Agricoles dans la Région des Grands Lacs	
Annexe 2 : L'Enquête sur les Commerçants Transfrontaliers.....	207
Notes	209
Chapitre 4 : Intégration Régionale dans la Région Inférieure du Congo : Ouverture du Goulot d'Etranglement Kinshasa-Brazzaville.....	213
Sommaire.....	213
I. Introduction.....	215
II. Échanges économiques transfrontaliers dans la région inférieure du Congo.....	216
2.1. La géographie économique de la région inférieure du Congo.....	216
2.2. Échanges de biens et services : RDC et RC	219
2.3. Circulation de passagers.....	226
III. Évaluation du Potentiel d'Intégration transfrontalière : Nouvelle Évidence	227
3.1. Enquête des prix.....	227
3.2. Sondage administré aux entreprises commerciales	231
IV. Barrières à l'intégration transfrontalière	239
4.1. Pool Malebo: étouffé par un duopole.....	239
4.2. Kisangani: Comment le tout pourrait-il fonctionner?.....	246
4.3. Transport en amont du fleuve Congo: risques naturels et risques causés par l'homme	248
V. Politiques recommandées.....	250

5.1. Trafic général transfrontalier: transport et commerce	251
5.2. Kinshasa-Brazzaville: déblocage du « goulot d'étranglement »	252
VI. Conclusions.....	256
Annexe 1. Liste des partenaires locaux d'entrevue.....	258
Annexe 2. Produits inclus à l'étude des prix.....	261
Notes	262
Références.....	264
Commentaires de Yves Birere.....	265
Chapitre 5 : Développement humain et marche du travail	273
I. Introduction.....	273
II. Développement humain pour la croissance et la réduction de la pauvreté en RDC.....	273
III. Manque de compétences dans les secteurs clés de la RDC.....	279
IV. Sources de compétences et réactions de l'offre aux pénuries de compétences.....	291
V. Les obstacles à la bonne répartition des compétences	308
VI. Conclusion	321
Annexe 1. Détails sur l'élaboration de l'indice de rigidité de l'emploi.....	325
Notes	326
Chapitre 6 : Le secteur privé - gouvernance, croissance et contraintes.....	333
Sommaire.....	333
I. Les entreprises en RDC	335
II. Le secteur privé en RDC	338
a. Activités étrangères et activités publiques.....	338
b. Les PME du secteur privé.....	341
c. Le secteur informel.....	344
III. Les contraintes de croissance pour les PME en RDC	346
a. Le capital humain et le travail.....	347
b. Taxes et réglementation	352
c. L'accès au financement	358
IV. Le climat des affaires selon le genre	373
V. Les contraintes de croissance et la productivité.....	376
VI. Qu'est-ce qui peut être fait ? Recommandations	381
VII. Conclusion	384
Notes	387
Biographies des Auteurs	389
Index	396

Liste des tableaux

Tableau 1.1. Responsabilités officielles pour la réglementation technique et économique dans le secteur des transports	29
Tableau 1.2. Totaux des droits de retraite et des arriérés de salaire des trois principales entreprises d'État du secteur des transports (millions USD).....	35
Tableau 1.3. Abonnés au réseau sans fil en RDC en 2008.....	42
Tableau 1.4. Parts de marché dans la téléphonie mobile en RDC.....	46
Tableau 1.5. Taux de croissance du marché de la téléphonie mobile en RDC.....	47
Tableau 1.6. Indice de développement des TIC de l'UIT	50
Tableau 1.7. Rendements économiques des investissements	74
Tableau 1.8. Rendements économiques des investissements suivant les corridors géographiques	75
Tableau 2.1. Modifications des droits d'importation et des importations pour les pays ayant adopté des réformes de facilitation des échanges.....	114
Tableau 2.2. Les prélèvements sur les importations et les exportations.....	122
Tableau 2.3. Prélèvements divers sur les opérations d'importation.....	124
Tableau 2.4. Frais et commissions et paiements divers sur les exportations.....	126
Tableau 2.5. Structure des exportations (quantité et valeur)	128
Tableau 2.6. Structure des importations (quantité et valeur)	129
Tableau 2.7. Décomposition des importations par point d'entrée	130
Tableau 2.8. Coûts des procédures d'importation et d'exportation en RDC.....	130
Tableau 2.9a. Coûts des procédures d'importation et d'exportation en RDC, à l'exception des transports terrestres	132
Tableau 2.9b. Coûts des procédures d'importation et d'exportation, à l'exception des transports terrestres (moyenne pour 14 pays de comparaison)	132
Tableau 2.9c. Économies potentielles en coûts des procédures d'importation et d'exportation, à l'exception des transports intérieurs (RDC contre une moyenne de 14 pays de comparaison).....	132
Tableau 2.10. Structure des exportations (quantité et valeur)	134
Tableau 2.11. Structure des exportations agricoles (quantité et valeur)	135
Tableau 2.12. Structure de Prix pour un lot d'exportation de 19.2 Tonnes de café (US\$)	136
Tableau 2.13. Les économies potentielles en coûts des procédures d'exportation, exc. transport terrestre, par transaction.....	138
Tableau 2.14. Éventuels gains de facilitation du commerce dans le secteur de l'agriculture (USD millions)	139
Tableau 2.15. Structure des exportations industrielles	140
Tableau 2.16. Structure des exportations minières	140
Tableau 2.17. Gains possibles de facilitation du commerce pour les exportations de cuivre et de cobalt	142

Tableau 2.18. Tableau 2.18: Structure des importations	145
Tableau 2.19. Décomposition de l'importation AVs par point d'entrée.....	145
Tableau 2.20. Économies potentielles en coûts procédures d'importation, hormis les transports terrestres	146
Tableau 2.21. Économies potentielles de facilitation du commerce du côté des importations	148
Tableau 2.22. Gains possibles dans les exportations et les importations (USD millions).....	149
Tableau 3.1. Commerce transfrontalier enregistré dans la région des Grands Lacs (2009, \$000).....	174
Tableau 3.2. Estimatif de commerce formel et informel des denrées alimentaires pour l'Afrique de l'Est (tonnes).....	175
Tableau A1. Régressions de Référence (Variable Dépendante : Prix Relatifs).....	203
Tableau A2. Prix Relatifs par Marchandises (Variable Dépendante :).....	204
Tableau A3. Régressions de Référence (Volatilité des Prix Relatifs)	205
Tableau A4. Volatilité des Prix Relatifs par Marchandises	206
Tableau 4.1. Tableau 4.1 : Le Poids Économique de la RDC Occidentale, 2008	219
Tableau 4.2. Principaux Points d'Entrées des Importations en RDC Occidentale, 2007.....	220
Tableau 4.3. Composition des importations de la RC provenant de la RDC, 2007	222
Tableau 4.4. RDC-RC Circulation des échanges commerciaux, 2007-2010	223
Tableau 4.5. Composition de la Circulation des Biens Entrants et Sortants au Port de Brazzaville, 2009	225
Tableau 4.6. Circulation des Voyageurs Entrants et Sortants aux Ports de Brazzaville et de Kinshasa, 2009	226
Tableau 4.7. Différences des Prix Entre Kinshasa et Brazzaville – Estimations du Modèle de Régression en Panel	233
Tableau 4.8. Augmentation estimée du commerce – Compilation croisée	234
Tableau 4.9. Estimation de la Hausse du Commerce – Estimation de Régression.....	236
Tableau 4.10. Coûts estimés d'une traversée de passager entre Kinshasa et Brazzaville (en USD)	240
Tableau 5.1. Le rôle de l'éducation dans les stades du développement économique	275
Tableau 5.2. Les Sources de croissance économique	278
Tableau 5.3. Moyennes internationales de rendement des études par région.....	279
Tableau 5.4. Comparaison régionale pour la perception du marché de la main-d'œuvre et des compétences dans le secteur privé.....	280
Tableau 5.5. Vue sur le marché du travail et les compétences par le secteur privé (selon la taille de l'entreprise)	281
Tableau 5.6. Perceptions du marché du travail et les compétences par le secteur privé.....	282
Tableau 5.7. Contraintes perçues dans le secteur de la construction	284
Tableau 5.8. Le succès des entreprises dans les projets du secteur routier en RDC	285
Tableau 5.9. Perception de la croissance potentielle dans le secteur de l'agriculture.....	287
Tableau 5.10. Perception de la croissance potentielle dans le secteur de l'agriculture.....	288
Tableau 5.11. Tableau comparatif du taux brut d'inscription primaire de la RDC avec d'autres pays sub-sahariens.....	293
Tableau 5.12. Estimations de la répartition des inscriptions des étudiants	

par faculté dans les institutions publiques	294
Tableau 5.13. Tarifs particuliers pour les matériaux dans des écoles sélectionnées	296
Tableau 5.14. Multitude d'acteurs impliqués dans l'ETFP	298
Tableau 5.15. Prestation de formation par le secteur privé selon la taille de l'entreprise	300
Tableau 5.16. Prestation de formation par le secteur privé par secteur d'entreprise	300
Tableau 5.17. Stock d'immigrants (en milliers)	301
Tableau 5.18. Continent de résidence des immigrants de la RDC, 2000 à 2002 (pourcentage du total des stocks d'émigrants)	302
Tableau 5.19. Évaluation par le secteur privé des maisons d'enseignement choisies	303
Tableau 5.20. Réglementation du marché du travail dans un contexte régional	314
Tableau 5.21. Ecarts de revenu entre les hommes et les femmes	317
Tableau 5.22. Femmes en position de prendre des décisions dans certains pays	317
Tableau 5.23. Éducation et emplois en RDC pour les immigrants des pays de l'OCDE (âges de 15 ans et plus)	319
Tableau 5.24. Éducation et emploi des en Afrique du sud pour les Congolais de 20 ans et +	320
Tableau 5.25. Moyenne mensuelle de revenus pour les Congolais en Afrique du Sud (en Rand et US\$)	320
Tableau 6.1. Investissements directs étrangers en RDC	339
Tableau 6.2. Caractéristiques des entreprises locales/étrangères	340
Tableau 6.4. Les caractéristiques des entreprises selon la nationalité du propriétaire	343
Tableau 6.4. Les caractéristiques des entreprises selon la nationalité du propriétaire	343
Tableau 6.5. Obstacles à l'enregistrement des entreprises en 2006/2010	345
Tableau 6.6. Caractéristiques des micro-entreprises	346
Tableau 6.7. Taux de croissance de l'effectif par taille de l'entreprise	348
Tableau 6.8. Taux de croissance des employés par âge de l'entreprise et par secteur	349
Tableau 6.9. Le niveau de scolarité par sexe et par secteur d'activité	350
Tableau 6.10. Salaire et maladie	351
Tableau 6.11. Les taxes et inspections par secteur	354
Tableau 6.12. Régression sur les déterminants de la fiscalité	355
Tableau 6.13. Nombre des jours pour obtenir la licence d'exploitation	357
Tableau 6.14. Accès au financement par taille d'entreprises et les caractéristiques du propriétaire	361
Tableau 6.15. Accès à la terre selon la taille de l'entreprise	368
Tableau 6.16. Propriété et gestion par les femmes	373
Tableau 6.17. Taux de croissance de l'effectif des employés selon le genre du propriétaire de l'entreprise	374
Tableau 6.18. Quelques caractéristiques des propriétaires d'entreprises	375
Tableau 6.19. Résultat de la régression sur les déterminants de la productivité	379

Liste des encadrés

Encadré 1.1. La banque mobile, application bénéfique majeure de la téléphonie mobile	60
Encadré 1.2. Liste des entreprises publiques transformées en compagnies commerciales	64
Encadré 1.3. Caractéristiques et composantes des responsabilités sociales en RVA	66
Encadré 1.4. Les clefs d'une bonne gestion des investissements publics	90
Encadré 2.1. Structure des droits et taxes sur les importations et exportations	103
Encadré 3.1. La collocation des installations frontalières	195
Encadré 4.1. ONATRA et CNTF	242

Encadré 4.2. Inefficiences des opérations fluviales de Simi Simi.....	243
Encadré 4.3. Politiques commerciales de la RDC.....	244
Encadré 4.4. La traversée du fleuve Congo à Kisangani.....	247
Encadré 5.1. L'enseignement supérieur dans la RDC.....	294
Encadré 5.2. Efforts de l'ASBL VVOB visant le renforcement de l'éducation agricole au niveau secondaire.....	307
Encadré 5.3. Organismes de régulation opérant sous le Code du travail de 2002.....	310

Liste des figures

Figure 1.1. Volume de circulation du fret de la SNCC (tonne-kilomètre).....	24
Figure 1.2. Nombre annuel de passagers aériens en 2008.....	25
Figure 1.3. Volume annuel des marchandises en 2008 (tonnes).....	26
Figure 1.4. Responsabilités et Organisation dans le secteur des transports en RDC.....	27
Figure 1.5. Les priorités d'investissements estimées pour la réhabilitation du secteur des transports 2004-2008 en RDC (en million USD).....	37
Figure 1.6. Augmentation du taux de pénétration des téléphones mobiles et taux annuel de croissance.....	44
Figure 1.7. Télédensité des communications mobiles dans quelques pays d'Afrique (fin 2008).....	44
Figure 1.8. Décroissance de la concentration (Indice Herfindahl-Hirschman) et augmentation de la pénétration (Télédensité Mobile).....	48
Figure 1.9. Pourcentage du total des taxes dans le PIB - 2008.....	54
Figure 1.10. Taxation réglementaire en RDC en 2008 (milliards USD).....	55
Figure 1.11. Pourcentages des taxes réglementaires de l'Afrique centrale et orientale dans le PIB.....	55
Figure 1.12. Statistique sur les taxes par leur pourcentage d'imposition (USD).....	56
Figure 1.13. Taxes sur les Combinés et les Services.....	56
Figure 1.14. Cadre Institutionnel de la privatisation en RDC.....	63
Figure 1.15. Croissance de 2008 à 2009 de la dette sociale pour les six principales Entreprises Publiques.....	67
Figure 2.1. Comparaisons Import et Export: RDC par rapport à l'Afrique et d'autres régions.....	106
Figure 2.2. Coût de l'importation / exportation d'un conteneur (dollars américains) en RDC par rapport aux moyennes régionales.....	106
Figure 2.3. Coût de l'exportation / importation d'un conteneur (RDC par rapport aux autres pays africains.....)	107
Figure 2.4. Les opérations d'exportation et d'importation de la RDC par rapport aux autres pays africains – nombre de jours par transaction.....	108
Figure 2.5. Pourcentage (%) de changement en nombre des documents importation.....	110
Figure 2.6. Pourcentage (%) de changement dans le nombre des documents d'exportation.....	110
Figure 2.7. Pourcentage (%) de réduction du temps total à l'exportation dans les pays africains.....	111
Figure 2.8. Pourcentage (%) de réduction en temps total d'importation dans les pays africains.....	113

Figure A.1. Répartition des droits de douane perçus	160
Figure A.2. Droit nominal vs droits de douane perçus	161
Figure 3.1. La distribution des activités économiques dans les pays de la région des Grands Lacs illustré par les données d'intensité lumineuse	179
Figure 3.2. PIB par tête dans la région des Grands Lacs – 2007-2009 (dollars US).....	180
Figure 3.3. La fréquence des risques à la frontière telle que rapportée par les commerçants transfrontaliers.....	183
Figure A1.1. Marchés et état du réseau routier au Burundi et au Rwanda.....	200
Figure A1.2. Marchés et état du réseau routier en RDC	200
Figure A3. Postes-Frontières clés de l'enquête	207
Figure 4.1. Éclairage Nocturne dans la région inférieure du Congo, 2009.....	217
Figure 4.2. Éclairage Nocturne à Kinshasa-Brazzaville, 1992 et 2009.....	218

Liste des cartes

Carte 1.1. Le Système de Production et de Transmission de l'Énergie en RDC.....	8
Carte 1.2. Le Réseau des Infrastructures de transport en RDC.....	20
Carte 1.3. Corridors régionaux en Afrique	32
Carte 1.4. Echanges commerciaux de la RDC, corridors de transport	33
Carte 1.5. Interventions sur le réseau routier d'intérêt général.....	37
Carte 1.6. Implantation (en Mars 2011) des brigades de l'Office des Routes	85

Avant-propos

A l'heure des deuxièmes élections présidentielles démocratiques en République Démocratique du Congo, l'économie se trouve à la croisée des chemins et les économistes s'interrogent sur son évolution possible pour les années à venir. Mieux connaître les fondamentaux constitue le point de départ pour engager une réflexion profonde sur les options possibles afin d'orienter les efforts dans la direction souhaitée.

Après des années de recul économique le pays a retrouvé le chemin de la croissance. Aujourd'hui il faut renforcer la dynamique, tout en assurant un partage plus équitable des ressources. Cela ne peut se réaliser qu'à travers l'expansion du secteur privé, stimulée par des politiques publiques judicieuses.

Ce troisième volume de l'ouvrage intitulé "Résilience d'un Géant Africain" offre l'opportunité d'évaluer en profondeur les options pour les politiques à mettre en œuvre dans des domaines aussi transversaux que les infrastructures, le capital humain, le développement du secteur privé et le commerce.

Ces études mettent notamment l'accent sur les enjeux du développement des infrastructures. Les étapes cruciales sont décrites pour une transformation complète du modèle de planification, de financement et d'entretien. Les conclusions identifient ainsi les solutions pour répondre à l'un de plus importants défis pour la RDC.

Insistant sur la nécessité de poursuivre les efforts en cours en vue d'assainir davantage le climat des investissements et des affaires, les études suggèrent des politiques pour encourager un secteur privé vivant. Les analyses sur la facilitation du commerce et l'intégration régionale mettent en exergue la nécessité de lever les obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs en vue de désenclaver le vaste territoire national. Ainsi faut-il encourager les échanges avec les pays voisins. Il est en effet frappant de constater l'absence presque totale de relations économiques entre Kinshasa et Brazzaville, les deux capitales les plus proches du monde! Je pourrais ajouter qu'il est difficile de comprendre que Kinshasa et Luanda ne sont pas connectés par une bonne route goudronnée.

En tant qu'observateur actif sur place ces dernières années et analyste du développement économique, j'ai trouvé cet ouvrage d'autant plus utile et nécessaire sans toutefois adhérer nécessairement à toutes les opinions émises. Dans cet esprit, l'Union européenne a décidé de contribuer à la publication de cet ouvrage afin de pouvoir en assurer une large diffusion et de stimuler un débat aussi large que possible au niveau national.

Je recommande fortement cette lecture à tous ceux qui s'intéressent ou réfléchissent sur le développement de ce pays.

Richard Zink

*Ambassadeur, Chef de la Délégation de l'Union Européenne
en République Démocratique du Congo, Décembre 2007-Janvier 2012*

Note de bienvenue

Cette publication est une initiative des autorités congolaises, préparée en collaboration étroite avec les experts du pays et pour une audience d'abord congolaise. Elle a été soutenue par la Banque mondiale ; et en tant que Directeur des Opérations, je suis très honoré de pouvoir accompagner les autorités nationales dans leurs efforts de recueillir les informations nécessaires relatives à l'économie congolaise et de les disséminer au public. Le mandat de la Banque mondiale nous permet de soutenir la dissémination de ces études au même moment qu'elle demeure la seule responsabilité des auteurs. Initialement, elles étaient initiées par la Banque mondiale pour informer du Mémorandum Economique Pays et nous sommes heureux que ces informations soient disponibles pour un large public.

A la requête des autorités du pays en 2007, un rapport final du Mémorandum économique pays pour la République Démocratique du Congo a été présenté en Juin 2011. A cet effet, elles ont requis que toutes les études de fond (analytiques) y afférant soient également publiées. Cette démarche démontre ainsi l'engagement à la transparence et à la dissémination de l'information ; lequel devrait aider à la formulation des politiques convenables et aussi des investissements.

La période de cette publication, qui coïncide avec celle de la formulation du programme du nouveau gouvernement après les élections de Novembre 2011, assure qu'elle servirait d'informer les nouvelles politiques du Gouvernement issu des élections de 2011.

Faisant partie des partenaires au développement pour la République Démocratique du Congo, je trouve aussi cette publication utile du moment où nous sommes en train de préparer notre nouvelle Stratégie de Partenariat pour le Pays. Cette stratégie va structurer notre engagement avec la RDC pendant la période 2012-2015, une période qui coïncide aussi avec la seconde génération du document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, adopté récemment par le gouvernement.

Eustache Ouayoro

*Directeur des Opérations pour la
République Démocratique du Congo
Banque mondiale*

Remerciements

Ce livre est le troisième volume de la série intitulée « Résilience d'un Géant Africain », qui documente les développements économiques en République Démocratique du Congo (RDC). La série vise à rendre accessible à un public plus large l'analyse sur ces développements, afin de susciter le débat sur l'économie politique de ce géant en puissance. Un tel débat bénéficiera, sans nul doute, de l'information la plus complète sur la situation actuelle, le parcours qui l'a généré, ainsi que les coûts et avantages des politiques alternatives. Le débat concerne chaque niveau décisionnel, des ménages qui doivent choisir entre investir dans l'éducation des enfants et dépenser pour l'alimentation et le logement jusqu'au Parlement et au Gouvernement qui doivent opérer des choix d'intérêt national.

A la demande des autorités, le Mémorandum Economique de la Banque mondiale pour la République Démocratique du Congo a examiné les obstacles à une croissance économique plus forte en RDC. Rédigé par le personnel de la Banque mondiale, en étroite collaboration avec des experts nationaux, le Mémorandum a puisé dans quatorze études analytiques dont il constitue la synthèse. Les participants à l'atelier de présentation du Mémorandum en juin 2011 ont souhaité la publication de toutes les études analytiques. Les autorités ont également exprimé le même vœu. Vu leur nombre élevé, les études ont été regroupées en trois volumes.

Les éditeurs expriment leur reconnaissance au Fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté (BPRP) qui a financé la publication des trois volumes.

Le troisième volume est compilé sur le thème « quelles actions transversales nécessaires pour rendre plus concurrentiels les secteurs créateurs d'emplois abordés dans le second volume? » Ses actions se concentrent sur les secteurs dans lesquels la RDC n'a pas nécessairement un avantage comparatif mais qui doivent être mises en place afin de rendre plus compétitifs les secteurs susceptibles de créer des emplois. Le volume commence par discuter des questions d'infrastructures, tout en reconnaissant, comme un consensus national, qu'il s'agit là d'un obstacle majeur à la croissance en RDC. Il est également largement reconnu que le manque des compétences et l'environnement des affaires défavorable freinent le développement de la RDC. Ces deux dernières préoccupations sont abordées dans les chapitres 5 et 6. En revanche, le consensus n'existe pas encore quant à l'urgence pour la RDC d'intégrer les marchés régionaux et mondiaux pour stimuler la croissance inclusive et durable. Ce volume présente une analyse détaillée sur le coût de mauvaises procédures sur la facilitation du commerce et les avantages potentiels du commerce en termes de croissance économique, d'emploi et de la réduction de la pauvreté. Certains des documents initialement préparés pour informer le Mémorandum économique du pays ont été aussi inclus dans l'étude de la Banque Mondiale, "Defragmenting Africa".

Le premier chapitre examine à la fois les défis de l'amélioration de infrastructures en RDC et les solutions envisageables. Il se concentre sur les secteurs qui sont particulière-

ment importants pour la croissance économique, tels que les transports, l'énergie et les télécommunications. Les discussions sur d'autres investissements dans les infrastructures importantes telles que l'eau, l'assainissement et les établissements de santé et d'éducation pourront être abordées dans les futurs volumes ; ce qui a permis d'examiner en profondeur les secteurs retenus dans ce chapitre. Le chapitre va au-delà des obstacles d'ordre purement technique et prend une perspective d'économie politique avec l'accent mis sur les réformes nécessaires des entreprises publiques. Ces entreprises continuent à gérer les actifs qui sont essentiels à la reprise de l'économie de la RDC et de la création d'emplois. Le chapitre soutient que des passifs sociaux, comprenant des obligations financières aux employés actuels, sont un obstacle majeur à la réforme de ces entreprises. Il montre également que cette question peut être traitée avec de l'engagement suffisant de la part des autorités compétentes. Mustapha Benmaamar et Manopiniwes Chanin ont fourni des commentaires bénéfiques au cours d'une revue interne à la Banque mondiale. En Septembre 2011, le papier a été discuté lors d'un atelier animé en faveur des fonctionnaires et universitaires concernés, à l'invitation du gouvernement, lequel a fourni des suggestions riches et pertinente pour la révision du papier. Le document a été préparé avec un financement du « Secrétariat du cadre intégré renforcé » de l'OMC à Genève, de la Banque Mondiale et du « Fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté (BPRP) ».

Le deuxième chapitre se penche sur des questions de facilitation du commerce. La préparation de ce document a commencé dès 2009 au regard des obstacles flagrants à la croissance et à l'emploi qui émanaient des contraintes au commerce et à l'intégration économique avec les marchés mondiaux. Comme c'est le cas dans de nombreux pays, certains de ces obstacles ont bénéficié des fonctionnaires bien-connectés. Pour convaincre les fonctionnaires et les hauts fonctionnaires de la nécessité de réformer les procédures de facilitation du commerce, cette étude documente en détail les obstacles et leur coût, les comparant à des indicateurs objectivement vérifiables dans des pays comparables. Le rapport ayant servi de base à ce chapitre a été produit dans le cadre de l'étude diagnostique d'intégration du commerce. Le rôle joué par Mr Albert Kwete Minga Bope, Secrétaire général au Ministère du Commerce, ainsi que Mme Christiane Kraus et Mr Charles Lusanda, respectivement Coordonnatrice en Chef et Coordonnateur en RDC du Cadre Intégré Renforcé (CIR) mérite d'être vivement souligné. L'appui de Maximilier Tiogang a été apprécié pour la revue de la version française. Après des présentations successives en février, mars, avril et juillet 2010, cette approche a progressivement convaincu les autorités de l'importance des réformes dans ce domaine. Depuis lors, des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne la réforme des procédures de facilitation du commerce tels que soulignés dans les commentaires sur ce document par Monsieur Déo Rugwiza de la Direction Générale de la Douane et Accises. Le document a bénéficié des commentaires de Dominique Njinku de la Banque mondiale et des commentaires lors des ateliers mentionnés ci-dessus en 2010. La préparation du papier et ses discussions au cours d'une série d'ateliers ont été rendus possible grâce au soutien du "Trade Facilitation Facility"

et du “ Secrétariat du cadre intégré renforcé ” de l'OMC à Genève. Les ressources financières provenant du «Fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté » (BPRP), ont permis une extension du papier en vue d'examiner l'impact possible de la réforme des acidités économiques en RDC.

Le troisième chapitre se concentre sur l'intégration régionale dans la région des Grands Lacs. Le papier décrit les conditions aux frontières à l'Est de la RDC et la manière dont ces conditions affectent les petits commerçants, qui sont souvent des femmes, dans cette région. Ces commerçants sont importants car ils offrent des services essentiels, mais aussi parce que leurs esprits d'entreprise indiquent que dans de bonnes conditions leurs efforts pourraient servir comme base pour développer des grandes entreprises - comme cela s'est produit ailleurs en Afrique. La partie analytique de l'Étude quantifie l'impact des conditions aux frontières en termes de son impact sur le commerce. Le document a d'abord permis de soutenir l'analyse présentée dans le Mémoire économique pays pour la RDC mais a développé sa propre dynamique avec Paul Brenton, chef du secteur de commerce dans la région Afrique et des contributions actives de Shiho Nagaki. Grâce à l'orientation de Paul Brenton, le papier a été présenté à de nombreux lieux en Afrique, en Europe et aux Etats-Unis et inclus dans l'étude de la Banque Mondiale «De-fragmenting Africa ». Le chapitre a reçu un financement d'un fonds fiduciaire pour soutenir le travail d'analyse sur les questions commerciales présentées dans le chapitre.

Le quatrième chapitre examine l'intégration régionale dans la Région Inférieure du Congo. L'idée pour ce chapitre a commencé avec l'observation qu'il y a une absence surprenante d'intégration commerciale et économique entre Kinshasa et Brazzaville. Cette observation est évidente pour ceux qui ont une vue sur le fleuve de certains bâtiments de grande hauteur de la ville de Kinshasa. Les auteurs examinent à la fois les obstacles au commerce ainsi que le potentiel pour le commerce en utilisant un sondage des entreprises dans les deux villes ainsi que des comparaisons de prix pour certains produits. Les résultats ont été surprenants et présentés dans l'étude de la Banque Mondiale "De-fragmenting Africa » et, par la suite, sont apparus sur la première page de certains journaux français comme Le Figaro. Le document a fait l'objet d'une revue interne à la Banque Mondiale et a bénéficié des suggestions de Jean-Pierre Chauffour. Le document a été présenté à Kinshasa en 2011. Les commentaires de Yves Birere sont publiés à la suite du chapitre. Le chapitre a reçu un financement d'un fonds fiduciaire pour soutenir le travail d'analyse sur les questions commerciales.

Le cinquième chapitre de ce volume porte sur le développement humain et les questions du marché du travail. Il n'est nullement question que ces préoccupations soient au cœur du débat sur le développement. En outre, s'il est moins évident qu'ils entravent la croissance économique à cette jonction particulière, ils deviendront contraignants au fil du temps. Le document se penche sur ces questions à partir d'une perspective plus large, y compris la migration, se réduisant à des questions plus spécifiques. Le document

utilise les données disponibles, y compris les données de l'enquête sur les perceptions des entrepreneurs. Il répond à ces questions en utilisant une revue du Code du Travail de la RDC; une comparaison régionale suggère que ces restrictions sont plus contraignantes en RDC qu'ailleurs. Il conclut en proposant des recommandations sur la manière d'avancer. Au cours d'une revue interne à la Banque Mondiale, Julian Messina Granovsky et David Newhouse ont formulé des commentaires pertinents. Le document a été présenté lors d'un séminaire public à l'Université Protestante du Congo en Septembre 2011. Le soutien financier du «Fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté (BPRP)» est vivement apprécié.

Le sixième chapitre de ce volume se penche sur les obstacles de gouvernance pour le développement du secteur privé. Elle exploite l'enquête auprès des entreprises de 2010 qui a fourni une mise à jour de l'enquête de 2006, mais a aussi étendu la couverture pour les petites entreprises informelles. L'analyse commence à partir d'un point de vue macroéconomique plus large pour le réduire à des questions plus spécifiques, telles que l'importance de la taille des entreprises, le sexe des gestionnaires, l'éducation des gestionnaires et l'emplacement des entreprises. Partant, des données macroéconomiques, sont utilisées pour estimer les déterminants de la productivité totale des facteurs. Toutefois, la nature intersectorielle des données, par rapport aux données de panel, ne permet pas d'estimer la causalité des résultats. Par exemple, il n'est pas clair si les entreprises qui sont plus productives ont accès au crédit bancaire ou si les entreprises qui utilisent le crédit bancaire deviennent plus productives. L'étude a bénéficié du soutien de «Japanese Consultancy Trustfund» qui a financé une mission de Yukichi Mano, professeur adjoint au "National Graduate Institute for Policy Studies" (GRIPS) en Tokyo, Japon. Professeur Mano a conseillé sur les spécifications économétriques rapportées dans le document. Mary Hallward-Driemeyer et Alice Ouedraogo du Groupe de la Banque mondiale ont offert des commentaires utiles qui ont été complétés par des suggestions de Phil Keefer, Vincent Palmade, et Markus Scheuermaier. Le document a été présenté à l'Université de Kinshasa (Juin 2011) et à l'Université Catholique de Bukavu (Juin 2011). Les commentaires reçus ont contribué à renforcer le papier. Le soutien financier du «Fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté (BPRP)» est grandement apprécié.

La préparation des documents présentés dans ce volume a été rendu possible grâce aux conseils et soutien de Jan Walliser (Responsable de secteur AFTP3) et Marie Françoise Marie-Nelly (Directrice-Pays 2008-11) et Eustache Ouayoro (Directeur-Pays depuis Septembre 2011). Le Vice-présidente pour la Région Afrique de la Banque Mondiale, Obiageli Katryn Esekwesili, a fourni sa vision pour donner le ton au dialogue du pays. Peu de temps après sa nomination comme directeur de la Région Afrique, Giugale Marcelo, a visité la RDC et a assisté à l'atelier public à Kinshasa en Juin 2011. Des collègues de l'équipe du pays de la RDC ont fourni des commentaires sur de nombreuses ébauches, des suggestions particulièrement utiles ont été reçues de Eustasiou Betubiza, Steven

Dimitriyev, Alexandre Dossou, Philippe Durand, Jean-Jacques Frere, Julien Galent, Daria Goldstein, Shiho Nagaki, Susan Opper, Vincent Palmade, Rémi Pelon, Rachidi Radji, Markus Scheuermaier, Milaine Rosanally, Christophe Rockmore, Silvana Tordo et Tony Verheijen.

Janine Mans (2008-10) et Shiho Nagaki (2009-11) ont aidé à gérer le projet, la sélection des consultants, la préparation des termes de référence et de maintenir le processus sur les rails. Le économiste résidente de la Banque Mondiale Emilie Mushobekwa jusqu'à 2010 a aussi fourni de précieux conseils. Chloé Domergue, consultant à l'IDEA International, a édité le premier chapitre et a soutenu la gestion des phases finales de la publication de langue anglaise. Catherine Morris a aidé à la dernière étape de la publication de langue française. Mariama Ba Daifour, Paula White et Lucie Bobola ont fourni leur expertise à chaque étape du projet.

La publication de ce livre a bénéficié du travail qui a été fait pour la publication du rapport de synthèse en anglais. Ce processus a été géré par Stephen McGroarty, Aziz Gokdemir, Cindy Fisher et Nora Ridolfi. La version française a bénéficié du soutien du personnel de Médiaspaul Congo. Nous sommes particulièrement reconnaissants au Père Roger Wawa ainsi qu'aux Messieurs Daniel Kabeya, Bijou Lomboto et Killy Assani. L'illustration de couverture a été préparée par Jeffrey Lecksell, cartographe. La photo a été prise par Macaire Tshiala Bongo et sélectionnées par Louise Engulu. La photo montre la distribution des manuels scolaires financés par le projet de la Banque Mondiale PARSE qui soutient l'éducation primaire et secondaire.

Liste des acronymes

AAA	Agro-action allemande
ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AGA	AngloGold Ashanti
AMGI	Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
ANAPI	Agence Nationale pour la Promotion des Investissements
ANR	Agence Nationale de Renseignements
ARPTC	Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications
ASBL	Association sans but lucratif
AUFS	Africa Union Financial Services
BEAU	Bureau d'Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme
BCC	Banque Centrale du Congo
BCDC	Banque Commerciale du Congo
BCECO	Bureau central de coordination
BERCI	Bureau d'Études, de Recherche et de Consulting International
BIAC	Banque Internationale pour l'Afrique au Congo
BIC	Banque Internationale de Crédit
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BIVAC	Bureau International Veritas en Afrique Centrale
BPRP	Belgium poverty reduction partnership (Partenariat belge pour la réduction de la pauvreté)
CADECO	Caisse d'Épargne du Congo
CAMI	Cadastre minier
CCT	Congo Chine Telecom
CDAА	Communauté de Développement d'Afrique Australe
CDC	Centres de développement du cacao
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEA	Communauté d'Afrique de l'Est
CEEAC	Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale

CEEC	Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CFMK	Chemin de fer Matadi-Kinshasa
CFU	Chemin de Fer des Uélés
CIAT	Comité International d'Accompagnement de la Transition
CICOS	Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CILU	Cimenterie de Lukala
CIMA	Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances
CINAT	Cimenterie Nationale
CMDC	Compagnie Maritime du Congo
CMSK	Compagnie Minière du Sud du Katanga
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
CNTF	Chantier Naval et Transport Fluvial
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COHYDRO	Congolaise des Hydrocarbures
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
COMIDE	Congolaise Des Mines et de Développement
COMTRADE	United Nations Commodity Trade Statistics
COOPEC	Coopératives d'épargne et de crédit
COPIREP	Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'État
CPIA	Country policy and institutionnal assessments (Evaluation des politiques et des institutions du pays)
CTC	Congo Telecom & Communication
CTR	Coût, temps et risque
DAB	Distributeurs automatiques de billets
DAC	Direction de l'Aviation Civile
DB	Doing Business

DDR	Démobilisation, Désarmement et Réintégration
DEMIAP	Détection militaire des activités anti-patrie
DFID	Department for International Development (UK)
DGDA	Direction Générale des Douanes et des Accises
DGE	Direction des Grands Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGM	Direction Générale de Migration
DGPA	Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de la Participation
DPEM	Direction chargée de la Protection de l'Environnement Minier
DRC	Democratic Republic of Congo (en français voir RDC)
DSCRIP	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DSI	Déclaration Simplifiée d'Importation
DVDA	Direction des Voies de Desserte Agricoles
EAC	Communauté de l'Afrique de l'Est
EAD	Entités administratives décentralisées
EBITDA	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization (Revenus avant intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations)
EDIC	Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce
EGMF	Enterprise Générale Malta Forrest
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative (Initiative pour la transparence des industries extractives)
EPSP	Enseignement primaire, secondaire et professionnel
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
ETFP	Enseignement technique et formation professionnelle
EU	European Union (Union européenne)
EUPOL-RD Congo	La Mission de l'Union Européenne de soutien à la Réforme du Secteur de Sécurité en République démocratique du Congo

EUSEC-RD Congo	La Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo
EXIM	Export Import
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FC	Franc congolais
FCP	Fonds pour la consolidation de la paix
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FEC	Fédération des entreprises du Congo
FMI	Fonds Monétaire International
FOB	Free on Board (franco à bord)
FPI	Fonds de Promotion Industrielle
FQM	First Quantum Minerals
F CFA	Franc de la Coopération Financière en Afrique centrale
FSI	Fournisseurs de services Internet
FSRDC	Le Fonds social de la RDC
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GÉCAMINES	Générales des Carrières et des Mines
GES	Gaz à Effet de Serre
GIS	Geographic Information Systems (Système d'information géographique)
GSM	Système de télécommunications mobiles
GU	Guichet unique électronique
Ha	Hectares
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HIMO	Haute intensité de main d'oeuvre
HRV	Hausmann, Rodrik et Velasco
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
ICA	Impôt sur le chiffre d'affaires

ICA	Enquête sur le climat des investissements
ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
IDA	Association Internationale de Développement
IDE	Investissements directs étrangers
IFC	International Finance Corporation (Société financière internationale)
IFI	Institutions financières internationales
IFPRI	International Food Policy Research Institute (Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires)
IHH	Indice de Hirschmann-Herfindahl
IMF	Institutions de micro-financement
INERA	Institut national pour l'étude et la recherche agronomique
INPP	Institut national de Préparation Professionnelle
INS	Institution nationale des statistiques
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
JICA	Japan International Cooperation Agency (Français : Agence Japonaise de Coopération Internationale)
KMT	Kingamyambo Musonoi Tailings
LAC	Lignes Aériennes Congolaises
MIBA	Minière de Bakwanga
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MIDEMA	Minoterie de Matadi
MIGA	Agence multilatérale de garantie des investissements (Multilateral Investment Guarantee Agency)
MONUC	Mission d'observation des Nations Unies au Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations-Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MW	Mégawatt
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique)
NRC	Nouveau Registre de Commerce
OCC	Office congolais de contrôle

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCPT	Office Congolais des Postes et Télécommunications
ODR	Office Des Routes
OFIDA	Office des Douanes et Accises
OGEFREM	Office de Gestion du Frêt Multimodal
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OKIMO	Office des Mines d'Or de Kilo-Moto
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMD	Organisation mondiale des Douanes
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONEM	Office National de l'Emploi
ONATRA	Office National des Transports
ONG	Organisation non gouvernemental
ONU	Organisation des Nations Unies
OVD	Office des Voiries et du Drainage
PASU	Projet d'action sociale d'urgence
PCDSP	Projet Compétitivité et Développement du Secteur Privé
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMEDE	Projet de Développement des Marchés d'Électricité pour la consommation Domestique et à l'Export
PMPTR	Programme Minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance
PMURR	Projet Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction
PNB	Produit national brut
PNHF	Programme National d'Hygiène aux Frontières
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat public-privé
PPTE	Pays pauvres très endettés

PTF	Productivité totale des facteurs
RC	République du Congo
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts
REGIDESO	Régie de Distribution d'Eau
RVA	Régie des voies aériennes
RVF	Régie des voies fluviales
RVM	Régie des voies maritimes
SADC	Communauté de développement d'Afrique Australe
SAPMP	Projet de Marché d'Electricité en Afrique australe
SAPP	Southern Africa Power Pool
SCAM	Société de Cultures et d'Industries Agricoles
SCCA	Sino-Congolaise Cooperation Agreement (Accord de coopération sino-congolais)
SCTP	Société commerciale des transports et des ports
SICOMINES	Sino-Congolaise des Mines
SMIG	Salaire minimum Interprofessionnel garanti
SNCC	Société nationale des chemins de fer du Congo
SNDS	Stratégie Nationale Développement Statistique
SNEL	Société nationale d'électricité
SNSA	Service national des Statistiques Agricoles
SODIMICO	Société de Développement Industriel et Minier au Congo
SONAS	Société Nationale d'Assurance
SSATP	Programme Stratégique de Transport de l'Afrique Sub-Saharienne
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
TFM	Tenke Fungurume Mining
TIC	Technologies de l'information et des communications
TOFP	Tableau des opérations financières de la province
TRI	Taux interne de rendement
TTFA	Audit de Facilitation du Commerce et des Transports

TTC	Toutes Taxes Comprises
UE	Union Européene
UMHK	Union Minière du Haut Katanga
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Dvelopment
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USA	United States of America
USAID	United States Assistance for International Development
USD	United States Dollars (dollars américains)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
WDI	World Development Indicators (Indicateurs de développement mondial)
ZES	Zone économique spéciale

Équivalence monétaire

(En décembre 2010)

Unité monétaire = Franc congolais (FC)

1\$US = 925 FC

Système de mesure

Système métrique

"Citation : George Wolf et Fabrice Lusinde, 2012, "Questions Géospaciales et Infrastructures", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 1-95.

Cet chapitre a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xv-xix de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."



Chapitre I

Questions Géospatiales et Infrastructures

George Wolf et Fabrice Lusinde, avec des contributions de Julien Galant et Anne Cecile Souhaid

I. Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) fait face à ce qui est probablement le défi d'infrastructure le plus grand et le plus redoutable que puisse subir un pays sur le continent africain. En raison des nombreux conflits et destructions, plusieurs réseaux d'infrastructure ont été sérieusement endommagés ou simplement laissés à l'abandon et à la détérioration. La grande majorité des infrastructures existantes doit donc être reconstruite ou rénovée. De plus, même avant le conflit, le manque d'infrastructure de base rendait difficile l'unification des centres urbains et économiques isolés. La vaste superficie géographique du pays, sa faible densité de population, ses zones forestières étendues, et le morcellement du territoire par les rivières et le fleuve compliquent d'autant plus le développement d'un réseau d'infrastructures à la hauteur des besoins du pays.

Depuis le retour de la paix, il y a des signes prometteurs. Notamment, le financement privé d'un système de télécommunications mobiles (GSM) en réseau qui couvre aujourd'hui les deux tiers de la population pour un coût abordable. Des financements extérieurs importants ont été mobilisés pour reconstruire le réseau routier national qui est en ruine. Il y a eu une augmentation du trafic aérien national permettant ainsi la création de plusieurs compagnies aériennes dans le pays.

Le pays est doté des plus vastes ressources hydroélectriques d'Afrique, ce qui lui confère le potentiel non seulement de satisfaire sa propre demande énergétique avec un excellent rapport coût-efficacité, mais aussi de devenir le plus important exportateur d'énergie du continent. De plus, les voies navigables du pays peuvent fournir un transport à faible coût, et nécessitent des investissements peu coûteux pour améliorer la navigabilité. Pourtant, beaucoup reste encore à faire dans l'ensemble de ces secteurs pour développer le pays et renforcer sa compétitivité.

Le potentiel du secteur est immense mais un des premiers obstacles à sa réalisation est l'opération effective et l'entretien des infrastructures existantes. Par exemple, la route nationale RN4 a été remise en état avec l'appui d'un bailleur de fonds à la fin de la guerre en 2002 mais elle se détériore déjà rapidement du fait qu'elle ne soit pas entretenue alors que les frais de péages prélevés sur les utilisateurs seraient plus que suffisants pour pourvoir à son entretien. Lorsque l'entretien des infrastructures existantes sera assuré par le gouvernement à travers la mise en place de structures dédiées le développement du pays pourra se faire en un temps record. Les coûts nécessaires estimés par les différents bailleurs de fonds sont gigantesques : pour reconstruire le pays et rattraper le retard par rapport au reste du monde en développement, la RDC devra dépenser USD 5,3 milliards par an pendant toute la prochaine décennie, soit l'équivalent de la moitié du PIB du pays. De cette somme, au moins USD 1,1 milliard par an devra être consacré uniquement à l'entretien. Les dépenses récentes de la RDC sur ses infrastructures s'élèvent à USD 700 millions par an; bien que cela représente 10 % du PIB, c'est très loin des investissements requis pour avoir un impact majeur au cours de la prochaine décennie.

Bien que l'entretien des infrastructures existantes et l'investissement pour l'expansion du réseau d'infrastructure soient tous deux indispensables, la RDC a besoin en plus d'une réforme en profondeur des mécanismes de planification, de financement, d'approvisionnement et d'entretien des infrastructures en RDC. Le pays a déjà entrepris plusieurs étapes cruciales de cette transformation, dont la Constitution de 2006 (qui a enchâssé la décentralisation des ressources financières et des responsabilités pour les services), les lois de 2008-09 amorçant le désengagement de l'État congolais de la gestion économique, et la réglementation sectorielle encourageant la participation du secteur privé. Néanmoins des obstacles innombrables demeurent, dont la volonté politique de poursuivre les efforts déjà commencés.

Le Potentiel

Les perspectives économiques de la RDC se sont nettement améliorées depuis la fin du conflit, et la rénovation des infrastructures en a été un facteur important. Pendant la période de 2001 à 2005, la croissance économique par habitant a été en moyenne de 2,1 % plus élevée que durant la période de 1991 à 1995. Malgré cette amélioration, les niveaux de croissance, qui ont oscillé entre 4 % et 8 % au début des années 2000, étaient encore en dessous des 7 % nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Environ 1,1 % (soit plus de la moitié) de l'amélioration de la croissance économique par habitant de l'Afrique centrale durant le début des années 2000 est attribuable à l'amélioration des infrastructures nationales pendant cette période, comparativement à 0,8 % pour une meilleure stabilisation et les qualités structurales. Dans le cas de la RDC (et de plusieurs de ses voisins de l'Afrique centrale), les améliorations des infrastructures

de télécommunication ont été le moteur de ce développement, contribuant à 1,1 % de la croissance économique par habitant. Cependant, les manques au niveau des infrastructures énergétiques ont ralenti la croissance par habitant de 0,25% pendant cette période. Des modèles de simulations suggèrent que les infrastructures de l'Afrique centrale pourraient être améliorées jusqu'au niveau de celles du meneur africain, la Mauritanie. La croissance par habitant pourrait alors augmenter jusqu'à 5 % par an. Près de la moitié de cet impact proviendrait des améliorations apportées au secteur énergétique à lui seul.

Les résultats d'enquêtes auprès des entreprises suggèrent que les contraintes dues aux infrastructures de la région sont responsables d'environ 40 % des handicaps liés à la productivité auxquelles doivent faire face les sociétés en Afrique subsahariennes, le reste étant attribuable à la mauvaise gouvernance, à la bureaucratie administrative, ainsi qu'aux contraintes financières. Dans plusieurs pays, le manque d'énergie abordable est la contrainte en infrastructure qui pèse le plus lourdement sur le secteur privé. Bien que les données et les enquêtes auprès des entreprises ne soient pas disponibles en RDC, il est probable que le manque de ressources énergétiques soit une contrainte importante dans ce pays également.

Les investissements dans le secteur de l'énergie, la bonne gestion des ressources, une bonne gouvernance représentent des défis particulièrement importants pour la RDC qui revendique avoir le plus important et le plus rentable potentiel hydroélectrique du continent. La valorisation de ces ressources ne pourra se réaliser de façon optimale que si les règles de gouvernance et de bonne gestions sont mises en place. Ces ressources hydroélectriques sont principalement situées à Inga Falls sur le fleuve Congo, le potentiel est estimé à 100 000 mégawatts (MW). Comme point de comparaison, la capacité actuelle de toutes les installations subsahariennes est de seulement 48 000 MW. En outre, ces ressources hydroélectriques sont sans doute les plus rentables du continent, avec un coût marginal de longue durée de la production hydroélectrique estimée à 1,4 cent par kWh. En revanche, les coûts marginaux de longue durée de l'hydroélectricité produite en Éthiopie sont de 6,9 cents par kWh et en Guinée de 5,8 cents par kWh. Bref, la RDC a le potentiel nécessaire pour devenir le plus grand exportateur d'énergie hydroélectrique d'Afrique.

L'investissement, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de transport pourraient également ouvrir la voie de la croissance économique en RDC, particulièrement si les investissements sont effectués par regroupement autour des différents couloirs géographiques. Le développement du couloir de transport multimodal (route-fleuve-rail) allant de Matadi par Kinshasa vers Kisangani pourrait générer des retombées économiques de près de 50 % attribuables aux diminutions des coûts d'exportation (particulièrement pour le bois de construction et les matériaux en bois) et des coûts des marchandises importées. L'investissement unitaire le plus attrayant de cet ensemble

possible serait la rénovation de la ligne de chemin de fer du CFMK (Matadi Kinshasa), qui pourrait, à elle seule, représenter un rendement de 80 %.

Les Défis

Afin de profiter de son immense potentiel, la RDC doit d'abord surmonter de nombreux obstacles : En premier lieu le manque de planification élémentaire dont souffrent les principaux secteurs d'infrastructure pour guider les investissements et prioriser l'utilisation des rares ressources (c.-à-d. des financements extérieurs, de la force de travail et de la volonté politique, etc.). Les documents de planification élémentaires du pays (le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté) se concentrent essentiellement sur la paix, la stabilité et les services sociaux de base. La RDC s'est reposée 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 RDC doit avoir une vision de son propre développement qu'elle doit exprimer à travers un plan stratégique des infrastructures et un processus de définition de ses priorités en fonction des besoins identifiés par les différents acteurs de la société congolaise.

La capacité du gouvernement à relancer de grands travaux d'infrastructure a été significativement réduite. Il existe un manque de cohérence dans l'exploitation, la réglementation et la supervision des différents secteurs. Les entreprises publiques, auparavant florissantes et qui assumaient une grande part des travaux du secteur des infrastructures sont désormais insolvables au point qu'elles peinent à demeurer opérationnelles, malgré le fait qu'elles conservent encore souvent le monopole dans le secteur des infrastructures. De même, la capacité à préparer et mener à bien des grands projets est limitée et la formation technique des fonctionnaires n'est plus au niveau.

Si la RDC entend relever le défi elle doit non seulement remettre en état les institutions de l'administration publique des principaux secteurs d'infrastructure, relancer les formations techniques et d'ingénierie mais elle doit surtout désengager le secteur public de sa position prépondérante dans ces secteurs. Ce désengagement exigera de s'attaquer à de multiples problèmes inter-reliés, incluant le fait de devoir résoudre les responsabilités sociales non financées du gouvernement.

Attirer le secteur privé afin qu'il joue un rôle déterminant dans le développement des infrastructures (par sa participation à la préparation des projets, aux investissements, à la construction, la gestion, l'exploitation et l'entretien) va nécessiter que l'État relève le défi et engage des réformes importantes. L'état de délabrement des infrastructures de la RDC rend cependant difficile un financement qui reposerait uniquement sur le secteur privé. Il semble nécessaire d'envisager dès à présent des partenariats entre l'État et les investisseurs pour partager les risques et les coûts. De tels partenariats et engagements permettraient d'attirer des investisseurs pour autant que l'État s'engage à leurs coté. La

RDC est perçue comme étant un endroit peu favorable aux des affaires, principalement à cause de l'instabilité macroéconomique, de la corruption, de son climat des affaires en général et de son système juridique inadapté. Le gouvernement de la RDC doit surmonter ces obstacles et mettre en œuvre une vision juste et équitable afin de permettre une relance de la croissance économique et de réduire la pauvreté qui touche aujourd'hui 70% de la population.

- Qui devrait tirer des avantages du potentiel hydroélectrique de la RDC?
- Comment les ressources environnementales dont est doté le pays pourraient-elles à la fois être protégées et exploitées?
- Combien faudrait-il investir pour connecter les provinces isolées de la RDC?
- Comment le gouvernement pourrait-il restructurer avec succès les infrastructures tout en prenant en compte les contraintes sociales et environnementales ?

Apporter des réponses et des solutions viables à ces questions est impératif pour lancer un programme national de construction et de réhabilitation des infrastructures du pays.

Structure de ce Document

Ce document a une structure simple en trois parties. La Section 1 inclut une étude concise portant sur les principaux secteurs d'infrastructures de la RDC : l'énergie, les transports et les télécommunications¹. Chacune de ces études sectorielles tend à exposer la situation actuelle du secteur concerné (physique, financier et institutionnel). Les études décrivent ensuite les objectifs de ces secteurs, les défis à affronter afin d'atteindre lesdits objectifs et les stratégies possibles afin d'engager les volontés politiques qui conduisaient à une amélioration de la situation et assureraient une pérennisation des infrastructures.

Même si chacun de ces secteurs présente ses propres et uniques défis et objectifs, il est évident que certaines questions sont transversales à plusieurs secteurs. Ces questions méritent à elles seules une approche plus unifiée du gouvernement de la RDC et, dans certains cas, pourraient bénéficier d'une solution commune. La Section 2 consiste en une exploration plus approfondie de ces questions qui incluent : 1) les investissements; 2) la restructuration des entreprises publiques; 3) la participation du secteur privé; 4) la décentralisation; et 5) l'entretien.

Ce document se conclut par la Section 3 qui regroupe un ensemble de stratégies et de recommandations destinée aux autorités congolaises. Ces dernières ne sont pas exhaustives et ont pour objectif de donner des orientations possibles au gouvernement.

II. Études des secteurs d'infrastructures : État actuel

Cette section fournit un aperçu des principaux secteurs d'infrastructure en RDC (énergie, transport et télécommunications) ainsi que les principaux défis et objectifs de chacun. Une attention particulière sera portée à :

- L'aspect physique des infrastructures
- La situation financière des principales entreprises du secteur
- Le cadre légal et réglementaire
- Les objectifs sectoriels
- les défis spécifiques
- Une stratégie pour aller de l'avant

a. Le Secteur de l'Énergie²

Vue d'Ensemble du Secteur

La vue d'ensemble des infrastructures énergétiques en RDC débute par l'analyse de la Société Nationale d'Électricité (SNEL). Elle fut établie dans les années 1970 à partir de six compagnies régionales privées dotées d'équipements, de standards de planification et de techniques propres peu compatibles entre elles. La législation datant de cette période régit encore ce secteur, même si une nouvelle Loi sur l'Électricité, qui définit le cadre réglementaire, est, en ce moment, en train d'être adoptée par le gouvernement. La SNEL gère les composantes principales de la production, transmission et distribution du réseau d'électricité, délivrant 95 % de toute l'électricité du pays. La SNEL est détenue à 100 % par le gouvernement de la RDC, et elle n'opère pas sur une base commerciale. Il s'agit en fait d'un service public.

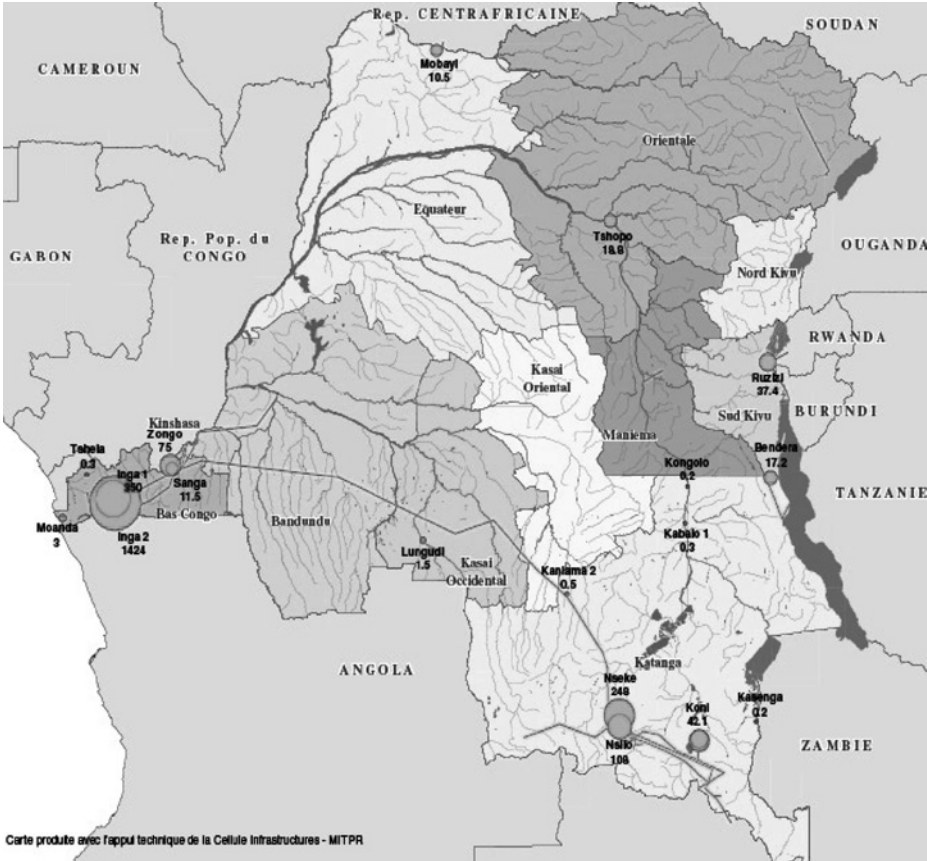
Le conflit des années 1990 a considérablement affaibli la capacité de la SNEL à fonctionner efficacement, la laissant avec d'importants défis quant à la gouvernance d'entreprise, aux ressources physiques, aux ressources humaines, aux opérations commerciales et aux conditions financières. De plus, la SNEL fonctionne dans un environnement politico-économique difficile : le secteur de l'énergie est un point focal d'intérêts économiques très puissants, alors que la capacité de gouvernance et d'affaire de ce secteur est particulièrement faible. L'énergie est la clé du développement du riche secteur minier en RDC, lequel est dominé par des géants tels que *BHP Billiton* et *Freeport-McMoRan* pour qui l'accès à l'électricité au moindre coût représente la clé de la rentabilité. L'un des principaux défis pour le gouvernement de la RDC et le secteur de l'énergie est de s'assurer que les ententes prises avec les géants du secteur minier (fixant le prix de l'électricité) soient équilibrées et conformes à l'intérêt national (et non seulement pour le profit des compagnies minières). La SNEL et le gouvernement de la RDC sont inadéquatement équipés pour mener des négociations d'une telle complexité avec des sociétés qui, elles, bénéficient de ressources expérimentées et de quantité de partenaires privés.

La Production – Alors que le potentiel de production d'électricité de la RDC est estimé à 100 000 MW en hydroélectricité seulement, soit le plus important de l'Afrique, la capacité des installations actuelles est d'environ 2 400 MW, soit moins de 3 % de

son potentiel. De cela, l'hydroélectricité compte pour près de 99 % de la production, le reste étant fourni par environ 60 petites centrales thermiques à combustible solide. Une poignée de grandes entreprises industrielles maintiennent leur propre capacité de production. Les deux centrales hydroélectriques d'Inga comptent ensemble pour une capacité de 1 775 MW. En dépit de l'immense potentiel de production de la RDC, les exportations d'énergie sont limitées et la production locale est insuffisante pour combler la demande intérieure.

En raison d'une variété de causes (incluant les piètres politiques et la mauvaise gouvernance, l'interférence politique, le manque de ressources internes et le manque de concurrence externe), l'entretien et la rénovation des installations actuelles furent effectués de manière plutôt aléatoire, voire dictée par l'urgence et dans un contexte de sous-financement. En conséquence, les centrales et les équipements sont dépassés et peu fiables. Seulement 48 % de la capacité des installations est disponible en ce moment. La production annuelle totale d'électricité en 2009 fut d'environ 7 500 GWh, ou moins de 50 % de ce que les installations actuelles pourraient produire. En ce moment, la capacité disponible à Inga 1 et 2 totalise environ 800 MW. Comme la demande excède la capacité disponible aux heures de pointe, il y a des délestages réguliers à Kinshasa et l'écart entre la capacité de production et la demande continue de s'accroître. Avec quelques petites installations hydroélectriques complètement inopérantes et seulement un tiers des petites centrales qui fonctionnent, certains centres urbains, dans des régions plus éloignées, ont vu leur réseau d'approvisionnement en électricité complètement coupé. De plus la RDC est dans l'incapacité d'exporter de l'électricité aux pays voisins ce qui provoque une baisse des recettes de la SNEL.

Carte 1.1. Le Système de Production et de Transmission de l'Énergie en RDC



La Transmission – Le système de transmission en RDC se compose de plusieurs réseaux électriques non reliés entre eux. Il y a trois composantes principales qui, ensemble, ont une portée de 5547 km.

- Une ligne à haute tension de courant continu de 500 kilovolts (CCHT) qui s'étend sur 1740 km d'Inga (Bas-Congo) à la région du Katanga.
- Trois grands réseaux composés de lignes à haute tension variant entre 50 kilovolts et 220 kilovolts :
 - Le réseau occidental reliant l'Inga à Matadi et Kinshasa, qui a également une interconnexion avec la République du Congo.
 - Un réseau méridional dans la région du Katanga relié avec la Zambie. La ligne CCHT relie ensemble les réseaux méridionaux et occidentaux.
 - Un réseau oriental relie ensemble le Burundi et le Rwanda.
- Une variété de mini-réseaux indépendants organisés autour de plus petits centres urbains et industriels à travers le pays, alimentés par de petites centrales électriques.

Le système de transmission vit des pressions considérables. L'équipement est vétuste, les niveaux d'entretien ont été insuffisants et les nouveaux investissements ont été minimes. Le système ne possède donc pas la capacité suffisante pour répondre à la demande. La ligne de 220 kilovolts qui relie Inga et Kinshasa est particulièrement saturée, alors que les lignes dans la capitale sont surchargées. La ligne CCHT entre l'Inga et Kinshasa transporte en ce moment seulement le quart de sa capacité d'après sa conception.

La Distribution – Le pays a quatre principaux systèmes de distribution : le Bas-Congo et Kinshasa, alimenté par le réseau de transmission occidental; Katanga, alimenté par le réseau de transmission méridional; et le Kivu du Nord et du Sud, qui sont alimentés par le réseau de transmission oriental. Les quatre systèmes comptent pour 90 % de la consommation totale d'électricité de la RDC et pour approximativement 400 000 connexions. Le système de distribution inclut près de 1 920 miles de lignes à moyenne tension (6,6 à 30 kV) et 7 239 miles de lignes à basse tension (0,4 kV). Les pertes techniques dans les systèmes de transmission et de distribution se retrouvent au-dessus de la moyenne normale, à 34 % en 2009.

L'accès à l'électricité en RDC est l'un des plus bas d'Afrique, avec 9 % des résidences qui y ont accès (environ 40 % à Kinshasa, mais près de zéro en dehors des principaux centres urbains). Le faible niveau d'accès 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 de 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. Les nouveaux raccordements commerciaux au réseau ont été gelés, ce qui force les clients commerciaux de la SNEL à compter sur les génératrices au diesel qui sont coûteuses. La mauvaise qualité de l'électricité, attribuable à la piètre performance technique de la SNEL, affecte la compétitivité des entreprises locales et a un impact négatif, notamment sur l'emploi.

L'Environnement Légal et Réglementaire. Un projet de Loi sur l'Électricité a été préparé en 2009 et est aujourd'hui au Parlement pour une adoption définitive. Il permettrait si jamais il était adopté de réorganiser considérablement et de manière importante le secteur de l'énergie. Ce projet de Loi sur l'Électricité prévoit l'établissement d'une Agence d'Électrification, un Fond d'Électrification, ainsi qu'un régulateur. Le projet de loi introduit aussi la compétitivité dans le secteur de la production électrique et fournit un cadre pour une telle participation. Cependant, la Loi, telle que rédigée, est ambiguë sur plusieurs questions critiques telles que l'indépendance et l'autorité du régulateur. Le Parlement qui a été saisi devra donc revoir le texte et le cas échéant apporter des modifications.

Les Objectifs du Secteur

Le gouvernement a identifié les objectifs suivants pour le secteur de l'électricité : (a) s'assurer que, d'ici 2025, tous les groupes sociaux aient un accès fiable à l'électricité, prioritairement à l'hydroélectricité ainsi que d'augmenter le taux de raccordement à 60 % dans tout le pays; (b) restructurer la SNEL avec l'objectif de transformer le secteur de l'électricité en un pilier de revitalisation et de croissance de l'économie congolaise; (c) exporter une portion de la production d'électricité et utiliser les revenus de cette exportation pour le développement d'autres infrastructures nationales, incluant l'électrification rurale; (d) et favoriser toutes les sources d'énergie renouvelable autres que l'hydroélectricité, incluant l'utilisation rationnelle et durable du bois pour remplacer le diesel dans les centrales thermiques des réseaux isolés.

L'Électricité pour le Développement Industriel. Le secteur minier, principalement situé dans la région du Katanga, a un potentiel considérable en tant que moteur de croissance économique de la RDC puisqu'il génère des emplois et d'importants revenus fiscaux³. Mais en raison des infrastructures défaillantes, l'approvisionnement du Katanga est très peu fiable, avec 19 interruptions d'approvisionnement en moyenne par mois. De manière générale, on estime que la région du Katanga a un déficit en alimentation énergétique de 900 mégawatts. En raison de ces défaillances, les compagnies minières ont développé leurs propres ententes hydroélectriques locales avec un coût d'environ 0,10 USD par kilowattheure, comparativement à un coût marginal de longue durée de l'électricité du réseau estimé à moins de 0,04 USD par kilowattheure. De plus, les perspectives à court terme pour des investissements substantiels additionnels dans le secteur minier sont incertaines à cause de l'impact de la crise économique internationale sur l'industrie minière. Le coût de l'électricité pénalise donc les industries extractives et renchérit les coûts de production, rendant les produits miniers congolais plus onéreux.

L'Électricité pour l'Exportation. La SNEL exportait, jusqu'à récemment, environ 50-80 MW d'Inga à Brazzaville (République du Congo) le long d'un raccordement de 220 kilovolts. Ces exportations ont cessé à la suite de la mise en service de nouvelles centrales énergétiques en République du Congo. Au sud, la *Southern Africa Power Pool* (SAPP) représente un marché d'exportation potentiel beaucoup plus grand. La région de la SAPP a un manque aigu de capacité et la RDC a un énorme potentiel de production d'électricité à un prix concurrentiel. Cette relation met cependant en lumière le fait que le développement du potentiel électrique de la RDC peut être accompli seulement dans un contexte régional et requiert un financement supérieur à ce que le gouvernement de la RDC ou le secteur commercial peut mobiliser. En conséquence, une étroite coopération entre les pays membres de la SAPP, les institutions régionales telles que la Communauté de Développement d'Afrique Australe (CDAA) et le NEPAD ainsi que les institutions internationales de financement est nécessaire. La capacité du gouvernement de la RDC dans la conception des projets, la planification sectorielle et le développement est limitée

et représente un grave goulot d'étranglement quant à la préparation et la mise en œuvre de projets majeurs, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'accès à l'électricité pour la réduction de la pauvreté autour des pôles de croissance. D'une perspective de réduction de la pauvreté et de développement, l'augmentation des taux d'accès à l'électricité est une tâche essentielle. Le taux moyen d'accès à l'électricité en RDC est estimé à seulement 9 %, comparativement à la moyenne de l'Afrique subsaharienne qui est de 20 % (en excluant l'Afrique du Sud). L'amélioration de l'accès à l'hydroélectricité pour les ménages, les infrastructures publiques telles que les écoles et les cliniques, ainsi que les entreprises, qui dépendent sinon de la production dispendieuse de générateurs individuels d'énergie fossile, sont des priorités pour le développement et l'environnement. La stratégie du gouvernement de la RDC pour l'accès à l'électricité est basée sur une approche de pôles de croissance, qui est une approche géo spatiale conforme au paradigme spatial général employé pour la priorisation des infrastructures en RDC (voir la Section 2). Cette approche vise, d'une part à aborder le manque d'accès dans les villes et agglomérations ayant un potentiel économique sous-développé et d'autre part, tente d'encourager l'accès au réseau électrique pour les zones rurales éloignées. Dans les villes et agglomérations, il y a un nombre suffisant de commerces, d'industries et de ménages qui ont les moyens et la volonté de payer pour avoir accès à un système électrique fiable, ce qui contribuerait à la génération d'emplois et à la croissance économique. Étant donné les défis logistiques et financiers associés au transport des combustibles liquides, les petites centrales hydroélectriques (au fil de l'eau), biomasses (associées à l'industrie du bois) sont probablement des sources de production plus rentables dans les villes secondaires et devrait de fait être encouragées.

Malgré les défis considérables à relever en RDC pour l'augmentation de l'accès à l'électricité, il y a également des conditions favorables qui méritent d'être mentionnées : Elles comprennent, entre autres, (i) l'abondant potentiel hydroélectrique disponible toute l'année et adjacent à plusieurs grandes villes situées près des rivières et du fleuve Congo; et (ii) un secteur privé assez dynamique (par exemple dans le secteur agricole, dans l'industrie du bois, la construction et le secteur minier) qui opère aussi dans les villes secondaires et pourrait soutenir des programmes visant à fournir un accès au réseau électrique par des centrales raccordées au réseau et des sources autonomes. Certains pays (tels que le Burkina, la Guinée, le Mali, le Sénégal, et plusieurs pays d'Amérique latine et d'Asie) ont de tels mécanismes de mise en place de financements par les bailleurs de fonds pour les promoteurs de projets selon des conditions prédéfinies.

L'amélioration de la performance de la SNEL. Le gouvernement de la RDC entreprend actuellement une stratégie de réforme multidisciplinaire afin d'améliorer les performances de l'entreprise publique SNEL. Cette stratégie inclut des mesures de renforcement de la capacité et des systèmes institutionnel et commercial de l'entreprise, une augmentation de la transparence et de la supervision, ainsi que l'établissement

d'un cadre rationnel de partenariat avec d'autres entités de ce secteur. L'incorporation de la SNEL, prévue en avril 2011, devrait permettre d'atteindre de ces objectifs. Le gouvernement de la RDC envisage aussi de sous-traiter la gestion de la SNEL par une entreprise privée afin d'encourager la mise en œuvre et la consolidation des réformes de cette entreprise. Notons qu'une tentative similaire pour la Régideso a connu certaines difficultés (voir Annexe 2). Cette étape a cependant été, pour l'instant, mise de côté. À la lumière du rôle prépondérant que joue la SNEL dans le secteur de l'énergie en RDC (et donc l'importance de réformer l'entreprise), cette stratégie de réforme sera discutée longuement sous la section *Stratégie du Secteur* ci-dessous.

Les objectifs non économiques du secteur énergétique: Les considérations environnementales – En raison de sa dépendance envers l'hydroélectricité pour tous ses besoins en électricité, la RDC a des empreintes GES par kWh parmi les plus basses du monde. De plus, puisque l'énergie hydroélectrique représente l'essentiel de l'immense potentiel de production de la RDC, développer cette source de production n'entraînerait presque aucune émission de GES (hormis les émissions lors des constructions). De plus comme la majorité des développements utiliserait des centrales hydroélectriques au fil de l'eau, les impacts environnementaux seraient également minimisés.

L'Unité Nationale – Comme la réforme de la SNEL est la clé pour atteindre les objectifs nationaux dans le secteur énergétique, la décentralisation de la prise de décisions entrepreneuriales et opérationnelles de la SNEL a fréquemment fait l'objet de discussions. Le système de prise de décision centralisé de la SNEL n'est pas efficace pour gérer un système couvrant un pays de la taille de la RDC. Mais le gouvernement sait également qu'un système énergétique unifié est un symbole important d'unité nationale. Par conséquent, il est impératif que toute réorganisation de la SNEL soit accompagnée d'une réglementation sectorielle, de planification des investissements et de mécanismes de financement et également d'un plan de gestion et d'entretien des infrastructures existantes; la RDC et les entreprises publiques ayant tendances à privilégier les budgets d'investissement au détriment des budgets de fonctionnements,

Défis et Approches Alternatives

Les administrateurs de la SNEL sont contrôlés de très près par le gouvernement et n'opèrent pas sur une base commerciale. En l'absence d'un régulateur dans ce secteur, la SNEL joue un rôle prépondérant dans le secteur énergétique puisqu'elle contrôle les sites d'Inga I et II (70 % de la capacité de production du secteur), ainsi que le système de transmission et de distribution. Étant donné la position monopolistique de la SNEL, une augmentation de la performance du secteur signifie l'augmentation de la performance de la SNEL. Le gouvernement est prêt à considérer une restructuration en profondeur de l'entreprise d'État afin d'améliorer la performance du secteur et afin d'attirer des investissements privés pour le développement de l'immense potentiel

énergétique, particulièrement hydroélectrique, du pays. Il faut cependant noter que la principale faiblesse de la SNEL provient du résultat des actions gouvernementales elles-mêmes. Par exemple, les difficultés de paiement de la SNEL sont grandement attribuables à l'incapacité des entités du secteur public à payer leurs factures d'électricité. L'interférence du gouvernement a empêché la mise en œuvre d'une politique stricte de déconnexion des consommateurs qui ne paient pas leurs factures. Également, l'hésitation du gouvernement de la RDC à ajuster les tarifs au niveau du recouvrement des coûts réels, pour des raisons politiques, a miné la capacité de la SNEL à opérer sur une base commerciale. Enfin, la politique gouvernementale encourage une « sur-embauche » à la SNEL (1,5 employé par cent clients, bien au-dessus de la pratique normale) et ne supporte pas la productivité et la saine gestion. Il résulte, de ces facteurs (et d'autres encore) un piètre entretien du système énergétique, un manque de fiabilité de l'approvisionnement, ainsi qu'une faillite technique du secteur qui ne collecte des revenus que sur moins de 50 % de l'électricité qu'il produit.

En outre, le gouvernement a subventionné la SNEL pour entretenir la dette à long terme et pour l'investissement de secours. Il garantit également la dette à long terme de la SNEL, ce qui entraînerait un passif sur le bilan gouvernemental. La SNEL a également d'importantes responsabilités sociales, par exemple en ce qui concerne des arriérés salariaux, des indemnités de départ impayées et des contributions de pensions non-capitalisées (voir la Section 4). Le programme de restructuration qui est, en ce moment, proposé pour la SNEL n'aborde pas de manière adéquate des questions de responsabilités sociales, qui ont grandement augmenté au cours des dernières années.

Réformes du secteur public

Réformer la SNEL est un pré requis à toute tentative sérieuse afin d'améliorer les résultats du développement de ce secteur. Le gouvernement de la RDC et les gestionnaires de la SNEL ont développé un programme de priorité afin d'améliorer les deux secteurs et la gestion des services dans un délai de cinq ans. Le gouvernement reconnaît le besoin d'une approche multidisciplinaire qui analysera tant l'interne (l'exploitation de la SNEL), que l'externe (selon le contexte plus large dans lequel elle opère). La capacité institutionnelle et commerciale de la SNEL est renforcée par des vérifications internes et externes des systèmes de gestion financière, des systèmes d'approvisionnement, des pratiques commerciales, de facturation, du recouvrement, des systèmes de gestion de l'information et de la gestion des ressources humaines de la compagnie. Afin d'améliorer la transparence et la supervision, des procédures seront établies afin d'effectuer plusieurs de ces vérifications (états financiers par exemple) tant régulières que publiques. Cette compagnie a été transformée en société à responsabilité limitée depuis le 31 décembre 2010 (bien que d'autres étapes soient encore nécessaires à l'officialisation de son statut, dont la nomination d'un Conseil de Direction). Enfin, les rapports de la SNEL avec

d'autres entités du secteur de l'énergie (tant publiques que privées) seront révisés, afin d'élaborer un cadre de partenariat rationnel.

Participation du secteur privé

Étant donné les énormes besoins d'investissement en capitaux et en expertise opérationnelle dans ce secteur, ainsi que les défis auxquels fait face la SNEL, la participation du secteur privé est essentielle. Une initiative qui avait été considérée jusqu'à récemment, a été de faire appel à un opérateur privé par appel d'offre international afin d'octroyer un contrat de gestion qui permettrait de faire avancer et de consolider les réformes de la gouvernance du secteur énergétique. Cependant, ce processus est en suspens pour l'instant. Une stratégie similaire avait été engagée pour la gestion privée des installations hydrauliques de la Régideso et l'échec de cette tentative suggère que la désignation d'un opérateur privé pour la SNEL s'avèrera difficile. L'entretien du système de transmission doit impérativement être confié à un opérateur privé sous contrat de gestion.

En ce qui concerne les investissements privés, depuis 1994 le gouvernement permet aux opérateurs privés de construire de petits systèmes de production et de distribution d'électricité dans des villes secondaires. Le ministère de l'Énergie, travaillant avec le Fonds de Promotion et de l'Industrie (FPI) a déjà réussi à inciter le secteur privé à prendre en charge le système d'électricité de la SNEL pour quelques grandes villes (par des accords de construction-propriété-exploitation – CPE). À Tshikapa par exemple (d'une population approximative de 1,4 million), la compagnie du secteur privé *EDC* a démarré ses opérations en mars 2009, après avoir rétabli le système entier (la production et les raccordements MT/BT des ménages) avec un investissement approximatif de 8 millions \$ alors que l'objectif initial était de connecter environ 10 000 clients en quelques années. Le gouvernement souhaite maintenant poursuivre dans cette voie avec l'objectif d'octroyer plus de projets d'électrification menés par le secteur privé dans les villes secondaires. De plus, la Loi sur l'Électricité, se propose d'établir, un cadre plus adapté pour la participation du secteur privé dans le secteur énergétique. Par exemple, il y a beaucoup de potentiel pour de petits et très petits projets hydroélectriques en RDC, et il existe des entrepreneurs du secteur privé qui requièrent une expertise technique pour les mettre en œuvre avec succès, si le financement à long terme est rendu disponible. Des mécanismes sont cependant nécessaires pour rendre le financement à long terme disponible pour de petits projets hydroélectriques auxiliaires (ou complémentaires) bien structurés de production et de distribution d'électricité.

Il est essentiel que les réformes du secteur public décrites ci-dessus soient mise en place afin que les objectifs de la RDC d'attirer une plus grande participation du secteur privé soient réalisables. Pour les investisseurs privés (à l'exclusion des projets miniers), la solvabilité du secteur demeure une inquiétude critique. A ce jour, la SNEL n'est pas un partenaire solvable pour les investisseurs privés : la SNEL ne recouvre 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 cruciale pour attirer les investisseurs privés.

Stratégie du Secteur

Étant donné les défis considérables dans le secteur énergétique, le gouvernement de la RDC a établi une approche par étape afin d'atteindre ses objectifs. À court terme, le gouvernement de la RDC souhaite réhabiliter ses actifs de production et de transmission existants, en ajouter de nouveaux là où le tout peut s'effectuer rapidement et mettre en œuvre des réformes de la SNEL afin d'améliorer la gestion et la performance de l'entreprise d'État.

À moyen et long terme, et selon le succès de la première phase, la stratégie du gouvernement de la RDC inclut le développement de capacité de production et de transmission (tant pour accroître la croissance économique des ménages que pour développer son potentiel en exportation énergétique), une plus grande participation du secteur privé dans le secteur énergétique (tant en ce qui concerne l'exploitation que la gestion ainsi que les investissements en capitaux), et la restructuration de la SNEL et du secteur dans l'ensemble.

Stratégie à court terme. *Une réhabilitation urgente et de nouveaux investissements* – La RDC est en ce moment engagée dans la réhabilitation de ses actifs de production et de transmission sur une base urgente. Réorganiser et financer l'entretien des installations existantes est un pré requis technique pour le développement de production supplémentaire. Les projets spécifiques incluent :

- Le gouvernement de la RDC poursuit la réparation et la stabilisation des petites centrales énergétiques et des systèmes de transmission dans la région du Katanga (en utilisant des lignes de crédit fournies par des sociétés minières), bien qu'il convienne de noter que la capacité totale disponible de toutes les centrales du Katanga est seulement de 458 MW.
- La construction de nouvelles stations hydroélectriques : 60 MW à Katende avec un financement du gouvernement indien, 9 MW à Kakobola, avec un financement non identifié à ce jour, 120 MW à Zongo 2 avec un financement du gouvernement chinois, et 145 MW à Ruzizi III (détenu par la RDC, le Rwanda et le Burundi) selon un schéma PPP.
- Les investissements prévus au Projet de Développement des Marchés d'Électricité pour la consommation Domestique et à l'Export (PMEDE, sur financement Banque Mondiale) augmenteront la capacité à Inga I et II à 1 300 MW.
- La ligne de transmission HVDC de Inga à Kolwezi puis au Katanga et les lignes de transmission du Katanga sont rénovées sous le projet SAPMP (Projet de Marché d'Électricité d'Afrique Australe de la Banque Mondiale).

- La rénovation et l'expansion du système de distribution de Kinshasa.
- De nouvelles lignes de transmission à haut voltage (400 kV) sont en construction du site de l'Inga jusqu'à celui de Kinshasa puis entre celui de Fungurume dans le Katanga jusqu'à la frontière avec la Zambie.

Notons qu'alors que les investissements se poursuivent à Inga et augmenteront la capacité et la fiabilité électrique en RDC, la question, politiquement sensible, de la répartition de cette capacité additionnelle entre les grandes industries (particulièrement du secteur minier), l'exportation au SAPP, les ménages et les petites entreprises (principalement situées à Kinshasa), va se poser.

Le gouvernement devra équilibrer, d'une part, les impératifs politiques afin d'augmenter la capacité disponible à Kinshasa pour les besoins sociaux et, d'autre part, les impératifs commerciaux pour rendre plus d'énergie disponible pour l'usage commercial dans les régions de Kinshasa et du Bas-Congo. Un facteur de limitation additionnel à moyen terme est que la capacité réelle de la ligne à haute tension C. C. (CCHT) d'Inga aux mines du Katanga est fortement réduite à cause du manque d'entretien, et fonctionne déjà à sa réduction limite. Les 350 MW de capacité additionnelle de la ligne qui résultera du projet SAPMP ne seront disponibles qu'en 2014.

Les réformes de la SNEL – La RDC développe un programme de renforcement de la capacité de gestion de la SNEL et du ministère de l'Énergie afin de mettre en œuvre de vastes et complexes projets dans le secteur public et privé. Par le passé, la mise en œuvre d'un vaste projet de réhabilitation (pour les lignes de transmission et la centrale d'Inga) a été inefficace du fait d'une préparation inadéquate, d'importants retards et de dépassements de coûts. Le développement du projet par le secteur privé a été pénalisé par le manque d'expérience de la SNEL et du Ministère sur les questions des PPP et par l'usage de procédures non transparentes pour le développement de projets financés par le secteur privé. Le statut de la SNEL a évolué depuis du fait des politiques de désengagement de l'État et de la transformation des entreprises publiques par (i) l'abandon du statut d'entreprise publique, (ii) la nomination d'un conseil de direction et (iii) la publication des comptes. Le nouveau conseil de direction doit signer un contrat de gestion avec le gouvernement qui définit les objectifs et les obligations qui devront être vérifiés par des audits financiers et techniques. Bien que ce contrat de gestion de la SNEL soit pour l'instant, suspendu, des entreprises de consultants et d'autres prestataires de services seront engagés par des contrats de services techniques afin d'assister la SNEL dans ses processus internes. De plus, un contrat de gestion pour le système de transmission existant est en préparation, comme élément du projet SAPMP de la Banque mondiale, avec un volet spécifique portant sur l'affectation des ressources à l'entretien du réseau.

Stratégie à long terme. *Investissements dans la production et la transmission* – L'option la plus apte à répondre aux besoins énergétiques à moyen terme est l'ajout d'installations électriques directement dans la région du Katanga. Les possibilités incluent des

installations additionnelles dans les centrales hydroélectriques déjà existantes, là où cela est possible, ou la construction de nouvelles centrales hydroélectriques et d'infrastructures de transmission (comme de nouvelles centrales de production entièrement financées par les entreprises minières qui bénéficieraient ainsi d'une électricité à faible coût en acquittant un tarif spécial, ou des centrales indépendantes construites par le secteur privé sur la base de contrats CPE ou de concessions avec le paiements de redevances appropriés). Les centrales indépendantes seraient financées selon des conditions commerciales (à condition que la solvabilité du secteur soit rétablie), la banque jouant le rôle de catalyseur et contribuant aux garanties partielles de risques (GPR) ou, potentiellement, un financement de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD). La participation de l'IFC et de la MIGA permettrait d'attirer des investisseurs de qualité qui pourraient ainsi s'appuyer sur les bailleurs de fonds pour conforter et garantir leurs investissements dans le pays, Des centrales thermiques d'appoint pourraient aussi être installées à côté des mines. Cependant, les problèmes logistiques, entre autres le transport du carburant, élèveraient les coûts de l'électricité et les rendraient non rentables pour l'industrie minière.

Pour augmenter la capacité de production électrique de la RDC à moyen terme, le projet Inga III, - projet hydroélectrique de centrales au fil de l'eau d'une capacité de 4 320 MW- reste le choix logique : d'une part, tel que le démontre le déficit de capacité actuel et les estimations de la demande, il y aura une demande plus que suffisante en RDC et dans le SAPP pour consommer la capacité prévue d'Inga III et d'autre part, les délais d'exécution du projet et l'absence d'autres projets de production de grande capacité suggèrent qu'il n'y a pas d'alternative pour la production de capacité suffisante à un coût similaire dans des délais semblables.

Étant donné les délais de réalisation du projet (la mise en service interviendrait au mieux dans les 10 ans suivant le démarrage du projet) la Banque Mondiale continuera à s'engager activement dans les étapes préliminaires : Une implication en amont permettra à la Banque Mondiale d'influencer le processus de développement du projet, en particulier pour les mesures de protection et de maximisation du potentiel de réduction de la pauvreté associé au projet. AFTEG a permis, avec l'appui du PPIAF, d'effectuer une étude de faisabilité pour assister le processus de décision du gouvernement quant à la structure du financement d'Inga III, fortement supportée par le gouvernement de la RDC. Un montant de USD 3 millions d'assistance technique et légale a été attribué – via le PMEDE- pour assister le gouvernement dans les étapes nécessaires au développement d'Inga III. Le développement du projet avançant, la Banque Mondiale devrait s'engager davantage sur les questions environnementales et de mesures de protection, en plus d'assurer la maximisation des recettes du gouvernement provenant du développement de ses projets à faible coût et de fournir un appui au gouvernement pour l'utilisation optimale des revenus additionnels générés par Inga III.

Il est clair que de nouveaux investissements substantiels sont requis dans le secteur énergétique néanmoins, la gestion des capitaux doit être ambitieuse afin d'obtenir des bénéfices maximaux sur le développement; ce qui sera un défi à relever.

L'une des préoccupations principales concerne le vaste potentiel de production d'énergie hydroélectrique en RDC qui ne doit pas être contrôlé par un petit groupe de bénéficiaires tels que l'industrie minière ou les clients potentiels de l'exportation. Bien que ces principaux clients soient les piliers du développement du secteur énergétique, il sera crucial de répartir équitablement les bénéfices du développement du secteur à la population de la RDC.

Une plus grande participation du secteur privé – Les principaux obstacles à la participation du secteur privé dans le secteur de l'énergie sont (i) l'incapacité de couvrir les coûts, (ii) l'absence d'une réglementation claire concernant les PPP, (iii) le risque politique élevé associé à la RDC, (iv) le climat des affaires et (v) le monopole de la SNEL pour la production et la distribution. Parmi ces facteurs, l'obstacle principal est probablement le recouvrement inadéquat des coûts, principalement attribuable à l'irrégularité du paiement de leurs factures d'électricité des sociétés publiques. Ce problème de défaut de paiement doit être réglé en priorité sinon les augmentations tarifaires et l'amélioration de la qualité du service ne mèneraient qu'à des taux de défaut de paiement plus élevés et à des déficits non techniques. Étant donné le faible coût de production de l'électricité en RDC, attribuable à la prédominance de centrales hydroélectriques qui sont déjà amorties en grande partie, les perspectives pour rétablir la solvabilité du secteur à un niveau tarifaire raisonnable sont bonnes, si l'engagement politique est maintenu.

En plus de ces étapes fondamentales, des initiatives complémentaires visant à créer un environnement financier susceptible d'attirer le secteur privé seront nécessaires. Cela peut inclure des mécanismes de crédits et subventions pour fournir une aide partielle aux promoteurs des projets par des apports financiers d'une ou plusieurs institutions financières. De tels mécanismes ont facilité le développement de petits systèmes par des sociétés privées et des coopératives, par exemple au Sri Lanka et au Cambodge. Les financements des banques commerciales sont, en ce moment, tellement inadaptés aux investissements à long terme (par exemple, le financement est disponible principalement en devises fortes, les taux d'intérêt sont élevés (soit environ le taux LIBOR en plus d'au moins 700 bps par an) et il y a des exigences de fonds propre de 40 %), qu'ils contribuent de fait à raréfier l'accès aux capitaux à long terme. De plus les prêts établis en RDC sont dans la grande majorité des cas, des prêts à court terme d'une maturité de 0,5 à 1 an alors que pour les secteurs de la construction et des infrastructures les prêts devraient avoir une maturité supérieur à 10 ans. Quelques banques nationales et internationales travaillent à l'amélioration de ces conditions de financement mais il s'avère quasi impossible d'obtenir aujourd'hui un quelconque financement bancaire pour des projets d'infrastructure.

Restructuration du secteur – Le gouvernement de la RDC envisage une structure entièrement libéralisée pour le secteur énergétique à moyen terme et a préparé l'ébauche d'une Stratégie pour l'Électricité et d'une Loi sur l'Électricité qui, à bien des égards, cherche à promouvoir de meilleures pratiques quant à la protection des droits de propriété, à la responsabilité sociale et environnementale et à la réglementation et l'administration. Les projets de Loi et de la stratégie doivent encore être soumis au Conseil des ministres. Lors de la rédaction de ce chapitre, plusieurs détails importants étaient encore en cours d'élaboration, par exemple la définition des responsabilités quant à la révision tarifaire et à la fixation des tarifs, entre le régulateur et les ministères gouvernementaux.

La structure envisagée pour le secteur impliquerait que la SNEL subisse une restructuration incluant une décentralisation fonctionnelle et géographique. La participation du secteur privé aux entités qui succéderont à l'institution actuelle pourrait être de diverses formes tels que : l'octroi de contrats de services ou la gestion d'unités commerciales telles que la distribution de l'électricité à la clientèle privée. Il faudra certainement plusieurs années de concertations pour effectuer les réformes politiques et institutionnelles qui détermineront le rôle de la SNEL et les entités qui lui succéderont. Un contrat de gestion privée de la SNEL (actuellement en suspens) pourrait précéder la restructuration de la compagnie. Vus les faiblesses actuelles techniques, administratives et managériales et la fragilité générale du secteur énergétique, la mise en œuvre du programme de réformes devra être effectuée très soigneusement pour éviter un effondrement total du secteur.

L'ébauche de la Stratégie du secteur de l'électricité et l'ébauche de la Loi sur l'électricité établissent des principes bénéfiques à moyen terme pour la promotion de l'électrification. Ils incluent une disposition pour l'introduction de la concurrence par des opérateurs du secteur privé qui seraient ainsi autorisés à produire et à distribuer de l'électricité directement aux consommateurs à des prix qui assurent la viabilité financière des nouveaux projets, la décentralisation du système en entités régionales avec une coordination nationale pour la production et la transmission pour les grandes centrales et la création d'un régulateur national. L'ébauche de la Stratégie envisage également qu'une Agence d'Électrification soit établie. Il sera difficile d'établir la réglementation du libre marché avec le niveau de compétence, l'intégrité et l'indépendance nécessaires.

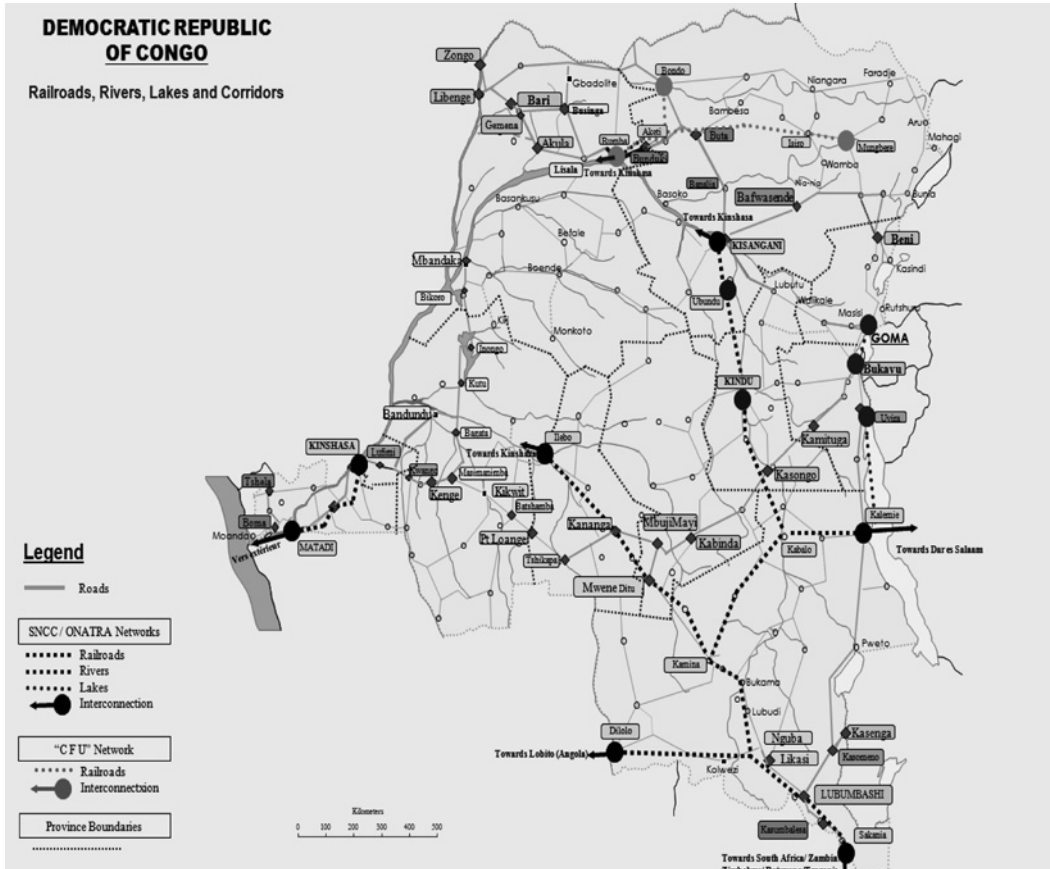
b. Le Secteur du Transport⁴

Vue d'ensemble du secteur

Le développement du secteur des transports en RDC est un élément majeur de la politique contre la pauvreté adoptée par le gouvernement dans la PSR de 2007. Ce secteur joue un rôle structurant important pour l'économie entière. C'est un catalyseur essentiel de la croissance de production du secteur de l'agriculture, de l'amélioration la concurrence commerciale interne et externe, du support de la croissance du secteur minier

et du combat contre le malaise qui affecte les communautés isolées. Malheureusement, ce secteur vit, en ce moment, une crise profonde dont l'impact continue de limiter la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs de croissance économique à court et à moyen terme.

Carte 1.2: Le Réseau des Infrastructures de transport en RDC



Source : Banque mondiale, 2009

Aujourd'hui, la majeure partie du territoire de la RDC est inaccessible. Des 10 capitales provinciales, seulement 4 sont reliées à Kinshasa par des routes, alors que les autres sont uniquement accessibles par les airs ou la navigation. Les communications entre ces capitales et d'autres centres provinciaux (en excluant l'accès aux zones rurales) sont souvent impossibles. L'unité nationale et la stabilité économique sont les deux principales priorités de la RDC, alors qu'il est clair que le secteur des transports a un rôle vital à jouer dans ces deux priorités. Cependant, il ne peut jouer un tel rôle sans que des efforts considérables soient faits pour rationaliser sa gestion et son administration.

Le secteur des transports en RDC est à l'image de l'immensité du pays et compte sur différents modes de transport. Le secteur est basé sur les quatre principaux réseaux

de routes, de chemins de fer, d'aéroports et de ports fluviaux et maritimes (voir la Carte 1.2). Ces sous-secteurs sont gérés et entretenus par des acteurs publics et privés qui mènent des activités commerciales officielles et informelles.

En RDC, les activités de transport gérées par des entreprises publiques génèrent un chiffre d'affaires annuel d'environ 300 millions USD soit 2,8 % du PIB national. Ces statistiques représentent uniquement une fraction du poids économique de ce secteur puisqu'elles ne tiennent pas compte la part du secteur informel et la part du secteur officiel gérée par le privé pour lequel des informations fiables ne sont pas disponibles.

Les plus importantes entreprises du secteur des transports sont les suivantes (par ordre alphabétique) :

- CFU (Chemin de Fer des Uélés) est un réseau de chemins de fer (actuellement non opérationnel) dans la partie nord-est de la RDC, de Bumba à Mungbere, desservant Aketi, Isiro et Bondo;
- DVDA (Direction des Voies de Desserte Agricoles) est l'agence paragouvernementale qui gère et entretient les routes secondaires et rurales avec le soutien de la RVF et la participation des communautés locales;
- ODR (Office Des Routes) gère et entretient les routes nationales et régionales du pays. Cette agence est structurée autour de brigades du travail, présentes dans tout le pays, qui assurent l'entretien du réseau et le contrôle des travaux routiers;
- ONATRA (Office National des Transports) est l'agence nationale des transports. Elle joue un rôle clé dans le transport maritime (entretien, gestion et administration des installations portuaires, incluant la manutention), le transport fluvial (la gestion des installations portuaires sur tous les fleuves et rivières et sur le lac Mai-Ndombe, les services de transport fluvial) et le transport ferroviaire (investissements, gestion des infrastructures et administration du CFMK Chemin de fer Matadi-Kinshasa, et de CFU le chemin de fer urbain de Kinshasa);
- RVA (Régie des Voies Aériennes) est l'entreprise paragouvernementale chargée de la gestion et de l'entretien des principales installations aéroportuaires et du contrôle de la circulation aérienne en RDC. Ces responsabilités sont complétées par celles de la Direction de l'Aviation Civile (DAC), qui gère environ 50 aérodromes de seconde classe et est responsable de l'application des normes de sécurité et de sûreté dans l'industrie aéroportuaire et de l'aviation en conformité avec les normes internationales fixés par l'OACI;
- RVF (Régie des Voies Fluviales) est l'entreprise paragouvernementale responsable des voies fluviales, du dragage de la partie amont du fleuve Congo et de ses affluents, de Kinshasa à Kisangani ainsi qu'à Ilebo;

- RVM (Régie des Voies Maritimes) est l'entreprise paragonnementale responsable des voies maritimes, du développement et de l'entretien des routes navigable de la section aval du fleuve Congo de Matadi à l'océan; et
- SNCC (Société Nationale des Chemins de fer du Congo) est la compagnie de chemins de fer nationale de la RDC. Elle joue un rôle clé pour le transport ferroviaire, fluvial et lacustre dans la partie sud-est de la RDC.

Toutes entreprises de transport les plus importantes (par le nombre d'employés, la valeur des actifs ou le chiffre d'affaires) en RDC sont des entreprises d'État. Ce monopole dans le secteur des transports est aussi bien à l'origine du problème qu'au centre des solutions face à la situation à laquelle le secteur fait face. Les opérateurs privés des infrastructures ou des services de transport ont, néanmoins, un rôle important dans ce secteur tel que le démontre la cinquantaine de compagnies aériennes qui sont enregistrées dans le pays. Cependant, la plupart de ces compagnies sont petites, sous-capitalisées, et échappent à la réglementation technique et économique à cause de la nature informelle du fonctionnement de ces entreprises. La figure 1.4 illustre la complexité des rôles et responsabilités des acteurs de ce secteur.

Sous-secteurs. *Transport fluvial et lacustre* – Le sous-secteur du transport fluvial et lacustre est organisé autour de trois ports ayant un accès à la mer (Matadi, Boma et Banana), qui sont situés à l'embouchure du fleuve Congo (voir la Carte 1). Le port de Matadi est le plus vaste des trois et compte pour 95 % de la circulation totale (environ 1,8 million de tonnes en 2006), dont la majeure partie est liée à l'activité économique de la région du Bas-Congo et de Kinshasa. Le réseau fluvial de la RDC représente plus de 16 238 kilomètres de voies navigables et de lacs. Le fleuve Congo et ses affluents fournissant un accès vital et à faible coût à la plus grande partie de l'arrière-pays de la RDC (voir la Carte 1). Les réseaux ferroviaires et routiers sont construits, pour la majeure partie, pour raccorder et compléter le réseau fluvial. La majorité des services de transport maritime en RDC est assumée par de petites entreprises privées informelles pour lesquelles il n'existe pas de statistique. Cependant, il est évident que ces entreprises jouent un rôle critique dans les connections entre les différents centres économiques du pays. Par exemple, en 2006, les quarante ports fluviaux de l'ONATRA ont à eux seuls enregistré une circulation de 232 000 tonnes de marchandises et de 134 303 passagers, principalement à Kinshasa et à Kisangani. De telles statistiques suggèrent que la circulation totale sur les voies fluviales en RDC excède certainement un million de tonnes par an, ce qui est considérable, et met en lumière le rôle clé que joue ce mode de transport dans l'économie nationale.

Le transport routier – Dans le cadre du réseau multimodal des transports en RDC, les routes jouent un rôle de liaison essentiel. Même si les services de transport routier sont principalement offerts sur de courtes distances à cause de la qualité et de la densité

du réseau routier, ils contribuent grandement au commerce national et international et fournissent un accès essentiel aux zones rurales. Le transport routier, comme le transport maritime, est principalement fourni par des centaines, sinon des milliers, d'opérateurs privés informels; (il existe cependant quelques grandes entreprises privées qui représentent un volume non négligeable) Puisqu'aucune donnée n'est accessible pour les entreprises informelles, il est impossible d'estimer le volume de leur transport ou leur chiffre d'affaires, néanmoins, il est évident qu'elles jouent un rôle essentiel dans l'économie nationale.

Le réseau routier, qui représente 152 400 km de routes, recouvrant le pays peut être classifié en trois catégories :

- Il y a 58 385 km de routes nationales, dont seulement 2 801 km sont pavés. La section pavée du réseau se trouve principalement le long du couloir Matadi-Kinshasa-Lubumbashi (RN1). En 2006, environ 2 millions de tonnes de marchandises ont été transportées uniquement pour le couloir Matadi-Kinshasa, la section routière la plus achalandée du pays.
- Il y a 86 615 km de routes donnant accès aux zones rurales et aux routes locales; et
- Il y a 7 400 km de routes urbaines.

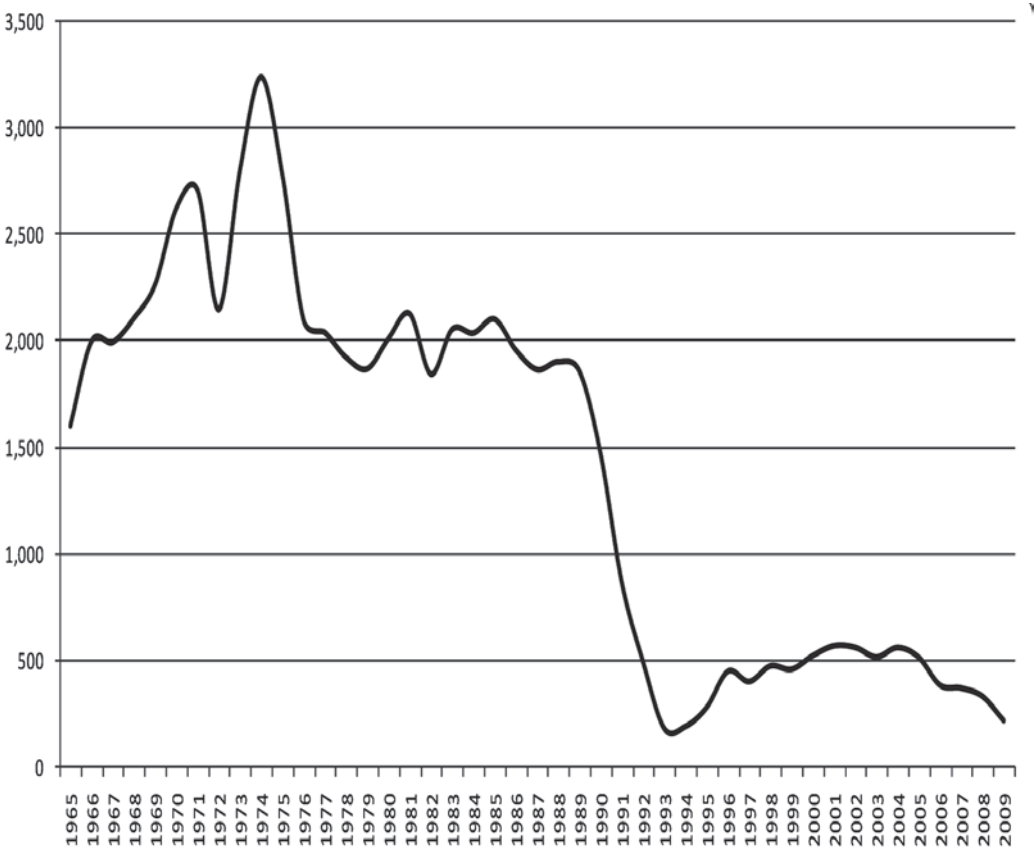
Sur les 152 400 km de routes du pays il est important de noter qu'une très faible partie est pavée. Même si l'on constate une amélioration notable ces dernières années, le taux est encore extrêmement bas. Il est également important de noter que les budgets nécessaires à l'entretien du réseau routier est largement insuffisant, et qu'en conséquence la circulation durant la saison des pluies sur les routes en terre est difficile.

Uniquement 5 % à 10 % des routes sont en bonnes conditions, les autres sont impraticables, dépourvues de toute signalisation et nécessitent d'importants travaux de réhabilitation. De plus, la plupart des routes prioritaires ressemblent aujourd'hui à des routes tertiaires en mauvaises conditions. La circulation en véhicule motorisé y est souvent impossible mis à part pour les motocycles.

Chemins de fer – La RDC a trois réseaux ferroviaires indépendants, pour un total de 5,000 km. Le volume total estimé du transport ferroviaire du fret en 2008 est estimé à 1 million de tonnes, ce qui peut se traduire par environ 420 millions de tonnes-kilomètres :

CFMK (Chemin de fer Matadi-Kinshasa) est une entité d'ONATRA qui administre une voie de 366 km de long de Matadi à Kinshasa, reliant les principaux ports du pays à la capitale et aux sections navigables du fleuve Congo. En 2006, CFMK a transporté environ 150 000 tonnes de marchandises et 800 000 passagers, ce qui peut se traduire par environ 60 millions de tonnes-kilomètres;

Figure 1.1: Volume de circulation du fret de la SNCC (tonne-kilomètre)



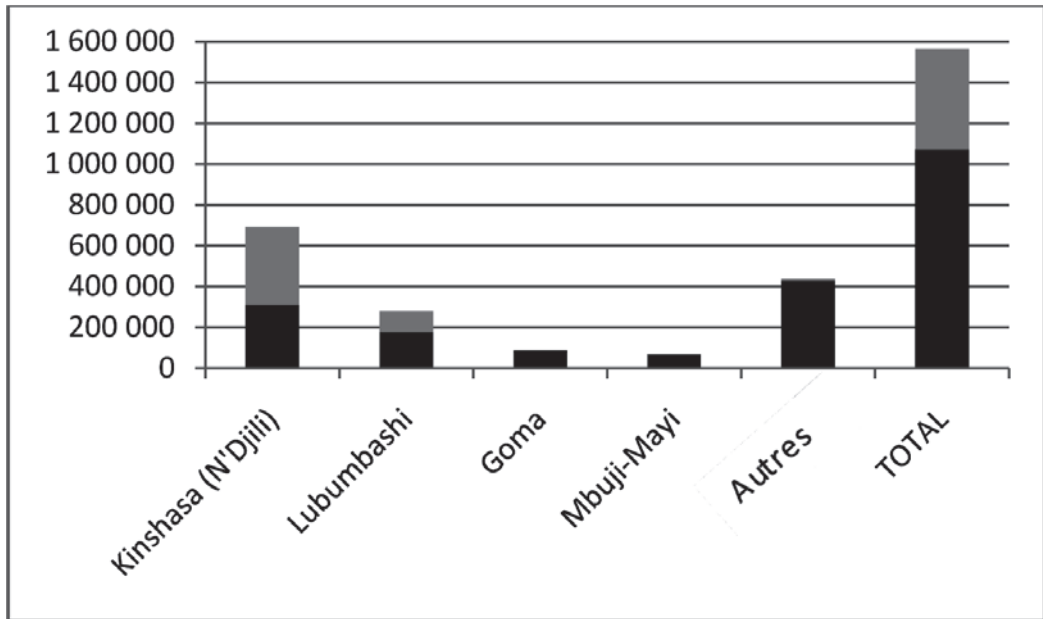
Source : SNCC, 2009

Le réseau ferroviaire de la SNCC dans le sud-est du pays est le plus vaste de la RDC (3 641 km) et fait partie du seul réseau intégré de chemins de fer de l'Afrique subsaharienne. Sur ce système interconnecté, les marchandises peuvent être transférées par voies ferrées de la RDC par la Zambie jusqu'au port de Durban en Afrique du Sud et à Dar Es-Salaam en Tanzanie. En 2008, la SNCC a transporté 900 000 tonnes de marchandises et 170 000 passagers, pour un équivalent de 360 millions de tonnes-kilomètre. En 2009, il était prévu que le volume de transport n'atteindrait que 218 millions de tonnes-kilomètre – un résultat qui est au-dessous de 90 % des volumes maximaux enregistrés dans les années 1970 (voir la figure 1.1). Les deux tiers de la circulation totale des marchandises sont transportés sur la section entre Kolwezi, Tenke, Lubumbashi et Sakania (voir la Carte 1.2) et est principalement lié à la circulation minière associée aux activités de la ceinture de cuivre de la RDC.

CFU, le Chemin de Fer des Uélés, est d'une longueur de 1 026 km et de 0,6 m d'écartement de voie dans le nord de la RDC (reliant les mines d'or du Kilo Moto au fleuve Congo). Il n'est pas opérationnel en ce moment.

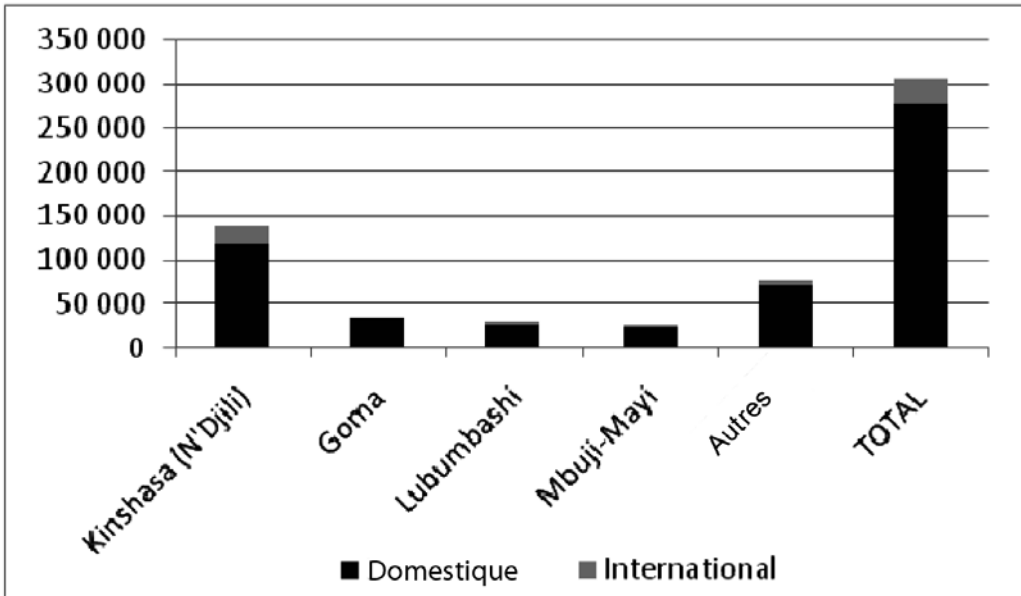
Le transport aérien – Le transport aérien de la RDC prévaut en tant que meilleur moyen de relier certaines régions isolées à la capitale du pays et est aujourd’hui, vital pour le commerce local. Le pays compte un total de 270 terrains d’aviation publics et privés, dont seulement 5 sont des aéroports internationaux – à savoir Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani, Goma et Gbadolite. En 2009, 50 compagnies d’aviation privées étaient enregistrées en RDC.

Figure 1.2: Nombre annuel de passagers aériens en 2008



Source : RVA

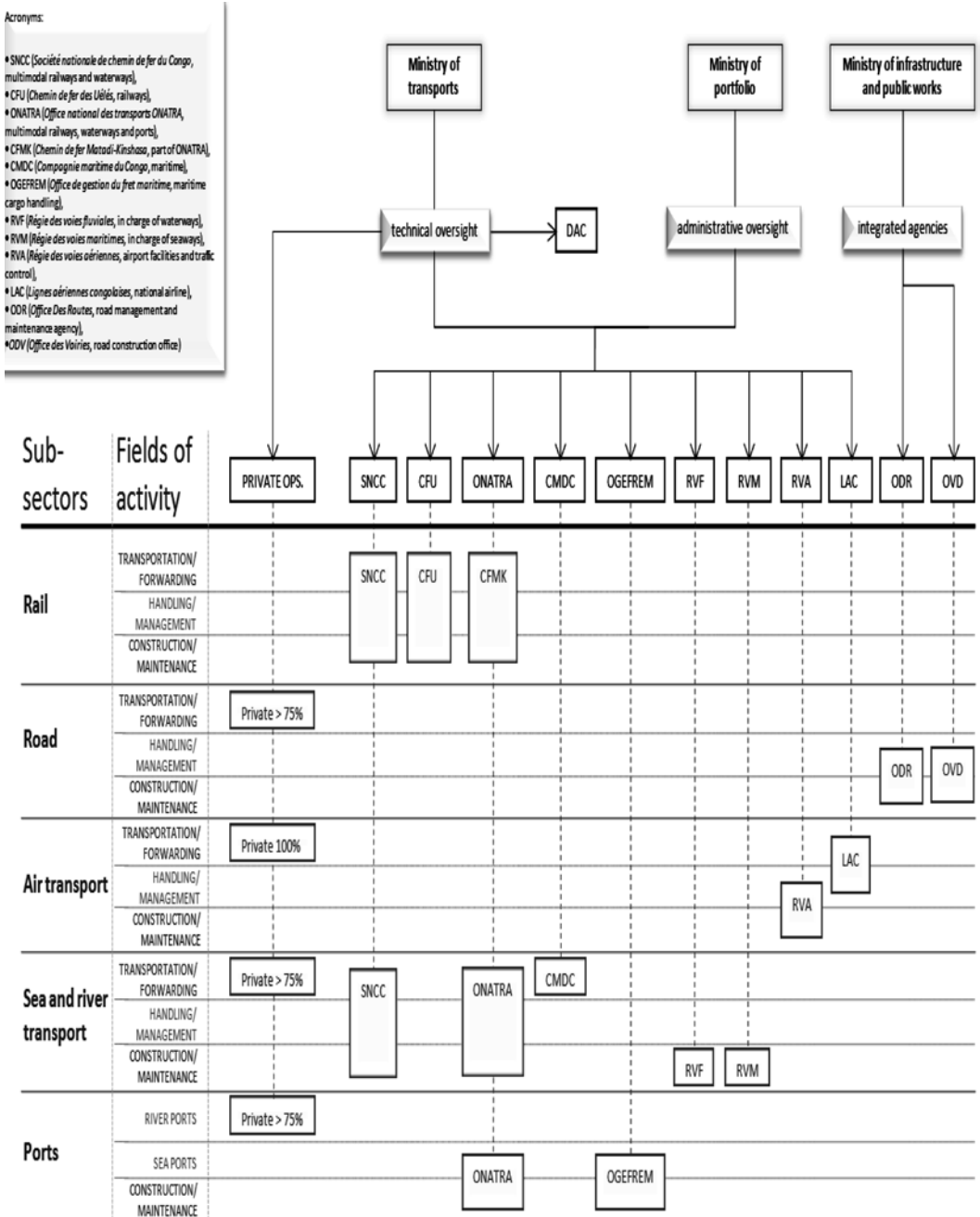
Figure 1.3: Volume annuel des marchandises en 2008 (tonnes)



Source : RVA, 2009

En 2008, près de la moitié de la circulation totale des passagers aériens en RDC fut effectuée à l'aéroport N'Djili de Kinshasa (44 %) et près de 80 % des passagers internationaux sont partis ou ont atterri à cet aéroport (voir la figure 1.2). Une part importantes des voyageurs internationaux des aéroports de Lubumbashi et de N'Djili à Kinshasa voyagent en fait entre ces deux villes mais évitent les lignes aériennes congolaises en raison de leur piètre historique en matière de sécurité : ces passagers prennent une correspondance soit à Nairobi ou à Johannesburg. Le nombre total de passagers aériens annuels à l'aéroport N'Djili, principal aéroport de la RDC, a doublé au cours des dix dernières années, passant de 268 000 en 1999 à 694 000, les statistiques pour l'ensemble du pays s'élèvent à 1,5 million de passagers en 2008 (avec 1 million de passagers nationaux). Notons que l'ensemble des compagnies immatriculées en RDC sont inscrites sur la liste noire de l'Union Européenne et ne peuvent donc pas opérer en Europe. Cela revient à instaurer de fait un quasi monopole pour les vols internationaux aux compagnies étrangères.

Figure 1.4 : Responsabilités et Organisation dans le secteur des transports en RDC



Source : Auteurs sur base des informations du gouvernement

Le volume de cargaisons aériennes à l'aéroport N'Djili de Kinshasa a augmenté de même manière que celui des passagers, passant de 40 000 tonnes en 1999 à près de 140 000 tonnes en 2008. Environ 308 000 tonnes dans l'ensemble du pays (voir la figure 1.3) ont été prises en charge par la RVA en 2008 (280 000 tonnes au niveau national). Les figures 1.2 et 1.3 montrent clairement que la majeure partie de la circulation aérienne de la RDC est nationale. Du fait de la taille du pays et des mauvaises conditions des transports terrestres, la RDC est (avec l'Afrique du Sud, le Niger et l'Éthiopie) un des rares pays d'Afrique subsaharienne à avoir un important marché intérieur de circulation aérienne.

Concurrence dans le Secteur. Pour des raisons historiques et géopolitiques, la partie officielle du secteur des transports n'a pas été établie sur les principes de marché et de concurrence et a favorisé l'établissement d'entreprises d'État avec des monopoles d'exploitation pour les sous-secteurs. Par conséquent, la concurrence intra-modale n'est pas possible dans la plupart des secteurs où les entreprises d'État sont actives, tels que les chemins de fer, la gestion des installations portuaires ou la gestion des aéroports. La concurrence émanant du secteur informel, principalement pour le transport routier et fluvial, et des sous-secteurs officiels de l'aviation, est forte et a un impact sur les entreprises d'État du secteur. La concurrence entre les opérateurs et les compagnies pour le transport intra et intermodale est effective dans tout le pays. Comme mentionné ci-dessus, 50 compagnies aériennes privées sont en concurrence sur le marché intérieur pour transporter un million de passagers et 280 000 tonnes de marchandises par an. De même, la perte considérable de parts du marché par le CFMK dans le couloir Matadi-Kinshasa depuis 2000 (de 90 % dans les années 1990 à moins de 10 % en ce moment) qui a suivi la réhabilitation de la route fournit un indicateur intéressant sur la concurrence entre les services de transports officiels et informels. Néanmoins, pour certaines catégories de marchandises et sur certains corridors, les entreprises d'État exercent toujours des monopoles actifs attribuables aux contraintes liées à la capacité des infrastructures et aux manques de services alternatifs de transport (c'est le cas par exemple sur certains tronçons du réseau de la SNCC).

Le cadre légal et réglementaire. Une des raisons principales de la faible performance en matière de réglementation des autorités congolaises est la complexité de la structure organisationnelle et de la répartition des responsabilités dans le secteur (voir la figure 1.4). Les rôles respectifs des autorités concernées ne sont pas toujours clairs et sans ambiguïté. Ceci est particulièrement vrai au niveau des ministères des Transports et des Finances qui, par exemple, se partagent les responsabilités de toutes les entreprises d'État du secteur. Un effet supplémentaire de cette structure institutionnelle complexe est qu'elle pousse les ministères à éparpiller leurs ressources limitées en matière de supervision alors que celles-ci sont engagées dans des négociations techniques inégales avec les puissantes entreprises d'État dont les ressources financières contribuent à exacerber une culture d'escroquerie et de corruption.

La nouvelle constitution, promulguée le 10 février 2006, organise les compétences du gouvernement central et des provinces en ce qui concerne les transports. Ainsi,

la navigation maritime et fluviale, la gestion de la circulation aérienne, les activités ferroviaires, les routes et les autres moyens de communication, qui relie deux provinces ou plus ou un territoire extérieur, sont sous l'autorité exclusive du gouvernement central. La circulation, l'entretien et la construction routière, ainsi que la collecte et l'attribution des frais de péage sont sous la responsabilité conjointe du gouvernement central et des autorités provinciales.

Au niveau central, le secteur des transports de la RDC est réglementé par trois différents ministères clés :

- Le ministère des Transports (MOT);
- Le ministère des Finances (MOP); et
- Le ministère des Infrastructures et des Travaux Publics (MIP).

Le Tableau 1.1 ci-dessous montre les responsabilités officielles respectives des ministères et des autorités provinciales pour les entreprises d'État dans les sous-secteurs des transports :

Tableau 1.1. Responsabilités officielles pour la réglementation technique et économique dans le secteur des transports

Sous-secteurs	Règlementation Technique	Règlementation Économique
Infrastructure routière	MOT/MIP + Provinces	MOT/MOP + Provinces
Services routiers/ camionnage	MOT + Provinces	MOT + Provinces
Infrastructure ferroviaire	MOT	MOT/MOP
Services ferroviaires	MOT	MOT/MOP
Services aéroportuaires	DAC	MOT/MOP
Services de lignes aériennes	DAC	MOT
Voies maritimes	MOT/MIP	MOT/MOP
Services de transport maritime	MOT	MOT
Infrastructure portuaire	MOT	MOT/MOP
Services portuaires	MOT	MOT

Source : Banque mondiale, 2009

En réalité, les autorités n'ont souvent pas les capacités et les ressources nécessaires pour remplir leurs devoirs de réglementation et de contrôle des activités des sous-secteurs des transports. Les décennies de mauvaise gestion et de piètre gouvernance ont laissé les autorités du secteur aux prises avec de sérieuses contraintes de capacité. En conséquence, une large partie du secteur des transports n'est pas réglementée ou est auto-réglementée. Alors que, par exemple, les compagnies des chemins de fer sont officiellement réglementées, il n'y a pas d'autorité de réglementation technique compétente dans les sous-secteurs aéroportuaire, de transport maritime et de camionnage. Aujourd'hui, il n'existe pas d'autorité de réglementation technique indépendante dans le secteur des transports en RDC. Permettre la minimisation des frais d'exploitation au détriment des normes minimales de sécurité et de sûreté a clairement des impacts négatifs au niveau de la sécurité du secteur des transports. Ce phénomène peut être illustré par l'exemple des 50 compagnies aériennes en RDC qui se font concurrence sur le marché national pour transporter un million de passagers; à cause des faibles coûts d'enregistrement (il n'y a pas de valeur d'actifs minimale qui soit requise pour les opérateurs aériens) et du manque d'application des réglementations existantes de sécurité et de sûreté, en 2008, l'ICAO⁵ a évalué la capacité de la DAC à appliquer les normes de sécurité à 0 %.

La situation au niveau des réglementations économiques est similaire à celle des réglementations techniques. Quelques réglementations limitées sont appliquées dans les sous-secteurs des routes, des ports et des transports aériens. Mais au final, la tarification des services se fait soit par la concurrence entre les opérateurs soit par les décisions unilatérales des monopoles des entreprises d'État (les tarifs de la SNCC ont augmenté en moyenne de 0,13 USD à 0,20 USD ces dernières années pour compenser le manque de volume transporté). L'absence d'application des réglementations économiques et techniques existantes a des conséquences majeures pour le secteur des transports qui incluent les suivantes:

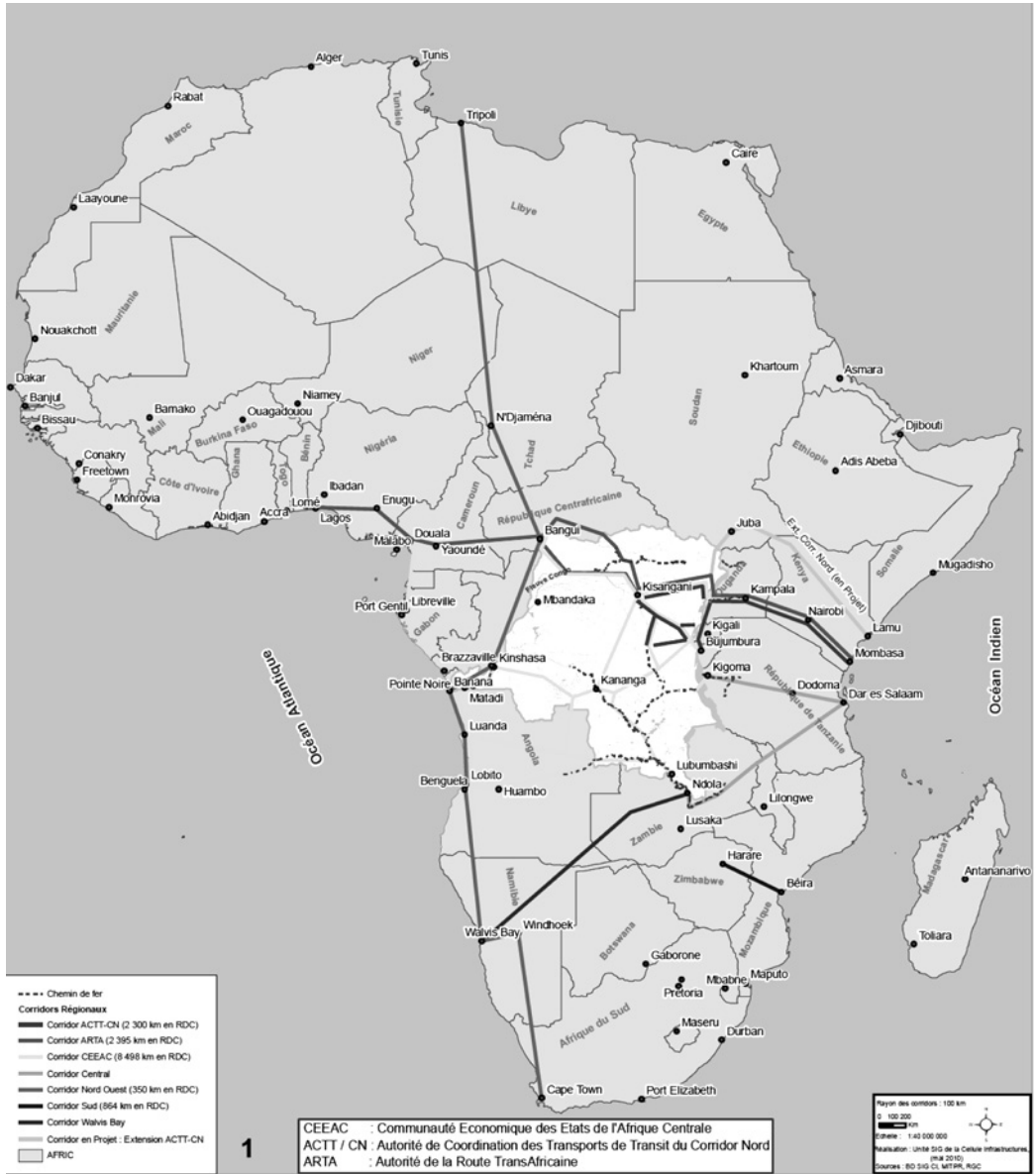
- Empêcher le marché des transports de récompenser leurs opérateurs de qualité (particulièrement dans le secteur du transport aérien);
- Entraîner un niveau d'accidents qui menace la croissance du commerce national et international en RDC, mais également la croissance des investissements intérieurs et étrangers dans le secteur des transports;
- Multiplier les pratiques tarifaires non réglementées qui affectent la concurrence de l'économie congolaise; et
- Encourager la mauvaise gestion et la corruption.

Objectifs Sectoriels

Le secteur des transports est crucial pour faciliter le commerce et permettre la croissance. Un secteur des transports en meilleure santé supporterait également l'unité nationale et la stabilité régionale. Ces bénéfices potentiels constituent aujourd'hui des goulots d'étranglement en raison de l'état de dégradation des infrastructures nationales et de la gestion inefficace du secteur. Ainsi, l'objectif du secteur des transports est de rationaliser le cadre réglementaire afin de permettre des investissements durables dans les infrastructures de transports et d'améliorer l'efficacité des services. En réhabilitant et augmentant les infrastructures multimodales, l'accessibilité aux régions enclavées sera améliorée et le commerce interrégional sera facilité et encouragé. Associée à la stratégie gouvernementale de spécialisation économique régionale (industrie minière au sud-est de la RDC, industrie forestière au nord, agriculture au nord-est, etc.), l'amélioration des infrastructures de transport est un facteur essentiel pour l'intégration économique des zones rurales isolées et pour le développement économique du pays dans son ensemble. De plus, l'amélioration des connectivités régionales promouvrait l'intégration sociale et contribuerait à la stabilité politique de la RDC.

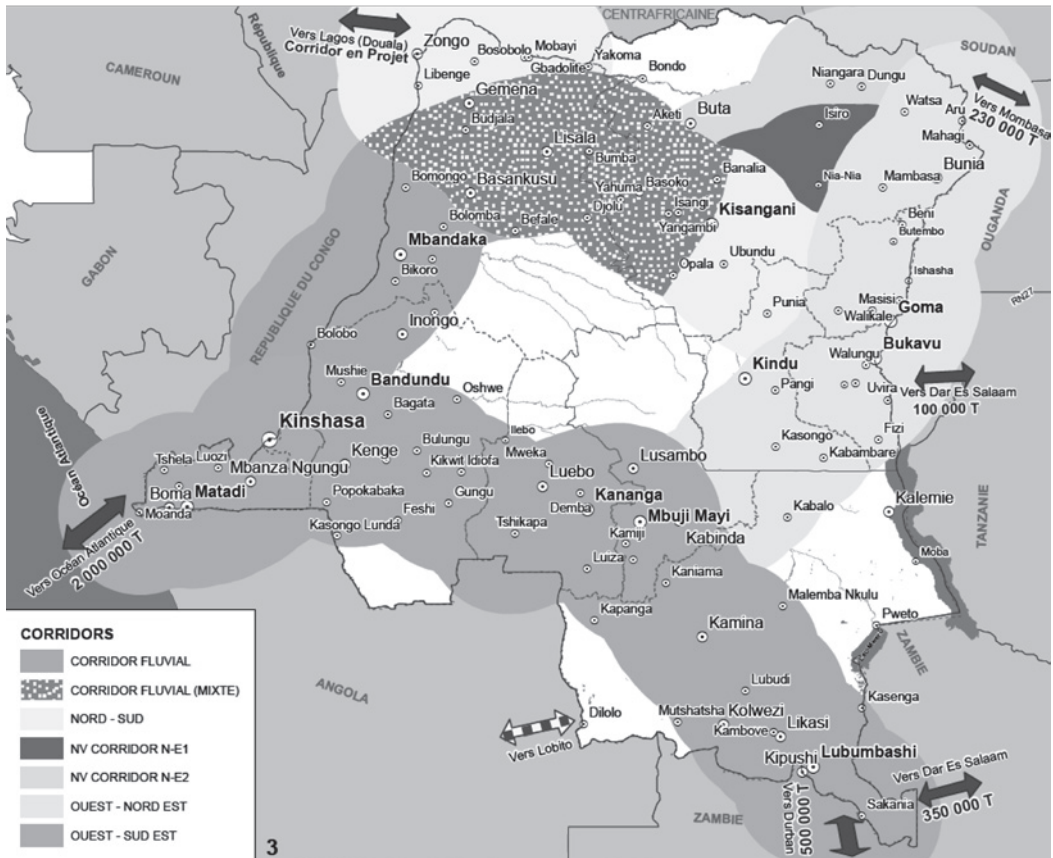
Les deux principaux corridors pour le commerce international et les importations et exportations de la RDC (voir la Carte 1.3) sont le corridor Ouest par Matadi (transport fluvial et ferroviaire) et le corridor Sud-Est par Kasumbalesa (transport routier) et Sakania (transport ferroviaire). Le corridor occidental est particulièrement important pour le secteur forestier officiel de la RDC et le corridor sud/est est important pour le secteur minier (principalement le cuivre et le cobalt) et de plus en plus pour l'industrie forestière et le transport informel. Le rétablissement de l'industrie minière est crucial en RDC puisque c'est l'un des rares secteurs qui a le potentiel d'avoir des effets catalyseur pour le développement du pays. Faisant partie du réseau ferroviaire qui relie la RDC aux ports de Durban et de Dar Es-Salaam, le réseau de la SNCC au sud-est joue un rôle fondamental dans ce secteur clé. Historiquement, le corridor Sud Ouest par Lobito en Angola était également un corridor important pour l'exportation de produits miniers, mais depuis 1975, la liaison angolaise a été coupée. Alors que le tronçon (angolais) des voies ferrées de ce corridor est en rénovation (la réouverture est prévue après 2011), les industries minières de la RDC doivent toujours se rabattre sur les voies du corridor méridional, ceci soulève d'importantes questions d'intégration régionale et de coopération entre les compagnies de chemins de fer.

Carte 1.3: Corridors régionaux en Afrique



Source : Cellule infrastructure, Août 2011

Carte 1.4. Echanges commerciaux de la RDC, corridors de transport



Source : Cellule infrastructure, Août 2011

Programme Minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance (PMPTR)

Ces dernières années, des actions visant l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel du secteur et la réhabilitation des infrastructures essentielles ont été entreprises par le gouvernement de la RDC. En particulier, le gouvernement a publié, en novembre 2004, une stratégie dans le cadre du PMPTR qui identifie les priorités du secteur ainsi que les actions nécessaires pour y répondre. Ces priorités sont toujours d'actualité aujourd'hui et l'objectif principal est de réhabiliter l'accès aux principaux centres urbains et aux régions les plus densément peuplées par des travaux de réhabilitation et par la réforme et consolidation des principales institutions. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques sont les suivants:

- Réhabiliter les routes principales afin de permettre la circulation des marchandises et des personnes entre les villes principales et les provinces;

- Rétablir les capacités minimales d'exploitation et d'entretien tel que des mécanismes de financement de ces activités pour assurer la durabilité des efforts de réhabilitation;
- Améliorer la sécurité des transports, dont les transports aérien, maritime et fluvial, afin d'éviter le type d'accidents survenus ces dernières années; et
- Préparer un programme de plus grande ampleur, qui pourrait être complété en 2015.

Atteindre ces objectifs exige la définition de priorités institutionnelles et de priorités d'investissement. Il est important que ces priorités s'intègrent dans une vision générale pour la croissance du secteur et qu'elles soient définies dans des plans d'action concrets et réalistes. L'échec de la mise en œuvre de cette stratégie de manière satisfaisante depuis 2004 prouve le besoin d'articuler ces objectifs à court et moyen termes autour des axes suivants :

- Développer une vision pour la croissance du secteur;
- Définir un ensemble d'amendements réglementaires et légaux et de nouvelles organisations institutionnelles supportant cette vision;
- Évaluer les implications financières et mettre en œuvre cette vision; et
- Définir un plan d'action pour supporter la mise en œuvre de cette vision.

Défis

Les entreprises d'État congolaises souffrent de lacunes considérables en matière de gouvernance, de suremplois, de compétences professionnelles, de capacité financière et d'obsolescence des infrastructures. De plus, la capacité du secteur des transports est contrainte par la vétusté des équipements, etc. Il est certain que, sous les formes d'exploitation et les responsabilités existantes en ce moment, la plupart des entreprises d'État de transports n'atteindront pas la solvabilité et ne pourront pas être aussi rentables que les autres entreprises. Par conséquent, leur survie est liée à une restructuration profonde de leurs fonctionnements, incluant la sous-traitance par opérateurs privés, associée à des investissements importants dans leurs infrastructures et équipements. Le financement de ce processus de restructuration devra cependant, être soigneusement conçu comme plusieurs entreprises d'État liées aux transports en RDC sont pratiquement inopérantes et frôlent la faillite.

Les dettes et autres engagements des entreprises d'État du secteur des transports à lui seul, sont estimées aujourd'hui à plusieurs centaines de millions de dollars. Comme indiqué dans le Tableau 1.2, à elle seule, la dette sociale des principales entreprises d'État dans le secteur des transports (ONATRA, SNCC, RVA et RVM) est évaluée aujourd'hui à environ 306 millions USD, soit à plus de 100 % de la somme de leur chiffre d'affaires

annuel. Ces entités ont également des engagements officiels inscrits dans le bilan de clôture qui sont tout aussi, sinon plus élevés. Au total ces dettes sont beaucoup plus élevées que les capitaux normalement récupérables. La situation financière actuelle des entreprises d'État est donc précaire et il y a de très faibles chances qu'elles puissent ainsi survivre longtemps sans opérer de changements drastiques (liquidation, partenariat, concession etc.)

Tableau 1.2. Totaux des droits de retraite et des arriérés de salaire des trois principales entreprises d'État du secteur des transports (millions USD)

Entreprise	Nombre d'employés	Chiffre d'affaires	Arriérés de salaire éligibles au remboursement et dette sociale	Droits de retraite*	Total
ONATRA	12 733	121	7	60	67
RVA	4 979	82	11	9	20
SNCC	12 642	62	162	57	219
Total	30 354	265	177	126	306

Source : Rapports financiers d'ONATRA, de la SNCC, de la RVA, de la RVM et de la RVF + Conseil principal 2008 + Vecturis 2008 + Progosa 2008 + COPIREP 2008 + ADPI 2008

* Extrapolation basée sur les résultats du Rapport du Conseil Principal

Les problèmes des montants des créances commerciales, des créances transversales entre les entreprises d'État et des dettes sociales ne sont pas limitées au secteur des transports. Le gouvernement doit donc développer un plan d'ensemble pour les entreprises d'État de tous les secteurs, y compris celles du secteur des transports. Cette problématique est au centre des attentions et un plan d'action préliminaire a récemment été élaboré par un consultant, basé sur des analyses de la problématique effectuées sur plusieurs années.

Stratégie Sectorielle

Les priorités institutionnelles identifiées par le gouvernement de la RDC et à être mises en œuvre à moyen terme sont les suivantes :

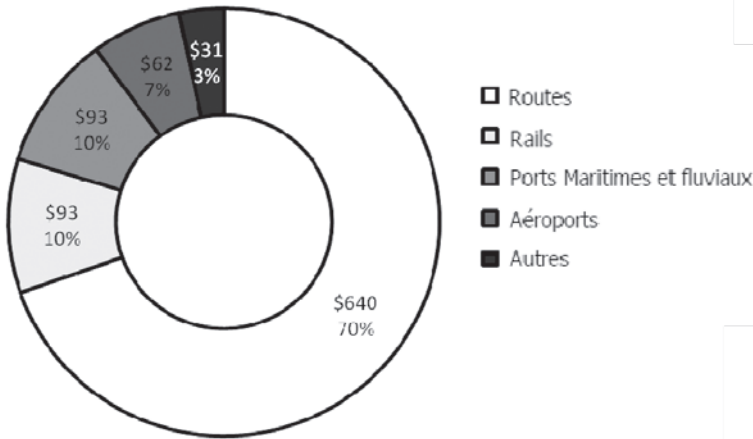
- Mettre en œuvre la restructuration des grandes Entreprises d'État du secteur (incluant les modalités de participation du secteur privé). Cela inclut : réorienter les activités de ces entreprises dans leurs propres champs d'expertise, résoudre les difficultés actuelles quant à la gestion et à la transparence, clarifier le système des

subsidés qu'elles reçoivent et préparer les plans pour accompagner les réformes à venir (les départs et les transferts sociaux).

- Impliquer le secteur privé dans la gestion de certaines parties du réseau, incluant les chemins de fer, l'aéroport de Kinshasa et le port de Matadi. Cela implique, d'abord, de clarifier les arrangements pour l'implication des opérateurs privés (les concessions, la gestion des contrats, etc.). Ensuite, de définir le nouveau rôle des institutions techniques préalablement responsables de ces fonctions (et effectuer la réorganisation correspondante). Enfin, de procéder à la sélection des opérateurs au moyen de procédures efficaces et transparentes.
- Établir une capacité à entretenir les routes et les aqueducs, par la réorganisation des ODR, de la RVF et de la RVM sur la base d'études menées par le Projet Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction (PMURR). Cela implique d'abord de clarifier les rôles et responsabilités de ces institutions, qui devraient continuer à jouer un rôle clé dans le secteur. Ensuite de définir les méthodes pour effectuer les travaux d'entretien et comment impliquer les opérateurs privés là où cela est possible et économiquement efficace. Enfin, d'effectuer les réorganisations nécessaires dans ces institutions pour les rendre aptes à remplir leurs obligations.
- Établir les mécanismes durables de financement de l'exploitation et des activités d'entretien basés sur l'étude menée par le PMURR. Cela inclus d'abord, pour les routes, de définir et mettre en œuvre des mécanismes tels que des fonds routiers, des taxes sur l'essence, de taxes à l'essieu, ou de péages. Ensuite, pour les chemins de fer, les ports, les navires et les aéroports, de fixer les tarifs à un niveau qui couvre les frais d'exploitation et l'entretien régulier. Enfin, pour tous les secteurs, définir les arrangements de la gestion financière qui assurent la transparence et l'efficacité dans l'utilisation de ces ressources.
- Formaliser la concurrence dans le transport naval. L'objectif est de refléter, dans les textes juridiques, une situation de facto, afin de libéraliser le secteur pour permettre aux acteurs privés de participer officiellement dans toutes les activités reliées transport naval intérieur.

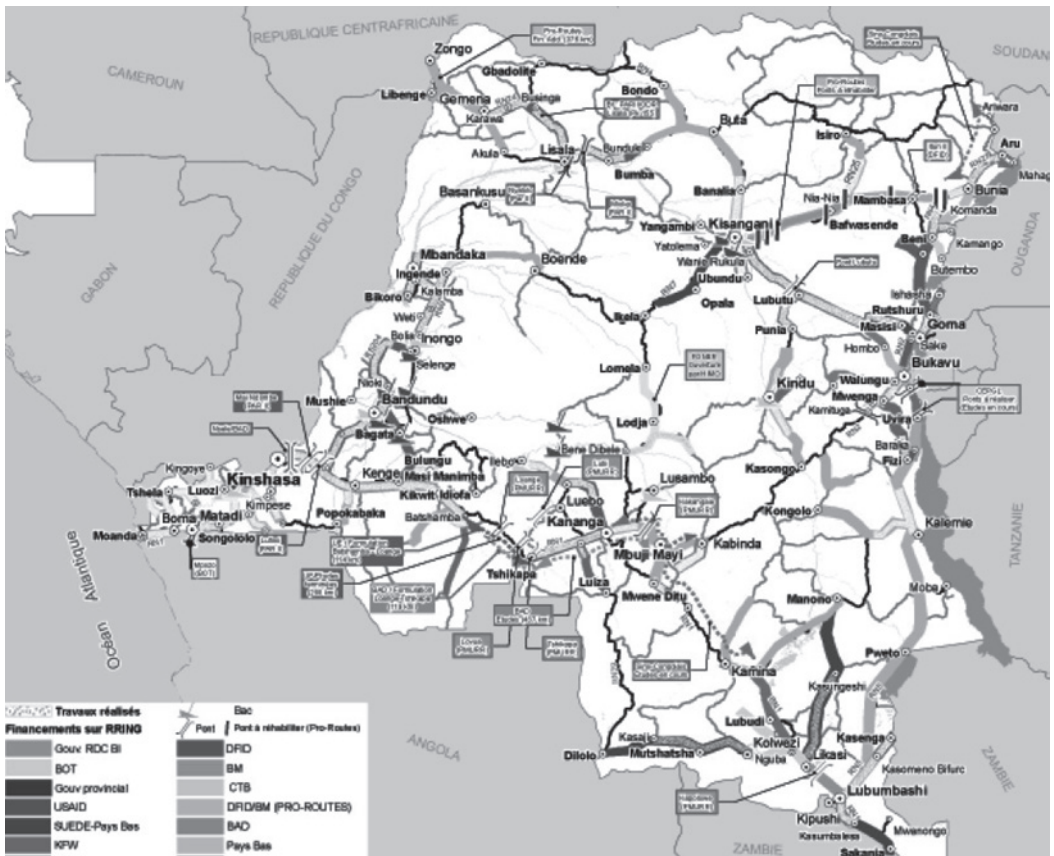
En 2004, un plan prioritaire d'investissement en quatre ans de 919 millions USD ciblant les priorités du secteur des transports a été mis en place sous le PMPTR. Cependant, les coûts et détails de ce plan nécessitent une mise à jour puisqu'aujourd'hui les investissements formulés doivent excéder plusieurs milliards de dollars. De même, en 2004, l'emphase de l'investissement du secteur des transports était sur les travaux routiers qui comptaient pour 70 % du total estimé (voir la figure 1.5). Cette cible doit être reconfirmée puisque les aqueducs et les voies ferrées peuvent fournir un plus grand impact pour l'argent considérant le déficit de financement auquel fait face le secteur des transports.

Figure 1.5: Les priorités d'investissements estimées pour la réhabilitation du secteur des transports 2004-2008 en RDC (en million USD)



Source : PMPTR, 2004

Carte 1.5. Interventions sur le réseau routier d'intérêt général



Source : Cellule infrastructure, Août 2011

L'Augmentation de la Participation du Secteur Privé. Conformément au PMPTR, la meilleure option pour contourner le manque d'efficacité est d'impliquer les opérateurs privés par la mise en œuvre de partenariats publics-privés (PPP). Cependant, dans le cas de la RDC, il faut reconnaître que l'environnement des affaires du pays ne favorise pas les investissements privés à grande échelle dans le secteur des transports, pas plus que la taille du marché n'est attrayante pour les investisseurs majeurs dans ce domaine. De même, il est évident que le rôle de l'État dans le financement des infrastructures du secteur demeurera essentiel durant des années, voire des décennies. Bien que certaines des activités de services des entreprises d'État qui sont commercialement rentables, puissent être confiées à des opérateurs privés, il est clair que la principale contribution des opérateurs privés dans le secteur, à court et moyen terme, sera au niveau de l'expertise de la gestion des compétences. En effet, une augmentation considérable de la productivité du secteur et une contribution à la croissance économique pourrait être accomplie, même sans beaucoup d'investissements, si la gestion des activités les plus commerciales était sous-traitée par des opérateurs privés sélectionnés avec précaution. Une telle approche requerra, cependant, un engagement fort du gouvernement vers la réforme dont les coûts politiques et fiscaux ne doivent pas être sous-estimés. Une première étape importante de cette réforme fut franchie en avril 2009 avec l'adoption par le gouvernement de quatre nouveaux décrets permettant la transformation des entreprises d'État en compagnies commerciales et l'établissement en conséquence de la base légale pour une participation accrue du secteur privé dans le secteur des transports. Malheureusement, le processus n'a pas avancé de façon significative et il est aujourd'hui impossible de connaître précisément les situations de ces entreprises.

La restructuration des entreprises d'État. Aujourd'hui, deux des plus importantes entreprises d'État congolaises, en ce qui concerne le nombre d'employés et le chiffre d'affaires, sont la RVA et la SNCC sont sous la gestion partielle d'opérateurs privés suivant des « contrats de stabilisation » tandis que le contrat de stabilisation pour l'ONATRA n'a pas été renouvelé par le gouvernement en août 2010. Cependant, ces contrats de deux ans ne sont pas conçus pour offrir une solution à long terme aux problèmes de ces compagnies et leur extension vers le long terme (5 ans et +) sont en révision. Ces contrats devraient être utilisés comme un tremplin pour mettre en œuvre une stratégie de démembrement des activités pour chaque entreprise d'État tel que :

ONATRA:

- La création d'une autorité portuaire autonome responsable des ports ayant un accès à la mer (Matadi, Boma et Banana). Cette autorité ne fera plus partie de l'ONATRA et elle absorbera les activités de dragage, le balisage et les opérations de pilotage de la RVM. En utilisant un cadre de port « domanial », cela transférerait les activités de manutention des ports de rivières et lacs aux compagnies privées en utilisant soit les accords de licence ou les contrats de concession.

- L'externalisation des activités ferroviaires d'ONATRA (CFMK) par le recrutement d'une société privée qui serait responsable de l'entretien des voies ferrées et le financement du matériel roulant si financièrement possible. Cette réforme devrait être basée sur une étude des conditions de concurrence intermodales le long du couloir de Matadi à Kinshasa afin d'imaginer une politique qui assure une juste concurrence entre les services routiers et ferroviaires tout en maximisant l'impact économique des investissements gouvernementaux de l'un ou l'autre mode (infrastructures routières ou ferroviaires).
- Le transfert des activités sociales de l'ONATRA aux ONG ou aux ministères.
- Un ajustement du nombre d'employés selon les besoins opérationnels réels (moins 50 % à 70 %) et la mise en œuvre d'un plan social pour accompagner le retranchement nécessaire des employés.
- Éventuellement, ONATRA sera essentiellement une compagnie dont les revenus seront délivrés à partir des royalties payées par les compagnies privées pour utiliser ses actifs. Ces frais financeraient partiellement, en retour, la rénovation des infrastructures.

RVA:

- La séparation des organisations actuelles en deux agences autonomes distinctes, l'une pour la gestion des aéroports et l'autre pour le contrôle du trafic aérien. Cette réforme sera accompagnée par un programme conçu pour développer de manière rentable les capacités techniques et financières de l'Agence Nationale de l'Aviation Civile.
- Confier l'aéroport de N'djili à des concessionnaires privés avec un regroupement, si possible, des aéroports de Kisangani et de Lubumbashi, pour être gérées au moyen d'un contrat d'entretien. Cette concession nécessitera une réforme du secteur de l'aviation pour rationaliser le nombre d'entreprises aériennes qui seraient sujettes à des règles de sécurité et de sûreté beaucoup plus strictes liées à la mise en œuvre d'une structure de capitaux minimaux pour les compagnies aériennes enregistrées.
- L'ajustement du nombre d'employés selon les besoins réels d'efficacité (moins 60% à 80%) et la mise en œuvre d'un plan social pour accompagner les retranchements nécessaires d'employés.

SNCC:

- Le besoin d'action dans le cas de la SNCC est immédiat afin de prévenir l'effondrement de la compagnie avant 2011. La Banque mondiale a financé le Projet de Transport Multimodal (2010 à 2015) qui contribuera (pour 243

millions USD) à la mise en œuvre d'un plan de redressement en 5 ans adopté par le gouvernement qui s'est engagé à fournir jusqu'à 348 millions USD pour ce plan (200 millions USD proviendront de la branche chinoise du financement afin d'acquérir le matériel roulant et les équipements de voies ferrées, 44 millions USD comptants pour couvrir le déficit provisionnel de la SNCC et 104 millions USD pour liquider les arrérages salariaux sur 5 ans). Les principaux éléments de ce plan sont :

- Les contrats de concession ou la gestion du fonctionnement. Le projet assigne la responsabilité du financement de la réhabilitation des infrastructures à l'État et l'entretien du matériel roulant et des actifs à une compagnie ferroviaire privée.
- Le règlement des créances sociales et des autres dettes et engagements.
- Le transfert des activités sociales de la SNCC à des ONG ou des ministères.
- L'ajustement des ressources humaines selon les besoins opérationnels (moins 50 %) et la mise en œuvre d'un plan social afin d'accompagner les retranchements nécessaires d'employés.

La mise en œuvre des réformes sectorielles est cruciale pour l'optimisation des ressources du secteur. Les sous-secteurs routier et fluvial nécessitent ces réformes et des moyens financiers pour mettre en œuvre des programmes d'amélioration de la navigabilité du fleuve, d'entretien et d'expansion du réseau routier. Pour ce qui est des sous-secteurs aéroportuaires, de l'aviation, des chemins de fer et des ports, ces secteurs ne peuvent pas espérer attirer de nouveaux investissements sans que le rôle des entreprises d'État soit profondément modifié et que le gouvernement crée des conditions optimales de garantie des droits et des investissements des entreprises privées. Les solutions pour sécuriser davantage les investissements des bailleurs et des entreprises privées dans le secteur des transports ne sont pas spécifiques à ce secteur mais reflètent l'ordre du jour plus général sur les réformes de l'économie et les besoins d'une nette amélioration des lois et règlements de la RDC.

c. Le Secteur des Télécommunications⁶

Vue d'ensemble

L'industrie des télécommunications, et plus particulièrement celle de la téléphonie mobile, a un impact sur le développement économique et social fort et quasi immédiat par rapport aux autres secteurs d'infrastructure. De plus, les besoins en investissement sont plus réduits que ceux nécessaires par exemple pour la construction d'une ligne de chemin de fer ou la rénovation d'un port. Développer une stratégie favorable à la promotion des investissements dans le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) rejoint les OMD en permettant la stimulation de la croissance économique et l'augmentation de l'accès aux nouvelles technologies pour les personnes les plus défavorisées. Par exemple, une étude Deloitte menée par la GSAM⁷ a établi

qu'une augmentation de 10 % du taux de pénétration de la téléphonie mobile entraînerait une augmentation annuelle du PIB de 1,2 %.

Une étude de la Banque mondiale⁸ menée en 2010 a identifié et analysé les impacts microéconomiques et macroéconomiques des investissements dans les infrastructures à haut débit sur le taux d'emplois et la croissance économique en RDC. L'impact économique de la construction d'infrastructures à haut débit est basé sur les analyses Leontief. Le tableau entrées-sorties (TES), réalisé en 2005 en RDC, est utilisé pour quantifier l'interdépendance entre les secteurs de la production, reliant les entrées aux sorties.

Les résultats démontrent qu'investir dans les infrastructures à haut débit a un impact considérable sur le taux d'emplois et la croissance économique en RDC. L'investissement de 2 millions \$ pour le transport, l'entreposage des produits de télécommunications aurait un impact économique d'environ USD 2,6 millions. Tandis que les services de télécommunication sont encore à un stade précoce de développement, les analyses révèlent que ces investissements ont le potentiel de créer de nouveaux revenus pour les industries et d'augmenter les revenus dans plusieurs autres secteurs de l'économie.

Les analyses portant sur les relations entre les différentes industries révèlent que l'industrie des télécommunications a des corrélations très fortes avec les autres industries. Ainsi, l'augmentation de 1 milliard FC (USD 2,11 millions) dans le secteur des télécommunications entraînerait une augmentation de FC 2,36 milliards (USD 4,98 millions) dans d'autres industries, soit une augmentation de 236 % si l'on considère la consommation des ménages comme un secteur de l'économie. Ces résultats indiquent que le secteur des télécommunications est un secteur à forte intensité du travail capable de jouer un rôle clé dans l'économie de la RDC. D'une perspective macroéconomique, l'étude est basée sur l'évaluation de la plus-value des consommateurs et des producteurs ainsi que du bien-être social. Dans le cas de la RDC, la plus-value économique du bien-être général a été estimée à USD 12,7 millions incluant USD 6,6 millions en plus-value des consommateurs et USD 6 millions en plus-value des producteurs entre 2012 et 2024.

Tableau 1.3: Abonnés au réseau sans fil en RDC en 2008

OCPT	237
SOGETEL	2 083
STD	35 000
Total	37 320
Taux Pénétration	0,06 %

Source : ARPTC

En RDC spécifiquement, l'industrie des télécommunications stimule les échanges commerciaux, crée des emplois, génère de la richesse et augmente le bien-être social. Ces dernières années, ce fut l'un des secteurs économiques des plus actifs du pays. Les opérateurs de téléphonie mobiles ont investi plus de USD 500 millions entre 1998 et 2006, et ont contribué à plus de 6,7 % au PIB en 2006 (contre 3,9 % pour le secteur des transports et 10,3 % pour l'industrie minière). L'industrie a généré un chiffre d'affaires de USD 850 millions en 2008, ces revenus étant répartis comme de la façon suivante : USD 380 millions pour Zain, USD 330 millions pour Vodacom, USD 80 millions pour Tigo, et le reste est réparti entre le CCT, Standard Telecom et Supercel. Selon la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), le secteur des télécommunications a, à lui seul, contribué à plus de 37 % des revenus fiscaux de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de la Participation en 2008 (DGRAD – l'organisation publique responsable de la perception des taxes en RDC) dont 30 % pour la Direction Générale des Impôts (DGE/DGI) pour la perception des taxes. Par conséquent, le secteur fournit en moyenne jusqu'à 35 % des revenus fiscaux du pays⁹. Plus généralement, il est estimé que les compagnies de téléphonie mobile ont contribué pour plus de USD 160 millions en 2008 en RDC, comparativement à USD 157 millions et à USD 302 millions respectivement en Tanzanie et au Kenya.

La crise économique qui a affecté l'économie congolaise a été profondément ressentie par l'industrie des télécommunications en RDC. Les effets combinés de la chute du secteur minier au Katanga qui entraîna la perte de 300 000 emplois, de la dévaluation de 30 % du franc congolais par rapport au dollar américain durant les derniers six mois de la crise et de l'application de la taxe d'accise en avril 2009 à la suite de nombreuses discussions avec l'État congolais, ont malheureusement induits des pressions sur l'industrie des télécommunications.

Sous-secteurs. *La téléphonie à ligne fixe* – L'Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT) a été établi en 1968 comme le seul fournisseur de téléphonie à ligne fixe. Ses infrastructures sont presque toutes installées dans la capitale, Kinshasa, et seulement quelques lignes sont disponibles dans d'autres villes provinciales. Le réseau est grandement obsolète et le réseau téléphonique terrestre est aujourd'hui complètement épuisé, la plupart de ses équipements étant hors d'usage ou défectueux.

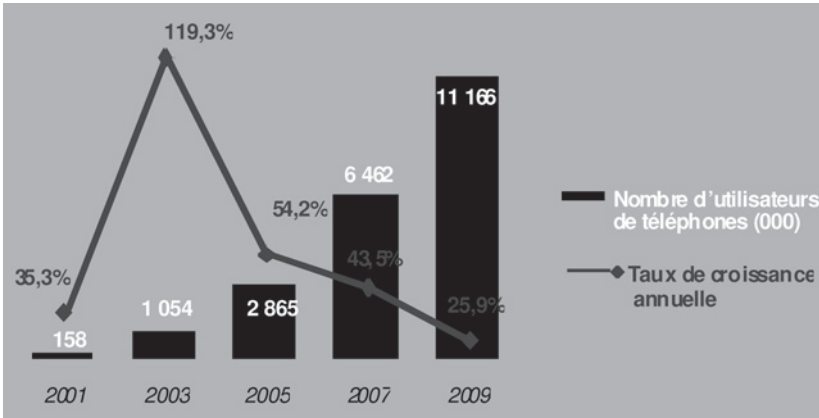
La plupart des bureaux des entreprises publiques n'ont pas de ligne téléphonique et, là où elles existent, elles ont besoin de mise à niveau technique. OCPT qui est responsable des réseaux de télécommunication, n'a pas encore établi les plans de rénovation de son réseau. L'entreprise Congo Korea Telecom a amorcé l'installation d'un réseau de fibres optiques à Kinshasa qui connecte environ 3 000 abonnés. La question de l'avenir du secteur de la téléphonie fixe se pose par rapport au développement exponentiel de la téléphonie mobile. Faut-il engager des moyens financiers importants pour remettre à niveau un réseau de ligne fixe en RDC? Cette question mérite d'être posée au gouvernement. Il n'est pas rare en Afrique et dans d'autres régions du monde d'assister à des sauts technologiques majeurs.

La téléphonie mobile – Le manque quasi complet de lignes téléphoniques fixes a permis à la communication sans fil d'être le principal moyen de communication. La RDC pourrait être l'un des rares pays du monde où les communications sans fil pourraient devenir le seul moyen de télécommunication.

Le marché de la téléphonie mobile s'est rapidement accru, d'abord avec l'introduction des services GSM et ensuite avec l'arrivée des investisseurs étrangers. Fin décembre 2001, il y avait environ 223 000 abonnés dans le pays, l'équivalent d'un taux de pénétration de 0,4 %. Ces statistiques sont passées à environ 9,4 millions d'abonnés, soit un taux de pénétration de 15 % fin de 2008¹⁰.

Jusqu'à présent, deux opérateurs se partagent près de 80 % du marché: Celtel RDC, avec une part de marché de 35,4 % et Vodacom Congo (RDC), avec une part de marché de 43,7 %. Le reste est réparti entre Oasis Telecom¹¹ (14,2 %) et Congo Chine Telecom (6,7 %). Oasis a eu une croissance particulièrement rapide avec son nombre d'abonnés passant de 50 000 à la fin de 2006, à 550 000 douze mois plus tard, grâce à d'intenses campagnes publicitaires et une structure tarifaire simple à faible coût.

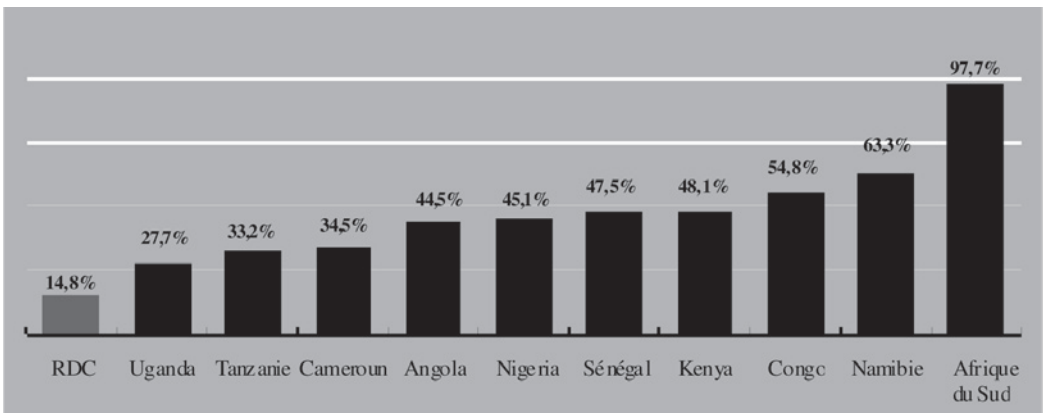
Figure 1.6: Augmentation du taux de pénétration des téléphones mobiles et taux annuel de croissance



Source : Wireless Intelligence

En dépit du succès de la téléphonie mobile en RDC, le taux de pénétration est encore bas comparativement au point de référence africain. Comme référence, le taux de pénétration au Kenya est de plus de 40 %, au Sénégal ou au Ghana, largement au-dessus de 30 %. Le secteur des télécommunications en RDC doit donc entreprendre des investissements drastiques pour assurer une couverture adéquate de la population. Il est estimé que couvrir la population entière requerrait un investissement d'au moins USD 4 milliards. Ce montant somme toute raisonnable au vue de la taille du pays ne pourrait cependant pas être financé aujourd'hui par les compagnies privées qui rencontrent de réelles difficultés en RDC. En effet le chiffre d'affaire du secteur aussi important qu'il paraisse ne laisse que peu de marge aux entreprises du secteur qui sont écrasées par diverses taxes et redevances en tout genre.

Figure 1.7: Télédensité des communications mobiles dans quelques pays d'Afrique (fin 2008)



Source : Wireless Intelligence

Haut débit et Internet – Avec les très mauvaises conditions du réseau de lignes fixes, l’OCPT est incapable d’offrir un accès Internet. Il en résulte qu’un certain nombre d’entreprises privées ont établi leur propre niche en offrant des services sans fil. Il n’y a pas d’infrastructure permanente nationale de fibre optique dans le pays et l’absence de connexion à haut débit est le principal obstacle infrastructurel à la prolifération des TIC.

Tous les fournisseurs de services Internet (FSI) en RDC utilisent un satellite, excepté Congo Korea Telecom qui utilise les fibres optiques pour connecter ses clients de Kinshasa à ses bureaux. Les principaux FSI reconnus opérant dans les grandes villes du pays (particulièrement Kinshasa, Mbuji Mayi et Lubumbashi), et sur les sites miniers. À cause du manque d’infrastructures, ils développent leurs propres infrastructures (boucle locale sans fil). Les services des FSI s’adressent principalement à une clientèle professionnelle et le marché résidentiel est estimé à moins de 10 000 abonnés. Les tarifs Internet sont très élevés (100 USD par mois en moyenne pour une connexion de 64 kb/s) à cause des importants investissements qui doivent être effectués par les FSI et les coûts élevés de l’accès à la bande passante internationale (exclusivement par satellite).

Les Principales entreprises actives dans ce secteur. L’entreprise nationale du secteur des télécommunications, l’Office Congolais des Postes et des Télécommunications (OCPT), fut convertie d’un département gouvernemental à une corporation en 1968. L’OCPT est responsable d’un réseau obsolète et vétuste dont le nombre de lignes fonctionnelles décline rapidement. Plusieurs entreprises publiques n’ont pas de lignes téléphoniques, et les rares lignes existantes ont besoin de mise à niveau ou ne sont pas opérationnelles.

Le secteur des télécommunications a une particularité intéressante vis à vis des autres secteurs des infrastructures en RDC qui est que les principaux opérateurs sont des entreprises privées. Cela est principalement attribuable au fait que la technologie (particulièrement celle de la téléphonie mobile) a permis au secteur privé de contourner le monopole d’État et l’OCPT.

À la mi-2009, il y avait quatre principales compagnies de réseaux sans fil en RDC :

- *Vodacom Congo (RDC)* – Démarrée en 2001 en co-entreprise avec la Congolaise Wireless Network (CWN), elle fut la première compagnie à introduire le service GSM en RDC (en 1999). Relancée sous la bannière Vodacom le 1er mai 2002 après que la société d’Afrique du Sud eut investi 39 millions USD dans la compagnie pour conférer la majeure partie du contrôle et 51 % des parts. Alcatel fournit l’accès radio, le réseau d’infrastructure principal, une plateforme de Réseau Intelligent (RI), et l’équipement de transmission micro-onde et satellite.
- *Zain RDC (Celtel)* – Le service GSM fut lancé en 2000. Les équipements sont d’Ericsson et de Ceragon Networks. Initialement, elle offrait seulement des services prépayés, mais maintenant elle offre des contrats pour la clientèle corporative. En

février 2002, *MSI Cellular* a fait l'acquisition de l'opérateur satellite Link Africa d'InterCel, qui aide Celtel à réaliser une meilleure connectivité autour du vaste intérieur de la RDC.

- *Oasis Telecom (Tigo)* – Elle lança, par ses parts dans Telecel International, le service GSM en 2000. Ses équipements sont de Siemens. Elle fut vendue à Orascom, basé en Égypte, en 2003, mais est maintenant la propriété de Millicom International Cellular (MIC), base au Luxembourg.
- *Congo Chine Telecom (CCT)* – Elle lança son service GSM en décembre 2001. Elle est la propriété conjointe de la compagnie manufacturière d'équipements ZTE de Chine (51 %) et de l'OCPT. Elle offre seulement des services prépayés, le réseau, basé initialement à Katanga, s'est étendu à Kinshasa, Bas-Congo, Bandundu, Kasai et Kasai Oriental, etc., pour un total de 40 villes. Le seul centre de commutation mobile est situé à Kinshasa. Une station Belgacom Earth est utilisée comme passerelle internationale.

Supercell, une compagnie affiliée à MTN-Rwanda (auparavant Rwandacell), a, à l'origine, obtenu une licence régionale pour couvrir l'est du pays (plus tard revue pour couvrir l'ensemble du pays), mais a, pour des raisons politiques, failli à négocier une entente d'interconnexion avec les autres compagnies de téléphonie mobile du pays.

Tandis que le marché est réparti entre les quatre principales compagnies ci-dessus, deux autres compagnies sont en cours de développement (Supercell et Sematel). Vodacom a réussi à conserver sa position prépondérante, malgré l'important renforcement de la concurrence depuis 2007, ce qui a fragilisé la position de Celtel/Zain.

Tableau 1.4: Parts de marché dans la téléphonie mobile en RDC

(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vodacom	45,6	51,8	51,3	52,8	50,3	43,7	33
Celtel Zain	49,2	42,7	42,9	41,5	35,1	35,4	39
Tigo	3,1	3,3	2,2	1,1	8,4	14,2	14
CCT	2,0	2,2	3,6	4,5	6,2	6,7	14

Source : ARPTC

Bien que les chiffres d'affaires du marché de la téléphonie mobile aient connu une forte progression au cours de la période étudiée, le taux de croissance des consommateurs fut deux fois plus élevé, ce qui s'est traduit par une baisse constante du revenu moyen par abonné (RMA).

Tableau 1.5: Taux de croissance du marché de la téléphonie mobile en RDC

Taux de Croissance (%)	2003 à 2004	2004 à 2005	2005 à 2006	2006 à 2007	2007 à 2008
Usagés	59,7	37,9	60,8	47,0	41,5
Chiffre d'affaires	28,0	26,6	30,3	19,6	22,1
ARPU	-26,1	-13,5	-13,8	-21,4	-15,1

Source : ARPTC

Cependant, la croissance du chiffre d'affaires devrait décélérer de manière considérable avec la crise financière mondiale de la fin 2008, qui a eu pour effet, en RDC, d'entraîner la fermeture de plusieurs compagnies minières. Il est estimé que le chiffre d'affaires de décembre 2008 a diminué de 30 % comparativement à celui de décembre 2007.

L'OCPT a un monopole sur le service de lignes locales fixes, mais la concurrence existe dans les services interurbains intérieurs et internationaux, les services de téléphonie mobile et les bureaux d'appel publics. Les services Internet et de transmission de données sont également ouverts à la concurrence. La boucle locale sans fil pour les compagnies de téléphonie fixes et mobiles est autorisée. Depuis que le Protocole de Téléphonie Vocale (VoIP) est autorisé, des terminaux à très petites ouvertures (VSAT) peuvent aussi être utilisés pour fournir les services de téléphonie vocale utilisant le VoIP.

Le secteur des télécommunications mobiles est hautement concurrentiel. Celtel était auparavant prédominant, mais Vodacom a rattrapé sa position pendant la période où Celtel se restructurait en Zain. Tigo a gagné des parts de marché à cause du manque de concentration de Vodacom sur son exploitation. Les tarifs d'interconnexion sont réglementés et très élevés (en ce moment à \$0,15/min.), ainsi la majorité des consommateurs ont plusieurs cartes SIM.

Le potentiel du marché de la RDC est élevé en raison de la faible pénétration nationale (même dans les zones urbaines) et de la très vaste, et relativement jeune, population. Tigo a amorcé le partage des infrastructures avec Vodacom dans les régions rurales et dans les régions occidentales, là où cela fait économiquement plus de sens. Les régions minières orientales sont bien couvertes par toutes les compagnies.

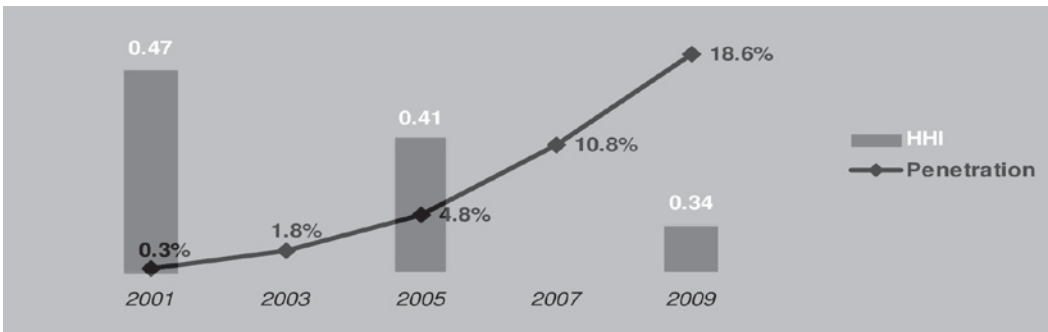
Le schéma ci-dessous montre à quel point la concurrence a été vive durant la dernière décennie, avec une décroissance marquée de la concentration des marchés (indice Herfindahl – Hirschman). Il en résulte une augmentation du taux de pénétration de la téléphonie mobile.

Stratégie légale et réglementaire du secteur Le cadre légal et réglementaire du secteur a été défini en 2002. La Loi 013/2002 concerne le développement de l'industrie

des télécommunications dans son ensemble. La Loi 014/2002 détaille l'établissement d'un régulateur indépendant pour ce secteur, l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARTPC). La législation propose également la création d'une nouvelle compagnie de télécommunication née de la fusion du Réseau National des Télécommunications par Satellite (RENATELSAT, l'opérateur international du réseau satellite) avec les activités de télécommunications de l'entreprise titulaire, l'OPCT.

L'une des principales caractéristiques de la Loi 013/2002 est l'exclusivité donnée à l'entreprise titulaire qui est censée posséder et entretenir un réseau de référence fournissant, en théorie, l'interconnexion et les installations aux autres entreprises autorisées. Jusqu'ici, le réseau de référence n'a pas été mis sur pied, chaque compagnie autorisée ou utilisateur indépendant développe donc sa propre infrastructure de transmission. Comme l'OPCT n'a pas été efficacement opérationnelle dans les 15 dernières années, les opérateurs de téléphonie mobile profitent d'une exemption légale qui leur permet de construire leurs propres infrastructures permanentes de transmission. Tandis que cette évolution aurait permis l'épanouissement d'un marché concurrentiel et le développement massif de la téléphonie mobile, la multiplication des infrastructures a seulement été entreprise dans les régions les plus peuplées.

Figure 1.8. Décroissance de la concentration (Indice Herfindahl-Hirschman) et augmentation de la pénétration (Télédensité Mobile)



Source : Wireless intelligence

Cependant, la prolifération des réseaux a aussi causé des interférences et des problèmes de compatibilité et une nouvelle réglementation est nécessaire afin de faire face aux intérêts continus de plusieurs compagnies qui attendent de pouvoir intégrer le marché déjà saturé. Il y a également une fréquence disponible limitée en raison de la piètre gestion des fréquences. De manière plus générale, il convient de noter que la législation actuelle est inadaptée quant à la structure du marché et ne prend pas en considération les nouvelles convergences technologiques.

Dans une perspective institutionnelle, l'agence réglementaire ARPTC fut créée par la Loi 014/2002. L'installation d'un ensemble de réglementations économiques et techniques neutres qui respecte les acteurs du marché fut perçue comme nécessaire afin de promouvoir l'émergence d'un marché concurrentiel et l'utilisation efficiente des ressources rares. Cependant, le transfert des compétences exercées auparavant par les services du ministère à l'agence réglementaire n'est pas encore complété. De plus, la capacité du régulateur à exercer ses responsabilités est compromise par l'insuffisance des ressources qui lui sont allouées. En conséquence, l'ARTPC est faible et a peu d'influence. Le cadre légal est aussi caractérisé par l'absence d'une seconde réglementation concernant d'abord la gestion et le contrôle des fréquences radioélectriques, ensuite, la réglementation de l'interconnexion et des tarifs et, enfin, la gestion des licences et le contrôle de la qualité du service.

Défis

Les principaux défis identifiés dans le secteur des TIC sont d'abord le coût élevé des infrastructures, ensuite, l'absence de rôles institutionnels et de responsabilités correctement définies, et, enfin, les questions de taxation.

Les structures à coût élevées et le manque d'infrastructure permanente. L'isolement et la structure dispendieuse des économies d'Afrique centrale ont retardé la disponibilité et l'accessibilité des infrastructures de télécommunications. Sans accès à des tarifs abordables et à une bonne qualité de services de télécommunication, il est très coûteux pour ces pays d'effectuer des échanges commerciaux entre eux et avec le reste du monde. Les opportunités de création d'emplois et l'augmentation de la production industrielle et des services sont limitées.

Un accès limité et non concurrentiel aux câbles sous-marins existants entraîne des tarifs élevés et contraint la demande dans la région. Il n'y a qu'un seul câble sous-marin le long de la côte ouest de l'Afrique : SAT-3/WASC/SAFE (SAT3). Construit en 2002, il peut fournir une connexion internationale fiable et de grande qualité dans la majeure partie de la région. Plusieurs autres sont en développement. La concurrence pour la fourniture de la capacité internationale par une infrastructure permanente de câbles sous-marins augmenterait l'accès à la bande passante internationale et en diminuerait le coût de manière considérable.

L'absence d'infrastructure permanente au niveau national est une autre contrainte majeure. La plupart des compagnies de télécommunications n'ont pas de réseau terrestre à haut débit et comptent sur la connectivité par satellite, coûteuse et de piètre qualité, afin de relier les villes au niveau national. Les pays d'Afrique centrale sont particulièrement désavantagés puisqu'ils ont besoin d'interconnexion avec les exploitants ou les opérateurs nationaux de longues distances dans des pays intermédiaires avec des répercussions sur les prix. Plusieurs projets ont été proposés pour la région mais aucun n'a encore été

matérialisé. Les autorités publiques ont récemment amorcé l'exploration de modèles de partenariat avec le secteur privé (tels que les PPP) qui pourraient stimuler la mise en place de telles infrastructures aux niveaux national et régional. Des connections transfrontalières efficaces et les cadres réglementaires qui les régissent sont également cruciales.

La structure dispendieuse de ce secteur en RDC est causée, en grande partie, par le besoin d'investissements en infrastructures dans le pays. L'infrastructure de télécommunication de l'OCPT est techniquement obsolète et la compagnie est incapable de fournir un réseau national. A cause de la mauvaise gestion et des conséquences des guerres et pillages, l'OPCT avait apparemment moins de 2 000 connexions de lignes fixes opérationnelles en 2003 alors qu'elle avait 36 000 lignes en 2000. Dans un tel contexte, la RDC n'est pas en mesure de profiter des opportunités des avancées technologiques du secteur de l'information et des télécommunications.

Plusieurs indices de développement des TIC classent la RDC loin derrière d'autres pays en voie de développement dont ses voisins d'Afrique centrale. Par exemple, l'indice de développement des TIC de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) place la RDC au 151^e rang sur 154 pays, avec un indice de 0,95. Cela est une faible amélioration en termes absolus, mais représente en réalité un déclin puisqu'en 2002, la RDC était classée 144^e avec un indice de 0,92.

Tableau 1.6: Indice de développement des TIC de l'UIT

	Moyenne 2002	RDC 2002	Moyenne 2007	RDC 2007	Rang de la RDC 2002	Rang de la RDC 2007
Indice général	2,48	0,92	3,40	0,95	144	151
Sous-indice d'accès	2,68	0,82	3,91	0,80	147	154
Sous-indice d'utilisation	0,54	0,00	1,43	0,01	151	151
Sous-indice de compétences	5,95	2,94	6,31	3,14	132	136

Source : Union Internationale des Télécommunications (ITU) 2009

Récemment, la mise en place du projet chinois pour le réseau de Kinshasa et le réseau de la région métropolitaine de Kinshasa (financé et construit par la coopération chinoise), a soulevé la question politiquement sensible du rôle de l'OCPT pour la gestion et entretien de ce nouveau réseau. D'autre part, dans le cadre des multiples projets d'infrastructure, la séparation des responsabilités d'exploitation et de gestion pour le câble de fibres optiques de Muanda-Kinshasa a été remis en cause.

Il semble opportun de fournir une assistance technique pour procéder à une revue complète de la stratégie nationale du secteur des fibres optiques (existantes et planifiées) et des questions d'interconnexion, y compris le rôle de l'OCPT et la réforme. La stratégie actuelle s'oriente vers la mise en place d'un réseau de fibres optiques en RDC. Cela exige cependant une définition préalable des questions politiques. (Voir ci-dessous).

Le coût des besoins d'investissements en infrastructures de TIC. Une étude financée par la Banque mondiale¹² a mis en place les bases permettant l'établissement d'une base de données systématique sur les besoins en investissement en Afrique et considère les besoins d'investissements en infrastructures de TIC sous trois perspectives :

- *Une perspective sociale* – Quelle est la valeur des investissements en infrastructures de TIC qui sont requis pour atteindre une couverture complète de la population?
- *Une perspective économique* – Quelle est la valeur des investissements en infrastructures de TIC qui sont requis pour satisfaire la demande du marché d'ici 2015?
- *Une perspective régionale* – Quelle est la valeur des investissements d'interconnexion régionale qui sont requis pour améliorer la connectivité transfrontalière?

Les résultats de cette étude fournissent des informations et des analyses aux décideurs leur permettant de quantifier les avantages sociaux et économiques des TIC qui sont à la portée de l'Afrique. Pour la RDC, une synthèse des principaux constats de l'étude est présentée ci-dessous.

En comparant les cartes de la couverture GSM aux cartes de la densité de la population, l'étude a constaté que la couverture de la téléphonie mobile atteint 53 % en 2006. Le reste de la population, principalement les régions rurales, manque toujours de couverture.

Afin d'atteindre une couverture totale de la population, les infrastructures doivent être analysées suivant les trois composantes:

- *Lacunes d'Efficacité du Marché* – Le potentiel de revenus excède les investissements et les coûts d'opération.
- *Lacunes de Couverture Durable* – Le potentiel de revenu couvre seulement les coûts d'opération.
- *Lacunes de Couverture Universelle* – Le potentiel de revenu ne couvre pas les coûts d'opération.

L'étude a estimé qu'en RDC, 33 % de la population totale était dans le groupe *Lacunes d'Efficacité du Marché*, 8,8 % dans le groupe *Lacunes de Couverture Durable* et 4,8 % dans le groupe *Lacunes de Couverture Universelle*. L'étude a quantifié ces lacunes séparément en ce qui concerne l'infrastructure vocale de base et la bande passante. Les estimations des investissements étaient basées sur des analyses spatiales de la densité des revenus dans

chaque pays relativement aux coûts des infrastructures vocales sans fil et de la bande passante.

Pour l'infrastructure vocale, l'étude a estimé que les investissements totaux projetés étaient de USD 232 millions, USD 156 millions et USD 349 millions pour couvrir respectivement les *Lacunes d'Efficacité du Marché*, les *Lacunes de Couverture Durable* et les *Lacunes de Couverture Universelle*.

Pour l'infrastructure de bande passante, l'étude a estimé que les investissements totaux projetés étaient de USD 46 millions et de USD 490 millions pour couvrir respectivement les *Lacunes d'Efficacité du Marché* et les *Lacunes de Couverture Universelle*.

Développer et mettre en œuvre un réseau de télécommunications requiert une somme énorme de capitaux. En principe, il est d'abord nécessaire d'investir massivement et ensuite de récupérer l'investissement progressivement. Par exemple, Tigo a déjà investi USD 300 millions depuis son lancement en 2006. Il est estimé que pour servir toute la population congolaise (68 millions de personnes), l'industrie des télécommunications devra bâtir un minimum de 10 000 sites. Cela requerra au moins USD 4 milliards. Avec approximativement 2 500 sites construits en RDC à ce jour, la couverture du pays est loin d'être complète.

Les obstacles juridiques et réglementaires. Des investissements publics majeurs dans le secteur des TIC sont peu probables étant donné la capacité financière limitée du secteur public en RDC. Les investissements majeurs du secteur privé ne sont cependant pas susceptibles de se produire sans qu'une stratégie et un cadre réglementaire appropriés soient développés et mis en œuvre afin de promouvoir un environnement favorable et concurrentiel pour le secteur privé ou les partenariats publics-privés, et une incitation à l'investissement appropriée au secteur privé.

D'une perspective générale, une libéralisation incomplète affecte négativement le secteur. Comme plusieurs pays d'Afrique centrale, la RDC a mis en œuvre des réformes afin de réduire les coûts d'accès par une réforme politique réglementaire et une libéralisation du marché dans divers sous-secteurs des TIC. Cependant, une libéralisation incomplète (tel que l'absence de législation secondaire ou de régime réglementaire) et le manque d'infrastructure conditionnent des prix élevés du fait des contraintes d'approvisionnement des services de TIC tels que la bande passante internationale, la téléphonie mobile et l'accès à Internet.

Ce qui est le cas en RDC : de fait, l'OPCT, doit posséder et contrôler les réseaux fournissant des services aux autres.

Les articles 9 à 15 de la Loi sur les télécommunications définissent 3 types de réseaux de télécommunications :

- Le réseau de référence ou réseau de base du fournisseur de service national, actuellement l'OCPT.
- Les réseaux des concessionnaires fournissant les services au public.
- Les réseaux indépendants (non ouverts au public).

Aujourd'hui, des droits exclusifs sont en place concernant le réseau de référence et la loi peut être interprétée de façon à ce que l'OPCT puisse entreprendre la commercialisation de ses services. Cependant, l'article 12 permet à l'autorité réglementaire (ARPTC) d'autoriser des compagnies alternatives à installer et exploiter une composante du réseau de référence. L'article 12 peut être interprété comme permettant à d'autres compagnies dûment autorisées à entreprendre la commercialisation des services d'infrastructure.

Suivant l'interprétation de la loi est interprétée, l'OCPT peut être la seule compagnie légitimement autorisée à commercialiser tous réseaux d'infrastructures de transmission. Ceci contraint évidemment la concurrence du secteur si l'OCPT doit être impliquée comme propriétaire. En considérant les choix les plus stratégiques, le gouvernement devra sérieusement envisager une amélioration du cadre réglementaire pour assurer un accès optimal à tous les réseaux alternatifs dans un contexte où l'OCPT s'est pratiquement effondrée et où il est peu probable de trouver des investisseurs majeurs pour la privatisation. Peut-être qu'une solution permettant de promouvoir la concurrence est que l'OCPT ne soit pas impliquée dans la propriété ou la gestion du nouveau réseau. Des modalités pour la rétrocession concurrentielle de la propriété de l'OCPT devront être établies.

Taxation. Les taxes d'accises imposées à l'industrie, en 2008, et appliquées en avril 2009, les nouvelles taxes publiées dans le Journal Officiel du 25 mars 2009 (décrets n° 005/CAB/MIN/PTT/2009 et n° 006/CAB/MIN/PTT/2009) ont été perçues par le secteur privé comme un arrêt de mort pour l'industrie des télécommunications en RDC. Pour Tigo par exemple cela représente un coût supplémentaire de 11 millions USD qui n'était pas prévu dans le budget de 2009, soit 60 % des bénéfices bruts (EBITDA) de l'année. C'est à dire, ces nouvelles taxes réduisent le taux d'EBITDA de Tigo à 2 % en 2009. Ce nouveau régime de taxation est donc perçu dans l'industrie comme la fin d'une rentabilité déjà fragile après 8 à 10 ans d'affaires en RDC.

L'application des décrets sur les taxes initiés par le ministère des Finances et le ministère des Postes et des Télécommunications en mars 2009 sans concertation préalable avec le secteur des télécommunications aura, selon les entreprises de téléphonie mobile, des impacts dramatiques sur le développement du secteur des télécommunications du pays.

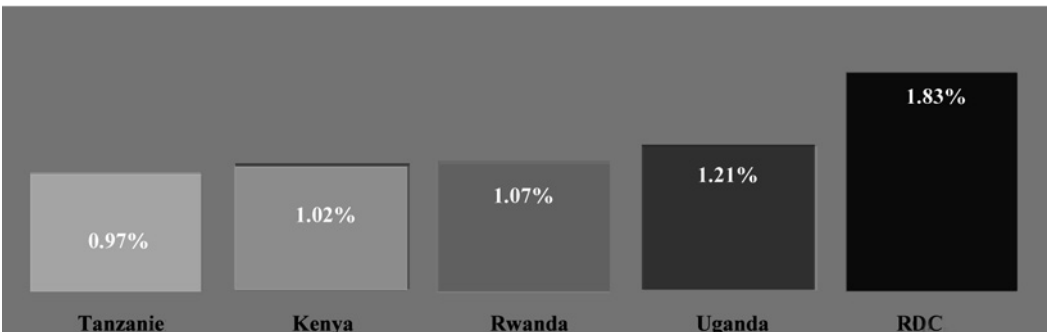
À la suite de la crise de 2008-2009, le gouvernement a entrepris d'augmenter la taxation, en incluant un nouveau prélèvement sur les revenus bruts des compagnies de téléphonie mobile. Le secteur contribue déjà pour 37 % des revenus fiscaux. Les autorités de taxation ne se coordonnent pas entre elles, et le manque de transparence et de clarté est un problème majeur. Dans un tel contexte, une réglementation précise et un régime

de taxation sont nécessaires pour préserver le dynamisme économique du secteur et attirer des investisseurs qui apporteront le capital nécessaire. L'imposition de nouvelles taxes (la taxe d'accise et de nombreuses autres taxes réglementaires en 2008) a eu un impact désastreux sur l'industrie des télécommunications, déjà affligée par les effets de la crise économique et financière et l'effondrement du secteur minier au Katanga.

Les bénéfices bruts (EBITDA) des entreprises se sont effondrés à un taux moyen de 20 % des revenus au premier trimestre de 2009 (15 points de moins que les standards de l'industrie) et l'industrie entière a donc cessé d'investir cette année-là. En 2008, Tigo fut taxé à plus de 23 millions USD soit 30 % de ses revenus qui sont d'environ 80 millions USD. Les estimations qui suivent ont été calculées sur base des statistiques de 2008, le nouveau régime de taxation (taxe d'accise + nouvelles taxes réglementaires) n'est donc pas pris en considération ci-dessous.

La pression exercée par la taxation sur le secteur de la téléphonie mobile en RDC comparée au PIB est la plus élevée dans cette région.

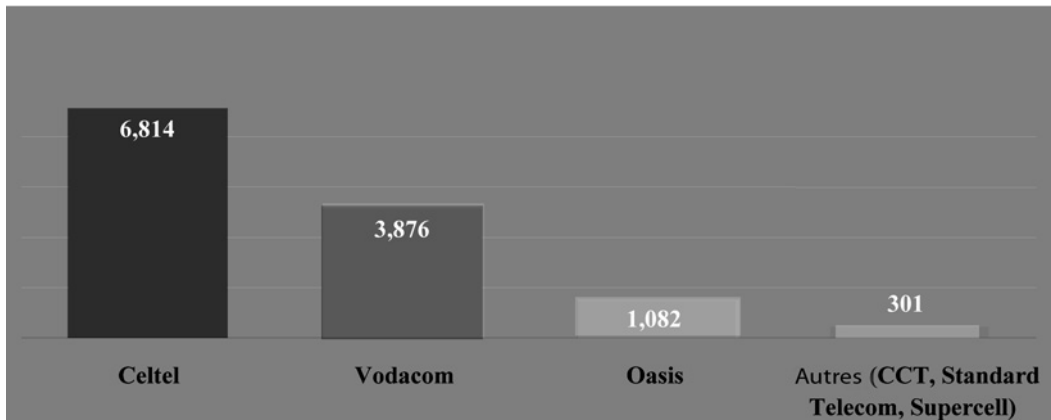
Figure 1.9: Pourcentage du total des taxes dans le PIB - 2008



Sources: ARPTC - Deloitte

La taxe réglementaire représentait en 2008 une charge estimée à plus de 12 millions \$ pour les compagnies de téléphonie mobile en RDC. Cette taxe est prélevée sur les communications internationales et a été conçue pour financer l'ARPTC.

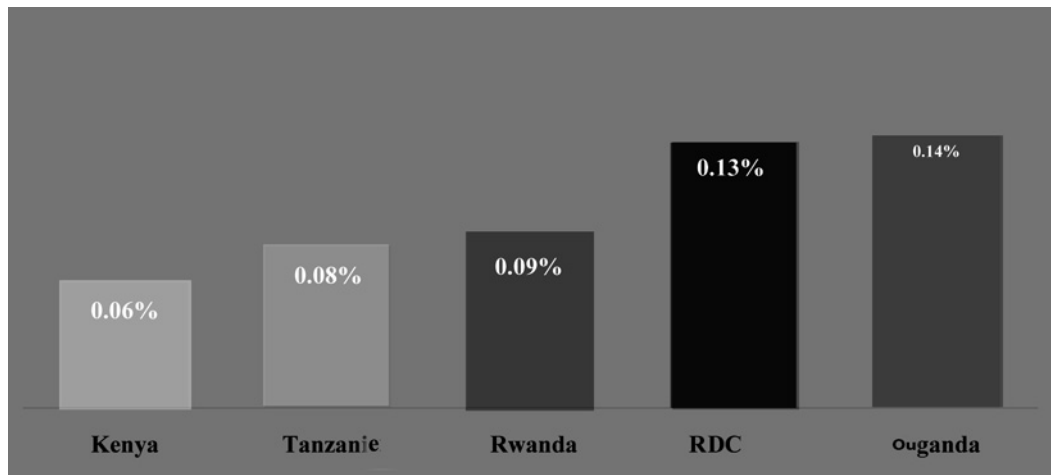
Figure 1.10: Taxation règlementaire en RDC en 2008 (milliards USD)
Total =12 074 milliards USD



Source: ARPTC

Une comparaison régionale montre que la RDC n'a pas la taxe règlementaire la plus élevée de la région.

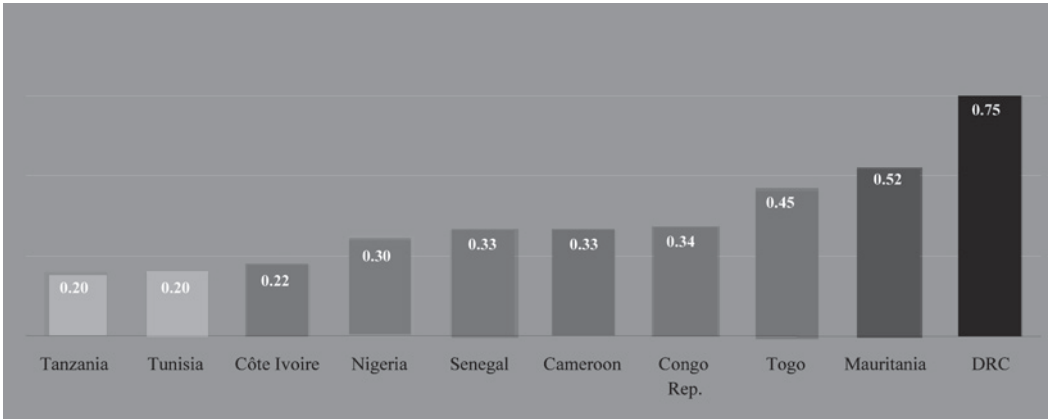
Figure 1.11: Pourcentages des taxes règlementaires de l'Afrique centrale et orientale dans le PIB



Source: ARPTC - Deloitte

La nouvelle taxe règlementaire publiée au Journal Officiel du 25 mars 2009 (décrets n° 005/CAB/MIN/PTT/2009 et n° 006/CAB/MIN/PTT/2009) classe la RDC comme l'un des pays africains les plus affligés.

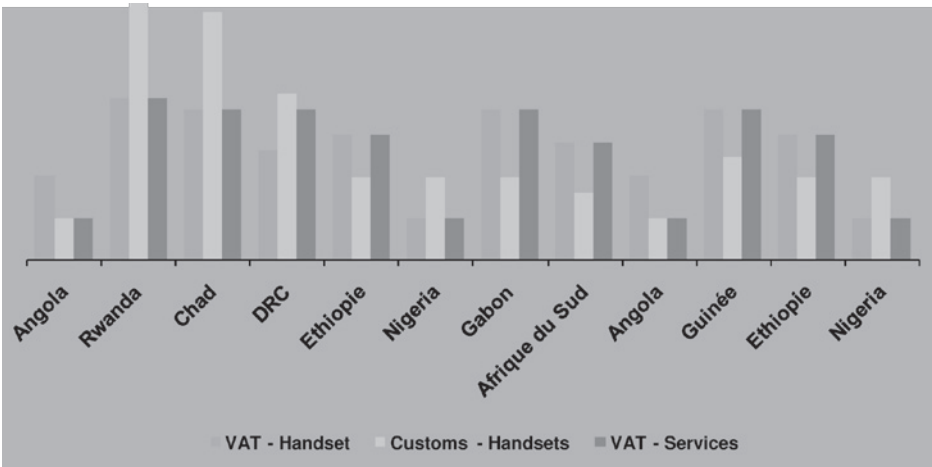
Figure 1.12: Statistique sur les taxes par leur pourcentage d'imposition (USD)



Source: FEC - RDC

Le prélèvement de ces taxes spécifiques aux compagnies de téléphonie mobile rend le coût des services artificiellement élevés pour les usagers. La RDC fait partie des pays où les taxes d'accise prélevées sur l'industrie de la téléphonie mobile sont les plus élevées d'Afrique, avec pour conséquence un impact négatif sur le prix payé par les consommateurs et, au final un impact sur les taux de couverture et de pénétration du pays.

Figure 1.13: Taxes sur les Combinés et les Services



Source : GSM Association

La stratégie du secteur

Jusqu'en 2008, la RDC n'avait pas de stratégie générale pour le secteur des télécommunications. Le pays amorce la mise en place de stratégies et réglementations du secteur des TIC. En période post-conflit, les TIC ne sont pas considérés comme un secteur de développement prioritaire. Bien que l'État reconnaisse l'importance

du secteur privé comme moteur économique dans sa Loi sur les télécommunications de 2002, ceci n'est pas l'expression d'une stratégie nationale, puisqu'elle s'applique seulement à un secteur.

Avec le soutien de la Banque Mondiale, le gouvernement a entrepris la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie des TIC comportant cinq objectifs généraux : 1) améliorer l'accessibilité des services de télécommunications; 2) créer une infrastructure nationale et une connectivité à la bande passante internationale; 3) garantir un accès universel aux technologies de l'information sur l'ensemble du territoire; 4) promouvoir un marché des télécommunications compétitif, cohérent et innovateur, et 5) améliorer la contribution des nouvelles TIC au développement économique et social du pays.

Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement a conçu un projet de politique des TIC basé sur les principaux axes stratégiques suivants :

- La révision du cadre légal et réglementaire afin de supporter le développement d'une concurrence saine et équitable et pour optimiser l'interconnexion du réseau et de l'accès aux capacités des principales infrastructures de transmission.
- La clarification des rôles respectifs des institutions du secteur afin d'améliorer la réglementation, particulièrement en matière d'accès, d'interconnexion et de gestion du spectre des fréquences.
- Le renforcement des fonctions réglementaires afin de garantir la législation de manière efficiente.
- La conception et la mise en œuvre d'un plan national pour la gestion des ressources de fréquences.
- La rationalisation et la clarification de la taxation applicable au secteur des télécommunications.
- La conception et la mise en œuvre d'un plan d'accès universel.
- La restructuration des entreprises d'état (OCPT et RENATELSAT) dans un cadre de partenariats public-privés.
- La création d'une infrastructure permanente pour inter relier tous les services et les compagnies d'infrastructures du territoire.
- L'installation d'un nouveau cadre institutionnel pour la gestion du secteur des TIC.
- La mise en œuvre d'applications phares de e-gouvernement (gouvernement électronique).
- La gestion du nom de domaine .cd.

Pour renforcer la possibilité d'utiliser efficacement l'infrastructure de bande passante et d'attirer des investisseurs privés pour l'opérer, la stratégie du secteur des TIC de la RDC

ainsi que le cadre réglementaire, juridique et institutionnel doivent être modernisés et la commercialisation appropriée.

Certaines de étapes de ce processus sont étudiées actuellement la Banque mondiale et par des programmes d'assistance technique dans plusieurs secteurs.

La restructuration de l'OCPT. Un plan de privatisation de l'OCPT était attendu fin de 1997 afin d'attirer les capitaux nécessaires aux investissements, mais n'a pas été réalisé. La Banque mondiale mène des concertations avec les représentants du gouvernement et l'OCPT depuis octobre 2003 avec l'intention de fournir un soutien financier pour aider à restructurer l'entreprise publique. Suites à la mauvaise gestion et aux impacts de la guerre, l'OCPT a très peu de lignes opérationnelles et n'a donc pas de revenus fiables pour supporter ses 500 employés.

Une évaluation de la situation opérationnelle, financière et managériale de l'OCPT a mis en lumière une situation de faillite empirée par l'absence d'activité de commercialisation dans le secteur des télécommunications :

- Faillite. La dette est estimée à plus de USD 90 millions, desquels USD 9 millions sont probablement irrécouvrables. Les capitaux négatifs et engagements actuels sont respectivement estimés à USD 73,5 millions et à plus de USD 75 millions.
- Il n'y a plus de chiffre d'affaires qui est généré par les télécommunications.
- Une gestion de la compagnie qui est, au mieux, non fiable : malgré la mise en œuvre d'un plan social en 2006, et malgré le manque d'activité, le recrutement a débuté de nouveau et la main d'œuvre aurait doublé en deux ans alors que l'entreprise n'a aucune activité.
- La faible productivité des employés : il y a approximativement 900 personnes dans le secteur des télécommunications pour 260 lignes actives.
- Un réseau pratiquement inexistant.

Tous plans de restructuration impliqueraient (i) une réduction drastique de la masse salariale afin de rendre l'entreprise viable et (ii) un règlement des dettes afin de ne pas décourager les investisseurs privés. De plus, il sera nécessaire de questionner les capacités de gestion de la compagnie afin de définir une stratégie de commercialisation et de manière plus générale, un plan d'action. Un partenariat avec le secteur privé devrait également être envisagé. Cette option aurait l'avantage de permettre la mise en œuvre efficace des projets d'infrastructures (le réseau de la région métropolitaine de Kinshasa et la liaison par fibres optiques entre Muanda et Kinshasa).

La recherche d'un partenaire stratégique privé nécessite : 1) la séparation des activités postales et de télécommunications de l'OCPT; 2) l'évaluation indépendante de la main d'œuvre; 3) l'identification et la valorisation des capitaux sains de l'OCPT. Parallèlement à cela, une assistance technique indépendante (menée par une banque d'investissement)

devrait permettre la l'élaboration d'un modèle réaliste de partenariat. Cette étude devra prendre en considération les contraintes internes (voir ci-dessus) et les contraintes externes (la crise économique mondiale) sur les investisseurs potentiels. La recherche d'un partenaire privé permettrait d'éviter la liquidation des filiales commerciale de l'OPCT. Mais cela nécessitera que le gouvernement mette en place un plan d'action drastique.

Stratégie de Bande Passante. En ce qui concerne les infrastructures nationales permanentes, en mai 2009 il fut annoncé que RENATELSAT, une composante de l'OCPT, formerait un partenariat public-privé avec *China International Télécommunication Construction* (CITCC), filiale de *China Communications Services Corp* (CCS), afin de mettre en place un réseau satellite et terrestre sans fil de USD 274 millions en RDC. Le gouvernement a également récemment lancé la construction d'un réseau permanent de fibres optiques qui relie Kinshasa à Muanda. La première phase du réseau de transmission, basée sur un partenariat avec des fournisseurs d'équipements chinois, devrait être complétée en novembre 2009 pour un coût de USD 31,9 millions.

Il sera aussi important de considérer l'excès de capacité des fibres optiques dans une perspective d'intégration régional. L'OPGW de la SNEL sera relié à celui de ses partenaires du SAPMP en Zambie et en Afrique du Sud d'où il y a un potentiel pour être relié aux câbles sous-marins et au réseau général des TIC.

Des projets d'infrastructures régionales supplémentaires de la SAPMP pourraient servir de catalyseurs et fournir d'importantes composantes de connexion; ceci qui changerait radicalement le potentiel des TIC en Afrique centrale et méridionale (voir la carte ci-jointe). Ces projets incluent:

- Le projet d'infrastructure permanente en Afrique centrale (Central African Backbone Project, CAB) qui pourrait mener à la Partie B de la capacité du nord.
- Le Programme Régional des Infrastructures de Communications (PRIC) de la Banque mondiale qui pourrait mener à la partie B orientale et pour lequel la RDC est éligible.
- Le *West African Fesoon System* (WAFS) de câbles sous-marins le long de la côte ouest de l'Afrique qui pourrait mener à la capacité de la partie B occidentale (la capacité du réseau de transmission entre Muanda et Kinshasa devra être financée par le gouvernement de la RDC).

En ce qui concerne les réseaux de fibres optiques, la RDC doit adopter une stratégie d'ampleur nationale pour considérer non seulement le réseau SAPMP, mais également les projets entrepris (où à être entrepris dans un futur proche) par le ministère des Postes, des Téléphones et des Télécommunications, notamment le réseau de fibres optiques de Muanda-Kinshasa, la boucle de Kinshasa, l'interconnexion avec Brazzaville, et la connexion avec la partie orientale du pays. Il est très important de considérer les

contraintes d'interconnexion, d'inter connectivité et de constance entre les réseaux qui devront éventuellement être reliés. Cette stratégie doit inclure, d'abord, une étude de faisabilité qui se penchera sur les questions légales, techniques et réglementaires afin de faciliter l'établissement d'un opérateur national de bande passante (Broadband National Operator, BNO) pour gérer et administrer la capacité du réseau. Ensuite, une société privée de réputation internationale doit être engagée pour gérer le BNO.

Encadré 1.1: La banque mobile, application bénéfique majeure de la téléphonie mobile

Le développement fulgurant de la téléphonie mobile a permis un véritable « bond en avant », en matière des services financiers:

Le recours aux portables pour les services bancaires et les paiements est en progression exponentielle dans de nombreux pays en développement. Cette technologie est particulièrement utile dans les zones rurales où il n'y a pas de banques et où les accès traditionnels aux services bancaires par les distributeurs automatiques de billets, les lignes de téléphone fixe ou Internet ne sont pas disponibles.

En RDC, le service sur téléphone portable « CelPay » enregistre 500 000 transactions par mois et il semblerait que les sommes déposées dans les comptes CelPay représentent un montant plus élevés que tous les dépôts de l'ensemble du secteur bancaire. Ce qui n'est pas surprenant vu que le secteur bancaire est fortement sous-développé (il n'y a que 30 000 comptes bancaires dans tout le pays) alors qu'il y a plus de trois millions d'abonnées au téléphone portable.

En RDC la banque mobile constitue le moyen le plus rentable de fournir des services financiers et le moins cher (donc le plus accessible au plus grand nombre) pour les transferts de fonds. Ainsi cette technologie pourra répondre très rapidement à des besoins fondamentaux.

III. Thèmes transversaux

Bien que chaque secteur d'infrastructures possède des caractéristiques physiques, politiques et économiques spécifiques, certaines problématiques et défis majeurs sont communs à l'ensemble des secteurs. Certaines de ces problématiques sont reconnues comme faisant partie du secteur stratégique (comme les besoins de restructuration des entreprises publiques ou étatiques -en anglais SOE pour *state-owned enterprise*- et d'augmentation de la participation du secteur privé). En dépit des nuances qui existent entre chaque secteur, les problèmes transversaux méritent qu'on leur porte un regard approfondi. Dans certains cas, une solution commune peut être envisagée.

3.1. *Restructuration des entreprises publiques (EP)*¹³

En RDC, le secteur public a commencé à se développer à partir de la fin des années 1960 et au cours du début des années 1970, lorsque certaines entreprises privées dans les secteurs minier, agricole, des transports, de l'eau et de l'électricité, passaient sous le contrôle et la gestion de l'État. A partir de 1973, la présence de l'État dans le secteur marchand s'accéléra avec la « Zaïrianisation » c'est-à-dire la nationalisation et la confiscation de toutes les activités économiques. Au total 52 entreprises publique furent ainsi créées dans divers secteurs.

Durant les dernières années du régime Mobutu et durant les années de conflit, la gestion des entreprises publiques se sclérosa et se dégrada de façon continue à cause des mauvaises pratiques de gestion et notamment de l'ingérence des politiques. Aujourd'hui, les entreprises publiques clés du secteur minier (Gécamines), de l'énergie (REGIDESO et SNEL), des transports (SNCC, SCTP (ex ONATRA) et RVA), des télécommunications (OCPT) et des autres secteurs économiques souffrent des conséquence de ces mauvaises pratiques de gestion, des faibles performances financières induites, de la désuétude de leurs infrastructures, d'une gouvernance d'entreprise non adaptée et d'une faible productivité. Pour illustrer cela, en 2008, la production de cuivre de la Gécamines atteignait difficilement les 40 000 tonnes, soit moins du dixième de son niveau de production durant le milieu des années 1980 (450 000 tonnes).

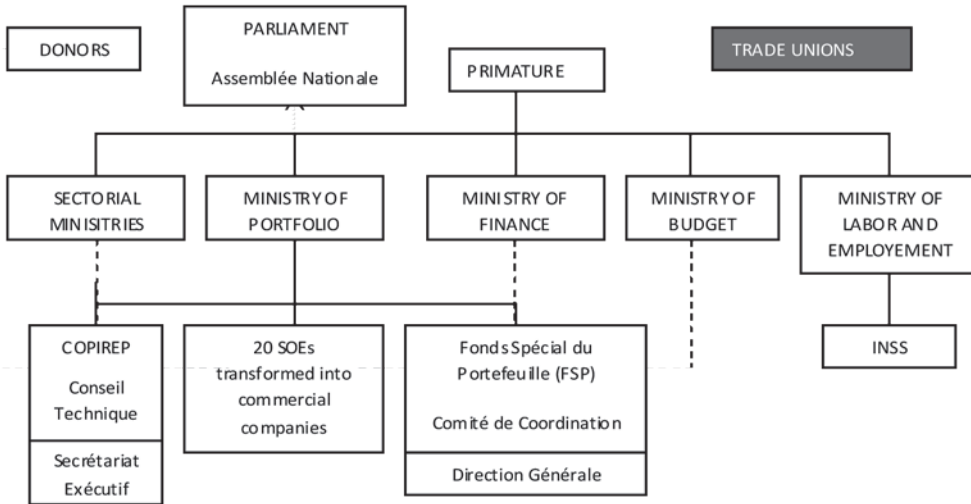
Aujourd'hui, presque toutes les entreprises publiques connaissent un vieillissement des travailleurs et un sureffectif par rapport à leur niveau d'activité ce qui entraîne pour elles des dépenses salariales excessives, une accumulation des arriérés de salaire et au final une importante dette sociale (i.e. arriérés salaires, le non paiements des allocations de sécurité sociale, paiement « de salaires d'attente »). Dans les entreprises publiques (à l'exception de quelques entreprises, comme à la SNEL et à la REGIDESO), le non-paiement des salaires est devenu une pratique courante. Le paiement des arriérés des salaires (qui varient entre 4 mois et dans certains cas, à plusieurs années), prendra du temps s'ils se font réellement un jour (cela dit la dette sociale existe et continue d'augmenter mois après mois). Pour pallier au non paiement, à temps, du décompte final des employés éligibles à la retraite Les Comité de gestion des EP et les syndicats ont trouvé des solutions de financement grâce aux conventions collectives (budgétivores) en attribuant à ses travailleurs et employés le statut « d'agents inactifs » et en leur payant des salaires d'attente qui correspondent à un montant partiel de leur salaire de base. Ces « agents inactifs » restent sur le payroll des entreprises publiques et ils sont éligibles aux obligations de l'entreprise en ce qui concerne la prise en charges des soins de santé et des frais de scolarisation. Cette situation accentuent les charges des entreprises et n'est pas justifiée d'un point de vue économique. Ces décisions sont avant tout politiques et il aurait mieux valu procéder à des licenciements plutôt que de garder cette masse de travailleurs inactifs.

Pour faire renaître l'économie de la RDC et améliorer le niveau de vie, il est impératif que le Gouvernement se désengage de sa position dominante dans le secteur marchand et qu'il libéralise l'économie congolaise, ce qui inclut la gestion des infrastructures et des services d'infrastructure. S'il est entendu que le secteur public devra jouer un rôle majeur dans les infrastructures, son rôle devra passer de celui de gestionnaire et d'opérateur à celui de régulateur et de contrôleur. L'État conservera la responsabilité ultime de gérer les infrastructures publiques mais, là où cela sera possible, il devra chercher des solutions alternatives.

Aussi dysfonctionnelles soient-elles, les entreprises publiques occupent une place importante dans l'économie et la société congolaise. En tant que symbole de la gestion par l'État de l'économie, il est politiquement et psychologiquement difficile de voir ces entités se retirer de leur position dominante, spécialement si l'alternative consiste à céder l'autorité de la gestion à des entreprises privées étrangères. Dans la pratique, le secteur public est une source cruciale de création d'emplois et de revenus et en particulier dans un pays extrêmement pauvre. Dans cet environnement, la RDC doit faire face à de multiples défis qui s'entrecroisent parfois. Il faut donc définir le rôle approprié des entreprises du secteur public par rapport à la gestion des infrastructures et, ensuite, les restructurer dans ce sens. Depuis 2002, le Gouvernement a mis en place un programme pour reformer les entreprises publiques sur la base notamment de l'amélioration de la gestion commerciale. Un comité technique, le *Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'État* (COPIREP) a été créé pour concevoir et mettre en place le programme de réforme des entreprises publiques. En 2004, le Projet Compétitivité et Développement du Secteur Privé (PCDSP) financé par la Banque mondiale a été lancé.

Depuis 2002, deux faits marquants ont eu lieu: (i) le gouvernement a révisé le cadre légal et réglementaire concernant le désengagement de l'État des entreprises publiques en adoptant en juillet 2008, quatre lois dédiées (voir le paragraphe suivant) et en mettant en place les différents décrets d'application, en avril 2009 et (ii) le gouvernement a décidé de prendre en compte la résolution du problème lié à au passif sociale de l'ensemble des entreprises publiques à travers une réforme globale. La figure 1.14 illustre le cadre institutionnel de la privatisation en RDC.

Figure 1.14. Cadre Institutionnel de la privatisation en RDC



Source : Auteurs sur base des informations des autorités nationales

Quatre des plus grandes entreprises étatiques en termes d'employés et de chiffre d'affaires- la Gécamines, la RVA, la SCTP (ex ONATRA) et la SNCC- sont ou ont été placées sous la gestion partielle d'opérateurs privés à travers des « contrats dits de stabilisation ». Un avantage de ces contrats de stabilisation consistait à fournir au Gouvernement une meilleure vision des problématiques et des opportunités qu'offrent les entreprises publiques en fonction de leur objet social (vocation commerciale) et la vision ainsi définie pouvant être utilisée comme point de départ pour des actions futures. Ces contrats ne sont cependant pas conçus pour offrir des solutions durables aux défis qui incombent à la responsabilité sociale, par exemple les gestionnaires ne procèdent à aucun investissement et ne font qu'administrer l'existant.

Encadré 1.2. Liste des entreprises publiques transformées en compagnies commerciales

Secteur minier

- Générales des Carrières et des Mines (Gécamines)
- Société de Développement Industriel et Minier au Congo (SODIMICO)
- Office des Mines d'Or de Kilo-Moto (OKIMO)
- Entreprise Minière de Kisenge Manganèse (EMK-Mn)

Secteur énergétique

- Régie de Distribution d'Eau (REGIDESO)
- Société Nationale d'Electricité (SNEL)
- Congolaise des Hydrocarbures (COHYDRO)

Secteur industriel

- Société Sidérurgique de Maluku (SOSIDER)
- Société Africaine d'Explosifs (AFRIDEX)

Secteur du transport

- Société Nationale des Chemins de Fer du Congo (SNCC)
- Office National des Transports, SCTP (ex ONATRA)
- Régie des Voies Aériennes (RVA)
- Régies des voies Maritimes (RVM)
- Lignes Aériennes Congolaises (LAC)
- Compagnie Maritime du Congo (CMDC)
- Chemins de Fer des Uélés (CFU)

Secteurs des Télécommunications

- Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT)

Secteur financier

- Caisse d'Epargne du Congo (CADECO)
- Société Nationale d'Assurance (SONAS)

Secteur des services

- Hôtel Karavia (HK)

Cadre legal

La loi 08-007 consacre la transformation des entreprises publiques en (i) sociétés commerciales (sujettes au « droit commun »), en établissements publics ou en services publics¹⁴. Les entreprises qui sont en cessation d'activités et de paiement pourront être dissoutes et liquidées.

Trois autres lois mettent en place le cadre légal pour le désengagement de l'État des entreprises publiques, il s'agit de la loi 08-008 portant dispositions générales pour les entreprises publiques (loi 08-009) et le cadre général pour la gestion de l'ensemble du portefeuille de l'état (loi 08-010). Les méthodes de désengagement varie et incluse notamment la vente directe des parts de l'État au secteur privé, les partenariats public-privé, les contrats de gestion, les transferts gratuits aux les gouvernements provinciaux ou aux employés et la liquidation.

Les décrets de mise en œuvre d'avril 2009 ont instauré des mesures transitoires dans le cadre de la transformation des entreprises publiques : 20 d'entre elles ont été transformées en sociétés commerciales (voir Encadré 1.2). Les 32 autres entreprises publiques sont devenues soit des établissements publics (20) ou services publics (5) soit elles ont dissoutes ou liquidées (7).

Si la révision du cadre légal a constitué une première étape critique pour la réforme des entreprises publiques, d'autres problèmes doivent être solutionnés. La stratégie globale pour réformer les entreprises publiques envisage d'effectuer des audits détaillés de toutes les entreprises, suivis par des consultations avec des experts pour discuter des options spécifiques de restructuration et de réforme au cas-par-cas. Mais, cette stratégie globale ne prend pas en compte l'impact des programmes de restructuration sur les travailleurs. En effet, si le nouveau cadre légal exempt, pendant une durée de trois ans et conformément aux dispositions du décret du 27 juillet 1934 sur les faillites et l'insolvabilité, les nouvelles entreprises transformées en sociétés commerciales, de payer leurs dettes (dont les dettes sociales), aucune solution n'a été identifiée pour le traitement des dettes sociales.

Ainsi, le Code du Travail n'a pas été adapté au programme de réforme des entreprises publiques. Et bien qu'il y ait eu deux ou trois plans sociaux mis en œuvre à la Gécamines, à la REGIDESO ou à la SNCC, une stratégie globale de restructuration doit être développée et appliquée afin de répondre aux problèmes liés à la responsabilité sociale de l'État propriétaire et aux problèmes de sureffectifs afin de limiter les impacts négatifs de la réforme. Cette stratégie requiert d'amender le Code du Travail de 2002.

Par ailleurs, la situation sociale des entreprises publiques est exacerbée par l'application du nouveau SMIG (*Salairé Minimum Interprofessionnel Garanti*) qui a été établi en juillet 2008 (suivant de l'application de l'article 91 de Code du travail) et qui entraîne une augmentation des dépenses salariales de 30 à 60% (selon des simulations) suivant le type d'entreprise. Bien que cette application du paiement du nouveau SMIG ait été différée dans quelques entreprises publiques, elle devra in fine être mise en œuvre.

Encadré 1.3. Caractéristiques et composantes des responsabilités sociales en RVA

En novembre 2009, la RVA employait 4 979 travailleurs dont 4 273 travailleurs actifs et 706 “inactifs” (décédés ou retraités) qui reçoivent toujours un salaire d’attente suite au non-paiement de leur décompte final. La convention collective de la RVA prévoit la prise en charge des soins de santé des épouses (3 447) et des enfants (12 965) des travailleurs qui sont éligibles pour des pensions sur la santé ou l’éducation. Au total près de 21 391 personnes sont appuyées par RVA.

La dette sociale est estimée à USD 51 524 036 et incluent ces composantes :

- *Les arriérés sur les salaires* sont évalués à USD 9 102 593. Certaines entités (aéroports) de RVA ont des salaires impayés depuis 8 à 45 mois. La transformation de RVA en compagnie commerciale demande qu’une commission soit établie pour calculer le montant exact des salaires impayés pour chaque entité.
- Les arriérés de cotisa sociale: la contribution au fond des pensions impayées (pour INSS) est estimée à US\$ 1 720 687 et la contribution socioprofessionnelle impayée (pour INPP) est estimée à USD 68 452.
- Les Droits de retraite: des pensions impayées et paiements d’indemnités sont estimés à USD 9 393 627. Ce montant concerne 706 retraités et travailleurs décédés, 5 travailleurs qui ont démissionné et 51 travailleurs qui ont reçu une notification de cessation d’emploi

Les arriérés d’impôts sur les salaires sont estimés à US\$ 27 811 695.

Source : Human resource report of RVA, November 2009

Responsabilités sociales

Qu’est-ce qu’une dette sociale? Il s’agit généralement des arriérés de salaires, des indemnités de départ, de toute autre allocation et/ou contributions sociales impayées. En RDC, le total de dette sociale de toutes les entreprises publiques est estimé à plus un milliard et demi de dollars soit près de 2 à 3 fois leurs chiffres d’affaires annuels¹⁵. L’Encadré 1.3 montre un exemple de la composition de la dette sociale de la Régie des Voie Aériennes (RVA).

Les 20 entreprises transformées en sociétés commerciales (Encadré 1.1) sont toujours actives mais leurs états financiers varient de l’inactivité économique à une viabilité modérée, conséquence de la détérioration des équipements et des infrastructures mais aussi du déséquilibre entre les besoins et les ressources en personnel. Il en résulte ainsi une baisse de la productivité.

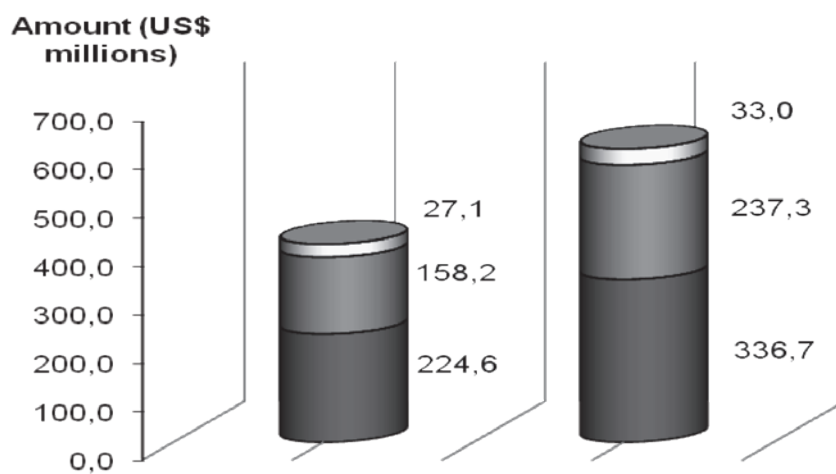
De plus leurs masses salariales représentent de 60 à 80% de leur chiffre d’affaires (alors que la masse salariale dans les pays d’Afrique sub-saharienne représente 28 à 35% du chiffre d’affaires). Pour illustrer cela, les dépenses salariales de la SNEL

(*Société Nationale d'Électricité*) ont augmenté de 234% entre 2004 et 2007, bien que la masse salariale soit déjà extrêmement élevée. Dans le même temps les EP continuent d'accumuler des responsabilités sociales et, dans plusieurs cas, à un niveau plus rapide que celui des revenus d'opération. Le diagramme 6 illustre la croissance de la dette sociale dans les six principales EP. En octobre 2009, la dette sociale atteignait USD 607 millions (comparativement à USD 410 millions en novembre 2008).

Durant ces deux dernières années, les travailleurs des entreprises publiques et leurs syndicats se sont montrés méfiants à l'égard des premières étapes du programme de désengagement/restructuration, craignant qu'elles aient des conséquences négatives sur le nombre d'employés, la paye, les termes et les conditions de travail. Avec la mise sous « contrats de stabilisation », de la Gécamines, de la SCTP (ex ONATRA), de la SNCC et de la RVA les employés et les syndicats se sont généralement opposés au programme de désengagement de l'État en organisant des grèves et tentant de démontrer que le programme avait un effet négatif sur la distribution des richesses et des revenus. La RDC possède un syndicat des travailleurs fort et très organisé qui exerce des pressions politiques considérables et pose des demandes souvent excessives sans lien avec une gestion économique et commerciale raisonnable.

Figure 1.15: Croissance de 2008 à 2009 de la dette sociale pour les six principales Entreprises Publiques

(*Gécamines, REGIDESO, SNEL, STCP (ex ONATRA), SNCC et RVA*)



■ Total arriérés de salaire
□ Total arriérés budgétaire et sociaux

■ Total arriérés des indemnités de départ

Source : Core Advice (2008)

Les questions relatives à l'emploi et aux conditions de travail sont complexes et représentent un défi et la réforme des entreprises publiques ne peut être bien menée qu'avec des objectifs clairs, une planification prudente et des ressources adéquates pour

favoriser sa réussite. En l'absence d'une politique claire sur ces questions et d'instances de décision fortes, le Gouvernement n'a pas encore conçu sa stratégie d'ajustement afin de déléguer un pouvoir de décision aux différents responsables chargés de mise en œuvre du programme.

Implications pour la restructuration des entreprises publiques (EP)

Les responsabilités sociales non-financées et les problèmes connexes présentent un défi significatif pour la viabilité au programme de désengagement. Ces responsabilités, qui sont des obligations légales peuvent être substantielles et doivent être résolues par le gouvernement avant (ou, tout au moins, en même temps) tout investissement significatif du secteur privé.

Même si la dette sociale, n'est pas reconnue dans les états financiers des entreprises, elle équivaut à d'autres responsabilités comme des dettes bancaires. L'importance de la dette sociale des entreprises publiques en RDC, peuvent influencer et déprécier la valeur des sociétés vis-à-vis des investisseurs ou même rendre la société non solvable. Ainsi, même si les entreprises publiques sont privatisées, les investisseurs privés ne peuvent pas prendre possession de l'entreprise à n'importe quel prix- ou dans une situation de Partenariat Public Privé extrêmement difficile à gérer de façon profitable.

Pour comprendre l'importance de l'impact que la dette sociale peut avoir sur les attentes de privatisation d'une entreprises publiques, il est nécessaire d'analyser l'ensemble des actifs et des dettes (reconnues ou non, formelles ou informelles) de la société. L'importance de la dette sociale doit être mesurée en termes absolus et par rapport aux autres dettes de l'entreprise, tout comme sa capacité à les financer. De tels audits sont en cours depuis au moins les six derniers mois pour les principales entreprises publiques et ils devront concerner les 14 autres entreprises publiques qui doivent être privatisées. Ultiment, c'est le marché (i.e. les investisseurs privés potentiels) qui déterminera la valeur de la société et qui décidera si la dette sociale de la société est gérable ou non. Pour prendre une décision éclairée concernant le programme de privatisation, le Gouvernement doit avoir les meilleures estimations possibles.

Financement des responsabilités sociales

En RDC, le budget de l'État devrait être la première source de financement du passif social lié au programme de restructuration à condition de prouver que les montants demandés sont corrects. Les prêts et les dons de la Banque mondiale peuvent représenter une source supplémentaire de financement pour les plans de rigueur (par exemple, pour Gécamines, OCPT, SNCC et REGIDESO), mais cette source n'est peut-être pas appropriée pour tous les types de responsabilités sociales et, dans tous les cas, est limitée dans ses montants.

Les revenus de la privatisation (par exemple, le revenu de la vente de la participation étatique dans CINAT, (pour l'heure il semblerait que le désengagement de l'état ne soit

plus à l'ordre du jour) constituent potentiellement une autre source de financement pour la dette sociale. En principe, le Fond Spécial du Portefeuille¹⁶ est responsable de la gestion des revenus de la privatisation et du financement des dettes sociales et des indemnités de départ. Pour disponibiliser cette source de financement, le Gouvernement devrait organiser la vente d'entreprises ayant le plus de valeur, pour constituer des fonds initiaux qui serviront à financer la dette sociale et les coûts des transactions difficiles. Bien que le décret pour la création du Fond Spécial du Portefeuille ait été signé en avril 2009, le Gouvernement n'a pas encore mis en place cette structure.

La communication et la consultation avec les syndicats des travailleurs sont indispensables pour aider le gouvernement à bâtir sa compréhension du problème et à s'assurer que les travailleurs aient un bon entendement. L'ouverture et la transparence dans la prise de décision sur les questions de la dette sociale sont d'importantes mesures pour bâtir la confiance. La mise en place des agences (COPIREP et Fond Spécial du Portefeuille) a joué ou devrait jouer un rôle crucial pour s'assurer que la gestion du passif social soit considérée comme un processus équitable. En effet, le gouvernement doit présenter le niveau de son engagement politique, la capacité de ses agences de restructuration, les analyses adéquates de la situation pour bâtir un consensus parmi l'ensemble des parties prenantes.

Prochaines étapes

Pour mettre en œuvre le programme de réforme des entreprises publiques, le gouvernement doit rassurer les travailleurs et les syndicats que les mesures sont prises pour résoudre le passif social équitablement et dans la transparence afin d'obtenir une large adhésion à ce processus. En même temps, les syndicats et leurs délégations doivent être informés sur les besoins conditions de traitement des dettes sociales- afin qu'ils soient les catalyseurs de la restructuration et du rajeunissement de ces entreprises.

Si dans un premier temps, l'élaboration programme de réforme s'est appesanti sur les aspects financiers et industriels, il prend en compte, depuis décembre 2009, les problèmes d'emplois et de la dette sociale.

La firme de consultant Core Advice a évalué la question de la dette sociale des entreprises publiques¹⁷. et elle a proposé au gouvernement un certain nombre de mesures préliminaires pour résoudre le ce problème :

- *Mesures relatives au salaire minimum*: De graves conséquences pourraient être évitées en suivant une interprétation correcte du calcul de la rémunération de telle façon qu'elle inclut tous les bénéfiques et les allocations. Ainsi le montant total de la rémunération dans les entreprises publiques est présentement plus élevé que celui prévu par le de SMIG et il ne devrait pas avoir à être augmenté de ce point de vue. Autrement dit, l'application du nouveau SMIG pourrait être suspendue pour un certain temps

- *Indemnités d'attente et autres paiements pour des retraités potentiels*: ils devraient être abolis par un décret de transition et être remplacés par la solution du paiement final, rendu obligatoire pour tous les retraités réguliers et être acceptés sur une base volontaire par ceux qui sont éligibles à la retraite anticipée. Si tout ceci ne peut être fait par un décret commun pour tous les entreprises publiques, les entreprises devraient recruter des négociateurs pour obtenir de telles ententes avec le personnel éligible et ce, au cas-par-cas.
- *Départs volontaires*: tous les départs doivent être volontaires pour les deux parties, les employés doivent demander leur départ et il doit être approuvé par l'entreprise pour notamment permettre que les employés les plus qualifiés restent.
- *Indemnités*: toute indemnité de départ devrait être divisée en deux phases, soit un paiement immédiat et un paiement différé. Le paiement immédiat serait calculé d'après le nombre total d'indemnités régulières et la moyenne salariale mensuelle totale pour les différentes classes d'employés. Celui-ci serait alors transféré vers une agence spéciale d'annulation ou d'entente.
- *Créances liées au personnel*: toute avance, prêt ou autre paiement qui ait été fait aux membres du personnel devrait être déduit de la dette sociale et répartie afin de les calculer ultérieurement.
- *Contributions à la sécurité sociale et à la dette fiscale*: elles devraient être négociées de manière globale avec les institutions appropriées pour des ententes à court et long terme et être partiellement transférées au Fond spécial du Portefeuille. Les plans d'entente et de dette devraient suivre un échéancier axé sur les priorités (selon la dette encourue) ou devraient considérer selon la nature de la dette encourue (indemnités, salaires, sécurité sociale, etc.) et la situation du créancier. Toute dette transférée serait sujette à vérification par l'entreprise qui effectuera le transfert et/ou l'entité qui la reçoit.

Dans tous les cas, toutes les conventions individuelles ou spécifiques à une entreprise (convention collective) qui ont été convenues par les employés, les syndicats et les gestionnaires doivent être abrogées en faveur des nouvelles conventions à négocier au cas-par-cas.

Le consultant a ainsi recommandé la révision du Code du Travail, en considérant prioritairement la question du caractère obligatoire du départ à la retraite, qui est actuellement fixé à 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Le 14 septembre 2010, le Comité pilote pour l'Amélioration du Climat d'Investissements (mis en place en octobre 2009 par le gouvernement) a décidé de réviser le Code du Travail.

De manière plus large, le Ministère du Travail et de l'Emploi a mis en place, depuis juin 2010, Commission¹⁸ chargée de développer une stratégie globale pour le règlement des passifs sociaux des entreprises publiques.

3.2. *Investissements*

Il y a des besoins évidents d'investissements majeurs dans les secteurs des infrastructures. Mais les solutions ne se trouvent pas uniquement dans les moyens financiers : une bonne planification et une priorisation sont essentielles comme la RDC ne possède aujourd'hui que des outils et des ressources limités pour s'attaquer au défi des infrastructures.

Afin de comparer et prioriser les investissements potentiels dans les infrastructures, il est nécessaire de définir au préalable la relation fonctionnelle entre les infrastructures et les impacts attendus- d'abord sur l'activité économique et la croissance et aussi les impacts sur la stabilité nationale, la réduction de la pauvreté et l'environnement. Une étude récente de la Banque mondiale¹⁹ a établi une relation géo-spatiale de corrélation entre les infrastructures et leurs impacts en utilisant des outils GIS permettant de corrélérer les coûts des infrastructures, les spécificités géographiques et les impacts pour un pays aussi diversifié que la RDC. ,

Les résultats de cette étude (détaillés ci-dessous) sont des outils utiles aux décideurs politiques. Cependant, soulignons que ces résultats ne sont pas exhaustifs et comme pour tous modèles, la fiabilité des résultats dépend de la source de la base de données utilisée. Des données et analyses supplémentaires permettront de confirmer et compléter ces résultats ou mener à des conclusions différentes. Vu l'urgence des besoins en infrastructures de la RDC, il est impératif d'établir un cadre de référence pour prioriser l'utilisation de des ressources (financement, capital humain, volonté politique) qui sont disponibles aujourd'hui. Dans une phase ultérieure, un processus plus organique, flexible et (surtout) interne pour la planification et la priorisation des infrastructures devra être développé en RDC. La nation congolaise et son gouvernement sont les acteurs appropriés à définir l'importance relative des différents objectifs.

Le modèle géo-spatial de Briceño/Foster en RDC

Le modèle géo-spatial de Briceño/Foster représente l'économie congolaise comme une fonction de production qui corréle les infrastructures avec la production économique. De manière plus spécifique, ce modèle considère les infrastructures et leurs services (en particulier le transport et l'énergie) comme des intrants nécessaires au secteur primaire de l'activité économique de la RDC (secteurs minier, agricole, forestier, manufactures, etc.). De plus les infrastructures de transport constituent un facteur important du prix des biens importés. En plus de constituer des intrants économique, les infrastructures sont des options d'intervention du secteur public dans l'économie. Par exemple, la plupart des industries en RDC sont des entreprises privées mais leur accès à une alimentation électrique fiable et permanente relève de la responsabilité publique.

Le caractère "géo-spatial" du modèle Briceño/Foster provient de l'importance des facteurs géographiques spécifiques, comme la distance du marché le plus proche, les possibilités d'exportations et les ressources naturelles. En RDC, les coûts des investissements en infrastructures et leurs bénéfices sur l'activité économique primaire

sont fortement corrélés à la position géographique. Ainsi il est essentiel de considérer les investissements en infrastructures en RDC de manière globale et intégrée sur de grandes étendues géographiques et sur plusieurs secteurs économiques. Le modèle est sinon mathématiquement similaire aux autres approches de développement intégré (modèle des « pôles de croissance ») qui sont utilisés en RDC.

L'objectif de l'étude est de quantifier les effets des coûts des infrastructures sur la production économique et de calculer le taux interne de rendement sur l'investissement (TRI) nécessaire pour atteindre ces coûts. Ces rendements sont calculés aussi bien sur la base de projet spécifique (comme le ferait une étude de faisabilité) que sur des groupements de projets. Les « groupements d'investissements » se font au sein d'un même secteur (par exemples groupement des investissements dans les routes de ravitaillement et les routes nationales) et peuvent être multisectoriels (routes et électricité). Un des résultats majeurs de l'analyse géo-spatiale suggère que des « corridors » d'investissement ont les rendements économiques les plus élevés en RDC. Les groupements d'investissements dans des infrastructures regroupées autour d'un corridor de développement spécifique à une région permettent un plus grand développement des secteurs commerciaux situés à l'intérieur et autour de ces corridors. L'analyse démontre aussi que certains de ces corridors sont plus bénéfiques que d'autres; les résultats permettent ainsi de prioriser les investissements suivant les corridors où les rendements sont les plus importants (les résultats sont détaillés plus bas)

Notons que là où les rendements économiques du modèle sont les plus importants ceci indique aussi que c'est là où les contraintes majeures à l'activité économique existe actuellement. Par exemple, l'investissement le plus rentable (EIR de plus de 120%) est celui de la réhabilitation d'Inga I et II et des lignes de transmission du projet (prévues actuellement dans le projet PMEDE de la Banque mondiale). L'interprétation réciproque de ces résultats démontre que le manque de fiabilité du réseau électrique est un obstacle majeur au potentiel économique du pays, en particulier dans les secteurs industriels et miniers, et ceux à valeur-ajoutée (par la transformation) des secteurs agricoles et forestiers. Les mauvaises conditions du secteur énergétique sont une contrainte majeure pour la croissance économique.

Ce modèle permet également de mettre en relations des secteurs transversaux : Par exemple, les rendements miniers sont très sensibles aux investissements dans les infrastructures de transports et dans le secteur de l'énergie. On serait porté à croire que le secteur forestier et agricole ont aussi des rendements qui dépendent fortement des investissements dans les infrastructures transports, mais d'après le modèle ces rendements sont plus corrélés à tous les investissements multisectoriels à l'intérieur de la RDC. Ainsi, le secteur minier profiterait davantage des investissements régionaux dans les corridors de transports. Ces relations suggèrent d'établir des priorités d'investissements et de régulation et de supervision.

Résultats

Parmi les projets examinés par l'analyse Briceño/Foster, deux sont très rentables de manière autonome (voir tableau 1.7) :

- La réhabilitation d'Inga I et II et les lignes de transmissions vers la Zambie ont un TRI de plus de 120%, grâce aux réductions majeures de coûts pour les industries manufacturières, l'industrie de transformation du bois et celles du secteur minier.
- La réhabilitation de la ligne ferroviaire du CFMK entre Matadi et Kinshasa ont un rendement de près de 80% grâce à une réduction des prix des importations (et de ravitaillement) et d'une augmentation de production des secteurs manufacturiers et forestiers²⁰.

A part le projet CFMK, les investissements dans les routes ou le chemin de fer ne sont pas économiquement rentables de façon autonome. Les améliorations de la navigation sur le fleuve Congo et le Port de Matadi ont des effets économiques très modérés.

En groupant les investissements suivant les corridors géographiques principaux (tableau 1.8), les projets ayant des rendements faibles de façon autonome peuvent avoir des rendements marginaux plus élevés. L'approche Briceño/Foster consiste à débiter avec des interventions sur les infrastructures à un bout du corridor et, successivement, ajouter une-à-une les autres interventions. Les rendements globaux sur les groupements par corridors sont calculés, comme c'est le cas pour les rendements marginaux, par ajout incrémentiel d'infrastructures à ces corridors.

Les groupements d'investissements les plus rentables économiquement (48% TRI) sont ceux du corridor Matadi-Kinshasa-Kisangani. Le plus grand rendement marginal est associé aux améliorations du chemin de fer CFMK. Le rendement marginal associé à l'ajout des routes de ravitaillement comme élément final du corridor est de 48%, ce rendement est bien plus élevé que le rendement de l'investissement fait de façon autonome de 3%. Les rendements de ce groupe d'investissements sont largement dus au report des importations de Mombasa à Matadi.

Le corridor Matadi-Kinshasa-Lubumbashi (qui inclut le chemin de fer CFMK) a un rendement économique acceptable (15% TRI) alors que le corridor Kisangani-Lubumbashi n'est pas rentable (moins de 0%). Néanmoins, ces deux corridors ont des bénéfices majeurs au delà de la rentabilité économique comme l'intégration nationale, et qui ne sont pas calculés par ce modèle.

Tableau 1.7: Rendements économiques des investissements

	Rendements économiques aux investissements isolés				Impact sur les valeurs de production par secteur						
	TRI (%)	TRI marginal (%)	BCR	BCR marginal	Importations						
					Cultures	Matadi	Durban	Mumbasa	Manufactures & services	Secteur minier	Exportations forestières vers Matadi
Énergie	122	122	2 638	2 638					63%	30%	63%
Chemin de fer Matadi-Kinshasa	80	80	479	479	0,1%	15%		-13%	5%		4%
Fleuve Kinshasa-Kisangani	36	36	217	217	3%	16%		-26%	1%		2%
Port de Matadi	13	13	111	111		19%		-27%			
Routes Kinshasa-Lubumbashi	6	6	61	61	1%	12%	0,4%		1%	0,2%	5%
Routes de ravitaillement	3	3	48	48	1%	10%					0,2%
Routes Goma-Bunia-Kisangani	2	2	40	40	1%	10%		0,5%			
Routes Goma-Kisangani	< 0	< 0	34	34	0%	12%		-14%			
Chemin de fer Tenke-Angola	< 0	< 0	27	27	0,1%	10%	0,1%		0,1%		
Routes Lubumbashi-Goma	< 0	< 0	22	22	1%	10%		1%			
Chemin de fer Kinshasa-Lubumbashi	< 0	< 0	6	6	1%	22%	0,3%	-100%	0,3%	0,2%	2%

Source: Foster et Briceno Gamendia, 2009

Tableau 1.8: Rendements économiques des investissements suivant les corridors géographiques

	Rendements économiques aux investissements ciblés (<i>Corridor Investments</i>)				Impact sur les valeurs de production par secteur							
	TRI (%)	TRI marginal (%)	BCR	BCR marginal	Cultures	Importations			Manufac. & services	Secteur minier	Exportations forestières vers Matadi	
						Matadi	Durban	Mombasa				
Matadi-Kisangani (chemin de fer/fleuve)												
Port de Matadi	13	13	111	111		19%	-44%	-27%				2%
Plus chemin de fer CFMK	133	188	452	506		32%	-77%	-27%	5%			6%
Plus améliorations fluviales	55	25	247	170	3%	41%	-93%	-37%	6%			13%
Plus routes de ravitaillement (Équateur)	48	4	225	47	3%	41%	-93%	-37%	6%			13%
Plus routes de ravitaillement (W/E-S/N)					4%	41%	-93%	-37%	6%			13%
Matadi-Lubumbashi (chemin de fer/route)												
Matadi	13	13	111	111		19%	-44%	-27%				2%
Plus chemin de fer CFMK	133	188	452	506		32%	-77%	-27%	5%			6%
Plus Routes Kinshasa Lubumbashi	13	< 0	119	39	1%	38%	-93%	-27%	6%			7%
Plus Ravitaillement	15	20	97	43	2%	38%	-93%	-27%	6%			7%
Lubumbashi-Kisangani (route)												
Routes Lubumbashi-Goma	< 0	< 0	22	22	1%							1%
Plus Routes Goma-Bunia-Kisangani	< 0	< 0	24	29	2%							2%
Plus Goma-Kisangani (alternative)	< 0	< 0	20	< 0	1%							1%
Plus Ravitaillement	< 0	< 0	26	34	2%							1%

Source: Foster et Briceno Gamendia, 2009

Interprétation des résultats

Il est important (et rassurant) de noter que ces résultats sont cohérents avec les priorités actuelles en terme d'investissements et les stratégies des principaux secteurs des infrastructures. Cependant, vu la multitude de variables sur lesquelles ces résultats sont basés, la RDC ne devrait pas considérer les résultats comme des conclusions définitives. Le gouvernement doit être flexible suivant l'évolution des informations et des circonstances. Rappelons que la fiabilité des résultats des modèles dépend généralement de la qualité de ses données et en RDC, les données économiques sont peu disponibles et peu fiables. Cette incertitude au niveau de la base de données est aussi confirmée dans les analyses de sensibilité. Des données complémentaires seraient utiles car elles permettraient une analyse sectorielle et multisectorielle plus fine. Par exemple, il serait particulièrement important d'effectuer des enquêtes auprès d'entreprises de certains ou de l'ensemble des secteurs des infrastructures (en particulier les télécommunications et l'énergie) pour évaluer la capacité et la volonté des consommateurs à payer pour les services de ces infrastructures.

Plus important encore, le modèle Briceño/Foster se base sur plusieurs hypothèses sur la façon dont les différentes parties prenantes (gouvernement, secteur privé, utilisateurs et consommateurs) se comporteront en fonction des interventions. Par exemple, le modèle suppose que les infrastructures, une fois construites, seront opérées et entretenues de façon adéquate. Si ce n'était pas le cas, la valeur des actifs-et les rendements sur les investissements- seraient moins élevés (ce point est détaillé plus bas). De plus, lorsque le rendement économique d'un groupement d'investissements est calculé, on suppose que l'ensemble des projets sera opérationnel e en même temps, ou au moins que toutes les composantes de l'ensemble finiront par être mises en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas. Certains projets pourraient changer de juridiction et de relever de compétences différentes alors que les priorités changent et les ressources sont inégales. Ces différences pourraient être exacerbées davantage par la participation du secteur privé qui se concentre essentiellement sur le rendement financier de projets particuliers plutôt que sur les rendements économiques d'un groupement de projets.

De plus le modèle présuppose que les utilisateurs et les consommateurs des services d'infrastructures seront prêts à changer leurs comportements avec un changement des coûts. Par exemple, le succès de la réhabilitation du chemin de fer CFMK (un des investissements les plus rentables de l'analyse Foster et Briceño Gamendia, 2009) dépend en partie du report des transports routiers vers le chemin de fer. L'expérience suggère que ce report modal est graduel., mais en RDC, ce changement pourrait être freiné par l'opposition des opérateurs routiers négativement affectés et peut être aussi par le Gouvernement.

De plus, la priorisation des investissements doit prendre en compte les coûts d'opportunités qui ne sont pas facilement quantifiables. Par exemple, la RDC pourrait

avoir l'opportunité de générer des revenus importants par la réduction des émissions de carbone et la vente de ses crédits carbone sur les marchés du carbone (à être établis)²¹. Des efforts pour promouvoir la reforestation ou l'afforestation peuvent réduire la dégradation des forêts et améliorer la gestion forestière (appelée agenda REDD+) mais pourraient aussi contraindre le développement économique. L'industrie forestière (exportation de bois ou produits du bois) est l'un des secteurs les plus importants de l'économie de la RDC et constitue l'une de ses meilleures opportunités de croissance. Par exemple, une portion significative des rendements économiques de la réhabilitation d'Inga I et II (et les lignes de transmissions associées) résulte de l'augmentation de la transformation du bois. Si la RDC limite, totalement ou en partie, la coupe du bois dans le bassin du fleuve Congo, il y aura une réduction du potentiel de croissance économique pour le secteur et une justification économique plus fragile pour les investissements dans les infrastructures associés au secteur.

Les revenus potentiels de la vente de crédits carbone peuvent être ajoutés comme des coûts d'opportunités dans le modèle géo-spatial et leurs impacts peuvent être mesurés. Mais les impacts sociaux et environnementaux des projets REDD+ pour RDC à long terme ne doivent pas être sous-évalués. D'autres objectifs sont encore plus difficiles à quantifier. La réduction de la pauvreté en est un exemple important. Les investissements dans les infrastructures qui augmentent l'accès à l'électricité et à la production agricole pour les petits fermiers n'ont pas obligatoirement des rendements sur l'investissement importants, mais pourraient être beaucoup plus efficace dans la réduction de la pauvreté que des projets qui augmentent la production dans les secteurs des exportations. Dans ce cas, le nombre de personnes affectées positivement pourrait être un choix de priorisation plutôt que le taux de rendement.

L'intégration nationale est un autre objectif non-économique important pour la RDC qui émerge d'une période d'instabilité. Par exemple, la réhabilitation des routes de Kinshasa vers Lubumbashi a un TRI économique de seulement 6%, associé à d'autres investissements du corridor Matadi-Lubumbashi (en particulier le chemin de fer CFKM) le rendement du s'améliore mais demeure faible d'un point de vue économique. Néanmoins, dans une perspective nationale il est crucial d'améliorer les transports entre la capitale Kinshasa et la région économiquement active du Katanga. Le corridor de Lubumbashi à Kisangani présente le même enjeu, avec dans ce cas un rendement économique encore plus bas (négatif pour l'ensemble du corridor et chaque projet individuel). Mais, avec les années d'instabilité dans l'Est de la RDC, le potentiel économique de cette région est peut-être grandement sous-estimé.

3.3. Financer les investissements en infrastructures⁸

La RDC a limité la marge budgétaire allouée au financement des investissements en infrastructures du budget du gouvernement central. Les revenus gouvernementaux (qui n'incluent pas les subventions) sont relativement bas en tant que pourcentage du PIB et reposent sur un plateau d'imposition plutôt étroit. À l'intérieur de cette marge, une forte proportion est dévolue au service de la dette et aux coûts d'opérations du gouvernement lui-même.

Dans certains cas, le gouvernement pourrait être capable d'étendre cette marge fiscale pour des secteurs ou sous-secteurs spécifiques d'infrastructures en leur accordant certaines sources de revenus, particulièrement de la part des utilisateurs. Bien que les infrastructures publiques ne peuvent, par définition, récupérer le capital investi et les coûts d'opérations par tous ses bénéficiaires, ces services tendent à être sous-évalués, surtout lorsqu'ils sont fournis par l'État. Plusieurs utilisateurs sont prêts à payer au moins un part des coûts et, dans certains cas (pour les acheteurs importants d'énergie par exemple) ils seraient même prêts à payer l'ensemble de la facture. Les subventions publiques devraient être limitées et liées à des objectifs spécifiques, tels qu'un accès accru à celles-ci pour les pauvres ou à un financement des biens publics qui n'est pas inclus dans le prix de réserve du service demandés aux utilisateurs.

Réhabiliter la santé financière des principaux secteurs d'infrastructures de la RDC demandera non seulement l'établissement de tarifs à des niveaux appropriés mais aussi de s'assurer que ces tarifs sont collectés (voir la Section 1 pour l'historique des difficultés de collectes du secteur de l'énergie). Des réformes légales et réglementaires pour rationaliser les régimes tarifaires dans les principaux secteurs d'infrastructures devraient accompagner les réformes institutionnelles qui créent des agences d'administration de ces revenus. Un régime de revenus sain permettrait aux Ministères concernés de financer une portion des capitaux pour leurs programmes avec ses actifs actuels et financer le reste à long-terme (voir plus loin). Ceci n'est pas possible dans l'immédiat pour la RDC mais devrait être un but pour les planificateurs d'infrastructures. De plus, une meilleure fiabilité de l'entrée de revenus des utilisateurs aiderait à faire correspondre la planification des infrastructures et les décisions des investissements qui s'y rapportent avec les demandes des usagers et serait répondrait au mandat constitutionnel de décentralisation du secteur public.

Pour livrer son programme ambitieux d'infrastructures, la RDC devrait maintenant dépendre de manière presque exclusive sur le financement externe- soit en empruntant. Dans certains cas, la source de financement dépendra du mode de livraison d'infrastructure utilisé (par exemple, des investisseurs privés ne sont nécessaires que dans un contexte de Partenariat Public-Privé, PPP). Dans plusieurs situations, des modalités

diverses devraient profiter des mêmes sources de financement (tout en nuanciant le tout). Ainsi, il est intéressant d'examiner les sources les plus communes de financement d'infrastructures de la RDC et la façon par laquelle elles peuvent être optimisées et/ou augmentées. Notez que ces descriptions ne concernent que les sources de financement d'infrastructures et non les revenus de remboursement qui pourront venir de sources variées (budget central, frais d'utilisation, recettes d'exportations, etc.).

- **Bailleurs bilatéraux et multilatéraux**- Les bailleurs bilatéraux et multilatéraux (qui comptent la Banque mondiale et d'autres institutions de développement) ont été les plus importants prêteurs pour la RDC. Après que le poids de la dette extérieure de la RDC ait été réduit au milieu de 2010 sous les initiatives PPTE et IADM, le pays doit USD 0,7 de milliard aux bailleurs bilatéraux et USD 1,9 milliards aux bailleurs multilatéraux. Ces bailleurs seront possiblement la source première de capitaux pour les investissements dans les infrastructures publiques, dans un avenir proche, en RDC étant donné la nature favorable de ce financement et la rareté d'autres sources potentielles (voir plus bas). La Chine, à elle seule, proposa un prêt de USD 3 milliards pour des projets d'infrastructures en plus des USD 3,2 milliards en prêts dans le partenariat commercial SICOMINES sous l'Accord Sino-Congolais de Coopération (voir *Ressources-contre-infrastructures* plus bas). La Banque mondiale possède autour de USD 1,6 milliards d'investissements d'infrastructures.
- Il est à noter que la plupart des bailleurs bilatéraux et multilatéraux peuvent appuyer également le secteur privé, particulièrement dans une période difficile pour les investissements. Le Groupe Banque mondiale, par exemple, offre des prêts commerciaux pour des projets privés (par SFI) tout comme des garanties pour les investisseurs dans les projets privés (avec BIRD et IDA) et des assurances de risques politiques (avec AMGI). Ces programmes seront mis à profit pour appuyer les étapes initiales de tous PPP en RDC.
- **Banques commerciales**- Des banques pourraient prêter autant aux emprunteurs publics que privés. Elles sont une source primaire de financement de dettes des PPP, dans lesquels elles investissent à la compagnie liée au projet établie par les investisseurs. L'instrument type de prêt pour une banque commerciale est le prêt à taux variables mais les banques peuvent aussi offrir des taux fixes et peuvent aussi acheter des bons en quantité limitée. Les banques domestiques sont souvent en meilleure position pour prêter en monnaie locale mais doivent trouver leur propre financement à travers des bassins de capitaux plus petits et qui possèdent moins de liquidités. Les banques locales peuvent aussi être davantage prêtes à prêter au gouvernement mais, pour les emprunteurs qui manquent de garanties, les banques étrangères offrent de meilleures analyses des risques de crédits. Tout ceci est important pour les entités (publiques ou privées) responsables pour les projets les plus complexes en infrastructures, comme SNEL et ONATRA.

- En date de janvier 2010, il y avait 18 banques commerciales accréditées en RDC (bien que trois ne soient pas en opération). Cependant, il y a une pénurie de données fiables à propos du secteur bancaire en RDC. L'information disponible suggère une série de problèmes de liquidité, de capacité technique, de gouvernance et de réglementation. À court terme, toute banque commerciale qui financera des infrastructures en RDC (par exemple par des PPP) proviendra de banques étrangères et le fera en devise. À long terme, la réforme du secteur bancaire domestique pourrait grandement augmenter les montants et la flexibilité du financement disponible pour les infrastructures et ce devrait en faire une priorité pour la RDC.
- *Investisseurs*- Les investisseurs sont un souci important dans le cas des Partenariat Public-Privé (PPP). Pour des projets publics, les fonds proviennent du gouvernement- qu'ils soient tirés du budget du gouvernement central, des entreprises publiques ou des autres agences publiques. Lorsqu'un gouvernement choisit de livrer des infrastructures via un PPP, il se doit de trouver un ou plusieurs investisseurs privés. Ceux-ci sont généralement des firmes spécialisées privées (souvent des firmes de construction) qui possède une expertise suffisante et l'expérience dans un secteur donné pour mettre leur propre capital à risque dans les étapes préliminaires, à aux risques, du développement du projet. Ainsi, ces investisseurs s'attendent à obtenir un remboursement de leur investissement et des dividendes plus élevés que pour toute autre source de financement (parallèlement aux risques encourus par leur participation au développement du projet).
- Peu de PPP d'infrastructures publiques ont été finalisés en RDC (hors du secteur de téléphonie mobile et du secteur minier), il est donc difficile de connaître le nombre d'investisseurs disponibles et/ou leur intérêt dans des programmes de PPP. Si ces investisseurs existent, il faut aussi identifier leurs tailles et leurs niveaux d'expertise. Comme nous l'avons mentionné dans la participation au secteur privé plus bas, il y a plusieurs défis qui attendent la RDC avant que le gouvernement ne soit apte à obtenir des investisseurs privés une source de capital importante pour les investissements en infrastructures.
- *"Marchés de capitaux"*- Les marchés de capitaux sont liés aux marchés primaires et secondaires pour les obligations et autres instruments de créance à revenus fixes. Ces instruments ont des exigences plus élevées d'obtention et effectuent des évaluations ce qui leur offrent plus de liquidités que des prêts bancaires. Les obligations jouent un rôle majeur dans le financement des infrastructures dans certains pays. Un marché sophistiqué et de liquidités d'obligations domestiques (où la dette souveraine, des revenus d'obligations, de devises locales, des obligations de corporations privées ou des entreprises publiques, les obligations municipales et le papier commercial sont échangés fréquemment) fournit également aux

banques une meilleure marge de crédit et créent des courbes de rendements qui permettent des prêts en devise locale plus durables. De plus, des réformes du marché des obligations peuvent élargir le bassin de capitaux disponibles pour les infrastructures publiques grâce à un certain nombre de modalités, ce qui inclut les investissements publics, les PPP et des émissions sous-souveraines.

- En RDC, cet idéal est encore loin. Il n'y a présentement aucun marché d'obligations, l'environnement étant trop risqué pour les emprunteurs et les investisseurs potentiels. Pour aller dans la bonne direction, en premier lieu le gouvernement se doit de restaurer l'intégrité de ses institutions et sa santé financière-un effort déjà en cours mais qui prendra encore du temps. Alors, le gouvernement pourra poursuivre des émissions de dettes souveraines à court-terme pour limiter le nombre d'investisseurs, comme les plus grandes banques commerciales. Cette étape demandera un nouveau cadre institutionnel, un renforcement des capacités du gouvernement et l'éducation d'investisseurs potentiels. Lorsque le gouvernement aura établi sa fiabilité pour son paiement au service de la dette (fiabilité absente présentement) il pourra allonger les échéances pour encourager le commerce entre institutions. Dans plusieurs pays, le marché de la dette souveraine agit comme fondation d'un marché de capitaux émergents avec d'autres prêteurs (comme les corporations) qui utilisent la courbe des taux souverains comme référence.
- *Échange Ressource-contre-infrastructure*²³- En 2008, un accord de coopération sino-congolais (SCCA) a créé un partenariat commercial (SICOMINES) entre des compagnies minières de la Chine et GECAMINES, l'entreprise étatique la plus grande de la RDC. Cet accord consiste à ce qu'un prêt de 3,2 milliards \$US soit octroyé à SICOMINES pour développer des concessions de cobalt et de cuivre en plus d'une série de prêts d'infrastructures pour un total de 3 milliards \$US. Les profits de ce projet minier seraient utilisés pour rembourser l'ensemble des prêts en trois étapes, bien qu'après la période initiale, 15% des profits seront redistribués chez les actionnaires. Les prêts d'infrastructures sont garantis par l'État.
- L'accord SCCA se distingue par son innovation ainsi que son ampleur: 3 milliards \$US d'investissements en infrastructures représentent près du tiers du PIB du pays (bien que ce montant soit réparti sur plusieurs années). Le SCCA ne s'occupe pas de la sélection du projet, de la planification, de la préparation, de la mise en œuvre ou d'autres exigences d'une saine gestion des investissements publics. Celles-ci demeurent entre les mains du gouvernement de la RDC. En effet, la valeur économique du SCCA dépend des projets choisis pas la RDC pour agir avec ce prêt et de l'efficacité avec laquelle les projets seront livrés. En fait, comme la plupart des modes de financement d'infrastructures (emprunts publics, Prêts IFI

et PPP) demandent un très haut degré de préparation, les accords de financement qui ne l'exigent pas (comme pour le SCCA) peuvent être considérés comme réducteurs des incitatifs pour une gestion forte des investissements publics.

- Il est bon de noter que le SCAA a passé certains des risques financiers directement vers la RDC via la garantie gouvernementale sur les prêts d'infrastructures (les investisseurs chinois s'exposent aux risques des emprunts miniers). Une analyse de la Banque mondiale/FMI a calculé que si la garantie gouvernementale était totalement appliquée, l'élément de concession du prêt d'infrastructures SCAA serait d'au moins 50% (peut-être moins, tout dépendant des taux d'escompte utilisés dans le calcul des taux). L'implication est que le financement obtenu des infrastructures dans l'accord SCCA se situe entre le prêt commercial (s'il avait été disponible) et un prêt IFI.

3.4. Entretien

Un autre aspect qui relève de tous les secteurs est le besoin crucial d'entretenir adéquatement les infrastructures de la RDC. L'entretien est au moins aussi important que l'investissement; le rendement sur un dollar dépensé en entretien (dans le but d'éviter le remplacement) peut être plus élevé que le rendement sur l'investissement original. Les infrastructures publiques sont sujettes à l'usure et, si elles ne sont pas entretenues, les installations perdent de la valeur à un rythme plus rapide. Ce problème est particulièrement important en RDC, étant donné le climat et la géographie du pays. Par exemple, le modèle Briceño/Foster démontre que toutes les nouvelles infrastructures devraient être maintenues en état opérationnel sur une période de 50 ans. Si ce n'est pas le cas, le rendement sur l'investissement (mesuré par le ratio bénéfice-coût et le TRI) chute drastiquement²⁴. En effet, l'état lamentable des infrastructures de la RDC est attribuable à l'absence d'entretien qui fait suite à l'investissement initial.

Résoudre le problème de l'entretien demandera des réformes complètes sur les plans institutionnel, réglementaire et économique dans tous les principaux secteurs des infrastructures. Malgré les différences entre les secteurs, ces réformes doivent avoir des bases communes :

- *Réforme institutionnelle et renforcement des capacités des opérateurs d'infrastructures du secteur public.* Les entreprises publiques qui sont actuellement responsables de l'opération et de l'entretien des infrastructures en RDC manquent souvent de l'expertise nécessaire ou ne possèdent pas le mandat légal qui correspondrait à leur rôle. Chaque secteur principal et sous-secteur d'infrastructures publiques devrait avoir une agence gouvernemental responsable de l'opération et l'entretien, et disposer du personnel approprié à ce genre de responsabilité (en prenant en compte la participation du secteur privé-voir plus bas). Sans attendre, certains secteurs (comme le transport, qui opère dans un

cadre particulièrement complexe d'agences) pourrait opérer une réorganisation complète pour clarifier les responsabilités institutionnelles et permettre une allocation des ressources sensées.

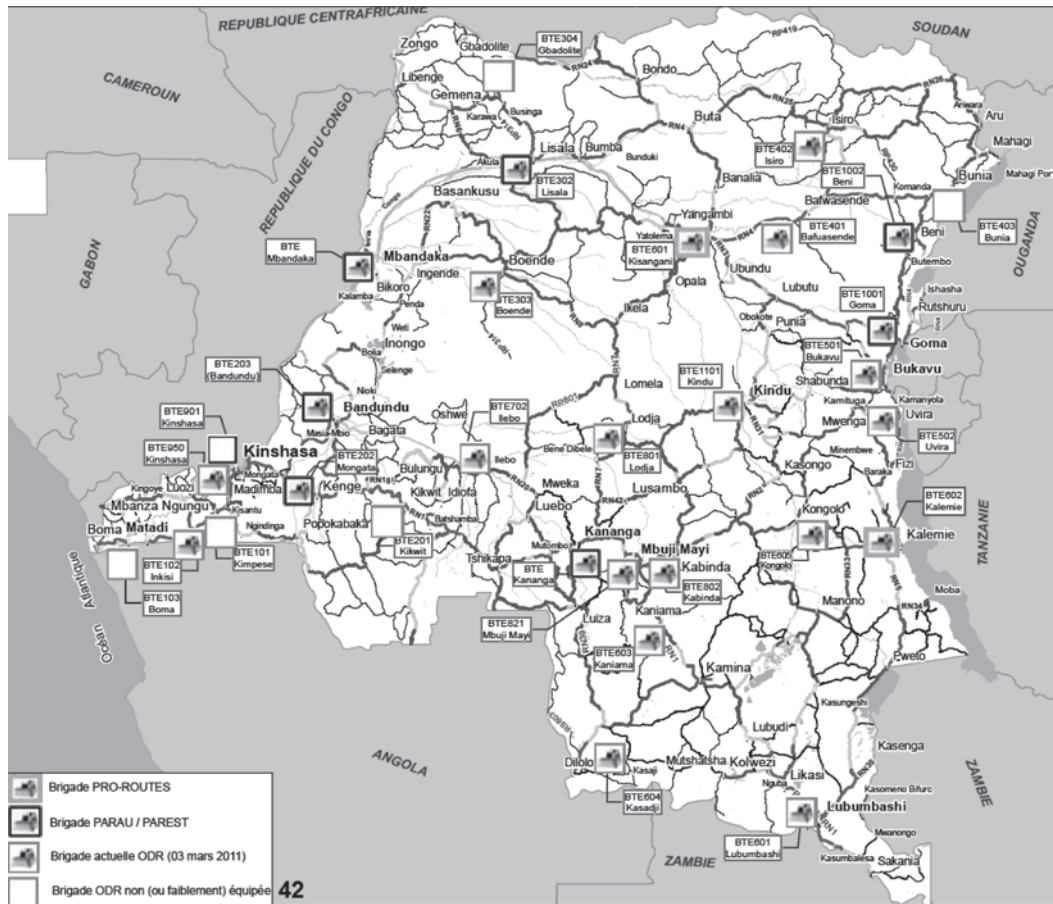
- *Réforme institutionnelle et renforcement (ou création) des capacités des contrôleurs des infrastructures du secteur public.* Une supervision efficace est essentielle pour l'efficacité et l'imputabilité des fournisseurs de service et d'entretien des infrastructures, qu'ils soient publics ou privés. Bien qu'il y ait des contrôleurs dans plusieurs secteurs des infrastructures principales de RDC, ceux-ci s'avèrent légalement faible, faisant preuve d'un manque d'expertise technique et/ou de ressources pour cette fonction. Dans certains secteurs (en particulier l'électricité) il n'y a pas encore de contrôleurs en poste.
- *Réformes légales et réglementaires permettant une participation accrue du secteur privé.* Actuellement, le secteur privé en RDC demeure la meilleure option pour l'amélioration de l'entretien de la plupart des infrastructures existantes et nouvelles. Les opérateurs privés peuvent répondre aux exigences des opérations et de l'entretien avec plus d'efficacité que les opérateurs du secteur public pour la plupart des principaux secteurs d'infrastructures. Les programmes de réformes de la plupart de ces secteurs (voir Section 3) envisagent la mise en place de contrats à long-terme pour l'opération et l'entretien par le secteur privé sur bases de performance. Pour certains types d'infrastructures (en particulier celles qui sont enclavées physiquement ou économiquement), les PPP tels que les BOT et BOO sont réalisable en RDC. Dans le cas des PPP, le partenaire privé participerait aux investissements et au financement (donc il fournirait les actifs) tout en assurant les opérations et l'entretien. Il est clair que tout effort pour augmenter la participation du secteur privé dans les infrastructures demandera non seulement un support légal et réglementaire mais aussi un effort important pour l'amélioration du climat des affaires de la RDC.
- *Meilleure budgétisation des coûts d'entretien.* La contrainte la plus importante pour l'entretien des infrastructures (publiques et privées) est le manque d'attribution de ressources. Souvent pour des raisons politiques, l'installation de nouvelles infrastructures est favorisée au dépend de l'entretien des installations existantes. Il est essentiel que les considérations budgétaires s'assurent que des fonds adéquats soient attribués à l'entretien et soient inclus dans capital nécessaire au cycle de vie des installations. Les besoins annuels d'entretien doivent être évalués lors des investissements et inclus dans les plans d'immobilisations (et si possible le budget pluriannuel), avec des ajustements réguliers qui tiendraient compte de l'expérience des opérations. Pour réduire la pression des coûts d'entretien sur le budget global (et libérer de l'espace fiscal pour d'autres besoins), il serait possible de générer des revenus dédiés à des secteurs ou sous-secteurs spécifiques, par exemple

provenant des charges d'utilisation. Dans le secteur des routes un ensemble de réformes efficaces pour l'amélioration de l'entretien a été développé et appliqué dans plusieurs pays africains²⁵. Ce programme de réformes nécessite la mise en place de nouveaux mécanismes institutionnels (création d'agences routières) et économiques (contribution des utilisateurs par des péages ou des taxes sur l'essence). Ces mécanismes souvent mis en application indépendamment sont pourtant liés : une agence des routes indépendante est nécessaire pour administrer efficacement un fond routier avec les revenus provenant des taxes d'utilisation ou d'autres sources. La Banque mondiale qui mène les programmes stratégiques de transport de l'Afrique sub-saharienne (SSATP) propose un ensemble de critères permettant la gestion efficace de ces fonds routiers²⁶ :

- Base légale –administration du fond routier indépendante et réglementation claire
- Forte supervision-comité public et privé
- Agence qui est un client et non un fournisseur des services d'entretien des routes
- Revenus incrémentiels pour le budget et qui proviennent des recettes obtenues de l'utilisation des routes et des canaux directement reversée au Fond routier
- Un système de gestion financière saine avec une structure administrative efficace et simple
- Des audits réguliers sur les plans techniques et financiers

La mise en œuvre de ces éléments (dans leur ensemble) permet un meilleur entretien des routes et en conséquence l'augmentation de la durée de vie et de la valeur des investissements routiers. SSATP évalue la performance des fonds routiers dans au moins 30 pays africains à travers une matrice annuelle; la RDC n'est pas évaluée.

Carte 1.6: Implantation (en mars 2011) des brigades de l'Office des Routes



Source: Cellule infrastructure, Août 2011

3.5. Participation du secteur privé

L'augmentation de la participation du secteur privé est un objectif stratégique majeur dans tous les secteurs d'infrastructures. Il faut toutefois clarifier que la participation du secteur privé n'a pas pour objectif le profit du secteur privé mais c'est un moyen efficace. Les avantages de la participation du secteur privé sont de deux ordres: l'accès au capital et l'accès à une expertise technique et de gestion. Des contrats spécifiques sont possibles entre les gouvernements et les entreprises privées suivants les bénéfices recherchés, comme par exemple les partenariats public-privé, ou PPP²⁷. Ces dernières années, les PPP ont gagné en popularité comme mode alternatif de livraison d'infrastructures dans les pays où les besoins d'investissements sont élevés alors que la capacité financière est limitée (comme c'est le cas pour la RDC). En s'associant à une entreprise privée spécialisée dans des secteurs spécifique le gouvernement peut atteindre de meilleurs résultats (meilleurs produits et/ou coûts plus faibles). Dans la plupart des cas, les gouvernements recourent à l'utilisation des PPP pour leurs bénéfices financiers, en particulier pour l'accès au capital

ou de meilleures conditions financières grâce à la bonne réputation des promoteurs privés dans la gestion de projet et grâce à de bonnes relations avec des banques privées. En RDC, des opportunités de PPP sont envisagées dans des secteurs spécifiques comme la distribution électrique locale (déjà en cours dans certaines villes) et la petite production. À long terme, les promoteurs privés pourraient être invités à investir dans les routes, les ports, les aéroports, la production énergétique de grande échelle et d'autres infrastructures dans le pays.

Cette catégorie de PPP (livraison par un promoteur privé d'un bien ou d'un service sur une période étendue en échange d'un rendement financier) nécessite un contrôle attentif pour s'assurer que le promoteur livre les biens et services attendus et ne sacrifie pas la qualité par souci de rendement financier. Solidement établis, les PPP permettent le transfert des tâches clés et/ou à risques (comme la conception, la construction, la gestion, l'entretien et l'opération) du gouvernement vers des entreprises privées qui sont plus aptes à la performance de ces tâches et/ou de la gestion des risques. Les bonnes pratiques internationales recommandent que la structure institutionnelle soient établies séparément du cadre de travail réglementaire à l'intérieur du gouvernement (par exemple l'agence des PPP et la loi sur les PPP) afin de contrôler les problèmes potentiels et protéger les intérêts fiduciaires du secteur public alors qu'il obtient des infrastructures grâce au PPP.

D'autres formes plus spécifiques de PPP sont possibles pour atteindre des objectifs plus ciblés du gouvernement. Par exemple, une entreprise privée pourrait être engagée pour prendre la direction et les opérations d'une entreprise étatique grâce à un contrat de gestion. Dans ce type de PPP, la firme privée n'a aucune responsabilité envers les investissements ou la construction qui relèvent du secteur public. Les objectifs d'un contrat de gestion sont de nature plus commerciale telle que l'amélioration de la performance opérationnelle ou financière des entreprises publiques ou la redynamisation de la gouvernance corporative. Ces mécanismes peuvent servir d'étapes préliminaires à une privatisation éventuelle. Le gouvernement peut aussi par des contrats d'opération et de gestion confier à des entreprises privées l'opération et l'entretien des infrastructures publiques à long terme (sans (ou avec peu) de responsabilité- d'investissement).

Il y a de nombreux obstacles à surmonter en RDC pour que les investisseurs privés puissent participer à une part importante de l'agenda du secteur des infrastructures. Ceux-ci inclus :

- *La mauvaise perception du climat commercial et des affaires en RDC*²⁸. Selon un sondage d'évaluation du climat d'investissement effectué par la Banque mondiale, en 2010, les gestionnaires des firmes privées en RDC ont décrit plusieurs problèmes comme étant des « contraintes majeures » au commerce, en particulier l'accès au financement, l'imposition, la corruption et le crime. L'état des infrastructures est une contrainte majeure surtout pour l'électricité et

le transport. 92% des entreprises affirment avoir souffert de pannes électriques en 2009, ce qui aurait réduit les ventes de 25%. L'instabilité politique est aussi citée comme un problème majeur- de manière plus proéminente que dans le sondage de 2006. L'instabilité politique est un problème plus large et plus difficile à régler que les problèmes purement commerciaux.

- *La faible solvabilité du gouvernement en tant que partenaire.* Bien que la raison d'être principale des PPP soit de transférer les risques et les responsabilités vers le secteur privé, certains doivent demeurer entre les mains du secteur public. De plus, le gouvernement doit prendre certains engagements contractuels envers les compagnies privées impliquées dans des projets. Ceux-ci pourraient:
 - Inclure des obligations spécifiques, soit de compenser les compagnies associées au projet pour la performance atteinte, en contribuant au projet par des biens (par exemple du foncier et des installations existantes) ou en produisant d'autres fonctions essentielles au projet spécifiques au gouvernement (comme l'ajustement des tarifs selon une modalité établie).
 - S'engager à ne pas mener des actions « négatives » spécifiées comme l'expropriation des biens ou la restriction de l'exportation des revenus du projet.
 - S'engager à assumer des responsabilités du projet (financières, opérationnelles ou les deux) en cas de force majeure, comme un désastre naturel, une guerre ou une insurrection.

Du point de vue de l'investisseur privé, un risqué clé des PPP (en plus de tous les risques commerciaux liés au projet) est que le gouvernement n'arrive pas à remplir ses obligations. En effet, dans des pays fragiles ou post-conflits, à moins que le gouvernement ne soit nouvellement élu, le manque de confiance envers le secteur public en général (appelé « risque politique » ou « risque d'un pays ») est la principale contrainte des PPP, particulièrement dans les catégories de PPP qui implique des investissements comme les BOT et BOO. Le cas de la concession KMT, et l'arbitrage en attente (détaillé dans le secteur minier du Mémoire Économique de la RDC) est un exemple révélateur des perceptions du risque par les investisseurs.

- *Lois et cadre réglementaire désuet²⁹.* Presque tous les aspects des lois et des cadres réglementaires liés au commerce sont obsolètes ou mal adaptés aux besoins d'une économie moderne. Parmi les éléments à moderniser on cite : la loi corporative, les règlements sur les contrats commerciaux, la loi immobilière, le Code du Travail, les lois et règlements fiscaux, les cautions, les valeurs mobilières, les faillites, les disputes en arbitrage et la passation des marchés. Plusieurs secteurs d'infrastructures manquent de réglementations qui autorisent explicitement la participation du secteur privé. L'accession possible de la RDC à l'OHADA

(qui devrait entrer en vigueur en 2011) pourrait être un pas significatif dans la résolution de ces défis à multiples facettes. Cependant, l'application des lois de l'OHADA demandera une assistance technique significative et une formation adéquate. L'interprétation de certaines questions est inévitable : sous le système OHADA, les lois existantes demeurent en force et s'appliquent tant qu'elles ne sont pas contraires à celles de l'OHADA.

- *Revenus inadéquats.* Des revenus inadéquats pour les coûts des infrastructures par les utilisateurs nuisent à la santé financière de toutes les infrastructures principales et sont des obstacles majeurs aux investissements du secteur privé. Les investisseurs privés doivent amortir leurs investissements - coûts de construction et d'opération - en générant des revenus. Un projet qui a des revenus provenant des utilisateurs est plus rentable et moins risqué pour les investisseurs et les prêteurs commerciaux, que si les revenus proviennent d'un gouvernement ayant une faible solvabilité. Si le gouvernement transfère les risques de la collecte des revenus sur son partenaire privé (dans la concession de l'eau en secteurs urbains) des revenus insuffisants rendront le PPP impossible car les investisseurs privés ne voudront pas opérer à perte.

Depuis la fin des conflits, la RDC a fait de réels progrès pour résoudre ces problèmes. Cependant, dans un futur proche, le secteur privé ne sera pas encore prêt à jouer un rôle majeur dans la prestation de services et d'infrastructures publiques en RDC. Les enjeux d'une participation accrue du secteur privé sont majeurs et la RDC devrait avoir pour priorité sa préparation à un retour du secteur privé en RDC.

3.6. Décentralisation³⁰

La décentralisation est un concept évoqué dans la Constitution de 2006 de la RDC. Les mesures pratiques pour mettre en œuvre la décentralisation ne sont pas spécifiées et sont le sujet de débats houleux depuis 2006. Ainsi, alors que la décentralisation de l'autorité politique et financière et de la responsabilité du gouvernement central vers les gouvernements provinciaux et locaux pourraient avoir des impacts majeurs sur les infrastructures, mais les applications spécifiques sont floues. Les autorités de planification des infrastructures doivent être conscientes de ces problèmes et de leurs impacts sur les secteurs spécifiques.

Attribution des revenus et des dépenses- La Constitution de 2006 exige que 40% des revenus nationaux soient rétrocédés aux provinces mais ne précise pas comment ces 40% doivent être attribués. Un consensus a été trouvé en 2007 permettant une attribution plus équitable sur une période limitée mais il n'a pas été codifié. De plus, bien que les débats se concentrent sur les revenus, il est tout aussi important de définir quelles dépenses et responsabilités devront être transférées aux provinces. Ces deux éléments ont des impacts directs sur les infrastructures. Par exemple, si la responsabilité

des opérations, de l'entretien et de l'expansion des infrastructures dans tous les secteurs est donnée aux provinces, la question de l'attribution des ressources nécessaires pour soutenir cette responsabilité doit être soulevée, par contre si cette responsabilité n'est pas transférée, mais que la rétrocession des revenus devient effective, l'aptitude des entreprises publiques à opérer et à entretenir les installations existantes et à investir sur des expansions serait remise en cause. Dans le pire des cas, les entreprises publiques et les provinces n'auraient pas de définition claire sur leurs responsabilités respectives ni les ressources nécessaires pour entreprendre ces responsabilités.

Capacité de gestion au niveau provincial- La question des capacités techniques des provinces pour gérer les infrastructures sur leur territoire est importante. D'un autre côté, vu la qualité faible de la gestion actuelle la gestion devrait s'améliorer avec la décentralisation : Les gouvernements provinciaux sont plus proches de la population, ce qui permet une planification des investissements et une priorisation qui répondent davantage aux besoins des utilisateurs et en conséquence les mesures sont mieux soutenues. Les gouvernements provinciaux sont aussi plus proches des projets (tant physiquement qu'en termes d'imputabilité populaire) ce qui facilite l'évaluation et la mise en œuvre.

Dans certains cas (comme celui de la Regideso par exemple), la gestion est déjà attribuée aux provinces, qui malgré cela ont peu d'appuis des directions nationales. Alléger la charge nationale en attribuant des rôles aux opérateurs privés pourrait améliorer la performance et faciliter la participation du secteur privé. Mais sans officialisation de ces attributions, il est difficile pour les gouvernements provinciaux et locaux de prendre des décisions à long terme. De plus, sans les ressources nécessaires (financières et en capital humain), les provinces pourraient recourir à des sources de financements comme les PPP ou des échanges ressources-contre-infrastructures pas forcément à leurs avantages.

Malgré ces incertitudes, des provinces plus riches, comme le Katanga, Kinshasa et le Bas-Congo ont la volonté de mettre en œuvre des investissements publics à partir de leurs propres ressources³¹. Le Katanga, riche de ses mines, a priorisé les investissements dans le secteur de la construction de routes : En 2008, cette province a mis en place un projet d'investissement pour réhabiliter son réseau routier intra-provincial. L'effort s'est initialement concentré sur l'achat d'équipement lourd d'Afrique du Sud, avec plus d'une centaine de pièces livrées en 2008-2009.

IV. Conclusion et recommandations

Un nouveau modèle de livraison d'infrastructures en RDC.

Il y a un large consensus autour du fait que le modèle « état-centriste » de livraison des infrastructures et des services d'infrastructures en RDC ne fonctionne pas. Les symptômes sont connus, depuis l'état de dilapidation des infrastructures du pays jusqu'à la non-performance des entités gouvernementales responsables de ces infrastructures. Mais quel modèle pourrait le remplacer? La question demeure entière.

Il est reconnu que définir les limites précises d'un partage de responsabilités équitable et durable (sans compter les ententes en places) sera un défi. Les entreprises publiques détiennent des monopoles (légaux et fonctionnels) dans la plupart des secteurs principaux des infrastructures. Pour des raisons politiques et économiques complexes, déposer les entreprises publiques bien qu'elles soient inefficaces et dysfonctionnelles- leurs situations de monopole ne sera pas simple. Même si le désengagement des entreprises publiques était effectif, il n'est pas certain que le secteur privé soit prêt à combler ce vide. Bien que la décentralisation soit inscrite dans la Constitution nationale, les débats sur la rétrocession démontrent la difficulté de la mise en œuvre de la décentralisation.

Une étude récente de la Banque mondiale a souligné les caractéristiques essentielles à 'un système d'investissement public efficace (voir encadré 1.4). L'attribution des responsabilités pour les fonctions-clés est flexible. À long terme, le programme de livraison des infrastructures en RDC devra être partagé par le gouvernement central, les gouvernements provinciaux et locaux et le secteur privé.

Encadré 1.4. Les clefs d'une bonne gestion des investissements publics

Les étapes fondamentales du processus nécessaire à la gestion efficace des investissements publics et à la minimisation des risques associés sont les suivantes :

Pré-implémentation :

Le développement d'une vision stratégique au moyen et long terme retranscrite dans des plans directeurs par secteur établissant clairement les objectifs et les priorités nationales et permettant ainsi l'affectation des budgets et une présélection des projets en fonction des objectifs à atteindre.

L'évaluation technique détaillée de la rentabilité économique et sociale (estimation précise des coûts et bénéfices) des projets répondant aux objectifs stratégiques.

Suivant les enjeux des projets, une évaluation indépendante pour éviter les conflits d'intérêt.

La sélection des projets et l'affectation des budgets annuels nécessaires aux financements des programmes retenus et à la maintenance et l'opération des actifs existants.

Implémentation :

La gestion efficace de l'implémentation des programmes par un cadre institutionnel approprié et des processus transparents et efficaces d'appels d'offre.

Le contrôle attentif de toutes les étapes de l'implémentation des programmes et un financement progressif et différentiel permettant des ajustements suivant les modifications des conditions.

Post-implémentation :

Une publication régulière des comptes et une mise à jour du bilan des valeurs des actifs créés par les investissements.

L'évaluation à posteriori des projets financés en comparant les résultats atteints aux objectifs préliminaires et sur base de cette expérience, l'établissement de nouveaux critères et l'amélioration du processus de sélection des projets futurs.

En excluant les éléments spécifiques de chaque secteur d'infrastructures, tous les acteurs possèdent des atouts qui devraient déterminer le cadre général de leurs responsabilités :

- ***Gouvernement central et agences nationales-*** Le gouvernement souverain congolais demeure l'ultime responsable du développement économique de son pays et des relations avec ses voisins. Le gouvernement central doit poursuivre son désengagement des opérations et de l'expansion des infrastructures publiques. Les agences du gouvernement central doivent maintenir leurs responsabilités sectorielles centrales de planification des infrastructures, de préparation des projets en amont, de réglementation et de supervision de ses secteurs respectifs. Les investissements dans le renforcement des capacités au niveau national devraient se concentrer sur ces fonctions. De plus, le gouvernement central devra continuer d'assumer son rôle clé dans les investissements dans les infrastructures principales, en particulier pour celles qui touchent non seulement la RDC mais aussi la région- comme par exemple le développement de Grand Inga. De tels projets-phares doivent garder une composante politique intrinsèque du gouvernement souverain, même si les opérations et la gestion sont confiées à d'autres parties.
- ***Gouvernement provincial et local-*** Ces niveaux infranationaux de gouvernement sont plus près de la population et des projets. Les gouvernements provinciaux devraient être des partenaires de la priorisation des investissements et de la préparation des projets. Dans certains cas, ils devraient être les premiers responsables de la gestion, des opérations, de l'entretien et de la prestation des services.
- ***Secteur privé-*** Avec le temps, le secteur privé devrait participer en tant que partenaire à part entière dans la conception, la construction, l'expansion, l'opération, la gestion et l'entretien des infrastructures de la RDC. Néanmoins cette participation doit être définie et gérée avec attention pour s'assurer que les entreprises privées assurent leur rôle.

Recommandations

Reconstruire le modèle congolais de livraison des infrastructures est un projet sur le long terme. Les étapes cruciales sur lesquelles la RDC doit se concentrer à court terme (et qui concernent tous les secteurs des infrastructures) incluent :

- *La mise en œuvre des recommandations portant sur les responsabilités sociales des entreprises publiques.* Ces recommandations comprennent des actions concrètes comme le paiement des arriérés de salaires des retraités potentiels et s'intègrent à des impératifs plus large pour atteindre les accommodations stratégiques sur les restrictions de travail dans ces entreprises-une étape cruciale bien que difficile pour libéraliser le secteur des infrastructures.
- *Réformer le cadre institutionnel des infrastructures en RDC.* Ceci inclut une réforme institutionnelle et un programme de renforcement des capacités techniques pour renforcer la capacité d'opération et de gestion des principaux opérateurs du secteur public en créant des règlements spécifiques par secteur pour assurer la sécurité et la qualité. Dans plusieurs secteurs, une réforme des tarifs pour assurer le recouvrement de tous les coûts devra être instaurée- surtout dans le contexte d'expansion des infrastructures publiques.
- *Une plus grande participation du secteur privé* est un objectif à long terme avec des mesures nécessaires à court terme. La RDC devrait se concentrer sur les améliorations de base nécessaire à la rentabilité financière et opérative des principaux opérateurs publics afin que la participation de gestionnaires et d'opérateurs privés soit possible. Un effort majeur doit être entrepris pour moderniser le cadre légal et réglementaire congolais.
- *Clarifier et réglementer le partage des revenus entre le gouvernement central et les provinces.* Bien que la Constitution de 2006 prévoit la décentralisation, la rétrocession des revenus est, en pratique, régit par des accords politiques informels et temporaires qui ne permettent pas une clarté nécessaire au développement d'un modèle de livraison d'infrastructures viable à long terme. Lorsque la décentralisation et la rétrocession seront effectives, la RDC devra se consacrer à (i) améliorer la capacité du gouvernement central à remplir les fonctions qu'il aura conservé et (ii) construire les capacités technique et de gestion des gouvernements provinciaux et locaux pour permettre le transfert des responsabilités.

Notes

1. Notez que le secteur hydrique ne sera pas en lui-même discuté dans ce document, malgré le fait que ce soit un secteur prépondérant des infrastructures publiques. Quelques projets et services liés aux ressources hydriques seront discutés dans le contexte d'autres secteurs pour d'autres composantes de la RDC dans le chapitre portant sur l'agriculture et le développement urbain.
2. Cette section s'inspire fortement, souvent in extenso, des rapports et analyses de l'équipe du secteur de l'énergie en RDC de la Banque mondiale, particulièrement de Philippe J.P. Durand, Hemchand Rai Heeroo, Kyran O'Sullivan et Christophe E. Bosch.
3. Veuillez noter que cette analyse ne concerne pas la saine gestion de ces revenus pour l'impact optimal du développement, tel que la prévision d'un partage juste des loyers entre les investisseurs étrangers et le gouvernement.
4. Cette section s'inspire fortement, souvent in extenso, des rapports et analyses de l'équipe du secteur des transports en RDC de la Banque mondiale, particulièrement de Pierre POZZO di Borgo, Alexandre DOSSOU, Lucien Argenter et Chrstophe Bosch.
5. International Civil Aviation Organization - ICAO
6. Cette section s'inspire fortement, souvent in extenso, des rapports et analyses de l'équipe du secteur des TIC en RDC de la Banque Mondiale, particulièrement de Jérôme Bezzina, et d'Ely Shabani Katembo.
7. GSM Association & Deloitte. 2007. Global Mobile TaxReview 2006-2007.
8. Bezzina, J. and Katembo, S : « Impacts économiques du déploiement d'infrastructures large bande, Le cas de la République Démocratique du Congo, » Banque mondiale, 2010.
9. Le gouvernement continue cependant à trouver de nouveaux moyens afin de taxer les services. Une nouvelle taxe d'accise de 10 % sur les ventes a été imposée et sera de 3 % en 2009 et de 10 % par la suite. D'autres taxes sur les numérotations, les accès satellites, etc. sont proposées.
10. Le présent taux de pénétration peut être de moins de 15 %. En raison de problème d'interconnexion entre les différents réseaux, plusieurs Congolais possèdent deux téléphones mobiles ou plus ou cartes SIM.
11. Maintenant, une filiale complémentaire de Millicom International Cellular et opérée sous le groupe Tigo.
12. Les coûts des infrastructures de TIC – Les besoins d'investissements de l'Afrique – Winrock International and Pyramid, 2007.
13. Cette section est fortement inspire, parfois intégralement de “Social liabilities as a constraint to public enterprise restructuring in Democratic Republic of Congo,” Fabrice Lusinde, World Bank, ébauche de septembre 2010.
14. L'article 3 de Loi 08-007 définit les deux dernières catégories comme ceci: « No.2 Etablissement public : toute personne morale de droit public créée par l'Etat en vue de remplir une mission de service public. No 3. Service public : tout organisme ou toute activité d'intérêt général relevant de l'Administration publique. »
15. Calculé par la firme Core Advice, qui a procédé à l'évaluation du passif social des entreprises publiques.
16. Créé par le décret 09-014, le Fond Spécial du Portefeuille devrait être une entité légale spécialisée établie pour acquérir des actifs et des passifs. Ceci permettra aux entreprises publiques de céder leurs dettes et améliorer leurs bilans. Ce fond sera en charge de la réalisation du potentiel des actifs et du paiement des dettes sociales.
17. Core Advice : « Rapport sur l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un pilotage transversal des dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques de la RDC », Décembre 2008. Ce texte est tiré de ce rapport.
18. Arrêté Ministériel No 0018/CAB/PVPM/ETPS/2010 du 05 juin 2010 portant création de la Commission préparatoire chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un pilotage transversal des dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques de la RDC.
19. Vivien Foster et Cecilia Briceño-Garmendia, “Prioritizing Infrastructure Investments: A Spatial Approach,” World Bank 2009.

20. Une des suppositions dans ce calcul est que les utilisateurs de transports au long du corridor passeront de la route au chemin de fer selon les coûts demandés. Avec cette différence entre les deux modes, leurs valeurs et l'aspect pratique pour les secteurs commerciaux, cette supposition est faible. Ainsi, ce TRI devrait être considéré comme optimiste.
21. Democratic Republic of Congo (DRC) and Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation-plus (REDD+): Challenges and Opportunities," Leticia Guimarães, ébauche du 15 mai, 2010.
22. Cette section est tirée de rapports et d'analyses du FMI et de la Banque mondiale, incluant l'Analyse de la soutenabilité de la dette FMI/Banque mondiale (Novembre 2009) et IMF Statistical Appendix for Democratic Republic of Congo (Janvier 2010).
23. Cette sous-section est tirée de "Mining Concessions-for-Infrastructure: Chinese Investment in the Democratic Republic of Congo," Doemeland et al, World Bank 2010, "Note on Concessionality of the government guarantee under the Sino-Congolese Cooperation Agreement," World Bank/IMF 2010, et des autres présentations qui accompagnaient le tout.
24. Voir Briceño/Foster 2009, pages 77-78.
25. Voir "The Burden of Maintenance: Roads in Sub-Saharan Africa," Gwilliam et al, Africa Infrastructure Country Diagnostic Background Paper 14, Juin 2008
26. Voir le site web SSATP, <http://go.worldbank.org/44S35W0KN0>
27. PPP peut être utilisé pour nommer une variété de relation entre le gouvernement et le secteur privé, de la coopération politique à la privatisation. Cette étude n'amène pas une explication sur les PPP. Pour plus de détails, voir "Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk," Jeff Delmon 2009.
28. The Private Sector: Governance, Growth and Constraints," Mufungizi Nabintu A. et al, background paper to the DRC Country Economic Memorandum, World Bank, ébauche 2010.
29. Participation of the Private Sector in Infrastructure Projects in DRC – Legal and Regulatory Issues," Gilles Vuillot, ébauche avril 2009
30. Cette section est tirée de "Decentralization in the Democratic Republic of Congo: Opportunities and Risks," Joint World Bank-European Commission Note, Janvier 2008.
31. Scoping Note: Public Investment Management in the DRC," Kaiser, version 2009..

Références

- Bezzina, J. and Katembo, S, (2010) « Impacts économiques du déploiement d'infrastructures large bande, Le cas de la République Démocratique du Congo, » Banque mondiale, Washington, DC
- Core Advice (2008) « Rapport sur l'appui à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un pilotage transversal des dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques de la RDC », Décembre, Kinshasa, DC.
- Delmon, Jeff (2009) "Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk," Kluwer Law International, Amsterdam.
- Foster, Vivien et Cecilia Briceño-Garmendia (2009), "Prioritizing Infrastructure Investments: A Spatial Approach," World Bank, Washington, DC.

- Guimarães, Leticia “Democratic Republic of Congo (DRC) and Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation-plus (REDD+): Challenges and Opportunities,” World Bank, ébauche du 15 mai, Washington, DC.
- Gwilliam et al (2008), “The Burden of Maintenance: Roads in Sub-Saharan Africa”, Africa Infrastructure Country Diagnostic Background Paper 14, World Bank, Washington, DC.
- SM Association & Deloitte. 2007. Global Mobile Tax Review 2006-2007, New York.
- Veillot, Gilles, 2009, “Participation of the Private Sector in Infrastructure Projects in DRC – Legal and Regulatory Issues,” World Bank, ébauche April. Washington, DC.
- Winrock International and Pyramid, 2007 « Les coûts des infrastructures de TIC – Les besoins d’investissements de l’Afrique », Washington, DC.
- World Bank-European Commission joint note, 2008, “Decentralization in the Democratic Republic of Congo: Opportunities and Risks,” Janvier, Washington, DC
- World Bank – IMF joint note, 2010, “Mining Concessions-for-Infrastructure: Chinese Investment in the Democratic Republic of Congo,” Doemeland et al, World Bank 2010, “Note on Concessionality of the government guarantee under the Sino-Congolese Cooperation Agreement,” Washington, DC.

Commentaires de Simon Mboso Kiamputu¹

(Ministre honoraire de l'Industrie et des PME,
consultant senior à la Banque mondiale)

Le Mémorandum Economique de la Banque mondiale sur la RDC produit en mai 2011 établit un diagnostic sans complaisance sur la situation du pays et propose des priorités d'investissements assez pertinents pour le futur.

Le manque d'infrastructures constitue sans conteste après l'efficacité de l'Etat la plus grande contrainte à la libération d'une croissance inclusive créatrice d'emplois décents. Les priorités d'investissements en infrastructures doivent concerner d'abord les secteurs de transport y compris le transport rural et de l'énergie.

En effet, la circulation des personnes et des biens est cruciale pour la relance et le développement de l'agriculture qui occupe près de 70% de la population congolaise. Le développement agricole est aussi une source importante de la réduction de la pauvreté à travers l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre qu'il procure.

L'amélioration de l'accès à l'électricité permet quant à elle d'accélérer l'industrialisation du pays, la diversification des sources de croissance et la valorisation des ressources naturelles notamment agricole, forestière et minière en vue d'obtenir des produits à haute valeur ajoutée. En effet, il est établi de par le monde que le pays dépendant des ressources naturelles ont aussi les revenus par habitant le plus faible.

S'agissant des priorités d'investissement en matière d'infrastructures, les objectifs retenus dans le mémorandum méritent d'être complétés.

A notre point de vue, les investissements en infrastructures doivent être priorisés en fonction de :

1. l'accès au marché intérieur en reliant les sites de production aux lieux de consommation ou de négoce d'où la nécessité d'investissements importants dans les routes de desserte rurale et dans les voies navigables secondaires ;
2. la liaison entre les villes, les cités et les campagnes pour une meilleure administration du territoire et une circulation plus fiable des personnes et des biens ;
3. la valorisation des ressources naturelles (chaînes de valeur) en vue d'accélérer l'industrialisation, la diversification de l'économie et la création d'emplois décents.
4. la promotion du commerce extérieur : accès aux marchés internationaux et régionaux.

A cet égard, la prise en compte de l'approche du développement spatial et des pôles de croissance qui est en cours de gestation en RDC apporte une réponse appropriée. Cette approche permet en effet de prendre en compte les différents objectifs énumérés

ci-haut et de prioriser et coordonner les investissements infrastructurels en cohérence avec la cartographie des sites actuels ou potentiels de production et des opportunités commerciales offertes par les marchés intérieur et extérieur.

Cette approche permettra aussi d'améliorer le climat des affaires et de promouvoir le partenariat public/privé notamment dans les zones économiques spéciales comme cela se passe avec bonheur dans le pays émergents d'Asie.

L'approche des pôles de croissance offre donc un opportunité à la R.D. Congo d'accélérer sa reconstruction en s'appuyant sur les potentialités de chacune de nos provinces à considérer comme pôle de croissance. En effet, cette approche mettra en œuvre une plate-forme optimale pour stimuler la diffusion de la croissance et promouvoir l'intégration économique et sociale du pays à travers une meilleure coordination des investissements infrastructurels avec les investissements dans les secteurs productifs et sociaux.

Note :

1. Citation : Simon Mboso Kiamputu, 2012, Commentaires au chapitre de George Wolf et Fabrice Lusinde, 2012, "Questions Géospatiales et Infrastructures", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MEDIASPAUL, Kinshasa, pages 1-95
Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."

"Citation : Brendan Horton, Thomas Cantens, Philippe Lambercht et Alexa Tiemann, 2012, "Facilitation du commerce", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant : Africain Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 99-163.

Cet chapitre a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xv-xix de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.

Le présent chapitre reflète et affine en particulier les travaux de l'Audit des Procédures du Commerce et du Transport (TTEA), tels que les rapports dans le Chapitre III de l'EDIC. L'équipe était composée de Brendan Horton (Principal auteur), Philippe Lambrecht, Thomas Cantens, Alexa Tiemann et Yves Birere.

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."



Chapitre 2

Facilitation du Commerce

**Brendan Horton, Philippe Lambrecht,
Thomas Cantens et Alexa Tiemann**

Sommaire

Le but de ce document est de soutenir les efforts du gouvernement pour faciliter les transactions commerciales internationales. La facilitation des échanges commerciaux pourrait résulter soit d'amélioration dans la politique commerciale soit de la simplification et de la modernisation des procédures commerciales et de transport, afin de réduire leur coût, leur temps d'exécution et leurs risques. Bien que les deux soient importants, le présent document se concentre sur ce dernier. Le document est basé sur l'Audit des procédures du commerce et du transport (TTFA) entrepris dans le cadre de l'Etude Diagnostique d'Intégration du Commerce (EDIC) produite conjointement par le Gouvernement et la Banque mondiale dans la période Octobre 2009 jusqu'à Juillet 2010 - le dernier audit ayant eu lieu en 1991 (Banque mondiale, 1991). Le présent document: (i) affine la discussion du récent audit TTFA et (ii) fait des estimations des bénéfices pouvant résulter pour les opérateurs du secteur privé d'un programme gouvernemental approprié de facilitation du commerce. Le document se concentre sur la facilitation des échanges dans le secteur formel et n'a donc pas adressé, au moins dans le détail, les questions relatives (i) aux exportations informelles de minéraux de l'Est, (ii) aux échanges interrégionaux, et (iii) au commerce transfrontalier informel. En outre, le papier n'aborde pas directement l'importante question de la corruption. Plutôt le document cherche à objectiver les problèmes rencontrés par les intervenants, tant publics que privés, dans les transactions et se focalise sur la mise en place d'un système d'indicateurs de performance en douane qui pourrait identifier les performances individuelles des parties prenantes afin de faciliter une discussion sur les raisons réels des retards.

Selon les indicateurs du rapport Doing Business «Trading Across Borders» pour 2011 de la Banque mondiale, la RDC est classée 172^{ème} sur 183 pays. Le gouvernement souhaite améliorer cette situation à travers (i) la création d'un guichet unique électronique (GU), et (ii) un meilleur alignement des politiques et des pratiques en RDC avec les normes internationales de facilitation du commerce telles que définies en particulier par (i) la Convention de Kyoto révisée et le cadre SAFE de l'Organisation Mondiale des Douanes

(OMD), et (ii) l'accord de facilitation des échanges en cours de préparation à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Le document commence par une comparaison des indicateurs de la RDC «Doing Business» relatifs à la durée et au coût des transactions d'exportation et d'importation avec ceux de (i) d'un certain nombre de moyennes régionales à travers le monde, et (ii) d'un ensemble de pays en Afrique. La conclusion est que, en termes du coût, du temps et des risques des transactions commerciales internationales, la RDC est systématiquement l'un des pays les moins performants.

Ensuite, le document rapporte les indicateurs pour 14 pays africains et nord-africains qui ont fait des progrès significatifs dans le domaine de la facilitation des échanges au cours de la dernière décennie, sans compromettre les recettes fiscales à l'importation - une préoccupation majeure des autorités congolaises. Un certain nombre de ces pays ont opté pour l'introduction d'un «système de guichet unique électronique», tandis que d'autres ont fait la pièce maîtresse de leurs programmes de réforme la modernisation des douanes, visant (i) le maintien des recettes, (ii) les objectifs de facilitation du commerce, et (iii) l'introduction d'indicateurs de performance pour tous les acteurs, tant publics que privés. D'autres pays ont inclus des réformes majeures dans le domaine des transports et des infrastructures, en particulier les ports, routes et voies ferrées. La conclusion de cette analyse est que les expériences du Sénégal, Ghana, Cameroun et Madagascar semblent d'un intérêt particulier concernant l'introduction de guichets uniques électroniques, l'utilisation des Bulletins de Suivi des Cargaisons (BSC), l'introduction de l'inspection à destination, et l'établissement des indicateurs de performance. Sur le front du secteur portuaire, beaucoup pourrait également être tiré du Madagascar et de la Jordanie (port d'Aqaba).

Ensuite, le document examine en détail les raisons de performances relativement médiocres de la RDC à travers une analyse : (i) des questions spécifiques à chacun des corridors commerciaux principaux du pays à l'Ouest (Matadi-Kinshasa), au Sud (Lubumbashi-Durban), et à l'Est (Goma-Mombassa, Dar Es Salaam), (ii) des questions qui sont communes à tous les corridors, et (iii) des principales institutions qui régissent les transactions commerciales. Les principales conclusions sont qu'il y a d'importantes faiblesses institutionnelles et de procédure dans chacune des principales institutions à savoir la Régie des Voies Maritimes (RVM), le port de Matadi, l'Office de Gestion du Frêt Multimodal (OGEFREM), la Direction Générale des Douanes et des Accises (DGDA), l'Office Congolais de Contrôle (OCC), l'Office National du Café (ONC), etc qui donnent lieu à des procédures lentes et coûteuses. Les procédures sont désuètes, les institutions prélèvent des redevances et des commissions qui (i) ne sont pas compensées par des services équivalents, (ii) sont plus chères que dans d'autres pays, et / ou (iii) dans certains cas peuvent même ne pas exister ailleurs. Le montant total des paiements liés à ces redevances et commissions s'élève à environ 350 millions dollars américains par année (base 2008), c'est 6 à 7 pour cent de la valeur totale des importations enregistrées. Au niveau individuel, le montant des redevances et des commissions ad valorem, hors frais de port, peut facilement s'élever à 6,79 pour cent des

importations, avec, en plus, des charges spécifiques pouvant atteindre 6,43 à 11,43 dollars américains par tonne. Par ailleurs, la plupart des transactions donnent lieu à des paiements de facilitation informelle de 200 à 400 dollars américains par transaction. Les chiffres sur les exportations sont un peu moins élevés, sauf pour les paiements de facilitation, qui semblent être de l'ordre de 300 à 700 dollars américains. Un programme gouvernemental efficace de facilitation du commerce nécessiterait (i) une refonte complète des institutions, et (ii) un examen approfondi des procédures en vue de leur modernisation et/ou d'élimination lorsqu'elles ne sont plus justifiées.

Le document procède également à l'estimation des bénéfices pouvant être attendus d'un programme de mesures de facilitation des échanges - qui prendraient la forme de coûts de transactions réduits. Ces avantages ont été calculés sur l'hypothèse (i) que la RDC parvienne à réduire ses coûts aux moyennes de l'échantillon des 14 pays précités concernant la préparation des documents, les opérations portuaires, et le dédouanement; (ii) qu'elle réussisse à accélérer le dédouanement des exportations et des importations de manière à réduire les frais de stationnement explicites et implicites pour les camions à l'exportation et pour les conteneurs à l'importation, et (iii) que les frais facturés par les agences officielles telles que l'OCC, l'OGEFREM et le Fonds de Promotion Industrielle (FPI) sur les importations, etc ainsi que les frais de facilitation informelle puissent être réduits ou éliminés.

Cela conduirait à des gains attendus d'environ \$ 415 000 000 par an (170 millions de dollars pour les exportations et 245 millions de dollars pour les importations), sur la base de chiffres d'exportation et d'importation rapportés par l'OCC. Mais les estimations de l'OCC du montant des exportations et des importations sont beaucoup moins que les chiffres communiqués par la Banque Centrale du Congo (BCC), qui ne comprend toutefois aucun détail. Si les chiffres de la BCC devaient être utilisés, les gains attendus pourraient être considérablement plus élevés. De la même façon, le niveau des bénéfices serait moins si les réformes étaient moins ambitieuses ou mal appliquées. Mais ce qui est important est que les avantages apparaissent importants, comme ils l'ont été dans d'autres pays.

La contribution finale du présent document est d'indiquer que les pièces angulaires du programme de réforme du gouvernement - l'introduction d'un guichet unique électronique et un meilleur alignement des pratiques de facilitation du commerce avec les normes de l'OMC et de l'OMD de facilitation du commerce, sont appropriées. À l'heure actuelle, le gouvernement semble toutefois mettre l'accent surtout sur la mise en place du guichet unique électronique tout en accordant une attention relativement moindre à l'alignement sur les normes internationales. Ceci devra être corrigé, car les deux approches, qui sont très complémentaires, sont nécessaires. De plus, de grandes réformes seront nécessaires dans les principales institutions traitant les transactions commerciales internationales (DGDA, OGEFREM, OCC, BCC et le système bancaire) et il y a aussi un besoin massif d'investissements d'infrastructure dans la réhabilitation des routes, des voies ferrées, des ports et des aéroports. L'amélioration de la performance sera également nécessaire de la part des intervenants du secteur privé dont les performances peuvent également compromettre

les efforts de facilitation du commerce. Les réformes du cadre juridique sont également nécessaires en ce qui concerne la loi sur le commerce, la loi sur les assurances, le transport maritime, etc.

En particulier, la RDC a besoin d'accorder une attention plus grande à (i) l'élimination de la duplication des procédures de l'Administration des douanes (DGDA), de l'Office Congolais de Contrôle (OCC) et de son mandataire en matière d'inspection avant embarquement (BIVAC), et de l'Office de Gestion du Fret Multimodal (OGEFREM) et (ii) la réduction du niveau de leurs prélèvements qui semblent beaucoup plus élevés que dans d'autres pays, ou leur élimination quand ils ne sont pas justifiées - d'autant plus que certains de ces prélèvements n'existent pas ailleurs dans le monde. Dans le même sens, la RDC a besoin d'éviter d'augmenter encore plus le fardeau réglementaire sur les exportateurs et les importateurs. En outre, les agences gouvernementales précitées mobilisent des sommes considérables au niveau des redevances et «commissions» qu'elles facturent aux commerçants. Mais les commerçants considèrent ces charges comme des impôts, car, à leur avis, aucun service n'est fourni en échange. Ces commissions seraient donc incompatibles avec l'engagement de la RDC à l'égard de l'article VIII du GATT, qui stipule que les commissions payées par les commerçants devraient être proportionnelles aux services rendus. Ceci étant dit, il y a des lacunes énormes en matière d'infrastructures dont la rectification nécessite des dépenses publiques supplémentaires qui pourraient éventuellement être financées en partie par ces commissions.

C'est donc une combinaison de mesures qui sont nécessaires pour faciliter les échanges, c'est à dire réduire le coût, le temps et le risque (CTR) des transactions commerciales internationales pour tous les intervenants, y compris le gouvernement et en particulier le Trésor. Celui-ci a un intérêt particulier à ce que la facilitation des échanges ne conduise pas à une réduction de recettes fiscales à l'importation. La question du risque n'est pas traitée abordé dans ce document en suffisamment de détail, mais il est une composante importante de toute transaction commerciale internationale et il y a peu de doute que les principaux acteurs, tant publics que privés, considèrent que les risques sont élevés et augmentent les coûts. Par exemple, les exploitants de navires ne peuvent pas se permettre de prendre le risque de voir échouer les navires parce que le chenal de Matadi n'est pas dragué. Donc, ils préfèrent transborder à Pointe-Noire sur les navires plus petits, ce qui augmente les coûts. Les importateurs courent un risque élevé de vol dans le port de Matadi en raison de la sécurité inadéquate en général et en particulier pendant les inspections de la DGDA et de l'OCC. Le principe de base est que la totalité des importations sont inspectées dans un souci de réduire les risques de perte des recettes et/ou l'importation des produits de mauvaise qualité ou impropres à la consommation humaine.

Enfin, un programme de réforme crédible suppose un engagement politique au plus haut niveau, afin de (i) mettre en œuvre les réformes, et (ii) réduire le harcèlement des opérateurs qui caractérise les opérations commerciales d'aujourd'hui et qui nécessite des paiements

de facilitation informelle sur la plupart des transactions, afin de les accélérer. À cet égard, le gouvernement aura également un rôle important à jouer pour surmonter les intérêts particuliers des individus et des groupes qui souhaitent bloquer ou retarder les réformes. À cet égard, la création ou la réactivation du Comité de facilitation du commerce national, avec une représentation efficace du secteur privé et présidé au plus haut niveau du gouvernement, est essentielle.

Le chapitre est organisé en cinq sections comme suit: (i) introduction; (ii) indicateurs de base et comparaisons internationales, (iii) problèmes relatifs aux corridors principaux (iv) estimation des avantages des bénéfices et (v) programme de réforme du gouvernement.

I. Introduction

Encadré 2.1. Structure des droits et taxes sur les importations et exportations

Désignation	: Taux (%)
Droits d'importation	: 0,5,10, 15, 20
Droits d'accises	: 20-40 pour cent, au nombre de neuf
Taxe sur le chiffre d'affaires	: 3, 13, prélevée sur la valeur caf majorée des droits ainsi que les accises
Droits d'exportation	: Café (1%); bois (6%), exportations minières (10%)

Source: Annexe A

La RDC est une économie très extravertie, et le commerce efficace est essentiel à la promotion de la croissance économique. La croissance et la facilitation du commerce pourraient résulter d'une combinaison de (i) l'amélioration du régime de politique commerciale grâce à l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires (définies comme des restrictions quantitatives, les prix minimum, les exigences techniques) et / ou (ii) la réduction du coût, du temps et des risques (CTR) des procédures relatives aux exportations et importations. Dans le domaine de la politique commerciale, la RDC a fait des progrès considérables depuis le début des années 1990, depuis quand la plupart des barrières non tarifaires ont été éliminées et les droits de douane réduits à une fourchette de 0 - 20 pour cent (0, 5, 10, 15, 20), en dessus desquels il y a des taxes d'accise internes et taxes sur le chiffre d'affaires. Du côté des exportations, il y a des taxes à l'exportation perçues principalement sur les produits minéraux, les produits du bois, le café et le thé (Encadré 2.1)¹. En même temps, il y a beaucoup de taxes accessoires, quelques unes petites d'autres non, prélevées officiellement ou officieusement par une multitude d'organismes qui compliquent le régime du commerce et ralentissent les procédures commerciales. En fait, les transactions de la RDC du commerce extérieur

restent handicapées par (i) des procédures, lentes, lourdes et coûteuses par rapport à d'autres pays dans la même situation, (ii) les mandats obsolètes et contradictoires et le modus operandi d'un certain nombre d'institutions impliquées dans les procédures d'importation et d'exportation; (iii) un cadre juridique et réglementaire obsolète qui est insuffisant pour répondre aux besoins actuels de l'économie de la RDC, et (iv) des équipements d'infrastructure délabrés et mal entretenus. .

Le gouvernement est devenu de plus en plus conscient de cette réalité, et au cours des cinq dernières années a fait quelques tentatives initiales pour améliorer les procédures du commerce international par l'introduction de guichets uniques de paiement à Matadi et à Lubumbashi (2005), et l'adoption d'un code révisé des douanes, aligné avec la Convention révisée de Kyoto de l'OMD (2010). Le Gouvernement comprend bien que la continuation du statu quo est susceptible de retarder la croissance de la RDC, le développement et les perspectives de réduction de la pauvreté, et aura tendance à rendre le pays de plus en plus coûteux relatif à ses partenaires commerciaux internationaux. Le pays continuera à être l'un des pays les moins performants dans le classement Doing Business (actuellement il est 172^{ème} sur 183 pays pour les opérations de commerce international), ce qui est susceptible de décourager les investissements étrangers et l'investissement privé national. RDC peut et doit faire mieux. En conséquence, ce chapitre esquisse un programme de facilitation du commerce du gouvernement qui pourrait conduire à une réduction substantielle du temps et du coût des transactions commerciales internationales, ainsi que des nombreux paiements informels/officiels qui sont actuellement nécessaires. Ce sont souvent appelés «dépenses d'intervention» ou «coûts administratifs et opérationnels», etc.

Un tel programme « officiel » de facilitation du commerce du gouvernement exigerait une évolution significative dans les attitudes et les comportements des acteurs privés et publics. La facilitation « officielle » n'est pas synonyme de laxisme, mais implique plutôt la fluidité et la régularité résultant (i) du respect par les commerçants d'un cadre juridique et réglementaire qui répond aux besoins de facilitation officielle; (ii) d'une meilleure organisation des institutions publiques et opérateurs privées, et (iii) une meilleure coordination et coopération entre les institutions des secteurs public et privé.

L'expérience récente d'autres pays montre qu'il est possible d'entreprendre des réformes de facilitation des échanges qui sont capables de conduire à des améliorations rapides dans deux ou trois ans, sans pour autant compromettre les recettes fiscales à l'importation. En effet, dans de nombreux cas, ceux-ci ont augmenté. Récemment, la RDC a entrepris deux initiatives importantes de facilitation des échanges: (i) la préparation de la mise en place d'un guichet unique électronique complet pour l'accomplissement de toutes les procédures du commerce, et (ii) un meilleur alignement avec les normes internationales dans le domaine de la facilitation des échanges à travers (a) l'adoption

d'un nouveau code des douanes intégrant les principales dispositions de la Convention révisée de Kyoto de l'OMD et (b) l'adhésion à l'Accord OMC sur la facilitation du commerce. Si elles sont bien conçues et mises en œuvre, ces deux initiatives, ainsi que d'autres mesures essentielles notamment des investissements dans les infrastructures et les équipements et des réformes institutionnelles, pourraient conduire à des améliorations significatives dans la situation en RDC, et en particulier à des avantages économiques et sociaux qui dépassent les coûts et les risques de laisser perdurer la situation actuelle..

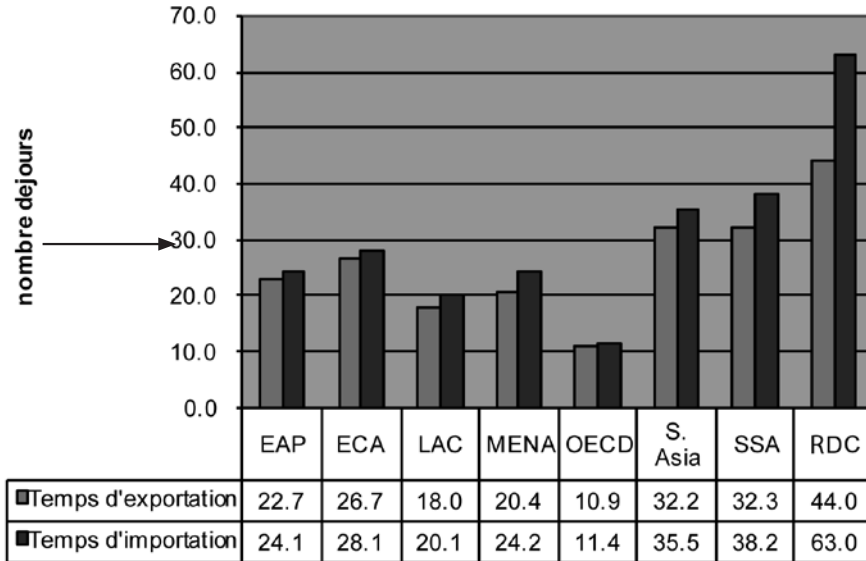
Ce chapitre est basé sur (i) l'Audit de Facilitation du Commerce et des Transports (TTFA) qui a été entrepris dans le cadre de DTIS 2010 (Banque mondiale, 2010) qui a été lui-même basé sur des consultations approfondies avec les parties prenantes du secteur public et privé, ainsi que (ii) des documents du gouvernement et des documents de travail relatifs à des initiatives de facilitation du commerce et des transports mentionnés ci-dessus, et (iii) le Rapport de la Banque Mondiale sur la Facilitation des Transports et des Échanges Commerciaux (Banque mondiale, 1991). Une comparaison de la TTFA de 2010 et du rapport de 1991 montre qu'il y a eu peu de changement dans la période intermédiaire, en dehors de l'introduction d'un guichet de paiement unique en 2005.

II. Indicateurs de base et comparaisons internationales

Cette section compare un certain nombre d'indicateurs de base en RDC avec les mêmes indicateurs dans (i) différentes régions du monde, y compris en Afrique, et (ii) différents pays au sein de l'Afrique. Ensuite, il sera montré comment d'autres pays ont fait des progrès considérables au cours d'une période de deux à trois ans. Les indicateurs sont tirés des rapports "Doing Business" de la Banque mondiale pour les années correspondantes.

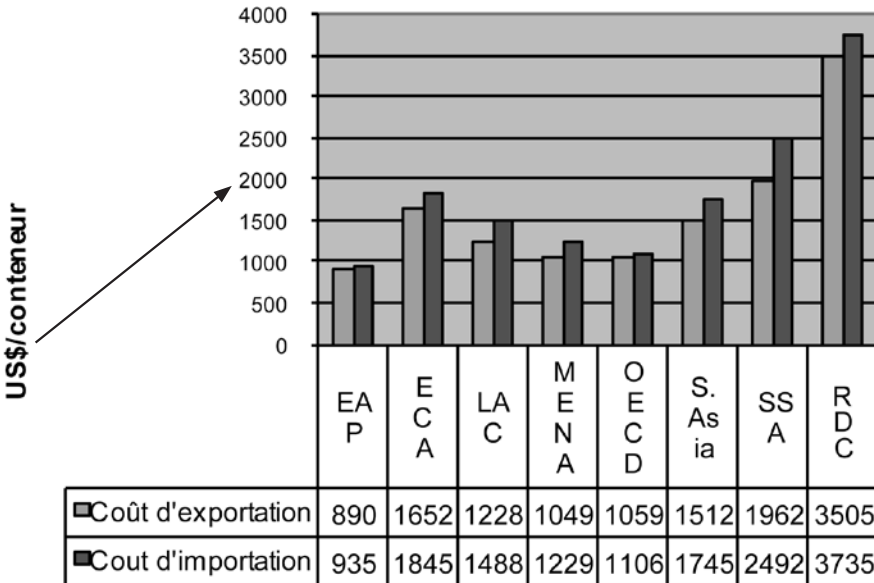
Les figures 2.1 et 2.2 et leurs données fournissent des comparaisons entre la RDC et les moyennes régionales pour (i) le temps total de réalisation des transactions internationales, tant pour les exportations que les importations (figure 2.1), et (ii) le coût total de ces opérations en termes de préparation des documents, du dédouanement, du transit portuaire et du transport terrestre (Figure 2.2). Les deux graphiques donnent une estimation de la lenteur et du coût élevé en RDC par rapport aux moyennes régionales. Il est également frappant de constater que dans la plupart des régions, les durées des transactions à l'importation et à l'exportation sont relativement proches, alors qu'en RDC les importations prennent beaucoup plus de temps que les exportations. Par ailleurs, en RDC, le coût de préparation des documents d'exportation (USD 1200) est beaucoup plus élevé que pour les importations (USD 790). Il ne faut que cinq (5) jours pour le dédouanement les exportations, mais onze (11) jours pour les importations. D'autre part, quatorze (14) jours sont nécessaires pour le transit du port du côté des exportations, mais seulement neuf (9) du côté des importations.

Figure 2.1. Comparaisons Import et Export: RDC par rapport à l'Afrique et d'autres régions



Source: Doing Business Indicators 2011

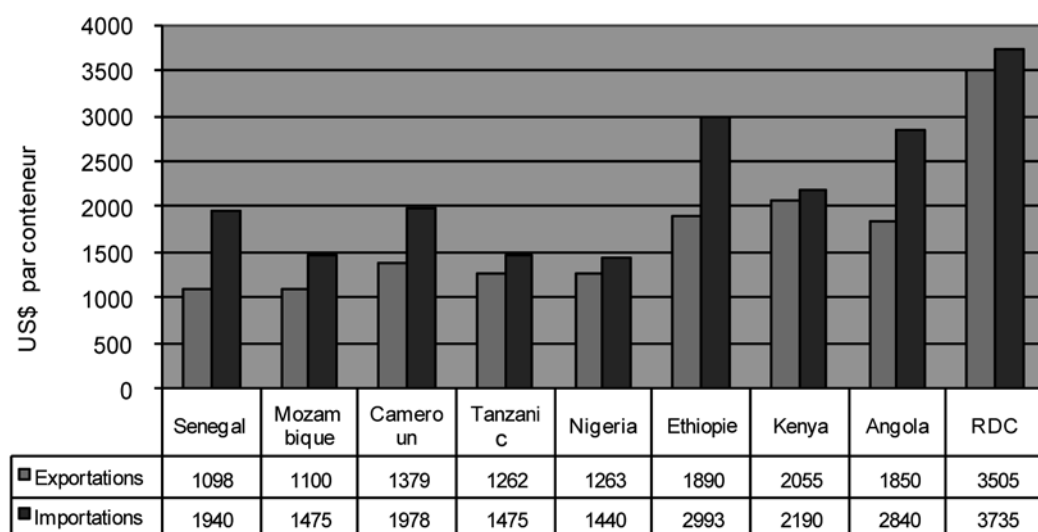
Figure 2.2: Coût de l'importation / exportation d'un conteneur (dollars américains) en RDC par rapport aux moyennes régionales



Source: Doing Business Indicators 2011

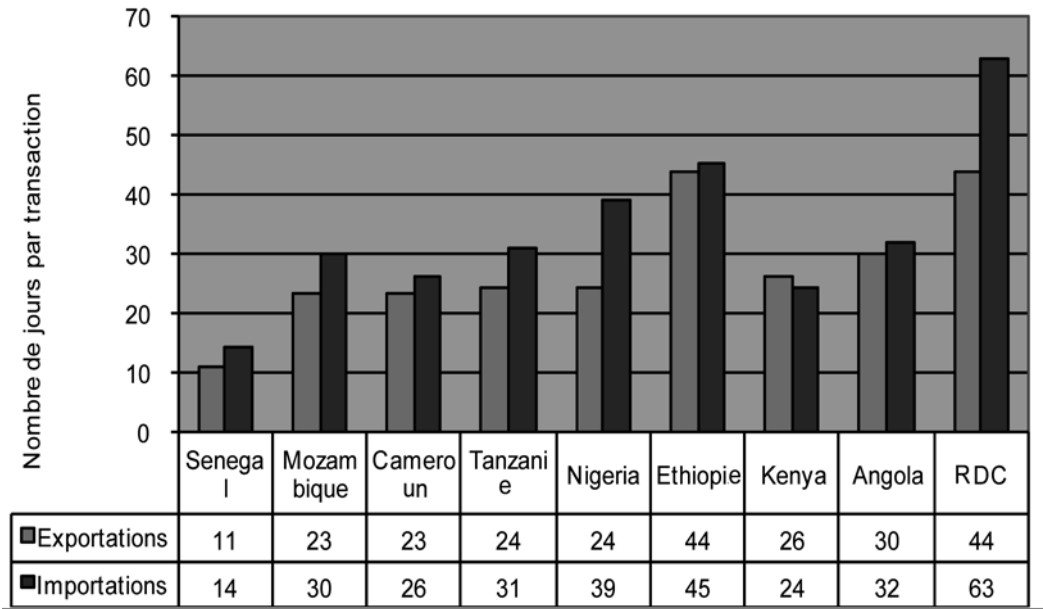
Mais, même au sein de l'Afrique, les indicateurs de la RDC sont nettement moins bons que dans d'autres pays tant en termes (i) du coût total de l'exportation ou l'importation d'un conteneur (figure 2.3) et (ii) du temps nécessaire pour effectuer ces opérations (figure 2.4). En ce qui concerne les coûts, la RDC est le pays le plus coûteux pour les exportations (USD 3 505 par conteneur), contre USD 1 100 à 1 300 pour le Sénégal, le Mozambique, le Cameroun, la Tanzanie et le Nigeria, et USD 1 890 à 2 300 pour l'Éthiopie, le Kenya et l'Angola. L'image est tout aussi sombre du côté des importations, avec la RDC (USD 3 735 par conteneur) étant sensiblement plus chère que tous les autres pays. En ce qui concerne les temps des transactions, le même type de tendance se dessine. Les importations en RDC (63 jours en moyenne) et les exportations (44 jours) prennent plus longtemps que dans tous les pays représentés. Les temps correspondant à la meilleure performance dans cet échantillon (Sénégal) sont respectivement 11 et 14 jours pour les exportations et les importations.

**Figure 2.3. Coût de l'exportation / importation d'un conteneur
(RDC par rapport aux autres pays africains)**



Source: Doing Business Indicators 2011

Figure 2.4. Les opérations d'exportation et d'importation de la RDC par rapport aux autres pays africains – nombre de jours par transaction



Source: Doing Business Indicators 2011

Au cours des deux dernières décennies, et même au cours des six à sept dernières années, de nombreux pays sur tous les continents ont fait des progrès significatifs, en particulier à l'égard de la réduction du nombre de documents, le temps requis pour compléter les opérations d'importation et d'exportation et le coût des procédures. Dans le contexte du présent chapitre, l'attention a été portée sur 14 pays africains, (i) en Afrique du Nord : la Tunisie et le Maroc, (ii) en Afrique de l'Ouest : le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Ghana, (iii) en Afrique Centrale : le Cameroun et la République du Congo, (iv) en Afrique australe : l'Afrique du Sud, Madagascar et le Mozambique, et (v) en Afrique de l'Est et l'Océan Indien : la Tanzanie, le Kenya, l'Île Maurice et le Rwanda. Chacun de ces pays a acquis une expérience considérable dans la facilitation du commerce ou commence à en faire. Des leçons utiles et potentiellement applicables à la RDC peuvent être tirées de chacun. En général, l'impact sur les recettes fiscales à l'importation a également été positif.

Les plus performants sont la Tunisie et l'Île Maurice qui ont commencé leurs programmes de réforme dans les années 1980, la Tunisie utilisant un système conçu en Tunisie similaire au système TradeNet à Singapour et l'île Maurice en s'appuyant également sur l'expérience de Singapour avec Tradenet. Cet exemple a été récemment suivi par la Côte d'Ivoire, le Ghana et Madagascar, et il est actuellement mis en place au Mozambique. Le Sénégal a développé sa propre approche (Guindé/ORBUS) et cela a été exporté vers le Kenya. Le Rwanda est le dernier arrivant, mais il semble faire de bon

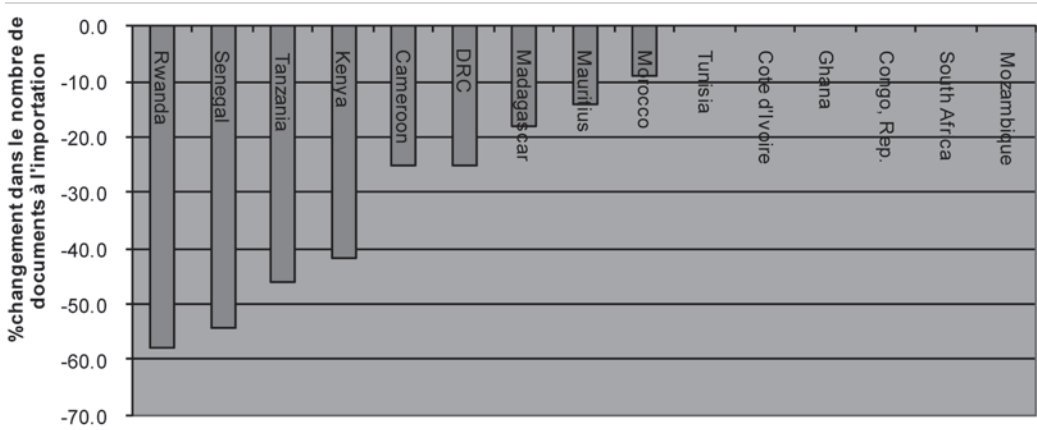
progrès au cours des deux dernières années. Le Maroc et le Cameroun ont chacun conçu leurs propres systèmes informatiques, avec un accent majeur sur les réformes douanières. Dans le cas camerounais, les réformes douanières ont suivi la migration vers le système informatique SYDONIA à partir de 2007 et l'introduction d'un système de guichet unique physique qui avait eu lieu vers 2000. Celui-ci est actuellement en train de migrer vers un Guichet Unique Electronique virtuel.

L'ensemble de figures suivantes: (i) la réduction du nombre de documents pour les exportations et les importations, (ii) la réduction du temps requis pour compléter les transactions d'exportation et l'importation, et (iii) le coût des opérations d'exportation et d'importation, donnent une idée de la performance relative dans chacun de ces trois domaines et d'éventuelles leçons utiles pour la RDC. Toutes ces figures montrent l'évolution des indicateurs en termes de pourcentage entre 2003 et 2009, tel que rapporté par les rapports annuels « Doing Business » de la Banque mondiale. L'examen des données sous-jacentes indique que la plupart des changements ont eu lieu dans une période de deux à trois ans, et ont été soutenus depuis. L'expérience des pays dans d'autres parties du monde le confirme. La RDC est également incluse afin de la placer par rapport aux autres pays, avec la conclusion générale qu'elle n'a pas très bien fait au cours de la période considérée.

D'abord dans le domaine de la simplification documentaire (figure 2.5), les meilleures performances semblent être au Madagascar, au Sénégal, au Rwanda, en Tanzanie et au Maroc. La Tunisie, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la République du Congo, l'Afrique du Sud, le Mozambique et l'Ile Maurice n'ont pas montré d'amélioration depuis 2004, mais alors certains d'entre eux avaient déjà montré une amélioration considérable. Le Cameroun et le Kenya semble avoir régressé un peu.

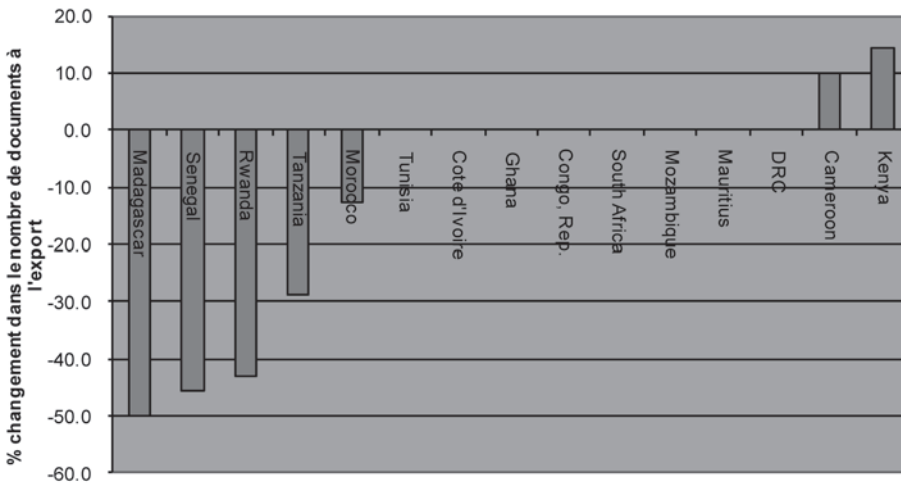
Du côté des importations, les plus performants sont le Rwanda, Madagascar, le Sénégal, la Tanzanie et le Maroc, alors que la Tunisie, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la République du Congo, l'Afrique du Sud et le Mozambique ont montré aucun changement, soit parce que bien avancés ou non performants. Notez également que la RDC a montré une certaine amélioration dans ce domaine.

Figure 2.5. Pourcentage (%) de changement en nombre des documents importation



Source: Doing Business Indicators, 2004-2011

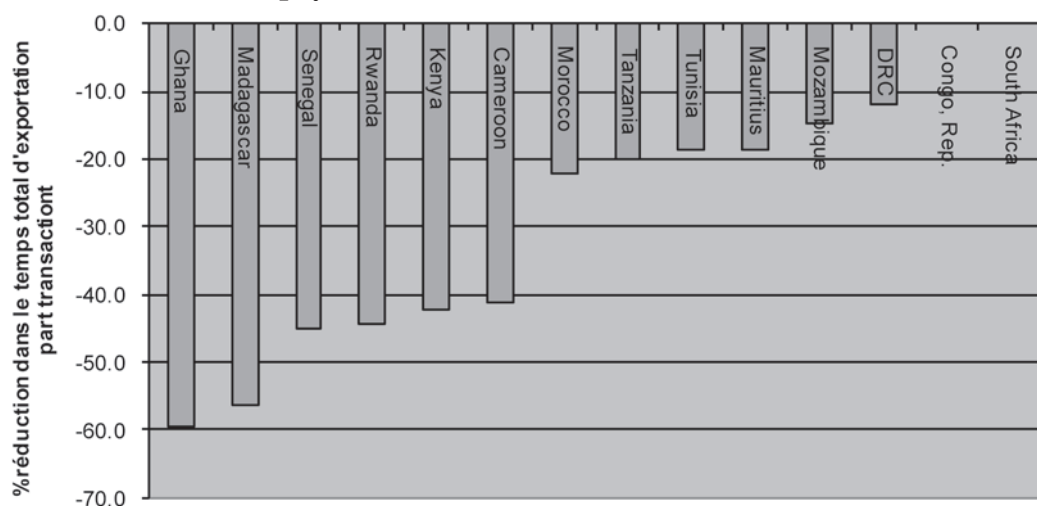
Figure 2.6. Pourcentage (%) de changement dans le nombre des documents d'exportation



Source: Doing Business Indicators 2004-2011

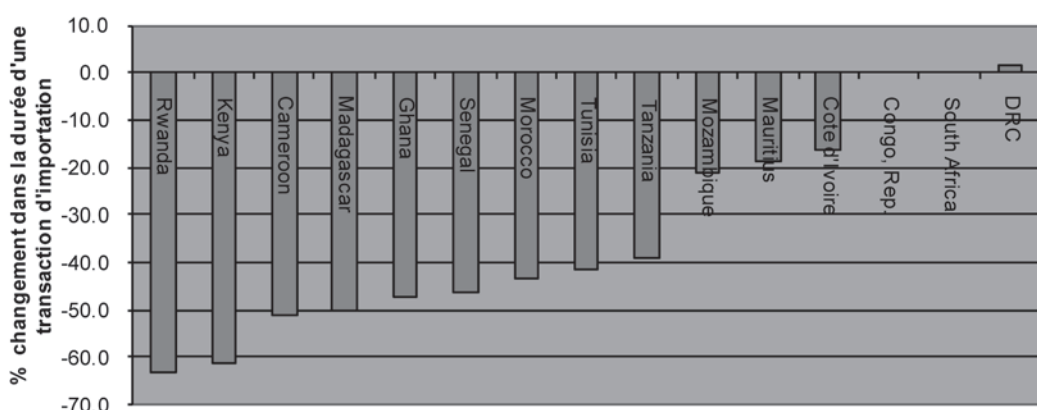
En ce qui concerne le temps nécessaire pour effectuer les transactions, il semble qu'il y ait eu des améliorations dans tous les pays sauf en République du Congo et en Afrique du Sud du côté des exportations. Du côté des importations, il en est de même sauf pour la République du Congo, l'Afrique du Sud, et la Côte d'Ivoire.

Figure 2.7: Pourcentage (%) de réduction du temps total à l'exportation dans les pays africains



Source: Doing Business Indicators 2004-2011

Figure 2.8: Pourcentage (%) de réduction en temps total d'importation dans les pays africains



Source: Doing Business Indicators; 2004-2011

La Tunisie a été l'un des premiers réformateurs dans le domaine de la facilitation des échanges, avec l'introduction d'un système qui a produit des résultats louables au cours des années. Le Maroc a mis l'accent sur la réforme des douanes. L'île Maurice a été le premier pays à imiter le système TradeNet introduit par Singapour.

Au Sénégal, la principale caractéristique a été l'introduction progressive d'un guichet unique électronique qui a transformé les formalités douanières et portuaires. Les informations pertinentes pourraient être collectées dans une demi-journée par rapport à 4-5 jours auparavant. Il semble également dans le cas sénégalais que les frais d'inspection

avant expédition soient payés par le gouvernement à la société d'inspection (source: OTAL préavis d'expédition des lignes pour les importateurs). Les recettes douanières auraient considérablement augmenté après l'introduction de ce système (d'environ USD 625 millions en 2005 à plus de USD 1 milliard en 2008). D'autres organismes dont les honoraires ont également été collectés à travers le guichet unique, puis transférés à eux, ont aussi rapporté une augmentation des recettes. Le Kenya a adopté le système sénégalais.

L'expérience du Ghana est intéressante à plusieurs égards. Il a introduit un système de guichet unique électronique (GCNet) basé sur le Système de Singapour TradeNet tel que modifié par l'île Maurice, et son utilisation coûte 0,50 pour cent de la valeur CIF pour chaque transaction. Il a remplacé l'inspection avant expédition par un système d'inspection à destination (à l'arrivée) qui est sous le contrôle de l'Office ghanéen de normalisation. C'est un système d'inspection sélective et son coût de base est de 1,0 pour cent de la valeur CIF de la transaction. Comme la plupart des pays anglophones d'Afrique occidentale (à l'exception du Nigeria), le Ghana n'a pas introduit un Bulletin de Suivi des Cargaisons (BSC), qui a cependant été introduit par tous les pays francophones². Après l'introduction de GCNet, les délais de dédouanement ont chuté et les recettes douanières considérablement augmenté. Une autre caractéristique intéressante du système du Ghana est l'introduction d'un système de transit très efficace sous caution pour les pays voisins, ce qui pourrait être un exemple pour la RDC à suivre pour les importations en provenance des ports d'Afrique orientale.

Le Cameroun a également introduit un guichet unique physique, c'est à dire non électronique au port de Douala avec la participation des principaux organismes impliqués dans le processus de dédouanement dans le cadre d'un programme de facilitation du commerce établi dans les années 1990. Le développement important a cependant été le remplacement récent du système informatique des douanes PAGODE par le système SYDONIA avec un système de contrôle interne qui est capable de surveiller la performance de tous les participants, tant publics que privés, dans le processus de dédouanement en utilisant un système d'indicateurs de performance. Si l'objectif premier du système de contrôle interne est d'améliorer les performances de la douane en termes de productivité et d'intégrité, il peut aussi identifier les domaines dans lesquels la performance des opérateurs privés contribue à ralentir le dédouanement des marchandises et/ou le paiement des droits d'importation. Les premiers résultats indiquent que le nouveau système est capable d'accélérer le dédouanement sans compromettre les recettes douanières.

Madagascar a adopté l'approche utilisée par TradeNet à Singapour, mais qui n'est pas encore un guichet unique complet car par exemple les inspections phytosanitaires sont toujours effectuées en dehors du système. Ce système qui passe sous le nom de GasyNet utilise un Bulletin de Suivi de Cargaison qui doit être déposé par l'exportateur

directement dans le système GasyNet, mais il est gratuit. Le BSC est essentiellement un système d'informations anticipées sur les marchandises (SIAM/ACIS en anglais), outil qui permet au GasyNet et au Département des douanes d'entamer le processus de contrôle des importations tandis que les marchandises sont en route à Madagascar. Les marchandises sont inspectées de façon sélective à l'arrivée, parfois par scanner. L'inspection avant expédition a été abolie. Le coût de base d'accès à GasyNet est de 0,45 pour cent de la valeur CIF. Une partie du produit des recettes GasyNet est utilisée pour payer des primes de productivité aux douaniers. Comme au Ghana, il est soutenu que ce système a conduit à une réduction substantielle des délais de dédouanement, et à une augmentation substantielle de ses revenus, en particulier 50% entre 2007 et 2008, en raison de l'amélioration des procédures douanières qui a conduit à un meilleur respect des procédures et à un meilleur contrôle sur les exemptions³.

Mozambique, un pays post-conflit comme la RDC, est en train d'adopter un système similaire à celui qui a été utilisé au Ghana et à Madagascar. L'expérience du Mozambique sera également de s'appuyer sur le succès de sa réforme douanière entreprise avec l'aide d'une société internationale (Crown Agents) au cours des années 1990 qui a conduit à réduire les délais de dédouanement et les taux d'inspection tout en augmentant le niveau des recettes douanières.

Le Maroc est un pays à revenu intermédiaire qui a également entrepris une réforme majeure des douanes dans les années 1990 sans avoir recours à un appui extérieur sous la forme de PSI ou des arrangements de type TradeNet. Cette réforme a réussi à faciliter les importations et les exportations sans pour autant sacrifier les recettes douanières. Comme le Cameroun et Madagascar, une caractéristique de cette réforme a été l'implication de toutes les parties prenantes à son élaboration.

Mention doit également être faite de l'importance de la réforme du secteur portuaire. Dans ce domaine, le cas du port d'Aqaba en Jordanie semble intéressant où la concession du Port et Terminal à Conteneurs à des opérateurs de renommée internationale a produit des résultats impressionnants sur une courte période de temps, avec la réduction rapide du temps de séjour des conteneurs et une augmentation de la productivité du travail. Cela a contribué à une réduction des délais de dédouanement, une réduction des surcharges relatives à la congestion, et à une augmentation du nombre de navires faisant escale dans le port, ainsi qu'à une augmentation de volume de fret moyen par navire. Notez également que Madagascar a entrepris une réforme du secteur portuaire en parallèle à la réforme des douanes et à l'introduction de GasyNet.

Les autorités congolaises sont particulièrement concernées à ce que la facilitation des échanges ne conduise pas à une perte de revenus. Le tableau 2.1 montre que, pour certains pays qui ont introduit des réformes de facilitation du commerce couplées à la réforme douanière appropriée, la croissance des droits d'importation (hors taxes indirectes et accises) est en général supérieure à la croissance des importations. Les résultats sont

particulièrement frappants pour le Ghana et le Madagascar, qui ont introduit des systèmes basés sur l'approche de Singapour TradeNet. Dans ce contexte, il convient d'ajouter qu'un élément clé de l'augmentation des revenus a été un meilleur contrôle sur les exemptions et en particulier celles qui sont accordées sur une base discrétionnaire.

Tableau 2.1: Modifications des droits d'importation et des importations pour les pays ayant adopté des réformes de facilitation des échanges

	Période	Changement des recettes douanières	changement des importations	Élasticité des revenus par rapport aux importations
Sénégal	2000-2003	48,21	45,47	1,06
Cameroun	2000-2006	39,15	37,09	1,06
Ghana	2001-2005	196,93	112,78	1,75
Madagascar	2004-2007	74,07	56,28	1,32

Source : Estimation des auteurs

Deux séries de questions se posent à la lumière de la discussion précédente. D'abord quelles sont les raisons pour lesquelles les performances sont relativement médiocres en RDC? Combien est due au manque d'efficacité de la part des opérateurs eux-mêmes, combien résulte des coûts des institutions publiques impliquées dans les transactions commerciales (y compris les transports et la finance) dans les quatre principaux corridors (Matadi-Kinshasa, Kasumbelesa-Durban, Dar Es Salaam ou Mombasa, et Bukavu/Goma à destination de Mombasa/Dar Es Salaam)⁴? Deuxièmement, que faire pour améliorer la situation? Ces questions sont abordées dans la section suivante pour chacun des corridors.

III. Problèmes relatifs aux procédures et aux institutions par corridor

Cette section examine de façon sommaire les résultats de l'audit TTFA relatif à la facilitation du commerce (voir le chapitre III de l'EDIC) sur les problèmes identifiés par les opérateurs concernant les procédures et les institutions pour les quatre corridors principaux: (i) l'Occident, qui est Matadi-Kinshasa, (ii) du Sud (Durban - Sakania - Kasumbelesa), (iii) de l'Est (Dar-Es-Salaam à Bukavu), et (iv) à Mombasa-Goma. Il y a un certain nombre de questions qui sont communes à tous les corridors, et d'autres qui sont spécifiques à chaque corridor. Cette discussion est suivie par un examen plus approfondi des principales institutions.

3.1. Les problèmes communs à tous les corridors

Les exigences documentaires lourdes et coûteuses ont été soulevées par tous les intervenants. Un grand nombre d'organismes sont impliqués directement ou indirectement dans les processus d'importation et d'exportation, y compris la BCC, les banques commerciales, le BIVAC, l'OGEFREM, la DGDA, l'OCC, le FPI, la DGRAD, et les ministères techniques (Mines, Agriculture, Santé, etc) avec beaucoup de chevauchements inutiles et mauvaise coordination entre eux, surtout, DGDA, OGEFREM, BIVAC, OCC. En plus de cela, il y a les interventions informelles de nombreuses autres organisations, même si ces dernières n'ont pas un rôle légitime ou légalement autorisé dans les importations et les exportations.

Jusqu'à vingt cinq (25) documents, dont beaucoup doivent être produits dans de multiples exemples, sont requis par les différents organismes impliqués directement ou indirectement dans le processus d'importation/exportation, et ils ne sont pas alignés aux normes internationales en termes des données et du format des données. Certains documents doivent être photocopiés maintes fois pour différentes organisations. Par exemple 22 photocopies du manifeste du navire sont nécessaires.

Des procédures manuelles complexes et désuètes de la part des principales organisations (surtout BCC, BIVAC, OCC, OGEFREM, et DGDA) ont souvent besoin des mêmes informations, rendant nécessaire une duplication inutile en termes de préparation des documents. Les procédures douanières ont été depuis longtemps désuètes et souvent non conformes aux meilleures pratiques internationales. Toutefois la situation s'est nettement améliorée depuis la récente révision du Code des Douanes qui cherche explicitement de les aligner sur la convention de Kyoto révisée et il serait important que les nouvelles procédures soient respectées dans la pratique.

Il y a peu d'informatisation des processus commerciaux et un manque d'échange électronique de données (manque de partage d'information électronique) entre les différents organismes. Dans chaque agence, et notamment la douane, il y a duplication fréquente entre les procédures informatisées et les procédures manuelles.

Le dédouanement est handicapé par des taux très élevés d'inspection des marchandises à l'arrivée par l'OCC et la DGDA. C'est l'un des facteurs qui en résulte dans des durées de séjour très longues des conteneurs, en moyenne 30 à 35 jours, ce qui est beaucoup plus élevé que dans les autres ports en Afrique (Abidjan, Dar es Salaam, Mombasa, et au Madagascar pour n'en nommer que quelques-uns). Du côté des exportations, les procédures pour l'obtention de la certification de qualité de l'OCC, l'ONC et du CEEC conduit à l'immobilisation inutile de camions chargés de marchandises et prêts à partir. Dans les deux cas, c'est à dire à la fois pour les importations et les exportations, cela se traduit par une augmentation coûteuse des fonds de roulement.

En général, les exploitants regrettent l'absence d'une approche systémique concernant les procédures à l'importation et à l'exportation. Ils considèrent que chaque institution fonctionne sur une base autonome en essayant de perpétuer son existence et sa source de rentes, alors qu'une approche globale permettrait de simplifier et d'abaisser le coût global des transactions commerciales.

En plus des coûts d'exploitation portuaires élevés, les importations sont soumises à une multitude de prélèvements non tarifaires par le BIVAC, l'OCC, l'OGEFREM, le FPI, la DGRAD, l'AUFSS et les ministères techniques dans le cas de la santé et l'agriculture, qui, comme discuté plus tard (voir texte les tableaux 2.2, 2.3 et 2.4) peut ajouter 7 pour cent ou plus de la valeur CAF des importations (en général un peu moins sur les exportations). Ce qui importe ici est de noter que, alors que les prélèvements apparaissent de petite taille individuellement, pris ensemble, ils ne sont pas anodins et dans la plupart des cas ne sont pas appariés par la prestation d'un service équivalent à l'importateur ou l'exportateur⁵. En outre, ces prélèvements n'existent souvent pas dans d'autres pays ou, si et quand ils le sont, les niveaux de la RDC sont nettement plus élevés. Ces prélèvements ne sont également fréquemment pas congruents avec les prescriptions de l'article VIII de l'Accord GATT⁶. Enfin, on peut noter que le montant total des paiements au titre de ces prélèvements et taxes peuvent facilement dépasser les 350 millions de dollars par an (base 2008), ce qui est une somme considérable d'argent dans le contexte de la RDC. L'utilisation à laquelle l'excès de ces prélèvements par rapport au coût des services n'est pas bien comprise. En outre les comptes des organismes ne sont pas facilement disponibles dans le domaine public.

Les transporteurs « express » ont souligné la cherté et la lenteur des procédures pour les expéditions arrivant par avion, en particulier pour les envois de faible valeur. Eux et d'autres opérateurs attiré l'attention sur le caractère régressif des frais de l'OCC, résultant du niveau élevé de ses charges minimum.

Un refrain systématique et des exportateurs et des importateurs est le nombre excessif de services qui sont présents aux frontières, sans une base légale et sans aucun but légitime. Tous aimeraient voir l'application systématique du texte qui limite le nombre de services à quatre (douanes, l'OCC, la DGM et service d'hygiène).

3.2. Problèmes spécifiques par Corridor

3.2.1 Matadi-Kinshasa

Le manque de dragage du chenal d'accès reliant Matadi à l'océan Atlantique résulte fréquemment dans le besoin de transférer les cargaisons sur des navires « feeder » de plus faible tirant d'eau à Pointe Noire. Même ainsi, ces petits navires ne peuvent souvent pas être complètement chargés, conduisant à la congestion croissante à Pointe-Noire qui résulte dans les surcharges pour le fret maritime destiné à Matadi. Un exemple est le cas

du ciment, où le gouvernement a voulu faciliter les importations de sorte que celles-ci ont été exemptées de droits d'importation. Toutefois, malgré cette mesure, les importations sont encore rares et faibles en volume - en raison des coûts de transport élevés. Ceux-ci sont en partie dus à la nécessité d'utiliser des navires à faible tirant à Matadi, et le manque d'équipements et d'installations de stockage à Matadi.

Le Port de Matadi pose de nombreux problèmes. Tout d'abord, sa capacité est limitée parce que 50 pour cent des postes de mouillage sont actuellement inutilisables. Le matériel est vieux et inefficace, ce qui aboutit à la manutention lente et coûteuse du fret, tant à bord que par terre. En outre, dans de nombreux cas, il est nécessaire pour les agents maritimes et/ou les transitaires de procéder à ces services à la place de l'Autorité portuaire, entraînant des charges supplémentaires pour les utilisateurs.

Les prélèvements et les frais portuaires pour la manutention des conteneurs sont estimés être au moins deux fois plus chers que dans d'autres ports africains. Ces charges reflètent non seulement le coût élevé des opérations portuaires en soi, mais aussi la nécessité pour le port d'effectuer de très gros transferts à l'ONATRA pour couvrir ses coûts à l'échelle de l'Office, y compris des coûts très élevés de personnel, dont une grande proportion correspond à la nécessité de garder les employés bien au delà de l'âge officiel de la retraite.

Les durées de séjour des conteneurs est en moyenne 30-35 jours du côté des importations, comparativement à moins d'une semaine à Madagascar et 1-2 semaines à Abidjan à cause de la lenteur des procédures de dédouanement ainsi que de l'utilisation du port par certains importateurs comme un entrepôt, quand ils n'ont pas l'argent pour dédouaner les marchandises dès leur arrivée. Les longues durées de séjour sont également un facteur qui contribue à des surcharges au niveau des taux de fret destiné à Matadi.

Le transport de Matadi à Kinshasa (350 km) est dominé par le transport routier, étant donné que le transport par rail est fortement limité par les lacunes physiques et financière de CFMK (Chemins de Fer Matadi à Kinshasa). Le transport routier est extrêmement coûteux, entre USD 60 et 100 par tonne. Cela reflète non seulement les coûts élevés de transport en soi (au moins aux USD 0,25 par tonne-kilomètre), mais aussi la nécessité de faire des paiements informels à des barrages routiers fréquents entre Matadi et Kinshasa.

Du côté des importations, il y a des retards excessifs pour l'obtention finale de l'autorisation de l'OCC de mise à la consommation des produits périssables. Ici, le problème est que les biens peuvent effectivement quitter le port rapidement, mais strictement les entreprises n'ont pas le droit de vendre les marchandises sans autorisation finale de l'OCC. Le risque est alors de lourdes amendes. Il peut aussi arriver que l'OCC ordonne la destruction de biens sans procédure régulière. Il y a beaucoup de chevauchement entre les procédures techniques de l'OCC et celles d'autres organismes en charge des inspections phytosanitaires.

Du côté des exportations, il y a des délais très longs pour effectuer les contrôles de qualité par l'OCC et la DGDA pour le café et le bois. Le coût du transport à Matadi est perçu comme un problème majeur par les exportateurs de bois.

3.2.2. Corridor Sud (Lubumbashi, Kasumbelesa – Durban, Dar Es Salaam)

Les problèmes spécifiques de ce corridor sont dominés par le fait que les principaux ports d'entrée (Kasumbelesa et Lubumbashi) sont respectivement 2700 km de Durban et de 1400 km de Dar Es Salaam, avec la plupart de marchandises étant transportées par route, étant donné la faiblesse du système ferroviaire et en particulier de la SNCC. Le coût du transport est donc une source de préoccupation majeure pour les importateurs et les exportateurs, d'autant plus que les transporteurs internationaux sont souvent réticents à laisser leurs camions circuler en RDC étant donné l'état des routes et des ponts et les fréquents barrages routiers administratifs.

Sur le front des procédures et des institutions, il y a les mêmes problèmes que dans le couloir Matadi-Kinshasa, mais il y a un Guichet Unique de Paiement à Lubumbashi ainsi que des facilités pour le dédouanement sur place chez quelques opérateurs miniers « agréés ». En outre, le poste de douane à Kasumbelesa qui est un bureau crucial doit être beaucoup mieux organisé et la collaboration entre les douanes congolaise en zambienne améliorée de façon drastique. Un premier pas a été fait dans ce domaine en 2010 avec la modernisation des installations avec l'aide de l'Agence Française de Développement (AFD).

Du côté des exportations, les sociétés minières ont signalé les problèmes suivants, en particulier résultant de contrôles supplémentaires menés par le Ministère des Mines et de la province du Katanga à Kisanga. Premièrement, le temps prolongé entre le chargement des camions et le départ effectif à partir du site minier en raison de l'absence des agents du ministère des Mines et de l'OCC, dont la présence est cependant nécessaire, conduit à l'immobilisation des camions qui coûte au minimum USD 250 par camion et par jour. Deuxièmement, il est nécessaire d'obtenir une analyse de la qualité par le CEEC, en plus de celle de l'OCC ce qui n'est pas justifié et ne fait que retarder les départs à l'exportation. Un troisième problème est que l'OCC demande environ USD 300 pour une analyse obligatoire de qualité, bien qu'en pratique, il utilise simplement l'analyse effectuée par le laboratoire privé contracté par l'opérateur et son client⁷. Le quatrième point de discordance est le passage obligatoire par le ministère des Mines pour leur fournir des statistiques qui pourraient tout aussi bien être communiquées directement au Ministère des Mines par l'OCC et/ou la DGDA. Cinquièmement, les exportateurs mettent en question la pertinence des activités d'inspection menées par le Ministère des Mines, la DGDA et des bureaux régionaux à Kisanga, ainsi que l'inspection de documents d'exportation par la province. Sixièmement, il est nécessaire de réduire ou d'éliminer le chevauchement des activités d'inspection menées par la DGDA, l'OCC, l'ANR, la police minière, DGM, etc à Kasumbalesa. Septièmement, les exportateurs ont tous regretté les

lacunes de la SNCC qui, bien que moins chère par tonne que le transport par route, est extrêmement peu fiable, ce qui les amène à préférer exporter par camion. Et enfin, les exportateurs objectent à la nécessité d'effectuer des paiements de facilitation à toutes les étapes, qui peuvent facilement atteindre des USD 600 par transaction.

En bref, le processus d'exportation est une succession d'étapes entraînant souvent enregistrement et contrôles multiples des mêmes informations auprès de différentes administrations. Alors que les formalités douanières et administratives, lorsque bien préparées et séquencées, ne devraient pas prendre plus d'une journée, la multitude de passages administratifs obligés conduit à une perte de temps estimée à 4 ou 5 jours. Camions et wagons sont immobilisés avec un coût moyen de USD 250 par jour auquel une charge de USD 5 par jour doit être ajoutée au titre des frais de gardiennage pour sécuriser le fret, soit un total de USD 255 par jour ou USD 1020-1275 pour 4 à 5 jours. Ceci est au-dessus des autres coûts liés aux exportations, qui peuvent s'élever à 2,88 pour cent de la valeur des exportations (voir le tableau 6 du chapitre 3 de l'EDIC). À laquelle on doit ajouter le coût d'opportunité de l'immobilisation des exportations elles-mêmes.

3.2.3. Eastern Corridors (Goma, Bukavu, Uvira – Mombasa, Dar Es Salaam)

Les problèmes sont similaires à ceux du Sud, étant donné que la plupart des biens importés ou exportés proviennent de Dar Es Salaam et / ou Mombasa, qui sont respectivement environ 1600 kilomètres de Goma et/ou à Bukavu. Toutes les marchandises sont transportées sur des camions, qui doivent transiter par plusieurs pays (Rwanda, Ouganda, Burundi, Kenya et Tanzanie). En outre, les institutions en charge du contrôle des importations et exportations sont encore plus faibles que dans les couloirs de l'Ouest (Matadi, Kinshasa) et le Sud (Lubumbashi Kasumbelesa).

Bien que similaires aux problèmes rencontrés dans le corridor Sud, le contexte politique et économique de l'Est doit être pris en compte. L'émergence d'un marché régional (COMESA), l'héritage des troubles politiques qui ont profondément influencé les habitudes commerciales des deux dernières décennies et les nombreuses frontières pourrait nécessiter une approche différente pour élaborer des mesures de facilitation du commerce. Il est également important de souligner le fait que les corridors de l'Est, bien que gérés par des institutions encore plus faibles (par rapport à ceux de l'Ouest et du Sud), ne souffrent pas du manque de capacités physiques (comme au port de Matadi). Ils sont bien placés pour profiter de l'intégration régionale (au sein de la Communauté Est-Africaine) et sont en meilleure position pour bénéficier, dans un laps de temps limité des initiatives de facilitation du commerce.

Comme dans le Sud, tous les opérateurs avaient les mêmes plaintes au sujet des procédures d'importation et d'exportation et des institutions connexes. Une attention particulière a été accordée à l'Attestation de Destination, récemment introduite par OGEFREM, qui doit être achetée auprès des représentants OGEFREM dans le premier port d'entrée en Afrique (Durban, Dar Es Salaam, Mombasa), à un coût de USD 80. Les

exportateurs de café et de thé ont identifié l'ONC et l'OCC comme particulièrement problématiques : ONC, parce qu'il prélève des frais de 3,5 pour cent du prix de référence des exportations, sans fournir aucun service en échange, et l'OCC, parce qu'il prend tellement de temps pour fournir les CVEs (Certificats de Vérification de l'Exportation à) et RPLEs (Rapports Lots de Prêts à l'Exportation). Ils se plaignaient également du coût du transport de Bukavu à Mombasa ou Dar Es Salaam, ce qui est s'élève à USD 190 la tonne, comparativement à seulement USD 110 à partir du Rwanda, même si les distances sont essentiellement identiques. Cela est essentiellement dû au fait que les procédures d'exportation sont donc beaucoup plus lentes en RDC qu'au Rwanda – ce qui augmente le temps qu'il faut pour préparer les cargaisons de camions d'exportation en RDC.

Une évaluation détaillée des questions a été entreprise par les services consultatifs du climat d'investissement de la Banque mondiale (World Bank Investment Advisory Services, 2010) pour le passage des frontières entre la RDC et le Rwanda (Goma-Gisyeri) ainsi que la RDC et l'Ouganda (Kasindi-Mpondwe). En général, le temps requis pour les camions de réaliser les opérations de passage à la frontière est d'environ neuf fois plus en RDC qu'au Rwanda et en Ouganda. Par exemple, à Goma, le temps nécessaire au Rwanda est d'environ 90 minutes, comparativement à 3130 minutes (soit 2 jours et 4 heures) en RDC. Mais en fait, les camions peuvent facilement attendre une semaine ou plus en RDC, en partie parce que la DGDA est ouverte seulement de 8 heures à 18 heures, cinq jours par semaine (contre 24 heures par jour au Rwanda). En général cet état de fait résulte de l'insuffisance des infrastructures et des procédures. Du côté de la RDC, les problèmes suivants ont été relevés :

- Manque d'infrastructures suffisantes et des équipements d'inspection
- Manque de sécurité et de sûreté
- Manque d'engagement de la part de la RDC pour améliorer les infrastructures
- Manque de responsabilité des agents de douane vis-à-vis la prise en charge de marchandises
- Procédures manuelles longues et nombre excessif de documents, absence d'informatisation, alors que l'Ouganda et le Rwanda ont installé Sydonia de leur côté aux points de passage (Mpondwe et Gisyeri)
- Manque de sécurité concernant l'escorte des cargaisons
- Inégalité et injustice dans l'administration (traitement discriminatoire de différents clients), en particulier de lourdes peines pour des infractions mineures couplées avec de longues périodes d'attente pour le remboursement des trop-perçus)
- Présence illégale de trop d'agences aux frontières, et manque de coopération entre le personnel des agences qui sont légalement autorisées y être présentes (la DGDA, l'OCC, la DGM et les services en charge des inspections phytosanitaires)
- Lourdeur et insécurité des modalités de paiement des droits et taxes ainsi que des prélèvements imposés par d'autres organismes, notamment le manque de présence des banques aux points de passage frontaliers (en particulier à Kasindi, où le paiement

doit être effectué à Beni, à environ 80 kilomètres). Aussi le paiement doit être effectué en espèces, ce qui occasionne fréquemment des fuites

- Grand nombre de frais sans base juridique, qui doivent souvent être payés en espèces.

3.3. *Questions Institutionnelles: Revenus et Coûts*

Une analyse du rôle et des enjeux soulevés par l'ensemble des institutions clés a été entreprise dans l'EDIC (Banque mondiale, 2010, chapitre III), à laquelle le lecteur est renvoyé pour plus de détails. Les points clés et les recommandations à émerger sont que de nombreuses institutions interviennent directement ou indirectement dans les transactions commerciales, donnant lieu à des commissions et/ou frais qui ne sont pas accompagnés par des services de valeur équivalente. Le but était de faciliter une compréhension de qui prélève quoi, pourquoi et quand, en vue de fournir un aperçu sur (i) le chiffre d'affaires global de ces institutions, et (ii) leur impact sur le coût des transactions commerciales individuelles⁸.

L'analyse a été effectuée principalement pour des opérations dans le corridor Matadi-Kinshasa, mais elle est de portée générale. Ces institutions, sont généralement mais pas toujours financées par des prélèvements sur la valeur CIF (plus les droits d'importation parfois), la valeur FOB dans le cas des exportations, et le coût du fret. Les institutions directement impliquées dans ou touchant les opérations d'importation et d'exportation sont (i) les banques commerciales et la BCC, (ii) le Ministère en charge du commerce extérieur, (iii) la CMDC, (iv) l'OGEFREM, (v) l'ONATRA, la RVM Port de Matadi, les CFMK, (vi) l'OCC et le BIVAC, (vii) la DGDA, et (viii) les ministères techniques (santé et agriculture) qui sont responsables de l'inspection des produits agricoles et animaux et des médicaments, ainsi que l'ONC qui est responsable pour la provision d'assistance technique aux exportateurs de café, ainsi que le contrôle de qualité et la certification. D'autres institutions financées par des opérations d'importation et d'exportation, mais sans participer effectivement dans les procédures de dédouanement et portuaires sont (i) la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD), (ii) le Fonds de Promotion Industrielle (FPI), et (iii) Africa Union Financial Services (AUFS), qui fournit un appui technique à la DGDA dans le domaine du « scanning ». L'analyse ne couvre généralement pas les paiements informels réalisés par les transitaires, les agents maritimes ou les importateurs et les exportateurs eux-mêmes, etc, ayant pour but de « faciliter » ou « accélérer » le traitement des dossiers, ou les prélèvements informels perçus par de nombreuses institutions, malgré l'absence d'une base juridique pour eux, et ceux perçus par les autorités provinciales.

Le tableau 2.2 résume les prélèvements, par transaction, pour les importations et les exportations et met en évidence (i) la nature des prélèvements concernés, et (ii) le montant total des revenus obtenus par chaque institution⁹. Grosso modo, il semble probable que le montant total des recettes générées par ces institutions en 2008 était d'environ USD 350 millions.

Tableau 2.2. Les prélèvements sur les importations et les exportations

Agence	Coût par opération	Montant annuel (M Dollars américains) 2008
BCC	0,2 % sur toutes les opérations d'importation et d'exportation	20
RVM	Redevances portuaires et maritimes (2008) - € 3,86 par tonne de poids des navires	28
ONATRA (Port de Matadi)	Manutention verticale € 17,3 /MT; opérations sur terre USD32 /TM	60
DGDA	5 % du total des recettes	37,5
OCC	2% de la valeur CAF des importations inspectées, plus tally de USD5 par tonne. 1% de la valeur FOB des exportations; inspection de la qualité variable	103, y compris pour les opérations de marché domestique
BIVAC	0,75 % de la valeur FOB du pays d'origine, collecté par l'OCC	20
ONC	Taxes et frais pour le café, autres produits agricoles	1
OGEFREM	1,8% de valeur du fret des marchandises chargées à l'agent maritime + 0,59% de la valeur FOB des exportations et la valeur CAF des importations + FERI	25, y compris FERI
FPI	2 % de la valeur caf majorée des droits d'importation sur certaines positions tarifaires	20
DGRAD	Diverses recettes administratives recueillies pour le compte des Ministères techniques (Santé, Agriculture, Commerce extérieur)	10
AUFS	1 % de la valeur FOB + CIF, dont 0,25 % est réservée à la douane, et 0,75% pour AUFS	24
Total		348 arrondi à 350

Source : Autorités congolaises et estimations du staff

Dans le contexte de la RDC, 350 millions de dollars est un montant très élevé, ce qui représente environ 47 pour cent des recettes douanières en 2008. Dans ces conditions, il est important pour les autorités de faire les efforts nécessaires pour garantir (i) que les prélèvements sont justifiés économiquement et que des services de valeur correspondante sont effectivement rendus aux utilisateurs. Ce n'est pas le cas actuellement et cela a conduit à une situation où, par exemple, les agents maritimes et / ou transitaires sont obligés de payer l'ONATRA (c'est à dire le port de Matadi) sans obtenir des services équivalents. Ils fournissent donc des services par eux-mêmes à l'utilisateur final qui doit payer deux fois pour service rendu une fois. Il en est de même pour l'OGEFREM et l'OCC. Cette situation est largement incompatible avec les dispositions de l'article VIII de l'Accord GATT et est actuellement un sujet de discussions entre la RDC et l'OMC dans le cadre de négociations sur la facilitation des échanges.

En ce qui concerne la gestion des finances publiques, il est très important de s'assurer que les ressources collectées par ces institutions du secteur public sont correctement comptabilisées et ensuite utilisées à des fins légitimes en harmonie avec les besoins réels du pays et la mise en œuvre de sa politique commerciale.

Il importe également d'examiner les conséquences de ces prélèvements sur les coûts d'importation pour une variété de produits différents, ce qui a été fait dans l'EDIC pour un produit (EDIC, chapitre III Tableau 4), et a montré comment un produit lourd mais de faible valeur coûtant FOB 1 dollar US pourrait finir par coûter au consommateur 5 dollars US ou plus. Évidemment, ce multiplicateur peut varier d'un produit à un autre, selon la combinaison de la valeur et le poids, il est donc important d'éviter la généralisation hâtive. Cependant, quelques conclusions générales sont possibles sur la base de l'analyse précédente quant à ce qu'il faut souligner dans le domaine de la facilitation du commerce.

Pour commencer, la plus grande source de gains économiques viendrait de réduction dans les domaines où les coûts ont les plus grands excès en termes absolus et en pourcentage du prix payé par les consommateurs. En ce sens, l'attention devrait se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité dans le secteur des transports à travers : (i) le dragage du chenal d'accès maritime, (ii) l'efficacité du port de Matadi, à la fois concernant la manutention bateau-terre, la manutention terrestre, et les opérations de transit et (iii) la réduction du coût des transports terrestres par la réduction du coût du transport routier et ferroviaire. C'est un vaste programme, qui nécessitera des investissements importants et des réformes institutionnelles qui vont bien au-delà de la réforme des procédures du commerce. Par ailleurs, les pratiques anticoncurrentielles, le cas échéant, devraient être éliminées dans le secteur des transitaires.

En ce qui concerne les autres frais multiples et redevances perçues sur les importations et les exportations, l'analyse a montré que ceux-ci prédominent du côté des importations. Ils proviennent de la BCC, du Ministère du Commerce Extérieur, de l'OGEFREM, de l'OCC et des ministères techniques (santé et l'agriculture principalement dans le sous forme d'inspections de sécurité par les «services de quarantaine»), de la DGDA, de l'AUFSS, du FPI, sans oublier maintes autres taxes officielles et officieuses sur le

commerce notamment liées perçues par les gouvernements provinciaux. Certains de ces frais sont purement ad valorem tandis que d'autres ont une partie qui est ad valorem et une autre partie basée sur le volume ou le poids / volume (OCC, OGEFREM, la quarantaine), tandis que d'autres encore sont forfaitaires par transaction, par exemple les frais de licences d'importation dans le cas du Ministère du Commerce, et dans le cas de la DGDA, les formulaires de déclaration en douane et les frais de traitement SYDONIA. Il y a aussi des paiements minimaux, par exemple de USD 100 pour le « tally » OCC. Le tableau 2.3 résume ces charges pour les importations, en fonction de leur base (ad valorem, poids / volume, transaction).

Tableau 2.3. Prélèvements divers sur les opérations d'importation

Institution ou nature de paiement	Base: Ad valorem (%)	Base: Poids/volume (US\$ par tonne)	Base: Transaction (US\$ par tonne)	Commentaires
BCC	0,2			Commission de la BCC pour l'obtention de la licence d'importation ou d'exportation (0,2 pourcent de valeur CIF ou FOB).
CMDC		\$0,80		Commission de retrocession payé à la CMDC par les autres armements (US\$2 par tonne sur 40% de volume de fret transporté)
OGEFREM	0,59	\$0,625-5		inclut la commission de 0,59% de la valeur CIF, mais non la commission de 1,8% de la valeur fret plus la FERI qui est variable et estimée par tonne.
OCC	2	\$5	quality control fees	Tally est US\$5 par tonne avec un minimum de perception de US\$100 par tonne. Commission d'inspection est un minimum de 10% sur les petits colis. Les commissions pour inspection de qualité sont variables
Min Commerce			\$50	licence d'importation
DGDA	1		\$45	Documents + Frais ASYCUDA
FPI	2, ou plus			Base est la valeur CIF value + droit de douane
DGRAD	1			
Quarantaine		\$2-3		
Santé	2			Sur médicaments seulement
Autres				Multiples sortes de prélèvements existent, incluant les taxes de gouvernements provinciaux
Paiements de Facilitation par l'Opérateur			\$2-400	Paiements informels
Total	6,79% or plus	\$6,43-11,43	\$300-500	A l'exclusion de la quarantaine, des prélèvements du Ministère de la Santé, et des frais de contrôle de qualité de l'OCC.

Source: Estimations des auteurs et autorités congolaises

Ces prélèvements apparaissent individuellement petits en termes ad valorem (insignifiants selon les organismes concernés), mais pris ensemble, ils sont plus importants pouvant atteindre 6,79 pour cent au moins. Certains prélèvements basés sur le volume ou le poids semblent particulièrement lourds, en particulier le « tally » OCC (USD 5 la tonne avec un minimum de 100 dollars), les frais OGEFREM pour la FERI (entre € 0,5 et € 4 par tonne pour les marchandises générales et environ € 5 par tonne pour les conteneurs), et USD 2-3 par tonne pour les services de quarantaine. La difficulté est que ces prélèvements n'ont aucun rapport avec les services rendus (comptage pesage du fret dans le cas du « tally » l'OCC, et la préparation d'un formulaire d'une page pour la FERI). Par exemple, pour une importation de 10000 tonnes de riz, le tally serait USD 50 000 et le FERI entre € 5 000 et € 40 000. Pour une importation de 3 000 tonnes de poisson congelé ou de poulet, le tally OCC serait USD 15 000, la FERI € 3 000, et l'inspection de quarantaine USD\$ 6 000 (2 dollars américains par tonne). Dans les deux cas, ce sont en plus des taxes ad valorem perçues par les mêmes institutions. Le point est que ces frais sont importants et hors de toute proportion avec les services rendus. Comme tels, ils ne sont pas compatibles avec l'esprit de l'article VIII du GATT, qui stipulent que de tels prélèvements et taxes devraient se rapprocher de la valeur des services rendus au payeur. C'est également le cas à l'égard de la partie ad valorem des prélèvements.

En plus de cela il y a un certain nombre de charges par transaction pour le Ministère du Commerce et des Douanes en particulier, qui peuvent facilement se rapprocher à USD100 dollars ou plus. Il y a aussi beaucoup d'autres prélèvements complètement imprévisibles qui sont imposés, entre autres, par les gouvernements provinciaux. Enfin, les opérateurs doivent systématiquement payer 200-400 USD par transaction pour les paiements de facilitation informelle.

Du côté des exportations (tableau 2.4), les frais représentent un minimum de 3,79% de la valeur FOB, bien que, dans le secteur minier, ils sont en principe plafonnés à 1% par le code minier. Mais dans le café, ils sont entre 7,5 et 8,5 pour cent, excluant les taxes à l'exportation revenant au gouvernement central. Les taxes provinciales à l'exportation sont de plus en plus répandues en particulier dans le Katanga (mines) et l'Equateur (bois). En plus il y a des paiements de facilitation, qui sont un peu plus élevés que du côté des importations, généralement entre 200 USD et 600 USD par transaction (ce dernier dans le secteur minier). Il n'est pas exagéré de dire qu'il y a une protection effective négative à l'exportation, même en mettant de côté les taxes d'exportation en soi. Pas étonnant que les exportateurs soient découragés, en particulier dans le secteur agricole.

Tableau 2.4: Frais et commissions et paiements divers sur les exportations

Institution ou nature du prélèvement	Base: Ad valorem (%)	Base: Poids/volume (US\$ per tonne)	Base: Transaction (US\$ par tonne)	Commentaires
BCC	0,2			Commission de la BCC pour l'obtention de la licence d'importation ou d'exportation (0,2 pourcent de valeur CIF ou FOB).
CMDC		\$0,80		Commission de retrocession payé à la CMDC par les autres armements (US\$2 par tonne sur 40% de volume de fret transporté)
OGEFREM	0,59			Exclut la commission sur le fret maritime qui est égal à 1,8 pourcent du fret. OGEFREM dit que la commission ad valorem n'est pas prélevée sur les exportations, mais certains exportateurs disent le contraire. Il n'existe pas l'équivalent de la FERL sur les exportations
OCC	1		frais de contrôle de qualité.	Les frais de contrôle de qualité sont variables mais, selon les exportateurs, seraient un minimum de US\$300 par transaction dans le secteur minier.
ONC	3.5-4.5		frais de contrôle de qualité	3,5 pourcent sur le robusta, 4,5 pourcent sur l'arabica. Les autres frais sont variables et généralement par transaction. ONC essaie maintenant d'effectuer les prélèvements sur d'autres produits (thé, caoutchuc, etc).
Min Commerce			\$50	Licence d'Importation
DGDA	1		\$45	Documents+frais ASYCUDA
FPI				Pas prélevé sur les exportations
DGRAD	1			BIC précompte + autres harges
Quarantaine				Pas applicable
Autres				Peuvent prendre plusieurs formes mais incluent les taxes sur le commerce prélevés par les gouvernements provinciaux. Significatifs dans le cas des mines et de la forêt. Les taux sont variables.
Paiements de facilitation par les opérateurs.			\$200-600	Paiements informels de la part des opérateurs. Les taux sont plus élevés dans le secteur minier.
Total	3,79% en général ; 7,5 à 8,5% pour le café	\$0,80	≥\$300-700	

Source: Autorités congolaises et estimations des auteurs

La conclusion générale est que les coûts globaux des importations et des exportations sont élevés pour une variété de raisons différentes. En termes de facilitation des échanges, toutes les composantes de la structure des coûts doivent être revues et réduites, y compris les prélèvements et les frais facturés par des organisations comme CMDC, OGEFREM, OCC, ONC, AUFS et autres. Bien qu'individuellement ils puissent paraître faibles, collectivement, ils sont assez importants. Certains d'entre eux sont clairement de nature régressive, d'autres sont hors de toute proportion avec la valeur des services

rendus à l'importateur, le consommateur et l'Etat. Ils ont besoin d'être revus et réduits à des niveaux plus raisonnables. En même temps, la question de la coexistence des taxes provinciales et nationales sur le commerce nécessite un examen supplémentaire, en principe, la taxation des échanges internationaux devrait être une prérogative nationale et non pas une prérogative provinciale.

En ce qui concerne l'OGEFREM et l'OCC en particulier, un point supplémentaire d'une certaine importance est la nécessité de reconnaître qu'ils peuvent avoir des rôles légitimes à jouer dans la surveillance et la réglementation du commerce international. Mais à ce jour, le point de vue a tendance à être qu'il y a un besoin évident et indiscutable pour une réglementation lourde de toutes les transactions. C'est cependant loin d'être clair, de sorte que l'Audit entrepris dans le contexte de l'EDIC a proposé que ces deux institutions et leurs mandats fassent l'objet d'audits stratégiques et financières, qui permettraient de clarifier les mandats optimaux et sources de financement pour eux étant donné (i) le montant des ressources qu'ils mobilisent (estimés à environ USD 23 millions et USD 120 millions par an, respectivement) - pour une couverture de seulement environ 40 pour cent des importations.

IV. Bénéfices attendus

Cette section tente d'évaluer les bénéfices attendus, tant pour les importations que les exportations, en utilisant les données limitées disponibles de sources différentes, aux niveaux microéconomique et macroéconomique. L'information disponible est incomplète, donc les estimations devraient être considérées comme préliminaires et sujettes à révision, en haut ou en bas.

4.1. Une vue d'ensemble de la structure des importations et des exportations

Selon les données agrégées de la BCC, les exportations et les importations en 2008 s'élèvent à USD 6 891 milliards de et USD 6 711 milliards, respectivement, ces chiffres correspondant grossièrement à ceux rapportés par le FMI pour la même période (USD 6 585 milliards pour les exportations et USD 6 711 pour les importations). Des informations plus détaillées sont disponibles auprès de l'OCC, qui publie des statistiques sur la base de ses opérations d'inspection. Le présent chapitre utilise les données de l'OCC qui sont présentées dans les tableaux 2.5 et 2.6 du texte et tirées du rapport annuel de l'OCC pour 2008.

Tableau 2.5: Structure des exportations (quantité et valeur)

	poids(1000 tonnes)	Volume (mille M3)	Valeur (US\$ millions)
Agriculture	115.3		49.11
Pétrole Brut	1149.4		784.30
Minerais, dont	912.4		2462.58
Cuivre	623.3		1306.60
Cobalte	206.7		440.90
Diamants	4.7		538.90
Cassiterite	18.0		111.40
Autres	59.7		64.78
Produits industriels	65.4		36.66
Produits d'origine animale	0.2		0.95
Autres	0.1		0.05
Bois	...	102.9	43.93
Total	2242.73	102.9	3377.57

Source: OCC

La structure des exportations est montrée dans le Tableau 2.5, à partir duquel il est évident que les exportations sont dominées par les minéraux (pétrole, cuivre et les dérivés, les diamants, le cobalt, cassitérite c'est à dire l'oxyde d'étain). La deuxième source la plus importante des exportations est le secteur agricole (son de blé, café, caoutchouc, quinine, tabac). Ici, bien que le volume soit actuellement faible, le potentiel de croissance est considérable, étant donné que dans le passé les exportations ont été considérablement plus élevées. Mais le potentiel de croissance est quelque peu handicapé, notamment par des procédures commerciales. Des estimations approximatives ont été faites des économies qui pourraient être réalisées si les prélèvements divers devaient être réduits, et les procédures améliorées. Puis vient la foresterie, où les exportations ont rapporté un peu moins de 44 millions de dollars américains. Dans l'industrie, il existe une variété de petites exportations dominées par du ciment, du sucre, des bouteilles vides, de la bière, des cigarettes, de la ferraille) dont la plupart est exportée vers les marchés régionaux. À la lumière de cela, il semblerait que les mesures de facilitation des échanges pourraient produire plus de résultats dans les secteurs des minéraux, suivi par le pétrole brut, l'agriculture, la foresterie et les produits agricoles.

Il est évident qu'il existe des différences substantielles entre la valeur des exportations selon les estimations de l'OCC (USD 3 337 milliards), la BCC (USD 6 891 milliards) et le FMI (USD 6 585 milliards) pour lesquelles une explication reste à trouver. Mais une partie de l'explication pourrait être que l'OCC n'a pas inspecté toutes les exportations. Quoiqu'il en soit, la conclusion principale du point de vue de mesures de facilitation est que leur impact serait ressenti le plus dans le secteur des minéraux, suivi par le pétrole brut, les diamants, l'agriculture, le bois et les produits industriels. La section 4.3 fait des

estimations, lorsque possibles, sur la base des données disponibles, pour chacune de ces catégories, et en tenant compte des différences entre les coûts de chacun des principaux corridors. Dans ce contexte, les exportations de minerais passent principalement par Katanga ou l'Est (dans le cas de la cassitérite), les exportations agricoles passent par Matadi et l'Est, tandis que le port d'exportation pour la plupart des exportations industrielles est Matadi.

Tableau 2.6: Structure des importations (quantité et valeur)

	Tonnage (‘000 tonnes)	Valeur FOB (US\$ millions)	Valeur CIF (US\$ millions)
Pétrole	1 230,5	1 080,51	1 131,33
Autres, total dont	2 237,5	2 269,89	2 740,26
produits minéraux hors Pétrole	217,5	62,11	74,21
Animal, Vegetal and Mineral	603,5	312,48	374,00
Équipement électrique	212,3	597,06	710,26
Équipement Transport	95,4	364,49	457,32
Produits chimiques	449,1	243,01	288,65
Produits Plastiques	75,8	84,52	101,39
Métaux et ouvrages en métal	173,8	281,34	334,33
Autres	410,1	324,88	400,10
Total, yc compris pétrole	3 468,0	3 350,40	3 871,59

Source: OCC

Du côté des importations, la valeur totale des importations était d'environ USD 3 871 milliards selon l'OCC, avec le poste le plus important étant les produits pétroliers, sans aucune décomposition claire pour le reste. Donc, il ne semble pas possible d'identifier les groupes de produits pour lesquels la facilitation entraînerait des gains. Une autre approche a consisté à examiner la structure des importations par port d'entrée, pour laquelle l'information est disponible pour les importations non pétrolières en utilisant les informations du port de Matadi et de l'OCC qui fournit des informations sur le nombre d'attestations de vérification (AV) par port d'entrée.

Tableau 2.7: Décomposition des importations par point d'entrée

	No d'AVs	VFOB US\$ ('1000s)	% de AVs
Matadi, Boma et Kinshasa	20473	1420,3	57,4
Kasumbalesa	9712	999,5	27,2
Lubumbashi	3289	174,8	9,2
Autres	2199	39,5	6,2
Total	35673	2634,1	100,0

Source: OCC

Selon l'OCC, un total de 35 673 AV, ont été émises, et réparties comme suit (Tableau 2.7). Cette information est utile dans la mesure où le nombre d'AV émises peut servir comme indicateur du nombre de transactions d'importation qui peut à leur tour être utilisé pour estimer l'ampleur des économies pouvant être obtenues grâce à une amélioration dans les procédures et à une réduction des frais de port. Ce tableau montre que près de 57 pour cent des AV ont été délivrées pour l'importation à travers Matadi, Boma et Kinshasa et de 36 pour cent à travers Kasumbalesa et Lubumbashi. Elles ont représenté environ 99,5 pour cent de la valeur des importations déclarées par l'OCC, alors il est clair qu'elles dominent en termes de facilitation du commerce où les gains sont à prévoir.

4.2. Les données sur les coûts des transactions individuelles selon Doing Business

Tableau 2.8: Coûts des procédures d'importation et d'exportation en RDC

Procédure	Imports		Exports	
	No de jours	Coût en US\$	No de jours	Coût en US\$
Préparation des documents	41	790	23	1200
Dédouanement	11	300	5	300
Opérations portuaires et transit	9	945	14	805
transport intérieur	2	1700	2	1200
Total	63	3735	44	3505

Source: Doing Business Extracts

Le rapport Doing Business de la Banque mondiale (2011) place la RDC au 172^{ème} rang sur 183 pays en utilisant les indicateurs comme illustrés dans le Tableau 2.8 qui présente les données pour une transaction standardisée au regard de la durée et du coût. En ce qui concerne la durée de transactions, à l'importation la plus longue partie se rapporte aux opérations de préparation de documents (41 sur un total de 63 jours) suivie par le

dédouanement et le transit portuaire combiné (20 jours), et finalement les transports intérieurs (2 jours). Du côté des exportations, la préparation documentaire prend le plus de temps (23 jours), suivi par le dédouanement et le transit portuaire (19 jours), avec le transport intérieur ne prenant que 2 jours. En ce qui concerne les coûts, à l'exportation la majeure partie est encourue pour les transports intérieurs et la préparation de documents (USD 1200 dans chaque cas), suivie par la manutention portuaire et transit (USD 805) avec le dédouanement en dernière position (USD 300). Du côté des importations, l'élément le plus coûteux est également le transport intérieur (USD 1700), suivi de la manutention portuaire (USD 945), puis la préparation de documents (USD 790), avec le dédouanement venant encore en dernière position (USD 300).

Les informations contenues dans ce tableau fournissent ainsi une vue des priorités, tant en ce qui concerne les exportations que les importations, pour faciliter le commerce en termes de réduction du temps des coûts et des risques (bien que ce dernier ne soit pas explicitement mentionnée à ce stade). Dans les deux cas, le transport intérieur vient en premier lieu, et le dédouanement en dernière position. La préparation de la documentation et les opérations portuaires et de transit prennent la deuxième et la troisième place dans les deux cas.

Sur le premier point (le transport), le plus grand bénéfice proviendrait d'une réduction du coût par tonne/km, ce qui dans le cas de la RDC peut être aussi élevé que USD 0,15 par tonne-kilomètre, ce qui est presque trois fois plus élevé dans le sud Afrique (USD 0,05 par tonne-kilomètre), il y a donc un potentiel de réduction des coûts d'environ USD 0,10 cents par tonne/kilomètre¹⁰. Avec 1 865 000 tonnes étant enregistrées par l'ONATRA pour les importations par le biais de Matadi, et en supposant que ces marchandises soient transportées par camion, en moyenne 350 km (de Matadi à Kinshasa), ce qui impliquerait des économies potentielles d'environ USD 65 millions par an. Du côté des exportations (tonnage de 450 000 tonnes métriques), les économies potentielles pourraient être autant de 16 millions de dollars américains par an. Ces économies prendraient clairement prendre plusieurs années à réaliser, mais elles sont importantes, et elles nécessitent des investissements importants dans l'infrastructure et sa maintenance.

Tableau 2.9a. Coûts des procédures d'importation et d'exportation en RDC, à l'exception des transports terrestres

Procédure	No de jours	Coût en US\$	No de jours	Coût en US\$
Préparation des documents	41	790	23	1200
Dédouanement	11	300	5	300
Opérations portuaires et transit	9	945	14	805
transport intérieur	2	1700	2	1200
Total	63	3735	44	3505

Tableau 2.9b: Coûts des procédures d'importation et d'exportation, à l'exception des transports terrestres (moyenne pour 14 pays de comparaison)

Procédure	Importations		Exportations	
	No de jours	Coût en US\$	No de jours	Coût en US\$
Préparation des documents	15.1	392.1	12.9	322.4
Dédouanement	4.2	283.1	3.2	214.5
Opérations portuaires et transit	5.4	477.4	3.8	355.9
transports intérieurs				
Total	24.8	1152.7	19.9	892.9

Tableau 2.9c: Économies potentielles en coûts des procédures d'importation et d'exportation, à l'exception des transports intérieurs (RDC contre une moyenne de 14 pays de comparaison)

Procédure	Importations		Exportations	
	No de jours	Coût en US\$	No de jours	Coût en US\$
Préparation des documents	25.9	397.9	10.1	877.6
Dédouanement	6.8	16.9	1.8	85.5
Opérations portuaires et transit	3.6	467.6	10.2	449.1
transports intérieurs				
Total	36.2	882.3	22.1	1412.1

Source : Banque mondiale, Doing Business 2011

Des économies importantes peuvent aussi être réalisées dans la manutention portuaire et le transit. Des comparaisons ont été faites avec d'autres pays africains en particulier le Rwanda, Maurice, le Kenya, la Tanzanie, le Mozambique, le Madagascar, l'Afrique du Sud, la République du Congo, le Cameroun, le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Maroc et la Tunisie. Ces comparaisons montrent qu'il existe des différences considérables en moyenne, ce qui implique qu'il y a des possibilités considérables pour les économies qui peuvent être appréciées à partir du Tableau 2.9 (blocs a, b et c) qui présentent respectivement (i) la durée et le coût des transactions en RDC ainsi que les moyennes pour 14 pays de comparaison, ainsi que (ii) les différences entre les deux¹¹. Le transport intérieur est omis dans ce tableau parce que le coût dépend de la combinaison des coûts par kilomètre et de la distance entre le port d'entrée et la ville de la consommation (qui diffère substantiellement de pays en pays).

Juste atteindre les moyennes régionales impliquerait des économies d'environ (i) 50 pour cent pour la préparation des documents d'importation (USD 790 en RDC contre USD 392 par transaction en moyenne ailleurs), et 73 pour cent dans le cas des exportations (USD 1200 contre USD 322,5); (ii) 50 pour cent pour les opérations portuaires de transit et la manutention du côté des importations (USD 945 contre USD 467) et 55 pour cent pour les exportations (USD 805 contre USD 356), mais (iii) seulement 5 pour cent par rapport au coût des opérations douanières de USD 300 contre USD 283) pour les importations et de 29 pour cent du côté des exportations USD 300 contre USD 214). En ce qui concerne le temps nécessaire pour compléter les transactions des gains impressionnants semblent aussi être possibles. Le temps de préparation des documents en RDC est de 41,5 jours pour les importations et de 23 jours pour les exportations, contre des moyennes dans les pays de comparaison de 15,6 et 12,9 jours, respectivement, ce qui implique des gains potentiels de 25 jours pour les importations et 10 jours pour les exportations. De même les délais de dédouanement sont nettement plus élevés pour les importations (11 jours contre 4,2 jours, soit une différence de près de 7 jours bien que la différence soit un peu moins pour les exportations (5 jours contre 3,2 jours, donc une différence qui peut être arrondi à 2 jours). Les mêmes conclusions émergent en ce qui concerne les délais de transit du port et de manutention: 9 contre 5,4 jours pour les importations, d'où un gain potentiel de 4,6 jours et 14 contre 3,8 jours pour les exportations, qui est un gain de près de 10 jours.

Les résultats d'autres pays, tant ceux qui sont examinés ici qu'un ensemble encore plus large à travers le monde, indique que les gains de cet ordre exigent des réformes non seulement dans les procédures mais aussi dans les institutions et leurs mandats. Notables parmi ces réformes ont été (i) les réformes documentaires; (ii) l'introduction de guichets uniques électroniques, (iii) les réformes douanières, y compris l'introduction d'inspections sélectives et (iv) les réformes portuaires y compris la concession par appel d'offres international du Port lui-même et de la gestion du terminal à conteneurs aux opérateurs de classe mondiale dans le cadre de contrats de performance. La RDC aura besoin d'aller dans la même direction.

4.3. Économies possibles résultant de la facilitation du commerce dans les exportations et les importations

4.3.1. Les exportations

Cette section évalue les bénéfices potentiels pouvant résulter de la facilitation des échanges dans les secteurs clés, à savoir les minéraux, l'agriculture, la forêt et l'industrie. Aucune estimation n'a été possible pour le pétrole brut et des diamants, ni pour les secteurs avec des volumes d'exportation sans conséquence.

Tableau 2.10: Structure des exportations (quantité et valeur)

	poids(1000 tonnes)	Volume (mille M3)	Valeur (US\$ millions)
Agriculture	115.3		49.11
Pétrole Brut	1149.4		784.30
Minerais, dont	912.4		2462.58
Cuivre	623.3		1306.60
Cobalte	206.7		440.90
Diamants	4.7		538.90
Cassiterite	18.0		111.40
Autres	59.7		64.78
Produits industriels	65.4		36.66
Produits d'origine animale	0.2		0.95
Autres	0.1		0.05
Bois	...	102.9	43.93
Total	2242.73	102.9	3377.57

Source: OCC

4.3.1.1 Exportations de produits agricoles

Les exportations agricoles ont totalisé environ USD 49,1 millions en 2008 (Tableaux 2.10 et 2.11 du texte). Le plus important en poids était le son de blé (80.000 tonnes), mais il s'agit d'un sous-produit de la production de farine de blé importé (en fait, il serait préférable de le classer comme une exportation industrielle), et il est produit dans le port de Matadi. Ainsi, à proprement parler, il y avait environ 35 000 tonnes de produits agricoles, principalement le café, le cacao, le caoutchouc, le quinquina, et les feuilles de tabac). Les entretiens réalisés avec les exportateurs de café et de thé dans ces secteurs ont indiqué que les exportations dans le passé avaient été considérablement plus importantes, mais avaient diminué au cours des années à cause de la négligence de la production agricole, des conflits et du harcèlement administratif tout au long du processus d'exportation. En effet, un certain nombre d'opérateurs ont indiqué qu'ils avaient soit abandonné l'exportation soit connaissaient des opérateurs qui avaient abandonné cette activité parce que «les tracasseries à l'exportation étaient devenues si

grandes qu'il ne valait plus la peine», malgré le potentiel de croissance dans ces secteurs et des effets positifs d'entraînement sur le niveau de vie en milieu rural. D'autre part, il semble y avoir une croissance rapide de la production et des exportations de feuilles de tabac (10 000 tonnes en 2010).

Tableau 2.11: Structure des exportations agricoles (quantité et valeur)

	000 Tonnes	Valeur (US\$M)
Café Robusta	7,2	13,66
Café Arabica	4,5	7,72
Cacao	2,1	2,81
Caoutchuc	9,1	6,84
Papaine	0,3	3,60
Son de Blé	80,5	2,99
Quinquina	8,8	8,50
Thé	0,8	0,50
Pignem	0,3	0,30
Feuilles de Tabac	1,4	1,82
Autres	0,2	0,36
Total	115,3	49,10

Source: OCC

La RDC produit à la fois l'Arabica et le Robusta. L'Arabica est cultivé exclusivement dans les Kivus, où le climat est très propice et il y a une longue tradition de culture de ce produit, avec des exportations de 20000 tonnes environ en 1989 mais seulement à 4000 tonnes en 2003. Les exportations passent principalement par Mombasa. Le Robusta est cultivé en Equateur, dans les provinces de l'Est, ainsi que dans le Kasai Oriental, le Bandundu et le Bas Congo. Les exportations officielles passent par Matadi, mais il y a de la contrebande vers le Tchad et le Soudan. Les exportations ont été de 107000 tonnes en 1989 mais ont chuté à 7500 tonnes en 2008, et passent principalement par Matadi.

Tableau 2.12. Structure de Prix pour un lot d'exportation de 19.2 Tonnes de café (US\$)

Valeur FOB total		51264,0
Prix unitaire FOB	2670,0	
Tonnage	19,2	
ONC	3.5 % du FOB	1794,2
OCC	1.2% du FOB	615,2
Agriculture	US\$1/tonne	19,2
Acompte BIC	1% du FOB	512,6
DGDA Redevance	1% du FOB	512,6
OGEFREM	0.0059% du FOB	302,5
Timbre	US\$20/TM	384,0
Evacuation Territoire	US\$6/TM	115,2
Certificat phytosanitaire	US\$50/lot	50,0
Certificat d'origine	US\$30/lot	30,0
Environnement	US\$125/an	4,0
Assurance		32,0
Agrément	\$4700 avec dépôt	150,4
Dépenses financières	1 percent du FOB	512,6
Total		5034,6
Transport à Mombasa	\$206.35/ton	3961,9
Autres dépenses industrielles (salaires, etc)	\$358.28/ton	6879,0
Bénéfice	5% of FOB	2563,2
Prix maximum aux agriculteurs pour l'équivalent de 19.2 Tonnes		32825,3
Valeur ajoutée, et VA as a % du prix FOB	36,0	18438,7
Taxes et prélèvements comme % du prix FOB	20,4	3756,3

Source: OCC

Tous les exportateurs avaient les mêmes plaintes au sujet du processus documentaire. Les exportateurs de café se plaignaient en particulière de l'Office National du Café (ONC). Cet organisme est responsable de l'aide aux agriculteurs et du contrôle de la qualité des exportations et pour lesquels il prélève une taxe de 3,5 pour cent du prix de référence des exportations (valeur mercuriale) pour le robusta et 4,5% pour l'arabica qui est fixé chaque semaine par la Commission des Valeurs de Référence dont les membres sont, entre autres, l'ONC, le Ministère de l'Agriculture et la Banque centrale du Congo. Les exportateurs considèrent que les services d'assistance fournis par l'ONC sont inexistantes et que le temps requis pour la certification de qualité est excessif, en prenant 2-3 semaines alors qu'il devrait prendre 1-2 jours ou une semaine au plus. Une fois que cela a été fait, un contrat peut être enregistré auprès de la BCC, et une licence d'exportation obtenue. La prochaine étape est de charger la cargaison dans un conteneur, qui peut prendre une

journée, mais alors il peut être nécessaire d'attendre jusqu'à deux semaines avant que toutes les signatures soient obtenues à partir des différentes institutions impliquées dans le processus d'exportation (OCC, OGEFREM, DGM, les autorités provinciales, etc.) En conséquence, de nombreux lots bien que prêts pour l'expédition, sont inutilement immobilisés pendant 2-3 semaines au cours desquelles les exportateurs paient des intérêts sur les avances de fonds qui leur sont faites par leurs clients généralement à 8-10 pour cent par an. Les frais ONC sont de 3,5 à 4,5 pour cent du prix à l'exportation. Les autres taxes à l'exportation sont d'un pour cent pour l'OCC, de 0,59 pour cent pour l'OGEFREM. A cela il faut ajouter les frais de port fluvial de Kinshasa (USD 7 la tonne) et les taxes provinciales actuellement imposées par les provinces (Equateur et Kivu).

Le Tableau 2.12 fournit la structure de prix pour une exportation de 19,2 tonnes de Bukavu à Mombasa, en supposant que l'exportateur veuille faire un profit égal à 5 pour cent du prix FOB. La valeur ajoutée est USD 18 438 qui est d'environ 36 pour cent de la valeur FOB. Le total des impôts et prélèvements payés à l'ONC, à l'OCC, au Ministère de l'Agriculture, à la DGI (l'acompte BIC), à la DGDA et à l'OGEFREM s'élève à USD 3 756, c'est-à-dire 7,33 pour cent du prix FOB, ou, plus significativement, 20,4 pour cent de la valeur ajoutée. En d'autres termes, il existe des incitations négatives, en termes de protection effective, à hauteur de 20,4 pour cent de la valeur ajoutée.

L'imposition effective des exportations est encore accrue par les surcoûts résultant du fait que le transport de Bukavu à Mombasa est USD 206,35 la tonne, comparativement à USD 100-110 en provenance du Rwanda et de USD 80 à partir d'Entebbe. Ceci résulte du fait que cela prend 3-4 semaines pour charger un camion et acquitter toutes les formalités à l'exportation en RDC. A cela il faut ajouter les coûts additionnels en fonds de roulement qui sont généralement fournies par les avances des clients, mais à un taux d'intérêt de 8-10 pour cent. L'existence de toutes ces difficultés conduit également à la contrebande de café vert au Rwanda, où ces charges peuvent être au moins partiellement évitées. La suppression de ces barrières pourrait certainement conduire à une augmentation immédiate des exportations et une augmentation des prix à la production et de par cela pour les revenus ruraux.

Les exportateurs à Kinshasa disent plus ou moins la même chose, mais ils ajoutent que leur vie est encore plus compliquée en raison des coûts et des risques résultant du besoin de transporter le café de Kisangani à Kinshasa par le fleuve.

Tableau 2.13: Les économies potentielles en coûts des procédures d'exportation, exc. transport terrestre, par transaction

Procédure	Exportations	
	No de jours	Coût en US\$
Préparation des documents	10.1	877.6
Dédouanement	1.8	85.5
Opérations portuaires et transit	10.2	449.1
transports intérieurs
Total	22.1	1412.1

Source : Banque mondiale, Doing Business

En utilisant les informations provenant de la partie antérieure de cette section se rapportant aux économies potentielles par rapport aux pays de l'échantillon de comparaison, le Tableau 2.13 montre que les économies réalisées par transaction pourraient être de USD 877 par transaction en termes de préparation des documents, de USD 85,5 en termes de frais de dédouanement et de USD 449 pour les frais de manutention portuaire. En supposant que chaque opération d'exportation a représenté 20 tonnes (soit un conteneur de 20 pieds), exporter un total de 11 700 tonnes de café exigerait 585 transactions. Les économies totales seraient alors les suivant: élaboration de documents (USD 513 400); dédouanement (USD 50 000, mais rien en termes de port transit dans l'hypothèse que toutes les exportations passent par Mombasa. Les économies au niveau des frais de transport seraient de USD 100 la tonne, qui sont de USD 1,17 millions en tout. Le besoin en fonds de roulement serait réduit d'environ 13 jours et en supposant un coût d'opportunité du capital de 10 pour cent, cela permettrait d'économiser chaque année un peu moins de USD 84 000. En tout, les économies potentielles reviendraient à un peu plus de USD 1,8 million ce qui représente environ 8,50 pour cent du chiffre d'affaires.

L'analyse qui précède suppose que tous les frais et honoraires de l'ONC, l'OCC, OGEFREM¹² énoncées dans le Tableau 2.11 reste inchangé. Si ces derniers étaient tous éliminés les économies supplémentaires s'élèveraient à environ 7,33 pour cent du prix FOB, c'est-à-dire USD 1 570 000. Dans l'ensemble, le montant total des économies potentielles serait de 15,88 pour cent de la valeur FOB, c'est-à-dire USD 3 370 000. Alors que le dernier chiffre est petit à l'échelle macroéconomique, il est significatif au niveau microéconomique et sectoriel, de même qu'un taux effectif d'imposition de la valeur ajoutée de 16 pour cent. En effet, un exportateur a déclaré que l'élimination de ces désincitations pourrait conduire assez rapidement à un doublement de ses exportations dans 1-2 ans et à la création d'au moins une autre usine qui à son tour pourrait générer environ 250-300 nouveaux emplois, et le potentiel d'augmenter les prix offerts aux

agriculteurs, ce qui devrait à son tour réduire la contrebande au Rwanda. Il y aurait également une augmentation de services de transport - certainement sous la forme des conducteurs et d'aide-chauffeurs et peut-être de nouveaux camions.

Les exportateurs de thé disent presque la même chose, bien que le volume et les valeurs soient un peu plus petits que dans le café, étant donné que les exportations de thé sont actuellement seulement 800 tonnes par an, pour une valeur totale de USD 500 000 (OCC, Rapport annuel, 2008). Donc, la charge fiscale effective, si à peu près similaire à celle dans le café, serait de l'ordre de USD 80 000. Néanmoins, les producteurs de thé ont déclaré que la suppression des désincitations les amènerait à investir dans une nouvelle usine d'ici un à deux années, ce qui pourrait éventuellement créer de 300 à 400 emplois.

Tableau 2.14. Éventuels gains de facilitation du commerce dans le secteur de l'agriculture (USD millions)

Café	3,37
Autres	3,20
Total	6,57

Source: OCC

Le même type de raisonnement appliqué à d'autres exportations agricoles (notamment le caoutchouc, le cacao, le tabac) indique que les économies attendues de la facilitation du commerce complète pourraient atteindre USD 1,82 millions par an et USD 3,2 millions par an si les exportations de quinquina sont inclus. Globalement, cela implique au total des bénéfices attendus dans le secteur agricole d'environ USD 6,6 millions par an pour le café, thé, cacao en caoutchouc et du tabac, comme indiqué dans le Tableau 2.14. Cela devrait être considéré comme une estimation approximative qui aurait besoin d'être affinée par une analyse beaucoup plus profonde de chaque culture.

Un dernier point concerne le rôle de (i) ONC, une institution qui est spécifique au secteur agricole, et (ii) les taxes à l'exportation imposées par les autorités provinciales. Traditionnellement, ONC a été chargé de café seul, mais au début de 2009, il a tenté d'assujettir tous les produits agricoles à son contrôle, et en particulier au paiement des frais d'exportation de 3,5 pour cent. Cela a été contesté par la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), mais l'état actuel de ce contentieux est inconnu. En tout cas, les exportateurs agricoles ont soulevé de fortes inquiétudes à propos de cet effort de la part de l'ONC, au motif que l'ONC n'avait aucun droit à imposer de telles taxes. Une situation similaire existe au niveau des taxes provinciales d'exportation qui sont imposées avec une fréquence croissante par les provinces, en particulier dans les Kivus et l'Equateur. De l'avis des exportateurs, ces taxes à l'exportation n'ont pas de fondement juridique, et constituent un frein supplémentaire à l'exportation.

4.3.1.2. Les exportations industrielles

Tableau 2.15: Structure des exportations industrielles

	000 Tonnes	Valeur (US\$M)
Ciment	36,0	7,18
Sucre	6,8	4,25
Bière	2,5	1,14
Bouteilles vides	2,5	3,04
Cigarettes	4,0	5,80
Ferraille	4,4	2,03
Autres	18,2	17,3
Total	65,4	36,66

Source: OCC

Les exportations industrielles s'élevaient à USD 36,6 millions, avec un poids total de 65 000 tonnes et la composition comme le montre le Tableau 2.15. Les informations détaillées sont indisponibles pour les sources de production ou leur destination. Aucune estimation n'est possible à ce stade.

4.3.1.3. Les exportations de produits miniers

Tableau 2.16: Structure des exportations minières

	poids1000 tonnes)	Volume (M3, mille)	Valeur (US\$ millions)
Cuivre	623,3		1306,60
Cobalt	206,7		440,90
Diamants	4,7		538,90
Cassiterite	18,0		111,40
Autres	59,7		64,78
Total	912,4		2462,58

Source: OCC

Les exportations minières viennent du Kasai (diamants) au Katanga (cuivre et cobalt), et du Kivu (cassitérite). Les exportations totales de minéraux se sont élevées à 912 400 tonnes, pour une valeur de USD 2 462 milliards (Tableau 2.16). Les diamants sont faibles en volume mais de haute valeur par rapport aux autres produits, et il n'a pas été possible de faire des estimations des gains de facilitation du commerce pour eux. Il a donc seulement été possible de faire des estimations des bénéfices de facilitation du commerce des produits miniers dont la plupart sont exportés à partir du Katanga (cuivre, cobalt) et de l'Est (cassitérite). Les principales sources de coûts excédentaires sont (i) les délais de procédure pour l'obtention des autorisations d'exportation de l'OCC et du CEEC, (ii) les coûts associés résultant de l'immobilisation extra-contractuelle de camions, (iii) des coûts additionnels en fonds de roulement résultant des retards dans les procédures et (iv) l'excédent du coût des transports en raison de l'état de délabrement des routes congolaises.

Selon l'OCC, le total des exportations de cuivre et de cobalt s'est élevé à 830,2 mille tonnes pour une valeur totale déclarée de USD 1 747 milliards. Quelque 80 pour cent de cette somme (664 mille tonnes) a été exporté par camion principalement à travers l'Afrique du Sud (Durban) et parfois à travers Dar-es-Salaam, et le 20 pour cent restant (166 mille tonnes) par train. A 28 tonnes par camion, ceci nécessite de 23 714 camions par an, et en conséquence 23 714 transactions routières par an.

Sur cette base, et en utilisant les informations disponibles à partir du Tableau 2.9 le coût total de préparation des documents, en utilisant les estimations Doing Business de USD1200 par envoi l'aurait été d'environ USD28,5 millions. Les économies potentielles pouvant être obtenues en abaissant les coûts de préparation des documents à la moyenne régionale (USD322) par envoi comme indiqué dans le tableau 2.8c seraient d'environ USD20,8 millions.

Les économies dans le domaine du transport résulteraient (i) de la réduction des temps d'attente pour les camions d'une semaine, à partir du chargement et du traitement de documents plus rapides, et (ii) des coûts inférieurs par tonne/kilomètre si ceux-ci pouvaient être alignés avec des pays plus efficaces en Afrique australe (épargne de 0,10 USD par tkm). Sur le premier point, les entreprises exportatrices doivent actuellement payer des surestaries par camion pour 5 jours en moyenne (à USD 250 par jour) car le chargement prend généralement environ deux semaines calendaires, par rapport à la période de 7 à 10 jours gratuits généralement inclus dans le contrat de transport. Cela implique les frais de surestaries de USD 29,6 millions sur une base annuelle.

Le retard d'environ une semaine dans l'obtention de documents validés entraîne non seulement une immobilisation du camion pour cette période, mais implique aussi un retard dans l'expédition et, aussi, le paiement par le même laps de temps. Cela augmente le besoin en fonds de roulement par environ USD 3,5 millions. Ainsi au total les frais supplémentaires résultant de l'inefficacité des procédures entraînent des coûts pour les exportateurs qui pourraient être de l'ordre de 53,9 millions de dollars par an.

En plus de cela, on estime qu'il coûte environ USD 80 la tonne pour le transport de minerais de la mine jusqu'à la frontière congolaise, une distance d'environ 420 km. Si les coûts de transport ont été réduits aux normes en Afrique australe, le coût de transport pourrait être réduite à environ USD 21 la tonne, soit une économie d'environ USD 60 dollars la tonne, c'est-à-dire un total de près de USD 28 millions par an.

Mais ce n'est pas tout, puisque dans chaque transaction les exportateurs doivent payer (i) l'OCC pour les services d'inspection qui n'ont pas de valeur ajoutée pour l'entreprise et font simplement double emploi de l'inspection qu'ils ont à faire entreprendre par leur client (USD 315 par transaction); (ii) les taxes d'exportation provinciales de USD 930, (iii) les frais administratifs au ministère du commerce extérieur par transaction de USD 50 et de USD 45 pour la DGDA et (iv) les frais de facilitation informels qui sont généralement d'environ USD 600 par transaction, en tout environ USD 1 940 par transaction. Tout ceci pourrait être évité si les échanges commerciaux étaient

correctement facilités. Cela équivaut à environ 46 millions de dollars américains pour les 23 714 transactions.

Des gains supplémentaires d'environ USD 8,9 millions résulteraient de l'amélioration d'opérations ferroviaires (Tableau 2.17, colonne 3), surtout si la durée d'immobilisation des trains dans l'attente de l'approbation documentaire (25 jours) pouvait être éliminée. La réhabilitation du transport par train permettrait d'économiser beaucoup plus étant donné que c'est un mode beaucoup moins cher de transport que le transport par route.

Tableau 2.17: Gains possibles de facilitation du commerce pour les exportations de cuivre et de cobalt

	gains possibles par transaction (US\$)	gains possibles total (US\$ millions)	gains possibles total ((US\$ millions)	Total général (US\$ 000s)
		Exports par camion	Exports par train	
Tonnage		664018	166046	830064
No de transactions		23714	415	24129
Meilleure préparation documentaire	\$877,60	20,81	3,64	24,45
Amélioration des procédures de dédouanement	\$85,50	2,03	0,35	2,38
Opérations portuaires	aucun			
Réduction surestaries sur camions et wagons de trains: 5 jours pour les camions et 25 jours pour les trains @\$250 par jour	1250	29,64	25,94	55,58
Transport routier réduction des coûts unitaires	US\$0.10 per TKM	27,89		27,89
Réduction de fonds de roulement a/d de réduction de délais de camion et de train	Taux d'intérêt de 7.5 % pour 5 days	1,47	1,75	3,22
OCC	\$315	7,47	1,31	8,78
Taxes d'exportation provinciales	\$930	22,05		22,05
Ministère du Commerce Extérieur. (50)+DGDA (40)	\$95	2,25	0,01	2,26
Paiements de facilitation	\$600 per transaction	14,23	0,25	14,48
Total		127,8	33,3	161,1

Source : Calculs des auteurs

En résumé les économies potentielles à réaliser grâce à un programme de facilitation du commerce qui supprime ces inefficacités (les taxes provinciales, les frais d'inspection de l'OCC et les frais de facilitation informelle) généreraient des avantages potentiels de l'ordre de USD 161,1 millions comme il est résumé au Tableau 2.17. A peu près USD 24,5 millions de dollars résulterait des meilleures procédures pour la préparation de documentaires. L'accélération des procédures devrait également conduire à l'élimination des frais de surestaries d'environ 5 jours par camion, qui sont estimés à environ 30 millions de dollars annuellement et qui doivent être payés sur les camions ne pouvant pas partir parce que les documents correspondants n'ont pas été approuvés. L'épargne à cet égard pour les exportations par train serait de l'ordre de USD 26 millions. Un effet secondaire de cette amélioration serait de raccourcir les délais de paiement d'environ une semaine pour les camions et 25 jours pour les trains, ce qui réduirait le besoin de fonds de roulement d'environ USD 3,22 millions en supposant un coût annuel de capital d'environ 7,5 pour cent. Les gains provenant de la réduction du coût du transport serait également une source importante d'avantages pour les camions. Une autre source de gains pourrait résulter de l'abaissement voire même l'élimination complète des prélèvements administratifs, perçus par un certain nombre d'administrations, notamment le Ministère du Commerce Extérieur et la DGDA, et les taxes à l'exportation imposées par les provinces, même si ces dernières ne sont pas perçus sur les trains. Le résultat final prendra la forme d'une réduction des paiements de facilitation informelle nécessaires pour accélérer les exportations que les opérateurs estiment actuellement à environ USD600 par transaction.

Des estimations similaires devront être faites pour les exportations de cassitérite (oxyde d'étain), qui sont concentrées dans les provinces de l'Est. Toutes les opérations se déroulent par camion, pour un montant total d'environ 18000 tonnes, totalisant quelque USD111 millions. Puisque ces exportations proviennent de l'Est, les gains seraient similaires à celles pour le café, après ajustement pour le fait que les exportations de cassitérite ne sont pas soumises aux aléas d'une institution comme l'ONC. Le total des bénéfices escomptés est estimé à environ USD1,8 million annuellement.

Ainsi, la conclusion générale est que les bénéfices attendus d'un programme sérieux de la facilitation des échanges pourrait générer des bénéfices d'au moins USD 163,5 millions par an dans le secteur minier, mais cela nécessiterait non seulement des réformes procédurales, mais aussi des réformes institutionnelles, ainsi que des améliorations dans les infrastructures.

4.3.1.4. Les produits forestiers

Les exportations de produits forestiers s'élèvent à 102,9 milliers de mètres cubes en 2008 pour un total de USD 49,1 millions, avec la plupart des exportations passant par Matadi. Ainsi les exportateurs doivent confronter des problèmes d'évacuation des grumes premièrement jusqu'à Kinshasa et ensuite de Kinshasa à Matadi. A ce stade, il n'a pas été possible de faire des estimations des gains potentiels de la facilitation du

commerce mais ceux-ci résulteraient principalement de l'amélioration des procédures, y compris l'approbation plus rapide des exportations par l'OCC, la réduction des coûts de transport de Kinshasa à Matadi, et des opérations portuaires plus efficaces à Matadi. Un nouveau problème émergeant est également l'imposition de taxes à l'exportation par les provinces. Toutefois, selon les exportateurs, les procédures tendent actuellement à devenir plus onéreuses, avec un problème supplémentaire à savoir que le nombre de navires qui font escale à Matadi se réduit, ce qui rend plus difficile l'exportation.

4.3.1.5. Conclusion générale sur les exportations

Cette section porte sur l'estimation des gains attendus d'un programme de facilitation du commerce en se concentrant sur la réduction du temps et du coût des procédures commerciales (préparation des documents, opérations portuaires, dédouanement et transit). La discussion porte en particulier sur (i) les produits agricoles, et (ii) l'exploitation minière. Les estimations restent à faire pour les produits industriels et forestiers. Les gains à l'égard des deux derniers sont censés être faibles étant donné la valeur relativement faible des exportations par rapport à l'exploitation minière. Cela étant dit, les bénéfices attendus de facilitation du commerce sont actuellement prévus comme suit: (i) l'agriculture: USD 6,57 millions, et (ii) l'exploitation minière : USD 163,5 millions. Il convient de souligner que la réalisation de ces réformes nécessiterait non seulement des réformes procédurales, mais aussi des réformes institutionnelles ainsi que des investissements dans les infrastructures pour réduire les coûts du transport routier. Par ailleurs, il faudra du temps pour que toutes les réformes portent leurs fruits, en particulier celles relatives à l'amélioration des infrastructures.

Les exportateurs, lorsqu'on leur a demandé si ces réformes conduiraient à une augmentation des exportations, ont répondu par l'affirmative dans le cas des produits agricoles et forestiers. En particulier ceux des produits de café et de thé, ont indiqué qu'un programme crédible de facilitation des échanges pourrait contribuer assez rapidement à de nouveaux investissements dans le secteur, et de par là à des impacts positifs sur la création d'emplois et la demande dérivée pour les transports. La continuation du statu quo conduirait cependant au départ des opérateurs de ces secteurs, malgré qu'ils aient le potentiel de faire d'importantes contributions à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

4.3.2. Importations

Tableau 2.18. Structure des importations

	Tonnage (‘000 tonnes)	Valeur FOB (US\$ millions)	Valeur CIF (US\$ million)
Pétrole	1 230,46	1 080,51	1 131,33
Autres, total dont :	2 237,50	2 269,89	2 740,26
<i>produits minéraux hors Pétrole</i>	217,49	62,11	74,21
<i>Animal, Vegetal et Mineral</i>	603,49	312,48	374,00
<i>Équipement électrique</i>	212,30	597,06	710,26
<i>Équipement Transport</i>	95,35	364,49	457,32
<i>Produits chimiques</i>	449,12	243,01	288,65
<i>Produits Plastiques</i>	75,85	84,52	101,39
<i>Metaux et ouvrages en metal</i>	173,82	281,34	334,33
Autres	410,10	324,88	400,10
Total, yc compris pétrole	3 467,96	3 350,40	3 871,59

Source: OCC

La valeur totale des importations était d’environ USD 3 871 milliards selon l’OCC, avec le poste le plus important étant celui des produits pétroliers, avec aucune décomposition claire pour le reste (Tableau 2.18). Donc, il ne semble pas possible d’identifier les groupes de produits pour lesquels la facilitation entraînerait des gains. Une approche alternative est de regarder la structure des importations par port d’entrée, pour laquelle l’information est disponible pour les produits non pétroliers en utilisant les informations de l’OCC sur le nombre d’attestations de vérification (AV) par port d’entrée.

Tableau 2.19. Décomposition de l’importation AVs par point d’entrée

	No de AVs	VFOB US\$ (‘1000s)	% des AVs
Matadi, Boma et Kinshasa	20473	1420,3	57,4
Kasumbalesa	9712	999,5	27,2
Lubumbashi	3289	174,8	9,2
Autres	2199	39,5	6,2
Total, OCC	35673	2634,1	100,0

Selon l’OCC, 35 673 AV ont été émises, et réparties comme au Tableau 2.19. Cette information est utile dans la mesure où le nombre d’AV émises peut servir d’indicateur pour le nombre de transactions d’importation qui peuvent à leur tour être utilisées pour estimer l’ampleur des économies pouvant être obtenues grâce à une amélioration des procédures et une réduction des frais de port. Ce tableau montre qu’environ 57 pour cent des AV ont été délivrées pour l’importation à travers Matadi, Boma et Kinshasa et

36 pour cent par Kasumbalesa et Lubumbashi. Entre, elles ont représenté environ 99,5 pour cent de la valeur des importations, alors il est clair qu'elles dominent en termes de facilitation du commerce où les gains sont à prévoir.

Tableau 2.20: Économies potentielles en coûts procédures d'importation, hormis les transports terrestres

Procédure	Imports	
	No de Jours	coût en US\$
Préparation des documents	25,9	397,9
Procédures de dédouanement	6,8	16,9
Opérations portuaires et transit	3,6	467,6
Transport terrestre
Total	36,2	882,3

Source : Doing Business, 2011, Rapports Pays/Estimations

De même, la comparaison de la RDC avec d'autres pays africains a montré que les transactions en RDC sont considérablement plus coûteuses, avec des économies potentielles, tant en termes de temps et de coûts, à l'égard de la préparation de la documentation, du dédouanement, du transit portuaire et de la manutention. Les résultats sont résumés dans le Tableau 2.20. En ce qui concerne le transport intérieur, les coûts sont aussi beaucoup plus élevés, généralement USD 0,15 par tonne-kilomètre contre USD 0,05 dans d'autres pays en Afrique australe et au Madagascar. En outre, dans la première partie de ce document, on a montré que la moyenne pour les temps de séjour des conteneurs à Matadi ont été de 30-35 jours comparés à deux semaines à Abidjan et à seulement une semaine au Madagascar. Par ailleurs des commissions ont été prélevées pour le compte de l'OCC, de l'OGEFREM, du FPI, de la DGDA, de l'AUFS et d'autres administrations pour lesquelles il semble n'y avoir aucun équivalent dans d'autres pays. Ou si ces équivalents existent, ils sont d'un niveau beaucoup plus bas, donc il existe des possibilités considérables pour leur réduction en RDC. Et enfin, tous les importateurs ont signalé la nécessité de payer les frais de facilitation informelle d'environ USD200 à 400 par transaction, en plus de ceux habituellement pratiqués par les transitaires dans leur facturation à leurs clients.

Rassembler ces informations corridor par corridor donne lieu à des estimations des avantages potentiels de facilitation des échanges s'élevant à au moins un total de USD245 million par an (Tableau 2.21). Les gains dans le corridor Matadi-Kinshasa sont plus grands que dans le corridor Kasumbalesa-Lubumbashi parce que (i) il a plus grande partie du trafic, (ii) les temps de dédouanement sont considérablement plus longs (iii) il n'y a pas de frais de manutention portuaire à Kasumbalesa, ceux-ci ayant été engagés dans le premier port d'entrée en Afrique, et (iv) la distance entre le premier point d'entrée en

RDC et l'endroit du déchargement final est plus grande dans le cas du corridor de l'ouest (Matadi-Kinshasa) que dans le corridor sud (Kasumbalesa -Lubumbashi).

Ces estimations doivent être considérées comme préliminaires et plutôt basses étant donné que le volume des importations effectuées avec une attestation de vérification n'est qu'une partie des importations. Mais des statistiques fiables concernant les importations ne sont pas disponibles à partir d'une autre source. En outre, il n'est pas possible d'obtenir des chiffres par corridor pour les prélèvements payés à la DGRAD, au FPI, à l'AUFSS, etc, de sorte que leurs totaux globaux ont été ajoutés dans la dernière colonne (sans décomposition par corridor).

Tableau 2.21. Économies potentielles de facilitation du commerce du côté des importations

Tableau 21: Gains possibles de facilitation du côté des importations				
	gain par transactions	Gains totaux(US\$ millions)	Gains totaux(US\$ millions)	Gain Total (US\$ millions)
		Matadi-Kinshasa	Kasumbalesa-Lubumbashi	Total
No de transactions		20427	13001	33428
Meilleure préparation documentaire	\$397,90	8,13	5,17	13,30
Amélioration des procédures de dédouanement	\$16,90	0,35	0,22	0,56
Amélioration des opérations portuaires de transit	\$467,60	9,55		9,55
Transport		65,28	5,58	70,86
Réduction du besoin de Fonds de Roulement provoqués par réduction dans les délais portuaires pour les conteneurs et des	Taux d'intérêt de 7.5 pourcent pour 20 days à Matadi, et 5 jours à Kasumbalesa	5,67	1,16	6,83
CMDC	\$0.80 per tonne			1,50
OCC 2% du CIF	2% duCIF	28,40	23,48	51,88
OCC Tally	\$5 per tonne	9,33	1,86	11,19
OGEFREM	1.8% sur le coût du transport maritime			
OGEFREM	0.59% of CIF	8,38	6,93	15,31
OGEFREM	FERI, variable			
FPI	2% du CIF+droits de douane sur certaines importations			20,00
précompte BIC, etc	1% of CIF			10,00
AUFS	1 % of Cif			24,00
Paiement de Facilitation Informelle	\$300 per transaction	6,13	3,90	10,03
Total		141,20	48,31	245,01

Source : Estimations du staff. A noter total général pour certains postes excède la somme colonnes parceque aucune ventilation n'est disponible par corridor (FPI, précompte BIC, AUFS etc)

On pouvait donc noter en terminant que la facilitation des échanges par l'alignement des coûts dans les procédures, ainsi que des frais de douane et des opérations portuaires avec les moyennes de l'échantillon de 14 pays africains procurerait des gains d'au moins USD 30 million par année¹³, sans prendre en compte les bénéfices provenant de la réduction des frais et charges des nombreuses institutions qui, aux yeux des importateurs, ne fournissent pas des services de contrepartie.

4.4. Conclusion générale sur les avantages attendus

Tableau 2.22. Gains possibles dans les exportations et les importations (USD millions)

Exportations Agricoles	6,60
Exportations Minières	163,50
Importations	245,00
Total	415,10

Source : OCC

Cette section a tenté d'estimer les avantages potentiels de la facilitation des exportations et des importations. Ces estimations sont préliminaires et sujettes à révision étant donné les aléas des données et le fait que les estimations ne soient pas exhaustives. Mais en toute vraisemblance, des estimations plus raffinées seraient plus grandes. Du côté des exportations, les bénéfices pourraient être de l'ordre de USD 6,6 millions pour l'agriculture, et au moins USD 163,5 millions par an dans le secteur minier. Du côté des importations, les estimations sont de l'ordre de USD 245 millions. Soit un total d'environ USD 415 millions par an (Tableau 2.22).

Ces avantages résultent d'une variété d'effets différents, selon la nature des réformes de facilitation des échanges mises en place par le gouvernement.

Une première série de réformes serait axée sur l'amélioration des procédures pour la préparation des documents, et sur l'amélioration des procédures douanières et portuaires qui aligneraient les coûts et la durée des transactions de la RDC avec les moyennes Doing Business pour un ensemble de 14 pays africains, dont beaucoup ont entrepris des programmes de facilitation et/ou des réformes douanières au cours de la dernière décennie. Les détails des gains potentiels pour la RDC ont été exposés dans les tableaux récapitulatifs clé pour les exportations et les importations (Tableau 2.22).

Les réformes en RDC seraient nécessairement de la même nature que celles entreprises dans les pays les plus performants en Afrique et partout dans le monde, et incluraient des réformes non seulement dans les procédures mais aussi dans les institutions et leurs mandats. Notables parmi ces réformes ont été (i) des réformes documentaires; (ii)

l'introduction de guichets uniques électroniques, (iii) des réformes douanières et la mise en place d'inspections sélectives et (iv) des réformes portuaires y compris la concession par appel d'offres international de port et de la gestion du terminal à conteneurs aux opérateurs de classe mondiale dans le cadre de contrats de performance.

L'accélération des procédures, ainsi que l'inspection sélective par la DGDA et l'OCC, devraient conduire à une réduction des frais de surestaries pour les conteneurs et les camions, et donc une réduction des besoins en fonds de roulement pour les exportateurs et les importateurs.

Une autre source importante de gains proviendrait de la réduction des coûts de camionnage qui sont extrêmement élevés en RDC, par rapport aux autres pays de l'Afrique australe et orientale. Cela permettrait de réduire les coûts ce qui prendrait du temps à se matérialiser, bien sûr, mais les bénéfices potentiels sont importants.

La présente section du chapitre a examiné un certain nombre de coûts spécifiques, tant à l'exportation qu'à l'importation, résultant de prélèvements perçus par les institutions telles que l'OCC, l'ONC, l'OGEFREM, l'AUFUS, la DGRAD, et la DGDA. Comme il a été soutenu dans les sections précédentes de ce chapitre, ces prélèvements ne génèrent pas, aux yeux des exportateurs et des importateurs, des contreparties sous forme de services rendus. Les prélèvements sont donc équivalents aux impôts du point de vue des opérateurs. Bien qu'il ne soit pas possible, peut être même souhaitable, de les éliminer complètement, il y a peu de doute que leurs niveaux soient élevés comparativement à ceux existants, si cela est le cas, dans d'autres pays.

Enfin, les bénéfices attendus comprennent la réduction voire l'élimination du niveau actuel des paiements de facilitation informelle autour de USD 300 par transaction, qui sont si courants dans les exportations et les importations.

Enfin, les discussions avec les exportateurs et les importateurs ont révélé une réponse probablement positive à un programme de facilitation du commerce crédible qui effectivement réduit ces coûts excédentaires. Les exportateurs, en particulier ceux dans le secteur agricole, ont estimé qu'il pourrait y avoir une augmentation significative et relativement rapide des exportations, ce qui entraînerait de nouveaux investissements et de création d'emplois, avec des effets positifs induits sur l'emploi dans le secteur des transports - un facteur que les opérateurs du secteur des transports ont confirmé. Les importateurs estiment que les avantages à attendre de la facilitation du commerce conduiraient à une réduction des coûts qui serait vraisemblablement transférée aux consommateurs par le processus normal de la concurrence. Ils ont également estimé qu'il y aurait une tendance des opérateurs à vouloir s'éloigner de l'informalisme et de réintégrer le secteur formel.

V. L'approche du gouvernement à la réforme

L'approche du gouvernement à la facilitation du commerce a actuellement deux piliers principaux. Le premier est d'établir un système de Guichet Unique Électronique, et le second est de mieux aligner les pratiques du commerce avec les normes et standards internationaux, en particulier ceux de l'OMD (Convention de Kyoto révisée, le cadre SAFE), l'OMC (l'Accord sur la facilitation du commerce), et le code international de sécurité des installations portuaires (ISPS), etc. Mais, comme on le verra, une approche plus large est nécessaire.

5.1. *Guichet Unique Électronique*

S'appuyant sur ses efforts antérieurs pour introduire les Guichets Uniques de paiement de Matadi et Lubumbashi en 2005, le gouvernement a maintenant l'intention d'introduire un guichet unique électronique virtuel, et prépare cette initiative depuis fin 2009 sous la direction du Bureau du Premier Ministre. Le rapport final a été achevé en Juin 2010. Un examen des projets de documents montre que l'approche semble assez similaire à l'approche ORBUS/GAINDE du Sénégal et/ou l'approche Trade Net utilisée au Ghana et/ou à Singapour, en ce sens (i) qu'il y aurait un partenariat public-privé qui traiterait toutes les transactions avant le dédouanement (ce serait le Guichet Unique), (ii) que l'administration des douanes serait responsable du dédouanement, et (iii) qu'il y aurait une phase de post-dédouanement où les autres administrations concernées pourraient intervenir au besoin avant que les marchandises ne quittent le port d'entrée.

Les importateurs auraient à entreprendre toutes les formalités à travers le guichet unique. Le guichet unique entreprendrait toutes les autres transactions en leur nom avec les administrations participantes. Ceci générerait les informations nécessaires pour le dédouanement sous la forme d'un ensemble unique de documents normalisés qui seraient transmis aux douanes par voie électronique. Cependant, il semble que le guichet unique, pour la plupart, maintiendrait inchangés le rôle et les procédures des institutions existantes. Cela étant dit, des changements notables proposés comprennent: (i) le droit pour des importateurs de soumettre des déclarations par voie électronique à partir de leurs propres locaux, (ii) l'introduction d'inspection sélective, (ii) la suppression du laisser-suivre utilisé par les agents maritimes pour certifier les connaissements, et (iii) la simplification d'un certain nombre de procédures post-dédouanement pour accélérer le départ des marchandises du port. Quoi qu'il en soit, il est prévu que l'introduction du guichet unique pourrait réduire les délais au stade du dédouanement de 46 à 10 jours.

Cependant, le projet du manuel de procédures ne semble pas indiquer qu'il y aura une réforme majeure et une simplification significative des procédures qui - si cela était correct - pourrait être une occasion manquée d'une certaine importance. Par ailleurs, le guichet unique dans sa conception actuelle semble faire peu, voire rien, pour mieux

aligner la RDC avec les principes de l'Accord OMC sur la facilitation du commerce, comme indiqué ci-dessous.

5.2. Un meilleur alignement avec l'OMD et les normes internationales de l'OMC sur la facilitation du commerce

Comme indiqué précédemment, un nouveau Code des douanes a été promulgué vers fin 2010, qui aligne mieux la législation douanière avec les normes révisées de la Convention de Kyoto. En même temps, la RDC prépare son éventuelle adhésion du pays à l'Accord sur la facilitation du commerce en cours de négociation à l'OMC. Les autorités congolaises ont déjà procédé à une auto-évaluation (14-18 avril 2008). L'évaluation a montré que la RDC est en conformité avec 9 mesures, soit 20%; conformité partielle avec 16 mesures (33%), et pas en conformité avec 17 mesures (40%). Trois mesures ne sont pas applicables au contexte congolais. Plus largement, il a été conclu que la situation en RDC présente les faiblesses suivantes: (i) services multiples aux frontières, (ii) manque de coordination des activités des différents services, (iii) duplication des formalités aux frontières, (iv) insuffisance des outils et des compétences informatiques et technologiques, (v) législation douanière obsolète, (vi) manque de transparence dans la façon dont certains impôts sont calculés à la frontière, (vii) protection sociale insuffisante pour les fonctionnaires travaillant à la frontière, (viii) fraude douanière importante; (ix) résistance au changement; (x) coûts élevés de certains frais, et (xi) absence d'un comité de négociation nationale. Enfin, le pays est très loin de satisfaire aux normes relatives aux trois articles essentiels de l'Accord GATT: (a) liberté de transit (article V), (b) frais et formalités d'importation et d'exportation (article VIII) ; et (c) publication et mise en œuvre de la réglementation du commerce. (article X).

Les travaux entrepris dans le cadre de la TTFA/EDIC montre que les autorités ont pris conscience de la gravité de la situation, mais seulement dans certains domaines. On peut citer, d'une part, les efforts déployés pour (i) moderniser le code des douanes et (ii) établir un véritable guichet unique, tout en notant d'autre part, que des problèmes majeurs existent encore en ce qui concerne (iii) les taxes et prélèvements imposés par des institutions autres que les douanes, (iv) le manque de transparence, (v) la duplication des formalités et (vi) la résistance au changement.

5.3. Une combinaison d'approches est nécessaire

Les résultats de la TTFA et du présent chapitre suggèrent qu'une combinaison d'approches est nécessaire. Aller vers une approche de guichet unique est souhaitable, comme le serait aussi d'adhérer à l'Accord OMC sur la facilitation du commerce. Mais une réforme crédible dans le domaine de la facilitation du commerce exigera également de profondes réformes institutionnelles au niveau des principales institutions (surtout OGEFREM, OCC, et DGDA), des réformes de la législation relative aux principaux

aspects du commerce international et au commerce (loi sur le commerce, loi sur les assurances, etc, lois sur le transport maritime, etc.). Il faut également des investissements massifs dans les infrastructures, et un effort majeur pour publier sur un site web toutes les lois, règlements et procédures. Tout cela va prendre du temps et dans l'intervalle, il sera nécessaire de procéder d'une manière progressive. A cet égard, les travaux entrepris à travers le monde montrent que les domaines-clés pour les actions urgentes sont: (i) l'alignement des documents et des procédures aux normes internationales, (ii) la création d'un comité de facilitation du commerce national; (iii) la création d'un point d'information « en ligne » (on-line) où les opérateurs peuvent obtenir des informations complètes sur la législation, les procédures, etc, (iv) l'introduction d'inspection sélective sur la base d'un système de gestion rationnelle du risque, et (v) un mécanisme efficace d'appel pour arbitrer les décisions institutionnelles de manière objective et neutre. Ceci pourrait être mis en place avant l'établissement d'un système universel du guichet unique électronique.

Des constats et des recommandations plus précises de la TTFA/EDIC sont comme suit:

- **Général:** Il y a trop d'institutions impliquées dans les transactions commerciales et il y a trop d'agences à la frontière, sans base juridique. La législation existante limitant le nombre d'organismes présents aux points de passage frontaliers doit être appliquée.
- **Chevauchement inutile des institutions:** Il y a un chevauchement considérable et inutile entre l'OGEFREM, l'OCC et la DGDA. Un examen approfondi de leurs mandats est nécessaire, y compris les audits stratégiques et financiers menés par les vérificateurs indépendants, qui concentreraient également sur la façon dont les ressources sont utilisées et comptabilisées.
- **Le système bancaire:** Les procédures d'obtention des documents pour l'achat et la vente de devises (LIB et LEB) doivent être informatisées, si possible, et le niveau de commission de la BCC (0,2 pour cent) passé en revue.
- **OGEFREM:** Il serait approprié d'examiner la justification de la perception des commissions sur (i) les importations et les exportations (0,50 pour cent HT, 0,59 pour cent TTC) ; et (ii) le fret maritime (1,8 pour cent). Ces commissions ne semblent pas être largement utilisées dans d'autres pays, et il faudrait envisager leur élimination ou leur alignement avec les taux utilisés ailleurs. De même, il serait approprié d'examiner de manière critique la justification de la Fiche Electronique de Renseignement à l'Importation (FERI) et l'Attestation de Destination. Ce genre de document intitulé Bulletin de Suivi des Cargaisons (BSC) semble être utilisé principalement dans les pays ouest-africains et ils peuvent être extrêmement coûteux dans certains cas plusieurs milliers de dollars pour un document

de page¹⁴. Un point de comparaison intéressant pourrait être avec le Madagascar, qui exige un BSC mais il est gratuit, et peut être logé par l'exportateur ou l'importateur sur n'importe quel ordinateur avec accès au siteweb internet du GASYNET qui est l'organisme malgache de gestion des BSC. En fait, le BSC à Madagascar s'apparente à une exigence de renseignements anticipés sur les marchandises.

- **Le mandat de l'OGEFREM, tel que révisé en 2009 - en le transformant en Office de Gestion de Fret Multimodal - doit être examiné** afin de s'assurer qu'il n'impose pas de réglementation supplémentaire et/ou des exigences administratives déraisonnables aux exportateurs et importateurs¹⁵. Aussi il faudrait envisager d'ouvrir la participation au Conseil d'Administration importateurs exportateurs du secteur privé. Un audit doit être mené sur l'utilisation des commissions de l'OGEFREM, et ses comptes devraient rendus publics (son chiffre d'affaires annuel était d'environ USD 23 millions en 2008, quand il ne couvrait que 40 pour cent des importations).
- **CMDC:** Le maintien de la subvention accordée par la commission CMDC de USD 2 par tonne prélevée sur d'autres transporteurs maritimes sur le fret qu'ils transportent devrait être réexaminé. Elle conduit à des surcharges pour le fret qui sont un multiple de la commission.
- **RVM:** Un programme, peut-être lié à la poursuite du programme d'assistance Maersk, devrait être mis en place qui permettra à cet organisme de draguer le chenal de manière efficace à 26 pieds pendant 10 mois de l'année et d'appliquer des tarifs compétitifs au niveau international. Si nécessaire, un partenariat public privé (PPP) pourrait être mis en place avec un partenaire sélectionné par concours.
- **Port de Matadi:** Un programme de restructuration économique et financière, de préférence à travers une approche PPP, devrait être établi qui permettra au port d'offrir un service de façon compétitive au niveau international et d'éliminer les surcharges existantes.
- **OCC:** Le mandat de l'Office devrait être réformé afin que, s'agissant des importations et des exportations, il se concentre sur l'inspection sélective plutôt que l'inspection de toutes les cargaisons en ce qui concerne la qualité et la conformité aux normes internationales et/ou normes nationales, y compris pour la protection des consommateurs contre les marchandises potentiellement dangereuses ou impropres à la consommation humaine, etc. La duplication des procédures avec celles de la DGDA (Douanes) concernant la détermination de la valeur et le dédouanement devrait être éliminée. Le tarif de l'OCC devrait être restructuré de façon à s'aligner avec les normes internationales, sa nature régressive

devrait être éliminée, et les tarifs devraient refléter la valeur des services rendus aux usagers. Le tally de USD5 par tonne devrait être éliminé. Un audit stratégique et financier indépendant devrait être entrepris, y compris de l'utilisation des fonds (le chiffre d'affaire de l'OCC était d'environ USD 120 million en 2008 avec une couverture de seulement 40 à 45 pour cent des importations) et sur cette base, une stratégie et un plan d'action devraient être élaborées pour la réforme de son mandat. Ses comptes doivent être rendus publics.

- **ONC:** Le mandat de l'ONC dans le secteur du café, et l'extension de son mandat à d'autres produits agricoles doivent être examinés de manière critique, ainsi que le niveau de ses commissions.
- **DGDA (Douanes):** Une organisation douanière qui fonctionne bien est essentielle pour la facilitation des échanges efficace. À cet égard, il reste beaucoup à faire en RDC, malgré la promulgation récente d'un nouveau code des douanes, mieux aligné avec la Convention de Kyoto révisée. Des procédures ont été informatisées utilisant Sydonia seulement à Matadi, Kinshasa et Lubumbashi, bien qu'il soit envisagé de l'étendre à l'ensemble des bureaux des douanes dans un proche avenir. La documentation n'est pas alignée avec les normes internationales. En principe, toutes les importations et les exportations sont inspectées. Au moment de la TTFA, la douane recevait une assistance technique d'une compagnie internationale (CTC), mais ce programme a pris fin en Février 2010. Mais il y a un besoin évident de réformer et de moderniser les douanes, si bien qu'une attention majeure devrait être accordée à la conception d'un programme de renforcement des capacités géré par la DGDA avec l'assistance technique extérieure si nécessaire. Dans l'intervalle, le TTFA recommande que ces efforts de facilitation des échanges se poursuive, autour des axes suivants: (i) l'optimisation des mesures de facilitation existantes par une utilisation plus rationnelle des outils informatiques qui oblige les opérateurs logistiques d'être plus responsables, (ii) renforcement du dialogue et du partenariat entre les départements administratifs et le secteur privé ; et (iii) la conciliation du contrôle de l'exécution (douanière) et de la facilitation.
- Les recommandations saillantes sont les suivantes pour la DGDA:
 - Le Manifeste devrait être soumis 24 heures avant l'arrivée des marchandises à Matadi. Le manifeste devrait autant que possible être entré dans le système informatique des douanes par l'exploitant du navire ou le consignation et non par la DGDA (comme c'est actuellement le cas), avant l'accostage du navire. Un tel changement dans le système rétablirait l'importance du manifeste comme une déclaration en douane sommaire et rendrait le destinataire et le déclarant responsables, y compris d'éventuelles erreurs dans la saisie des données, ce qui aboutirait à des sanctions par la DGDA.

- L'OCC et l'OGEFREM devraient émettre leurs factures finales avant la préliquidation de la DGDA et surtout sur la même base que la DGDA à l'égard de la valeur FOB, le fret et l'assurance. Les arguments avancés par certains agents de l'OCC, de la DGDA et l'OGEFREM pour réajuster la valeur ou pour modifier le manifeste n'est pas recevable. En effet les réajustements de la valeur ou la quantité ont un impact marginal sur la facturation. Les avantages de l'application d'une valeur commune surpasseraient toute perte éventuelle de revenu.
- Les commissionnaires des douanes agréés devraient être autorisés à déposer leurs déclarations détaillées depuis leurs propres locaux et ils devraient être contraints de se conformer à cette exigence lorsque la possibilité existe déjà. Cette mesure devrait également être applicable aux gestionnaires des magasins et des aires sous douane (MAD, « entrepôts »). Dans la mesure où leur gestion est par concession, la concession doit induire une responsabilité de bout en bout : les opérateurs d'entrepôts de stockage (Magasins Agréés en Douane - MAD) doivent émettre eux-mêmes le bon de sortie. La DGDA effectuerait des contrôles ex-post documentaires ou physiques, principalement sur la base des inventaires.
- Dans l'ensemble, la migration vers les versions les plus récentes de SYDONIA devrait être une opportunité pour un examen approfondi et concerté de procédures, de concert avec tous les autres intervenants. Depuis que ces partenaires ont certainement leur propre processus de réforme informatique, de nouveaux systèmes devraient être compatibles en termes de normes techniques et d'échange de données. Ceci est essentiel dans le contexte de la création d'un guichet unique électronique.
- Uniformiser tous les documents et les renseignements relatifs au commerce international pour répondre aux normes internationales en vigueur. Cela peut largement simplifier la préparation des déclarations d'importation et d'exportation. La même chose s'applique à l'échange électronique de données. Encore une fois, cela est vital dans le contexte de guichets uniques électroniques.
- Développer un système d'information capable de contre-vérification des données et fournir des indicateurs pour les autorités, par service et par agent, sur les performances de chaque entité, à la fois privé et public. De plus, ces indicateurs devraient être rendus publics aux utilisateurs à la DGDA et aux clients, sur une base régulière.
- Revoir le niveau des différentes commissions et frais perçus par les douanes sur les importations et les exportations (hors droits d'importation, les impôts

indirects, et accises), et les réduire ou éliminer si nécessaire. Cela inclut en particulier la commission de 1 pour cent en faveur d'AUFIS, ainsi que les frais pour les documents d'importation et de traitement informatique.

- **FPI:** Un examen devrait être entrepris pour déterminer s'il est opportun de continuer à financer cette institution par la taxation des importations.
- **DGRAD:** Un examen devrait être entrepris sur tous les prélèvements et toutes les redevances qui sont perçus par la DGDA pour le compte de divers ministères et agences (DGI, Ministère du Commerce, etc) en vue de les éliminer s'ils ne sont pas justifiés.

Le chapitre a également souligné les énormes besoins d'amélioration des infrastructures de transport et de sa gestion, surtout en ce qui concerne les ports, routes et voies ferrées. Il en est de même pour les aéroports, mais ils n'ont pas été discutés.

Enfin, la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de facilitation du commerce et de son plan d'action nécessitera la réactivation ou l'activation d'un comité national sur la facilitation du commerce. Son succès nécessitera une forte volonté politique et l'engagement de la part des plus hautes autorités du pays afin de faire appliquer les réformes institutionnelles, de réduire le harcèlement des opérateurs et de surmonter la résistance des opposants des réformes. Dans le contexte congolais, ce comité aurait besoin d'avoir des antennes au niveau des corridors, étant donné les différents enjeux de chacun des corridors.

Annexe A : La politique commerciale¹⁶

Cadre institutionnel et juridique

La politique commerciale de la RDC implique un grand nombre d'organismes gouvernementaux et le ministère du Commerce joue un rôle clé dans sa définition. Il est chargé de diriger la stratégie de politique commerciale au sens large, en d'autres termes, non seulement la fiscalité mais aussi toutes les mesures ayant potentiellement un impact sur les importations et les exportations. Les responsabilités du ministère ainsi s'étendent aux mesures de défense commerciale (anti dumping, clauses de sauvegarde et mesures anti-subsidies), aux règles d'origine, et à d'autres mesures de politique commerciale. Il est également chargé de définir les positions de négociation de la RDC dans la conduite des négociations commerciales internationales.

Le ministère des Finances joue également un rôle important dans la politique commerciale de la RDC, notamment en ce qui concerne la définition et l'administration des droits de douane. La responsabilité pour les questions douanières appartient à la DGDA (Direction générale des douanes et accises), qui vient sous la supervision du ministère des Finances. Son mandat comprend la surveillance des importations et des exportations, la collecte des droits de douane des taxes d'accise, des taxes indirectes intérieures et des prélèvements complémentaires à pour le compte d'autres organismes.

Ces autres organismes jouent un rôle important, parfois crucial parfois secondaire, dans le rôle de mise en œuvre de la politique commerciale et des impôts, le résultat étant une ligne de démarcation quelque peu imprécise entre leurs domaines de compétence. Par exemple, l'Office Congolais de Contrôle (OCC) est chargé de contrôler la qualité des produits ainsi que leur conformité avec les réglementations nationales (dans le cas des importations) et des règlements internationaux (pour les exportations). En parallèle, depuis 2006, BIVAC (Bureau Veritas) a été autorisé comme l'agence d'inspection avant expédition, obligatoire pour toutes les transactions dépassant dollars américains 2500. Les autres organismes gouvernementaux impliqués directement ou indirectement dans les transactions commerciales étrangères RDC comprennent, notamment la Direction Générale des Impôts et l'OGFREM (Office de Gestion de Fret Multimodal), le Fonds de Promotion Industrielle (FPI), la Direction Générale des Impôts (DGI), Office National des Transports (ONATRA), la Banque Centrale du Congo (BCC), etc

La RDC a libéralisé son régime d'importation au début des années 1990. Formellement, la RDC impose peu de mesures non tarifaires. Il n'y a pas d'interdiction, sauf pour les importations d'armes, d'articles pornographiques et de certaines plantes. Les produits pétroliers sont soumis à une réglementation basée sur un prix de référence. Comme le chapitre 3 du rapport EDIC décrit, cependant, il y a beaucoup d'obstacles à la facilitation des échanges qui sont de facto équivalant à des mesures non tarifaires.

En théorie, le régime commercial de la RDC est largement compatible avec ses obligations envers l'OMC en ce qui concerne le type de droits de douane. La RDC a mis en application de l'accord OMC sur le valeur en douane depuis Mars 18 2003, lorsque la loi n° 009/03 relatif à la valeur en douane des marchandises importées dans l'Accord de l'OMC a été adoptée. Cependant, cet Accord a connu des difficultés importante de mise en œuvre en raison essentiellement de l'absence d'une base de données fiables sur les valeurs, pour lesquelles un renforcement des capacités substantiel est requis. C'est également le cas pour l'application des mesures de défense commerciale (clauses de sauvegarde, antidumping et droits compensateurs).

Les droits d'importation

Tous les droits de douane ont été consolidés et la majorité est ad valorem. Les droits de douane actuels comprennent quatre taux: 0, 5, 10, et 20 pour cent. Ce niveau est faible en comparaison avec d'autres pays similaires (EDIC chapitre II, figure 13). L'adoption de ce tarif a abaissé les niveaux de protection pour un grand nombre de marchandises importées. Les intrants agricoles (engrais, etc) sont soumis à un taux zéro. Le taux est de 5 pour cent pour les machines industrielles et les biens d'équipement en général, les équipements pour le traitement des données (ordinateurs, etc), certains produits alimentaires (blé et autres céréales, le lait et la farine industrielle) et l'huile de chauffage. Les autres produits alimentaires, les produits pharmaceutiques, le pétrole produit les machines légères et les pièces détachées sont soumis à 10 pour cent. Enfin, le taux pour les produits finis, les produits qui concurrencent directement les productions locales, et les produits de luxe est de 20 pour cent. La particularité de cette structure est le faible niveau de la progressivité des droits. Le tarif est aussi neutre entre l'industrie et l'agriculture¹⁷. La structure tarifaire des droits de douane est néanmoins régressive, c'est-à-dire, biaisée en faveur des ménages à revenu élevé (voir chapitre II EDIC, la figure 14 et la discussion connexe).

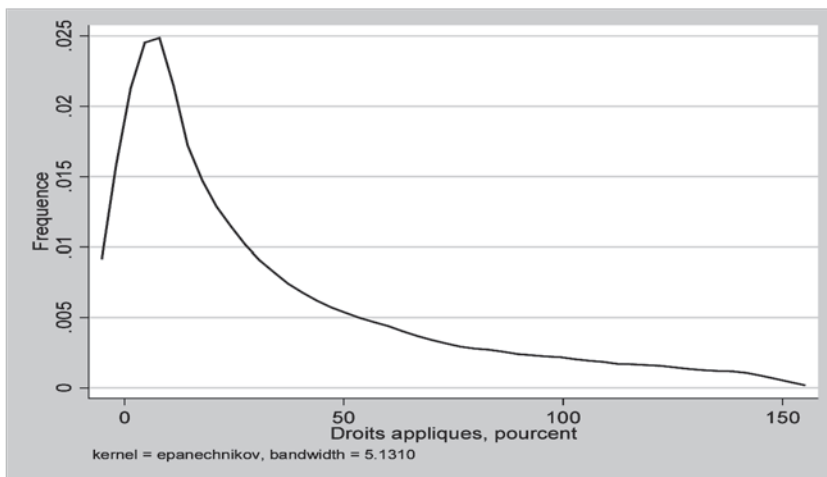
En outre, l'apparente simplicité des tarifs douanier masque une réalité plus complexe, à savoir une myriade de taxes accessoires et des prélèvements, beaucoup d'entre eux perçus par des autorités différentes, sans réelle coordination. Les droits d'accise sont prélevés à neuf taux, allant de 2 à 40 pour cent. Une taxe sur les chiffre d'affaires, l'ICA, est imposée à un taux allant de 3 à 13 pour cent selon la nature de la marchandise, qui est prélevée sur la valeur caf majorée des droits d'importation ainsi que des taxes d'accise. Mais en plus de cela, l'OCC impose un impôt de 2 pour cent sur la caf valeur des importations, y compris les honoraires pour l'inspection avant expédition par BIVAC si la valeur des marchandises dépasse USD 2500, ainsi qu'un décompte de USD 5 par tonne métrique (Le tally). OGEFREM (l'Office de Gestion de Fret Multimodal)(FERI) applique une taxe de 0,5 pour cent, en plus des frais du Bulletin Suivi des Cargaisons entre 0,5 et 4 euros par tonne métrique. Le Fonds de Promotion Industriel le (FPI) prélève un supplément

de 2 pour cent sur les importations de certains produits pour un fonds de prêts pour financer les PME, à laquelle s'ajoute un paiement d'un pour cent au titre de l'avance sur l'impôt sur les sociétés (BIC). Le total de tous ces prélèvements non tarifaires atteint souvent un niveau comparable à celui des droits de douane, qui entraîne une imposition globale assez lourde.

Cette taxation auxiliaire est inefficace parce que la fragmentation des prélèvements augmente le coût administratif de la collecte des sommes dues. Par ailleurs, les autorités semblent avoir un pouvoir discrétionnaire même prédateur, selon les informations obtenues auprès du secteur privé. Les différentes autorités imposent des taxes dont les taux et la base ne sont souvent pas explicites, sans tenir compte de l'effet punitif de la somme de ces contributions sur le rendement du capital dans un environnement économique aussi risqué que celui de la RDC.

La figure 1 montre la distribution des droits de douane effectivement appliqués, calculées comme le rapport (en pourcentage) des recettes douanières, à la caf valeur des importations, pour un échantillon de transactions fournies par la DGDA.

Figure A.1. Répartition des droits de douane perçus



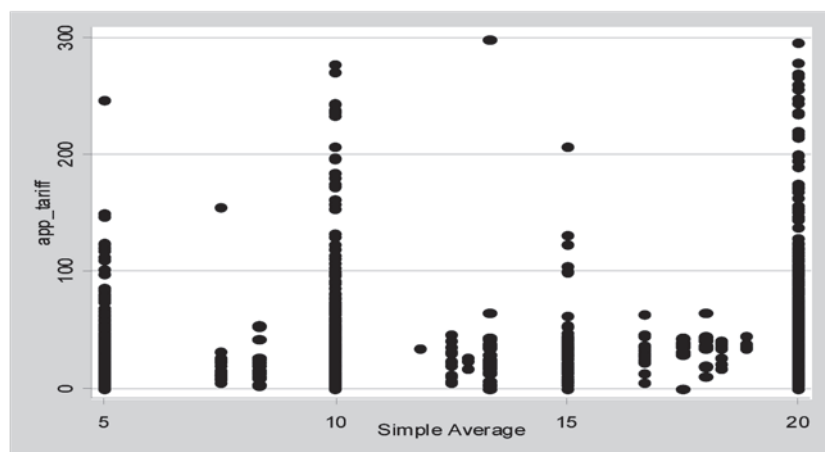
Source: OFIDA, calculs par la mission.

On peut voir que bien que le mode de la distribution est d'environ 10%, tel que déterminé dans la structure tarifaire pour les droits de douane. Il y a une longue queue vers la droite montrant qu'il existe des transactions qui sont fortement taxées. La moyenne des droits perçus correspond en fait à 26,7% de la caf valeur des marchandises importées, soit bien au-dessus des 10% tel que déclaré dans la structure tarifaire.

La figure 2 montre le caractère désorganisé des droits d'importation et des taxes. L'axe horizontal mesure le taux nominale et l'axe vertical mesure le rapport des droits perçus à l'caf valeur des importations. Les points - chaque point correspondant à une transaction - devrait être soit sur la diagonale (s'il n'y a pas d'exonérations) ou en dessous

(si il y a des exonération). Cependant, de nombreux points sont bien au-dessus de la diagonale, certains dépassants même 100 pour cent, ce qui signifie que le droit perçu dépasse la valeur des marchandises importées.

Figure A.2. Droit nominal contre droits de douane perçus



Source: OFIDA, calculs par la mission

En fait, les exemptions sont importantes, et dans la première moitié de 2009, les douaniers congolais ont estimé que les diverses exonérations s'établissaient à US \$ 66 millions, soit près de 30 pour cent des recettes douanières. En général, ces exonérations sont expliquées, soit par les importations réalisées sous le code minier ou le Code des investissements¹⁸, soit par des ONG, des missions diplomatiques ou des organisations caritatives et qui sont, à des degrés divers, exemptés de droits de douane. En RDC, il y a un grand nombre de ces organisations. A ces exemptions officielles doivent être ajoutées les exonérations ad hoc accordées par le bureau du Premier Ministre ou le Ministre des Finances sur une base discrétionnaire. Les estimations informelles du montant des exemptions discrétionnaires vont de 10 pour cent à un tiers des exonérations totales.

Taxation des exportations

La RDC impose des taxes d'exportation sur un certain nombre de produits. Par exemple, les exportations de café sont imposées à un taux d'un pour cent. Pour les exportations de bois, le taux est de 6 pour cent, et pour les exportations minières, il est autour de 10 pour cent, généralement prélevé sur la valeur au point d'exportation FOB-dire (Free on Board) ou FOT (Free on Trade). Par ailleurs, les exportations sont également soumises au même type de taxes accessoires que les importations, avec le même genre de problèmes administratifs.

Notes

1. L'annexe au présent chapitre fournit un examen de politique commerciale, qui est basé sur le chapitre II de l'EDIC qui est récemment achevé.
2. CTN sont appelés Bulletin de Suivi des Cargaisons (BSC) en français. En RDC, le terme est Fiche Electronique de Renseignement à l'Importation (FERI)
3. La quatrième revue du FMI de Juillet 2008 sur le rapport d'amélioration de l'accord FRPC de la performance des recettes douanières en 2007 par rapport à l'année précédente, ce qui devrait se poursuivre en 2008, et apparaît généralement en faveur des efforts de réforme des douanes et le système GasyNet. Les chiffres du FMI ne permettent cependant pas une évaluation de l'évolution des recettes douanières sur une période pluriannuelle.
4. Les institutions du secteur public comprennent la Régie des Voies Maritimes (RVM), la Régie des Voies Fluviales (RVF), l'autorité aéroportuaire (RVA), le Port de Matadi, l'Office Congolais de Contrôle (OCC), l'Ogefrem (Office de Gestion de Frêt Multimodal), la Direction Générale des Douanes (DGDA), les CFMK et la SNCC (chemins de fer), DGM (Direction générale des migrations), l'Agence Nationale de Renseignements (ANR), ou par les autorités provinciales dans les opérations d'importation et d'exportation, de nombreux organismes publics et les provinces imposent de nouveaux prélèvements et de taxes parafiscales, souvent sans avertissement et sans une base juridique solide ou son homologue de service équivalent. Les exportateurs et les importateurs considèrent ces prélèvements comme des taxes pures et simples, sans services équivalents.
5. Certaines de ces charges semblent assez exorbitantes: par exemple l'obligation d'achat d'un bulletin de Suivi des Cargaisons (BSC) - un document d'une page (FERI en français) - de l'OGEFREM qui peut coûter environ 120 euros pour un container de 20', de 0,5 à 4 euros par tonne pour les marchandises générales ou des frais décompte 5 \$US la tonne payés à l'OCC, avec un minimum de 100 dollars US. Donc, pour 10 000 tonnes de riz importé en vrac, le coût de la FERI est de 5000 Euros, et le pointage (c'est à dire le presque) est de US\$ 50 000.
6. L'Article VIII [1] (a) stipule que «toutes les redevances et impositions de quelque nature qu'elles soient (autres que l'importation et d'exportation et autres que les taxes qui relèvent de l'article III) imposées par les parties contractantes ou en relation avec l'importation ou l'exportation doivent être limitées au montant au coût approximatif des services rendus et ne constituent pas une protection indirecte des produits nationaux ou une imposition des importations ou exportations à des fins fiscales». Le paragraphe [1] (b) ajoute que « les parties contractantes reconnaissent la nécessité de réduire les nombre et la diversité des redevances et impositions visées à l'alinéa (a) ». Le paragraphe 4 ajoute que « les dispositions du présent article (VIII) s'étendront aux redevances, frais de formalités et exigences imposées par les autorités gouvernementales en matière d'importation et d'exportation, y compris celles relatives aux formalités consulaires, aux transactions quantitatives, aux licences, au contrôle des changes, aux services statistiques, aux documents, à la documentation et de certification, d'analyse et d'inspection et de quarantaine, l'assainissement, et la fumigation ».
7. Dans le même temps, le prélèvement d'un échantillon par l'OCC pourrait être défendu au motif que l'Etat a un intérêt légitime à contrôler les spécifications techniques des minéraux qui sont exportés, afin de s'assurer que les taxes sur les marchandises sont correctement évaluées. Dans ce cas toutefois, il pourrait être soutenu que l'OCC ne doit pas percevoir une taxe sur l'exportateur puisque le service rendu est en effet aux autorités fiscales congolaises.
8. Le récent rapport de l'OMC des politiques commerciales (Tableau AIII.2) indique que, dans tous il y a environ 117 droits, taxes, commissions, taxes et redevances, dont environ 40 semblent n'avoir aucun fondement juridique.
9. Les frais facturés par le secteur privé ont été omis. Les deux plus importants sont (i) les honoraires et les commissions des agents d'expédition de fret, qui sont généralement de l'ordre de 11 pour cent des frais de port, plus de 4 pour cent des droits de douane, et (ii) le coût du transport, qui est dans la gamme des US\$ 15 par tonne-kilomètre de Matadi à Kinshasa, qui est d'environ 100 à 140 USD par tonne (toutes charges comprises).

10. EDIC, Chapitre 4, paragraphe 4.47
11. Il serait possible intéressant, et pas particulièrement long, de procéder à une comparaison plus détaillée des données de DB pour la RDC et les autres pays. Cela permettrait une analyse plus détaillée des différences de coût et donc la formulation de recommandations plus précises pour la réforme.
12. OGEFREM stipule que ce n'est pas la perception de sa commission sur les exportations, de sorte qu'il n'est pas clair pourquoi il est apparemment en cours de charge pour les exportateurs de café.
13. = 13,3+0,56+9,55+6,80
14. La FERI, un document d'une page, coûte environ 50 euros par BL et 60 euros (soit un total de 110 Euros) pour un conteneur de 20', 160 Euros pour un conteneur de 40 pieds et entre 0,50 et 4 euros par tonne pour le Général / cargaison en vrac. Ainsi, une FERI de 10000 tonnes de riz importé en vrac coûterait un minimum de 5000 Euros!
15. Avant 2009, l'OGEFREM avait la responsabilité uniquement pour le fret maritime, et était connu comme Office de la Gestion du Fret Maritime.
16. Cette annexe est un résumé des éléments clés du chapitre II de l'EDIC (Banque mondiale, 2010).
17. Globalement, les pays à faible revenu ont tendance à taxer l'agriculture alors que les pays à revenu élevé ont tendance à la protéger. La structure tarifaire neutre en RDC n'obéit pas à cette règle.
18. Une taxe administrative de 5 pour cent est, cependant, prélevée sur les importations admissibles en vertu du Code des investissements.

Références

République Démocratique du Congo, Etude diagnostique sur l'intégration du commerce, Kinshasa, juillet 2010

Zaire : Facilitation de transports et des échanges commerciaux, rapport 8490-ZR, volumes I et II, World Bank, 1991

Commentaires de Déo Rugwiza Magera¹

(Directeur Général de la Direction Générale des Douanes et Accises)

Des faiblesses ayant souvent été diagnostiquées au sein des services exerçant aux frontières ; il serait judicieux de distinguer la situation de chacun d'eux par rapport aux réformes entreprises et/ou en cours de réalisation. En réaction à cette importante étude portant sur la facilitation du commerce en République Démocratique du Congo, quelques précisions méritent d'être fournies en matière de mise en œuvre des réformes douanières.

La Direction Générale des Douanes et Accises, DGDA en sigle, est engagée depuis quelques années dans un processus de modernisation, à travers d'importantes réformes d'ordre organisationnel et procédural. Le défi à relever consiste à en assurer l'achèvement et une application harmonieuse. Sur le plan institutionnel, des textes ont été pris pour réorganiser la douane en un service public placé sous l'autorité du Ministère des Finances et doté d'une autonomie administrative et financière ; et des nouvelles structures, plus fonctionnelles, ont été mises en place. Quant aux procédures, elles ont été simplifiées, rationalisées et modernisées grâce à l'entrée en vigueur d'un nouveau code des douanes aligné sur la Convention de Kyoto Révisée.

Introduction d'un guichet unique électronique comme l'une des pièces angulaires du programme de réforme

La mise en place d'un guichet unique électronique prenant en charge les opérations préalables au dédouanement (pré-dédouanement), les opérations de dédouanement et celles postérieures au dédouanement (post-dédouanement) constitue un grand apport en matière de facilitation du commerce. Cependant, un travail préliminaire d'assainissement de l'environnement d'implantation dudit guichet s'impose afin d'en optimiser le rendement futur.

A titre d'illustration, préalablement à la mise en place du guichet unique de pré-dédouanement, l'on gagnerait en procédant à une évaluation de l'opportunité de maintenir certaines autorisations d'importation actuellement obligatoires pour certains types de marchandises, à l'examen des compétences des services en la matière pour les rationaliser et supprimer les duplications éventuelles, etc. En l'absence d'un assainissement préalable de l'environnement, le Guichet unique même électronique risque d'aboutir à une consolidation des faiblesses, ce qui en atténuera l'impact.

Eu égard à ce qui précède, affirmer que l'introduction du guichet unique électronique va réduire les délais au stade du dédouanement de 46 à 10 jours ne semble pas être cohérent avec le diagnostic selon lequel le délai le plus important est occasionné par les opérations de pré-dédouanement (41 jours sur 63), alors que le dédouanement consomme 11 jours. Si l'on s'en tient à ces données, le gain le plus important en termes de délais à attendre

de l'introduction du guichet unique électronique se situerait au niveau des opérations préalables au dédouanement.

En matière de collecte des perceptions relevant des autres services publics exerçant aux frontières, il sied de relever que l'établissement des factures par les autres services (OCC, OGEFREM, etc.) avant l'émission du bulletin de préliquidation par le système informatique de dédouanement risque de constituer un goulot d'étranglement en cas de retard éventuel, et semble s'écarter de la logique du guichet unique et du code des douanes qui imposent que ces perceptions soient liquidées par la Douane au même moment que les droits de douane. Les services concernés devraient, d'une part simplifier et le cas échéant rationaliser leurs systèmes de facturation et, d'autre part, en communiquer les paramètres à la Douane pour intégration dans le système informatique de dédouanement. Par ailleurs, cela garantirait la prise en compte de la valeur en douane comme base de calcul pour les perceptions ad valorem.

Adoption d'un code révisé des douanes aligné sur la convention de Kyoto révisée

Les réformes introduites dans le cadre de la nouvelle législation sont tellement importantes et nombreuses qu'il ne conviendrait pas de parler d'une simple révision. Il s'agit véritablement d'un nouveau code des douanes qui, s'il est bien appliqué par tous les acteurs, révolutionne le secteur.

En effet, il introduit beaucoup d'innovations dans les procédures et contrôles douaniers. A titre illustratif, l'on peut mentionner le droit pour toute personne d'accomplir par soi-même les formalités douanières, y compris la souscription de la déclaration de marchandises ; la redéfinition des régimes douaniers ; l'introduction des régimes douaniers économiques et la possibilité de création des zones franches et des zones économiques spéciales. Les commissionnaires en douane souscrivent à ce jour les déclarations par voie électronique à partir de leurs propres installations. Ceux des opérateurs économiques qui veulent déclarer par eux-mêmes, ont le droit de le faire par voie électronique à partir de leurs propres installations. Par ailleurs, le nouveau code des douanes interdit les contrôles systématiques en imposant à la douane de recourir à la gestion des risques pour l'organisation des contrôles et de limiter ses interventions au minimum nécessaire pour assurer l'application de la législation douanière.

Procédures douanières désuètes et non conformes aux normes internationales établies par la convention de Kyoto révisée

Il est certes vrai que les procédures douanières actuellement appliquées peuvent être améliorées. Cependant, il est peu correct d'affirmer qu'elles sont désuètes et non conformes à la convention de Kyoto, et ce pour plusieurs raisons. Les procédures douanières ont été de manière progressive informatisées, à partir de 1999 avec le

guichet unique de l'aéroport de N'djili à Kinshasa. Aujourd'hui, beaucoup des bureaux de douane sont informatisés. Ayant été entré en vigueur depuis le 20 février 2011, le nouveau code des douanes aligné sur la convention de Kyoto révisée est entré en vigueur depuis le 20 février 2011. Comme évoqué précédemment, il porte des procédures conformes aux meilleures pratiques internationales. Certes, il importe de veiller à une bonne application des dispositions du nouveau code des douanes afin de garantir aux usagers le bénéfice des procédures légalement prévues.

Duplication des procédures entre la douane et les autres services publics

Cette duplication mérite d'être analysée et réglée au double niveau des attributions et des procédures. Ceci suppose qu'on aura au préalable posé et résolu le problème de l'opportunité d'avoir ces différents services aux frontières. En effet, il conviendrait d'éviter que des services dont la présence aux frontières ne serait pas utile trouvent en l'implantation du guichet unique l'occasion de légitimer cette présence. Toutefois, le fait pour un service d'avoir des attributions légitimes à exercer aux frontières n'implique pas nécessairement que son intervention, dans le cadre de ces attributions, duplique les étapes des procédures douanières.

Prélèvements divers aux frontières

Face à ce problème, il sied de relever que le Gouvernement congolais avait mis en place en 2010 une commission composée notamment des représentants de la douane et de la fédération des entreprises au Congo (FEC) en vue de procéder à l'examen et à l'identification des perceptions illégales et sans contrepartie. Cet examen a consisté notamment en : (i) l'inventaire des perceptions aux frontières ; (ii) la recherche de leurs bases juridiques ; (iii) l'identification ou non d'une contrepartie, et (iii) l'appréciation de la hauteur des taux. Le rapport de cette commission a donné lieu à un plan d'actions, adopté par le gouvernement, ainsi qu'à la signature d'un décret du premier ministre pour la suppression des perceptions illégales aux frontières. En ce qui concerne les autres taxes, une commission interministérielle a été également mise en place pour suggérer les mesures à prendre.

Conclusion

Il convient de noter que plusieurs réformes douanières ont déjà été entreprises ou sont en cours.

Comme mentionné ci-haut, l'informatisation des procédures douanières est effective dans les principaux bureaux de douane du Bas-congo, de Kinshasa, du Katanga et du Nord-Kivu. Sur financement de l'Union européenne, la CNUCED met en œuvre un

projet de migration vers la version Sydonia world qui offre plusieurs fonctionnalités, notamment l'accessibilité par Internet et la possibilité d'échange des données avec les autres intervenants. Déjà actuellement les commissionnaires en douane souscrivent les déclarations douanières par voie électronique à partir de leurs propres installations en se connectant à distance au système informatique de dédouanement des marchandises. En outre, la capacité de se connecter à distance au système informatique de la Douane a été érigée en une condition pour l'agrément en qualité de commissionnaire en douane. La déclaration en douane utilisée dans les bureaux de douane informatisés est le document douanier du COMESA, document unique pour tous les régimes douaniers. La standardisation des documents est consacrée dans le nouveau code des douanes, qui impose également à la douane, en matière de nouvelles technologies, de respecter les normes édictées par les organisations internationales.

En vertu du nouveau code, la douane est obligée de mettre en œuvre la sélectivité des contrôles, au moyen de la gestion des risques. La déclaration de chargement (manifeste) peut être déposée ou transmise, par voie électronique, avant l'arrivée du moyen de transport, par les soins du transporteur ou de son représentant.

Recommandation

En plus des efforts du gouvernement pour l'élimination des perceptions illégales et sans contrepartie d'une part, et pour la réduction de la hauteur des taxes à contrepartie à un niveau proportionnel au service rendu d'autre part, les différents services intervenant dans le processus de commerce extérieur, à toutes les étapes, devraient engager et ou poursuivre des réformes visant à simplifier les procédures à l'importation et à l'exportation, et à faciliter ainsi le commerce et les investissements.

C'est ainsi que la Direction générale des douanes et accises (DGDA) vient d'adopter un nouveau programme de réformes et modernisation constitué d'un plan stratégique et d'un plan d'action couvrant la période allant d'août 2011 à 2014.

Note :

1. Citation : Déo Rugwiza Magera, 2012, Commentaires au chapitre de Brendan Horton, Thomas Cantens, Philippe Lambercht et Alexa Tiemann, 2012, "Facilitation du commerce", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MEDIASPAUL, Kinshasa, pages 99-163.
Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."

"Citation : Paul Brenton, Shiho Nagaki, Jean Baptiste Ntangoma et Célestin Bucekuderhwa, 2012, "Intégration Régionale dans La Région des Grands Lacs", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 169-211.

Cet chapitre a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code PI06432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xv-xix de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.

Le rapport ayant servi de base à ce chapitre a connu aussi la participation dans l'équipe de Caroline Hossein (consultant international, enquête sur le commerce), Alberto Portugal (DEGTI, analyse des prix), Nicholas Sabwa et Adrian Mukhebi (consultants internationaux, commerce transfrontalier), Michel Zarnowiecki (consultant international, douanes). En outre, il a bénéficié des conclusions des séminaires et présentations organisés à Goma, Bukavu, Uvira, Kinshasa, Bujumbura et Kigali ainsi que de l'apport de l'équipe du Commerce au Service de la Paix du secrétariat de la COMESA. Les séminaires dans la partie Est de la RDC ont réuni les commerçants et fonctionnaires de l'Etat. Il y a eu également des présentations à Genève et à Washington. Ce rapport a bénéficié des commentaires d'un comité de lecture comprenant notamment Luigi Giovine, Bernard Harborne, Andrew Roberts, Philip Schuler et Paolo Zacchia, et également des suggestions de Johannes Herderschee. La version anglaise a été traduite en français par Arnaud Joye (Consultant, Université de Lausanne).

Ce travail a été financé par le Fonds Fiduciaire Multi-bailleurs pour le Commerce et le Développement (Multi-Donor Trust Fund for Trade and Development) de la part des gouvernements du Royaume-Uni, Finlande, Suède et Norvège.

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."

Chapitre 3

Faciliter le Commerce Transfrontalier entre la RDC et ses Voisins dans la Région des Grands Lacs en Afrique : améliorer les conditions des commerçants pauvres

Paul Brenton, Shiho Nagaki, Jean Baptiste Ntagoma et Célestin Bashige

Sommaire

Ce rapport analyse la situation actuelle et les opportunités d'amélioration du commerce transfrontalier entre la RDC et ses pays voisins, en se focalisant sur les produits agricoles. Il établit que la majorité des échanges commerciaux actuels sont informels et conduits par des commerçants individuels, principalement des femmes pauvres. Ce rapport démontre l'importance de ne pas assimiler « informel » et « illégal ». En effet, chaque jour le grand nombre de commerçants traversant la frontière le fait à travers des postes-frontières officiels. Le but de ce rapport est de fournir des informations sur la situation actuelle et le potentiel commercial transfrontalier entre la RDC, le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda, d'identifier les conditions et les problèmes auxquels les commerçants sont confrontés au franchissement des postes-frontières, et de formuler des recommandations aux décideurs politiques sur les priorités de mesures de facilitation commerciale. Exploiter le potentiel d'échanges commerciaux transfrontaliers est un élément important pour la croissance et la réduction de la pauvreté ainsi qu'un mécanisme fondamental pour le renforcement de la stabilité dans la région.

En comparant les prix des produits alimentaires sur une série de marchés de la RDC, du Rwanda et du Burundi, le rapport souligne le rôle important que pourrait jouer les échanges transfrontaliers en vue de réduire les différences et la volatilité des prix des produits agricoles. Cependant, ce potentiel n'est que partiellement réalisé, notamment concernant les échanges à la frontière de la RDC. L'impact, sur les prix relatifs, de traverser la frontière entre le Rwanda et le Burundi est équivalent, en moyenne et en termes de distance séparant les deux marchés, à éloigner ces deux marchés de 174 kilomètres supplémentaires ou, en termes de temps de voyage, à 4,6 heures supplémentaires. Traverser la frontière entre la RDC et

le Burundi revient, en moyenne, à éloigner les marchés d'environ 1824 kilomètres ou 41 heures supplémentaires. Entre le Rwanda et la RDC, ces estimations sont, en moyenne, de 1549 kilomètres et 35 heures respectivement.

Traverser les frontières de la RDC comporte de nombreux risques; les commerçants subissent harcèlement, violence physique et pertes financières. Ce rapport présente des informations collectées dans le cadre d'une enquête réalisée auprès des commerçants transfrontaliers, sur les conditions auxquelles ils sont confrontés lors du franchissement des frontières. Les conclusions sont austères : les conditions de vie et les activités, des femmes commerçantes essentiellement, sont actuellement minées en permanence par le niveau de harcèlement et de violence physique aux frontières, et à la prévalence de paiements non-officiels et de pots-de-vin. Pour de nombreuses femmes, le commerce est la seule source de revenus au sein de leur famille, et malgré ces conditions difficiles, elles n'ont d'autres alternatives que de continuer leurs activités ; elles sont bloquées dans une économie de survie. De plus, ces femmes souffrent d'un manque de représentation et sont faiblement organisées. Néanmoins, la majorité d'entre elles souhaiteraient développer et accroître leurs activités. Cette volonté de développement pour réussir doit être accompagnée par un renforcement de la sécurité au franchissement des frontières et par l'établissement de règlements transparents et prévisibles.

Ce rapport propose certaines étapes cruciales permettant la facilitation des échanges commerciaux transfrontaliers dans la région des Grands Lacs. L'amélioration des conditions et du traitement des commerçants transfrontaliers aux frontières doit être une priorité immédiate. Le niveau de vie d'un nombre substantiel de femmes et de ménages dépendants de ces activités commerciales pourrait ainsi être significativement amélioré. De plus, ces mesures induiraient une augmentation des échanges commerciaux transfrontaliers et une disponibilité accrue des produits alimentaires de base, à moindre coût. Dans un deuxième temps, un cadre politique permettant aux commerçants de graduellement mieux s'organiser, avec le soutien des services compétents assurant un accès renforcé à l'information et au crédit et garantissant une meilleure représentation des leurs intérêts, doit être adopté et mis en application. Ces activités pourraient ainsi graduellement se formaliser et l'efficacité des réseaux de distribution pourrait se renforcer.

Les étapes clés sont identifiées comme suit :

- Les fonctionnaires, à tous les niveaux, reconnaissent le rôle central des commerçants transfrontaliers les plus pauvres. Les femmes commerçantes pauvres sont perçues et traitées de manière négative par les décideurs politiques, reflétant l'idée fausse qu'elles seraient une source de grosses pertes de revenus.
- Une politique détaillée de gestion des frontières est développée et mise en œuvre. Elle doit garantir que: (i) *seules les quatre agences légalement autorisées aux frontières soient présentes*; l'essentiel du harcèlement provient du nombre important d'agences (parfois jusqu'à 15) opérant aux frontières; (ii) *le régime de politique commerciale soit plus transparent et prévisible*. Les mesures pratiques

pouvant être rapidement mises en place incluent que tous les paiements faits aux fonctionnaires doivent être enregistrés et un reçu doit être systématiquement délivré; ces paiements doivent être uniquement exécutés dans un bâtiment unique et clairement identifié; aucun paiement en nature ne doit être autorisé; (iii) *les infrastructures soient améliorées aux postes-frontières*. Les infrastructures relatives aux transports et les bâtiments officiels, en mauvais état et inadaptés, doivent être réhabilités en incluant la fourniture de services de base tels que l'eau et l'électricité. Des travaux immédiats doivent être engagés afin de permettre une réduction des risques de sécurité provoqués par ces infrastructures, et il est nécessaire de créer des zones ouvertes et transparentes pour les fonctionnaires et les commerçants. (iv) *la coordination et la coopération transfrontalière soit renforcées*. Les agences frontalières clés ne sont pas suffisamment coordonnées avec leurs homologues au Burundi, au Rwanda et en Ouganda. Généralement, une gestion efficace des frontières nécessite des contacts réguliers entre les autorités douanières des deux pays voisins. Il existe assurément des opportunités en termes de partage de bâtiments et d'installations aux frontières, mais cela nécessite une prise de décision au plus haut niveau politique en RDC pour la mise en application.

- Un professionnalisme accru et une sensibilisation renforcée aux problématiques de genre de la part des fonctionnaires. Dans un premier temps, il faudrait s'assurer que tous les effectifs portent un uniforme ou un badge visible en permanence. Les femmes sont sous-représentées dans les agences officielles, ainsi augmenter le nombre d'officier féminin serait une étape importante. Il est cependant reconnu qu'il est avant tout nécessaire de mobiliser des officiers sensibles aux problématiques de genre et aux difficultés rencontrées par les commerçants hommes ou femmes. N'autoriser les fouilles corporelles des femmes que par des agents féminins est une mesure évidente qui devrait être obligatoire et faire l'objet d'une importante campagne de communication publique. La formation des officiers aux problématiques de genre et aux procédures douanières devrait permettre de renforcer ces mesures.
- Un soutien renforcé aux commerçants, notamment par le biais des associations de commerçants. La représentativité des intérêts des commerçants doit être renforcée, notamment par un soutien aux associations de commerçants, afin de garantir que leurs intérêts soient défendus et pris en compte dans les politiques publiques. Ces associations pourraient également être un vecteur de formation et d'information.
- Une stratégie pour intégrer les entrepreneurs pauvres dans l'économie formelle. Il est nécessaire d'adresser les préoccupations majeures des commerçants, telles que l'accès aux financements, le manque d'informations sur les prix et les opportunités d'affaires, la formation sur les pratiques commerciales et entrepreneuriales de base.

Ce rapport permet d'établir que des interventions, permettant de réduire la taille des frontières et de faciliter la libre circulation des biens et des personnes aux frontières, pourraient avoir d'importants bénéfices économiques. A court terme, ces bénéfices prendraient la forme d'un renforcement de la sécurité et d'une augmentation des revenus pour les femmes commerçantes pauvres, dont leur activité commerciale est cruciale pour le bien-être de leur ménage, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté dans les communautés situées le long de la frontière. De plus, la levée des contraintes majeures aux échanges commerciaux entre la RDC et le Burundi, et entre la RDC et le Rwanda pourrait permettre au commerce de jouer un rôle central dans l'intégration des marchés de produits alimentaires dans la région. Cela permettrait d'augmenter les revenus des agriculteurs et de créer de véritables sources alternatives de revenus pour ceux impliqués dans des activités qui déstabilisent la région.

Des progrès sur ces différentes problématiques ont pu être constatés au niveau régional et national. Des séminaires ont récemment été organisés, à Goma et Bukavu, réunissant des représentants des autorités régionales, des fonctionnaires des agences aux frontières et des commerçants. Le Gouverneur du Sud Kivu a visité la frontière à Bukavu. Dans des entretiens récents, les commerçants de Bukavu ont confirmé que l'attention croissante des autorités a entraîné une diminution des cas de harcèlement. A Kinshasa, les problématiques du commerce transfrontalier et les conditions auxquelles doivent faire face les commerçantes pauvres furent présentées lors d'un séminaire organisé en avril 2011. Lors de cette réunion, les agences principales ont adopté une feuille de route détaillée et séquencée, en vue d'une amélioration des procédures frontalières aux deux postes pilotes de l'Est (Goma et Bukavu). La mise en œuvre de cette feuille de route conduira à une rationalisation des procédures et à la réalisation d'accords clairs entre les différentes agences sur qui fait quoi, avec l'élaboration de descriptifs de tâches clairs.

La Banque Mondiale met en œuvre un projet pilote afin d'améliorer la facilitation commerciale aux frontières de l'Est de la RDC, notamment au poste de Petite Barrière à Goma. Ce projet vise à atteindre des améliorations stratégiques des infrastructures dans le but de créer un espace plus ouvert et plus transparent contribuant à une réduction des risques de sécurité. Ce projet permettra également de dispenser des formations pour les officiers de douanes et de sécurité, visant à améliorer et professionnaliser leurs comportements aux frontières, mais aussi de soutenir l'autonomisation des associations de commerçants et le développement de leurs capacités. Ce projet fera l'objet d'une évaluation d'impact approfondie. Les données de référence sont collectées en mai et juin 2011, et le projet commencera à apporter des améliorations à partir du mois de juillet.

I. Introduction

La paix et une stabilité relative, depuis 2008, créent les conditions favorables à un rétablissement de l'économie locale dans la région des Grands Lacs. Bien connu comme étant une zone de conflit depuis le début des années 1990, l'économie de la région des Grands Lacs, et particulièrement la région Est de la République Démocratique du Congo (RDC), a été dévastée par les conflits récurrents. Cette guerre, souvent citée comme la plus meurtrière au monde depuis la seconde guerre mondiale, a entraîné la mort de près de 5,4 millions de personnes entre 1998 et 2003. Cette région, bien que toujours luttant contre l'instabilité et la fragilité, s'est engagée dans la voie d'une reprise économique, notamment, à travers plusieurs accords de paix, à une relance du dialogue politique régional et à l'appui d'une aide internationale massive, dont la plus grande mission de maintien de la paix des Nations Unies au monde. A ce jour, la relance économique est due principalement au secteur informel témoignant d'une incertitude continue sur la sécurité, du manque de réglementations claires et des problèmes de gouvernance au sein des institutions étatiques¹.

Le commerce international offre un potentiel énorme de croissance et de réduction de la pauvreté dans la région. Les exportations de minerais en provenance de la RDC occupent une place prépondérante dans les exportations vers les marchés internationaux. Prétendument, il existe une marge considérable pour tous les pays et toutes les économies de la région de profiter des opportunités qu'offrent les échanges commerciaux internationaux pour divers biens et services. En effet, cela peut contribuer à la sécurité alimentaire, entraîner une croissance du taux d'emploi dans l'ensemble de la région, contribuer au retour de la population de déplacés internes, ainsi que de diminuer les prix et de favoriser l'accès à des intrants clés utilisés pour l'exportation d'autres biens et services. L'exploitation de ces opportunités du commerce transfrontalier, bien que plus faibles en termes de valeur que l'exportation de minerais, est susceptible d'avoir un impact bien plus direct en termes de revenus et d'emplois dans la région, et pourrait permettre d'améliorer les conditions de vies de nombreux ménages. De plus, bien que l'amélioration des conditions sécuritaires soit un préalable à toute reprise commerciale, le développement des opportunités économiques et l'amélioration des conditions de vie des populations contribueront indubitablement à un renforcement de la stabilité. Par exemple, des rendements croissants associés aux activités agricoles peuvent fournir de véritables alternatives en termes d'emplois et des sources de revenus autres que l'exploitation minière artisanale, permettant donc une évolution progressive vers un secteur minier mieux organisé et moins perturbé.

Exploiter les opportunités des marchés régionaux et internationaux jouera un rôle central dans l'augmentation des revenus des agriculteurs et de la sécurité alimentaire. Les échanges commerciaux transfrontaliers sont amenés à jouer un rôle de plus en

plus important en connectant les régions en surplus alimentaires et avec celles en déficits, particulièrement dans un contexte de développement caractérisé et conduit par une concentration croissante de population et d'activités dans les zones urbaines. L'augmentation des revenus entrainera une hausse de la demande pour divers biens et services et améliorera la portée bénéfique mutuelle des échanges transfrontaliers entre la RDC et les autres pays de la région des Grands Lacs dans des secteurs tels que l'agriculture, les produits manufacturés et les services.

Les flux commerciaux constatés entre la RDC et ses voisins dans la région des Grands Lacs sont relativement faibles et principalement tournés vers la RDC. Le tableau 2.1 présente les données officielles disponibles du commerce de marchandises entre la RDC, le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda en 2009². Ces flux commerciaux transfrontaliers sont très faibles par rapport aux importations totales de chaque pays. Par exemple, les importations rwandaises en provenance de la RDC ne représentent qu'environ un demi pourcent de ses importations totales en 2009. Il est également évident qu'actuellement les exportations du Burundi, du Rwanda et de l'Ouganda vers la RDC excèdent leurs importations respectives en provenance de la RDC. Les données officielles disponibles pour les années 1970 suggèrent, qu'à cette époque, la RDC était un exportateur net vers le Rwanda et le Burundi et un importateur net de l'Ouganda. En 2009, les données officielles disponibles révèlent que les produits clés exportés depuis le Rwanda et l'Ouganda vers la RDC – le ciment, le fer et les produits en acier – sont liés au secteur de la construction. Les principales marchandises enregistrées dans les importations de ces mêmes pays en provenance de la RDC sont le bois, l'huile végétale, les médicaments et les parfums.

Tableau 3.1 : Commerce transfrontalier enregistré dans la région des Grands Lacs (2009, \$000)

		Importations			
		Burundi	RDC	Rwanda	Ouganda
Exportations	Burundi		7 037	3 291	426
	RDC	652		5 975	4 346
	Rwanda	1 738	11 392		3 071
	Ouganda	28 515	78 307	141 853	
	Monde	337 649		1 109 830	4 246 228

Source: WITS

Actuellement, les échanges commerciaux transfrontaliers informels jouent un rôle prépondérant en connectant les producteurs et les marchés de la région des Grands Lacs. Les statistiques officielles sous estiment largement le niveau des échanges commerciaux transfrontaliers dans la région. Par exemple, le nombre de camions traversant la frontière

ne représente qu'une infime proportion des échanges réalisés par la dizaine de milliers d'individus qui traversent les frontières à l'Est de la RDC quotidiennement. Ce type de commerce informel n'est pas illégal mais est plutôt une activité à petite échelle et mal organisée qui n'apparaît pas dans les registres douaniers. Il faut préciser clairement que ce type de commerce informel à petite échelle est « officiel » dans le sens où les commerçants passent par les postes-frontières officiels, payent un frais de passage au bureau de l'immigration et, si traités de manière appropriée, payent un droit de douane sur les importations³. Sabwa et Mukhebi (2011), dans un document d'information préparé pour ce rapport, estiment que le volume de commerce informel de la RDC, avec les pays de la région des Grands Lacs, dans les denrées alimentaires est presque 5 fois supérieur au volume de commerce formel dans ces mêmes produits (Table 2.2). Concernant les autres pays de la région, le commerce informel des denrées alimentaires, bien que moins important qu'en RDC, est toujours une composante importante du commerce transfrontalier. Les échanges transfrontaliers sont la source principale de revenus d'un grand nombre de commerçants informels, principalement des femmes transportant des produits agricoles. La dimension de genre est donc centrale à la compréhension de cette problématique. Il y a cependant très peu d'informations relatives à ces commerçants, la manière dont ils opèrent et les conditions générales de leurs activités⁴. Le commerce illégal de minéraux et de bois posent également des défis essentiels. Concernant les minéraux, le sujet a été largement discuté et documenté dans plusieurs rapports dans le cadre de l'initiative « le Commerce au Service de la Paix » (Trading for Peace) et des mesures internationales ont été adoptées concernant des programmes de certification de minéraux tels que le coltan et la cassitérite.

Tableau 3.2 : Estimatif de commerce formel et informel des denrées alimentaires pour l'Afrique de l'Est (tonnes)

	RDC	Kenya	Rwanda	Ouganda
Formel	3 276	22 728	8 286	205 583
Informel	16 078	9 116	2 177	114 879
Ratio : informel/formel	4,91	0,40	0,26	0,56

Source: Sabwa et Mukhebi (2011)

Ce rapport analyse la situation actuelle et les opportunités de commerce transfrontalier entre la RDC et les pays voisins, en se focalisant sur les produits agricoles. Ce rapport synthétise des travaux portant sur le niveau actuel et le potentiel de croissance des échanges commerciaux transfrontaliers entre la RDC, le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. La comparaison des prix de produits alimentaires dans une série de marchés dans ces trois pays permet d'illustrer le rôle déterminant du commerce transfrontalier dans la réduction des différences des niveaux des prix des produits agricoles et dans la réduction de la volatilité de ces prix. Toutefois, ce potentiel n'est que partiellement

réalisé, en particulier dans les échanges commerciaux à travers la frontière de la RDC. Cette analyse est complétée par des informations collectées lors d'une enquête menée auprès des commerçants opérant aux frontières, permettant de cerner leurs conditions de travail à ces frontières. Les conclusions de ce rapport sont dures: les conditions de vie et les activités, des femmes commerçantes essentiellement, sont actuellement minées en permanence par le niveau élevé de harcèlement et de violence physique aux frontières, et à la prévalence de paiements non-officiels et de pots-de-vin. L'amélioration des conditions de travail aux frontières nécessite une amélioration des infrastructures, une simplification des procédures commerciales et une amélioration de la gestion des frontières par le gouvernement de la RDC, ainsi que la formation des officiers et le soutien aux associations de commerçants.

La coopération et l'intégration économique régionale peuvent être les principaux leviers requis pour la levée des contraintes politiques et des problèmes d'infrastructures affectant le commerce transfrontalier. Les actions principales pouvant permettre une amélioration des procédures aux frontières et un traitement des problèmes de gouvernance ne peuvent être engagées que par les pays eux même. Ce rapport se focalise sur la RDC.

En raison de leurs propres réformes et de la mise en œuvre du protocole de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda ont progressé encore plus loin dans le processus de changement et de renforcement de leur politique aux frontières. Il reste cependant beaucoup à faire dans ces pays en matière d'accompagnement des commerçants informels pouvant leur permettre de prospérer et de s'intégrer dans l'économie formelle. Quoi qu'il en soit, ces politiques individuelles peuvent largement être complétées par le partage d'informations, l'harmonisation des régimes commerciaux, les conditions réglementaires, les actions conjointes aux postes-frontières et une collaboration renforcée dans le but d'identifier et traiter les problèmes d'infrastructures prioritaires. Ces opportunités ne sont pas encore réalisées et la problématique centrale demeure le format du forum régional approprié pour les aborder. Le Burundi et le Rwanda sont membres de la CEPGL (Communauté Économique des Pays des Grands Lacs), et sont devenus membres de l'EAC en 2009, commençant le processus d'intégration dans le marché de l'Afrique de l'Est. La RDC est membre de la COMESA, de la SADC, de la CEEAC et de la CEPGL, mais n'a pas à ce jour de politiques commerciales claires concernant l'intégration économique régionale.

Ce rapport décrit, dans un premier temps, la situation économique actuelle dans la région des Grands Lacs, puis propose une synthèse de l'analyse détaillée des prix relatifs d'un certain nombre de produits alimentaires de bases sur les marchés du Burundi, de la RDC et du Rwanda, permettant ainsi d'estimer l'étendue et le poids des frontières dans la région. La section suivante résume les résultats de l'enquête menée auprès des commerçants opérant aux frontières et présente une série de recommandations. La

dernière partie conclut le rapport et décrit une série d'étapes entreprises pour traiter les contraintes identifiées dans ce rapport, et discuter la façon dont elles pourraient être renforcées.

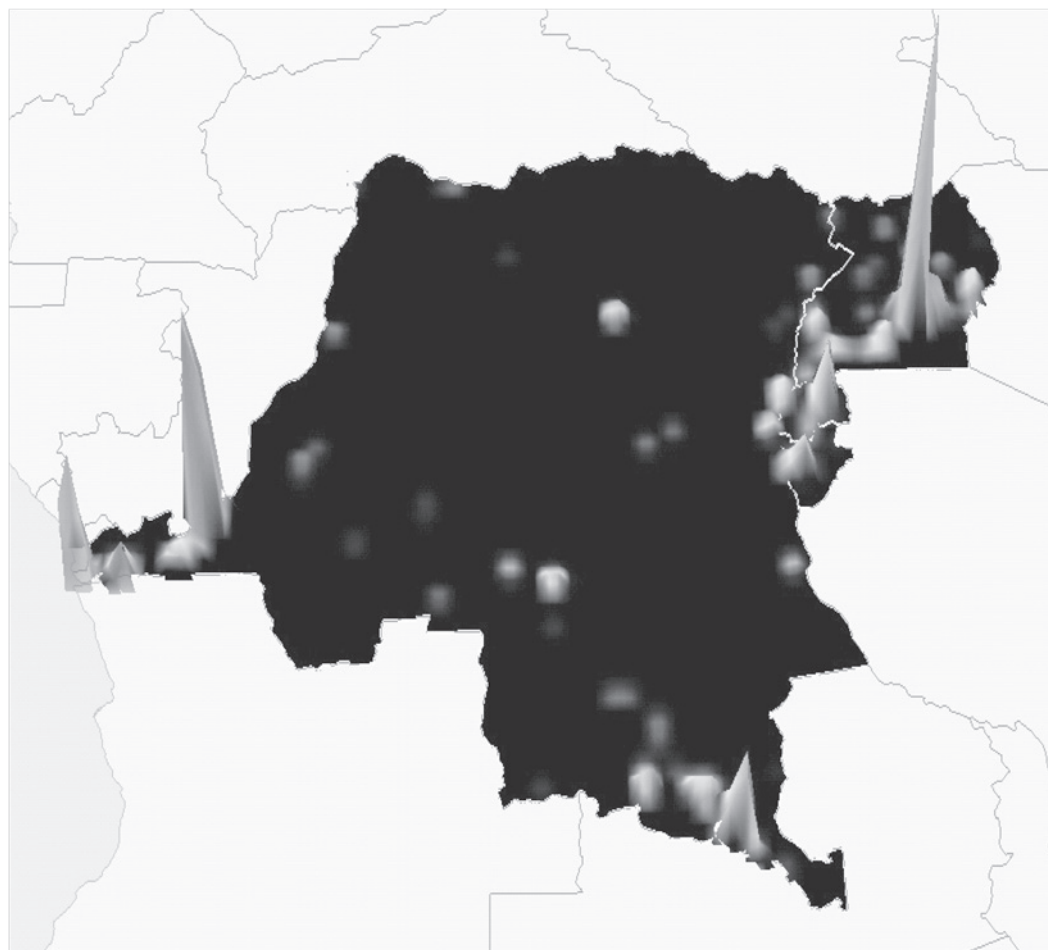
II. Le potentiel pour le commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs

Depuis des siècles, les économies de l'Est de la RDC, du Burundi, du Rwanda et de l'Ouest de l'Ouganda sont inextricablement liées. Cependant, les conflits récents ont eu des conséquences dramatiques en termes de vies humaines, ainsi que sur l'économie régionale. La sortie progressive de l'instabilité et des conflits crée de forts potentiels de croissance dans la région, notamment grâce aux réserves importantes de ressources naturelles. En plus des secteurs miniers et forestiers, la RDC a un énorme potentiel agricole, toutefois l'instabilité politique et l'insécurité ont fortement pesé sur la production agricole et sur la sécurité alimentaire. La production alimentaire s'est effondrée de 30 à 40 pourcent au cours des 10 dernières années en RDC (IPC, 2009). Le Nord et le Sud Kivu, dans l'Est du pays, ont le plus fort potentiel agricole et sont considérés comme de « potentiels greniers » du pays (Ulimwengu et al, 2010). Malgré cela, 4,5 millions d'habitants de la RDC vivent dans une situation d'insécurité et de crises alimentaires (8% de la population totale)⁵, principalement dans l'Est du pays où les conflits et l'absence de sécurité ont entraîné un déplacement interne de près de 14% de la population, soit 1,3 millions de personnes (HCR, 2010). Ces déplacés internes ont un accès souvent limité à la terre (43,1%) pour la production agricole en comparaison des populations locales (81,7%) bien qu'une part importante des terres fertiles soit toujours inexploitée (PAM SK, 2009). Les méthodes de culture restent très rudimentaires et la majeure partie de la production actuelle est utilisée à des fins de subsistance, ne se retrouvant pas sur les marchés, illustrant ainsi le manque d'accès aux marchés locaux et régionaux et le manque d'informations sur les opportunités commerciales. Le retour des déplacés internes vers leurs communautés et la stabilité pourra stimuler la relance de la production agricole et ouvrir des opportunités commerciales sur les marchés régionaux.

Le commerce transfrontalier est un mécanisme fondamental pour connecter les producteurs aux marchés et réguler les différences de prix des produits alimentaires de base. Bien que l'instabilité et l'insécurité de ces 20 dernières années aient fortement perturbé les échanges transfrontaliers, des flux quotidiens et considérables de biens et de personnes se sont maintenus entre ces pays. La stabilité croissante dans la région a permis une augmentation des flux commerciaux, mais ils restent principalement informels. Ce rapport vise à identifier les raisons pour lesquelles ces échanges commerciaux agricoles restent informels. Ces échanges sont essentiellement conduits par des femmes pauvres, pour qui ces activités commerciales sont la source principale de revenus de leur ménage. Elles subissent harcèlement et extorsions lors de leurs passages aux frontières, et n'ont ni soutien ni encadrement pour s'engager vers une formalisation de leurs activités.

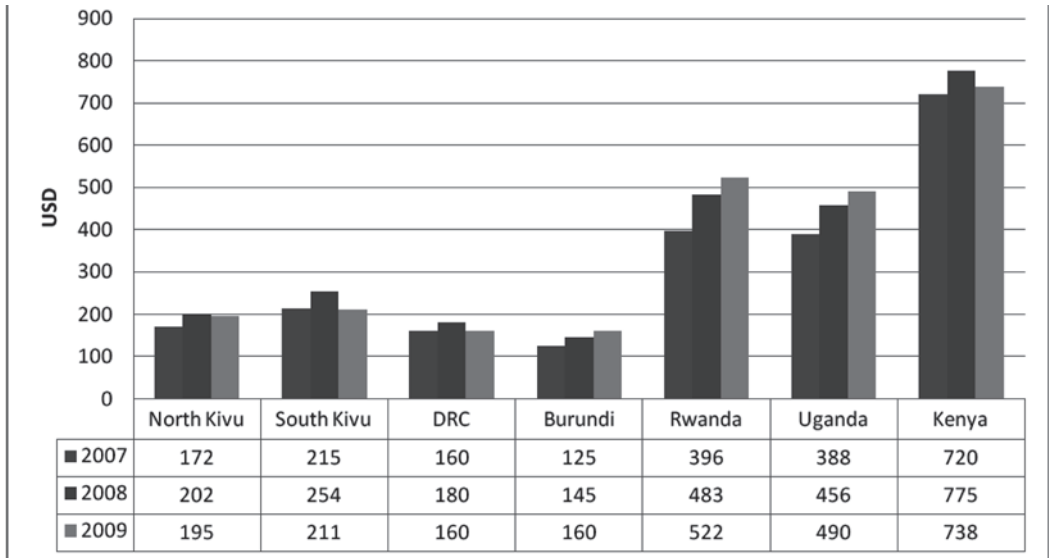
Lier les producteurs et les consommateurs de l'Est de la RDC à de grands marchés, par le biais du commerce international, peut jouer un rôle central dans la croissance économique et la convergence des revenus. L'Est de la RDC est à proximité de pôles d'activités économiques importants, dont la concentration est en hausse. L'importance de l'exploitation de ces liens économiques avec les pays de l'Est de l'Afrique est mise en évidence par la figure 2.1⁶. Cette figure illustre la localisation et l'intensité des activités économiques par le biais des émissions nocturnes de lumière. Etant donné la situation géographique du Nord et du Sud Kivu et leurs liens limités avec l'Ouest et le reste de la RDC, les marchés les plus proches se situent dans les pays voisins. Ainsi, la facilitation du commerce transfrontalier serait un mécanisme important pour améliorer l'accès des consommateurs aux produits alimentaires de base et pour augmenter les revenus des agriculteurs. Actuellement, la majorité des produits alimentaires sont importés en RDC⁷ reflétant des problèmes d'insécurité persistants dans les zones rurales de la RDC, des mouvements de déplacés internes vers les villes, la faiblesse des infrastructures et le niveau limité de la production agricole. Toutefois, à mesure que la normalisation de la situation sécuritaire et que la réhabilitation des infrastructures est adressée, le potentiel, pour la région Est de la RDC, afin de devenir un exportateur majeur dans une série de produits agricoles peut être réalisé.

Figure 3.1: La distribution des activités économiques dans les pays de la région des Grands Lacs illustré par les données d'intensité lumineuse



Les provinces de l'Est de la RDC ont le potentiel pour rattraper ses pays voisins dont la croissance des revenus est plus rapide et plus élevée. Les revenus en Afrique de l'Est connaissent une forte croissance (Figure 3.2) et les PIB par tête du Rwanda et de l'Ouganda sont actuellement plus de deux fois supérieurs à celui de la RDC. La situation en 1980, avant la crise, était différente. En effet, le PIB par tête de la RDC était de 530 USD, soit plus de deux fois supérieur à celui du Rwanda (224 USD) et plus de cinq fois supérieur à celui de l'Ouganda (98 USD)⁸. Les revenus par tête au Nord et au Sud Kivu sont légèrement supérieurs à la moyenne du reste du pays, mais considérablement inférieurs à ceux du Rwanda, du Kenya et de l'Ouganda. Ceci montre donc que les opportunités pour les deux Kivu de rattraper le niveau de revenu de ses voisins d'Afrique de l'Est, plus riches et ayant un taux de croissance plus élevées, sont réelles.

Figure 3.2: PIB par tête dans la région des Grands Lacs – 2007-2009 (dollars US)



Source: Indicateurs du Développement Mondial (WDI), Cadre Macroéconomique Provincial, Banque Mondiale, 2011

L'analyse du niveau des prix de marché indique que le franchissement de la frontière vers la RDC pèse fortement sur les commerçants de produits alimentaires. L'annexe 1 synthétise une étude sur les prix de produits alimentaires de base, tels que le maïs et le manioc, sur différents marchés de la RDC, du Burundi et du Rwanda (les détails complets sont disponibles dans le rapport de Brenton et Portugal (2011)). Cette analyse vise à expliquer les différences de prix et de volatilité des prix entre les marchés. Sur des marchés compétitifs ne subissant pas de distorsions massives, l'arbitrage spatial permet de garantir que la différence de prix entre deux marchés n'excède pas le coût total de transport de ces biens entre le marché où les prix sont les plus élevés vers le marché où les prix sont les plus faibles. Le coût total inclut principalement les coûts de transport. L'arbitrage a un impact bénéfique sur l'économie dans la mesure où les produits alimentaires de base sont déplacés d'une région en surplus relatif vers des régions en déficit, réduisant ainsi le prix de ces produits dans les zones déficitaires. Lorsque les marchés sont de part et d'autre d'une frontière, tout coût supplémentaire à la frontière restreint le rôle de l'arbitrage en matière de réduction des différences de prix. Les interventions permettant de réduire les coûts de transport entre les marchés, telles que l'amélioration des routes et la levée des blocages routiers, entraîneraient une réduction du différentiel de prix.

L'analyse des prix, après prise en compte des facteurs spécifiques aux produits et aux marchés ainsi que deux indicateurs indirects de coûts de transport entre les marchés, confirme que de part et d'autre de la frontière ces marchés sont affectés par un effet supplémentaire en matière de coût. Les variables capturant ces contraintes des politiques

douanières ont un impact significativement positif, bien que plus pesant pour le franchissement des frontières de la RDC.

L'impact sur les prix relatifs de traverser la frontière entre le Rwanda et le Burundi est équivalent à éloigner ces deux marchés de 174 kilomètres supplémentaires ou à 4,6 heures supplémentaires. Traverser la frontière entre la RDC et le Burundi revient, en moyenne, à ajouter environ 1824 kilomètres entre ces deux marchés ou 41 heures supplémentaires. Entre le Rwanda et la RDC, ces estimations sont, en moyenne, de 1 549 kilomètres et 35 heures respectivement. Traverser la frontière est également associé à une augmentation de la volatilité des prix et, à nouveau, l'impact du franchissement de la frontière de la RDC est bien plus important que pour les frontières entre le Burundi et le Rwanda. Il existe donc des obstacles majeurs au commerce transfrontalier entre la RDC, le Burundi et le Rwanda. Le commerce peut cependant être amené à jouer un rôle important dans l'intégration des marchés de produits alimentaires dans la région. Par conséquent, des interventions permettant de réduire la "taille" de ces frontières et facilitant la circulation des biens et des personnes à travers celles-ci peuvent générer de très larges bénéfices économiques. La section suivante se penche sur le type et la nature des obstacles au commerce transfrontalier.

III. Les conditions auxquelles les commerçants dans la région des Grands Lacs sont confrontés

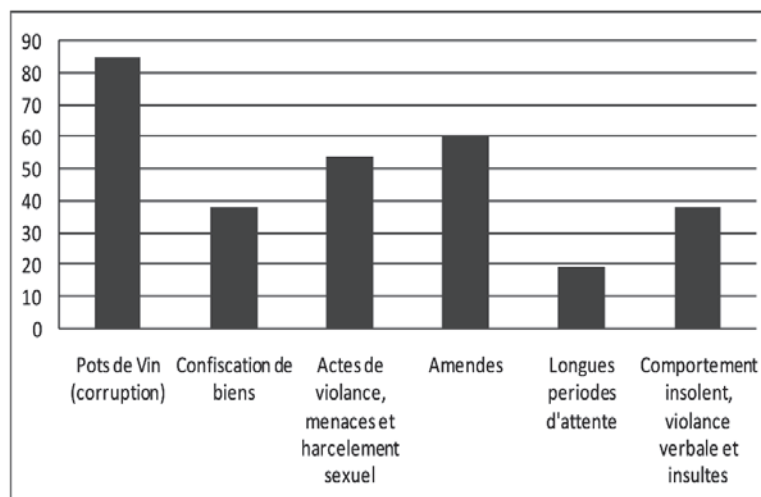
Bien que le commerce transfrontalier soit de première importance dans la région des Grands Lacs, peu d'informations sont disponibles sur la nature de commerce et les conditions dans lesquelles les commerçants opèrent. Le commerce transfrontalier est le mécanisme primordial d'approvisionnement de produits alimentaires et autres biens de consommation courante vitaux pour les villes frontalières dans les pays de la région des Grands Lacs, telles que Goma et Bukavu. L'une des quelques études disponibles sur ce type de commerce permet d'estimer qu'environ 22'000 personnes sont employées directement et indirectement dans ce type d'activités à Goma/Gisenyi et entre 500 et 1000 commerçants transfrontalier sont établis à Bukavu, générant probablement 10 fois plus d'emplois dérivés dans toute la région frontalière de la province du Sud Kivu⁹. La valeur totale mensuelle des importations, dues aux commerçants transfrontaliers, à Goma en provenance du Rwanda, est estimée à plus d'un million de dollars américains. Entre 1800 et 2000 traversées sont estimées par jour au poste-frontière de Petite Barrière à Goma, et 900 par jour à Ruzizi, le poste-frontière de Bukavu. Ces chiffres sont élevés en comparaison des standards connus et vont probablement augmenter au regard de la croissance de la population et des zones urbaines – allant de pair avec des besoins accrus en produits de consommation courante. Dans le but de combler le grand manque d'information disponible sur la nature et les conditions du commerce transfrontalier,

des enquêtes furent menées en 2010 sur 4 postes-frontières clés de la région (les détails de cette enquête sont synthétisés dans l'annexe 2).

- Le commerce transfrontalier est très largement dominé par les femmes et est une source essentielle de revenus pour de nombreux ménages dans la région. Les enquêtes menées ont permis d'identifier les paramètres suivants essentiels au commerce transfrontalier :
- La majorité des commerçants sont des femmes jeunes (85% des interviewés furent des femmes, d'une moyenne d'âge de 32 ans) et expérimentés (44% des commerçants interrogés travaillent dans ce secteur depuis plus de cinq ans).
- Les majorités du personnel en poste aux frontières sont des hommes (82%)¹⁰.
- La plupart des commerçants vendent des produits alimentaires, tels que des céréales, des légumineuses séchées, des fruits et des légumes. Ces produits sont vendus en petites quantités et les commerçants les transportent généralement sur leur tête.
- Le capital initial des commerçants est peu élevé (moins de 50 USD) et est généralement obtenu par le biais de réseaux familiaux. Très peu de commerçants ont recours à des institutions financières pour obtenir des prêts. La grande majorité des commerçants (95%) souhaitent investir pour agrandir leur commerce, mais sont limités par l'instabilité récurrente aux frontières et du fait du manque d'accès à des sources de financement.
- Les revenus générés par ces échanges commerciaux sont la principale source de revenus pour deux tiers des personnes interviewées, et la plupart (77%) signale qu'une grande partie de leurs revenus du ménage dépendent principalement de ces activités.
- Très peu de commerçants font partie d'une association de commerçants.

Les commerçants transfrontaliers doivent régulièrement payer des pots-de-vin et sont victimes de harcèlement. Les focus groupes et interviews individuels détaillés menés avec les commerçants dépeignent un portrait sombre des conditions de travail des femmes pauvres commerçant aux frontières dans la région des Grands Lacs. Elles doivent faire face à de nombreux risques et pertes potentielles à chaque fois qu'elles traversent la frontière. La figure 3.3 synthétise leurs principales difficultés. Il est frappant de constater que les paiements de pots-de-vin surviennent fréquemment pour la plupart des commerçants. Les personnes interrogées, aux quatre postes-frontières, ont toutes répété la même rengaine utilisée par les agents aux frontières « sans argent, on ne passe pas ». Au poste-frontière de Goma/Gisenyi, 100% des personnes interrogées ont affirmé devoir payer des pots-de-vin pour pouvoir traverser la frontière. Un nombre important de commerçants ont également indiqué se faire confisquer leurs biens et ont l'obligation de payer des amendes.

Figure 3.3: La fréquence des risques à la frontière telle que rapportée par les commerçants transfrontaliers.



Source : Enquête des auteurs

Le grand nombre et l'éventail important d'officiers présents aux frontières entre la RDC et les pays voisins est une caractéristique importante du trafic transfrontalier¹¹. Les problèmes de gouvernance et les conséquences néfastes pour les commerçants en sont donc exacerbés. De plus, le manque de transparence et de connaissance des règles et régulations régissant les flux transfrontaliers des biens et des personnes, aussi bien par les commerçants que les officiers, renforce ce phénomène. Les conditions typiques d'un jour de travail sont résumées par un commerçant d'œuf et de sucre à Goma: « j'achète mes œufs au Rwanda ; dès que je passe la frontière du Congo, je dois donner un œuf à chaque officier qui me le demande. Certains jours, il m'arrive de donner jusqu'à 30 œufs ! » Réduire le nombre d'agences et d'officiers présents aux frontières, renforcer la transparence et la prévisibilité du régime réglementaire est crucial pour permettre aux commerçants de travailler dans un environnement favorable au développement de leurs activités.

Un nombre important de commerçants transfrontaliers sont victimes d'actes de violence, de menaces et de harcèlement sexuel. Les commerçants sont régulièrement victimes de coups, d'insultes verbales, déshabillage, de harcèlement sexuel et parfois même de viol, mais ces actes sont rarement dénoncés. Bien que certaines frontières soient mieux organisées que d'autres, cette violence basée sur le genre, bien que plus répandue en RDC, est perpétrée des deux côtés de la frontière au Burundi, au Rwanda et en Ouganda. Ces violences ne sont pas du seul fait des officiers aux frontières. En effet, des jeunes hommes sans emplois, appelés « maibobo » (jeunes des rues et voyous), et les « viseurs » sont tolérés et même parfois employés par les officiers en poste et ont carte blanche pour faire usage de la force nécessaire à l'extorsion d'argent et de biens,

particulièrement envers les commerçants voyageant à pied avec leurs biens sur le dos ou sur leur tête. Souvent, les femmes commerçantes se trouvent encerclées par un groupe d'homme une fois qu'elles ont traversé la frontière. La vulnérabilité de ces femmes aux vols et abus physiques est rampante dans ces zones frontalières. Ainsi, les commerçants transfrontaliers subissent des pertes régulières, par le biais de paiement de pots-de-vin quasi obligatoires, et sont victimes de harcèlement et d'abus physiques réguliers.

L'absence de sécurité physique et économique sapent fortement les conditions de vie de ces commerçants et aggravent leur accès aux sources de financement, aux informations et connaissances nécessaires à leurs activités. La grande majorité des commerçants ne voit pas d'alternative à la situation actuelle, étant piégé dans une économie de survie. Résoudre ces problèmes en améliorant la sécurité et en assurant la mise en place de réglementations transparentes et prévisibles pour ceux traversant les frontières faciliterait le commerce, améliorerait les revenus et renforcerait la sécurité alimentaire et la stabilité dans la région.

Les commerçants et les officiers sont pris dans un cercle vicieux de désobéissance et d'absence de confiance réciproque. Le commerce informel est communément perçu comme étant une volonté d'éviter les règles formelles et les institutions aux frontières. Cependant dans de nombreux cas, les institutions aux frontières sont, au mieux, relativement faibles, et la complexité et le manque de transparence des règles et législations applicables au commerce transfrontalier créent un climat favorable au harcèlement, aux comportements inappropriés des officiers et à la désobéissance des commerçants. Ainsi, les pratiques informelles aux frontières sont dues aux commerçants, mais également à la faiblesse des institutions et par les pratiques intéressées des officiers. L'informalité des opérations commerciales peut également s'expliquer par l'absence de recours à des institutions formelles par les commerçants victimes d'actes inappropriés ou illégaux perpétrés par les officiers à la frontière.

Les commerçants informels, particulièrement les femmes commerçantes les plus pauvres, manquent de structures et d'organisations qui les représente. Elles sont ainsi d'autant plus vulnérables aux officiers en charge du contrôle des postes-frontières, et n'ont pas la possibilité de contester et de rapporter les actions et décisions de ces officiers. Cette problématique est aggravée par un manque d'informations et de connaissances des règles et régulations appropriées auxquelles les commerçants doivent se conformer. Par exemple, les femmes congolaises transportant des produits pour la vente vers le Burundi doivent souvent s'acquitter d'un paiement quand elles quittent le pays, bien qu'il n'existe aucune taxe officielle à l'exportation.

IV. Conditions physiques et procédures aux postes-frontières

La mauvaise qualité et les conditions des infrastructures aux frontières favorisent les pires sortes de harcèlement et de violence. L'attention du gouvernement et des

bailleurs s'est principalement focalisée sur l'amélioration des conditions du commerce transfrontalier formel et sur la réhabilitation et la mise à niveau des infrastructures pour le transport par camion aux principaux postes-frontières. Les commerçants transfrontaliers opérant de manière informelle n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'attention. Le franchissement de la frontière à Goma en est une bonne illustration. Deux points de passage sont régulés par les offices de douane : la "Petite Barrière", pour les petits commerçants opérants de manière informelle et la «Grande Barrière» principalement pour les commerçants formels. Les différences entre ces deux points de passage sont aussi saisissantes que le contraste d'organisation entre la RDC et le côté rwandais. A la "Grande Barrière" la route est revêtue de pavés, les bâtiments administratifs sont dans de relativement bonnes conditions, et la circulation transfrontalière semble être relativement bien ordonnée. A la "Petite Barrière" du côté de Goma, c'est le chaos. Les routes sont en très mauvais état, et congestionnées par la présence de vendeurs, et de nombreuses échoppes encombrant le bas côté de la route¹².

Les bâtiments administratifs officiels en RDC sont souvent dans une mauvaise condition. Cette situation est particulièrement évidente à la Petite Barrière de Goma où les différentes agences, opérant dans des huttes ou des containers convertis en bureaux, n'ont pas accès à l'électricité et aux infrastructures sanitaires de base. De plus, ces agences se trouvent au milieu de zones bâties et sont entourées par de grandes foules d'habitants. Dans ces conditions, séparer les voyageurs des résidents locaux se révèle être une tâche ardue et le contrôle de la foule peut se montrer périlleux. Des infrastructures adaptées et bien conçues, sans être forcément luxueuses, contribueraient à un meilleur contrôle de cet environnement. Par exemple, l'officier en chef de la douane de Petite Barrière occupe un bureau en retrait n'offrant aucune vue sur la route et sur le trafic transfrontalier, l'empêchant, par conséquent, de superviser le travail de ses subordonnés. En revanche, le bureau de l'officier en chef au poste de douane de Ruzizi est installé directement en face de l'accès routier, ce qui lui permet d'intervenir immédiatement si nécessaire. Un design architectural permettant aux superviseurs d'observer ce qu'il se déroule en dehors de leur bureau est un aspect essentiel de la gestion des postes-frontières.

Le rôle des douanes n'est pas suffisamment défini. Le manque de cohérence des services de douane en matière d'interventions à la frontière encourage la contrebande et engendre de la corruption additionnelle au sein des autres agences. Ce phénomène s'est aggravé par la création d'une unité spéciale au sein de la police nationale congolaise, appelée la Police des frontières. La Police des frontières a pour mandat de : (i) garantir le respect de la loi et l'ordre aux postes-frontières, et (ii) sécuriser la ligne de frontière dans la zone séparant les deux postes-frontières autorisés¹³ afin de combattre l'immigration illégale et la contrebande. Cependant, ce mandat est en conflit avec celui des douanes : suivant le code douanier du 20 février 2011, les agents des douanes sont autorisés à porter des armes pour assurer leur propre défense et prévenir la contrebande (ce qui est leur rôle principal). Les services de douanes sont ainsi les mieux positionnés pour

assurer leur propre sécurité aux postes-frontières, ou ailleurs où elles opèrent. De plus, il semble que la Police des frontières à « Petite Barrière » arrête de travailler à 18h00, l'heure de fermeture du poste-frontière, et ne sont ainsi d'aucune utilité dans la lutte contre l'immigration illégale. Il y a lieu de craindre que la création de cette nouvelle unité de contrôle n'aboutira probablement qu'à une agence supplémentaire présente aux frontières. Les témoignages des usagers semblent indiquer que les agents de la Police des frontières sont engagés dans des activités de recherche de rentes.

Les procédures douanières sont mal appliquées. Les droits d'importation sont généralement calculés sur la base d'une déclaration douanière sur laquelle l'importateur décrit la nature des biens importés, affecte ses derniers à une position tarifaire et à un droit de douane correspondant, et certifie la valeur. Naturellement, cette procédure peut être simplifiée pour les commerçants transfrontaliers individuels, et la nature prévisible de ces importations facilite l'usage d'une classification générique, l'application d'un taux forfaitaire et la mise en place d'une procédure de déclaration très simplifiée. Les déclarations sont généralement remplies par les officiers eux-mêmes, comme cela fut observé au cours de l'enquête aux postes-frontières de Kinshasa, Goma et Bukavu. Une déclaration simplifiée d'importation (DSI), qui décrit les biens de manière générale, est complétée par les services des douanes. Les agents des douanes utilisent une liste de prix régulièrement mise à jour qu'ils comparent à la valeur déclarée par les importateurs. Cependant, cette procédure a subi de sévères anomalies :

- La DSI est principalement utilisée comme une déclaration hebdomadaire ou mensuelle consolidée. Ainsi, elle ne détaille pas les transactions individuelles, et n'est généralement pas remise aux importateurs¹⁴.
- La seule trace d'une transaction spécifique se trouve sur le reçu que les importateurs sont censés recevoir après le paiement. Ce reçu n'a pas été élaboré à des fins d'évaluation, et la manière dont il est rempli ne permet pas d'obtenir de détails sur les biens importés, ni sur la manière dont les droits ont été calculés.
- En conséquence, il n'y a ni traçabilité, ni registre permettant de vérifier ce qui a été importé, par qui, et quel montant a été payé.

La redevabilité et la transparence des fonctionnaires font défaut. En matière de gestion des douanes, il est difficile de vérifier l'équité et la cohérence des procédures appliquées par les agents sur le terrain envers les commerçants transfrontaliers. La remise des reçus uniquement aux importateurs complique d'autant plus toute vérification. Un bref compte-rendu des DSI et des livres de comptes a permis de constater qu'en certaines occasions la souche des DSI restait attachée au carnet, et que les originaux des reçus originaux n'était pas détachés du livre de comptes. Cela illustre que les fonctionnaires ne cherchent même pas à cacher le fait qu'ils ne remettent pas les reçus aux importateurs. Ces derniers ont confirmés qu'ils ne reçoivent jamais de reçu pour les paiements

effectués. L'impression générale qui s'en dégage est une absence de transparence, encore moins de visibilité, dans les procédures et la manière dont elles sont gérées. Alors que certains gestionnaires reconnaissent ces problèmes et les attribuent au manque de formation et d'informatisation¹⁵, d'autres suggèrent que cette situation est largement due à un manque de respect et de conformité des procédures, nécessitant donc des contrôles supplémentaires. Cependant, une simple observation de la situation et un certains nombres d'éléments anecdotiques permettent de déceler le caractère organisé du rançonnement des commerçants.

Les agences aux frontières sont trop nombreuses et leurs responsabilités se chevauchent largement. Jusqu'à 19 agences (et parfois plus) officielles, ou se réclamant officielles, opèrent à la plupart des postes-frontières. Les tâches accomplies par ces agences sont souvent superflues ou peuvent facilement être effectuées par les agences principales. De plus, la nature des procédures ne justifie généralement pas de compétences spécialisées. Par exemple, les contrôles sanitaires consistent principalement à vérifier le certificat de vaccination international, ce que n'importe quel agent de l'immigration ou des douanes pourrait faire directement et qui ne nécessite pas la présence d'une agence distincte à la frontière. La seule justification pour un contrôle sanitaire spécifique serait en cas d'épidémie, mais les contrôles de santé "visuels" que le Programme National d'Hygiène aux Frontières (PNHF) prétend réaliser ne sont pas crédibles. L'Office Congolais de Contrôle (OCC) effectue des contrôles de qualité et de sécurité sur certains biens *mais collecte des frais sur toutes les importations*. Il n'y a cependant aucune harmonisation des données entre les contrôles de l'OCC et des douanes, ce qui pourrait permettre de garantir que toutes les importations sont sujettes à un contrôle des douanes. L'OCC et les douanes utilisent deux bases de données distinctes pour l'évaluation des droits ad valorem. La multitude d'agences ne peut se justifier que dans le cas où différentes procédures sont nécessaires pour l'évaluation de différentes catégories de biens et de personnes, et non s'ils sont tous soumis aux mêmes traitements. D'autres pays ont adopté un système de délégation où les agences spécialisées ne sont mobilisées que dans des cas spéciaux et où les procédures ordinaires sont traitées par un office au nom des autres administrations.

V. Étapes pour la facilitation du commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs

La priorité immédiate doit être l'amélioration des conditions aux frontières et le traitement des commerçants transfrontaliers. Cela aura un impacte significatif sur le niveau de vie d'un nombre considérable de femmes et de ménages dépendant des revenus du commerce. Cela conduira également à une intensification des échanges transfrontaliers et une disponibilité accrue des produits alimentaires moins chers. La seconde priorité est de formuler et de mettre en œuvre un cadre réglementaire permettant

aux commerçants de progressivement s'organiser, avec le soutien des services concernés qui améliorent et facilitent l'accès à l'information et au crédit tout en garantissant une meilleure représentativité de leurs intérêts. Ces activités pourraient ainsi progressivement se formaliser et les canaux de distributions devenir plus efficaces. Cela nécessitera :

- **Que les fonctionnaires, à tous les niveaux de l'administration reconnaissent l'importance du rôle joué par les commerçants transfrontaliers les plus pauvres.** Les femmes commerçantes pauvres sont perçues et traitées de manière négative par les décideurs politiques, reflétant l'idée fausse qu'elles seraient une source de grosses pertes de revenus. Cela signifie qu'il y a un manque d'efforts pour améliorer l'état des infrastructures aux postes-frontières qu'elles utilisent, et un manque de volonté de discipliner et de maintenir l'ordre au sein des officiers en charge de la régulation de ces postes. La vaste majorité de ces commerçants sont des entrepreneurs qui souhaiteraient investir et développer leurs activités et sortir d'un mode de subsistance vers une stabilité et une sécurité renforcée qu'un cadre réglementaire plus transparent, juste et prévisible, pourrait leur fournir. Ces commerçants doivent être, par conséquent, considérés comme une source d'opportunités pour la croissance et la réduction de la pauvreté plutôt que comme une contrainte.
- **Un certain nombre de progrès au niveau régional et national doit cependant être souligné.** Des séminaires ont récemment été organisés, à Goma et Bukavu, réunissant des représentants des autorités régionales, des autorités des agences aux frontières et des commerçants. Le Gouverneur du Sud Kivu a visité la frontière de Bukavu. Dans des entretiens récents, les commerçants de Bukavu ont confirmé que l'attention croissante des autorités a entraîné une diminution des cas de harcèlement¹⁶. A Kinshasa, les problématiques du commerce transfrontalier et les conditions auxquelles doivent faire face les commerçantes les plus pauvres furent présentées lors d'un séminaire organisé en avril 2011. Ce séminaire fut inauguré sous le haut patronage du Vice-Premier Ministre et a réuni les Gouverneurs du Sud et du Nord Kivu ainsi que le Vice Gouverneur du Sud Kivu. Près de 40 représentants, dont certains des agences impliquées dans la facilitation commerciale, furent présents.
- **Un cadre réglementaire global pour la gestion des frontières doit être adopté et mis en œuvre.** Ceci est une condition préalable de toute amélioration du commerce transfrontalier. Ce cadre réglementaire doit décrire ce qui devrait être fait aux frontières, qui seront les responsables et comment cela devrait être accompli. Par conséquent, une cartographie détaillée de tous les processus devrait être réalisée, et chaque étape analysée en terme de rapport cout/efficacité et manières de rationaliser ces processus. Cette analyse devrait conduire à la formulation d'un cadre logique des opérations aux frontières. Un premier pas dans cette direction a été achevé au séminaire d'avril 2011 à Kinshasa. Les

agences principales ont adopté une feuille de route détaillée et séquencée visant l'amélioration des procédures aux frontières, initiée par la mise en œuvre de deux projets pilotes aux frontières de l'Est (Goma et Bukavu). La mise en œuvre de la feuille de route permettra de rationaliser des processus et d'atteindre un consensus clair entre les différentes agences, en matière de « qui fait quoi » avec l'élaboration de descriptifs précis de tâches. Le cadre réglementaire pour la gestion des frontières doit ainsi concilier les points suivants :

- **Une réduction notable du nombre d'agences présentes aux frontières.** Le décret No.036/2002, du 28 mars 2002 a désigné clairement quatre agences pouvant opérer aux frontières: les douanes (DGDA), l'immigration (DGM), le service d'hygiène (PNHF) et l'Office Congolais de Contrôle (OCC). Le gouvernement de la RDC, par le biais du Vice-Premier Ministre pour la sécurité et l'intérieur, a ultérieurement publié un Ordre Opérationnel réaffirmant la nécessité de limiter à 4 le nombre d'agences présentes aux frontières, répondant ainsi à une situation décrite comme « une anarchie persistante, du désordre et du harcèlement », à cause de la multitude d'agences gouvernementales présentes aux frontières. L'Ordre Opérationnel semble avoir été très largement ignoré. Bien que certains succès aient été atteints, plus de 10 agences opèrent toujours à un certain nombre de postes-frontières¹⁷. A ce stade, le problème principal est donc la manière dont l'Ordre Opérationnel pourrait être renforcé de manière appropriée et soutenue par le biais d'un suivi effectif et des sanctions en cas de désobéissance.
- **Une transparence et une prévisibilité accrue du régime de politique commerciale.** Le cadre légal applicable au commerce transfrontalier et sa mise en pratique demeurent très largement incertain et ambigu. Le manque de transparence et de consistance dans la mise en application des règles commerciales reste une contrainte majeure au commerce transfrontalier. L'application de procédures simples et justes et des frais raisonnables renforcerait les activités commerciales et une transition vers une meilleure organisation et formalisation des modalités d'échanges. Les résultats de l'enquête suggèrent qu'un certain nombre d'étapes pratiques pourrait être rapidement mis en œuvre: (i) tous les paiements faits à un responsable officiel devraient être enregistrés et un reçu officiel devrait être délivré ; (ii) tous les paiements devraient être faits dans un bâtiment unique et clairement désigné ; (iii) il devrait être interdit d'effectuer des paiements en nature.
- Des efforts sont faits pour simplifier les procédures aux frontières. Le gouvernement a établi un groupe de travail afin de préparer un régime tarifaire simplifié pour les petits commerçants, basé sur le cadre de la COMESA, et devant se réunir d'ici à la fin du mois de mars 2011.

Cependant, le régime commercial simple de la COMESA n'est pas appliqué de manière généralisée, et n'est pas non plus considéré comme très bénéfique par ceux qui l'ont appliqué aux frontières de la Zambie et du Zimbabwe, et aux frontières de la Zambie et du Malawi. Ce processus a de nombreux pré-requis bureaucratiques, lesquels peuvent échapper aux commerçants transfrontalier moyen. Il requière par exemple la fourniture d'un certificat d'origine qui, pour de nombreux commerçants transfrontaliers transportant des produits alimentaires de base, est inutile, coûteux et est une perte de temps. Il est donc nécessaire d'adopter une approche coopérative afin de simplifier les procédures commerciales impliquant les différents pays de la région des Grands Lacs et de mettre en place un processus plus inclusif prenant en considération les perspectives et les impacts potentiels sur les petits commerçants transfrontaliers. Par exemple, les procédures doivent considérer le fait que la majorité des femmes commerçantes ont un niveau d'éducation relativement limité.

- **Une amélioration des infrastructures aux postes-frontières.** Les infrastructures de transport, la mauvaise qualité et l'inadaptabilité des bâtiments administratifs utilisés par les officiels doivent être réhabilitées en y incluant des installations de base, telles que l'eau et l'électricité. Ce type de travaux est immédiatement nécessaire afin de minimiser les risques sécuritaires inhérents aux infrastructures délabrées et fournir un espace ouvert et transparent pour l'administration et les commerçants. La mise à niveau des infrastructures doit notamment inclure la mise en place d'éclairages aux points de passage, enlever les structures qui encouragent le harcèlement et la violence physique, et fournir des mécanismes pour que les hauts fonctionnaires puissent contrôler les passages aux postes-frontières avec, par exemple, l'installation de cameras en circuit fermé.
- La stratégie de gestion des frontières devrait évaluer les besoins spécifiques de chaque poste-frontière en fonction des spécificités du type de trafic, du volume et de la quantité des biens échangés, des risques locaux sur les personnes et du potentiel de fraudes et d'incidents, et également des catégories de personnes traversant les frontières (les femmes, les personnes handicapées, les nationaux, les étrangers, etc.). Cette évaluation prendrait en considération des paramètres spécifiques tels que les zones de parking, les aires de rétention, des espaces de stockage sécurisés, et des bureaux spécialisés pour les fouilles et les contrôles. Une série de modules, conçus sur base de leur fonctionnalité (le passage, le contrôle, l'examen), devrait être défini. Ces modules seraient déployés si nécessaire et un protocole inter-agences pour le partage des infrastructures pourrait être conçu en fonction des besoins.

Des consultations inter-frontalières devraient être organisées lors de la conception de ces postes.

- **Une professionnalisation accrue des agents et une plus forte sensibilisation aux problématiques de genre.** Les femmes sont sous-représentées dans les agences officielles présentes aux frontières. Une hausse du nombre de femmes au sein de l'administration serait une première étape importante. Néanmoins, l'expérience démontre que l'aspect crucial réside dans une sensibilisation aux problèmes de genre pour tous les officiels qui reconnaissent et apprécient les problèmes que les commerçants subissent, femmes et hommes confondus. Les informations tirées des entretiens de groupe semblent suggérer que le harcèlement peut souvent venir des agents féminins. Plus de femmes aux frontières peut réduire le nombre de crimes sexuels, mais ne cela n'est pas garanti si elles n'ont pas de pouvoir. En effet, les femmes de niveau hiérarchique plus bas ne peuvent stopper les pratiques malveillantes de leurs supérieurs masculins et leurs camarades qui exercent les violences sexuelles. Des pratiques évidentes, telles que l'autorisation exclusives de fouille corporelle des femmes commerçantes par des agents féminins, devraient être obligatoire et publiquement explicite.
- **Les besoins de formation des officiers sont donc importants.** L'objectif serait de (i) permettre une bonne compréhension des mécanismes de gestion des frontières et de la collaboration entre agences. La sensibilisation à la coopération entre agence devrait également être intégrée aux modules de formation afin de créer les conditions favorables à cette coopération. Des séminaires d'information réguliers devraient être organisés pour l'ensemble du personnel des frontières et, si possible, impliquant également le personnel des pays voisins¹⁸. De plus, des programmes de formation spécialisés supplémentaires devraient être élaborés, tels que des formations basiques sur les procédures douanières et la gestion de carnet de compte. Dans un même temps, (ii) de sérieuses formations devraient être organisées sur les droits de l'homme (et des sanctions en cas de non-respect) et des séminaires de sensibilisation sur les problématiques de genre, principalement aux postes-frontières utilisés par les commerçants informels. Ces formations pourraient être appuyées par des documents vidéo montrant la réalité économique des commerçantes les plus pauvres, la contribution de leurs activités aux revenus des ménages, et les conditions et violences physiques auxquelles elles sont quotidiennement confrontées. Une approche complémentaire pourrait être la création de jeu de rôle pour faire prendre conscience aux officiers des conditions auxquelles les voyageurs et commerçants doivent faire face, et pourrait également permettre de dissiper les tensions (par exemple lorsque des contrôles complexes doivent se dérouler).

- **Les officiers devraient soit constamment porter un uniforme, soit un badge visible permettant de les identifier** (ce dernier étant une alternative moins chère et une mesure temporaire en attendant que des uniformes appropriés soient distribués). Les expériences internationales démontrent qu'un personnel en uniforme et sujet à une discipline quasi militaire se comporte généralement mieux. Cela fut constaté lors des visites dans les provinces de l'Est, où les agents de la DGM, de la Police des frontières et, dans une certaine mesure, le personnel douanier avec uniforme firent généralement preuve de plus de respect pour leur hiérarchie (et par conséquent pour le public) que les officiers des agences sans uniformes.
- **Un tel programme de formation et une professionnalisation accrue pourrait être une base pour introduire des évaluations de performance des officiers, dont le traitement des commerçants transfrontaliers serait un indicateur clé.** Il est important de former des officiers, sans pour autant les montrer du doigt, dans le but d'un changement de comportement, créer un code de pratique et récompenser les officiers qui travaillent de manière conforme aux standards en vigueur. L'expérience ailleurs, telle que la réforme des douanes au Sénégal, a démontré que des compensations non financières - telles que la reconnaissance étendue au sein des institutions et de la communauté via des programmes d'employé du mois, avec de telles récompenses annotées dans le registre de performance des employés et étant un facteur afin de promouvoir les décisions et l'éligibilité d'une formation accrue - peuvent être aussi efficaces que des contreparties financières directes¹⁹. Ce mécanisme devrait être suivi par un bureau indépendant des réclamations qui conserverait les traces et pourrait agir en fonction des violations significatives. Plus généralement, comme dans tous les pays qui sortent de conflits, les problèmes fondamentaux de gouvernance dans l'administration publique et l'implémentation de réformes de la sécurité publique (police, justice et militaire) doivent être pris en charge. Les conditions auxquelles les commerçants doivent faire face aux frontières sont en partie la conséquence de bas salaires et de l'absence de leurs paiements, et de la culture d'impunité résultant de l'absence d'un système légal et judiciaire fonctionnel.
- **La coopération et la coordination transfrontalière doivent être renforcées.** La coordination des principales agences aux frontières avec le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda est insuffisante. Par exemple, bien que la DGM entretienne des contacts réguliers aux frontières de l'Est avec sa contrepartie rwandaise, l'agence des douanes reste peu impliquée. Une gestion efficace des frontières nécessite des contacts réguliers entre les autorités douanières des deux pays, permettant l'établissement de liens forts entre ces institutions faisant le même travail bien que d'une perspective différente. Cette coordination permet de collecter des

renseignements, détecter les irrégularités, de se prémunir contre les manipulations dans les déclarations de marchandise, mais également d'aider dans la conduite des opérations quotidiennes²⁰. Ces relations sont moins formalisées que dans le cadre des Accords d'Assistance Mutuelle qui sont généralement signés au niveau national, mais permettent l'échange de données sur une base informelle et souvent de manière ad hoc. Les réunions entre postes-frontières se déroulent généralement à un intervalle mensuel ou parfois même hebdomadaire. A Goma, les services douaniers ne semblent pas entretenir ce type de relations. Bien que le responsable de l'Office Rwandais des Recettes (ORR) du poste-frontière de Petite Barrière ait fait une visite à son homologue de la RDC, ce dernier n'a pas fait de même et les fonctionnaires congolais disent ne pas avoir le temps pour cela. Des tentatives similaires visant à promouvoir le contact entre les douanes ougandaises et congolaises se sont révélées non fructueuses.

- **La coordination nationale fait défaut.** Malgré que ceci soit anecdotique, à la frontière entre le Rwanda et la RDC dans la ville de Goma, la partie rwandaise a construit des installations majeurs pour le transport lourd, tandis que le gouvernement de la RDC a, de son côté, conservé les mêmes infrastructures destinées à la circulation pédestre, sans aucune connexion aux réseaux de transport routier congolais. Cela révèle d'importants déficits en matière de planification au niveau international. Les installations rwandaises ne peuvent, par conséquent, être utilisées comme prévu, et la construction de telles infrastructures du côté congolais n'est pas prévue à court terme, ce qui est pour le moment un gaspillage de ressources.
- **Pourtant la coopération internationale semble susciter une attention croissante.** Cela est particulièrement vrai pour la création de postes-frontières conjoints (voir l'encadré 2.1 illustrant les arguments pour et contre la création de telles infrastructures partagées). Les officiers des autorités fiscales et des services rwandais de l'immigration sont très en faveur d'une telle initiative, et ont clairement montré leur volonté de partager leurs infrastructures avec les services congolais lorsque cela devient possible. Les commerçants transfrontaliers considéreraient de telles infrastructures comme une avancée majeure, en particulier car les officiers congolais travailleraient en contact avec leurs collègues rwandais et donc seraient moins enclin à s'adonner à des pratiques de corruption sur un territoire étranger. Alors que les Gouverneurs provinciaux semblent être favorables à cette idée, l'héritage permanent du conflit entre les deux pays nécessitera une décision au plus haut niveau du gouvernement.
- **Renforcer la formation et le soutien aux commerçants, à travers les associations de commerçants.** La représentativité accrue des commerçants à travers des associations est un besoin pressant, car elle permettrait que leurs

intérêts soient justement représentés dans les politiques publiques. La tenue de réunions régulières entre les associations de commerçants et les officiers aux frontières, facilitées par un tiers indépendant et dont les comptes rendus seront communiqués publiquement, constituerait un développement important. A ce jour, les réunions sont organisées de manière ad hoc et consistent principalement à informer les commerçants de leurs responsabilités sans traiter des problèmes et principes majeurs. Elles sont donc vouées à être d'une efficacité plus que limitée.

- Les associations des commerçants pauvres pourraient être encouragées par une réduction des coûts d'enregistrement des associations, qui avoisinent aujourd'hui les 200 dollars US plus les frais des services légaux requis pour le traitement des applications, à 50 dollars US avec une procédure légale rapide. Les coûts actuels sont prohibitifs pour ces associations. Les associations ainsi enregistrées auraient plus de pouvoir pour intervenir aux frontières et soutenir leurs membres.
- Les associations pourraient être jumelées à des organisations pairs dans d'autres pays ayant contribué avec succès à des processus de simplification des procédures pour les petits commerçants transfrontaliers, et à l'amélioration des conditions auxquelles les femmes commerçantes sont confrontées. Ces associations pourraient également bénéficier des conseils d'agents des douanes formés et expérimentés qui pourraient contribuer à leur formation aux procédures aux frontières et à leurs obligations légales, leur fournir un accompagnement et intervenir auprès des officiers en cas de besoins.

Encadré 3.1 : La collocation des installations frontalières

Le modèle originel adopté en Europe il y a 60 ans était simple et basé sur la juxtaposition, avec la signature d'un Accord d'Entente entre les administrations adjacentes, afin de gérer les problématiques extraterritoriales pouvant surgir (arrestation, refus d'entrée, saisie). Les cas les plus complexes doivent être déferés devant une court et/ou faire l'objet d'un arbitrage international, mais peu de cas de ce type furent rencontrés et ils n'empêchèrent jamais la conduite efficace des opérations. Les divergences relatives à l'organisation ou aux systèmes législatifs entre deux pays ne posèrent jamais de problèmes majeurs.

Aux frontières de la RDC, les bénéfices d'un système juxtaposé pourraient être les suivants :

- L'élimination des agences et individus « parasites », car ils ne pourraient être autorisés à opérer dans les pays voisins (lorsque ces infrastructures seraient basées sur le territoire des pays voisins de la RDC), mais également dans les infrastructures situées en territoire congolais (ces infrastructures seraient construites de manière à empêcher tout accès non autorisé).
- Les officiers se comportent généralement mieux en territoire étranger. Cela pourrait être encouragé par l'allocation d'une prime (modeste) « d'expatriation » versée chaque fois qu'un officier serait mobilisé à l'étranger.
- Certaines des fraudes majeures ont lieu dans l'intervalle séparant les deux postes-frontières et pourraient être ainsi éliminées de facto (la reconsolidation ou la division des envois, l'échange de plaques d'immatriculation et de documents...) car les deux pays travailleraient sur la même plateforme.
- L'alignement sur les bonnes pratiques des pays voisins serait facilité.
- Les officiers apprendraient à travailler ensemble, facilitant ainsi tout processus d'intégration futur.

La mise en place de structures juxtaposées fait occasionnellement fasse aux critiques suivantes:

Le pays n'est pas encore prêt. Ce n'est pas un argument valide, car tout ce qu'il est nécessaire de mettre en place est une structure de base pour passer de l'autre côté de la frontière. Il n'est pas nécessaire de créer un poste de douane complet en territoire étranger. Un bureau juxtaposé peut se cantonner aux procédures de vérification préliminaire, avec des procédures de vérification commerciales sérieuses et complètes dans le pays de destination.

Il n'y a pas de système informatique. A court terme, l'absence de système informatisé ne constitue pas une contrainte majeure (la plupart des bureaux juxtaposés en Europe furent créés avant l'arrivée de ces technologies) et des arrangements locaux

peuvent permettre l'utilisation des données obtenues dans un pays par le pays voisin.

Les pays ne font pas partie d'une même zone économique. La Suisse et la Norvège ne font pas partie de l'Union Européenne, ce qui n'empêche pas les douanes norvégiennes de dédouaner les exportations suédoises pour les douanes suédoises, et les douanes suisses partagent des infrastructures avec leurs voisins de l'Union Européenne.

Les différences politiques. En Europe, les différences politiques n'empêchèrent pas le partage d'infrastructure entre des pays démocratiques et des voisins l'étant un peu moins. La collocation est une manière efficace de mener les contrôles frontaliers, et cela n'implique aucun jugement qualitatif sur les différents systèmes politiques.

Pourquoi toutes les infrastructures devraient-elles être en pays voisin? Plusieurs modèles sont envisageables n'impliquant pas nécessairement des infrastructures en territoire étranger. Considérant l'état des infrastructures congolaises, un premier pilote pourrait être testé en territoire rwandais. Le pilote suivant serait situé en territoire congolais. La RDC n'aurait ainsi qu'à payer la portion des infrastructures sur son territoire.

Sans être une formule miracle, la juxtaposition ou la collocation peuvent atteindre des résultats spectaculaires, pouvant être étendus et ainsi permettre une plus grande rationalisation du fonctionnement des postes-frontières.

- **Les technologies mobiles pourraient apporter des solutions innovantes à court terme pour réduire le harcèlement et contribuer à améliorer les informations sur les prix des marchés.** Les enquêtes indiquent que plus de la moitié des commerçants possède un téléphone portable, et les focus groupes ont permis de déterminer qu'ils savent envoyer des messages textes bien que le niveau d'analphabétisme soit élevé. Il serait donc envisageable qu'un message standardisé soit préenregistré et envoyé directement à un service de prise en charge quand un commerçant est harcelé, et pourrait ainsi être utilisé comme un mécanisme de plainte efficace. L'utilisation des technologies mobiles pourrait également permettre d'obtenir de meilleures informations sur les prix des marchés des deux côtés de la frontière. Le projet rwandais sur les TIC, e-soko, se présente comme une opportunité. Ce dernier est mis en œuvre dans le cadre du projet eRwanda, financé par la Banque Mondiale en appui à l'Autorité Rwandaise des Technologies de l'Information (RITA). Il encourage l'utilisation des téléphones portables et autres technologies mobiles pour obtenir des informations sur les produits agricoles à partir des Système d'Information des Prix du Marché Agricole. L'intégration de ce projet avec une initiative similaire dans l'Est de la RDC pourrait également être explorée.

- **Une stratégie pour intégrer les entrepreneurs les plus pauvres dans l'économie formelle.** Il est nécessaire de prendre en considération les préoccupations majeures des commerçants concernant le manque d'accès au financement, d'informations sur les prix et sur les opportunités commerciales, et de formation sur les pratiques entrepreneuriales de base. Il pourrait être intéressant d'explorer l'impact potentiel bénéfique de la mise en place d'infrastructures d'entreposage proche des frontières et du développement de marchés transfrontaliers, basé sur les succès des bazars d'Asie centrale (Banque Mondiale, 2010). Les marchés transfrontaliers pourraient être un moyen plus efficace qu'actuellement pour rassembler les commerçants provenant de chaque côté de la frontière.

VI. Conclusions et Prochaines Etapes

Le commerce et le renforcement de l'intégration avec les voisins de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) ont un rôle important à jouer dans la hausse des revenus et la consolidation de la stabilité dans l'Est de la RDC. A ce jour, le commerce joue un rôle critique pour renforcer l'accès aux produits alimentaires et manufacturés de base pour de nombreux ménages dans les villes aux frontières de l'Est. Le potentiel agricole de l'Est pourrait être dynamisé par un renforcement des liens entre les agriculteurs et les marchés des pays de l'EAC. En même temps, le renforcement de la sécurité dans l'Est de la RDC créera de meilleures opportunités pour le commerce et les activités économiques, contribuant à son tour à une stabilité accrue. Le dialogue continu pour la coopération régionale doit être renforcé par le biais de forums régionaux tels que l'ICGLR (Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs) et la CEPGL.

Les frontières de l'Est de la RDC sont lourdes. Cela reflète la situation d'incertitude permanente des conditions ainsi que les problèmes de harcèlement physique et les couts engendrés au franchissement des frontières vers l'intérieur et l'extérieur de la RDC. Une série de problèmes doit être prise en considération aux frontières pour améliorer les conditions de franchissant, telles que l'application de règles simples et claires, un professionnalisme accru des officiers et une politique de tolérance zéro à l'égard des cas de harcèlement et de violence, l'amélioration des infrastructures et des conditions pour les officiers et les commerçants à la frontière, et un soutien aux associations de commerçants afin de renforcer la représentativité des intérêts des commerçants pauvres.

La facilitation commerciale contribuerait à la sécurité alimentaire mais aussi à l'amélioration des revenus des commerçants, qui sont principalement des femmes pauvres, et au bien-être des ménages qui dépendent de ces activités commerciales. Alors que la valeur des biens transportés individuellement par les commerçants les plus pauvres reste faible, ces activités contribuent de manière substantielle aux revenus de leur ménage. Considérant le nombre important de personnes traversant la frontière quotidiennement, les revenus générés sont ainsi un élément clés de l'économie locale et de la réduction de la pauvreté pour les communautés qui bordent les frontières. La

grande majorité des femmes commerçantes souhaite clairement accroître leurs activités pour sortir de l'économie de subsistance dans laquelle elles sont aujourd'hui confinées.

Des initiatives sont mises en œuvre pour améliorer les conditions à la frontière. Le gouvernement a validé la feuille de route pour la réforme des procédures frontalières dans des postes-frontières pilotes. Ces réformes fournissent un ensemble d'interventions prioritaires pour améliorer les procédures de la gestion des douanes. Il est maintenant crucial de soutenir et suivre leur mise en œuvre. La Banque Mondiale a démarré un projet pilote, financé par le Fonds pour la Facilitation du Commerce (Trade Facilitation Facility), sur Petite Barrière à Goma et Ruzizi à Bukavu, qui devrait intervenir prioritairement afin d'améliorer l'état des infrastructures, d'appuyer la formation des officiers, et de soutenir les petites associations de commerçants. Ce projet mobilisera un comité de pilotage au niveau provincial pour garantir la durabilité des actions prises et suivre en continu l'avancée du projet.

Ce projet devra être étendu aux autres postes-frontières de la région. D'autres organisations, telles que Alerte Internationale soutiennent également les petits commerçants. La Banque Mondiale a organisé la réalisation d'un documentaire vidéo visant à illustrer la situation aux frontières, et l'importance du commerce transfrontalier pour les revenus des femmes commerçantes pauvres et sa contribution aux revenus de leur ménage. Cette vidéo contribuera aux efforts de sensibilisation engagés par la Banque Mondiale et sera utilisée dans le cadre des formations des officiers afin de renforcer leur compréhension des conditions auxquelles les commerçants transfrontaliers les plus pauvres sont confrontés.

Les opportunités de coordination des politiques transfrontalières et d'utilisation conjointe des infrastructures ne sont pas exploitées. L'identification d'un cadre adapté pour le dialogue, sur les problématiques de coordination et de coopération, est fondamentale. Un forum basé sur la COMESA semble être le format le plus évident à ce jour. Par le biais de son programme « Commerce au Service de la Paix », la COMESA fournit une assistance technique par la mise en place de points d'information COMESA sur le commerce, qui pourrait soutenir le processus de coordination aux postes-frontières tels que celui de Goma. La COMESA et l'EAC sont en train de développer un régime commercial simplifié pour améliorer les conditions du commerce à petite échelle. Cependant, les premiers essais de ce programme n'atteignent pas à ce jour ses objectifs principaux et ce régime est en cours d'évaluation. Un processus, reprenant le plan de la COMESA et l'harmonisant avec celui de l'EAC sous le processus Tripartite, pourrait être utilisé pour réunir les commerçants et officiers du Burundi, de la RDC, du Rwanda et de l'Ouganda (étant tous membre de la COMESA), élaborer des documents et procédures simplifiés permettant un traitement rapide et efficace des procédures douanières pour les petits commerçants. Pour aller plus loin, avec le soutien des autorités politiques de la RDC, la mise en œuvre des accords de libre échange de la COMESA pourrait constituer une étape importante vers une intégration économique renforcée en Afrique. Cela pourrait être coordonné avec le processus Tripartite, regroupant l'EAC, la COMESA et la SADC, dans une large zone de libre échange.

Annexe 1 : Évaluer l'Impact des Routes et des Frontières sur les Prix Agricoles dans la Région des Grands Lacs.

Pour stimuler les investissements et les réformes politiques qui facilitent les échanges commerciaux, il est souvent utile de fournir une évaluation des flux potentiels du commerce transfrontalier en cas de suppression des barrières majeures au commerce. Le niveau d'intégration des marchés dans une région est communément estimé par le volume commercial intra-régional. Cependant, une part importante du commerce intra-régional dans la région des Grands Lacs n'est pas officiellement enregistrée par les douanes rendant cette évaluation difficile, car une grande partie des échanges commerciaux se passent de manière informelle. Bien qu'il y ait une proportion significative de commerce informel dans le secteur minier et forestier, la plupart des activités impliquant des produits agricoles et articles ménagers ne sont pas illégales. Les commerçants sont généralement des personnes très pauvres passant par des postes-frontières officiels, mais les montants ne sont pas enregistrés.

Une méthode alternative permettant d'évaluer le niveau d'intégration des marchés consiste à comparer les différences de prix de produits homogènes entre des marchés situés de part et d'autre d'une frontière, ainsi que l'évolution parallèle de ces prix. Sur des marchés bien intégrés et fonctionnels, les différences de prix entre les marchés devraient être éliminées par les opportunités d'arbitrage conditionnés par les coûts des transports entre ces différents marchés. Quand les marchés sont situés de part et d'autre d'une frontière, cet arbitrage implique du commerce intra-régional. Les coûts élevés de transport, les barrières aux frontières et l'imperfection du marché des transports et autres services concernés aux biens finaux limitent les mouvements entre les marchés, entraînant une importante dispersion des prix et des coûts sociaux élevés.

Dans cette analyse, nous essayons de mesurer l'impact de deux facteurs clés : les effets des routes et des frontières sur les prix relatifs et leur volatilité pour une série de marchandises agricoles entre les marchés du Burundi, de la RDC et du Rwanda²¹. Plus précisément, une base de données compilée par la FAO sur les prix des produits agricoles dans 32 villes rwandaises, 15 villes burundaise, et 22 villes de la RDC a été utilisée. Les figures A1 et A2 présentent les principaux marchés et l'état des routes au Burundi et Rwanda, et en RDC respectivement.

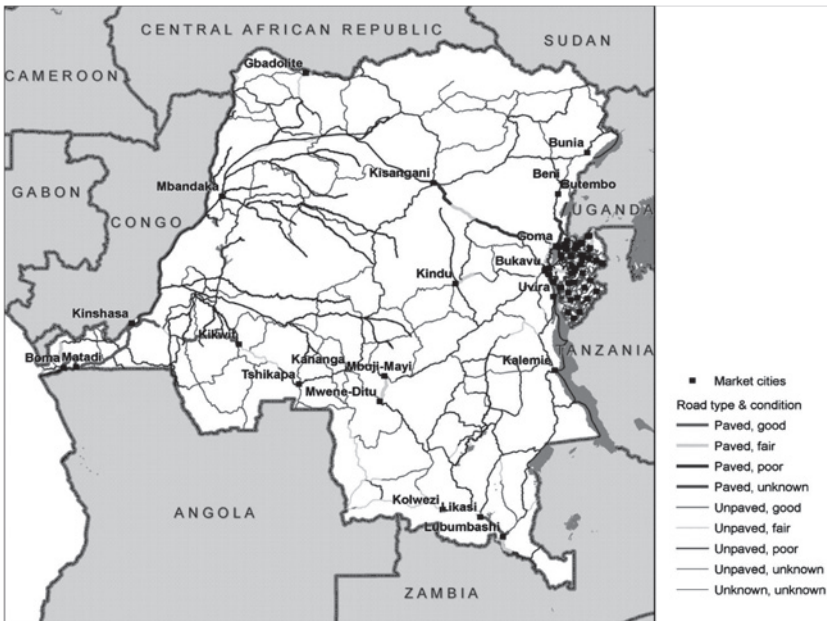
Les prix sont d'une fréquence mensuelle entre mai 2008 et septembre 2009. Du fait de la disponibilité des données, nous avons limité notre analyse à sept produits consommés, échangés et produits dans la région : le bœuf, le poisson, le maïs, la farine de maïs, les haricots, l'huile de palme et la farine de manioc. Nous faisons correspondre les prix des marchandises sur ces marchés avec une riche base de données sur les réseaux routiers du Burundi, du Rwanda et de la RDC, qui fut compilée à partir d'un système d'information géographique (SIG). La base de données inclut la distance des routes séparant deux

villes dans ces pays ainsi qu'une mesure de la qualité des routes pour chacun de ces pays, permettant ainsi d'obtenir le nombre d'heures moyennes requises pour voyager d'une ville à l'autre dans la région. Ces estimations ont été effectuées pour la différence entre les prix relatifs, ainsi que pour la volatilité des prix.

Figure A1.1 : Marchés et état du réseau routier au Burundi et au Rwanda



Figure A1.2 : Marchés et état du réseau routier en RDC



En RDC, le fait que les différents marchés sont manifestement beaucoup plus dispersés est pris en compte dans l'analyse statistique. Quoiqu'il en soit, toute une série de tests sont effectués dans le but d'évaluer la robustesse des résultats. Nous trouvons, par exemple, que ces résultats ne sont pas sensibles à l'exclusion des marchés se trouvant à plus de 500 kilomètres des frontières Est de la RDC.

Deux types d'évaluation ont été réalisés :

Prix relatifs (en valeurs absolues)

La première série d'estimations cherche à évaluer l'impact de l'infrastructure du réseau routier et des effets des frontières sur le niveau des prix relatifs d'une marchandise dans deux villes différentes. La régression correspondante est la suivante :

$$\left| \ln(P_{ikt} / P_{jkt}) \right| = \beta_0 + \beta_1 \ln(RoadDist_j) + \beta_2 Border_{RWA-RDC,j} + \beta_3 Border_{RWA-BDI,j} + \beta_4 Border_{RDC-BDI,j} + \delta_{i,j} + \delta_k + \delta_t + \varepsilon_{ikt} \quad (1)$$

Où :

P_{ikt} représente le prix, exprimé en dollars US, d'une marchandise k dans la ville i au mois t . $RoadDist_j$ représente la distance par la route séparant les villes i et j . $Border_{RWA-RDC}$ est une variable binaire qui est égale à 1 si l'une des deux villes se trouve au Rwanda et que l'autre se trouve en RDC, et est égale à 0 autrement ; $Border_{RWA-BDI}$ et $Border_{RDC-BDI}$ sont défini de manière équivalente. Finalement, $\delta_{i,j}$ est un vecteur binaire contrôlant les effets fixes au niveau des villes, notamment la taille du marché, δ_k et δ_t contrôlent pour les effets spécifiques aux marchandises et au mois respectivement.

Le signe du coefficient de la distance séparant deux villes, β_1 , devrait être positif étant donné que les prix d'une marchandise devraient être plus dispersés plus les villes sont éloignées les une des autres.

Volatilité des prix relatifs

De manière analogue, la deuxième série d'estimations évalue l'impact des effets de routes et des frontières sur la volatilité des prix relatifs entre deux villes. La régression correspondante est la suivante :

$$std.dev \left[\ln(P_{ikt} / P_{jkt}) \right] = \beta_0 + \beta_1 \ln(RoadDist_j) + \beta_2 Border_{RWA-RDC,j} + \beta_3 Border_{RWA-BDI,j} + \beta_4 Border_{RDC-BDI,j} + \delta_{i,j} + \delta_k + \varepsilon_k \quad (2)$$

A nouveau, une plus grande distance entre deux villes devrait augmenter la variabilité des prix, alors que l'effet de la frontière au Rwanda et au Burundi devrait être moindre que les deux autres frontières, l'effet pourrait même être négatif. A noter que cette deuxième série d'estimation utilise des données en coupe transversale, alors que la première série d'estimations utilise des données de panel.

Résultats

Le tableau A1 reporte les résultats des estimations de régressions avec les prix relatifs comme variable dépendante. La première colonne contient les estimations de l'équation en (1). Tous les coefficients ont le signe attendu. La distance, par route, entre deux villes a effectivement un effet positif et significatif sur les prix relatifs. Dans notre échantillon, la distance inter-ville moyenne étant de 550 kilomètres, une réduction de cette distance de 1 kilomètre réduirait les prix relatifs de 0,016% ($=0,082/550$). Les coefficients des variables binaires « frontière » ont tous un effet positif et statistiquement significatif, bien que de magnitudes différentes. L'impact de la frontière entre le Burundi et le Rwanda (0,026) sur les prix relatifs est équivalent à rajouter 174 kilomètres supplémentaires ($=550/0,082*0,272$) entre deux villes de chaque côté de cette frontière, alors que l'impact des frontières entre le Burundi et la RDC, et entre la RDC et le Rwanda équivaut à ajouter respectivement 1824 et 1549 kilomètres. Dans la colonne (2), une seule variable binaire d'effet de frontière est incluse, au lieu des trois variables binaires, et le coefficient sur la distance des routes ne varie pas considérablement. Etant donné que nous incluons plus de villes rwandaises (32) que burundaises (25) ou congolaises (22), un test de la robustesse des résultats consiste à réduire le nombre de villes rwandaises. La colonne (3) présente donc les estimations de la régression de référence en (1) avec une taille d'échantillon réduite à 20 villes rwandaises. Les résultats ne varient pas significativement. Les données détaillées du réseau routier permettent l'estimation d'une mesure du temps de trajet moyen entre deux villes de l'échantillon. Dans la colonne (4), la mesure de distance par route (en kilomètres) est remplacée par cette mesure de temps de trajet moyen, en heures, entre deux villes. Une fois de plus, les résultats ne sont statistiquement pas différents de la régression de référence en (1).

Les résultats, par marchandises, des estimations des effets des différentes frontières et de la distance par route sont présentées dans le tableau A2. Les coefficients de la distance par route sont statistiquement et positivement significatifs pour toutes les marchandises, alors que les effets frontières ne sont pas significatifs pour le poisson. A propos de ces effets frontières, le coefficient sur la variable frontière entre le Rwanda et le Burundi est négatif et significatif pour le bœuf et les haricots.

Le tableau A3 présente les résultats des estimations de la volatilité des prix relatifs. Les colonnes (1) et (2) correspondent à l'estimation de l'équation en (2) avec, respectivement, l'échantillon complet et l'exclusion de certaines villes rwandaises. Dans les spécifications (3) et (4), la mesure de distance par route (en kilomètres) est remplacée par la mesure de temps de trajet (en heures). Le coefficient sur la variable « distance par route » est significatif et à peu près égale à 0,0011 dans toutes les estimations. Un kilomètre supplémentaire entre deux villes augmenterait la volatilité des prix relatifs de 0,00002, correspondant à un effet nettement supérieur à celui estimé par Engel et Rogers (1996) pour la frontière entre le Canada et les Etats-Unis (0,00000057). Les coefficients des

variables binaires sont tous positifs excepté l'effet frontière entre le Rwanda et le Burundi suggérant une preuve de l'influence d'une union douanière. Pour finir, le tableau A4 présente les résultats des estimations des effets du réseau routier et des frontières sur la volatilité des prix relatifs par marchandises.

Tableau A1 : Régressions de Référence (Variable Dépendante : Prix Relatifs

	$ \ln(P_{ikt} / P_{jkt}) $			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln distance route (km)	0,082***	0,102***	0,094***	
	[0,002]	[0,002]	[0,002]	
Ln distance route (heures)				0,081***
				[0,001]
Frontière		0,175***		
		[0,002]		
Frontière : BDI-RDC	0,272***		0,260***	0,245***
	[0,003]		[0,004]	[0,004]
Frontière : BDI-RWA	0,026***		0,016***	0,027***
	[0,003]		[0,003]	[0,003]
Frontière : RDC-RWA	0,231***		0,198***	0,209***
	[0,003]		[0,003]	[0,003]
Nbr. observations	199'512	199'512	144'948	199'512
R-carré	0,37	0,35	0,34	0,37
Echantillons	complet	complet	sélection RWA	complet

Ecarts-types groupés par duo de villes entre crochets. *significatif à 10% ; **significatif à 5% ;

***significatif à 1%. Toutes les régressions contrôlent pour les effets de ville_i, ville_j, et mois-année.

Source : Calculs des auteurs

Tableau A2 : Prix Relatifs par Marchandises (Variable Dépendante :

$$\left| \ln(P_i / P_j) \right|$$

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Bœuf	farine de maïs	farine de manioc	haricot	huile de palme	Graine de maïs	poisson frais
Ln distance route (km)	0,097***	0,046***	0,081***	0,140***	0,061***	0,048***	0,021***
	[0,009]	[0,009]	[0,010]	[0,017]	[0,007]	[0,013]	[0,009]
Frontière : BDI-RDC	0,278***	0,285***	0,433***	0,437***	0,014	0,195***	0,046
	[0,015]	[0,016]	[0,015]	[0,024]	[0,011]	[0,018]	[0,038]
Frontière : BDI-RWA	-0,078***	0,313***	0,025**	-0,083***	0,074***	0,037***	-0,062
	[0,011]	[0,009]	[0,010]	[0,013]	[0,010]	[0,012]	[0,052]
Frontière : RDC-RWA	0,516***	0,024**	0,250***	0,462***	0,241***	0,083***	0,130***
	[0,015]	[0,010]	[0,013]	[0,022]	[0,013]	[0,015]	[0,019]
Nbr. Observations	18'052	37'172	39'438	39'438	18'185	36'163	11'064
R-carré	0,59	0,46	0,62	0,70	0,37	0,50	0,29

Ecarts-types groupés par duo de villes entre crochets. *significatif à 10% ; **significatif à 5% ; ***significatif à 1%. Toutes les régressions contrôlent pour les effets de ville_i, ville_j, et mois-année.

Source : Calculs des auteurs

Tableau A3 : Régressions de Référence (Volatilité des Prix Relatifs)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln distance route (km)	0,011*** [0,002]	0,012*** [0,002]		
Ln distance route (heures)			0,011*** [0,002]	0,011*** [0,002]
Frontière : BDI-RDC	0,024*** [0,005]	0,023*** [0,006]	0,021*** [0,006]	0,020*** [0,006]
Frontière : BDI-RWA	-0,016*** [0,004]	-0,022*** [0,005]	-0,017*** [0,004]	-0,021*** [0,005]
Frontière : RDC-RWA	0,008** [0,003]	0,004 [0,004]	0,004 [0,004]	0,001 [0,001]
Nbr. Observations	15'993	11'021	15'993	11'021
R-carré	0,47	0,45	0,47	0,45
Echantillon	complet	sélection RWA	complet	sélection RWA

Ecarts-types groupés par duo de villes entre crochets. *significatif à 10% ; **significatif à 5% ; ***significatif à 1%. La variable dépendante est la volatilité des prix relatifs dans (2). Toutes les régressions contrôlent pour les effets de ville_i, ville_j, et produits.

Tableau A4 : Volatilité des Prix Relatifs par Marchandises

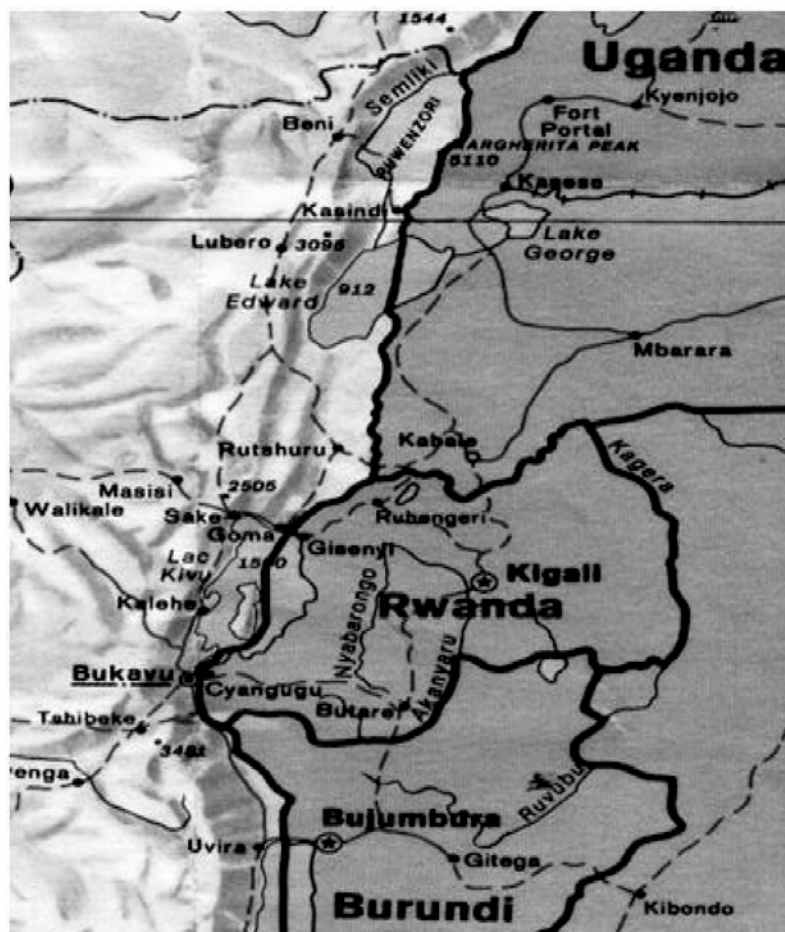
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	bœuf	farine de maïs	farine de manioc	haricot	huile de palme	graine de maïs	poisson frais
Ln distance route (km)	0,001	0,016***	0,028***	-0,001	-0,001	0,011***	0,013**
	[0,002]	[0,004]	[0,004]	[0,003]	[0,002]	[0,003]	[0,005]
Frontière : BDI-RDC	0,042***	0,021***	0,051***	0,015***	0,031***	0,014***	-0,065
	[0,006]	[0,007]	[0,006]	[0,005]	[0,006]	[0,008]	[0,043]
Frontière : BDI-RWA	-0,011**	0,015***	-0,009**	0,035***	-0,018***	-0,007	-0,362***
	[0,005]	[0,005]	[0,004]	[0,003]	[0,006]	[0,006]	[0,045]
Frontière : RDC-RWA	-0,034***	0,050***	0,089***	0,054***	-0,054***	0,038***	-0,102***
	[0,004]	[0,005]	[0,006]	[0,005]	[0,003]	[0,006]	[0,009]
Nbr. observations	2'278	2'415	2'415	2'415	2'278	2'414	1'778
R-carré	0,75	0,86	0,90	0,89	0,80	0,81	0,68

Ecarts-types groupés par duo de villes entre crochets. *significatif à 10%; **significatif à 5%; ***significatif à 1%. La variable dépendante est la volatilité des prix relatifs dans (2). Toutes les régressions contrôlent pour les effets de ville_i et ville_j.

Annexe 2 : L'Enquête sur les Commerçants Transfrontaliers

Une enquête sur les commerçants transfrontaliers, les officiels et autres parties prenantes fut menée entre mi-juillet et mi-septembre 2010 à 4 postes-frontières clés dans la région des Grands Lacs : Uvira-Bujumbura (entre la RDC et le Burundi); Bukavu-Cyangugugu (entre la RDC et le Rwanda); Goma-Gisenyi (entre la RDC et le Rwanda) et Kasindi-Mpondwe (entre la RDC et l'Ouganda), voir la figure A3.

Figure A3 : Postes-Frontières clés de l'enquête



Une équipe de recherche (10 personnes au total) fut composée d'un consultant international et de deux professeurs en chef de l'Université Catholique de Bukavu (UCB), basée à Bukavu en RDC. Des enquêteurs locaux, principalement des étudiantes féminines de l'UCB et des facilitateurs locaux à chaque poste-frontière complétèrent l'équipe²². Permettant une efficacité accrue, les enquêtes furent menées selon une approche ethnographique, consistant à observer les communautés avant de mener les enquêtes (Maxwell, 2005). L'équipe visita les postes-frontières afin d'observer ces différents points de passage et les nombreuses agences y opérant. Les entretiens furent

principalement menés dans les habitations ou bureaux des personnes, et également sur les marchés. Les visites des marchés avoisinants et des communautés des bidonvilles résidentiels proches des frontières furent des éléments importants pour se faire une idée des conditions socio-économiques des commerçants transfrontaliers.

La collecte de données reposa sur des entretiens menés avec deux groupes ; les commerçants et les parties prenantes (principalement des officiels). Un total de 181 commerçants fut interviewé, dont 100 de manière approfondie, et 81 personnes participèrent à 8 focus groupes. Un total de 58 officiels ou autres parties prenantes furent interviewés, dont 54 prirent part à des entretiens directifs et détaillés, et 4 à des entretiens libres, sur chaque site à l'exception de Cyangugu. Les parties prenantes interviewées furent des officiels de haut rang et de rang moins élevé, travaillant pour les douanes, la police, l'immigration, l'armée et les services de renseignement, et quelques membres d'organisations non gouvernementales locales. Les focus groupes avec les commerçants furent organisés autour de 10 grandes questions mises en correspondance avec les questions clés posées lors des entretiens individuels. Chaque groupe fut composé d'un maximum de 11 participants, dura en moyenne une heure et trente minutes et se déroula dans des lieux neutre, à l'exception du poste-frontière de Gatumba où la session dura près de 2 heures.

Considérant le caractère sensible des questions abordées, principalement celles liées au harcèlement par les officiels et les problématiques de genre, les instruments d'enquêtes furent standardisés autant que possible, mais adaptés aux réalités locales. Les entretiens furent conçus de manière à permettre aux participants de raconter leur histoire, d'instaurer un dialogue et de développer des relations de confiance – l'objectif de ce projet fut d'être à l'écoute des gens (Seidman 2006, 85-87). Après que chaque outil fut testé en juillet 2010, les instruments d'entretien furent modifiés plusieurs fois afin de répondre au contexte du pays. Un effort fut mené pour conserver une similarité dans les questions et permettre une comparaison des problématiques aux quatre postes-frontières. Toutes les entretiens individuels et les focus groupes furent menés dans un lieu neutre et facilement accessible.

Associer un consultant international et des consultants locaux fut très important dans la conduite de ce projet. Une limitation évidente de ce projet fut que les deux consultants locaux étaient originaires de la RDC. Durant les élections au Rwanda, en août 2010, les chercheurs en chef congolais ne purent conduire les enquêtes avec les officiels rwandais. Pour surmonter ce problème, des observateurs et facilitateurs locaux de chaque poste-frontière furent recrutés pour travailler sur le projet afin d'atténuer le plus possible ces biais. De plus, l'équilibre de genre au sein de l'équipe (6 femmes et 4 hommes) a permis de garantir un point de vue objectif sur ces problématiques de genre.

Les détails complets de l'enquête, du questionnaire et questions posées lors des interviews de groupe sont disponibles dans le rapport de Hossein et al (2010).

Notes

1. Le chapitre 2 du volume I relatif à la dynamique institutionnelle se concentre sur ces questions ainsi que des contraintes politico-économiques limitant les progrès à leur résolution.
2. Ces dernières années, les données officielles de la RDC n'ont pas été transmises aux Nations Unies. Nous utilisons donc les exportations de chaque pays partenaire pour palier à ce manque.
3. Bien qu'il n'existe aucun tarif légal sur les exportations, les commerçants sont souvent amenés à payer un droit de douane.
4. Un document d'Alerte Internationale (2010) fournit des informations importantes sur la nature des biens transportés et les conditions auxquelles sont confrontés les commerçants passant au poste-frontière de Goma-Gisenyi. Mthembu-Salter (non daté), Coulibaly et Maburuki (2006) et Masinjila (2009) fournissent également de précieux renseignements à ce sujet.
5. Le 4^{ème} cycle d'analyse du Cadre Intégré de Classification de la Sécurité Alimentaire (Integrated Food Security Phase Classification ou IPC) conduit par le Ministère de l'Agriculture avec le soutien de la FAO.
6. La mesure de l'activité économique dans les régions où les activités sont essentiellement informelles est évidemment difficile. Récemment, une approche alternative de mesure du PIB/activité économique national, régional et sous-régional s'est développée en utilisant l'intensité lumineuse émise de nuit et mesurée par satellites. Henderson et al. (2009) démontrent qu'il y a une forte corrélation, au niveau national, entre le niveau de l'intensité lumineuse nocturne et le PIB mesuré. Cela indique que ce type d'information est utile pour obtenir une photographie de la distribution géographique de l'activité économique.
7. A moyen et à plus long terme alors qu'une plus grande stabilité sera ancrée et que la production agricole sera restaurée en RDC, le potentiel résidera dans l'exportation de produits agricoles de la RDC vers les grandes agglomérations en croissance telles que Bujumbura, Kigali, Kampala et d'autres villes dans les pays des Grands Lacs, mais aussi vers Nairobi et Dar-es-Salaam. Cela soulèvera des questions de conformité avec les barrières standards et non-tarifaires pouvant limiter le commerce de ces produits. Pour cela, une coopération régionale accrue sera nécessaire.
8. Indicateur de Développement Mondial (WDI).
9. Rapport d'Alerte Internationale "La Traversée", juin 2010.
10. Les données officielles de la DGDA pour août 2010 montrent que dans le Nord Kivu moins de 20% des 547 agents sont des femmes.
11. Cela malgré le Décret No.036/2002, du 28 mars 2002 indiquant que seules 4 agences sont légalement habilitées à opérer aux frontières : la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), la Direction Générale de Migration (DGM), les services du Programme National de l'Hygiène aux Frontières (PNHF), et l'Office Congolais de Contrôle de qualité (OCC). Ce décret fut renforcé par « l'Ordre Opérationnel » de décembre 2010 du Vice-Premier Ministre en charge de la sécurité et de l'intérieur. Néanmoins, les enquêtes de terrain menées pour ce rapport ont montré que la présence de fonctionnaires de 10 à 15 agences différentes n'est pas inhabituelle aux postes-frontières Est de la RDC.
12. La situation a changé du côté rwandais de la frontière où d'importantes constructions ont permis la création de nouveaux bâtiments pour l'immigration et les douanes, une amélioration des routes et de l'éclairage des rues.
13. Cette zone est parfois appelé la frontière « verte ».
14. Une raison fournie est que la DSI est vendue 8 dollars US. Une alternative possible serait de ne pas charger de frais pour ce document.
15. Cela n'est pas entièrement vrai puisque, dans le monde, beaucoup d'agences administrant les frontières ont fait preuve d'honnêteté bien avant l'utilisation des ordinateurs.
16. Tiré de la retranscription des entretiens avec un groupe de commerçants à Bukavu en mars 2011.
17. Par exemple, des fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture furent rencontrés au poste-frontière de Ruzizi 1, malgré l'Ordre Opérationnel. Le chef local de l'agriculture a produit une lettre signée par le

Ministre des Télécommunications, sur un papier à en-tête du Vice-Premier Ministre, reconnaissant l'utilité de l'agriculture à la frontière et recommandant sa présence. Cette lettre constitue une autorisation suffisante, selon les autorités de l'agriculture locales, pour justifier leur présence et collecter des frais à la frontière.

18. Une option serait de recruter, au cas par cas, un coordinateur local de frontière sur base du mérite et issu d'une des agences autorisées aux frontières. Il ne paraît pas nécessaire de nommer une seule agence comme coordinateur unique de toutes les frontières étant donné que les situations peuvent varier significativement d'un poste à l'autre.
19. Voir Cantens et al (2011).
20. Une augmentation brutale du trafic peut, par exemple, être anticipée.
21. L'analyse de Brenton et Portugal (2011) fournit un rapport plus détaillé de l'approche et de la liste des villes et marchés présents dans l'échantillon.
22. Au poste-frontière de Kasindi-Mpondwe, l'équipe de recherche locale ne fut pas capable de mener les recherches en Ouganda. Ils interviewèrent les officiers ougandais et conduisirent les focus groupes avec les commerçants ougandais du côté congolais de la frontière.

Références

- Banque Mondiale* (2010) « Skeins of Silk: Borderless Bazaars and Border Trade in Central Asia », Washington DC
- Brenton, Paul and Alberto Portugal* (2011) « Road Infrastructure, Border Effects, and Agricultural Prices in the Great Lakes Region », background paper.
- Cantens, T., G. Raballand, N. Strychacz, and T. Tchouawou* (2011) « Reforming African Customs: The Results of the Cameroonian Performance Contract Pilot », Africa Trade Policy Note No. 13, World bank Washington, <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTRADE/Resources/13ReformingAfricanCustomsREDESIGN2.pdf>.
- Coulibaly, Kalamogo and Tembo Maburuki* (2006) « Cross-Border Trade in Rwanda », mimeo, World Bank.
- Engel, C., Rogers, J.*, (1996) « How Wide is the Border ? » *American Economic Review*, 86, 1112-1125, December.
- Hossein, Caroline Shenaz, Jean-Baptiste Ntagoma and Celestin Bashinge Bucekuderhwa* (2010) « Risky Business? Poor Women Food Traders in the Borderlands of Congo, Uganda, Rwanda and Burundi », background paper for this report.
- International Alert* (2010) « La Traversée: Petit Commerce et Amélioration des Relations Transfrontalières entre Goma (RD Congo) et Gisenyi (Rwanda) », rapport, Juin 2010.
- Integrated Food Security Phase Classification (IPC)*, July 2009.
- Masinjala, Masheti* (2009) « Gender Dimensions of Cross-Border Trade in the East African Community – Kenya/Uganda and Rwanda/Burundi Border », African Trade Policy Centre, Working Paper No. 78.
- Mthembu-Salter, Gregory* (undated) « Evaluating Intra-African Trade: The case of Cyangugu-Bukavu », mimeo.

- PAM* (2009) Enquête sur les conditions socio-économiques des déplacés et population hôtes dans le Sud Kivu, WFP Sud Kivu.
- Seidman, Irving* (2006) « Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences », New York : Teachers College Press.
- Ulimwengu, John & Funes, Jose & Headey, Derek D. & You, Liang* (2009). « Paving the Way for Development: The Impact of Road Infrastructure on Agricultural Production and Household Wealth in the Democratic Republic of Congo », 2009 Annual Meeting, July 26-28, 2009, Milwaukee, Wisconsin 49292, Agricultural and Applied Economics Association.
- UNHCR* (2010) Internal Displaced People Fact Sheet, Democratic Republic of Congo, May 2010.
- SIDA* (2009) Country Gender Profile, The Democratic Republic of Congo.

"Citation : Marius Brühlhart et Mombert Hoppe, 2012, "Intégration Régionale dans la Région Inférieure du Congo : ouverture du goulot d'étranglement Kinshasa-Brazzaville", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 213-264.

Cet article a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xv-xix de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.

Nous remercions MM. Johannes Herderschee, et Olivier Cadot pour leurs précieux conseils.

Le sondage sur les firmes commerciales à Kinshasa et Brazzaville a été réalisé par Alexander van Hoeken, avec l'assistance de Daniel Mberi. Les prix au détail des marchés de Kinshasa et Brazzaville ont été répertoriés par Aimé Mpamfi Schina. L'étude sur Kisangani a été réalisée par Yves Birere. Nous tenons à souligner l'importante contribution de l'ensemble de ces collaborateurs. Nous remercions Christophe Mager pour les cartes d'éclairage nocturne. Les conseils obtenus de MM. Claude Baissac, Christophe Bösch et Markus Scheuermaier doivent aussi être soulignés. Finalement, nous désirons remercier tous nos partenaires d'entrevue à Kinshasa et Brazzaville pour leur disponibilité et leur expertise.

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."



Chapitre 4

Intégration Régionale dans la Région Inférieure du Congo : Ouverture du Goulot d’Etranglement Kinshasa-Brazzaville

Marius Brühlhart et Mombert Hoppe

Sommaire

Ce rapport explore les possibilités d’intégration économique transfrontalière pour la région inférieure du Congo. Nous tentons de quantifier les opportunités commerciales latentes en plus d’identifier leurs principaux obstacles et de formuler des politiques adaptées à cet environnement économique et politique.

Le volume officiel du commerce bilatéral entre la RDC et la RC, ainsi que le volume commercial enregistré en termes de volume de marchandise en transit et le commerce avec l’Angola, sont plutôt modestes. Le commerce formel entre la RDC et la RC s’avère moins développé qu’il ne l’était dans les années 1980. Cependant, nous avons aussi des preuves qu’il existe une activité commerciale informelle significative.

Étant donné son importance en termes démographique et économique, nous avons ciblé la région de Kinshasa-Brazzaville pour notre recherche - région qui, d’ici 2025, est en voie de devenir la plus grande agglomération d’Afrique, et qui sert de point d’entrée vers de larges populations de son arrière-pays. Le lien entre Kinshasa et Brazzaville s’avère être le principal frein à l’intensification des relations économiques entre les deux Congo. Des mesures modestes mais concrètes pour lier ces « voisins naturels » pourraient paver la voie à une intégration régionale et servir de complément à des accords plus ambitieux et institutionnellement plus exigeants. De plus, les politiques d’intervention qui faciliteraient les échanges transfrontaliers auraient un impact plus important en étant, en premier lieu, établies entre les deux capitales qu’en d’autres points, plus éloignés, du pays. Finalement, la facilitation du transport et du commerce par le Pool Malebo créerait des routes de ravitaillement concurrentes vers les ports maritimes de l’Atlantique, qui pourraient servir, en quelque sorte, d’assurance en cas de blocage d’une de ces routes.

Nous observons des coûts de transport de passagers et de marchandises très élevés entre Kinshasa et Brazzaville. Un voyage, pour une personne, à bord d'un navire officiel coûte généralement entre 20 et 40 dollars américains (USD), ce qui représente 40 à 80% du revenu mensuel moyen d'un résident de Kinshasa. Les coûts commerciaux des marchandises passant par le Pool Malebo, d'une distance de 3,5 km, ont été estimés entre 3 et 30 pourcent de la valeur FOB (sans frais à bord). Les deux tiers de ces coûts sont attribués aux coûts administratifs et aux délais aux frontières. Les formalités à ces frontières, tant pour les personnes que pour les marchandises sont lentes, complexes et mal administrées. La corruption, les incivilités et la violence sont répandues.

Le transport officiel de passagers sur le Pool Malebo est contrôlé par un duopole composé de deux opérateurs publics. Les activités des opérateurs privés sont autorisées mais uniquement selon un strict régime de quota et sont soumises à des frais exorbitants payés aux entreprises du duopole. Nous considérons que le niveau des prix pour une traversée du fleuve à Kisangani, représentant une situation comparable mais n'étant pas coupée par une frontière nationale, est environ 300 fois moins élevé que pour une traversée du Malebo Pool, avec un nombre de passagers par tête environ 175 fois plus élevé. Le trafic formel entre Kinshasa et Brazzaville correspond au cinquième du volume du trafic entre Berlin-Est et Berlin-Ouest à l'époque du Mur de Berlin.

Nous constatons que les coûts frontaliers élevés et la faiblesse de l'intensité des échanges causent une segmentation significative des deux marchés. Il semble possible de tirer de ces deux phénomènes un lien de causalité. Notre étude sur les prix de détail à Kinshasa et Brazzaville démontre que les prix moyens pour les produits locaux de base sont équivalents à travers les marchés à l'intérieur de chaque ville du pays. Lorsque nous comparons les prix des produits de base, à travers les deux villes nous remarquons qu'ils sont statistiquement significativement plus élevés si cette marchandise a eu à traverser le fleuve. Nous estimons cette marge de prix à près de 20%. Bien que la route Matadi-Kinshasa-Brazzaville semble la plus utilisée, selon les statistiques officielles, les prix des importations d'outremer semblent plus élevés à Kinshasa qu'à Brazzaville. De telles différences de prix semblent indiquer que de nombreuses opportunités d'arbitrage des prix, via les échanges commerciaux, ne sont pas exploitées.

En utilisant une méthode de sondage axée sur des évaluations d'entreprises actives dans le commerce fluvial, il nous est possible d'estimer leurs changements de comportement en termes économiques à des hypothétiques des coûts liés au commerce. Nous calculons une élasticité élevée du volume des échanges aux coûts commerciaux affectant la traversée du Pool Malebo. Selon nos estimations, cette élasticité pourrait même excéder la valeur de 1. Cela signifie que des coupes de prix pour le transport sur le Pool Malebo stimuleraient une vaste augmentation du commerce - si vaste qu'elles pourraient augmenter les revenus pour les opérateurs de transport et les douanes. Faciliter le commerce transitant au Pool Malebo intensifierait tout particulièrement les échanges de produits locaux et favoriserait les petits producteurs dans ce marché.

Les décideurs politiques, qui peuvent-ils faire? Bien que des projets d'infrastructures financés par l'étranger soient en discussion, leurs réalisations et leurs viabilités demeurent incertaines. En conséquence, nous étudierons les différentes options de mesures de régulation qui s'offrent aux décideurs politiques ainsi que des interventions ciblées de la part de bailleurs de fonds pour favoriser une approche ascendante de l'activité entrepreneuriale locale.

Nous proposons que les procédures douanières soient alignées avec les décrets présidentiels en vigueur et que la restriction du nombre d'agences de prélèvement présentes aux postes frontaliers soit enfin appliquée avec plus de rigueur. En plus de simplifier les procédures douanières et de rendre les structures tarifaires plus transparentes, nous proposons une libéralisation du marché du transport fluvial. De telles mesures seraient peu coûteuses, produiraient d'importants gains pour la population en général, devraient être relativement facile à appliquer étant donné la proximité des sièges de gouvernement et pourraient démontrer de façon symbolique la bonne volonté politique entre les deux nations.

Nos recommandations peuvent servir de compléments aux réformes globales sur la facilitation du commerce à travers d'ententes commerciales régionales et de réformes douanières, telles que proposées à l'Etude diagnostique sur l'intégration du commerce (Banque mondiale, 2010c). Elles peuvent aussi être vues, du moins à moyen terme, comme des substituts au projet de construction d'un pont qui relierait Kinshasa à Brazzaville. En complément, nous pourrions aussi envisager l'obtention d'appuis techniques, d'ajustements financiers et de financements d'infrastructures par des donateurs étrangers.

I. Introduction

Ce rapport explore les possibilités d'une intégration économique régionale fructueuse dans la région inférieure du Congo, principalement entre la République démocratique du Congo (RDC) et la République du Congo (RC). Notre objectif consiste à quantifier les opportunités commerciales latentes dans cette région, à déterminer les principaux obstacles à leur réalisation et à formuler des propositions concrètes afin de favoriser une meilleure intégration transfrontalière pour les deux pays.

La RDC et la RC possèdent un énorme potentiel économique. Si la situation politique demeure stable et que les problèmes de sécurité s'amenuisent, la production du secteur des exportations des deux régions devrait augmenter. Une telle prévision n'est, bien entendu, pas sans risques. Compte tenu du passé tumultueux et de la complexité de la composition ethnique et sociale des deux pays, de possibles renversements de situation ne peuvent être ignorés. Nous mentionnerons ici trois exemples pour illustrer le potentiel économique de la région: le fleuve Congo est considéré par les experts comme étant la plus vaste source d'énergie hydroélectrique inexploitée au monde; la valeur de la forêt tropicale comme puits de carbone est destinée à augmenter; et de nouvelles découvertes pourraient bien émerger de la zone pétrolière de Kizomba, dans l'estuaire congolais. En

outre, la base manufacturière de la RDC a été gravement affectée par la mauvaise gestion sous le régime de Mobutu et par les guerres qui ont suivi. En plus, quelques activités industrielles devraient reprendre si la stabilité pouvait être maintenue en RDC et en RC. De sérieuses contraintes, dont les institutions fragilisées, un faible capital humain et un capital social épuisé, ont entravé une industrialisation rapide. Cependant, les prévisions économiques à moyen terme pour les deux Congo sont certainement positives (voir aussi Ulloa et coll., 2009).

Ce rapport permet une analyse se basant sur de nouvelles données et prévoit une série de recommandations liées au commerce. Nous présentons d'abord, dans la Section 2, un compte-rendu descriptif de l'économie de la région inférieure du Congo. Un tel exercice fait face à de graves défis engendrés par une quasi-complète absence de données systématiques. Nous pouvons néanmoins travailler à partir de quelques données statistiques informatives provenant de sources locales et internationales. Dans la Section 3, nous présentons et analysons deux approches de collecte de données spécifiquement menées pour notre rapport. Dans un premier temps, nous comparons les prix au détail à Kinshasa et Brazzaville comme un indicateur du degré d'intégration du marché. Notre seconde approche est basée sur un ensemble d'entrevues menées avec des sociétés commerciales de Kinshasa et Brazzaville. Les réponses recueillies lors de ces entretiens nous permettent de faire quelques estimations brutes du potentiel commercial latent entre les deux villes, et nous permettent également d'identifier les principales contraintes existantes à la réalisation de ce potentiel. Nous portons ensuite, dans la Section 4, un regard plus général sur les principaux obstacles à l'intégration transfrontalière du point de vue du transport fluvial. Nous élaborons, dans la Section 5, un ensemble de recommandations liées à l'intégration économique pour finalement conclure dans la section 6.

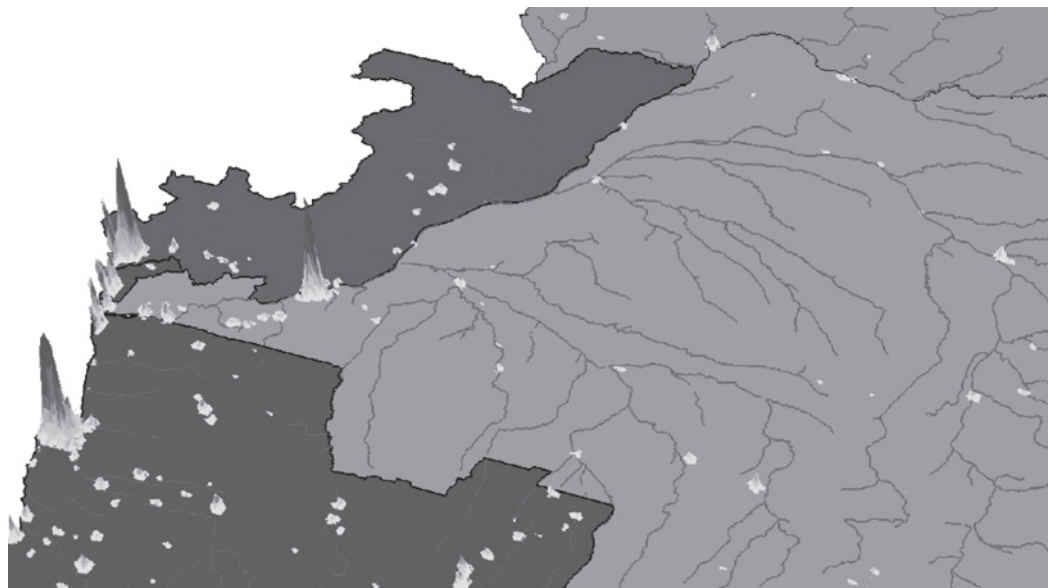
II. Échanges économiques transfrontaliers dans la région inférieure du Congo

2.1. La géographie économique de la région inférieure du Congo

La région inférieure du Congo ne possède que quelques centres économiques¹. Les plus importants se concentrent autour de la région de Kinshasa-Brazzaville et des régions côtières. Henderson et al. (2009) ont créé une approche pour mesurer l'activité économique et le développement des pays grâce à l'imagerie satellite et à l'intensité lumineuse perceptible durant la nuit². La Figure 4.1 offre une représentation tridimensionnelle de l'intensité de l'éclairage nocturne moyenne pour l'année 2009 en Angola, en RCA, en RDC et en RC. Cette carte montre clairement la concentration de l'activité à Kinshasa-Brazzaville, Luanda, et le long de la côte Atlantique, autour du delta du Congo (Soyo, Banana, Cabinda, Pointe Noire)³. Ces centres économiques,

tels que représentés par cette méthode, sont demeurés stables entre 1992 et 2009. Mis à part l'agglomération de Kinshasa-Brazzaville, les régions intérieures paraissent dénuées d'éclairage nocturne.

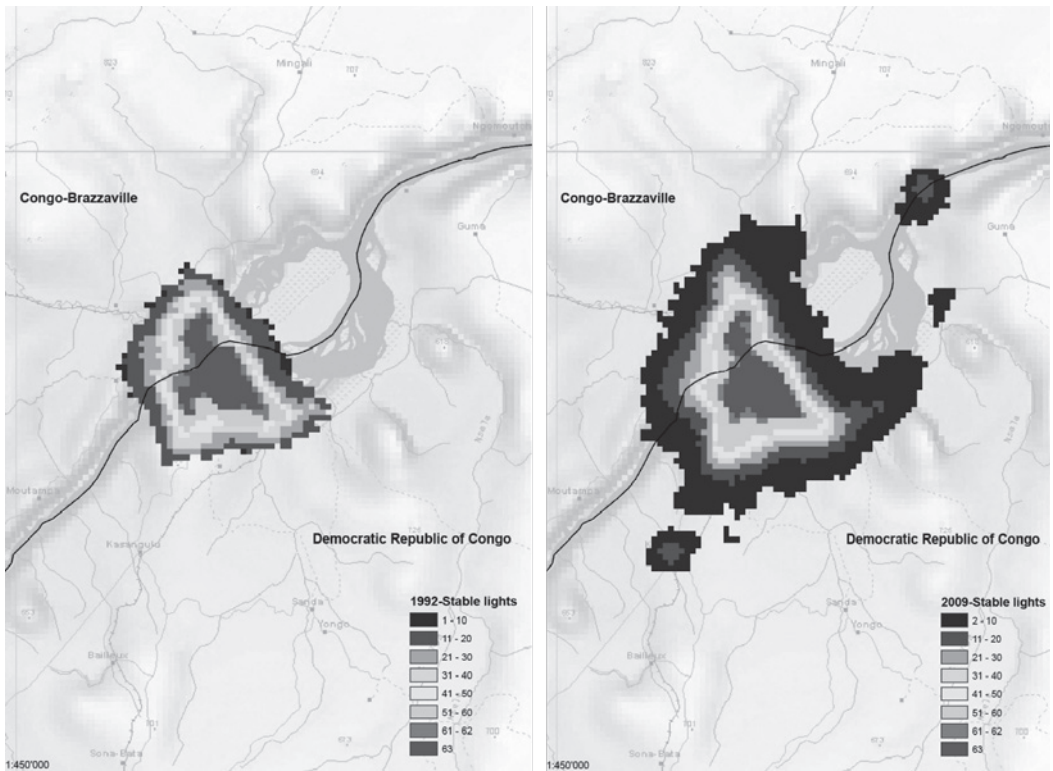
Figure 4.1. Éclairage Nocturne dans la région inférieure du Congo, 2009



Note : Les pays au nord-ouest de la RC ne sont pas montrés

Kinshasa-Brazzaville se classe maintenant au troisième rang des agglomérations urbaines en Afrique de par sa population. Les estimations suggèrent qu'elle pourrait devenir la métropole la plus importante d'Afrique, ce qui la placerait au 11ème rang des villes les plus importantes du monde, d'ici 2015. La région de Kinshasa-Brazzaville s'impose donc comme un important nœud régional de l'activité économique. En effet, étant traversée par une frontière internationale, cette agglomération s'avère le lieu évident des échanges commerciaux transfrontaliers entre les deux Congo. La Figure 4.2 illustre le fait que ces deux capitales forment, en termes d'espace, une unité urbaine vraisemblablement homogène s'étant considérablement développée durant les deux dernières décennies. Selon les statistiques de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2010, Kinshasa compte actuellement quelques 8,8 millions d'habitants et Brazzaville en compte 1,3 millions, comparativement à 3,6 et à 0,7 millions respectivement en 1990. L'ONU (2010) s'attend à ce que la croissance de la population de Kinshasa soit la plus rapide au monde parmi les métropoles au cours des 15 prochaines années. La ville pourrait compter près de 15 millions d'habitants en 2025. Selon les prévisions, la population de Brazzaville devrait augmenter à 1,9 millions.

Figure 4.2 : Éclairage Nocturne à Kinshasa-Brazzaville, 1992 et 2009



La région de Kinshasa et son arrière-pays sont essentielles à l'économie de la RDC. Selon les estimations présentées au tableau 4.1, les trois provinces de Kinshasa, du Bas-Congo et de Bandundu, tout en accueillant environ 28 % de la population nationale, comptent pour 37% du PIB de la RDC et pour 56% de ses importations officielles⁴. En matière d'exportations cependant, la région est relativement peu importante avec seulement 17% des exportations officielles de la RDC. Cet écart est particulièrement prononcé pour Kinshasa, qui compte pour 21% du PIB national mais pour seulement 0,8% des exportations. Cela peut certainement s'expliquer, dans une large mesure, par la prédominance des matières premières dans l'ensemble des exportations de la RDC et par la spécialisation dans le secteur des services à Kinshasa. Ces statistiques indiquent qu'il existe un potentiel d'échange commercial inexploité dans la région occidentale de la RDC.

Pour résumé, le potentiel démographique et économique de Kinshasa et Brazzaville ainsi que leur rôle en tant que points d'entrée pour l'économie de l'arrière-pays démontrent l'importance de faciliter et promouvoir l'intégration économique entre ces deux capitales en éliminant les contraintes commerciales⁵.

Tableau 4.1 : Le Poids Économique de la RDC Occidentale, 2008

Région	Population		PIB		Exportations		Importations	
	Mio. habitants	% de la RDC	Mrd. USD	% de la RDC	Mrd. USD	% de la RDC	Mrd. USD	% de la RDC
Kinshasa	6,6	10,8	4,1	21,3	0,06	0,8	5,29	47,7
Bas-Congo	3,5	5,8	1,8	9,4	0,95	13,7	0,49	4,4
Bandundu	6,9	11,3	1,3	6,5	0,20	2,9	0,40	3,6
3 régions	17,0	27,9	7,2	37,2	1,21	17,4	6,17	55,7
RDC	61,0	100,0	19,2	100,0	6,94	100,0	11,08	100,0

Source : Banque Mondiale (2009a). Les échanges commerciaux formellement déclarés uniquement.

2.2. Échanges de biens et services : RDC et RC

La quantification des volumes commerciaux pour la région représente un défi car tant la RDC que la RC n'ont pas produit de statistiques officielles pour ses échanges commerciaux : les dernières données officielles pour la RDC datent de 1978 alors que la RC n'a fourni aucun rapport à la COMTRADE de l'ONU depuis 1995. En outre, une grande partie des échanges commerciaux transfrontaliers sont effectués de façon informelle. De plus, des procédures douanières irrégulières compliquent un peu plus l'interprétation des données, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation de la valeur des expéditions. Cependant, après vérification des données disponibles, nous croyons qu'elles sont néanmoins révélatrices. La part des échanges commerciaux officiellement déclarée, bien que représentant seulement une partie du commerce total, est importante pour la strate industrialisée de l'économie régionale, et représente l'une des plus importantes bases fiscales.

Le port de Matadi est le principal point d'entrée et de sortie du commerce d'outremer pour la région occidentale de la RDC. Le port de Matadi transite les deux tiers de la valeur des importations et plus des quatre cinquièmes du poids de la marchandise déplacée (voir Tableau 4.2)⁶. Certains envois sont scellés à Matadi et passent les formalités douanières à Kinshasa. Matadi représenterait donc une part considérablement plus importante en termes d'entrées physiques que ce qui est montré dans le Tableau 4.2. L'aéroport de Kinshasa est aussi un point d'entrée important, représentant environ 10% de la valeur des importations.

**Tableau 4.2 : Principaux Points d'Entrées des Importations
en RDC Occidentale, 2007**

Bureau de douanes	% des parts d'importations en termes de		
	valeur	poids	transactions
Matadi	65,05	84,17	65,20
Boma	0,02	0,02	0,06
Kinlau (port pétrolier)	0,54	0,65	0,32
Banana	1,22	0,16	0,57
Kimpangu (frontière angolaise)	0,00	0,00	0,00
Port de Kinshasa (port de fret d'ONATRA)	15,92	10,50	10,68
Aéroport de Kinshasa	9,47	0,27	15,82
Kinshasa Beach Ngobila (port de transbordeurs d'ONATRA)	0,07	0,11	0,28
AMI Congo	0,14	0,20	0,64
Congo Container	2,60	0,82	0,91
COMEXAS	0,30	0,10	0,26
Conti Lift	0,07	0,05	0,15
Terminal portuaire à conteneurs de Kinshasa (TCKP)	0,11	0,11	0,26
TTM	0,05	0,05	0,26
Agemat	0,10	0,12	0,45
Acover	1,43	1,12	1,53
British Car	0,07	0,03	0,04
Autres ports de Kinshasa	2,85	1,52	2,57
Total	100,00	100,00	100,00

Source : Nos propres calculs, basés sur des données de la DGDA.

Les statistiques commerciales officielles ne révèlent qu'une infime partie des importations officielles de la RDC provenant de la RC. Selon les données présentées au Tableau 4.2, les deux postes de douane susceptibles de faciliter le dédouanement des marchandises commerciales provenant des pays avoisinant, soit le poste de douane à Kimpangu (Angola) et le port de transbordeur Kinshasa Beach (RC), ne comptent qu'une faible part des importations⁷. Seuls les ports d'affrètement

de l'ONATRA à Kinshasa déclarent un volume significatif d'importations, comptant pour plus de 16% de la valeur des importations de la région occidentale de la RDC. Etant donné qu'il n'y a plus d'échanges commerciaux officiels en amont du fleuve (avec la RCA et le Cameroun), cela indique qu'il y aurait des importations officielles non négligeables depuis Brazzaville. Ces importations peuvent venir de deux sources: les importations d'outremer qui sont déchargées à Pointe Noire (RC) ou à Douala (Cameroun) et qui transitent par Brazzaville, ou les importations de biens produits dans la RC. Cependant, nous n'avons pu obtenir des données commerciales détaillées que pour le port de Kinshasa Beach alors qu'aucune statistique n'était disponible pour les ports d'affrètement. Les données détaillées obtenues auprès de la DGDA indiquent l'enregistrement de seulement cinq petites cargaisons en provenance de la RC en 2007, ne représentant pas plus qu'une fraction de 1% des importations de la région occidentale de la RDC. Les volumes d'importations enregistrés et qui ont transité par la RC sont plus élevés mais ne comptent également que pour moins d'un pourcent des importations de la région occidentale de la RDC. Les importations principales provenant de la RC sont le carburant (essence), les véhicules, les matériaux de construction, le ciment et l'eau minérale⁸.

Tableau 4.3 : Composition des importations de la RC provenant de la RDC, 2007

Code HS	Produits	Description	Importations de la RC provenant de la RDC		Importations mondiales de la RC		Part de la RDC dans les importations mondiales de la RC		Parts des produits des importations de la RC provenant de la RDC	
			poids (t)	valeur (USD 1 000)	poids (t)	valeur (USD 1 000)	poids (%)	valeur (%)	poids (%)	valeur (%)
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= 100*(1)/(3)	(6)= 100*(2)/(4)	(7)	(8)
	Tous les biens		79 164	17 968	2 703 483	1 597 524	2,93	1,12	100,00	100,00
2710191	Essence (diesel)		6 115	4 809	98 249	107 710	6,22	4,46	7,72	26,76
2710113	Essence («super»)		4 032	3 827	4 262	15 383	94,60	24,87	5,09	21,30
2523290	Ciment		58 346	2 571	319 856	29 620	18,24	8,68	73,70	14,31
2710117	Essence (standard)		1 943	1 578	2 070	15 920	93,86	9,91	2,45	8,78
7010920	Bouteilles de verre		855	753	1 514	1 360	56,46	55,34	1,08	4,19
8413810	Pompes		11	644	586	13 507	1,84	4,77	0,01	3,59
1101001	Farine de blé		3 450	539	34 734	14 651	9,93	3,68	4,36	3,00
9406000	Immeubles préfabriqués		45	528	895	7 714	5,00	6,85	0,06	2,94
1511900	Huile de palme raffinée		878	369	18 128	11 136	4,84	3,32	1,11	2,06
7312109	Fer/fils d'acier/câbles		23	255	389	3 616	5,83	7,06	0,03	1,42
1006301	Riz blanchi		679	138	18,823	6 365	3,61	2,17	0,86	0,77
8413910	Pièces de pompes		63	104	194	8 503	32,39	1,22	0,08	0,58
9015800	Instruments topographiques		52	97	179	6 975	29,03	1,39	0,07	0,54
3401110	Savon		27	84	1,139	1 013	2,34	8,28	0,03	0,47
3926909	Divers biens de plastique		22	67	260	1 031	8,61	6,49	0,03	0,37
2102100	Levure active		60	66	466	838	12,90	7,92	0,08	0,37
8711900	Motocyclettes		7	58	41	101	16,88	57,29	0,01	0,32
8409990	Pièces de moteur		9	56	641	2 585	1,40	2,18	0,01	0,31
0402290	Lait en poudre		67	54	498	834	13,38	6,49	0,08	0,30
2905110	Méthanol		20	52	496	654	4,03	8,00	0,03	0,29

Source : Ministère du Commerce de la RC

Les importations enregistrées provenant de la RDC comptent pour seulement 1.12 pourcent de la valeur totale des importations de la RC. Le Tableau 5 présente des données obtenues de la part des autorités de la RC et montre que 10% des importations formelles de la RC proviennent de trois biens : l'essence, les bouteilles de verre et les motocyclettes (voir la colonne (6) du Tableau 4.3). Ces données démontrent davantage les types de biens *officiellement* importés que les types de biens *effectivement* importés de la RDC. En effet, la plupart des échanges commerciaux transfrontaliers semblent échapper au contrôle régulier des autorités douanières. Ces statistiques globales présentent indubitablement une sous-estimation de la part réelle du commerce et indiquent qu'il y aurait un potentiel important d'expansion du commerce formel.

Les statistiques officielles sur les flux commerciaux entre la RDC et la RC sont en grande partie limitées à la marchandise de transit, qui semble connaître une augmentation. Selon les données officielles obtenues des autorités de la RDC, le poids des importations en transit qui provenaient de la RDC, était trois fois plus élevé en 2007 que lors des deux années précédentes. Ce type de commerce de transit s'est, semble-t-il, accentué les années suivantes. Briceño-Garmendia et Foster (2009) estiment à environ 8,6% la part des importations de la RC qui transite par la RDC. Les données du Tableau 4.4, tiré des statistiques officielles de la RDC, montrent de petits signes de revitalisation du commerce de transit depuis 2009. Ces données officielles sous-représentent la valeur des importations du commerce de transit. Par exemple, les tissus et vêtements transitant de Brazzaville vers Kinshasa proviennent principalement de l'Afrique occidentale et arrivent par Pointe Noire ou par Douala. Ces grands volumes de marchandise n'apparaissent pas dans les statistiques.

Tableau 4.4. RDC-RC Circulation des échanges commerciaux, 2007-2010

		2007	2008	2009	2010*
Valeur (USD 1 000)	RDC-RC	22 693	67 312	89 401	106 978
	RC-RDC	0	0	n.a.	17
Poids (tonnes)	RDC-RC	22 168	52 436	84 129	106 256
	RC-RDC	0	0	4 000	11 160
Envois	RDC-RC	370	797	1 543	2 022
	RC-RDC	0	0	1	2

Source : DGDA.

La marchandise transite principalement de Kinshasa vers Brazzaville (voir Tableau 4.4). Brazzaville est partiellement ravitaillée par Matadi et Kinshasa étant donné la faiblesse des infrastructures routières et ferroviaires en RC. Les coûts de transport

ferroviaire de Pointe Noire à Brazzaville sont de 90 à 165% plus élevés que les tarifs moyens par tonne-kilomètre imposés par les autres transporteurs ferroviaires africains (Pozzo di Borgo, 2008). De plus, les routes ne sont praticables que lors de la saison sèche. On rapporte aussi des menaces militaires sporadiques de la part d'anciennes factions rebelles. Des travaux de réfection de la route Pointe Noire-Brazzaville ont d'ailleurs été entrepris. L'achèvement de ces réparations est prévu pour 2012. Le gouvernement de la RC prépare aussi la privatisation et la réparation des chemins de fer, de la côte vers la capitale.

Les données sur les ports d'affrètement suggèrent une sous-estimation des volumes enregistrés et confirme les relations commerciales entre la RDC et la RC. Le volume d'échanges au port de Brazzaville a culminé à 590 000 tonnes en 1984 (desquelles 51% provenait du bois produit en amont du port) mais ne s'élevait qu'à 373 000 tonnes en 2009 (desquelles 8% provenait du bois, voir tableau 4.5). Toutefois, selon les données officielles du volume des importations de la RDC vers la RC et les données sur le transit en RDC, 101 000 tonnes ont été enregistré, alors que le port de Brazzaville reporte un volume de 343 000 tonnes provenant de Kinshasa. Plus de la moitié des échanges commerciaux traités au port de Brazzaville sont composés d'essence et de ciment. Le volume des envois vers Brazzaville excède celui des envois hors de Brazzaville d'un facteur de dix environ. Les envois de cargaisons semblent statistiquement sous-évalués. Selon des informations recueillies auprès des autorités portuaires de Kinshasa (ONATRA), le tonnage allant de Kinshasa à Brazzaville excèdent effectivement celui allant de Brazzaville à Kinshasa, bien que de seulement 40%. Ainsi, les données aux ports de Brazzaville et Kinshasa appuient notre thèse de la dominance de la route commerciale Matadi-Kinshasa-Brazzaville sur celle de Pointe Noire-Brazzaville-Kinshasa.

**Tableau 4.5. Composition de la Circulation des Biens Entrants
et Sortants au Port de Brazzaville, 2009**

	De Kinshasa vers Brazzaville		De Brazzaville vers Kinshasa	
	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>
Essence	131 915	38,4	17 981	61,0
Ciment	56 675	16,5	530	1,8
Farine	30 154	8,8	145	0,5
Bois	26 977	7,9	-	-
Produits en bois	26 297	7,7	146	0,5
Matériaux de construction et gravier	7 860	2,3	2 253	7,6
Eau minérale	6 282	1,8	472	1,6
Huile végétale	6 114	1,8	-	-
Véhicules	4 912	1,4	5 464	18,5
Savon	4 340	1,3	-	-
Conteneurs	2 991	0,9	76	0,3
Emballages vides	899	0,3	181	0,6
Sucre	756	0,2	0	0,0
Tôle	505	0,1	0	0,0
Produits chimiques	487	0,1	10	0,0
Arachides	483	0,1	-	-
Tôle ondulée	314	0,1	5	0,0
Autres	35 372	10,3	2 237	7,6
Total	343 333	100,0	29 500	100,0

Source : Port de Brazzaville (PABPS). Biens officiellement enregistrés uniquement.

2.3. Circulation de passagers

Le trafic de passagers sur le fleuve Congo est dominé par le trafic au Pool Malebo, le bassin qui sépare Kinshasa de Brazzaville. Le nombre de passages payés est estimé à 212 000 par année⁹. Nous avons obtenu quelques statistiques des autorités portuaires de Brazzaville et de l'ONATRA à Kinshasa. Ces données apparaissent dans le tableau 4.6. Moins de 5% du nombre total de voyageurs répertoriés proviennent de, ou se rendent vers une destination en amont du fleuve Congo. Selon ces mêmes statistiques, le nombre de passagers arrivant au port de Brazzaville est environ deux fois plus élevé que le nombre de passagers quittant Brazzaville, suggérant un problème de compilation des données.

Tableau 4.6. Circulation des Voyageurs Entrants et Sortants aux Ports de Brazzaville et de Kinshasa, 2009

	Passagers	%	Passagers	%
Données par le port de Brazzaville :	Vers Brazzaville		De Brazzaville	
Traversant de/vers Kinshasa	101 510	95,6	50 733	94,8
De/vers l'amont	4 620	4,4	2 787	5,2
Total	106 130	100	53 520	100
Données par l'ONATRA :	Vers Brazzaville		De Brazzaville	
Traversant de/vers Kinshasa	141 394	99,6	62 611	99,4
De/vers l'amont	520	0,4	400	0,6
Total	141 914	100	63 011	100

Sources Port de Brazzaville (PABPS) et ONATRA. Voyageurs officiellement enregistrés uniquement.

Le nombre total de traversées au Pool Malebo, 700 000 par année, représente un très petit volume de transport de voyageurs d'après la population des deux villes principales. Selon l'ONATRA, les voyageurs payants représentent un peu moins du tiers de toutes les traversées, car les voyageurs handicapés sont exemptés de payer et que plusieurs d'entre eux vivent du commerce informel. Comme indiqué dans la Section 4, ce volume de trafic, proportionnel à la taille des capitales, est 175 fois plus petit que le nombre de traversée à Kisangani. Ce volume est aussi cinq fois plus petit que le volume de passagers recensés entre Berlin-Est et Berlin-Ouest en 1998, soit bien avant la chute du Mur de Berlin¹⁰.

III. Évaluation du Potentiel d'Intégration transfrontalière : Nouvelle Évidence

Quel est le potentiel d'expansion commerciale au Pool Malebo? En considérant la dimension des deux villes, leur importance économique et leur rôle de refuge pour la région inférieure du Congo, les échanges économiques entre Kinshasa et Brazzaville sont extrêmement limités. Ce faible niveau d'échanges pourrait être causé par des barrières au commerce ou par un manque de produits échangeables. Afin d'enquêter sur les raisons limitant ces échanges, nous évaluons les interactions économiques transfrontalières actuelles et potentielles de Kinshasa-Brazzaville grâce aux données primaires collectées à cet effet. En comparant les prix au détail des deux côtés du fleuve, nous pouvons ainsi identifier certains symptômes de la segmentation des marchés grâce aux différentiels systématiques des prix nous indiquant effectivement l'existence de barrières commerciales. De plus, nous analysons les résultats des entrevues menées auprès des firmes commerciales des deux capitales afin d'évaluer qualitativement ces obstacles et les opportunités latentes d'expansion commerciale.

3.1. *Enquête des prix*

Conception de l'étude

Une différence systématique dans le prix au détail pour des biens identiques, dans ces deux marchés, est probablement l'indicateur le plus fiable d'entraves aux échanges commerciaux entre ceux-ci. En l'absence d'entraves physiques et réglementaires aux échanges commerciaux, les opportunités d'arbitrage devraient diluer ces différences de prix. C'est pourquoi nous observons d'abord les prix.

Afin d'effectuer une comparaison rigoureuse des prix des deux côtés du fleuve, nous avons sélectionnés 57 produits nous permettant de cumuler et comparer les prix pour des produits « identiques ». Même sur les marchés congolais, où le degré de différenciation des produits est considérablement moindre que dans les économies à hauts revenus, un grand soin doit être apporté lors de la comparaison de ce qui est comparable, c'est-à-dire déterminer méticuleusement le type et la quantité des biens dont les prix seront enregistrés. Pour cette étude, 57 produits précisément déterminés ont été sélectionnés. Ces biens ont été choisis en étroite consultation avec des experts locaux afin d'offrir un échantillon représentatif du panier de consommation congolais. La liste des produits et les résumés statistiques concernant les prix sont fournis dans l'Annexe 2.

Les prix ont donc été soigneusement collectés à partir d'échantillons représentatifs du marché tant à Kinshasa qu'à Brazzaville. Nous avons compté sur l'aide d'un expert local, qui a enregistré les prix selon une méthodologie constante et cohérente afin de rendre les prix comparables selon les vendeurs, notamment afin de tenir compte du fait que les prix résultent souvent d'un processus de marchandage. Nous

avons sélectionné quatre grands marchés au détail à Kinshasa et à Brazzaville, deux situés dans les centres-villes et deux autres dans chacune des banlieues¹¹. Nous avons obtenu, du ministère du Plan de la RC, quelques données complémentaires sur les prix compilées à Brazzaville durant la même période que notre propre collecte de données. Nous considérons ces données comme notre « neuvième marché échantillonné ». Lorsque ce fut possible, les prix furent enregistrés pour chaque produit auprès d'au plus trois fournisseurs par marché¹². Quelques-uns des prix à Brazzaville ont été obtenus auprès de grossistes, et ne sont donc pas directement comparables aux prix enregistrés au détail. Tous les prix ont été enregistrés en devises locales, entre le 26 août et le 3 septembre 2010. Nous avons demandé aux fournisseurs l'origine de leurs marchandises, nous permettant de classer les articles selon leur provenance; les produits locaux, les produits importés de l'autre côté du fleuve et ceux importés d'outremer. Pour nos estimations, les prix sont convertis en dollars américains aux taux de change prévalant localement durant cette période¹³. Finalement, pour les marchandises vendues selon des unités de poids connues, nous avons exprimé tous les prix en dollars par kilogramme.

Résultats

Nous avons employé des méthodes de régression en panel afin d'estimer les différences systématiques de prix pour des produits identiques à travers les marchés. En employant cette technique, nous pouvons formellement tester l'hypothèse selon laquelle les différences de prix entre les marchés sont systématiques, c.-à-d. « statistiquement significatives ». Cela signifie que ces différences systématiques ne peuvent pas être expliquées par diverses raisons comme, par exemple, des variations aléatoires de prix entre fournisseurs, selon l'heure de la journée, la disponibilité des stocks au moment de la transaction, la qualité précise du produit vendu, le lieu de la vente à l'intérieur du marché ou les aléas du marchandage. En outre, nous pouvons contrôler les « effets fixes » d'un bien déterminé, signifiant que les différences de prix entre les marchés sont estimées en utilisant uniquement les différences propres aux marchandises individuelles. Les estimations prennent donc en compte des articles semblables entre eux¹⁴. Nous incluons toujours une variable binaire de contrôle pour les prix enregistrés auprès des grossistes, puisqu'ils ne sont pas directement comparables aux prix recueillis auprès des fournisseurs au détail.

Nos analyses de prix au détail à Kinshasa et Brazzaville indiquent l'existence de barrières considérables aux échanges commerciaux. Les importations transitant par le Pool Malebo sont estimées plus coûteuses que les produits locaux correspondants. Notre différentiel le plus précis, obtenu à partir des exportations de la RDC vers la RC, correspond à 20%. Les résultats détaillés de nos estimations sont indiqués au Tableau 4.7.

Les différences de prix ne peuvent être attribuées aux différences entre les producteurs locaux et entre les coûts de distribution. Par conséquent, nous comparons les prix des biens de première nécessité produits et vendus localement de part et d'autre du fleuve sans être échangés à la frontière¹⁵. Si nous devons observer une différence considérable des prix pour de telles marchandises, cela indiquerait des différences dans les conditions économiques (des coûts de production ou de distribution locale systématiquement différents) combinées avec des entraves à l'arbitrage. Nous régressons donc le logarithme naturel des prix observés pour les marchandises localement produites et vendues sur la variable binaire *Brazzaville*, égale à un (1) pour les prix recensés à Brazzaville et à zéro (0) pour les prix recensés à Kinshasa, en plus d'un effet fixe pour chaque marchandise et d'une variable binaire égale à un (1) si le prix en question est obtenu d'un grossiste. Le coefficient de régression estimé, inscrit dans la première colonne du Tableau 4.7, suggère que les prix pour la même marchandise produite localement sont en moyenne 13% plus élevés à Brazzaville qu'à Kinshasa. Cependant, cet effet n'est statistiquement pas significatif, c'est-à-dire que nous ne pouvons pas rejeter l'hypothèse que cette différence soit attribuable aux variations aléatoires des prix entre les fournisseurs et que les prix sont, en fait, équivalents entre les deux villes. Par conséquent, nos données n'indiquent pas qu'il s'agisse, ici, d'une irrégularité systématique des prix au détail pour les produits locaux à Brazzaville et à Kinshasa, impliquant que les structures économiques sous-jacentes sont très semblables.

Acheminer des marchandises sur les 3,5 km qui séparent Kinshasa de Brazzaville par le Pool Malebo ajoute plus d'un cinquième du prix de vente au détail au coût de la marchandise. Ce phénomène peut être observé sur les biens produits localement mais aussi sur les produits étant exportés via le fleuve. Puisque notre échantillon de prix n'inclut aucune marchandise produite en RC et vendue à Brazzaville et Kinshasa, nous nous concentrons sur les marchandises produites en RDC et vendues dans les deux villes. Notre échantillon inclut dix de ces produits¹⁶. Les estimations indiquées dans la deuxième colonne du Tableau 4.7 fournissent une preuve de segmentation des marchés : les biens produits en RDC sont vendus 20% plus cher à Brazzaville qu'à Kinshasa. Cette estimation est hautement statistiquement significative et fournit ainsi une preuve de barrières commerciales importantes entre les deux villes.

Conjointement, l'acheminement des marchandises de Brazzaville à Kinshasa augmente leur prix de vente. Puisque notre échantillon de prix n'inclut aucune marchandise produite en RC et vendue à Brazzaville et Kinshasa, il nous est impossible d'estimer si la différence de ces prix de vente de biens produits en RC est causée par des effets fixes. Nous nous concentrons plutôt sur des produits dont les prix sont établis selon leurs poids (en kg). Nous employons des estimations des effets aléatoires tenant compte des différences entre les produits. Bien que cette approche donne des estimations plutôt imprécises, ces estimations suggèrent que les coûts liés au commerce augmentent aussi le prix des biens de la RC vendus à Kinshasa¹⁷.

Des différentiels de prix sont aussi constatés lorsque nous considérons les biens importés d'outremer. Ces résultats, qui tiennent compte de l'ensemble de notre échantillon (incluant des produits importés d'outremer) sont présentés de la colonne (3) à (8) du Tableau 4.7. Nous concluons que :

- les prix à Brazzaville sont systématiquement plus élevés que ceux de Kinshasa selon toutes les spécifications de régressions imposées (Tableau 4.7, colonnes 3 à 8) ;
- les prix des importations d'outremer sont de 38 à 67% plus élevés que ceux des biens équivalents produits localement (Tableau 4.7 colonnes 4 à 8). Cette différence ne peut être considérée comme une mesure parfaite des coûts commerciaux mais elle laisse présager de forts coûts d'importations pour les produits d'outremer. Ceci confirme certaines estimations faites par la Banque mondiale (Banque mondiale, 1991 et 2010c) ;
- il semble n'exister aucune différence systématique des prix pour les biens de la RC et leurs équivalents produits en RDC dans un même marché. Les coefficients sur les variables binaires *Biens-RC* ne sont jamais statistiquement significatifs ;
- les prix moyens s'égalisent entre les deux villes. Aucun marché n'offre systématiquement des prix plus élevés ou plus faibles que ceux de nos autres échantillons. La segmentation des marchés n'est perçue qu'entre les deux capitales et non à l'intérieur de chacune d'elles¹⁸.

Les importations d'outremer semblent être en moyenne vendues meilleur marché à Brazzaville qu'à Kinshasa. Le coefficient négatif des termes d'interaction, donné par le produits des variables binaires *Brazzaville* et *Bien_d'outremer* (voir Tableau 4.7, colonnes 7 et 8) confirme cette affirmation. Ainsi, cette découverte va à l'encontre de notre affirmation que la route Matadi-Kinshasa-Brazzaville domine celle de Pointe Noire-Brazzaville-Kinshasa, comme étant suggéré par les données officielles (voir section 2.2). On pourrait éventuellement expliquer cette contradiction apparente par l'imprécision de l'estimation statistique. Dans le cas d'une des spécifications, le coefficient sur le terme d'interaction pertinent n'est pas statistiquement significatif alors que dans l'autre spécification ce coefficient n'est significatif qu'au seuil de 90%. Cependant, avec les prix élevés qui sont demandés pour une traversée du Pool Malebo, les prix des biens importés devraient être plus élevés à Brazzaville qu'à Kinshasa si le point d'entrée de ces biens était situé à Matadi. Le fait que nous constatons la situation inverse, même qu'estimé avec peu de précision statistique, pourrait indiquer que de nombreuses importations à Brazzaville, via Pointe Noire et le Gabon ou le Cameroun, sont de nature informelle, et qu'il existe donc un potentiel latent considérable pour développer le commerce de transit formel vers Kinshasa via Brazzaville.

Cette analyse suggère que la facilitation du commerce à travers le Pool Malebo pourrait réduire le prix des biens de consommation pour les deux capitales, particulièrement pour les produits importés à Kinshasa et pour les produits locaux à Brazzaville. Les différentiels de prix observés lors de notre étude signifient qu'il existe des barrières commerciales entre les deux villes, sans qu'il n'en soit de même à l'intérieur de chacune d'entre elle. Compte tenu de la proximité des deux marchés, un potentiel considérable d'intensification de l'arbitrage peut être détecté au niveau des échanges commerciaux transitant par le Pool Malebo.

3.2. Sondage administré aux entreprises commerciales

Structure de l'étude

Afin d'estimer le potentiel d'expansion commerciale en général et au Pool Malebo en particulier, nous avons conduit une série d'entrevues auprès de firmes de Kinshasa et Brazzaville entre avril et juin 2010. Les entreprises rencontrées n'avaient qu'à répondre à un seul critère : qu'elles vivent, actuellement ou dans le passé, d'activités commerciales transfrontalières, que ce soit dans le commerce de marchandises ou le transport de passagers. En plus de répondre à ce critère, nous avons tenté d'avoir un échantillonnage de firmes aussi représentatif que possible, en couvrant de façon pertinente l'ensemble du spectre des activités économiques liées à la région.

Nous avons obtenus des réponses de la part de 57 entreprises. 17 d'entre elles sont des manufactures, 19 sont situées à Brazzaville et 12 sont informelles¹⁹. Les firmes sont en moyenne constituées de 238 travailleurs. Cependant, la distribution de la taille des firmes est largement biaisée, la médiane étant situés à 14, alors que 16 de ces organisations sont composées d'un seul employé. Seules 4 des 57 firmes sont impliquées dans le transport de passagers, ce qui signifie que l'analyse statistique des réponses à notre sondage sera limitée à l'analyse du commerce de marchandises. Toutes les firmes échantillonnées ont reçu un questionnaire identique de 72 objets, comprenant des questions sur la structure existante de l'industrie ainsi que des évaluations hypothétiques de l'impact de la libéralisation du commerce sur leurs activités. Les firmes interviewées ont reçu une garantie de stricte confidentialité du projet, ce qui explique que nous ne présentons aucune information pouvant être retracée jusqu'à une firme individuelle.

Résultats: analyse quantitative

La grande majorité des entreprises consultées s'attendent à augmenter le volume de commerce international en réponse à une chute des coûts d'importation et d'exportation. En effet, nous avons demandé à l'ensemble des firmes d'estimer l'impact en pourcentage et à moyen terme sur le volume de leurs échanges transfrontaliers selon les quatre scénarios hypothétiques suivants :

- Une chute de 50% des coûts de transports sur les exportations/importations vers/depuis tous les marchés,

- Une chute de 50% des frais administratifs liés au commerce sur les exportations/importations vers/depuis tous les marchés,
- Une chute de 50% dans les délais aux frontières entravant les exportation/importations vers/depuis tous les marchés étrangers,
- Une chute de 50% sur l'ensemble des coûts de commerce d'exportations/importations vers/depuis Kinshasa/Brazzaville.

Le tableau 4.8 présente les projections moyennes et médianes pour les firmes échantillonnées en réponses à nos questions hypothétiques. Compte tenu de la petite taille de l'échantillon et des réponses largement biaisées pour certaines firmes, nous considérerons que la médiane est plus révélatrice que la moyenne. Comme la plupart des firmes n'ont fourni que des réponses en lien avec leur champ d'activités, nous mentionnons le nombre de répondants dans chaque cellule²⁰.

Tableau 4.7: Différences des Prix Entre Kinshasa et Brazzaville – Estimations du Modèle de Régression en Panel

	biens produits et consommés localement uniquement			biens produits en RDC uniquement			tous les biens						seulement les biens dont les prix sont mentionnés en kilo	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)				
<i>Brazzaville</i>	0,13	0,20***	0,09	0,09*	0,09	0,05	0,16**	0,22***	0,21***	0,22***				
Bien d'outremer	0,11	0,05	0,06	0,05	0,06	0,07	0,08	0,05	0,06	0,06				
Bien de la RC			0,34***	0,34***	0,34***	0,33***	0,41***	0,46***	0,48***	0,51***				
Brazzaville * bien d'outremer			0,01	0,01	0,01	0,01	0,07	0,06	0,06	0,06				
Brazzaville * bien de la RC			0,01	0,01	0,01	0,01	-0,09	-0,09	-0,09	0,68***				
Prix de vente en gros	-0,22***	-0,15***	-0,16***	-0,16***	-0,16***	-0,12***	-0,17***	-0,16***	-0,16***	-0,16***				
Effets fixes pour les marchandises	0,05	0,05	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03				
Effets aléatoires pour les marchandises	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui				
Effets aléatoires pour les marchés	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non				
Effets fixes pour les marchés	non	non	non	non	non	oui	non	non	non	non				
R ² « within »	0,06	0,13	0,04	0,06	0,06	0,08	0,07	0,08	0,10	0,10				
N	356	283	970	970	970	970	970	970	761	761				

Notes: écart-types robustes à l'hétéroscédasticité en italique; */**/***: significatif à 90/95/99%.

Les contraintes principales au commerce international semblent être dues à des problèmes de transport et des coûts administratifs élevés, avec une élasticité du volume commercial par rapport aux coûts commerciaux de 0,5. Toutes les firmes interrogées, à l'exception d'une seule, anticipent une hausse du volume du commerce transfrontalier à la suite d'une baisse des coûts commerciaux²¹. Bien que plusieurs firmes se plaignent de délais à cause des structures inappropriées du port et l'inefficience des procédures douanières, la principale contrainte sur ces flux de commerce international semble venir des coûts physiques et administratifs liés au transport. Notre sondage met en évidence qu'une baisse de 50% d'un ou l'autre de ces coûts augmenterait le volume d'échanges d'un quart, suggérant une élasticité du volume de commerce par rapport aux coûts commerciaux de une demie.

Tableau 4.8: Augmentation estimée du commerce – Compilation croisée

		Augmentation en pourcentage du volume estimé d'échange due à une chute de 50% des:		
		Coûts de transport	Coûts Administratifs	Délais aux frontières
Exportations totales	Moyenne	102	79	12,5
	Médiane	37,5	25	5
	N	12	12	10
Importations totales	Moyenne	31	39	17
	Médiane	20	25	10
	N	36	39	29
Commerce Kinshasa → Brazzaville	Moyenne	51		
	Médiane	40		
	N	19		
Commerce Brazzaville → Kinshasa	Moyenne	41		
	Médiane	12,5		
	N	8		

Source : Calculs des auteurs

La chute généralisée des coûts commerciaux stimulerait davantage les exportations que les importations, tant pour la RDC que la RC. Il est intéressant de souligner que les résultats du tableau 4.8 démontrent que la sensibilité des volumes commerciaux par rapport aux coûts commerciaux est plus grande pour les exportations que pour les importations. Ainsi, l'ouverture du commerce serait bénéfique pour les balances commerciales des deux pays.

La réponse la plus forte à la réduction des coûts du commerce provient des exportations de Kinshasa vers Brazzaville dont l'élasticité est estimée à 0,8.

La réduction de la moitié des coûts liés au commerce devrait, selon notre échantillon de firmes, provoquer une hausse de 40% du volume commercial. De plus, la réduction des barrières commerciales amènerait de forts bénéfices si elle s'applique entre les deux capitales. Les résultats du Tableau 4.8 indiquent toutefois qu'il existe un potentiel latent plus élevé des exportations de Kinshasa à Brazzaville que des exportations dans le sens inverse.

Nos résultats impliquent que des réductions de coûts de transport pourraient avoir des effets neutres sur les revenus. Le véritable potentiel d'expansion du commerce provient de trois sources: l'expansion de liens commerciaux existants, l'ouverture de nouvelles routes par des opérateurs existants, l'entrée en scène de nouveaux opérateurs. En ne considérant pratiquement exclusivement que le premier cas de figure, notre approche implique un certain biais favorable au statu quo et, par conséquent, les estimations résultantes doivent être considérées comme étant des bornes inférieures. Dans ce contexte, nos estimations d'élasticité du commerce allant jusqu'à 0,8 (pour le commerce de Kinshasa-Brazzaville) peut être vues comme un signal d'un vaste potentiel latent d'expansion commerciale. Il est important de noter qu'en considérant le biais négatif (par construction), ces élasticités peuvent alors être compatible avec de véritables élasticités de un (1), signifiant que la moindre coupe des coûts commerciaux serait compensée par une augmentation équi-proportionnelle du volume de commerce. Si la véritable élasticité était plus grande que l'unité, ce qui est possible selon nos estimations, des coupures de tarifs entraîneraient des hausses de revenus tarifaires.

Les analyses de régression permettent d'évaluer avec plus de rigueur les réponses au sondage et de confirmer nos constatations tirées des tableaux croisés. Les statistiques descriptives présentées dans le Tableau 4.8 ne nous permettent pas de confirmer si les différences observées, à travers les réponses des firmes aux scénarios hypothétiques, sont statistiquement significatives ou si elles sont le résultat de variation de l'échantillon aléatoire. C'est pourquoi nous utilisons à nouveau une analyse de régression nous permettant d'explorer formellement les hypothèses à propos des réponses moyennes du commerce. La variable dépendante dans notre analyse est le pourcentage d'augmentation des volumes commerciaux attendus, estimé pour une réduction de 50% des coûts commerciaux. Comme variables explicatives, nous considérons les distinctions suivantes ; la firme interrogée est situé à Brazzaville (contrairement à celles situées à Kinshasa), elle est formellement enregistrée, elle évolue dans le domaine de la manufacture locale (contrairement au pur commerce d'import/export), le coût de commerce considéré est une diminution des coûts de transport ou des coûts administratifs (contrairement à des réductions des délais douaniers) et, finalement, la firme en question vit de l'exportation (plutôt que de l'importation). En plus de ces variables binaires, nous considérons la taille de la firme (en centaines d'employés) comme une variable de régression continue. Comme la taille des firmes n'est pas connue pour l'ensemble de l'échantillon, nous présentons différentes régressions en incluant et en excluant cette variable.

Tableau 4.9. Estimation de la Hausse du Commerce – Estimation de Régression

Variables indépendantes:	Variable dépendante = Pourcentage d'augmentation de X estimé pour une baisse de 50% des coûts de commerce			
	X = commerce international total		X = commerce Kinshasa Brazzaville	
Firmes de Brazzaville	-1,7	-3,9	37,7**	60,1**
	14,0	14,1	17,2	24,9
Firmes officielles	25,6**	13,5	8,2	8,4
	12,44	14,2	19,1	20,7
Firmes manufacturières	-3,5	-4,8	133,0***	67,6**
	12,7	11,4	25,2	31,5
Baisse de coûts de transport	26,5**	33,7***		
	11,6	12,1		
Baisse des coûts admin. de commerce	31,6***	34,4***		
	11,9	11,2		
Exportations	37,9**	39,7**		
	17,7	18,4		
Tailles de la firme	0,2		-5,3***	
	1,1		1,5	
Kinshasa → Brazzaville			5,1	-5,9
			14,5	21,6
Constante	-13,5	-3,5	2,3	-4,5
	20,0	20,1	20,0	22,7
R ²	0,11	0,12	0,59	0,18
N	129	138	26	27

Source : Calculs des auteurs

*/**/*** : Significatif à 90/95/99%

Notes : La taille des firmes est mesurée en certaines de travailleurs écart-types robustes à l'hétéroscedasticité en italytque

Nous constatons à nouveau qu'une baisse des coûts commerciaux pourrait stimuler davantage les exportations que les importations. Les deux premières colonnes du Tableau 4.9 présentent les résultats de cette régression pour le commerce international total, c'est-à-dire le commerce d'outremer qui transite par Matadi et Pointe Noire. Le coefficient sur *Exportations*, variable binaire égal à un (1) pour les prévisions d'exportations et à zéro (0) pour les prévisions d'importations, démontre qu'une réduction de 50% des coûts de commerce externe stimulerait les exportations Congolaises jusqu'à 40% de plus qu'il n'en aurait été pour le volume des importations. Avec des exportations plus sensibles aux coûts commerciaux que les importations, la libéralisation du marché servirait non seulement à intensifier le volume du commerce international mais aussi à améliorer la balance commerciale de la RDC et de la RC. De plus, les estimateurs indiquent que les firmes de Kinshasa et Brazzaville ne réagissent pas significativement différemment aux baisses des coûts commerciaux, pas plus qu'entre les firmes manufacturières et les firmes purement commerciales et entre les grandes et petites firmes. L'analyse de régression confirme les constatations dévoilées au Tableau 4.7, soit que les coûts de transports et les coûts administratifs liés au commerce sont de plus grands obstacles aux échanges commerciaux que les délais douaniers, quoique la différence entre ces deux coûts n'est statistiquement pas significative. Finalement, nous constatons que les firmes officielles sont plus réactives aux réductions des coûts du commerce international que ne le sont les firmes informelles.

La facilitation des échanges commerciaux à travers le Pool Malebo se révélerait prometteur au développement des manufactures locales et de l'activité informelle à petite échelle. Dans les deux dernières colonnes du Tableau 4.9, nous concentrons notre attention sur le niveau du commerce au Pool Malebo, sans qu'aucune distinction ne soit faite entre les différents types d'incitatifs au commerce. Contrairement au cas du commerce global, les firmes formelles ne s'attendent pas à étendre davantage leurs activités commerciales que celles informelles en réponse à la libéralisation du commerce via le Pool Malebo. Le coefficient de régression estimé sur la taille de la firme suggère même que les firmes plus petites anticipent une expansion de leurs activités commerciales proportionnellement plus grande que celle attendue par les firmes de plus grande taille. La raison étant peut-être que les firmes de plus grandes tailles sont plus aptes à contourner les barrières commerciales. Finalement, nous constatons que les coefficients de la variable binaire « firme manufacturière » sont hautement statistiquement significatifs et de grandes magnitude. Cela signifie que les producteurs locaux anticipent de meilleures opportunités d'expansion commerciale inter-villes que les firmes de commerce pur.

Les impacts estimés de la facilitation commerciale au Pool Malebo sont plus importants pour les firmes basées à Brazzaville que pour celles basées à Kinshasa. Cette affirmation n'est pas surprenante. En effet, étant donné que Kinshasa

possède un marché considérablement plus important, les possibilités d'expansion du commerce transfrontalier, relatif à leur marché domestique, sont significativement plus grandes pour les firmes de la RC, incluant donc Brazzaville, que celles de la RDC. Cependant, on ne perçoit aucune différence significative entre les flux commerciaux estimés allant de Kinshasa à Brazzaville et celles allant dans le sens inverse (voir les coefficients de *Kinshasa vers Brazzaville* au Tableau 4.9). Ainsi, la facilitation du commerce entre Kinshasa et Brazzaville mènerait à une expansion équivalente des flux commerciaux dans les deux directions.

Résultats: conclusions qualitatives

Les réponses qualitatives des enquêtes offrent un vision complémentaire de la structure existante du commerce et des transports ainsi que des contraintes principales à l'expansion des échanges transfrontaliers. Ces informations supplémentaires nous permettent d'avoir une vision du point de vue des opérateurs locaux sur les échanges économiques entre Kinshasa et Brazzaville.

Brazzaville est actuellement considérée comme un marché négligeable par la plupart des firmes de Kinshasa. Cependant, les réponses à notre sondage suggèrent un large potentiel inexploité pour le commerce global et, dans une plus large mesure, pour le commerce formel. Des 38 firmes basées à Kinshasa, seulement 17 effectuent d'importantes ventes à Brazzaville, qui compteraient pour 1 à 25% de leur chiffre d'affaires. La part moyenne des ventes est estimée à environ 5%. En considérant que la population de Brazzaville représente 15% de celle de Kinshasa et que la moyenne des revenus est plus élevée à Brazzaville, nous obtenons un autre indicateur du potentiel commercial inexploité entre les deux villes.

Les coûts administratifs excessifs sont à l'origine du caractère partiellement ou totalement informel du commerce transfrontalier. Seules deux des 17 firmes de Kinshasa possédant une clientèle significative à Brazzaville exportent par les canaux officiels. Les 15 autres firmes vendent à leurs clients de Brazzaville depuis Kinshasa et s'assurent que ces derniers fassent venir leurs produits par le Pool Malebo. Six firmes de Kinshasa déclarent avoir soit exporté officiellement vers Brazzaville dans le passé, ou considéré sérieusement cette option, mais abandonnant par la suite ces activités, citant des coûts administratifs excessifs (douanes, paperasse, corruption). Le commerce non-officiel signifie que les produits sont passés en contrebande à l'aide de systèmes bien établis impliquant des paiements non déclarés (c.à.d. des dessous de table) à de nombreux fonctionnaires des douanes et de la sécurité. Un tel commerce existe tant sur les ferries de l'ONATRA/CNTF que sur les pirogues.

Les réponses du questionnaire suggèrent que les barrières au commerce au Pool Malebo sont très élevées. Ces barrières commerciales ne sont pas uniquement sous-entendues par le faible ratio d'activités économiques transfrontalières observé mais

sont aussi précisément décrites par la majorité des personnes interviewées. Ces réponses confidentielles nous seront utiles, dans la section suivante, pour la description des types de barrières à l'intégration transfrontalière.

4. Barrières à l'intégration transfrontalière

La cause de la faiblesse de l'activité économique transfrontalière n'est pas due à une absence de potentiel commercial latent, mais à l'existence de coûts élevés affectant les échanges transfrontaliers. Dans cette section, nous tentons d'identifier les contraintes spécifiques aux activités transfrontalières en nous concentrant sur le transport fluvial sur le fleuve Congo. Nous considérons un éventail d'éléments affectant les coûts commerciaux, dont les politiques commerciales, l'administration publique et la structure du marché.

4.1. *Pool Malebo: étouffé par un duopole*

La voie fluviale entre Kinshasa et Brazzaville offre le meilleur lien transfrontalier de la région inférieure du Congo. Si les coûts de transport à travers le Pool Malebo pouvaient être réduits, nous constaterions une hausse de la demande pour les produits locaux, car plus sensible aux variations des coûts commerciaux (voir section 3), que la demande des produits étrangers. Ainsi, l'activité économique serait stimulée des deux côtés du fleuve. Cette route relie les deux capitales nationales, avec une population combinée de 10 millions de personnes, et servant de refuge pour leur arrière-pays (voir section 2). Ce passage représente donc la clé de la facilitation des échanges commerciaux de produits locaux entre les deux capitales. De plus, un meilleur lien entre les deux villes peut agir à titre de « police d'assurance » : avec une préoccupation continue à propos de la sécurité au Bas-Congo et dans les régions à l'ouest de la RC, ce lien permettrait aux deux capitales de faire circuler leurs marchandises via Matadi, ou Pointe Noir, ou, même si nécessaire, via Luanda ou Douala.

Tous les opérateurs interviewés se sont plaints des coûts et taxes excessifs pour traverser le Pool Malebo. En additionnant l'ensemble des frais exigés, le coût d'un aller-retour en ferry est estimé à 68,80 USD (voir Tableau 4.10). Cependant, cet exercice demeure imprécis. En effet, les coûts évoqués par les personnes interrogées varient grandement selon l'imprévisibilité et l'irrégularité des horaires, la multitude de « services » tarifés, la présence irrégulière des autorités et la corruption qui ronge le milieu. La plupart des commerçants font foi de paiements systématiques de pots-de-vin à divers fonctionnaires, ce qui semblerait, en termes d'effet net, réduire les coûts pour les voyageurs. En outre, certains coûts cités au Tableau 4.10 ne peuvent être appliqués à l'ensemble des trajets. De plus, les passagers handicapés voyagent selon des tarifs réduits. Aucun système de réductions des frais pour les voyageurs réguliers ne semble exister officiellement.

Le coût d'un aller-retour au Pool Malebo est estimé à environ 40 USD, représentant entre 40 et 80% du revenu mensuel moyen d'un résident de Kinshasa²². Le coût « tout inclus » d'une traversée est estimé à 20 000 francs CFA selon plusieurs

voyageurs réguliers. Une traversée en pirogue représente une alternative plus lente et plus hasardeuse qui coûterait, selon les estimations du Tableau 4.10, près de la moitié d'un circuit en ferry, principalement à cause des paiements requis par la police et les autorités militaires. Mettons ces données en perspective ; San Francisco et Oakland sont séparés par une distance similaire à celle entre Kinshasa et Brazzaville. Si, par rapport au revenu local moyen, les mêmes coûts s'appliquaient pour traverser le Bay Bridge que pour traverser le Pool Malebo, les habitants de San Francisco paieraient entre 1 200 et 2 400 USD par aller-retour.

Tableau 4.10. Coûts estimés d'une traversée de passager entre Kinshasa et Brazzaville (en USD)

	De Kinshasa vers Brazzaville			De Brazzaville vers Kinshasa		
	ferry	«canot»	Pirogue	ferry	«canot»	Pirogue
Aller uniquement	12,10	25,00	2,80	10,80	21,60	2,80
“laissez-passer” au point d’origine	5,00	5,00		5,90	5,90	
“jeton fouille” au point d’origine	2,00			2,00		
“redevance portuaire” au point d’origine	2,70	2,00		2,40	4,70	
Carte de vaccination au point d’origine	1,60					
Frais et taxes variés à destination	12,50	15,00		11,80	16,00	
Police/armée au point d’origine (“droit de passage”, “commisse” etc.)			4,70			9,80
Police/armée à destination (“droit de passage”, “commisse” etc.)			5,00			7,60
Total	35,90	47,00	12,50	32,90	48,20	20,20

Source : enquête confidentielle auprès de 57 firmes commerciales de Kinshasa et Brazzaville. Prix convertis selon un taux de change de 910 francs Congolais pour 1USD et 510 francs CFA pour 1USD

Les entreprises interrogées considèrent les infrastructures de transport inadéquates. Il n'y a que deux ferries vieillissants en opération : le « Matadi » de l'ONATRA et un plus petit transporteur opéré par le CNTF, lesquels effectuent deux circuits aller-retour quotidiennement. Le Matadi, cargo de 120 tonnes, transporte environ 2 000 passagers par jour, dont 600 à 700 personnes payant pour la traversée. Le Matadi peut aussi transporter un petit nombre de véhicules. Cependant, ce cargo est hors service depuis la fin de juin 2010 et a été remplacé, pour des raisons de sécurité, par un plus petit bateau nommé « Ikanda ». Le transporteur du CNTF est considérablement plus petit. Au cours des dernières années, deux monopoles étatiques ont octroyé un certain nombre de concessions à des opérateurs privés. Ces opérateurs utilisent des canots (« speed boats ») pour transporter les passagers entre les deux cités et paient les droits de concessions directement aux deux firmes étatiques (desquelles ils ne reçoivent, disent-ils, aucun service en retour). Tels que démontré par le Tableau 4.10, les prix en canots sont prohibitifs pour la plupart des résidents.

Les commerçants sont frustrés par les horaires restreints et la mauvaise organisation des ports. La circulation de passagers n'est officiellement permise qu'entre 8h00 et 16h00 en semaine et qu'entre 8h00 et midi les dimanches²³. Certains voyageurs réguliers se sont aussi plaints des fermetures du port imprévues causées par le passage de politiciens. Plusieurs commerçants, utilisant les ferries, se plaignent également de l'absence de lieux fermés d'entreposage des marchandises, ce qui les expose à des dommages et des vols. La mauvaise organisation des ports de ferries (« Beaches ») et des structures de transports amplifient les coûts élevés de transport et les limites de capacité. Commerçants et simples voyageurs ne sont pas traités séparément, ce qui complique les procédures douanières et augmentent les opportunités d'extraction de rentes par les fonctionnaires en place, souvent décrits non seulement comme corrompus mais aussi agressifs et véritablement violents. Les passagers féminins, en particulier, se plaignent de durs traitements. La discrimination selon l'ethnie est aussi palpable. L'intensité du harcèlement par les fonctionnaires (« tracasseries ») semble aussi varier selon le type de marchandise. En effet, certaines marchandises, comme le sucre, sont moins soumises aux pressions d'extorsion que les autres. Malgré un contrôle lourd, un grand nombre de « clandestins » arrivent à embarquer à bord des ferries, parfois en dérangeant les voyageurs réguliers et menant souvent à un surpeuplement.

Le coût d'acheminement des marchandises à travers le Pool Malebo est également trop élevé. En considérant des différences selon les types de marchandises et l'irrégularité de l'application des grilles tarifaires, il est plus difficile d'établir une estimation des coûts liés au transport de marchandises à partir des réponses de notre enquête que d'estimer le coût par passager d'une traversée. On rapporte, selon certains commerçants, que ces coûts d'acheminement se situent entre 3 et 30% des valeurs FOB. La Banque mondiale (2010) a établi une estimation à 15 USD par tonne pour le transport

fluvial et 26 USD pour les coûts causés par les délais aux frontières. Ces coûts élevés sont donc causés par les changements indispensables de mode de transport des marchandises, des problèmes de dragage aux ports et le fait qu'une partie seulement des ports du côté de Kinshasa permettent le transport de biens vers Brazzaville. Certains de ces ports nécessitent des investissements d'urgence en matière d'infrastructures afin d'améliorer les équipements de manutention qui sont actuellement inefficients ou inexistantes. Les problèmes administratifs aux ports sont toutefois considérés comme la principale cause des coûts élevés. Les ports privés permettant le transport de marchandise à travers le Pool Malebo appartiennent à l'ONATRA, qui y dirige l'administration des douanes. Par conséquent, les mêmes délais administratifs sont observés dans ces ports qu'ailleurs.

Les forts prix observés et la faible capacité portuaire proviennent du duopole des opérateurs nationaux ONATRA et CNTF. Une convention signée par les deux gouvernements sous la supervision de la CICOS en 2005 attribue les droits exclusifs de la route entre Brazzaville et Kinshasa à deux propriétés étatiques de transports, ONATRA du côté de la RDC et CNTF pour la RC²⁴. Les objections à ce duopole ne sont pas que d'origines économiques. Selon un haut-fonctionnaire de Brazzaville : « Il est aberrant que deux sociétés se partagent un fleuve qui appartient à tout le monde. » Bien qu'ils aient l'exclusivité du contrôle portuaire au Pool Malebo, les deux opérateurs semblent incapables de financer l'entretien et les infrastructures requises à partir des revenus de leurs activités (voir Encadré 4.1). Les principales raisons évoquées sont le manque de compétitivité du marché et la mauvaise gestion des opérateurs dominants. L'Encadré 4.2 démontre que cette situation n'est pas unique au Pool Malebo.

Encadré 4.1. ONATRA et CNTF

Malgré sa position de force, l'ONATRA déclare être incapable de financer des projets avec les bénéfices de ses opérations fluviales et maritimes. L'estimation des profits quotidiens d'opération d'ONATRA, uniquement du service de ferry au Pool Malebo, dépassent les 5 000 USD, ce qui confère à la firme des revenus annuels de 2 millions de dollars. Le port de Matadi, qui est aussi sous le contrôle d'ONATRA, semble même générer des marges supérieures. Le problème réside, selon l'administration de la firme, dans des effectifs excessifs de quelques 12 500 employés, en plus d'un nombre aussi élevé de retraités. Certains frais proviennent, à ne pas en douter, de la période d'avant-guerre, mais il ne semble pas que la firme ait le contrôle sur l'ensemble de ses salaires. Ce qui semble évident, cependant, est le budget surdimensionné alloué au personnel ainsi que certaines formes d'interférences de la part du gouvernement qui empêche l'ONATRA non seulement d'offrir le meilleur service à la clientèle (une situation peu probable dans une situation monopolistique) mais même de maximiser ses propres profits. Investir certains revenus dans la mise à niveau de ses moyens de transport et de ses structures de chargement profiterait à l'entreprise à moyen terme. En effet, elle semble opérer bien en dessous de sa capacité où ses coûts marginaux égalent ses revenus marginaux.

La situation au CNTF, l'équivalent d'ONATRA à Brazzaville, semble être semblable. Malgré des marges opérationnelles élevées, l'administration de la firme déclare n'avoir aucun profit à réinvestir. Des discussions sont entamées pour la privatisation du CNTF, mais aucun progrès ne semble imminent. L'Union Européenne (UE) est en passe d'investir 10 millions d'Euros dans la réhabilitation du port de Brazzaville (PABPS) et 5 millions au dragage de ses canaux d'accès via le SCEVN, l'autorité conjointe maritimes de la RC et de la RCA.

Le commerce et le transport dans la région inférieure du Congo semblent ralentis davantage par des entraves à la concurrence que par la faiblesse des infrastructures. Les frais de transport ne sont pas uniquement élevés sur le fleuve Congo. La Banque mondiale (2010c) considère que le plus grand obstacle au commerce transfrontalier est dû aux frais de transport élevés. Pour un produit importé de Kinshasa via son port à Matadi, par exemple, la Banque mondiale (2010c) estime que les frais portuaires totalisent 40% de la valeur FOB tandis que les frais de transport routier atteignent près de 90% de la valeur FOB. Nous ne pouvons déterminer quelle part de ces coûts est causée par la faiblesse des infrastructures et quelle part est causée par un manque de concurrence parmi les transporteurs. Il y a de bonnes raisons de penser que la déficience des infrastructures joue un rôle moindre que celui joué par les contraintes à la concurrence. Le port de Matadi est dirigé par l'ONATRA qui exploite son quasi-monopole sur les importations d'outremer de la RDC en imposant de hauts tarifs. La route de Matadi est réputée en bonne condition (Vircoulon et Lagrange, 2008), et les lignes de chemin de fer sont opérationnelles. Nous suspectons donc que les frais élevés sont causés par les paiements non-officiels et les profits considérables engrangés par les compagnies de transport. Ces facteurs, selon Teravaninthorn et Raballand (2009), ont tendance à peser plus lourd dans les coûts de transport en Afrique sub-saharienne que les mauvaises conditions des infrastructures de transport. Ces coûts élevés empêchent une certaine concurrence, entre les couloirs de Matadi-Kinshasa et Pointe Noire-Brazzaville, dans le ravitaillement de l'agglomération de Kinshasa/Brazzaville.

Encadré 4.2 : Inefficiences des opérations fluviales de Simi Simi

Nous avons étudié un important passage à Simi Simi, sur le fleuve Lindi, tributaire du fleuve Congo, à environ 10 km à l'ouest de Kisangani. Le ferry y opérant a également été donné par l'UE en 2008 et est maintenant géré par une agence publique : l'Office des Routes. Le prix d'une traversée est de 30 USD ou de 30 litres d'essence. Son activité n'est pas régulière, effectuant, au mieux, que 3 ou 4 allers-retours par jour (en transportant surtout des véhicules d'ONG, des chercheurs de l'Université de Kisangani, des médecins et des fonctionnaires). Il arrive parfois que le ferry passe des semaines entières sans effectuer de traversées. La majorité des voyageurs traverse

donc en pirogue. Cet exemple illustre à nouveau l'étouffement qu'un monopole peut causer au trafic de passagers et de marchandises. Avec le potentiel commercial qui existe entre Kisangani et les régions rurales de l'ouest, ce passage représente un autre goulot d'étranglement, coûteux économiquement, causé plus par l'inefficience du marché que par le manque d'infrastructures adéquates.

Les procédures à tous les postes frontaliers de Kinshasa et Brazzaville sont qualifiées d'encombrantes. Bien que des améliorations limitées ont été récemment observées en RDC, notamment grâce à l'introduction du guichet unique à Matadi et à N'Djili (voir Banque mondiale, 2010c), ce système n'a toutefois pas encore été introduit au "Beach" de Kinshasa. De plus, aucune entente préférentielle sur le commerce n'a été signée, bien que les deux Congos soient membres de la CEEAC (voir Encadré 3). En principe, cela signifie que l'ensemble des droits de douane doit être payé par tous biens transportés sur le fleuve entre les deux villes. Le nombre d'agences et d'institutions impliquées aux ports est en contradiction directe avec le Décret Présidentiel du 28 mars 2002, indiquant que seules l'OFIDA, anciennement l'Office des Douanes et Accises (maintenant DGDA), l'OCC et la DGM ont droit de se trouver aux postes frontaliers officiels. Cependant, on compte jusqu'à 17 agences opérants au Beach Ngobila à Kinshasa. La FEC, employeur principal de la RDC, a souligné à de nombreuses reprises ce problème à l'attention du Ministre du Commerce Extérieur. La crainte de pertes de revenus engendre une forte opposition des agences en place à se retirer comme l'exige le Décret Présidentiel.

Encadré 4.3 : Politiques commerciales de la RDC

Le barème douanier officiel de la RDC contient quatre niveaux de tarification, soit 0, 5, 10 et 20%. La moyenne pour cette structure tarifaire, en RDC, est de 12,3%. Les droits de douane pour les matériaux bruts et les produits intermédiaires sont moins élevés que ceux qui s'appliquent aux biens de consommation, alors que les biens essentiels sont taxés à un niveau réduit, 7,4% en moyenne selon les taux statutaires. Les changements à ce barème doivent être soumis au Comité Tarifaire du Ministère des Finances.

La simplicité et la modération du barème douanier sont compromises par un éventail de ponctions supplémentaires prélevées aux frontières, par des délais aux douanes et des complications administratives. En fait, les droits douaniers ne représentent qu'une petite partie des coûts administratifs et économiques liés aux importations de, et aux exportations vers la RDC. Des droits d'accise sont prélevés sur de nombreux produits aux ports et les importateurs doivent payer un impôt sur le chiffre d'affaire qui se situe entre 3 et 13 pourcent.

Plus important encore, de nombreuses agences présentes aux postes frontaliers recueillent une multitude de prélèvements déguisés en « frais de services » même si les services correspondant ne sont pas nécessairement donnés (pour plus de détails voir Banque mondiale, 2010c).

La RDC est membre de trois organisations d'intégration régionale mais fait preuve d'un engagement limité envers celles-ci ou envers l'implémentation d'initiatives d'intégration régionale. Elle fait partie de la CEEAC (Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale), le COMESA (Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe) et la SADC (Communauté de développement d'Afrique Australe). Tous les pays voisins à l'ouest (RCD, RC et Angola) sont aussi membres de la CEEAC. Ils sont aussi membres d'une multitude d'organisations d'intégration régionale.

En principe, la libéralisation du commerce par la CEEAC devrait favoriser les échanges commerciaux transfrontaliers dans la partie inférieure du Congo, mais la mise en œuvre d'actions économiques efficaces demeure limitée. La CEEAC est l'un des piliers de l'intégration régionale identifiés par l'Union africaine. Cette organisation a été établie en 1993 par les membres de la CEMAC et de la CEPGL ainsi que ceux de Sao Tome-et-Principe. L'Angola a rejoint le groupe en 1999. Le plan envisagé de retrait des tarifs liés au commerce intra-régional n'a pas encore été mis en œuvre, et la ratification par la RDC est toujours en suspens.

L'établissement d'une union douanière semble peu probable à court terme. La RDC pourrait commencer par mettre en œuvre un plan de libre-échange commercial préférentiel appliqué aux produits locaux et ce, en respectant l'ensemble des ententes d'intégration régionale déjà en place. Trois ministères de la RDC (Ministère des Affaires Externes, Ministère des Finances et Ministère pour la Coopération Régionale) sont impliqués dans de telles négociations, mais leur coordination est faible. Actuellement, le Ministère des Finances, via la DGDA, semble la branche la plus active du gouvernement dans ce dossier. Encouragée partiellement par les négociations en cours parmi les anciens États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et de l'UE sur des ententes de libre-échange asymétriques, la consolidation de ces ententes régionales est actuellement à l'ordre du jour. Il semble cependant y avoir une volonté politique considérable, de la part du secteur privé en RDC, pour concentrer les efforts d'intégration régionale sur les bases de la SADC. Alors que la SADC et la COMESA (et également la EAC) se rapprochent les uns des autres à travers une zone de libre-échange tripartite, la RDC devra décider si elle joint cette entente ou celle de la CEEAC.

Des procédures administratives encombrantes favorisent la perception de « frais de facilitation ». De tels paiements peuvent abaisser les coûts aux frontières sous le niveau statutaire (dans la mesure où ces tarifs statutaires soient connus), mais ils gonflent tout de même les coûts aux frontières au-delà des taxes frontalières, ils réduisent les revenus des pouvoirs publics et ils offrent certains avantages compétitifs pour les commerçants possédant un bon réseau de contacts. De plus, des exemptions sont octroyées de façon ad hoc, estimées par les douanes de la RDC à presque 30% des revenus tarifaires durant la première moitié de 2009 (Banque mondiale 2010c).

La lourdeur des procédures doit être révisée à Matadi ainsi qu'à Kinshasa car elles réduisent l'étendue du commerce de transit et, par conséquent, réduisent aussi l'étendue de la concurrence parmi les deux principaux couloirs de ravitaillement pour Kinshasa/Brazzaville. Les coûts demeurent élevés au port de Matadi et le long des couloirs de transport bien que les ententes sur le transport de marchandises vers Brazzaville semblent être raisonnablement efficaces²⁶. Les frais perçus aux frontières peuvent facilement augmenter les taxes de 15%, auxquelles s'ajoutent les taxes aux douanes, les droits d'accise et les impôts sur le chiffre d'affaire. L'ensemble de ces frais peuvent multiplier par plus de 3 fois le coût d'un envoi avant qu'il n'arrive à Kinshasa. Selon une étude de la Banque mondiale (2010c), les frais de manutentions au port de Matadi sont de 50 à 100 % plus élevés que dans les autres ports d'Afrique, et les frais de transbordement de Pointe Noire vers Matadi pour les plus petites navettes haussent encore davantage ces coûts d'importation.

4.2 Kisangani: Comment le tout pourrait-il fonctionner?

Kisangani, une ville située des deux côtés du fleuve Congo sans être traversée par une frontière nationale, offre un point de comparaison intéressant au Pool Malebo. Comme nous l'avons expliqué, l'intégration au marché du transport à travers le Pool Malebo est strictement limitée, la bureaucratie excessive et la mauvaise gestion au port fluvial sont monnaie courante, et les coûts de passage sont très élevés. Cette situation n'est pas inévitable en Afrique centrale, comme le démontre le cas du deuxième plus important point de passage sur le fleuve Congo, soit à Kisangani. Kisangani possède une population d'un peu plus de 800 000 habitants, correspondant environ au douzième de la population de l'agglomération de Kinshasa-Brazzaville. Alors que Kinshasa-Brazzaville marque la limite occidentale des voies navigables du Congo, Kisangani se situe à son extrémité orientale, au pied de rapides. Nous basons cette section sur des rapports écrits par Yves Birere.

Le trafic fluvial à Kisangani est 175 fois plus important par habitant que celui de Kinshasa-Brazzaville. À Kisangani, il est commun pour un commerçant, un élève, un étudiant ou un travailleur de traverser de façon quotidienne le fleuve - ce qui s'avère du jamais vu à Kinshasa-Brazzaville depuis la période coloniale. Nous estimons le

nombre annuel de traversée de passagers, pour 2009, à 10,2 millions alors que ce nombre n'atteint que 0,7 million au Pool Malebo.

Une traversée du fleuve au Pool Malebo est 300 fois plus coûteuse qu'une traversée à Kisangani. De plus, le fleuve à Kisangani est ouvert aux traversées sur une période deux fois plus longue qu'au Pool Malebo. Tous les opérateurs de Kisangani appliquent un tarif forfaitaire de 100 FCD par personne et par passage. Aucun frais additionnel n'est appliqué, et les obstacles bureaucratiques semblent être minimales autant à l'embarquement qu'au débarquement. Pourtant, le fleuve n'est que 6 fois plus large à Kinshasa qu'à Kisangani. À Kisangani, certains passagers (les « ayants droit ») sont exonérés du paiement de passage. Les ayants droit incluent les personnes handicapées, les policiers, les soldats, les infirmières et les travailleurs de la Croix Rouge. Alors que les personnes handicapées comptent pour environ les deux tiers des passagers à Kinshasa-Brazzaville, selon certaines estimations, leur proportion à Kisangani n'est de l'ordre que de 10%. Ceci démontre que franchir le fleuve s'avère beaucoup plus abordable pour la population générale à Kisangani plutôt qu'au Pool Malebo (voir l'Encadré 4.4 pour des détails sur l'organisation du trafic fluvial à Kisangani).

Encadré 4.4: La traversée du fleuve Congo à Kisangani

Plus de 96% des traversées sont effectuées en pirogues motorisées et moins de 4 % sont effectuées en ferries. En novembre 2010, quelques 60 pirogues étaient en opération quotidiennement, avec l'ensemble de la flotte divisée en deux groupes, permettant d'opérer en alternant les journées de travail. Les pirogues partent en moyenne toutes les dix minutes, entre 5h45 et 22h00. Les passagers paient 100 FCD par traversée sur le ferry, alors que les véhicules sont chargés 30 USD pour un aller-retour effectué dans la même journée. Près de 3000 allers-retours de véhicules sont enregistrés annuellement. Le ferry est en opération dès 7h00 jusqu'à 18h00. L'Office des Routes opère un ferry de passager et un autre pour les voitures. L'association privée d'opérateurs nommée ANAFLUKIS coordonne les opérations d'une flotte de 140 pirogues.

Bien que le passage sur le fleuve est significativement moins cher, plus fréquenté et moins encombré à Kisangani qu'à Kinshasa-Brazzaville, le marché du transport fluvial n'est pas libre non plus. Tant les prix que les quantités transportées sont contrôlés. Les tarifs sont fixés par l'Hôtel de Ville et le Ministère de l'Économie Nationale. Entrer dans ce marché est onéreux : tous les canotiers doivent être affiliés à l'ANAFLUKIS, coûtant 500 USD pour s'y joindre, en plus d'un montant quotidien de 2 600 FCD. De plus, l'ANAFLUKIS limite le nombre d'opérateurs en tout temps, forçant ainsi les pirogues à être en opération uniquement tous les deux jours. Cette entente est clairement lucrative

pour les opérateurs. Les profits quotidiens par canot (après le paiement du coût du carburant et des frais) sont estimés à au moins 25 USD. De plus, l'ANAFLUKIS profite manifestement de ces revenus substantiels sans que l'on puisse déterminer à quelle fin ces derniers sont destinés. Finalement, l'ANAFLUKIS est aussi forcée par l'Hôtel de Ville d'acheter son carburant bien au-delà des prix du marché. Nous ne pouvons déterminer à qui profite cette autre source de revenus.

L'Office des Routes, l'opérateur de ferry, semble faire des profits considérables, mais n'arrive pas à tirer parti d'investissements dans l'entretien et la réparation des installations et des embarcations, avec vraisemblablement un fort retour sur investissement. Nos estimations suggèrent que les ferries génèrent des profits opérationnels annuels entre 120,000 USD et 390 000 USD. Cependant, l'Office des Routes déclare qu'il manque de moyens pour financer l'entretien. En fait, le ferry transportant des véhicules, donné par l'UE en 2008, est hors service depuis juin 2009. Depuis lors, il traverse le fleuve en étant remorqué par le ferry de passagers, ce qui en réduit de manière substantielle sa capacité de transport. Nous avons des raisons de croire que cette panne de moteur a été causée par un manque de carburant dans les réservoirs, ce qui peut s'avérer fatal pour un moteur diesel. Apparemment, le carburant des ferries serait détourné pour être revendu à prix fort sur le marché noir. Le coût de réparation du moteur endommagé est estimé à moins de 20 000 USD. Nous ne sommes pas en mesure d'établir ce qui advient des profits de l'Office des Routes obtenus de ces opérations de ferries.

4.3 Transport en amont du fleuve Congo: risques naturels et risques causés par l'homme

L'amélioration des conditions commerciales à Kinshasa et Brazzaville pourrait aussi faire renaître le commerce en amont du fleuve, ainsi promouvant le développement économique de l'arrière-pays des capitales. De la cinquantaine de ports de Kinshasa, la plupart sont utilisés pour le transport en amont du fleuve. Le trafic total sur le fleuve semble avoir diminué au fil du temps. Transitant d'abord sur les navires et par les ports de l'ONATRA, le trafic passa ensuite entre les mains d'opérateurs privés (Peters 2010). Les navires sont généralement surchargés, provoquant de nombreux accidents. La durée d'une rotation à contre-courant a substantiellement augmentée dans la mesure où l'entretien du système fluvial s'est détérioré. Par exemple, alors qu'historiquement il fallait 15 jours aux bateaux de l'ONATRA pour faire le trajet de Kinshasa à Kisangani (le retour exigeait environ 5 à 7 jours par courants favorables), le voyage se fait actuellement en un mois ou plus.

Le transport fluvial peut être abordable et efficace mais requiert certains investissements. Le système fluvial de la RDC s'étend sur environ 25 000 km de voies navigables, desquelles 15 000 km sont classifiées comme « connues ». Ces 15 000 km sont utilisés dans leur état naturel, à l'exception de 2 668 km de voies entretenues, en principe, par la RVF. Cependant, la condition de ces connexions fluviales principales (Kinshasa vers Kisangani, sur la Kasai jusqu'à Ilebo et vers Kikwit) s'est grandement détériorée au cours des 20 dernières années. Les fleuves ne sont pas suffisamment dragués, les canaux et les bancs de sable ne sont pas indiqués clairement et les indications ne sont pas illuminées, indiquant que la RVF ne remplit pas son mandat. De plus, elle déclare un manque de ressources, tant du côté de l'équipement que du côté des fonds d'opérations. En conséquence, les embarcations ne peuvent souvent que naviguer de jour et lors de la saison des pluies. Actuellement, la RVF possède un budget annuel estimé entre 5 et 8 millions USD mais revendique le besoin d'un budget de 15 à 20 millions USD pour maintenir le réseau fluvial. Son équipement est composé d'un petit bateau équipé d'une drague ainsi que de sept navires -dont seulement deux sont opérationnels- qui peuvent être utilisés pour marquer le fleuve de bouées et d'enseignes qui sont généralement fixées aux arbres. La RVF fait aussi face à des problèmes liés aux coûts de personnel et aux pensions de retraite élevés.

Les difficultés administratives et l'insécurité sur le territoire sont des obstacles majeurs aux déplacements en amont du fleuve. En plus de l'insuffisance de dragage et de signalisation, les bateaux naviguant à contre-courant semblent devoir faire des arrêts fréquents et payer des pots-de-vin pour poursuivre leurs routes. Officiellement, il n'y a aucune réglementation qui ordonne aux embarcations de s'arrêter, à moins qu'ils ne veuillent le faire ou aient besoin de faire le plein d'essence. En réalité, il semble y avoir cinq agences coopérant pour extorquer les navires. Ils s'approchent des bateaux à l'aide de petits canots ultrarapides appartenant à la Force Navale. Cette dernière est composée du Commissariat fluvial, de la DGM, des Services spéciaux (type de police qui recherchent des armes), de la Force navale et des services secrets (DEMIAP). Alors qu'aucun paiement n'est demandé pour la vérification de papiers, le temps d'attente en lien avec ces « contrôles » dépend du montant officiel remis aux « autorités ». Ces délais peuvent s'échelonner de 5 minutes à deux heures, voire davantage. Chaque navire doit avoir à son bord un « carnet de bord » et chaque capitaine doit avoir un « titre de navigation ». Le Commissariat fluvial est mandaté pour vérifier le certificat du capitaine ainsi que la précision du carnet de bord en rapport au tonnage et aux passagers. Il est cependant plus difficile à dire si le Commissariat a effectivement le mandat (ou l'autorisation) d'arrêter et de contrôler les bateaux durant leurs parcours. En raison de la situation politiquement délicate dans la province de l'Équateur, il semblerait y avoir une obligation plus ou moins officielle de s'arrêter au port de Maluku, à l'extrémité du Pool Malebo.

V. Politiques recommandées

Des politiques favorisant des ententes avec les pays voisins de la RDC devraient être instaurées et/ou renforcées. Ces mesures, alignées sur les dernières recommandations de la Banque mondiale, seraient modestes mais concrètes et ciblées. Le *Rapport sur le Développement dans le Monde 2009* (2009 *World Development Report*; Banque mondiale, 2008) souligne que l'intégration régionale africaine est un élément-clé pour les stratégies visant à favoriser les exportations et le développement commercial. L'intégration régionale se définit au-delà des politiques commerciales par « la coopération entre les pays pour les échanges, les réglementations et les politiques domestiques, l'infrastructure régionale et d'autres initiatives transfrontalières, y compris celles relatives aux biens publics [...] à l'intérieur d'un ensemble de pays voisins. » (p.260). On y ajoute que « [i]l ne manque pas d'accords internationaux, mais ces accords sont souvent mal mis en œuvre, [et] leur efficacité a tendance à être faible ». (p.280). Comme alternative aux grands traités multilatéraux, ce rapport mentionne des mesures modestes mais concrètes en faveur de l'intégration régionale avec « des voisinages naturels » (p.280). L'expérience de l'Union Européenne, qui a débuté par des accords de coopérations sur des questions spécifiques relatives aux activités économiques entre un petit groupe de pays voisins, est vue maintenant comme un exemple à suivre : « Les rapports entre les régions voisines et les villes à travers les pays peuvent également servir de base à une intégration plus vaste — une forme de régionalisme transnational qui pourrait suivre les modèles européens. L'Afrique subsaharienne a quelques paires de grandes villes proches les unes des autres mais séparées par une frontière nationale. [...] Cette situation comporte des coûts économiques cachés qui pourraient être évités à l'aide d'accords transnationaux. » (p. 280). C'est dans cet esprit que nous cherchons à identifier des interventions concrètes afin de favoriser les échanges économiques le long du fleuve Congo. Nous nous adressons surtout aux décideurs politiques de la RDC.

D'importantes interventions restent à faire pour faciliter le commerce dans la région inférieure du Congo. Pour la RDC, la Banque mondiale (2010c) a identifié une série d'actions à entreprendre afin d'éviter les obstacles au commerce et de favoriser la mise en place de politiques commerciales pouvant réduire significativement ces obstacles²⁶. De nouvelles opportunités d'exportations pour les entreprises manufacturières de Kinshasa ou l'implémentation d'une zone franche industrielle dans les environs de Kinshasa dépendront de la réduction des coûts de transport entre les deux principaux marchés régionaux et de l'accès sécuritaire aux ports maritimes, dont le plus proche est celui de Pointe Noire.

5.1. Trafic général transfrontalier: transport et commerce

Nous formulons, tout d'abord, quelques recommandations liées aux politiques de la RDC en général. Ces recommandations sont applicables non seulement pour la région occidentale mais également ailleurs dans le pays.

Mesures de contrôle et mesures administratives

En premier lieu, l'analyse souligne l'importance de réformes douanières. Ces réformes ont été discutées dans le cadre de l'EDIC (Banque mondiale 2010c). L'élément central de telles réformes est l'instauration systématique d'un « guichet unique » pour les commerçants. En conséquence, son instauration devrait diminuer significativement le nombre d'agences publiques et semi-publiques (ou même des agents privés) actives aux postes frontaliers et autorisées (ou du moins tolérées) à percevoir des frais supplémentaires auprès des commerçants. Le Décret Présidentiel de mars 2008, permettant à seulement quatre agences d'être en opération à ces endroits, devrait être appliqué rapidement.

L'organisation du commerce de transit s'avère être un élément de la réforme particulièrement intéressant pour les régions occidentales. Grâce à elle, les fuites et les fraudes dans ce type de commerce devraient être limitées. Le transit serait favorisé par l'étroite collaboration entre les autorités douanières de la RDC et de la RC. De plus, les modalités de prélèvement et de remboursement de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA), ou la nouvelle taxe sur la valeur ajoutée, qui viendra remplacer l'ICA, devraient être améliorées²⁷.

Renforcer les lois et leurs applications le long du fleuve Congo pourrait permettre la valorisation du potentiel de cette artère commerciale naturelle. Précédemment active, cette route commerciale est maintenant assaillie par toutes sortes de demandes de « services » et par des agences revendiquant une autorité sur l'ensemble du fleuve et prélevant différentes taxes auprès des commerçants et des passagers. Cela implique non seulement des coûts pour les propriétaires de navires, mais peut aussi provoquer d'importants délais et accentuer le sentiment général d'insécurité régnant dans la région.

Infrastructures

Des améliorations au niveau des infrastructures sont nécessaires partout en RDC. Les rendements sur ces investissements pourraient être particulièrement élevés dans la région inférieure du Congo, où la densité de population est élevée et où les distances sont relativement courtes (voir Banque mondiale 2010a). Nous avons identifié les couloirs de Matadi-Kinshasa et de Pointe Noire-Brazzaville non seulement comme étant des « portes d'entrée » vers le monde pour les deux capitales, mais aussi comme « assurances » mutuelle en cas d'interruption de l'une de ces routes. En effet, l'entretien

fait par chaque pays de ces accès à la mer génère des externalités positives, en termes de bénéfices supplémentaires, pour le pays voisin. Le travail est déjà entamé pour entretenir la route Pointe Noire-Brazzaville et apporter des améliorations au système ferroviaire. La route Matadi-Kinshasa est dans un état acceptable mais ne semble pas offrir la capacité nécessaire à une augmentation significative des volumes commerciaux. Une mise à niveau de la ligne ferroviaire entre Matadi et Kinshasa pourrait alors porter ses fruits. Un tel investissement devrait être lié à des réformes organisationnelles d'ONATRA, soit par sa privatisation ou par la mise en place de franchises pour l'utilisation des chemins de fer par d'autres opérateurs.

Il est essentiel de draguer et d'instaurer une signalisation adéquate sur le fleuve Congo. Allant de pair avec le renforcement de la sécurité et l'amélioration de l'administration nécessaires à la facilitation du commerce en amont du fleuve, de telles améliorations physiques seraient un moyen bon marché pour connecter le vaste territoire intérieur aux routes commerciales internationales. La situation actuelle est si grave que les opérateurs économiques à Kisangani se sont tournés vers des routes de ravitaillement passant par le port de Mombasa.

Des investissements au niveau des infrastructures devront être appuyés par des mécanismes durables d'entretien. Actuellement, le capital physique du pays se déprécie sans que des investissements locaux ne soient consacrés à son entretien ou son remplacement. Bien que nous constatons que la plupart des investissements initiaux proviennent de l'étranger, il est impératif que la maintenance de ce capital physique, nouveau ou déjà existant, soient financés localement afin que ces infrastructures soient viables à long-terme. Nous avons constaté plusieurs cas de biens physiques, offerts par certains pays étrangers, générant sans aucun doute de forts rendements économiques, mais qui sont laissés à la dégradation. L'utilisation de ces profits ne peut toutefois pas être vérifiée.

Il est important que les projets favorisant le commerce soient compatibles avec l'intérêt des acteurs locaux de servir la population générale plutôt que celui d'une certaine élite. Tant que le capital lié au transport, financé par l'étranger, sert aux élites à extraire des profits tout en le laissant se déprécier, de tels investissements ne pourront pas générer de rendements durables et pourrait même exacerber les tensions actuelles. Ainsi, une intervention réglementaire et administrative serait mieux adaptée à l'aide et au développement des initiatives locales que de larges projets et de gros investissements étrangers.

5.2. Kinshasa-Brazzaville: déblocage du « goulot d'étranglement »

La proposition de construction d'un pont routier et ferroviaire entre Brazzaville et Kinshasa connaît plusieurs embûches politiques. Le projet de pont, com-

biné avec la mise à niveau du couloir de Pointe Noire-Brazzaville et, possiblement, le lien ferroviaire et/ou routier entre Kinshasa et Ilebo, a un taux interne de rendement sur investissement estimé à 16% pour la RDC et à 3% pour la RC (Banque mondiale 2010a). Ce projet permettrait le transport de marchandises physiques aux coûts les plus bas entre les deux capitales ainsi garantissant à Kinshasa et son arrière-pays un meilleur accès à la capacité actuelle, et extensible, du port maritime de Pointe Noire, détournant potentiellement une grande partie des transbordements actuels de Pointe Noire à Matadi. Toutefois, bien que les gains économiques sembleraient supérieurs du côté de la RDC, la distribution intra-nationale des gagnants et des perdants est telle que l'enthousiasme pour le pont est fort en RC mais limité en RDC. Du point de vue de la RC, le principal intérêt de ce projet réside dans l'utilisation accrue de ses infrastructures de transport (routes, chemin de fer et ports) et l'étendue des revenus qui en découleraient. Inversement en RDC, la principale source d'hésitation vient de l'opposition du projet par certaines élites politiques du Bas-Congo craignant que la région ne perde son statut de point d'entrée pour les marchandises commerciales, craignant également des pertes de revenus et d'emplois liées à la manutention des marchandises aux ports, aux frais de transit sur les infrastructures routières et aux pertes de revenus informels.

Compte tenu de coûts élevés et de perspectives incertaines associés à la construction du pont, des solutions moins coûteuses et plus rapidement applicables doivent être identifiées afin de débloquent le « goulot d'étranglement » entre Kinshasa-Brazzaville²⁸. La Banque mondiale (2010a) a identifié le pont de Kinshasa-Brazzaville comme étant potentiellement l'investissement le plus profitable en termes d'impact sur la production locale. Cependant, telle que d'autres études le démontrent (Teravaninthorn et Raballand, 2009), la dilapidation des infrastructures peut être le signe de coûts commerciaux élevés en Afrique, quoique le manque de compétitivité des marchés de transport posent souvent des obstacles encore plus importants au déplacement libre des populations et des marchandises. De plus, les coûts administratifs élevés doivent aussi être réduits afin de pouvoir profiter pleinement des avantages de ces améliorations²⁹. Alors que certaines formes d'infrastructures de transport (routes, canaux, voies navigables, ports) s'avèrent d'utilité publique et donc justifient un certain niveau d'investissement public et de suivi, il n'y a aucune raison pour laquelle les services de transport maritimes ne pourraient être laissés à des prestataires privés. En principe, l'État aurait un rôle réduit, en régulant le trafic, contrôlant la sécurité et en protégeant les droits de propriété.

Le passage de voyageurs et de marchandises à travers le Pool Malebo pourrait être facilité par certaines mesures régulatrices. Si elles sont appliquées de manière effective, de telles mesures pourraient générer des bénéfices similaires à ceux associés au pont, et ce, à une fraction des coûts. Dans la mesure où de telles mesures réduisent les barrières administratives pour le commerce transfrontalier, elles pourraient aussi accompagner tout projet d'investissements de construction d'un pont sur le fleuve

Congo. En fait, faciliter les activités des entrepreneurs locaux de transport, à travers le Pool Malebo, pourrait générer davantage de profits que la construction du pont. En effet, ce projet serait vraisemblablement mis en œuvre par des entrepreneurs étrangers, alors que les services de transport fluvial peuvent être fournis par des opérateurs locaux.

L'ouverture du goulot d'étranglement du Pool Malebo, couplée avec une combinaison de changements réglementaires et d'investissements en capitaux, pourrait produire des gains économiques significatifs pour les deux pays, avoir une valeur symbolique démontrant la bonne volonté entre les deux gouvernements et représenter un test de réformes commerciales. Alors que de nombreux traités d'intégration régionale sont demeurés lettre morte et peuvent être perçus comme pure vanité politique par la population, certaines interventions bien ciblées, à Kinshasa et à Brazzaville, pourraient offrir des effets visibles pour un grand nombre de citoyens à un coût relativement bas. L'instauration et l'application de celles-ci semblerait être plus efficaces au cœur des capitales, où les gouvernements centraux ont un meilleur contrôle des mécanismes institutionnels que dans les régions limitrophes plus isolées. Les villes de Kinshasa et Brazzaville sont donc idéalement positionnées pour servir d'étude de cas des réformes des douanes et du transport transfrontalier qui, si elles réussissent, pourraient être appliquées ailleurs.

L'option politique la plus préférable serait d'abolir la convention restreignant le trafic de passagers au Pool Malebo, ce qui mettrait fin à la mainmise de l'ONATRA et du CNTF sur le transport de passagers. Une telle réforme permettrait l'entrée gratuite de canotiers transportant des passagers à travers le Pool Malebo. Idéalement, une telle libéralisation du marché serait accompagnée de procédures d'immigration et douanières, et d'un contrôle frontalier simplifiés et plus transparents. La distinction plus claire entre le transport de marchandises et le transport de passagers permettrait de réduire les possibilités d'extorsion. L'octroi par adjudication de permis à de nouveaux ports fluviaux, pouvant concurrencer les ports actuels, compléterait ces réformes.

La seconde option considérée serait l'établissement d'une deuxième paire de "beaches" facilement accessibles et exploitées par des opérateurs indépendants, afin de favoriser une réduction des prix de transport et la limitation des prélèvements de rentes par des agents portuaires et opérateurs de transports maritimes. Des investissements pour une meilleure intégration et une modernisation de la gestion douanière devraient être cofinancés par les agences gouvernementales impliquées dans ces opérations. Cette seconde voie de passage à travers le fleuve pourrait soit être restreinte uniquement au trafic de passagers, accompagné de limitations strictes pour les bagages, ou pourrait aussi être conçue pour les besoins des petits commerçants.

Si de telles solutions n'étaient politiquement pas réalisables, des mesures initiales de facilitation du trafic commercial et de passagers pourraient se concentrer sur de simples mesures administratives:

- l'application d'une **transparence totale en matière de tarification des passagers et des marchandises** à l'aide d'informations tarifaires publiquement disponibles ;
- l'application d'une **transparence totale en matière de frais et droits perçus aux frontières et aux ports** à l'aide d'informations publiquement disponibles sur la gamme entière des taxes frontalières ;
- la réintroduction de **droits de douanes simplifiés pour les petites transactions** ;
- la création d'un **projet-pilote sur le modèle du « guichet unique »** pour les passagers et/ou les marchandises (tous les frais aux frontières et les droits de douanes seraient consolidés en un seul tarif, prélevés à un seul comptoir et, ensuite, partagés entre les agences gouvernementales concernées) ;
- **une séparation claire des passagers et du trafic de marchandises** aux installations portuaires existantes ;
- réduire les contrôles douaniers à des **contrôles aléatoires** en matière de trafic de passagers (rendu possible par la séparation des passagers et du trafic de marchandises) ;
- l'application de **limitations du nombre d'agences en opération** aux postes frontaliers (mise en œuvre du Décret Présidentiel de 2002, permettant uniquement à quatre agences publiques d'intervenir aux postes frontaliers) ;
- le prolongement des heures d'ouverture du port et des horaires de navigation sur le fleuve.

Ces réformes seraient mieux entreprises et conduites par un comité dirigé par les gouvernements provinciaux. De même, il faudrait renforcer les capacités de ces gouvernements à appliquer les lois pertinentes, comme le Décret Présidentiel par exemple.

De telles initiatives administratives pourraient être couplées avec l'audit et à la réforme de l'ONATRA et du CNTF. Les opérations de transport fluvial pourraient être séparées en différentes entités, soit en tant que firmes privées ou semi-privées. Si l'ONATRA et la CNTF (ou leurs dérivés) devaient continuer de fournir certains services publics (à être rigoureusement définis et suivis), il pourrait être envisagé que d'autres opérateurs paient de (modestes) frais de compensation pour leurs mandats. Si ces réformes sont entreprises, un soutien extérieur pourrait être justifié afin de régler la liquidation des demandes de pensions et rembourser le personnel excédentaire.

Les restrictions de capacité sur le travail des « canotiers » devraient être abolies ou modérées. L'abolition ou la modération de ces contraintes, combinées avec l'instauration et le suivi de lignes directrices de sécurité pour la libéralisation du marché des transports, possiblement sous la supervision de la CICOS, serait un premier

pas rapidement réalisable vers l'amélioration du transport de passagers à travers le Pool Malebo.

Il est possible de simplifier les déplacements des passagers et de faciliter le commerce officiel de produits non-industriels (c.à.d. ceux transportés par des commerçants individuels). Beaucoup de petits échanges commerciaux transfrontaliers se produisent de façon non-officielle en pirogue. S'il était possible, grâce à des mesures de facilitation du commerce, de convaincre ces petits commerçants à se tourner vers les canaux commerciaux conventionnels, les finances publiques pourraient en profiter et les échanges commerciaux pourraient être mieux contrôlés. Ces mesures devraient viser à:

- **séparer le terminal des simples voyageurs de celui des commerçants**, possiblement en ouvrant un deuxième « beach » à l'intérieur des deux capitales, gérées par des opérateurs privés comme mentionné précédemment ;
- **émettre des franchises à des opérateurs privés pour le transport de marchandises des petits commerçants**
- **améliorer les services de ferries** afin de permettre le transport de marchandise dans les meilleures conditions possibles.

Une approche additionnelle, plus ambitieuse, et probablement plus efficace, consisterait à **limiter les contrôles frontaliers au point d'embarquement**, en permettant aux agents du pays de destination d'opérer au point de départ (similaire aux contrôles américains aux aéroports canadiens). L'appui d'organisations extérieures pourrait aider à la mise en place et à la supervision de ces approches additionnelles, si des telles mesures étaient sérieusement considérées par les deux gouvernements nationaux. A travers la volonté partagée d'agir dans le but de favoriser les réformes commerciales au Pool Malebo, les deux gouvernements pourraient signaler leurs bonnes intentions aux donateurs internationaux et, de ce fait, générer un soutien externe accru.

VI. Conclusions

Notre étude souligne l'importance stratégique et économique de l'**agglomération de Kinshasa-Brazzaville, grâce à l'ampleur de leurs populations, mais aussi du fait de leurs positions régionales cruciales en matière de transport.** Nous avons montré que la traversée du fleuve entre les deux capitales représente un goulot d'étranglement, tant par la faiblesse du volume du trafic que les prix de transports élevés, par l'abondance d'obstacles administratifs et par des différentiels de prix au détail significativement importants entre les deux capitales.

Nous constatons également que les volumes commerciaux bilatéraux, entre la RDC et la RC, sont dérisoires. Le commerce officiel, entre la RDC et la RC, est plus faible actuellement que dans les années 1980. Le volume commercial de transit est tout aussi faible, principalement de Matadi à Brazzaville. Cependant, nous avons aussi prouvé qu'il existe une activité commerciale parallèle non-officielle. Le volume de ce type de commerce informel est toutefois difficilement quantifiable.

Nous avons constaté des différences de prix à la consommation statistiquement significatives entre les marchés de Kinshasa et de Brazzaville. Lorsque aucune différence systématique de prix ne soit perceptible à l'intérieur de chacune des villes, l'envoi de marchandise de l'autre côté du fleuve augmente significativement les prix au détail dans chacune des villes. Cela indique que des opportunités d'arbitrage sont inexploitées.

Nous constatons également un potentiel considérable en matière d'échanges transfrontaliers de biens produits localement. Selon nos sondages, nous estimons qu'une réduction généralisée des coûts liés au commerce stimulerait les exportations encore plus que les importations, améliorant ainsi la balance commerciale de la RDC et de la RC. La facilitation du commerce au Pool Malebo, à travers le développement du commerce de produits locaux essentiellement, tient de bonnes promesses pour déverrouiller le potentiel de production locale.

Les coûts du commerce officiel, à travers le Pool Malebo, sont très élevés, ce qui explique des volumes commerciaux faibles et un commerce informel animé. Un aller-retour au Pool Malebo, sur un navire possédant une licence, coûte entre 20 et 40 USD, c.à.d. 40 à 80% du revenu mensuel moyen d'un résident de Kinshasa. Le prix demandé pour traverser le fleuve à Kisangani est environ 300 fois moins élevé que celui d'une traversée au Pool Malebo. Les coûts liés au commerce de biens en gros, via le Pool Malebo, sont estimés de 3 à 30% de leur valeur FOB. Les délais aux frontières et les coûts administratifs comptent pour les deux tiers de l'ensemble de ces coûts. La capacité pour le transport de passagers pour le petit commerce de marchandises est sévèrement limitée et en mauvais état. Les formalités frontalières sont lentes, complexes et mal administrées. La RDC compte également un trop grand nombre d'agences à la frontière, allant à l'encontre d'un décret présidentiel qui limite à quatre ce nombre d'agences. La corruption, l'incivilité et la violence sévissent également aux frontières.

Le transport de passagers via le Pool Malebo est contrôlé par un duopole constitué de deux opérateurs de transports étatiques, soit l'ONATRA et le CNTE. Ce duopole est protégé par une convention signée par les gouvernements de la RDC et de la RC sous la supervision de la CICOS. En raison du duopole, les opérateurs privés peuvent uniquement exercer leurs activités de transport au Pool Malebo en respectant certains quotas et en étant soumis à de nombreux frais exorbitants.

Nous recommandons un ensemble de politiques qui peuvent non seulement servir de complément à des réformes plus générales pour faciliter les échanges commerciaux, mais également servir de substituts au projet de construction d'un pont reliant Kinshasa et Brazzaville. En plus de simplifier les procédures douanières et de rendre la structure tarifaire plus transparente, nous proposons une libéralisation du marché des transports au Pool Malebo. De telles mesures seraient comparativement bon marché et relativement aisées à mettre en place grâce à la proximité des sièges des différents gouvernements. Elles amèneraient également de forts gains pour la population générale et auraient une grande valeur symbolique de la bonne entente entre les deux nations. Un support technique et des ajustements financiers par des donateurs étrangers pourraient être envisagés.

Annexe 1: Liste des partenaires locaux d'entrevue

Du 8 au 13 février 2010:

- Daniel Mukoko (Directeur Adjoint du Cabinet du Premier Ministre, Kinshasa)
- Albert Kwete Minga Bope (Secrétaire Général au Commerce, Ministère de l'Economie et Commerce, Kinshasa)
- Jean Kalala Mukongo (Administrateur Délégué, Fédération des Entreprises du Congo, Kinshasa)
- Joseph Tshimanga (Conseiller du Ministre, Ministère de l'Economie Nationale et Commerce, Kinshasa)
- Charles Lusanda Matomina (Coordonnateur National, Ministère de l'Economie Nationale et Commerce, Kinshasa)
- Georges Raymond (Administrateur Directeur Général, ONATRA, Kinshasa)
- Léonard Rizza (Administrateur Directeur Technique, ONATRA, Kinshasa)
- J.P. Kalenga Katamba (Directeur de Département, Département des Ports et Transports Fluviaux, ONATRA, Kinshasa)
- Mike Mbongo Boketshu (Administrateur, Direction Générale de Migration, Kinshasa)
- Carol Lutaladio Mbuta (Directeur des Douanes, OFIDA, Kinshasa)
- André Kamba (Directeur de Cabinet; Ministère du Commerce, de la Consommation et des Approvisionnements; Brazzaville)
- Alphonse Okoye (Directeur Général du Commerce et des Approvisionnements; Ministère du Commerce, de la Consommation et des Approvisionnements; Brazzaville)
- André Okemba (Directeur Général, Port Autonome de Brazzaville)
- Grégoire Louembet (Directeur des Exploitations, Port Autonome de Brazzaville)
- Julien Abou (Directeur Financier, Port Autonome de Brazzaville)
- Jean-Christophe Okanza (Directeur de Cabinet du Ministre d'Etat; Ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration; Brazzaville)
- Robert J.-R. Massamba-Debat (Directeur Général; Direction Générale de l'Economie; Brazzaville)

Du 5 au 10 avril 2010:

- Albert Kwete Minga Bope (Secrétaire Général au Commerce, Ministère de l'Economie et Commerce, Kinshasa)
- Véronique Tshiala Bebel (Experte et Négociatrice Multilatérale, Ministère de l'Economie et Commerce, Kinshasa)
- Georges Raymond (Administrateur Directeur Général, ONATRA, Kinshasa)
- J.P. Kalenga Katamba (Directeur de Département, Département des Ports et Transports Fluviaux, ONATRA, Kinshasa)
- Edouard Marc Mogugo-Mobingibingi (Sous-directeur, OFIDA)
- Benjamin Ndala (Secrétaire Général, CICOS)
- Théophile Edgar Lavodrama (Directeur de l'Exploitation, des Infrastructures et des Voies Navigables, CICOS)
- Bob Tumba (Président, tigo)
- Yves Debiesme (Administrateur Délégué, SDV-AGETRAF)
- Régis de Oliveira (Directeur d'Exploitation, SDV-AGETRAF)
- Albert Ngayouli (Directeur Par Intérim, CNTF, Brazzaville)
- Alain Robert (Directeur Général des voies Navigables, GIE-SCEVN, Brazzaville)
- Dieudonné Ilou (Président des canotiers privés, Brazzaville)

Du 23 au 27 août 2010 :

- Simon Sakibédé (Secrétaire Général, CICOS)
- Laura Sustersic (Conseiller Technique Principale (GTZ) at CICOS)
- Partice Kironiny (Expert Principal, CICOS)
- Mme Cyrille Tagny (CICOS)
- J.P. Kalenga Katamba (Directeur de Département, Département des Ports et Transports Fluviaux, ONATRA, Kinshasa)
- Adolphe Mukengeshat (Commissariat fluviale)
- Carol Lutaladio Mbuta (Directeur Général Adjoint, DGDA (former OFIDA)
- Voltaire Mampinda (Directeur, Division des Douanes, DGDA)
- Mikael Hoolans (Directeur d'Exploitation, Nocafex s.p.r.l.)

- Veronique Tshiala Bebel (Coordinatrice Adjointe du Cadre Intégré, Ministère de l'Économie Nationale et Commerce)
- Alain Ilunga Kabey (Sous-Directeur, Direction Provinciale Kin-Est, DGDA)
- Benôit Diakunjenga Mudinyiku (Direction Provinciale Kin-Est, DGDA)
- Jaques Diatulu Nsunda (Chef de Division, Dir. Adjoint, Direction de la Marine et voies Navigables)
- Sylvestre Pakabomba B. Koni (Directeur du Cabinet Adjoint, Ministère de la Coopération Internationale et Régionale)
- Mazhar Rawji (Président du Conseil d'Administration, Rawbank; Chairman, Marsavco)
- Gabriel Mokango Mamy-Kobo (Directeur Technique, Regie des Voies Fluviales (R.V.F.))
- Honoré Njibikila Nkonka Kenabantu (Directeur du Département Etudes, Formation et Documentation, Federation des Entreprises du Congo (FEC))
- Marcel van der Lee (Logistic Manager, Bralima)
- T.R. Gautier N'Sambayi (Responsable des Achats, Bralima)
- Emile Kakesse T.M. (Directeur R.H. & Logistique, Minoterie de Matadi (Midema))
- Richard Mukundji (Chef de Mission, Project Centre de Recherche de d'Analyse des Statistiques Commerciales en RDC, CRASCOM)

Notes

1. Dans cette étude, nous délimitons la région inférieure du Congo par le Bas-Congo, la Province de Kinshasa et le Bandundu en RDC auxquels nous ajoutons les régions de la RC et de l'Angola.
2. Leur étude a notamment permis de découvrir que les statistiques officielles de la RDC (tels que rapportés dans les Indicateurs du Développement Mondial) ont sensiblement sous-estimé la croissance économique congolaise par rapport aux évidences provenant de l'étude des intensités lumineuses. Alors que pour la période 1992-2003, les données officielles situaient la croissance moyenne du PIB par habitant à -0,26%, l'éclairage nocturne traduisait une croissance de 0,24%. La RDC est ainsi le pays ayant la plus grande divergence au monde entre les taux de croissance officiels et les taux de croissance déduits par l'étude de l'éclairage nocturne. Ceci indique une minimisation exceptionnellement importante de l'activité économique de la RDC.
3. Bien qu'un effort ait été fait pour filtrer l'éclairage provenant des plateformes pétrolières en mer le long de l'Atlantique, l'éclairage côtier est probablement encore quelque peu imprégné des effets de l'éclairage au large.
4. Notez la différence dans les évaluations de population : tandis que les Nations Unies (2010) rapportent un nombre de 8,8 millions, la Banque mondiale (2009a) travaille avec une estimation de 6,6 millions. Cette divergence accentue les marges d'erreur rattachées aux statistiques officielles utilisées dans ce document.
5. Les récentes études en géographie économique suggèrent que l'urbanisation est le moteur de toute croissance d'un pays et que des limites à la formation d'agglomérations urbaines peuvent devenir de sévères obstacles au développement économique (Deichmann et al. 2008; Brühlhart et Sbergami, 2009).
6. Nous utilisons des données de 2007 car ces statistiques sont plus complètes que celles reçues pour 2008 et 2009. Le Tableau 4.2 sous-représente certainement la part des ports de Boma et de Banana/Kinlau. Selon les données sur le tonnage pour 2008, obtenues de la compagnie logistique SDV-Agetraf, le volume des importations entrant par Boma et Banana/Kinlau s'élève respectivement à 9 pour cent et 13 pour cent du volume des importations entrant par Matadi.
7. Pour Kimpangu, les statistiques de 2007 rapportent un seul envoi (pour une valeur de 660 USD en haricots). La plupart des échanges avec l'Angola sont manifestement officieux et, donc, non-signalés. Pour Kinshasa Beach, voir aussi le Tableau 4.3.
8. Certaines importations de la RDC provenant de la RC ne sont pas enregistrées par les douanes de la RDC mais par les autorités portuaires de Brazzaville (voir tableau 4.5).
9. Selon les estimations obtenues de l'ONATRA, le ferry « Matadi » transporte 600 passagers par jour de travail, ce qui correspondrait à 190 000 passagers par année. Comme certains passagers effectuent des traversées sur les plus petites embarcations du CNTF ou grâce à des bateaux privés, on pourrait estimer que le nombre de traversées payées annuellement entre les deux capitales représente le double du nombre recensé au port de Brazzaville, soit 212 000 traversées.
10. En 1988, on comptait 1,9 million de passages entre Berlin-Est et Berlin-Ouest, soit un passage par trois habitants de la région métropolitaine de Berlin. L'estimation placée à 700 000 passages au Pool Malebo représente un passage par 15 habitants dans l'agglomération Kinshasa-Brazzaville.
11. Au centre de Kinshasa : marché Central et Gambela ; en banlieues de Kinshasa : Matadi-Kimbala et Liberté ; au centre de Brazzaville : Total et Poto-Poto ; en banlieues de Brazzaville : Mikalou et Mongali.
12. Nous n'avons pas pu enregistrer les prix pour chacune des marchandises dans chaque marché. Alors qu'un échantillon représentatif inclurait 1 539 observations (57 marchandises * 9 marchés * 3 fournisseurs), notre échantillon maximal est de 970.
13. 1 USD = 910 francs congolais; 1 USD = 511 francs CFA.
14. Afin de nous permettre d'interpréter les estimations des coefficients de régression comme différence de pourcentage, nous transformons les prix (la variable dépendante) dans leurs logarithmes naturels. Ainsi, tout coefficient sur une variable binaire explicative, D_{est} , est lié à la différence implicite du pourcentage, $D_{\%}$, par la fonction suivante $D_{\%} = 100 * (e^{D_{est}} - 1)$.
15. Notre échantillon de marchandises produites et échangées localement de chaque côté du fleuve inclut la farine de manioc, le ciment, les œufs, les haricots verts, l'eau minérale, l'huile de palme, le plantain, les pommes de terre, le sucre de canne, les pommes de terre sucrées, les tomates et la farine de blé.
16. Ces produits sont : la lotion corporelle, le beurre, le ciment, l'huile de cuisson, l'eau minérale, l'huile

de palme, les chaises en plastique, le sucre de canne, la poudre à laver et la farine de blé. Quatre de ces marchandises font aussi parties de la liste des biens-produits-et-vendus-localement (le ciment, l'eau minérale, l'huile de palme, le sucre de canne et la farine de blé). Cela est possible puisque les données sur les prix de Brazzaville distinguent les variétés localement produites et les variétés importées. Par exemple, des prix distincts sont enregistrés pour le ciment produit à Loutete (RC) et pour le ciment importé de Lukala (RDC).

17. Plus de détails peuvent être obtenus auprès des auteurs.
18. Par contrainte d'espace, les estimations faites à l'aide des effets fixes du marché ne sont pas présentés au Tableau 7.
19. Comme le nombre d'entreprises formelles est limité et que la distribution des entreprises informelles est inconnue, il nous a été impossible d'obtenir un échantillonnage parfaitement aléatoire. Nous nous sommes donc tournés vers des consultants locaux pour sélectionner des organisations représentatives du marché et nous sommes satisfaits de l'échantillonnage retenu. Bien que cet échantillonnage soit ad hoc, il ne souffre d'aucun biais systématique de sélection.
20. Nous avons également demandé à notre échantillon de firmes de prédire l'effet d'une diminution des coûts de commerce en amont du fleuve avec Bangui. Néanmoins, peu de firmes ont répondu et la plupart d'entre-elles ont mentionné que cela ne modifierait pas leurs activités.
21. L'unique projection négative a été faite par un des fournisseurs privés de services de canotiers rapides pour passagers au Pool Malebo, qui estime qu'une réduction de 50% des coûts généraux pour le transport de passagers couperait de moitié son volume de passagers. Ceci indique l'existence de pertes potentielles pour certaines firmes bénéficiant actuellement de ces restrictions s'il y avait une libéralisation du commerce aux frontières.
22. A partir de la Table 1, nous estimons le revenu mensuel moyen par tête à environ 50 USD à Kinshasa.
23. Il s'agit d'une contrainte sévère pour la livraison de produits frais ce qui force plusieurs commerçants à voyager de nuit en pirogue. De plus, cela rend impossible, pour les habitants d'une ville d'utiliser l'aéroport de l'autre cité pour l'arrivée de vols en après-midi ou en soirée. Les résidents les plus anciens se souviennent encore du temps où il était commun de voyager sur le fleuve pour des parties tardives de football.
24. Convention d'exploitation du Pool Malebo entre la République du Congo et la République Démocratique du Congo. Signée le 22 Novembre 2005. Une autre entreprise étatique, SOCATRAF, semble avoir un monopole sur le trafic en amont vers Bangui.
25. Officiellement, les biens en transit ne paient pas l'impôt sur le chiffre d'affaires mais doivent payer pour la manutention, le déchargement et le transport. Lorsque ces marchandises sont prises en charge par des transporteurs agréés de transport sous douane, rien ne doit être payé. Lorsqu'un autre opérateur est chargé de ce type de marchandise, des frais, estimés à 25% en plus des droits de douanes, doivent être payés. Ces frais sont ensuite remboursés lorsque le service des douanes de Brazzaville confirme à celui de la RDC que la marchandise est arrivée. Les délais de remboursement de ces frais aux opérateurs privés ne sont pas déterminés.
26. Les problèmes identifiés et les recommandations faites par la Banque mondiale (2010) ressemblent à d'autres analyses comparatives menées il y a deux décennies, à la fin du régime Mobutu (Banque mondiale, 1991).
27. Une loi créant un système de taxation sur la valeur ajoutée a été votée en 2010.
28. Selon Keefer (2010), la fragmentation des élites rend difficile le développement de projets d'infrastructures : « L'échec de la construction du pont entre Kinshasa et Brazzaville n'est qu'un exemple de projet d'infrastructure crucial offrant généralement de grands avantages aux citoyens, mais étant opposé par certains soit pour des raisons commerciales ou nationalistes. »
29. Pour quelque 40 USD par tonne de coûts de transport estimés pour traverser le Pool Malebo, 26 USD sont associés aux frais de délais aux douanes. Ces frais ne seraient pas nécessairement réduits par l'exploitation d'un pont. Toutefois, la réduction de ses frais provoquerait une baisse de près de 63% des coûts de transport entre les deux villes, et cela même si le projet de pont ne se réalisait pas.

Références

- Briceño-Garmendia, C., and V. Foster (2009) *Republic of Congo: Prioritizing Infrastructure Investments – A Spatial Approach*, unpublished paper, World Bank.
- Brühlhart, Marius and Federica Sbergami (2009) Agglomeration and Growth: Cross-Country Evidence. *Journal of Urban Economics*, 65(1): 48-63.
- Deichmann, Uwe; Somik V. Lall; Stephen J. Redding and Anthony J. Venables (2008) Industrial Location in Developing Countries. *World Bank Research Observer*, 23(2): 219-246
- Henderson, Vernon J.; Adam Storeygard and David N. Weil (2009) Measuring Economic Growth from Outer Space, *NBER Working Paper # 15199*.
- Keefe, Philip (2010) *Citizen and Elite Fragmentation and the Political Economy of Growth in the Democratic Republic of Congo*, World Bank.
- Peters, Jean J. (2010) *Étude de définition du programme d'appui à la navigabilité des voies fluviales et lacustres en RDC : Rapport final*. Cellule d'appui à l'ordonnateur national EU-DRC (COFED).
- Pozzo di Borgo, Jean-Pierre (2008) *Note technique sur le Chemin de Fer Congo Océan, République du Congo*. World Bank.
- Teravaninthorn, Supee and Gaël Raballand (2009) *Transport Prices and Costs in Africa*, World Bank.
- Ulloa, Alfie; Felipe Katz and Nicole Kekeh (2009) *Democratic Republic of the Congo: A Study of Binding Constraints*. World Bank.
- United Nations (2010) *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*. New York: UN Secretariat.
- Vircoulon, T. and Lagrange, M.-A. (2008) *Peacebuilding Needs and Impact Assessment in Bas-Congo Province*, Japan International Cooperation Agency.
- Banque mondiale (1991) *Zaire : La facilitation des transports et des échanges commerciaux*.
- Banque mondiale (2008) *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*.
- Banque mondiale (2009) *Appui au renforcement des capacités pour l'élaboration du cadrage macroéconomique et du cadre des dépenses sectorielles à moyen-terme au niveau provincial: rapport d'étape*.
- Banque mondiale (2010a) *Democratic Republic of Congo: Prioritizing Infrastructure Investments – A Spatial Approach*.
- Banque mondiale (2010b) *DRC Multimodal Transport Project*, Project Appraisal Document.
- Banque mondiale (2010c) *Etude Diagnostique d'Intégration du Commerce: République Démocratique du Congo*. Kinshasa: Ministère du commerce, petites et moyennes entreprises, République Démocratique du Congo.

Commentaires de Yves Birere¹

(Consultant à la Banque mondiale)

a. Résumé et interprétation des résultats clés

Le document met en lumière les obstacles commerciaux substantiels qui existent entre Kinshasa et Brazzaville. Les auteurs recommandent aux décideurs politiques des gouvernements de la République démocratique du Congo (RDC) et de la République du Congo (RC) qu'ils adoptent des réformes de facilitation de commerce. Celles-ci incluent la réforme du régime commercial, la mise en œuvre d'un point unique de la vérification et de paiement, la réforme des procédures douanières, la modernisation et l'investissement dans les infrastructures de transport à travers le Pool Malebo pour réduire les obstacles commerciales, les coûts de transactions commerciales et la fraude d'une part, ainsi que pour accroître le volume des échanges commerciaux entre les deux villes, d'autres.

Le document attribue les obstacles au commerce, le niveau extrêmement faible du trafic de passagers à travers le Pool Malebo et la différence de prix d'un panier de marchandises importées dans ces deux villes mais produit et distribué localement dans des conditions similaires à :

- de mauvaises infrastructures de transport et un marché du transport non concurrentiel dominé par le duopole des paraétatiques ONATRA (RDC) et le CNTF (RC) qui jouissent du droit exclusif d'opérer à travers Pool Malebo;
- de coût élevé des transactions commerciales (y compris mais non limité à des tarifs excessifs et taxes), les retards excessifs des biens et des personnes à la frontière / port causés par,
- des procédures douanières obsolètes, moins transparentes, inefficace, imprévisible et peu fiables, les fonctionnaires corrompus cherchant les rentes et le nombre peu élevé d'heures de fonctionnement au port

b. Résultats de l'étude et recommandations

b.1. Résultats de l'étude

Le document aborde les questions importantes et pertinentes de l'impératif de facilitation du commerce dans le cours inférieur du fleuve Congo, appuyée par des résultats empiriques des auteurs à travers le Pool Malebo. Plus important encore, il expose des coûts cachés des transactions commerciales, les retards, la corruption et le manque des infrastructures adéquates qui entravent d'opportunités commerciales entre les deux pays et il est estimé que le secteur de l'exportation sera le plus bénéficiaire comme le montre leur analyse de régression.

Le document présente les résultats d'une analyse de régression qui pointe à une sensibilité importante des exportations plus importantes aux coûts du commerce qu'aux importations, ce qui signifie que toute mesure visant à réduire les coûts de transactions commerciales va augmenter les flux commerciaux entre les deux pays. Les entreprises des deux côtés de la frontière bénéficieront de faibles coûts des échanges commerciaux en augmentant leurs volumes d'exportation, qui se traduira par une part de marché accrue, en particulier ceux des entreprises qui sont basées à Brazzaville qui auront désormais accès à un plus grand marché de Kinshasa. Les mêmes résultats montrent qu'une grande quantité du volume des échanges est susceptible de découler de Kinshasa à Brazzaville que dans la direction opposée. Par exemple, ils suggèrent qu'une réduction de 50 pour cent des coûts des échanges est susceptible de stimuler l'expansion jusqu'à 40 pour cent dans les exportations. Ce serait certainement améliorer la balance commerciale pour la RDC, bien que le document n'ait pas quantifié l'impact de cela sur le compte courant, un point qui pourrait être attrayante pour les décideurs politiques.

Une question cruciale soulevée par le document est l'état de l'infrastructure des transports maritimes de la RDC. La flotte vieillissante des traversiers et des navires combinée avec la nature non concurrentielle du marché des transports à travers les eaux navigables du fleuve Congo reste un défi exigeant une attention urgente de la part des décideurs politiques. Ce problème est aggravé par la position dominante de l'ONATRA le long du fleuve combiné avec l'absence de plan de réinvestissement et de modernisation de ses infrastructures vieillissantes. La capacité insuffisante de transport de l'ONATRA est susceptible d'avoir été aggravée par la mise hors service de sa vieille traversière, Matadi. La traversière de 120 tonnes est dit avoir été retiré de l'exploitation à la fin de Juin 2010 en raison de problèmes de sécurité et a été remplacé par un petit navire, IKANDA. Par conséquent, il n'est pas exagéré de dire que cela a réduit davantage la capacité de l'ONATRA d'autant plus que la traversière Matadi avec la capacité de transporter jusqu'à 2000 passagers plus un certain nombre de véhicules est susceptible de rester hors service pendant une longue période étant donnée l'histoire de l'entretien de l'entreprise. Il est également important de noter la perte de recettes pour le gouvernement en raison de la capacité de transport inefficace de l'ONATRA et de sa mauvaise gestion.

En 2010, le commentateur a passé une semaine à Kisangani faisant la collecte de données sur la circulation des personnes et des marchandises à travers les fleuves Congo et Simi Simi. Sur les deux ports, les traversiers sont exploités par un autre paraétatique, Office des Routes, et un parallèle peut être établi entre les deux situations où l'absence de plans de réinvestissement, le mauvais entretien des traversiers, le manque de responsabilité et la mauvaise gestion des recettes provenant de l'exploitation ont réduit la taille des activités des entreprises réduisant ainsi les revenus du gouvernement. Cependant, à Kisangani le marché du transport est semi-libéralisé et des canoës exploités par une association indépendante de canoteurs, ANAFLUKIS, transportent la majeure partie des passagers qui traversent le fleuve.

Alors que les inefficacités et manque de fiabilité des opérations de l'Office des Routes sur les deux ports à Kisangani restent un sujet de préoccupations pour la province, l'existence du système de transport parallèle par les membres de ANAFLUKIS s'est avéré être plus dignes de confiance, efficace et fiable pour le transport des personnes et des biens entre les deux rives du fleuve. Les canoteurs qui exploitent sur les deux rives portent à plus de 96 pour cent de tous les trafics tandis que l'Office des Routes transporte moins de 4 pour cent. Les élèves, les étudiants universitaires, les professeurs, des fonctionnaires provinciaux, les membres des forces armées et la police, les ONG, les véhicules, les commerçants et leurs marchandises, tous s'appuient sur ces canoéristes pour leur besoins de transport à travers les deux rives du fleuve. C'est un cas où l'ouverture du marché du transport sur le fleuve aux exploitants privés a été efficace et la province (voir même le pays) a grandement bénéficié. Les autorités de la RDC peuvent utiliser les ports de Kisangani comme un cas de base et faire la même chose sur le Pool Malebo en libéralisant le système de transport sur la rivière.

Les études sur les deux passages (Pool Malebo et Kisangani), y compris les résultats du commentateur sur les ports de Kisangani, montrent que les infrastructures de transport, le manque de responsabilité et la mauvaise gestion financière de revenus par les deux paraétatiques sont des contributeurs clés aux coûts des transactions commerciales élevées et les retards observés sur les ports. Le gouvernement devrait prendre des mesures urgentes pour remédier à cette situation en libéralisant le marché du transport à travers le Pool Malebo afin de permettre aux opérateurs privés de participer dans ce marché et d'ouvrir la concurrence. Les transporteurs qui opèrent au niveau où le revenu marginal (prix) est égal au coût marginal vont survivre et cela permettra de réduire les coûts de transport pour les commerçants et accroître l'efficacité. Sous le régime des transports libéralisés à travers le Pool Malebo, les heures de fonctionnement sont susceptibles d'être augmentées.

b.2. Recommandations de politique

Bien que les auteurs reconnaissent l'attente de développement à grande échelle des projets d'infrastructure entre Kinshasa et Brazzaville (la construction envisagée d'un pont, ferroviaire, etc.), ils sont également conscients du fait que cela pourrait prendre des années pour les terminer. Pour faire face à la situation qui prévaut à travers le Pool Malebo, ils recommandent aux décideurs politiques de:

- abolir la convention restrictive sur le trafic de passagers à travers le Pool Malebo, qui freinera la position de duopole jouie par l'ONATRA et la CNTF,
- combiner les investissements d'infrastructures avec des changements de réglementation ciblés tels que les réformes douanières et renforcer la transparence dans la nomenclature des tarifs et taxes aux ports/frontières,

- mener une «étude pilote» d'une frontière/port avec unique redevance perçue à un seul guichet avec tous les droits et les frais de frontières consolidés en un seul taux unique et partagé entre les organismes autorisés à fonctionner au point de la frontière.

c. Suggestions sur la manière dont le document peut être élargir pour mieux informer les décisions politiques

Il est vrai que le document de Marius Brülhart et Mombert Hoppe (2011) aborde de nombreux domaines clés nécessitant une intervention politique et les réformes des régimes commerciaux dans le cours inférieur du fleuve Congo et la RDC en particulier. Leur étude pourrait être étendue pour inclure une analyse coût-bénéfice des réformes des régimes de commerce, du cadre réglementaire des douanes, ainsi que se concentrant davantage sur les réformes institutionnelles. Des études ont montrées que les institutions sont des moteurs essentiels pour le commerce (et la croissance) et ont un impact sur l'évolution de la croissance ainsi que les niveaux de revenu au fil du temps. Par conséquent, la qualité des institutions est un déterminant important du commerce autant que les politiques commerciales elles-mêmes.

d. Changement institutionnel

Le document est en quelque sorte manquant des suggestions pratiques et réalisables des réformes institutionnelles qui sous-tendent toutes les réformes de facilitation du commerce qu'il recommande. Par exemple, les infrastructures de transport insuffisantes et inadéquates de l'ONATRA (vieillesse de la flotte et manque d'entretien fiable) avec ses horaires de fonctionnement imprévisibles, manque de responsabilité, manque de leadership et la mauvaise gestion financière peuvent être attribuées à des problèmes institutionnel et managérial profondément enracinés dans sa chaîne de gestion ainsi que la culture d'impunité au cœur de nombreuses sociétés paraétatiques du pays. Toute tentative de modernisation (tel qu'investir dans son infrastructure de transport) exige premièrement et plus loin un changement institutionnel. Un tel changement pourrait obliger le gouvernement à restructurer ou à remplacer la gestion de l'ONATRA en apportant une équipe de gestion nouvelle et efficace capable de mettre en place une stratégie de redressement concret et tangible afin de rationaliser toutes les opérations sur le fleuve. Cela devrait inclure une nouvelle équipe responsable de la gestion financière, une grille tarifaire transparente des biens et des personnes; réinvestissement dans de nouveaux bateaux, traversières, navires, et mettre à niveau tous ceux qui existent déjà avec un entretien régulier et fiable. Un budget opérationnel clair, transparent et responsable doit être adopté en tenant compte de toutes les dépenses opérationnelles connues (paie, modernisation des infrastructures et entretiens, les soins médicaux, retraite, etc.) et les imprévus. La nouvelle équipe de gestion serait chargée de combattre la corruption, le

détournement de fonds publics (recettes de fonctionnement), et à rétablir la confiance du public dans la capacité de la société à gérer ses affaires et s'acquitter de son mandat.

e. La douane et son rôle multifonctionnel

La douane est une institution polyvalente, qui doit avoir une bonne gouvernance, doit être fiable et efficace, doit être prospère et est conçue pour protéger la sécurité de tous. A cela, il serait important que le document reconnaisse explicitement le rôle important que joue la douane dans la collecte des recettes et la sécurisation des frontières. Cela est plus pertinent pour les pays en développement comme la RDC et la RC dont les recettes publiques dépendent fortement des droits douaniers. Par conséquent, les réformes douanières que le document recommande pourraient être plus attrayantes pour les décideurs politiques, s'il est démontré que les réformes iront au-delà de la facilitation du commerce mais permettront également d'augmenter la collecte des recettes, de renforcer la protection des frontières et des populations contre l'afflux de marchandises dangereuses. Le document pourrait aussi indiquer à l'auditoire-cible d'autres rôles importants que la douane joue tel que la collecte des statistiques du commerce, qui sont utiles à la négociation du pays avec l'Organisation Mondiale de Commerce, la protection du droit de propriété en interdisant l'entrée au pays des marchandises contrefaites.

f. Sur la question des coûts commerciaux “non tarifaires”

Il serait intéressant pour le papier d'évaluer la mesure dans laquelle les coûts non tarifaires (les coûts du commerce) peuvent être réduits de manière significative. Bien plus, le papier pourrait montrer qu'il est potentiellement possible de réduire les tarifs à près de zéro. Dans ce cas, il serait intéressant de quantifier l'effet de ce scénario sur les flux commerciaux entre Kinshasa et Brazzaville, en supposant que d'autres réformes commerciales et douanières ont été entreprises. Pour les décideurs politiques, ce travail pourrait être utile pour hiérarchiser la réduction ou l'élimination des coûts non tarifaires du commerce par rapport aux avantages de la suppression des tarifs douaniers ou tout au moins les réduire à près de zéro.

Les auteurs pourraient envisager d'entreprendre une analyse quantitative pour estimer, en termes absolus, le niveau des coûts du commerce qui peut ou ne peut pas être sensiblement évité. Dans le cas du commerce entre la RDC et RC, cela pourrait entraîner la quantification de la différence entre pays et entre produits des éléments de coûts des transactions commerciales qui peuvent être évités. Réduire les coûts commerciaux non tarifaires nécessite souvent d'investir dans les infrastructures portuaires, routes, voies ferrées, les systèmes automatisés, etc. Cela fait aussi appel à une analyse coût-bénéfice pour témoigner aux décideurs politiques les coûts vs bénéfices/avantages d'un investissement particulier ou de la réforme. Compte tenu de la rareté des ressources, séquence et interdépendance des initiatives politiques seraient très importantes.

g. L'intégration économique régionale comme vecteur de la sécurité transfrontalière, la coopération et la stabilité

Les auteurs pourraient élargir l'étude et adopter une approche intégrée face à l'intégration économique dans le cours inférieur du fleuve Congo, en abordant la question plus primordial de problèmes de sécurité transfrontalière afin de montrer comment l'intégration économique est un arrangement qui peut aider à atteindre une paix durable et la stabilité dans la région. Ceci est un aspect important de l'intégration commerciale régionale qui pourrait attirer l'attention des autorités politiques à travers les frontières, et surtout pour le leadership en RDC étant donné son histoire récente des conflits transfrontaliers, d'insécurité et de méfiance.

Les accords régionaux d'intégration économique peuvent favoriser la coopération entre les pays membres principalement de deux façons. Tout d'abord, tels arrangements peuvent fournir un cadre pour la coopération sur la dotation en ressources (comme les fleuves, liaisons routières et ferroviaires, et les réseaux d'électricité) ou des problèmes (comme la pollution ou des problèmes de transport) partagés par les pays membres, du fait que ces dotations peuvent souvent devenir une source des dissensions ou un chemin de la paix si elles sont utilisées au bénéfice de tous. Deuxièmement, les contacts réguliers et la collaboration entre les décideurs politiques des pays membres apportées par les accords d'intégration régionale ont le potentiel d'améliorer la relation et la confiance, ce qui facilite la coopération dans la gamme d'autres problèmes tels que la résolutions de conflits et la sécurité à travers les frontières étant donné que le dispositif de sécurité et des mécanismes de résolution des conflits sont souvent inclus dans les accords d'intégration régionale (Schiff et Winters, 1998; Banque mondiale, 2000b). Ceci est particulièrement pertinent dans la région de cours inférieur du fleuve Congo, où les pays ont été embourbés dans des guerres et des conflits interethniques ayant des ramifications transfrontalières.

Des décennies de guerres en RDC, RC, et en Angola ont créés un climat de méfiance et n'ont pas contribuées à améliorer la coopération au niveau politique et économique entre ces partenaires commerciaux naturels. L'augmentation de l'interdépendance économique entre ces trois nations est susceptible de rendre les conflits plus coûteux et espérons, évitables par tous les moyens. De plus en plus de preuves directes et indirectes indiquent que les accords d'intégration régionale peuvent promouvoir la paix régionale. De même, l'accroissement du commerce réduit la probabilité de conflit: doubler les échanges commerciaux entre deux pays abaisse le risque de conflit entre eux d'environ 17 pourcent (Banque mondiale 2000b). Par conséquent, les auteurs pourraient utilement intégrer l'aspect sécurité et la résolution des conflits dans le document pour démontrer aux décideurs politiques comment les accords d'intégration économique peuvent agir comme une assurance ou une couverture contre les conflits à venir, sachant que les pays membres vont mutualiser le risque de tels conflits.

h. Conclusion

L'étude de Marius Brühlhart et Mombert Hoppe (2011) expose la mesure dans laquelle l'inefficacité et le mauvais état des infrastructures de transport combinée avec des procédures douanières dépassés, encombrants et moins transparent contribuent grandement aux frais commerciaux élevés observés dans le cours inférieur du fleuve Congo. Ce travail présente des analyses empiriques qui démontrent des obstacles commerciaux substantielles entre Kinshasa et Brazzaville à travers le Pool Malebo et recommande aux décideurs politiques des gouvernements de la République démocratique du Congo (RDC) et de la République du Congo (RC) qu'ils adoptent des réformes de facilitation de commerce tels que réformer régime commercial, la mise en œuvre d'un guichet unique, de réformer les procédures douanières, la libéralisation du marché des transports, la mise à niveau et d'investir dans les infrastructures de transport à travers le Pool Malebo pour réduire les obstacles commerciales, les coûts de transaction commerciale, la fraude et d'accroître le volume des échanges commerciaux entre les deux villes.

Bien que le document offre une analyse utile des obstacles commerciales existant entre Kinshasa et Brazzaville et recommande que les autorités adoptent des mesures de la facilitation de commerce pour éliminer les obstacles commerciales et à réduire les coûts des transactions commerciales et faciliter le passage des personnes et des biens; l'étude pourrait être élargie pour y inclure :

- une évaluation de la possibilité d'un prix tarifaire proche de zéro (ou zéro) avec un niveau donné de coûts des transactions commerciales non tarifaires qui ne peuvent pas être éliminés, dans ce cas, l'étude peut tester quantitativement, en termes de niveau, les effets de ce scénario pour le commerce entre Kinshasa et Brazzaville et fournir des éclaircissements aux décideurs politiques sur les avantages vs coût de ce scénario,
- une analyse sur le changement institutionnel et des réformes douanières plus attrayantes pour les décideurs politiques en indiquant explicitement d'autres rôles importants que peut jouer un régime douanier efficace.
- intégrer dans l'étude l'aspect de la sécurité transfrontalière et la résolution des conflits en tant qu'un composant clé de l'intégration économique régionale et les arrangements de facilitation du commerce dans le cours inférieur du fleuve Congo.

Note :

1. Citation : Yves Birere, 2012, Commentaires au chapitre de Marius Brühlhart et Mombert Hoppe, 2012, "Intégration Régionale dans la Région Inférieure du Congo : ouverture du goulot d'étranglement Kinshasa-Brazzaville" dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MEDIASPAUL, Kinshasa, pages 213-264. Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."

"Citation : Amadou Bachirou Diallo, Janine Mans et Gomez D. Ntoya, 2012, "Développement humain et marche du travail", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 273-331.

Cet article a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xv-xix de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs. Les auteurs sont reconnaissants à Rachidi Radji d'avoir fourni des commentaires utiles.

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."



Chapitre 5

Développement humain et marche du travail

**Amadou Bachirou Diallo, Janine Mans
et Gomez D. Ntoya**

I. Introduction

Depuis longtemps, le capital humain et le développement humain sont reconnus comme étant des éléments essentiels au processus global de développement. Un élément particulièrement important du développement humain est l'éducation, ce dernier fournit non seulement des compétences vitales au marché du travail, mais permet également aux individus d'améliorer leurs conditions de vie et celles de leur famille.

Ce chapitre examinera les questions liées au capital humain et aux compétences en République démocratique du Congo en quatre parties. Dans la première partie, une analyse sera effectuée des preuves de l'impact qu'ont le capital humain et l'éducation en RDC; un regard sera porté sur les effets touchant la croissance économique au niveau macroéconomique, ainsi que sur les gains (revenus personnels) des individus au niveau microéconomique. Dans la deuxième partie, une description sera faite de l'évidence d'une pénurie de compétences avec l'accent mis sur des secteurs de croissances clés en RDC. Dans la troisième partie, une description sera faite des actifs éducatifs disponibles en RDC pour fournir des compétences. Finalement, une analyse sera effectuée d'un nombre d'obstacles à la disposition et la répartition efficace des compétences dans le marché du travail en RDC.

II. Développement humain pour la croissance et la réduction de la pauvreté en RDC

Le développement humain en République démocratique du Congo (RDC) est important à la fois comme moyen de promotion du bien-être individuel et comme un des moteurs de la croissance économique pour le pays dans son ensemble. Compte tenu des défis importants de développement auxquels fait face la RDC, il peut être utile d'examiner l'expérience qu'ont les autres pays pour tirer parti du développement humain afin de

favoriser la croissance, l'amélioration de la productivité et la création d'emplois. Les macro- et les micro-économistes ont abordé cette question, et ont obtenu des résultats souvent contradictoires. La section qui suit donne un aperçu des leçons tirées de cette recherche, avec l'accent mis sur les conséquences pour la RDC.

La contribution du développement humain à la croissance macro-économique

L'éducation et d'autres améliorations du capital humain ont le potentiel de soutenir une croissance macroéconomique améliorée et durable en RDC. Comme l'explique la théorie de la croissance endogène, l'éducation, en particulier, offre la possibilité à la RDC d'échapper à sa situation actuelle de malaise économique et de pauvreté persistante. Le principe central de la théorie de la croissance endogène est que les marchés ne peuvent pas toujours produire des résultats optimaux et que l'accumulation de connaissances génère des rendements croissants. Cette idée est d'autant plus pertinente dans le contexte moderne où les télécommunications rendent le transfert de connaissances et d'informations plus rapide et plus accessible, mais où l'innovation et la productivité accrues sont loin d'être automatiques. Grâce à un accès accru à une éducation de qualité en RDC, les autorités aideront le pays à favoriser de nouvelles technologies qui augmentent la productivité.

La RDC pourrait aussi profiter de certaines externalités de l'éducation. Les externalités positives provenant de l'éducation peuvent être obtenues par de plus grandes fréquences d'adoption ou d'innovation technologique, par une réduction de la criminalité, par l'amélioration des habitudes de santé publique, par un meilleur fonctionnement des institutions, et par des décisions politiques mieux informées.

Tableau 5.1. Le rôle de l'éducation dans les stades du développement économique

Stade de développement	Les principaux défis économiques	L'accent de la production économique	Éducation et exigences du marché du travail
Croissance engendrée par les facteurs du marché	Faire en sorte que les facteurs du marché fonctionnent convenablement pour pouvoir mobiliser des terres, la main-d'œuvre et le capital.	L'extraction des ressources naturelles, l'assemblage, la fabrication qui exige un travail intensif. Secteur primaire dominant.	Éducation de base, compétences de bas niveau, travail discipliné
Croissance engendrée par les investissements	Attirer l'IDE et la technologie importée pour exploiter la terre, la main-d'œuvre et le capital et commencer à relier l'économie nationale avec l'économie mondiale.	Fabrication et exportations de services externalisés. Secteur secondaire dominant.	Éducation secondaire universelle, éducation secondaire professionnelle et technique améliorée, formation continue pour une mise à jour des compétences, marchés du travail flexibles (entrée facile, sortie facile).
Croissance engendrée par l'innovation	Générer un taux élevé d'innovation, d'adaptation et de commercialisation de nouvelles technologies	Produits et services innovants à la frontière technologique mondiale. Secteur tertiaire dominant.	Enseignement supérieur très développé, en particulier dans les spécialités scientifiques et techniques; taux élevé d'apprentissage social, en particulier celle basée sur la science; secteur R et D dynamique liant les programmes d'enseignement supérieur et les entreprises innovantes.

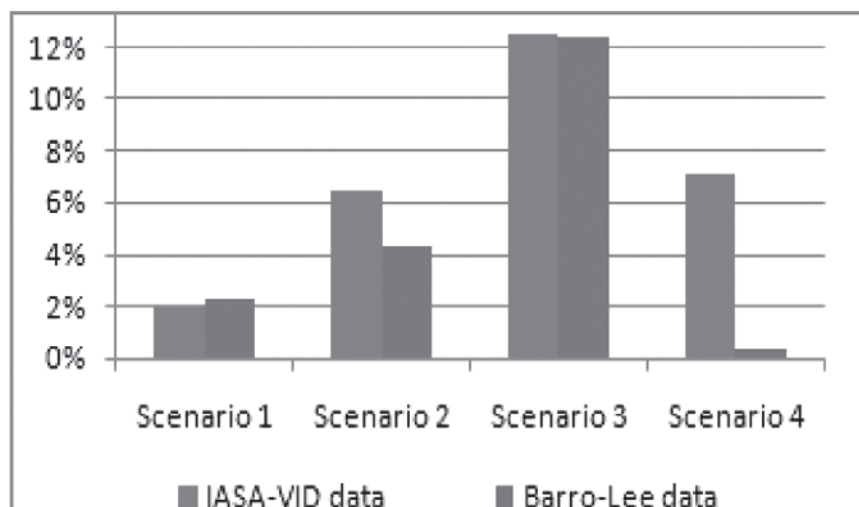
Source : Adapté de Klaus Schwab, Michael Porter, et Jeffrey Sachs, eds, *The Global Competitiveness Report, 2001-2002*, Genève, Le World Economic Forum, 2001.

Cependant, compte tenu des ressources limitées, la RDC doit prendre des décisions difficiles sur les types d'investissements à faire en capital humain. Des recherches récentes ont démontré que les études requises pour maintenir la compétitivité, et donc la croissance, vont varier selon le stade de développement économique atteint. Le Forum économique mondial a produit le document « Global Competitiveness Report » qui identifie trois stades de développement économique — la croissance engendrée par les facteurs du marché, la croissance engendrée par les investissements, et la croissance axée sur l'innovation — et qui caractérise le rôle de l'éducation à chaque stade (tableau 5.1). Avec une stabilité macroéconomique et financière ainsi qu'une infrastructure qui fonctionne, l'éducation est un élément essentiel pour le maintien de la compétitivité à chaque stade du développement et pour la transition entre ceux-ci. Selon cette rubrique, la RDC est dans son ensemble au stade de croissance engendrée par les facteurs du marché, même si certains secteurs arrivent au stade de croissance engendrée par les investissements. Pour renforcer cette tendance, la RDC devra consolider les gains réalisés dans l'éducation de base pour promouvoir les secteurs de l'économie qui sont axés sur les facteurs du marché, tout en renforçant le système d'enseignement secondaire pour améliorer les perspectives de croissance dans les secteurs axés sur les investissements.

Pour un large éventail de pays (indépendamment de leur niveau de développement), des recherches supplémentaires démontrent que certains « mélanges » de types d'éducation ont tendance à générer une croissance plus importante. Une base de données¹ reconstruite, y compris un échantillon diversifié de 101 pays² de tous les continents, a été utilisée par Lutz, Cuaresma, et Sanderson (2008) pour démontrer une relation statistiquement significative entre l'éducation et la croissance économique. Le modèle est basé sur une forme de différence logarithmique de la fonction de Cobb-Douglas et tient compte des différences de productivité de la main-d'œuvre selon les différents niveaux d'éducation et d'âge. Par la suite, Lutz et al. proposent quatre scénarios d'éducation fondée sur des estimations ponctuelles différentes, qui peuvent être considérées comme étant représentatif de différentes options politiques en matière d'investissement dans l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire. Les scénarios sont les suivants:

- Cas de référence - 50 % sans éducation, 40 % avec une éducation primaire seulement et 10 % avec un enseignement secondaire;
- Réalisation des OMD - 0 % avec un enseignement primaire seulement et 10 % avec un enseignement secondaire;
- Réalisation secondaire étendue - 50 % avec un enseignement primaire seulement et 50 % avec une éducation secondaire; et
- L'éducation élitiste - 50 % sans éducation, 30 % avec un enseignement primaire seulement, 15 % avec une éducation secondaire et 5 % avec une éducation supérieure.

Figure 5.1 : Taux de croissance annuelle du PIB selon quatre scénarios d'atteinte de niveau de scolarité



Source: Mutz et al³.

En tenant compte de ces quatre scénarios de politique éducative, Lutz et al. sont en mesure de démontrer que c'est par l'investissement dans l'enseignement secondaire que les pays en développement sont capables d'atteindre des réductions importantes dans la pauvreté (Figure 5.1). Ainsi, les preuves suggèrent qu'avec le déplacement de la RDC d'une étape de reconstruction post-conflit, à une étape de croissance générée par l'investissement, le pays aura besoin de se concentrer sur la solidification de gains de l'enseignement primaire et l'amélioration de l'accès à l'enseignement secondaire pour obtenir une croissance élevée.

Des exercices portant sur la comptabilité de la croissance suggèrent également que la main-d'œuvre contribue de manière significative à la croissance du PIB. Les estimations de l'étude au fonds Vol. I, chapitre 3, pour 2010 montrent que la main-d'œuvre et une meilleure éducation comptent pour 30 à 60 % de l'amélioration totale de la productivité.

Tableau 5.2 : Les Sources de croissance économique

(avec rajustement pour tenir compte de la qualité du capital humain et physique)
(en pourcentage %)

	1992-95	1996-2000	2001-05	2006-10
Croissance du PIB réel	-6,8	-3,9	4,3	5,3
Accumulation des facteurs	1,7	-0,7	5,0	5,1
Main-d'oeuvre	6,0	0,4	6,9	5,8
Capital	-4,8	-2,4	2,2	4,1
Productivité totale des facteurs	-8,5	-3,1	-0,7	0,1

Source: Etude de fond, Vol. I, chapitre 3

Au niveau micro, le développement humain peut également soutenir l'augmentation des revenus pour les particuliers et les ménages.

Le rendement des études peut également être considéré, du point de vue de l'individu, ou en examinant le genre de rendement que l'individu reçoit de sa scolarisation. Ce retour sur investissement des études suggère le potentiel d'utiliser l'éducation comme outil pour augmenter les revenus individuels et de ménages et pour réduire la pauvreté en RDC.

De manière générale, dans les pays d'Afrique subsaharienne, le rendement des études est important, en raison de la rareté relative du capital humain. Une revue exhaustive du rendement des études effectuée à travers le monde indique que le niveau de rendement en Afrique subsaharienne est plus élevé que la moyenne internationale de 10 % (pour chaque année supplémentaire d'éducation), et que l'achèvement des études primaires, secondaires et supérieures est plus important que dans toute autre région. La précision de ces résultats, cependant, doit être considérée avec prudence, en raison des nombreuses contraintes qui se sont présentées lors du processus de modélisation du rendement des études.

Les estimations des rendements des études par individu ont été calculées en utilisant les données de l'enquête 1-2-3 de 2005. Le rendement des études a été estimé en utilisant la technique de régression linéaire du salaire gagné sur le nombre d'années d'études et en contrôlant pour d'autres variables, y compris les caractéristiques individuelles et celles du ménage. Notre technique d'estimation tente de gérer certaines des contraintes liées aux données utilisées, notamment l'endogénéité de la variable « éducation » dans nos équations de *Mincer*, en utilisant la méthode IV. Les résultats de cette technique d'estimation sont présentés dans le tableau 5.3 avec, en plus, les estimations obtenues des études régionales.

Tableau 5.3 : Moyennes internationales de rendement des études par région

Région	Revenu moyen par habitant (USD)	Nombre moyen d'années de scolarité	Rendement aux études – une année (%)	Rendement pour une mise à niveau		
				Primaire	Secondaire	supérieur
Asie	5 128	8,4	9,9	20	15,8	18,2
Europe/ MENA	6 299	8,8	7,1	13,8	13,6	18,8
Amérique Latine	3 125	8,2	12,0	26,6	17,0	19,5
OCDE	24 582	9	7,5	13,4	11,3	11,6
Afrique SS	974	7,3	11,7	37,6	24,6	27,8
RDC	171	6,1	6,8	4,8	9,3	16,1

Source : Calculs des auteurs pour la RDC à l'aide des enquêtes 1-2-3 (2005). Le revenu par habitant pour la RDC pour l'année 2009 provient du site internet du département d'État des États-Unis. Autres pays : Psacharopoulos et Patrinos, 2002.

La RDC présente un pourcentage de rendement des études positif, toutefois les retours sur investissement de l'éducation sont faibles lorsqu'une comparaison est effectuée avec d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Chaque année de scolarité supplémentaire augmente le revenu de l'individu de 7 %. Contrairement aux autres pays en voie de développement, l'éducation en RDC entraîne une faible augmentation du rendement. Le défi pour le gouvernement sera sans aucun doute d'augmenter les rendements pour tous les niveaux, mais surtout pour le primaire et le secondaire, qui sont susceptibles d'avoir l'effet le plus grand sur la réduction de la pauvreté

III. Manque de compétences dans les secteurs clés de la RDC

Les données de l'Enquête entreprise montrent des différences significatives entre les différents types d'entreprises dans le secteur privé formel dans les cas de manque de compétences⁴. En 2006, dans l'ensemble, l'enquête révèle que seulement 1 % des gestionnaires considéraient le manque de compétences comme étant une contrainte majeure pour les affaires. La RDC était classée 20^e sur 38 pays pour lesquels *Nationmaster* a fait les calculs (base sur les données de l'Enquête entreprise). En RDC, le manque de compétences semble être surpassé par des problèmes plus graves (énergie, sécurité, corruption, fiscalité, etc.)

Toutefois, l'enquête la plus récente révèle qu'avec la croissance de l'économie, la question des compétences peut devenir une préoccupation pour les entreprises. Avec le sondage de 2010, 65% des firmes percevaient le niveau de compétence de la main d'œuvre comme une contrainte commerciale majeure. Les petites et grandes entreprises semblent éprouver les plus grands manques de compétences; environ 66 % des petites entreprises et 73% des grandes entreprises rapportent le manque de compétences comme étant une contrainte majeure, par opposition à 58 % des moyennes entreprises (tableau 5.4). Cette pénurie de main-d'œuvre qualifiée est plus gravement perçue en RDC qu'ailleurs, alors que la perception de cette pénurie y est de 15% plus élevée que chez les voisins de la RDC.

Tableau 5.4 : Comparaison régionale pour la perception du marché de la main-d'œuvre et des compétences dans le secteur privé

	RDC (2010)	RDC (2006)	Angola (2010)	République Du Congo (2009)	Tanzanie (2006)	Zambie (2007)
% des entreprises offrant une formation formelle*	24,0	11,4	23,5	37,5	36,5	26,0
% d'employés à qui l'on a offert une formation formelle*	49,8	51,7	54,8	n.d.	55,6	52,2
% de travailleurs non qualifiés*	25,0	48,9	32,9	n.d.	29,6	41,3
Années d'expérience d'un haut gestionnaire qui travaille dans le secteur de la firme.	15,0	10,0	11,2	12,5	10,5	2,8
% des entreprises qui identifient la réglementation du travail comme étant une contrainte majeure***	20,0	9,0	26,1	24,5	4,8	5,9
% des entreprises qui identifient le niveau de compétence au travail comme étant une contrainte majeure***	65,0	13,1	25,9	51,5	19,7	8,0

Source: Banque mondiale, Doing Business, 2010.

n.d. : non disponible

Tableau 5.5. Vue sur le marché du travail et les compétences par le secteur privé (selon la taille de l'entreprise)

	RDC	Petite	Moyenne	Grande	Exportatrice	Non exportatrice
% des entreprises offrant une formation formelle*	24,0	17,5	38,1	54,3	76,4	22,7
% d'employés à qui l'on a offert une formation formelle*	49,8	54,5	45,7	n.d.	n.d.	49,8
% de travailleurs non qualifiés*	25,0	23,9	23,7	33,5	n.d.	24,4
Années d'expérience d'un haut gestionnaire qui travaille dans le secteur de la Firme.	15,0	13,6	21,5	14,5	15,7	15,0
% des entreprises qui identifient la réglementation du travail comme étant une contrainte majeure***	20,0	20,0	14,5	31,6	14,8	20,2
% des entreprises qui identifient le niveau de compétence au travail comme étant une contrainte majeure***	65,0	65,6	58,3	73,0	64,5	65

Source: Banque mondiale, Doing Business, 2010.

n.d. : non disponible

La désagrégation par secteur révèle également un certain nombre de différences entre les entreprises, pour ce qui a trait au manque de compétences et de soutien à la formation. Le pourcentage d'entreprises ayant décrit les niveaux de compétence au travail comme étant une contrainte majeure est plus élevé dans les secteurs qui ont un niveau plus élevé de valeur ajoutée, particulièrement dans les secteurs manufacturier et de services ainsi que les autres secteurs (Tableau 5.5.). Des tableaux ayant la liste complète des contraintes ventilées par caractéristique d'entreprises (taille, exportateur ou non, et propriété étrangère, secteur d'activité, et région) sont présentés en annexe 1.

Tableau 5.6 : Perceptions du marché du travail et les compétences par le secteur privé (selon les secteurs d'entreprise)

	RDC- Agrégats	Secteur manufacturier	Autres industries	Vente	Services
% des entreprises offrant une formation formelle*	24	16	28,4	21,9	47,1
% d'employés à qui l'on a offert une formation formelle*	49,8	49,8	n.d.	n.d.	n.d.
% de travailleurs non qualifiés*	25	25	n.d.	n.d.	n.d.
Années d'expérience du haut gestionnaire qui travaille dans le secteur de la Firme	15	16,5	13	16,5	13,5
% des entreprises qui identifient la réglementation du travail comme étant contrainte majeure***	20	19,8	17,8	19,4	41,3
% des entreprises qui identifient le niveau de compétence au travail comme étant une contrainte majeure***	65	65	71,7	52,8	78,2

Source: Banque mondiale, Doing Business, 2010

n.d. : non disponible

En 2009, une enquête réalisée par la FEC et l'AFD révèle que les entreprises sont à la recherche de qualité et de compétences, en particulier de la part de niveaux secondaires et techniques (voir le chapitre sur l'éducation ci-dessous). Cette question de manque de compétences dans les secteurs clés est examinée plus en détail dans les sections suivantes. Dans ces sections, on retrouve des études de cas quant à la disponibilité des compétences professionnelles et techniques dans les trois secteurs de l'économie qui sont particulièrement importants pour la croissance et la réduction de la pauvreté en RDC : l'agriculture/agro-industrie, la construction et l'exploitation minière.

Manque de compétences dans le secteur de croissance : Construction

Le secteur de la construction est un secteur important de la RDC qui est en croissance. Selon l'enquête 1-2-3, le secteur de la construction en RDC a employé 71 000 personnes en 2005, mais ceci comprend les travailleurs pour la construction de logements. Des données provenant de l'emploi découlant de la construction lourde (routes, grandes infrastructures, etc.) sont, en soi, plus rares. Compte tenu de nombre ambitieux de projets d'infrastructure en attente ou en cours d'exécution, ce secteur est susceptible de prendre beaucoup d'importance durant les prochaines années.

Des années de crises, au Congo, ont mené à une détérioration du système éducatif. Ce qui a rendu difficile, pour les entreprises du secteur de la construction, le recrutement d'un personnel qualifié à tous les niveaux : les travailleurs qualifiés et semi-qualifiés (en particulier les mécaniciens, les ouvriers en métallurgie et les techniciens), les gestionnaires et les intermédiaires (contremaîtres, chefs de chantiers) et, dans une certaine mesure, les ingénieurs. Les entreprises ont fait face à ces difficultés en offrant des formations (vu en détail dans le chapitre suivant). Le manque de compétences est particulièrement senti dans le cas des cadres intermédiaires, pour lesquels il est difficile d'offrir des formations. Malgré la dégradation générale du système éducatif au cours des vingt dernières années, la RDC a été en mesure de maintenir un approvisionnement adéquat d'ingénieurs ayant des compétences d'ingénierie de base, cependant il y a une pénurie d'ingénieurs ayant des connaissances spécialisées en nouvelles technologies. Le problème qui découle de l'adoption de nouvelles technologies s'étend également aux mécaniciens qualifiés.

Tableau 5.7 : Contraintes perçues dans le secteur de la construction

% d'entreprises qui considèrent le domaine (zone/région) comme étant une contrainte importante	
La consolidation de l'ordre public et de la sécurité	42 %
Amélioration dans l'environnement législatif et réglementaire	25 %
Restauration et développement de l'infrastructure physique	
Disponibilité de l'énergie électrique	
Soutien aux initiatives privées et à la formation de partenariats	8 %
Mise en place de structures de financement appropriées	8 %
Éducation et formation technique et professionnelle	17 %
Pas de réponse	8%

Source: FEC/AFD, 2009

En fin de compte, l'absence de sources appropriées de main-d'œuvre qualifiée, pour le secteur de la construction, et le manque de formation professionnelle de qualité ont un effet important sur la compétitivité des entreprises. La nécessité d'offrir des formations, dans certains cas provenant de consultants internationaux coûteux, est une charge financière importante pour les entreprises. Qui plus est, l'utilisation de meilleurs employés pour encadrer et former les nouvelles recrues détourne ces travailleurs efficaces de leurs tâches habituelles, ce qui a pour effet d'augmenter les coûts du personnel. La concurrence pour les ingénieurs et les techniciens qualifiés est telle qu'il arrive souvent qu'une entreprise perde ses employés les plus qualifiés après avoir investi dans leur formation. Dans certaines catégories d'emploi, en particulier pour les mécaniciens et les travailleurs de la construction qualifiés, les candidats motivés et qualifiés sont presque impossibles à trouver; pour accomplir les tâches nécessaires, les entreprises doivent alors employer un plus grand nombre de travailleurs. Selon plusieurs gérants, le coût du personnel peut être autant que triplé par l'effet combiné de ces facteurs. Cela contribue dans une large mesure à la faible productivité du travail dans le pays. Fournir des services de formation aux entreprises devrait compter parmi les priorités de la politique du travail.

Les problèmes liés à la compétitivité des entreprises sont compliqués par le fait que les entreprises congolaises font face à un niveau de concurrence élevé (entreprises chinoises et autres entreprises régionales) pour les appels d'offres. Sur 28 offres compétitives au niveau international de 2003 à 2008 (qui représentaient 80 % du marché total et ont été évaluées à un total de 530 millions USD), les Congolais ont seulement gagné 7 offres ; tandis que les entreprises chinoises ont remporté 14 et les offres restantes ont été récupérées par la Tanzanie, la France et les entreprises libanaises et burundaises. À elles

seules, trois entreprises chinoises ont gagné 50 % du marché. Les entreprises chinoises ont remporté ces contrats en raison de leurs prix très compétitifs. Celles-ci sont en mesure d'offrir en raison de leur capacité à maintenir de faibles coûts de production, d'employer des travailleurs qualifiés à bas salaires, et d'avoir des marges de crédits à prix abordable.

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée pose problème pour les entreprises nationales de la RDC en ce qui concerne la réalisation de projets de construction routiers complexes dans les délais et en respectant les contraintes budgétaires. La grande rapidité avec laquelle ces contrats de reconstruction ont été émis, combinée avec l'inexpérience du personnel a fait en sorte que les études techniques pour lancer les projets n'étaient souvent pas complètes⁵, et les entreprises ont dû faire des compromis relativement à la qualité du travail par rapport au nombre de kilomètres à construire. Ces problèmes ont presque mené à la faillite dans le cas de certaines entreprises nationales, qui n'avaient pas de base financière et technique approprié (Number One entrepreneurs, FS Parisi). Plusieurs de ces problèmes ne sont pas l'apanage des entreprises nationales, puisqu'un certain nombre d'entreprises internationales opérant en RDC ont connu des problèmes similaires (p. ex. : Tabet, Tanswansea).

Tableau 5.8 : Le succès des entreprises dans les projets du secteur routier en RDC

Nation	Nom de l'entreprise	Nombre d'offres retenues
RDC	MW Afritec ⁶	1
	FS Parisi ⁷	1
	Number One Contractors	2
	EG M Forrest	2
	Bego Congo	1
Sous-total RDC		7
Chine	Sinohydro	8
	CNCTPC	5
	CREC	1
Sous-total Chine		14
Tanzanie	Tanswansea ⁸	3
France	SogeaSatom	2
Liban	Tabet	1
Burundi ⁹	Berco	1
TOTAL		28

Source: Pro-Routes Project, World Bank, 2009.

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée tend à croître ces dernières années avec le retour de la croissance économique qui a augmenté la demande pour le marché du travail. Cette tendance a été renforcée par la normalisation des relations entre le gouvernement et les bailleurs internationaux. Ce qui a augmenté le financement pour les infrastructures et pour les autres projets de construction à partir de 2003¹⁰. Ces travaux devraient durer et continuer à croître au cours des 10 à 15 prochaines années, durant lesquelles, le pays rétablit progressivement ses infrastructures abimées, et construit de nouvelles routes et ponts pour atteindre les zones les plus isolées du pays.

Pénurie de compétences dans la croissance du secteur : Agriculture

Le secteur agricole est une source extrêmement importante de création d'emplois. Plus de 10 millions de personnes ont été impliquées dans le secteur agricole en 2005 et il est probable qu'en raison de contraintes économiques et de l'instabilité persistante dans les provinces orientales, ce nombre ait augmenté pour atteindre 14 à 15 millions en 2010. Le potentiel d'expansion de ce secteur est considérable. Le pays compte environ 80 millions d'hectares de terres arables, duquel seulement 10% sont actuellement en exploitation. Il est le deuxième pays le plus important en termes de terres arables après le Brésil. Si cette terre est bien cultivée, le pays pourrait être en mesure de devenir un exportateur net de produits alimentaires et pourrait nourrir jusqu'à 3 milliards de personnes avec des stratégies optimales d'utilisation des terres¹¹. Présentement cependant, le secteur agricole est languissant et le pays est un importateur net de produits alimentaires. Il existe également d'importantes opportunités en termes de cultures commerciales. Dans le passé, la RDC a été un important producteur d'huile de palme, de caoutchouc, de sucre, de café et de coton¹². L'augmentation de la production dans ces secteurs conduirait à une expansion spectaculaire de l'emploi, une réduction de la pauvreté, une base d'exportation plus diversifiée, et une position de changes plus fiables. Ceci implique d'investir dans le capital et la mécanique. Ce qui va augmenter la productivité, ainsi que la récolte de nouvelles terres.

L'importance du secteur agricole pour la création d'emplois et la réduction de la pauvreté ne peut pas être sous-estimée. Comme indiqué plus haut, le secteur agricole domine l'économie de la RDC en termes d'emploi. Les entreprises informelles agricoles fournissent l'emploi à plus de 70% de la population active. L'agriculture, la foresterie et la pêche représentent plus de 40% du PIB. En outre, la population dépendante de l'agriculture a tendance à être la plus pauvre de la RDC, vivant bien en dessous du seuil de pauvreté.

Les acteurs privés dans le secteur semblent être prudemment optimistes quant au potentiel d'expansion, tout en admettant que des contraintes considérables persistent.

Environ 77% des entreprises interrogées dans l'enquête de FEC croient dans le potentiel du secteur à produire de la croissance. Dans le même temps, 11% des entreprises estiment que le secteur est dans une période de contraction et 14% de ces mêmes entreprises considèrent qu'il est probable que de nouvelles entreprises entrent dans le secteur à court terme.

Tableau 5.9 : Perception de la croissance potentielle dans le secteur de l'agriculture

Pourcentage des entreprises en accord avec chaque énoncé :	
Perspectives de croissance sont bloquées et le secteur est en récession	11%
Le secteur est en difficulté en raison du contexte, en dépit de son potentiel	11%
Le secteur a été affecté par les difficultés actuelles, mais il progressera un jour	44%
Le secteur est actif et peut être développé si les conditions sont réunies	33%
Le Secteur a un réel dynamisme, il y aura une forte demande future	0%

Source: FEC, AFD, 2009.

Pour la plupart, les plus grandes contraintes auxquels sont confrontés l'agriculture ne sont pas liées au marché du travail¹³. Les acteurs du secteur indiquent que la sécurité, l'accès au financement, l'accès à la terre et le transport représentent des contraintes bien plus importantes pour les opérations que des questions relatives au marché du travail (tableau 5.9). En outre, le cas échéant, les questions du marché du travail auxquelles est confronté le secteur agricole sont plus une question de disponibilité de main-d'œuvre non qualifiée que d'une question de compétences du marché du travail.

Ceci étant dit, la RDC est loin derrière ses concurrents en termes de productivité de son secteur agricole. Depuis 1960, le secteur de l'agriculture industrielle se contracte doucement et la productivité agricole a diminué de façon constante comme indiqué ci-dessus au chapitre 2. La valeur ajoutée réelle par travailleur a diminué de 50% entre 1960 et 2000, tandis que ses concurrents internationaux sont de plus en plus concurrentiels¹⁴. Par exemple, dans le secteur de l'huile de palme, la productivité actuelle des plantations, à la fois à grande et petite échelle, est extrêmement faible. En RDC, les rendements moyens sont estimés à moins de 5 tonnes de FFB/ha pour les plantations industrielles et encore plus bas pour les petits exploitants¹⁵. Ceci se compare à 12 t/ha en moyenne en Côte d'Ivoire (industriels 15-20 t/ha plantation et 5-10 t/ha pour les petits exploitants) et plus de 25 tonnes/ha en Malaisie ou en Indonésie (25-35 t/ha à des fins industrielles plantations et 15t/ha pour les petits exploitants). La compétitivité du secteur de l'huile de palme en RDC dépend du renouvellement de la productivité à la ferme par l'utilisation systématique de matériel génétique amélioré, l'adoption de pratiques d'élevage appropriées et une utilisation accrue d'engrais. La promotion de ces stratégies nécessitera non seulement d'améliorer les intrants, mais aussi les services techniques qui ne semblent pas actuellement fonctionner. Le rétablissement d'un service fonctionnel pour l'huile de

palme et sa commercialisation pourrait exiger des compétences techniques spécifiques. Les autorités pourraient se tourner vers d'autres pays pour fournir ces connaissances techniques, et des investisseurs stratégiques, y compris les chinois, pourraient s'avérer un moyen efficace d'acquérir l'expertise nécessaire pour redynamiser le secteur. Ainsi, l'éducation et les compétences techniques ne sont pas considérées comme une contrainte majeure dans le secteur.

Tableau 5.10: Perception de la croissance potentielle dans le secteur de l'agriculture

Pourcentage des entreprises qui envisagent de point est contrainte absolue pour le développement du secteur	
La consolidation de la paix et la sécurité	38%
Amélioration de l'environnement juridique et réglementaire	13%
La priorité accordée à l'agriculture et du développement rural	6%
Réhabilitation et le développement de l'infrastructure physique	13%
Disponibilité de l'électricité	6%
Soutien aux initiatives privées et la formation de partenariats	13%
Établissement de structures de financement appropriées	6%
L'éducation et la formation technique et professionnelle	6%

Source: FEC, AFD, 2009.

Peu d'investissements ont été réalisés dans le secteur agro-alimentaire depuis les années 1960, et la production a considérablement diminué depuis ces mêmes années 1960. Seules quelques chaînes industrielles d'usines d'agro-transformation continuent à fonctionner en RDC, la plupart ayant été créées dans les années 1950 et 1960 et sont maintenant obsolètes et doivent être remplacées. La plus grande partie de la production a été réalisée au moyen de petites unités artisanales dans les villages, avec une efficacité d'extraction très faible. Les investisseurs privés intéressés par le secteur auront besoin d'investir dans les nouvelles installations de traitement pour accroître l'efficacité de la production. En outre, les petites installations de traitement indépendantes devraient également être encouragées à offrir aux petits producteurs une alternative aux huileries industrielles. Les équipements de transformation de l'huile de palme, à petite échelle, sont déjà largement disponibles dans la sous-région et peut être facilement amenée en RDC, tout comme pour les services d'appui nécessaires à ce secteur (ateliers de réparation / soudage)¹⁶. Si ce secteur est rétabli, il peut créer des demandes supplémentaires de mécaniciens qualifiés, de soudeurs et d'électriciens, exacerbant ainsi les contraintes déjà expérimenté dans le secteur de la construction.

Pénurie de compétences dans la croissance du secteur : l'exploitation minière

Alors que géographiquement limitée, le secteur minier est une source importante d'emploi dans certaines régions de la RDC. Le secteur minier est dominé par quelques grandes entreprises (Gécamines, la Miba, etc.) et est principalement actif au Katanga, les deux Kassai and certaines provinces de l'Est. Le niveau exact de l'emploi est inconnu. Les estimations de la Banque mondiale varient entre 500 000 et 2 millions de travailleurs (artisanale et formel)¹⁷. En outre, les évolutions dans le secteur minier ont des retombées importantes dans les régions minières, ce qui peut conduire aux fluctuations de l'emploi dans d'autres secteurs (comme la demande locale monte et descend).

Le développement du secteur minier est entraîné principalement par les fluctuations du prix des matières premières. L'expansion et la contraction de l'exploitation minière sont très sensibles aux fluctuations des prix, comme en témoigne la contraction du secteur minier après l'effondrement du prix des matières premières à la fin 2008 et début 2009, où les sociétés minières se sont retirées et les emplois ont été éliminés. Ce nombre est encore plus grand si l'on tient compte du nombre d'emplois éliminés dans le secteur minier artisanal. Dans ce contexte, la productivité des travailleurs est extrêmement importante.

En raison de la faiblesse des installations de formations existantes, la pénurie de travailleurs qualifiés est une contrainte à la productivité du secteur. Dans un récent article paru dans le magazine *Professional Engineer*, un dirigeant minier, Laurent Decalion, a rapporté que près de dix travailleurs sont nécessaire pour faire le même travail qui serait effectué par un ingénieur en Europe occidentale¹⁸. Ceci a de graves répercussions sur la productivité du travail et appellent à une meilleure rationalisation des effectifs.

Le nombre limité de spécialistes qualifiés du secteur minier est en partie dû aux tendances lourdes du secteur, mais aussi à la dégradation dans les systèmes créés pour générer une main-d'œuvre qualifiée dans le secteur minier en RDC. Comme indiqué, la pénurie de travailleurs qualifiés dans le secteur est au moins partiellement à l'effet continu de la crise de l'industrie à travers le monde au cours de la fin des années 1990 et au début des années 2000, ce qui décourage les investissements dans les compétences des mines par les compagnies minières et les pays candidats potentiels. En RDC, cet effet a été intensifié par les années de conflit, ce qui a découragé les investissements formels dans le secteur au cours de la période d'instabilité.

Bien que le pays ait hérité d'un système de formation de classe mondiale et d'écoles professionnelles, comme le centre de Pepe et de l'Institut Mutoshi, ces ressources ne répondent plus aux besoins de l'industrie minière et les entreprises se plaignent d'une « génération perdue » de travailleurs qui n'ont pas bénéficié d'une éducation formelle ou d'une formation en milieu de travail¹⁹. À la suite des émeutes de 1991, les

centres de formations et les ateliers de la Gécamines, qui avait été parmi les meilleurs centres de formation technique pour l'industrie dans le monde, ont été en grande partie détruits. Certaines institutions formelles tertiaires continuent à fonctionner et à former du personnel de niveau supérieur pour remplir des rôles de gestion et de technique dans le secteur, mais ces institutions sont systématiquement sous-financés et manquent de personnel, et forment souvent des étudiants en utilisant des technologies obsolètes²⁰. Toutefois, les sociétés minières ont exprimé que le besoin le plus urgent est pour les travailleurs semi-qualifiés, notamment les plombiers, électriciens, soudeurs, chauffeurs, forgerons, charpentiers, techniciens, mécaniciens, opérateurs de machines, mécanique auto, maçons et même le personnel domestique²¹. Pour le moment, les écoles professionnelles mal organisées et sous-financées sont incapables de répondre aux besoins de l'industrie minière moderne, puisque des techniques obsolètes et du matériel désuet sont généralement utilisés pour l'enseignement à leurs élèves.

En conséquence, les entreprises privées du secteur minier au Katanga ont commencé à discuter de programmes conjoints entre le gouvernement et des bailleurs pour la réhabilitation et la réouverture des installations de formation. Par exemple, les mines du Katanga sont en train de travailler avec les multiples parties prenantes, y compris la Gécamines, le gouvernement du Katanga, et d'autres sociétés minières pour assumer la responsabilité de l'Institut de formation Mutoshi. Leur objectif est de réhabiliter les installations et de rétablir la capacité d'enseignement pour former les travailleurs dans l'industrie minière²². Il y a un certain nombre d'autres écoles de formations existantes (c.-à-d. Cité des Jeunes à Lubumbashi et Don Bosco et Kafubu) qui pourraient aider à former les travailleurs à des compétences essentielles artisanales (comme la chaudronnerie) qui sont par ailleurs insuffisantes.

Augmentation de la productivité, grâce à la croissance dans les secteurs à forte productivité et à l'intensité du capital seront nécessaires pour améliorer les salaires et accroître l'emploi. Comme la structure de l'économie a évolué, la part de l'agriculture, qui est de faible productivité et l'intensité de main-d'œuvre a diminué, tandis que l'industrie et les services ont progressé. Toutefois, les gains dans l'industrie et les services ont une base faible et n'ont donc pas été suffisants pour générer une croissance vigoureuse de l'emploi en RDC. La productivité du travail est faible et stagnante, autour de zéro, causée par la faiblesse du salaire moyen (moins de US\$ 30 par mois et par travailleur). Les principales causes de cette faiblesse sont le manque de capitaux, la surpopulation, le manque de formation et les compétences insuffisantes.

En conclusion, les faibles compétences dans les secteurs clés ont également contribué à la faible productivité. Il semble y avoir une pénurie de travailleurs qualifiés dans le marché du travail, en particulier pour les industries de la construction et l'exploitation minière, ce qui demande une grande variété de techniciens qualifiés, y compris les maçons, soudeurs, mécaniciens, conducteurs de machines, géomètres et techniciens de

laboratoire. La demande de main-d'œuvre qualifiée est assez élevée dans la plupart des secteurs, sauf peut-être l'agriculture où les contraintes sont essentiellement "techniques" (équipements, semences, conseillers, etc.) L'enquête de FEC/AFD 2009 a révélé que les compétences secondaires et professionnelles sont les plus nécessaires sur le marché.

La section suivante examinera ce que sont les sources de compétences, en RDC, et quelles sont les contraintes susceptibles d'entraver le développement efficace et l'utilisation des compétences.

IV. Sources de compétences et réactions de l'offre aux pénuries de compétences

Les compétences en RDC peuvent être obtenues via un nombre de canaux différents. Le système éducatif formel traditionnel, l'enseignement technique et professionnel, qui est offert à la fois dans les institutions traditionnelles d'enseignement et dans des établissements spécialisés en dehors du système éducatif, la formation en entreprise et la source transfrontalière de compétences. Cette section analysera l'importance de chacune de ces sources de compétences en RDC et fournira un aperçu de leurs forces et faiblesses relatives.

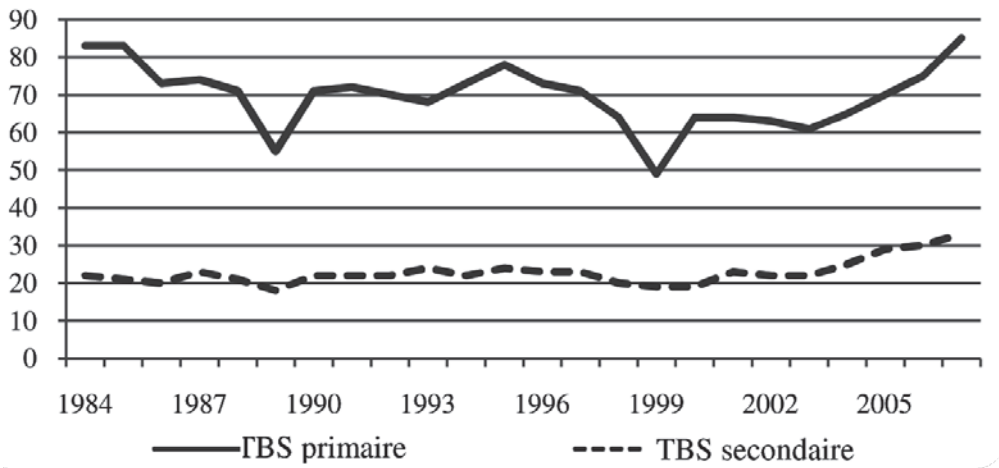
Le système d'éducation formelle standard

Le système éducatif formel en RDC est basé sur le système éducatif de la Belgique. L'enseignement primaire se compose de trois cycles de deux ans, pour un total de six années, qui aboutit à un examen terminal (*TENAFEP*). L'enseignement secondaire est constitué d'un cycle long, qui permet aux étudiants de poursuivre des études supérieures, et d'un cycle court. Après la première étape de deux ans, commune à tous les étudiants, le cycle long comprend trois volets - général, pédagogique et technique. Après avoir passé l'*Examen d'État*, (Diplôme d'État), les étudiants peuvent accéder aux études supérieures. L'enseignement supérieur est composé de trois ans de premier cycle (*graduat*) et deux ans de troisième cycle (*licence*). Ces services sont offerts dans les universités et les établissements non-universitaires, qui incluent les instituts technologiques (*Instituts Supérieurs Techniques IST*), les institutions pédagogiques (*Instituts Supérieurs Pédagogiques ISP*) et les instituts combinant technologie et pédagogie (*Instituts Supérieurs Pédagogiques et Techniques - ISPT*).

Depuis le retour de la paix et de la stabilité politique, le gouvernement a déployé des efforts considérables pour développer et améliorer la qualité dans le secteur de l'éducation. Comme le démontre la figure 5.2, le taux brut d'inscription pour l'éducation primaire et secondaire vit une augmentation constante depuis le retour de la stabilité au pays. Selon le dernier rapport d'évaluation DSRP/PPTE, l'éducation représente plus de 10 pourcent des dépenses gouvernementales liées à la pauvreté pour la période 2006 à 2008, quoique cette proportion ait été légèrement inférieure en 2008 en raison

d'une légère hausse de la violence et des conflits armés dans l'Est. Cela est plus élevé que le 4,5 pourcent observé avant 2005 ou le 1 pourcent du budget national en 1995. L'augmentation des dépenses en éducation a dépassé celles du secteur de la santé, et elles sont maintenant comparables à celles des investissements dans les infrastructures. Malgré cette augmentation, les dépenses publiques sont encore peu élevées par rapport au financement privé, en particulier celui payé par les parents. De plus, tel que démontré au tableau 5.11, le taux d'inscription demeure sous la moyenne de plusieurs autres pays de l'Afrique sub-saharienne.

Figure 5.2 : Contraction et expansion de l'enseignement primaire et secondaire



Source: Annuaire Statistique (1984 à 2003), Autres années WDI, 2009.

Cependant les défis demeurent puisque l'efficacité du système accuse toujours un retard sur la moyenne africaine. L'éducation universelle au primaire est encore un slogan, même si le gouvernement fait lentement des progrès. Entre quatre et cinq millions d'enfants d'âge scolaire sont encore en dehors du système. Le niveau de scolarité au primaire n'est que de 14% selon la dernière enquête MICS 4 (2010). L'enquête indique également que dans l'ensemble, 42% des enfants âgés de 5 à 14 ans font partie de la main d'œuvre infantile de la RDC. Les enfants dans les zones agricoles sont plus susceptibles de faire partie de la main d'œuvre infantile que les enfants dans les zones urbaines (46% contre 34%).

Tableau 5.11 : Tableau comparatif du taux brut d'inscription primaire de la RDC avec d'autres pays sub-sahariens.

Pays	Taux brut d'inscriptions au primaire
RDC (2008)	90%
Angola (2008)	128%
République congolaise (2008)	114%
Tanzanie (2007)	110%
Zambie (2008)	119%

Source: World Development Indicators, diverses années

À tous les niveaux, la qualité est affectée par un certain nombre de facteurs, tels que la piètre rémunération des enseignants, la mauvaise qualité des infrastructures et la surpopulation. Les salaires des enseignants sont faibles, ce qui entraîne des problèmes de manque de motivation et d'absentéisme. En moyenne, les enseignants du primaire obtiennent 20\$ US par mois (plus 10\$ US pour les indemnités de transport), mais cette échelle varie jusqu'à environ 45\$ US dans de nombreuses provinces. À Kinshasa, les salaires actuels sont de 45\$ US par mois comparativement à moins de 10 \$ US au Nord-Kivu. On demande généralement aux parents de payer des frais supplémentaires à l'école pour compléter ces maigres salaires. De plus, certains enseignants ne reçoivent aucune allocation de l'État puisqu'ils n'ont pas encore intégré le rôle d'enseignant mécanisé. Des 473 000 employés travaillant dans le secteur de l'éducation, seulement 393 000 ont été mécanisés ("*enseignants debout*"). L'infrastructure scolaire a été durement touchée par des années de conflit et de négligence par l'État. La RDC compte environ 20 000 écoles primaires, 8 000 écoles secondaires et près de 500 établissements d'enseignement supérieur et universités. Au niveau primaire, depuis 2004, seulement environ 25 % de ces structures ont été construites avec des matériaux durables, avec 30% construites à partir de matériaux semi-durables et 45% à partir de chaume²³. Le surpeuplement des salles de classe est fréquent dans le système éducatif, du niveau primaire jusqu'à l'enseignement supérieur. Le système d'enseignement supérieur connaît une série de problèmes uniques en raison de la nécessité de dispenser une formation spécialisée à ce niveau. L'encadré ci-dessous fournit un résumé des principaux problèmes rencontrés à ce niveau.

Encadré 5.1 : L'enseignement supérieur dans la RDC

Le système d'enseignement supérieur fournit un certain nombre d'options pour les étudiants poursuivant des études avancées. L'enseignement supérieur comprend un premier cycle de trois ans et un autre deux à trois ans selon les cours. Trois types d'enseignement supérieur sont organisés en RDC: l'enseignement universitaire, l'enseignement pédagogique supérieur et l'enseignement technique supérieur²⁴. Un diplôme est décerné aux étudiants ayant réussi l'examen final du cycle, respectivement le diplôme de graduation pour ceux dans la première série de licences pour ces diplômés. Pour les études médicales, le second cycle, qui dure trois ans, aboutit à un diplôme de doctorat en médecine. Le troisième cycle offre le diplôme d'études supérieures (DES) et le doctorat. Le niveau supérieur se divise entre différentes spécialités.

Les étudiants demeurent concentrés dans quelques disciplines, qui ne représentent pas nécessairement les zones les plus en demande dans le marché du travail. Le tableau 5.12 ci-dessous montre que la structure des inscriptions par discipline est déséquilibrée et reflète le manque de gestion des inscriptions. La médecine et la pharmacie représentent 20 pourcent du total des inscriptions dans les établissements publics. Les inscriptions dans les sciences comptent pour seulement 17 pourcent. La croissance des inscriptions dans les institutions de formation des enseignants, en particulier, n'a aucun rapport avec les exigences des enseignants du secondaire et compte pour 16 pourcent du total des inscriptions. En fait, les élèves qui n'obtiennent pas l'admission dans les universités cherchent à être admis dans les FSI, qui ont des critères d'admissibilité plus faibles en terme de performance sur l'*examen d'État*, afin d'obtenir un diplôme d'enseignement supérieur.

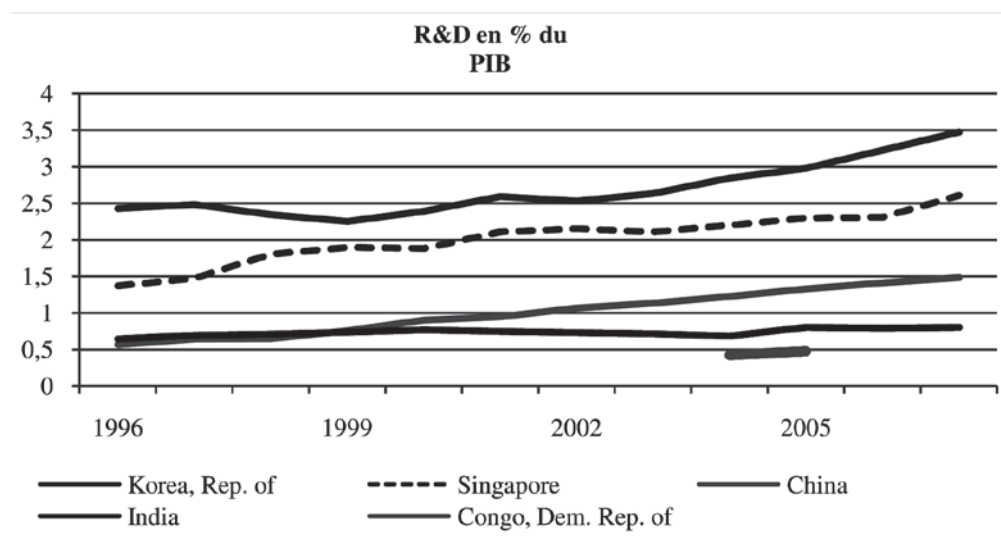
Tableau 5.12: Estimations de la répartition des inscriptions des étudiants par faculté dans les institutions publiques

Faculté	Nombre		Pourcentage	
	Total	F	Total	F
Droit	20 204	2 039	18%	10%
Économie et Gestion	17 495	3 215	15%	16%
Médecine	21 661	4 112	19%	20%
Autre Santé	6 223	2 378	6%	12%
Agronomie	3 892	273	3%	1%
Vétérinaire	364	33	0%	0%
Technologie	5 126	1 299	5%	6%
Ingénierie	1 880	86	2%	0%
Éducation	4 988	730	4%	4%
Administration publique	12 833	1 992	11%	10%
Autre Sciences	6 065	729	5%	4%
Autre Sciences sociales	10 573	2 764	9%	14%
Autre	1 784	644	2%	3%

Source: Annuaire Statistique de l'Enseignement Supérieur et Universitaire.
Année Académique 2007-2008.

Le système d'enseignement supérieur n'est pas très efficace pour ce qui est de générer des connaissances pour accroître la productivité. La recherche et le développement (R&D) sont faibles, avec des dépenses de R&D qui représentent moins de 0,5 pourcent du PIB en 2004. Les économies asiatiques à croissance rapide investissent de 0,8 à 2,3 pourcent des dépenses publiques dans les activités de R&D pour améliorer leur compétitivité (voir tableau 5.3). En dépit d'un retour à la stabilité, il n'y a pas eu d'augmentation significative dans les activités de recherche par les universitaires de la RDC. Le secteur a seulement publié 242 articles de 2002 à 2007, légèrement au-dessus des 173 articles pour la période 1996 à 2001, mais en-dessous des 264 articles publiés entre 1990 et 1995²⁵. Si la RDC espère améliorer la productivité de ses travailleurs et moderniser son économie dans l'avenir, il lui faudra trouver des moyens pour animer le secteur des R&D et progresser vers une économie basée sur la connaissance.

Figure 5.3: Comparaison des investissements dans les R&D avec des économies asiatiques à croissance rapide



Source: WDI, 2010.

Des efforts pour moderniser le système d'enseignement supérieur sont en cours, mais les progrès ont été lents. Malgré l'ambitieux programme PADEM, l'enseignement supérieur reçoit moins de 5 pourcent des ressources éducatives. PADEM, l'acronyme de Pacte de Modernisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (PADEM), est le programme de réforme du Ministère de l'enseignement supérieur et des universités qui a commencé en 2003. Les objectifs du PADEM sont : (1) améliorer les carrières professionnelles et les carrières d'enseignement ; (2) réformer et moderniser le système d'enseignement supérieur; et (3) faire de l'université un véritable centre d'excellence.

L'éducation technique et professionnelle

Malgré l'importance apparente des compétences pratiques pour l'obtention d'un emploi pour plus de 3 millions d'élèves au secondaire, seulement 20 pourcent sont inscrits dans le système d'enseignement technique et formation professionnelle (ETFP)²⁶. Le chemin rapide pour l'éducation et la formation professionnelle consiste en 4 années, débutant immédiatement après l'enseignement primaire, ou une formation de 3 ans après le cycle commun. Il y a aussi des écoles d'arts et métiers qui offrent des formations de trois ou quatre ans. Les étudiants reçoivent un certificat d'achèvement s'ils sont en mesure de réussir l'examen d'achèvement.

De nombreuses écoles chargent des frais supplémentaires aux familles pour les voies techniques et professionnelles; de l'ensemble des écoles interrogées, les frais par trimestre étaient en moyenne d'environ 11 \$ US, mais variaient entre 1,50 \$ par trimestre et 50 \$ par trimestre, selon le programme d'étude spécifique et l'emplacement de l'école. Les écoles avec les frais les plus élevés sont celles ayant soit des ateliers d'électricien ou des machines pour les cours de conception de vêtements. Ce n'est pas une coïncidence si les écoles ont déclaré que les étudiants des secteurs techniques avaient le plus succès sur le marché du travail. Il semble donc que, lorsque les écoles sont en mesure de fournir aux étudiants un enseignement qui réponde aux besoins réels dans la main d'œuvre, les parents sont prêts à payer une prime.

Tableau 5.13. Tarifs particuliers pour les matériaux dans des écoles sélectionnées

Programme d'étude:	Prix moyen en \$ US par trimestre
Administration des affaires	12
Études sociales	3
Informatique	8
Conception de vêtements	10
Électriciens	48

Source: Interviews avec les écoles, Mars 2010

Tel que mentionné précédemment, le système d'ETFP n'est pas bien équipé et organisé pour répondre aux besoins des secteurs public et privé.

Plusieurs écoles (environ les deux tiers) n'ont de «technique» que le nom, puisque l'enseignement qu'elles dispensent est quasiment dépourvu de méthodes pratiques²⁷. Une série d'entrevues ont été menées dans 18 écoles secondaires offrant une technique et un suivi à Goma et Kinshasa; dans ces entretiens, seulement 4 des 18 écoles ont déclaré avoir un atelier. L'accès à la technologie est également faible; seulement la moitié des

écoles avaient au moins 1 ordinateur, y compris le personnel de l'école, et seulement un tiers avait plus de 2 ordinateurs. Environ la moitié des écoles interrogées ont admis que leur programme était purement théorique en raison d'un manque de matériel, et seulement un tiers des écoles ont estimé qu'elles avaient un mélange adéquat d'application théoriques et pratiques. Par conséquent, le système scolaire technique et professionnel n'est actuellement pas bien structuré de façon à fournir aux étudiants des compétences aptes à l'emploi et de canaliser ces étudiants efficacement dans le marché du travail dès qu'ils quittent l'école²⁸. Les faiblesses du système sont reliées au manque d'équipements adéquats et modernes dans les écoles, un personnel enseignant qui n'est pas formé aux méthodes les plus récentes, et la faiblesse du lien entre les besoins du secteur privé et les établissements d'enseignement, ainsi que d'autres institutions de travail.

Les écoles techniques et professionnelles ne sont pas bien équipées pour fournir à leurs étudiants la formation pratique nécessaire pour les préparer pour le milieu de travail. Aussi, les outils et la machinerie, là où ils existent, datent souvent d'avant 1960. Certaines machines sont irréparables puisque les modèles sont dépassés, et plusieurs de leurs fabricants ne sont plus en opération. D'autres ne répondent plus aux normes de sécurité actuelles ou sont obsolètes. De nombreux outils et équipements ont été pillés en deux vagues dans le début des années 90 ou pendant les guerres de libération²⁹. Les écoles qui dispensent une formation sur les compétences administratives ont peut-être seulement 1 ou 2 ordinateurs, laissant les étudiants avec peu d'accès pour pratiquer sur des logiciels et technologies pertinentes qu'ils pourraient rencontrer dans le milieu de travail. Ce manque d'équipement spécialisé est particulièrement problématique pour ces industries (comme la construction) qui en sont venues à utiliser les technologies modernes (par exemple : le GPS) pour améliorer l'efficacité et la qualité (voir la section sur le secteur de la construction ci-dessus). Les étudiants de nombreuses écoles n'ont même pas accès à des matériaux de référence de base et des livres³⁰.

Le personnel enseignant de nombreuses écoles a souvent peu d'expérience pratique dans les domaines où il enseigne et il utilise des méthodes et des programmes dépassés. Alors qu'environ 57 pourcent du personnel enseignant de l'ETFP a une éducation supérieure, seulement environ 20 pourcent de personnel possède un diplôme d'études supérieures dans un domaine technique³¹. La faible rémunération des enseignants dans le domaine a mené plusieurs des plus capables et efficaces d'entre eux à abandonner l'enseignement et à chercher d'autres opportunités. Environ 26 pourcent des enseignants les plus expérimentés sont maintenant au-delà de l'âge de la retraite et se retireront progressivement de l'enseignement³². Par ailleurs, étant donné l'âge des enseignants et le fait qu'il existe peu de soutien pour assurer une formation en-service, les enseignants sont rarement à jour en ce qui concerne les nouvelles technologies que leurs étudiants pourraient rencontrer dans leur travail.

Une autre partie de la faiblesse de l'organisation (ou de la désorganisation) du système d'ETFP peut être attribuée à la multiplicité des acteurs qui régissent le secteur. Quatre ministères sont impliqués dans l'approvisionnement de l'ETFP. Le ministère de

l'enseignement primaire secondaire et professionnel est chargé de l'approvisionnement formel de l'ETFP "classique". Le ministère de la jeunesse et des sports offre certaines formations dans les centres de formation professionnelle. Le ministère des affaires sociales assure une formation dans ces centres de promotion sociale. Enfin, le ministère du travail est responsable l'Institute national de préparation professionnelle, dont la responsabilité est d'assurer une formation continue (pour ceux qui font déjà partie de la main d'œuvre).

Tableau 5.14. Multitude d'acteurs impliqués dans l'ETFP

	EFTP formel	EFTP informel	Programmes spéciaux
Ministère en charge/Acteur approvisionnant	Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel	Ministère de la jeunesse et Ministère des affaires Sociales	L'ONG, l'INPP (Ministère du travail), le secteur privé
le public cible	EFTP classique, destiné aux étudiants qui se déplacent à travers le système d'éducation	EFTP visant les étudiants exclus de la société, ou économiquement défavorisés, et étudiants non-traditionnels	Spécialisé, souvent dans la formation de secteurs spécifiques. Le secteur privé fournit à ses propres employés. Les ONG peuvent cibler des populations socialement défavorisées.
Approche	Le programme comprend une formation professionnelle, technique et théorique	Le programme met l'accent sur le transfert rapide des compétences sur une fonction de travail spécifique	Le programme met l'accent sur la transmission de compétences spécifiques à un public restreint
Durée	Quatre ans après l'achèvement du primaire et les deux premières années d'études secondaires	Trois ans après l'achèvement du cycle primaire et les deux premières années d'école secondaire	Formation de courte durée de plusieurs mois
Résultat final/diplôme	Certificat d'achèvement du secondaire qui permet d'accéder à l'enseignement supérieur	Certificat de "brevets d'aptitude" qui ne permet pas l'accès à l'enseignement supérieur.	Transmission du savoir

Source: Auteurs.

Pour répondre aux multiples acteurs du secteur et pour fixer de nouvelles normes significatives pour le secteur, une commission interministérielle pour l'enseignement technique et la formation professionnelle a été établie en 2008 pour créer une meilleure coordination et un échange d'informations. Cette commission est une entité formellement établie avec des corps de fonctionnement permanents (*secrétariat exécutif* et *secrétariat permanent*). Le groupe a adopté une stratégie sectorielle³³ et a fait des propositions sur la façon dont la stratégie nationale d'éducation pourrait être révisée pour tenir compte de cette stratégie. Une partie de la stratégie approuvée par ce groupe est de créer des référentiels techniques (compétences clés) pour les catégories d'emplois important, ce qui permettrait une circulation entre la formation offerte par les systèmes d'EFTP formel et informel, et permettrait aux travailleurs d'être accrédités sur la base des compétences acquises au travail.

La formation en entreprise

La formation formelle en entreprise reste relativement rare en RDC, avec la plupart des employeurs qui préfèrent offrir une formation en cours d'emploi par le biais de mentorats et, dans certains cas, d'apprentissage. De la vingtaine d'entreprises interrogées, toutes sauf une ont indiqué qu'elles ne fournissent pas un programme de formation formelle régulier, mais qu'elles préfèrent avoir des travailleurs plus expérimentés pour former les travailleurs moins expérimentés. Par ailleurs, dans certains secteurs, particulièrement dans les métiers, de nouveaux travailleurs effectuent un apprentissage pour acquérir une expérience pratique avant de commencer à titre d'employé régulièrement rémunéré.

Ceci étant dit, les réponses au sondage indiquent qu'il existe des différences significatives en ce qui a trait à l'offre de formation aux employés. Près de 30 pourcent des grandes entreprises fournissent des formations formelles à leurs employés, contrairement à 11 pourcent pour les entreprises de taille moyenne et 9 pour les petites entreprises. Il se pourrait que les grandes entreprises aient des perceptions moins élevées de la pénurie des compétences par qu'elles sont en mesure de fournir la formation nécessaire à l'interne, alors que les petits exploitants ne sont pas en mesure d'offrir ce soutien. Il y a également une différence notable entre les entreprises exportatrices et non-exportatrices à cet égard, avec plus de 45 pourcent des entreprises exportatrices qui fournissent de la formation et moins de 10 pourcent des entreprises non-exportatrices qui le font.

Tableau 5.15: Prestation de formation par le secteur privé selon la taille de l'entreprise

	RDC	Petite	Moyenne	Grande	Expor- tatrice	Non- expor- tatrice
% des entreprises offrant une formation formelle*	24,0	17,5	38,1	54,3	76,4	22,7
% des employés qui se sont vu offrir une formation formelle*	49,8	54,5	45,7	n.d.	n.d.	49,8
% des entreprises identifiant le niveau de compétence de travail comme une contrainte majeure***	65,0	65,6	58,3	73,0	64,5	65,0

Source: Doing Business, 2010.

Tableau 5.16: Prestation de formation par le secteur privé par secteur d'entreprise

	RDC- Globale	Manufac- tures	Autres	Ventes	Services
% des entreprises offrant une formation formelle*	24,0	16,0	28,4	21,9	47,1
% des employés qui se sont vu offrir une formation formelle*	49,8	49,8	n.d.	n.d.	n.d.
% des entreprises identifiant le niveau de compétence de travail comme une contrainte majeure ***	65,0	65,0	71,7	52,8	78,2

Source: Doing Business, 2010

Offre transfrontalière

En raison de sa richesse et de sa position géostratégique, la RDC a été un important pôle de migration pendant des décennies. Les mouvements transfrontaliers et de réfugiés sont aussi très importants.

Au début de la période postindépendance, plusieurs immigrants ont été attirés par la RDC puisqu'elle était un centre économique important, et pouvait se vanter d'avoir certaines de meilleures universités en Afrique subsaharienne. Toutefois, le nombre d'immigrants a diminué régulièrement au fil du temps alors que les perspectives économiques pour les étrangers diminuaient d'autant. Quant à l'expertise étrangère dans le pays, selon le gouvernement, environ 1 500 expatriés ont travaillé dans le pays en 2006. En termes absolus, le nombre d'immigrants au pays a plus que diminué de moitié, passant d'environ 1 007 mille en 1960 à environ 445 000 en 2010 (PNUD, 2009). Selon les dernières données disponibles (enquête 1-2-3, 2005), 19 pourcent de la population congolaise sont considérés comme une migration interne (c'est-à-dire non native de leur lieu de vie actuel); 12 pourcent du reste des migrants proviennent d'autres pays d'Afrique subsaharienne, et 4 pourcent viennent d'autres continents. Les principales raisons de la migration sont : la famille (53 pourcent), la guerre (9 pourcent) et la recherche d'emploi (8 pourcent). L'éducation ne représente que 5,5 pourcent.

Tableau 5.17: Stock d'immigrants (en milliers)

	1960	1990	2005	2010 ^a
RDC	1 007	754	480	445

Source: PNUD, WDR 2009.

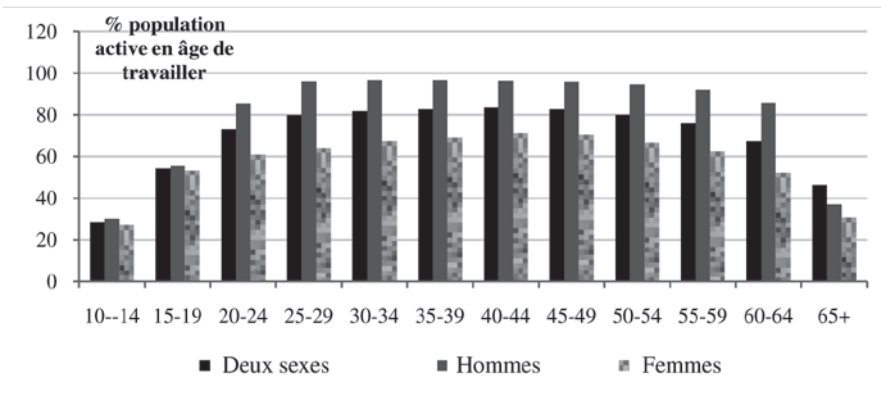
Il y a une diaspora relativement importante de congolais vivants à l'extérieur du pays, la plupart vivant dans des pays africains. Il est difficile d'estimer le nombre actuel d'émigrés congolais vivant à l'étranger en raison de l'absence d'une base de données pour assurer un suivi systématique de ces données. Certaines informations peuvent être trouvées dans les dossiers de gouvernements étrangers (pays de destination), mais ces données peuvent aussi bien ne pas être fiables. Cette tâche est compliquée par le fait que lorsqu'un ressortissant de la RDC prend une nouvelle nationalité, il perd automatiquement sa nationalité congolaise. Le groupe de perspectives de développement de la banque mondiale a estimé en 2005 qu'il y avait environ 571 000 émigrés congolais vivant à l'étranger, avec les destinations les plus populaires étant la République du Congo, le Rwanda, l'Uganda, la Zambie, la Belgique, la France, l'Allemagne, la République centrafricaine, le Canada, et le Royaume-Uni³⁴. Les statistiques officielles estiment qu'il y a environ 68 500 congolais vivant en Belgique³⁵, 42 000 en France³⁶, et plus de 20 000 en Afrique du Sud³⁷. La Banque mondiale a estimé que le taux net de migration est devenu négatif³⁸ depuis la période de guerre, indiquant les effets des guerres dans le pays et son voisinage, l'intervention d'armées étrangères et, plus récemment, l'attrait des investisseurs étrangers (Tableau 5.17). Les migrants sont plus susceptibles d'être en âge, de travailler, et donc d'avoir un impact plus immédiat sur l'offre de main d'œuvre, et sans doute aussi de manière disproportionnée dans les marchés urbains.

Tableau 5.18: Continent de résidence des immigrants de la RDC, 2000 à 2002 (pourcentage du total des stocks d'émigrants)

	Afrique	Asie	Europe	Amérique latine et les Caraïbes	Amérique du Nord	Océanie
RDC	79,7	2,6	15,3	0,2	2,2	0,0

Source: PNUD, WDR, 2009

Figure 5.4 : Migration en RDC



Source: WDI.

Préférences du secteur privé pour les sources de compétences

Malgré la croissance considérable de la demande pour l'enseignement des compétences de l'ETFP, en raison de la croissance rapide de la population et le retour des étudiants non-traditionnels après la fin de la guerre, les structures de l'enseignement technique et professionnel dans la RDC se sont détériorées depuis l'indépendance. Les institutions publiques d'enseignement technique, y compris l'INPP (*Institut National de Préparation Professionnelle*) ont été considérablement affaiblies. Il y a eu une prolifération d'établissements d'enseignement technique et professionnel secondaire et post-secondaire dans les dernières années, bien que la qualité de l'enseignement dispensé dans ces établissements soit plutôt faible. De plus, très peu de ces écoles sont accréditées par l'État, et il n'y a pas eu d'exigence minimum de compétence ou de certification pour l'achèvement de ces programmes techniques et professionnels. Plusieurs entreprises déclarent qu'elles doivent fournir une formation assez poussée, même pour les diplômés des programmes techniques et professionnels, puisque la qualité de la formation reçue n'est souvent pas suffisante³⁹. L'enquête FEC/AFD des entreprises de construction démontre que, approximativement 17 pourcent des entreprises estiment que la qualité de l'éducation représentait l'obstacle le plus important pour le secteur, derrière la sécurité et l'environnement réglementaire.

Lorsqu'on leur a demandé de nommer les institutions éducatives qui leur convenaient le mieux au niveau des compétences recherchées, les entreprises ont signalé leur appui à une grande variété d'institutions, dans les secteurs secondaire/secondaire technique, tertiaire, ainsi que dans le secteur de la formation non-traditionnell⁴⁰. L'établissement qui a reçu les plus fortes réactions, positives et négatives, est l'Institut du bâtiment et des travaux publics (IBTP), une institution tertiaire technique. Il est suivi de près par l'Institut national de préparation professionnelle (INPP), institution établie dans le but de donner une formation continue et une formation aux gens en mi- carrière. En général, les instituts tertiaires techniques s'en sortent légèrement moins bien que les instituts secondaires techniques, ce qui suggère peut-être une différence au niveau de l'espérance de succès associée aux deux types de diplômés.

Tableau 5.19: Évaluation par le secteur privé des maisons d'enseignement choisies

Perceptions des qualifications des diplômés de chaque institution	Plus Positives		Moins Positives		Sans avis
	4	3	2	1	0
Institut du Bâtiment et des Travaux Publics (IBTP)	50%	17%		17%	17%
Institut National de Préparation Professionnelle (INPP)	44%	13%	25%	13%	6%
École Hôtelière Kimbondo	38%				63%
Université de Kinshasa (UNIKIN)	33%	40%	13%	7%	8%
Lycée technique et professionnel de Matonge (LTPM)	31%		15%		54%
Institut Supérieur Commerce (ISC) informatique gestion	29%	29%	24%	12%	6%
Institut supérieur des techniques appliquées (ISTA)	25%	50%	13%	6%	6%
Institut Technique Industriel (ITI) de la Gombe	21%	36%	29%		14%
Institut Sup. d'Informatique Progr. et Analyse (ISIPA)	20%	33%	20%	7%	20%
Institut Supérieur Pédagogique (ISP) Gombe	19%	25%	6%	19%	31%

Institut CISCO - PNUD (Campus de l'Université)	15%	8%			77%
Office des Routes (formations, ateliers)	14%	14%		7%	64%
Université Catholique du Congo (UCC)	13%	20%	7%	7%	53%
Université pédagogique nationale (UPN), ancien IPN	13%	27%	13%	7%	40%
Université protestante du Congo (UPC)	13%	40%	13%	7%	27%
CEPETEDE	9%	36%			55%
Centre Social Professionnel (CSP) de Lingwala	8%	17%	17%		59%
Ecole Informatique de Finances (EIFi)	8%	17%	17%		58%
Office National Tourisme (ONT) programme formation	8%	8%	8%		77%
Université centrale de Kinshasa	8%	8%	8%	8%	69%
Université libre de Kinshasa (ULK)	8%	23%		8%	62%
Université Simon Kimbangu	8%	15%		8%	69%
Université William Booth	8%	15%		8%	69%
Ecole Centrale des Arts et Métiers (ECAM) Limété		23%			76%
Ecole Supérieure Formation des Cadres (ESFORCA)		27%			73%
Institut Supérieur Agrovétérinaire (ISAV)		9%		9%	82%
Université (franco-)américaine de Kinshasa		8%		8%	85%
Université cardinal Malula-Kinshasa		8%		8%	85%
Université chrétienne internationale (UCI)		8%		8%	85%
Université Kinshasa Binza		21%		7%	71%

Source : FEC/AFD 2009.

Les stratégies des entreprises en réponse à la pénurie de compétences

Le secteur de la construction

Les compagnies font face à cette pénurie généralement en s'en remettant aux employés expérimentés, qui sont responsables de l'apprentissage des nouveaux recrues⁴¹. Cette solution est, pourtant, nécessairement limitée, du fait qu'il y a une pénurie d'employés qui peuvent diriger l'apprentissage au sein de la compagnie. Étant donné que ceux qui dirigent l'apprentissage sont habituellement les meilleurs professionnels, il leur est difficile de remplir leurs devoirs réguliers en même temps qu'ils gèrent les tâches liées à la formation des nouveaux employés. L'âge pourrait être aussi un facteur, du fait que ceux qui forment mieux les débutants sont souvent aussi les employés les plus âgés. Ainsi, une entreprise de construction, ayant reçu un grand contrat et ayant besoin d'augmenter rapidement ses effectifs, aura de la difficulté à former ses nouveaux embauchés tout en commençant les travaux en même temps.

Quant aux gestionnaires à mi-carrière, à qui il est difficile de fournir une formation convenable, les entreprises s'en remettent aux centres d'apprentissage ou aux écoles qui enseignent les connaissances techniques, mais la gestion exige les capacités d'organisation et les qualités de dirigeant, lesquelles s'apprennent mieux à travers les expériences pratiques qu'à travers les études. Dans la mesure du possible, les entreprises doivent œuvrer aussi dans ce domaine pour donner une formation aux nouveaux employés et pour concevoir les pratiques de leur département de ressources humaines de façon à identifier les qualités de dirigeant et de promouvoir rapidement les candidats prometteurs.

Malgré la dégradation générale du système d'éducation dans les vingt dernières années, la RDC s'est montrée capable de garder un nombre suffisant d'ingénieurs ayant des compétences de base en ingénierie, mais il y a toutefois une pénurie d'ingénieurs qui possèdent des connaissances spécialisées qui s'appliquent nouvelles technologies. Il y a un surplus d'ingénieurs, et bien de diplômés restent au chômage après avoir fini leurs études. Cette situation donne à beaucoup de compagnies l'avantage de pouvoir choisir le crème de la crème des diplômés récents⁴². En outre, la qualité de la formation de base des ingénieurs a été généralement maintenue, particulièrement par l'IBTP de Kinshasa. Cependant, il reste des problèmes en ce qui a trait à l'enseignement des nouvelles technologies dans les écoles d'ingénierie, et à la disponibilité des équipements dans ces mêmes écoles, lesquels servent à donner aux étudiants des expériences pratiques dans l'utilisation des équipements de travail importants. En particulier, plusieurs des technologies d'ingénierie les plus nouvelles et les plus efficaces se servent du système de localisation GPS et d'autres formes de données topographiques. Pourtant, l'apprentissage de l'analyse de ces données ne fait pas partie du programme de base en ingénierie. Par conséquent, les compagnies de la construction ont tendance à employer de plus vieux équipements, qui n'exigent pas l'utilisation de ces données.

Le problème de l'adoption des nouvelles technologies s'applique aussi aux mécaniciens qualifiés. Les programmes de formation professionnelle et technique qui donnent toujours des cours ne possèdent ni les équipements ni l'expertise qui sont nécessaires à transférer des compétences aux étudiants en matière d'entretien des machines modernes, surtout des équipements les plus récents, lesquels sont informatisé et utilise le système GPS de localisation par satellite. Les entreprises de construction, qui se trouvent incapables de réparer les équipements modernes dans la zone locale, ont recours à des équipements d'occasion, qui tombent plus souvent en panne. Le besoin de réparations de ces vieux équipements fait augmenter la demande pour les mécaniciens qualifiés, ce qui met pression sur l'offre de ce genre de travailleur.

Le secteur agricole

La remontée du secteur de l'agriculture et de l'industrie agricole exigera, entre autres, l'expansion et le renouveau du système d'éducation dans le domaine de l'agriculture, entre autres. La FEC a fait une analyse en 2007 des principales contraintes agissant sur les sous-secteurs de l'agriculture et de l'agro-industrie. Cette étude a conclu que les facteurs suivants ont constitué des barrières au développement du secteur :

- Faible performance dans la formation des cultivateurs. *La Voix du Congo Profond* affirme qu' « actuellement, les paysans ne suivent pas une formation qui leur apprennent à conserver et à transformer leur production, ainsi qu'à la commercialiser en ciblant les « centres urbains. »
- Il n'y a pas un nombre suffisant d'écoles de formation professionnelle qui permettraient de professionnaliser une nouvelle génération de petits cultivateurs et de former des agents de vulgarisation et des experts techniques en agriculture⁴³.

Le niveau auquel cette formation pourrait être appliquée de façon utile constitue encore une autre question. Un gestionnaire a indiqué que son entreprise a eu une meilleure expérience avec les agronomes et les mécaniciens qui étaient diplômés des institutions de formation technique et professionnelle qu'avec les agronomes et ingénieurs sortis des universités, du fait que les compétences de ces premiers ont été plus pratiques et que ces individus se montraient plus prêts à habiter dans des zones reculées du pays que les diplômés d'universités. Les agronomes se spécialisant en production primaire⁴⁴, lesquels suivent généralement leur formation à l'UNIKIN, ainsi que les techniciens très qualifiés, qui sont généralement formés soit à l'Institut Supérieur Agrovétérinaire (ISAV), soit à l'Institut Supérieur d'Etudes Agronomiques (ISEA), seront sûrement recherchés pour des travaux de recherche et développement. Ainsi, une stratégie convenable au secteur agricole ne privilégierait pas nécessairement la formation universitaire, et tiendrait compte de la gamme de compétences qui sont requises afin de relancer ce secteur. Pour avoir plus de renseignements sur les réformes qui sont en train d'être appliquées au niveau secondaire du système d'éducation agricole, voir le cas détaillé ci-dessous.

Encadré 5.2 : Efforts de l'ASBL VVOB visant le renforcement de l'éducation agricole au niveau secondaire

Au moyen d'un programme de six années (2008-2013), l'ASBL VVOB vise à simplifier l'organisation et le contenu du système d'éducation agricole en partenariat avec les Services d'inspection générale. Le programme est toutefois en désordre, ne comportant ni de programme de travail, ni de matériels scolaires, ni de bibliothèque. Les enseignants n'ont pas de manuels scolaires, et sont mal payés. Beaucoup d'entre eux s'approchent d'ailleurs de la retraite. Les administrateurs du programme estiment que 60 pourcent des enseignants ont un faible niveau de compétences.

L'éducation agricole et technique que soutient l'ASBL VVOB représente une tentative de remédier cette situation. Son programme, qui se base principalement sur des expériences pratiques, est enseigné pendant la 5^e et 6^e année de l'éducation primaire. Incorporé dans 30 écoles pilotes, le programme offre des cours en économie agricole et en entrepreneuriat. On s'attend à ce que les élèves développent des compétences en entrepreneuriat après la fin de la sixième année scolaire. Les cours ont été développés à partir d'un cours offert par l'Unesco. Ce cours, intitulé « J'ai fondé ma petite entreprise », s'accompagne d'un guide de l'enseignant et des manuels scolaires pour les élèves. Des enseignants provenant de 30 écoles pilotes ont suivi une formation concernant l'emploi de ce guide, qui a été adapté à l'éducation agricole, et ceux-là en ont fait 1400 photocopies pour leurs élèves. Quarante exercices que les élèves avaient fait ont été rassemblés afin d'évaluer leurs progrès et d'examiner le processus de la formation en entrepreneuriat.

Les enseignants ont réagi de façon très positive à cette nouvelle approche. A la suite de cette expérience, le nouveau curriculum a été retenu par 56 pourcent des écoles. Un groupe de travail a suivi une formation dans le développement d'un référentiel de formation. Ce groupe a rédigé de nouveaux curriculums portant sur les 6 secteurs suivants : (i) Technicien vétérinaire ; (ii) Nutrition humaine ; (iii) Pêche et navigation ; (iv) Agriculture générale ; (v) Foresterie ; et (vi) Agriculture industrielle. Après la validation de ces curriculums en 2010, la stratégie adoptée exige la révision de ceux-ci toutes les quatre années.

Adaptation d'Étude et analyse de la demande et de l'offre de la formation professionnelle à Kinshasa (FEC 2009).

Le secteur minier

En l'absence d'institutions éducatives qui sont capable de donner une formation dans ce domaine, le secteur privé importe actuellement une bonne portion de sa main

d'œuvre qualifiée, dans le but de transférer à long terme les compétences de celle-ci aux travailleurs congolais. Avant les perturbations dans ses activités, la filiale First Quantum Minerals (FQM) a employé environ 60 expatriés et 1 300 ouvriers locaux à sa mine Frontier au Katanga, et a utilisé ses travailleurs expatriés pour transférer des compétences. FQM a trouvé que la majorité des travailleurs locaux à cette mine n'avait jamais eu un emploi formel et avaient besoin d'une formation exhaustive. Au chantier du projet Kingamyambo Musonoi Tailings (KMT), FQM avait amené des ouvriers qualifiés d'origine philippine afin d'effectuer des travaux d'acier dans la phase de construction, mais avait aussi regroupé un congolais avec chaque travailleur philippin dans le but de faciliter le transfert des compétences. Cette stratégie a fonctionné très bien jusqu'à présent au chantier du projet KMT, ce qui indique que dans la présence d'une direction active et avec des investissements convenables, la main d'œuvre congolaise peut facilement apprendre les compétences qui sont nécessaires pour répondre aux besoins pressants dans ce secteur⁴⁵.

Dans un autre exemple, AGA, qui emploie déjà 600 travailleurs actuellement, s'engage aussi à offrir des apprentissages à des jeunes, qui sont plus disposés à apprendre et qui s'identifient plus facilement à une marque. Quoique le programme ait apporté des progrès dans le transfert des compétences, son impact fut limité en raison du souvenir collectif des conflits passés, ce qui a encouragé une mentalité de subsistance plutôt qu'une volonté d'apprentissage, ainsi qu'un manque de confiance envers l'avenir⁴⁶. Cette expérience suggère que le développement d'une masse de travailleurs qualifiés et efficaces découle non seulement de la mise en place des structures qui facilitent le transfert des compétences ni des facteurs qui incitent à l'accumulation des connaissances, mais aussi d'un changement de mentalité après bien d'années d'instabilité.

V. Les obstacles à la bonne répartition des compétences

Le décalage entre les compétences demandées par les employeurs et ceux qui sont offerts sur le marché du travail en RDC est le résultat d'une série complexe de conditions imbriquées. D'abord, la pénurie de données de qualité et les faiblesses des institutions empêchent le développement d'une politique cohérente et efficace pour promouvoir les compétences et créer des emplois dans le pays. Deuxièmement, il se peut que certaines restrictions sur le marché du travail empêchent l'expansion de l'emploi dans certains secteurs. Troisièmement, des échecs dans le milieu compétitif du marché ont découragé les individus à s'investir dans l'acquisition des compétences dans certains domaines clés. Quatrièmement, l'absence d'un marché pour les prêts étudiants peut rendre impossible la poursuite des études pour beaucoup de gens de talent. Cinquièmement et dernièrement, l'attrait de la vie à l'étranger et les salaires plus élevés dans d'autres pays ont provoqué une fuite des cerveaux parmi le crème de la crème des citoyens de la RDC.

Manque de politiques coordonnées en matière d'emploi et de compétences

Étant donné la faible application des réglementations du marché du travail, il est important de prendre en compte les institutions qui ont été établies pour mettre en œuvre le nouveau code du marché du travail. Cette section fournira un bref résumé des institutions principales (exécutives et judiciaires) qui agissent sur le marché du travail de la DRC et prendra en compte les limites de la capacité de ces institutions. On passera ensuite à une description des autres organisations qui jouent un rôle dans la promotion des droits des travailleurs, y compris les syndicats, les associations, et d'autres ONG.

Il y a plusieurs institutions qui s'impliquent dans le marché du travail, dont la plupart relèvent du Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale (MTSS). Le MTSS est l'acteur principal dans l'univers du marché du travail. Le MTSS comporte plusieurs agences spécialisées, qui sont censées remplir certains rôles précis dans le marché du travail. Nous avons fourni une description de ces agences spécialisées, ce qui se trouve dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 5.3 : Organismes de régulation opérant sous le Code du travail de 2002

La Direction de l'emploi a pour mission de contribuer à la conception, définition, et mise en œuvre des politiques qui s'appliquent au marché du travail. En particulier, la Direction est chargée de : (i) fournir une synthèse périodique de la situation de l'emploi dans le pays ; (ii) préparer des textes réglementaires au sujet de l'emploi ; (iii) préparer des accords techniques avec d'autres pays ; (iv) assurer le contrôle de la main d'œuvre domestique et étrangère ; et (v) comprendre et réglementer l'emploi dans les secteurs non-structurés des économies urbaines et rurales.

L'ONEM (Office national de l'emploi) a pour mission de promouvoir l'emploi et d'entreprendre, en collaboration avec d'autres organismes publics et privés intéressés, l'amélioration de l'organisation du marché du travail. Les statuts précis de l'ONEM sont fixés par le statut présidentiel, et ses fonctions sont décidées par une arête du Ministère du travail, sur la recommandation du Conseil national du travail. Entre autres, les responsabilités de l'ONEM incluent : (i) l'enregistrement des travailleurs au chômage ; (ii) l'enregistrement des travailleurs récemment embauchés ; (iii) l'enregistrement des nouveaux emplois, et des nouvelles entreprises qui embauchent ; (iv) le traitement des demandes d'apprentissages, et, en coordination avec l'Inspection du Travail, le contrôle des contrats d'apprentissage ; et (v) la mise à jour des documents administratifs portant sur l'emploi des travailleurs domestiques et étrangers par entreprise ou par établissement.

L'Inspection du Travail a pour mission de : (i) assurer l'application des textes juridiques qui portent sur les conditions de travail et sur la protection des travailleurs, par exemple ceux qui traitent des heures de travail, des salaires, de la sécurité, de l'hygiène et bien-être, l'emploi des femmes, des enfants, et des personnes handicapées, des négociations publiques, des litiges en matière de travail, de l'application des accords collectifs, de la représentation du personnel, ainsi que d'autres fonctions liées à celles-ci ; (ii) fournir des renseignements et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs concernant les moyens de mise en œuvre les plus efficaces ; (iii) donner des conseils en réponse à des questions portant sur l'établissement ou la modification des installations appartenant à des entreprises et des organismes, à savoir des changements pour lesquels il faut avoir l'autorisation administrative ; (iv) signaler aux autorités compétentes les déficiences et les abus liées à l'application de la loi du travail et d'autres décrets liés.

L'INPP (Institut National de Préparation Professionnelle) se charge, entre autres, de (i) créer et maintenir la coopération entre les entités dans le domaine de la formation technique et professionnelle, notamment en produisant et distribuant des renseignements sur la formation professionnelle ; (ii) collaborer avec les secteurs

professionnels dans lesquels les qualifications sont considérés d'être nécessaires ou importantes afin d'établir des normes et de développer et d'organiser des examens pour l'évaluation de ces normes ; (iii) coopérer avec les entités publiques et les organisations professionnelles qui s'intéressent à la création d'une classification des qualifications professionnelles pour les emplois pertinents ; (iv) partager les renseignements recueillis par la Direction de l'emploi et l'Office national de l'emploi (ONEM) qui portent sur les tendances du marché du travail, l'évaluation des besoins actuels et futurs des travailleurs à différents niveaux ; et du placement des travailleurs ; (v) promouvoir un système convenable d'orientation et de sélection professionnelle, et soutenir le fonctionnement de celui-ci ; et (vi) collaborer avec le Ministère de l'éducation et avec tous les organisations professionnelles et culturelles qui sont intéressées aux activités de préparation professionnelle.

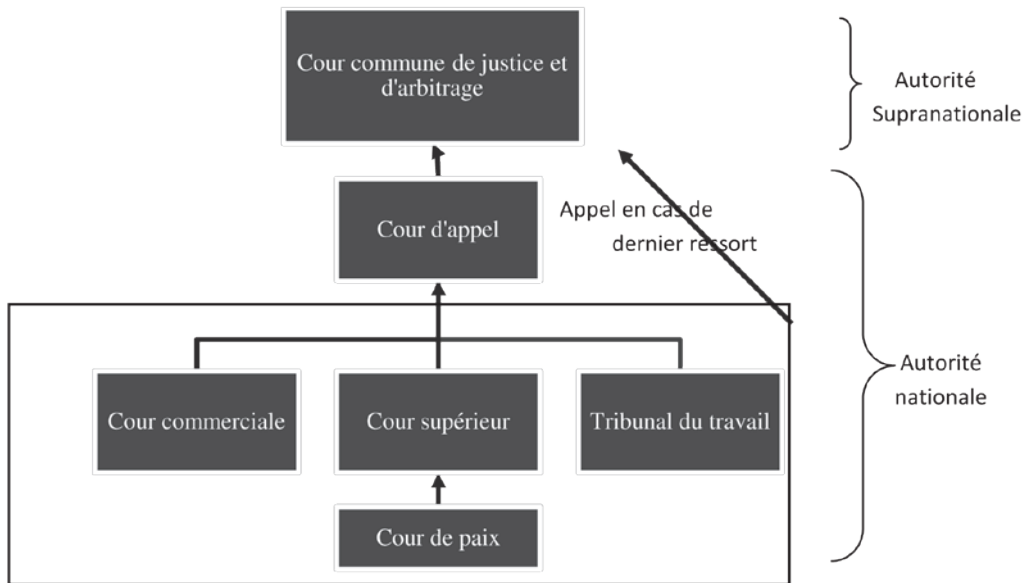
La Commission nationale de l'emploi des étrangers a pour mission de prendre les décisions concernant l'octroi des permis de travail à des travailleurs étrangers. Dans cette veine, la Commission décide si un travailleur étranger peut être embauché, ou si son permis de travail peut être renouvelé, et conseille le Ministère du travail et de la couverture sociale sur les mesures qui visent à protéger l'emploi des travailleurs nationaux contre la compétition provenant de l'étranger. Le Ministère du travail et de la couverture sociale a fixé le rôle précis de la Commission par l'arrêt ___, avec les conseils du Conseil National du Travail. Le montant des frais perçus pour les permis de travail destinés aux travailleurs étrangers est choisi conjointement par le Ministère du travail et de la couverture sociale et le Ministère des finances et du budget

Source : Code du Travail de la RDC, 2002

Les réformes du marché du travail de 2002 ont posé les fondations des institutions judiciaires qui résolvent les conflits de travail et de négociation collective. Pourtant, ces institutions ne sont pas encore complètement opérationnelles. La loi No. 016/2002, en vigueur dès le 16 octobre 2002, conçoit les dispositions majeures portant sur le fonctionnement des tribunaux du travail, lesquels seront établis sous la juridiction de chaque cour de cassation. Toutefois, ce système de tribunaux du travail reste, pour le moment, à ses débuts. Un comité des pouvoirs a été créé pour guider le processus de l'établissement de ce système. Après un certain temps, trente-huit tribunaux seront établis partout dans le pays. Pourtant, il existe à présent des projets pilotes qui finiront par conduire à l'établissement des trois premiers tribunaux : l'un se trouve à Kinshasa, un deuxième dans la région du Katanga, et un troisième dans la région du Bas Congo. Mais les progrès qui pourraient découler de ces efforts ont été bloqués en raison d'un manque de financement, et il reste beaucoup de travail au niveau de l'établissement des tribunaux et de la formation des juges⁴⁷.

Le fonctionnement de ce système continuera d'être guidé par les efforts de renforcement de l'environnement commercial, particulièrement par ceux de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). OHADA a des implications sur l'organisation et les processus judiciaires, y compris sur le transfert des compétences dans des litiges du droit commercial, ce qui inclut les conflits dans le marché du travail qui sont portés devant les tribunaux du travail, et qui passent ensuite de la Cour Suprême à une Cour Commune de Justice et d'Arbitrage⁴⁸. Il est important que la formation des nouveaux juges tienne compte des changements qui sont impliqués par l'OHADA et par d'autres réformes de l'environnement commercial.

Figure 5.5 : Structure judiciaire proposée par l'OHADA



Source: Auteurs.

En plus des insuffisances dans les institutions publiques indiquées ci-dessus, il reste des problèmes au niveau de la collecte des données fiables sur le marché du travail et sur les pénuries de compétences. L'office qui se charge des statistiques sous la Direction de la planification du Ministère est à peine fonctionnel, et ne produit pas ses propres statistiques. L'Office national de l'emploi est responsable de la collecte des données portant sur l'emploi et le chômage. Cependant, il est incapable de produire des données fiables du fait que la plupart des entreprises ne se conforment pas à l'obligation d'enregistrer leurs postes vacants auprès de cet office (à l'exception de la communauté des bailleurs et du secteur minier), et que les chômeurs n'ont pas tendance à s'enregistrer auprès de cet office non plus. L'Institution nationale des statistiques (INS) annonce dans sa *Stratégie Nationale Développement Statistique* (SNDS) le projet qui consiste à faire un sondage indépendant et exhaustif une fois par année, mais jusqu'à présent,

aucun sondage officiel n'a jamais été fait, mis à part un petit module imparfait dans un dans la dernière enquête ménages (enquête 1-2-3) de 2005. Mais la qualité des données recueillies dans ce module est seulement moyenne, et les observations sont disponibles pendant seulement une année, ce qui limite la complexité du type d'analyse quantitative qui peut être effectué. A l'avenir, il faudra développer un système de collecte de données plus régulier, plus coordonné, et plus exhaustif afin de réaliser un moyen efficace pour suivre les conditions du marché du travail et les pénuries des compétences qui sont très valorisées dans l'économie.

En résumé, il est essentiel d'augmenter la capacité des institutions qui ont été établies pour appliquer les lois de travail et pour surveiller leurs progrès, et de celles qui sont chargées de créer des politiques dans le but de promouvoir l'emploi et le développement des compétences. En particulier, il est important que le système judiciaire soit capable d'arbitrer tous les litiges possibles de façon juste et transparente.

Restrictions dans le milieu du marché du travail

En plus des faiblesses institutionnelles citées ci-dessus, un certain nombre d'éléments de réglementation en lien avec le marché du travail peuvent décourager de nouveaux investissements et la croissance en emploi.

Le cadre légal du marché du travail semble toujours traîner un peu, comparé à d'autres pays africains, à fournir un marché compétitif et flexible. Sur cette question spécifique, non seulement le pays fait face à une productivité très basse et stagnante, mais il est aussi confronté à des lois et des procédures rigides en matière d'emploi. Comme tout pays dans le monde, la RDC a des lois et des institutions (loi sur l'emploi, codes d'industrie, sécurité sociale, santé et sécurité) visant à protéger les travailleurs et à garantir à la population un niveau de vie minimal. En RDC, ces lois et institutions sont particulièrement strictes et rigides, décourageant ainsi les investisseurs et les travailleurs du secteur informel ou de l'agriculture⁴⁹.

Tableau 5.20. Réglementation du marché du travail dans un contexte régional

Région ou Économie	Indice de difficulté en embauche	Indice de rigidité des heures	Indice de difficulté causée par la redondance	Indice de rigidité de l'emploi	Coûts redondants (semaines de salaire)
Afrique subsaharienne	37	29	40	36	68
Ouganda	0	0	0	0	13
Rwanda	11	0	10	7	26
Burundi	0	53	30	28	26
RDC	72	47	70	63	31
Rép. du Congo	78	40	70	63	33

Note: tous les indices sont notés de 0-100. Source: Banque mondiale, *Doing Business* 2010.

Le code du travail en RDC prévoit un étroit contrôle des pratiques de travail et réglemente le recrutement. Des lois du travail strictes peuvent amener au renvoi des employés difficiles. Sur les 183 pays examinés par le rapport *Doing Business* de 2010, la RDC est située au 177 rang pour sa rigidité d'emploi, une moyenne de trois sous-indices : l'indice de difficulté à engager, l'indice de rigidité des heures et l'indice de difficulté à renvoyer un employé. Une comparaison des performances de la RDC par rapport à un certain nombre⁵⁰ d'autres pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale est présentée au tableau 5.20, et les détails sur l'élaboration des indices sont inclus à l'annexe 2.

Selon de récentes découvertes, la plupart des firmes du marché du travail formel en RDC ne perçoivent pas les réglementations du marché du travail comme un problème majeur⁵¹. Un sondage d'entreprise pour la RDC fut conduit en 2006. Au cours de ce sondage, un échantillonnage de 340 firmes à Kinshasa, Matadi, Lubumbashi et Kisangani fut interrogé sur une variété de questions en lien avec la nature de la firme, son activité, et les contraintes auxquelles elle fait face dans le milieu d'affaires congolais. Le questionnaire demandait aux firmes de classer diverses zones du climat d'investissement selon l'obstacle que celles-ci représentaient pour la croissance et la conduite de leur entreprise. Lorsqu'il leur fût demandé d'évaluer la réglementation du marché du travail sur une échelle de 5, allant de « pas un problème » à « très problématique », seulement 9% des répondants indiquèrent que la réglementation du marché du travail constituait une contrainte majeure, comparé à 12% internationalement. Cela est, toutefois, légèrement plus élevé que le niveau régional de 8% qu'on retrouve en Afrique (voir table 3.20 ci-dessus).

Alors que la réglementation ne semble pas représenter une contrainte sérieuse au marché du travail en général, il semble tout de même exister quelques secteurs spécifiques problématiques⁵². Par exemple, les quotas pour embaucher des personnes expatriées semble un grand problème, notamment avec les firmes d'exportation et du secteur financier. En effet, plusieurs emplois nécessitent d'être congolaise pour postuler. De plus, les firmes agricoles ayant des plantations se plaignent que la loi du salaire minimum, si mise en application, leur poserait des difficultés financières, voire les obligerait à renvoyer des gens⁵³. Une firme a expliqué qu'elle pourra facilement payer le salaire minimum intégré garanti (SMIG) une fois certains investissements en matériel et en équipement faits puisque ceux-ci permettraient de stimuler la production par travailleur. Cela indique qu'il y a eu un sous-investissement dans la mécanisation et les intrants pour l'amélioration dans le secteur agricole, qui entraîne à la baisse la productivité per capita (voir section ci-dessus sur l'agriculture).

Ainsi, les réglementations du marché du travail ne semblent pas être une préoccupation urgente en RDC à l'heure actuelle. Cependant, étant donné la pression actuelle produite par une population jeune et en croissance, il est essentiel de maintenir le dialogue avec le secteur privé sur ce sujet afin de s'assurer que les employeurs soient en mesure de créer des emplois lorsqu'ils en ont l'opportunité et qu'ils soient disposés à le faire.

Barrières non-officielles à la concurrence sur le marché du travail

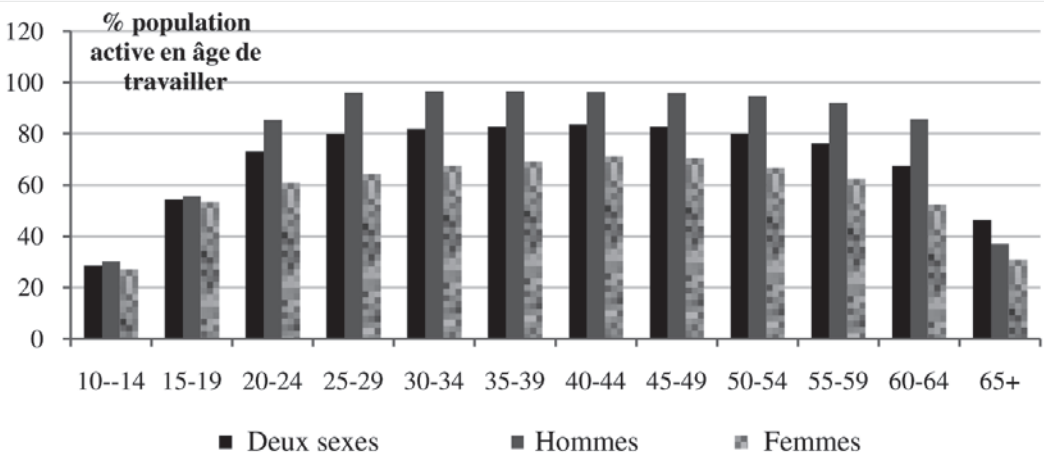
De la même manière que les barrières formelles dans le marché du travail peuvent décourager les employeurs à étendre leur employabilité, de peur que ce ne soit difficile ou coûteux de renvoyer des travailleurs peu performants ou que cela ne réduise leur effectif dans le cas de changements à la situation économique, un certain nombre de barrières plus informelles peuvent également décourager les individus d'investir dans un capital humain dès le départ.

Quelques lacunes en matière de savoir-faire en RDC peuvent être associées à un manque de compétitivité dans certains secteurs du marché du travail, lequel décourage les individus de considérer un investissement en éducation comme une nécessité. Par exemple, lors d'entretiens avec des administrateurs d'écoles secondaires pour la préparation de ce rapport, nombre de ces administrateurs ont signalé la prévalence de népotisme comme l'un des facteurs clé empêchant leurs étudiants performants de réussir dans le marché du travail. De plus, une tendance se dessine concernant les travailleurs plus âgés; ceux-ci tendent à se maintenir en emploi jusqu'à leur 60 ou 70 ans plutôt que de prendre leur retraite. Cela limite la capacité, pour les jeunes travailleurs qui font face à des taux de chômage élevés de façon disproportionnée, d'obtenir un emploi à la fin de leurs études.

De plus, un problème d'inégalité selon le genre peut être constaté, tant dans la participation de la main-d'œuvre qu'en terme de rémunération. Sur cet aspect du genre, l'activité économique féminine (la part des femmes qui sont actives économiquement)

représente 58%, alors que le taux de participation de la main-d'œuvre féminine, dans la tranche de population des femmes âgées entre 15 et 64 ans, est de 63% - contre 91% chez les hommes, ce qui représente presque le double. Le faible niveau de participation féminine est principalement l'effet combiné de l'emplacement, de la fertilité, du mariage et de l'éducation. Des différences dans la participation au marché du travail sont observées pour chaque tranche d'âge, tel que démontré dans la figure 5.6. L'écart le plus élevé se retrouve dans les catégories d'âge moyen (20-24 et 35-39) et augmente au fur et à mesure que de jeunes cohortes finissent l'école.

Figure 5.6 : Activité économique selon le sexe



Source: Nationmaster, WDI.

En RDC, les femmes gagnent en moyenne moins de 50% du salaire des hommes. Selon les statistiques UNDP, la proportion de femmes ayant un revenu qui équivaut à celui d'un homme, en RDC, est de 0,5, ce qui signifie qu'environ 46% des femmes gagnent en moyenne un salaire égal à celui de leur contrepartie masculine. Cette proportion fait se distinguer la RDC de façon défavorable par rapport aux autres pays d'Afrique sub-saharienne. En Sierra Leone, un autre pays ayant connu des conflits, environ 74% des femmes en moyenne gagnent un revenu salarial égal à leur contrepartie masculine (Tableau 5.21). Quoiqu'il soit probable que cette découverte soit largement due au faible niveau d'éducation obtenu par les femmes, elle pourrait également être expliquée par d'autres éléments de discrimination par le genre.

Tableau 5.21. Ecart de revenu entre les hommes et les femmes

Pays	Ratio du revenu femme/homme
RDC	0,46
Libéria	0,50
Zambie	0,56
Burkina Faso	0,66
Ouganda	0,69
Tchad	0,70
Sierra Leone	0,74
Burundi	0,77
Rwanda	0,79

Source: UNDP, WDR 2009.

On constate également l'inégalité dans la représentation des femmes aux postes officiels. Les femmes en général sont peu représentées dans l'emploi formel, mais cette inégalité est exacerbée dans le secteur public. Selon le gouvernement, seulement 10% des postes décisionnels sont tenus par des femmes (Kinshasa, 5%). Ce niveau de représentation féminine est beaucoup plus faible que dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne, comme le Burundi, où les femmes occupent environ 30% des postes ministériels (contre 12% en RDC) et 32% des sièges au parlement (contre 8% en RDC).

Tableau 5.22. Femmes en position de prendre des décisions dans certains pays

	Femmes ayant un poste ministériel	Sièges parlementaires tenus par des femmes	Année où les femmes ont obtenu le droit de:	
	(% du nombre total)	(% du nombre total)	Vote	Se présenter aux élections
RDC	12	8	1967	1970
Libéria	20	14	1946	1946
Zambie	17	15	1962	1962
Burkina Faso	14	15	1958	1958
Ouganda	28	31	1962	1962
Tchad	17	5	1958	1958
Sierra Leone	14	13	1961	1961
Burundi	30	32	1961	1961
Rwanda	17	51	1961	1961

Source: UNDP, WDR, 2009

Ces barrières informelles à la concurrence peuvent mener à de sérieuses distorsions du marché du travail en RDC. La discrimination par le genre et d'autres barrières informelles similaires, dans un marché du travail entièrement compétitif, découragent les individus à développer des compétences puisqu'ils ne croient pas qu'ils recevront une rémunération adéquate qui récompenserait cet investissement. Elles découragent également les candidats qualifiés à se faire connaître par une entreprise ou dans d'autres institutions.

Barrières financières à une éducation continue

Il peut aussi y avoir des barrières financières pour quelques individus doués afin qu'ils puissent investir dans l'éducation nécessaire pour obtenir un emploi mieux payé. L'enseignement universitaire est hors de portée pour la majorité de la population en RDC en raison de contraintes financières dans les ménages. Plusieurs étudiants doués sont forcés d'abandonner l'école dès l'enseignement primaire ou secondaire parce que leur famille n'a plus les moyens de payer les frais scolaires. Au niveau supérieur, de généreuses bourses d'étude existent, mais elles ne sont pas toujours administrées de la façon la plus efficace ou la plus équitable⁵⁴.

De plus, le secteur financier en RDC n'est pas suffisamment élaboré pour fournir des prêts étudiants à ceux qui veulent poursuivre des études supérieures. Les frais de scolarité de l'Université de Kinshasa sont d'environ 240 USD en 2010, excluant les autres coûts (examens, livres, etc.), environ 90% de la moyenne per capita du PIB. Les frais de scolarité des institutions privées peuvent être encore plus inaccessibles. Sans accès à des prêts étudiants, l'accès à des études supérieures est en grande partie limité à l'élite. Bien qu'encore rares sur le continent, quelques pays africains ont commencé à développer des programmes significatifs de prêts, notamment au Kenya et en Tanzanie⁵⁵.

Exode des cerveaux et barrières au retour de la diaspora

Il peut également y avoir un manque de candidats qualifiés dans certains secteurs en raison de la migration des professionnels qualifiés vers d'autres pays⁵⁶. L'exode des cerveaux est élevé, particulièrement parmi les professionnels médicaux. La Banque mondiale estime que 9% des personnes ayant un niveau d'instruction supérieur ont quitté le pays en 2000, contre 11,6% il y a dix ans. Cette émigration a eu un effet particulièrement fort sur les professionnels de la santé, avec 6-9% de départ chez les médecins et 12% chez les infirmières formés au pays. L'UNDP estime qu'environ 68% des 101 000 émigrés congolais vivant dans des pays de l'OCDE ont une éducation de niveau secondaire ou supérieure, 35,5% de ceux-ci ayant une éducation de niveau supérieur (tableau 5.23). En Afrique du Sud, environ 87% des émigrants congolais ont une éducation de niveau secondaire ou supérieure, 19% de ceux-ci ayant un diplôme supérieur.

Ce bassin relativement compétent d'émigrants n'est pas toujours en mesure de trouver de l'emploi à l'étranger. Dans les pays de l'OCDE, il y a un taux de chômage d'environ 22% chez les émigrants de la RDC, ce taux étant significativement plus élevé parmi ceux détenant moins d'une éducation de niveau secondaire. Le taux de chômage est de 15% parmi ceux détenant des études supérieures de niveau supérieur (UNDP, 2009). La situation est pire en Afrique du Sud, où 58% des émigrants actifs économiquement étaient reportés être au chômage dans le recensement de 2001.

Ces émigrants ne sont pas non plus bien rémunérés pour leur travail. Selon les estimations du recensement de 2001 en Afrique du Sud, environ 49% des ressortissants de la RDC ont vécu au seuil ou en-dessous du seuil national de la pauvreté. Malheureusement, ces estimations ne sont pas disponibles pour les pays de l'OCDE.

Tableau 5.23. Éducation et emplois en RDC pour les immigrants des pays de l'OCDE (âges de 15 ans et plus)

	Moyenne ou total	Plus bas que la fin du secondaire	Fin du secondaire ou études post-secondaires non-tertiaires	Tertiaire
	Milliers des migrants âgés de 15+	% de migrants âgés de 15 ans et plus		
Pourcentage selon le niveau d'éducation	100,7	25,0	32,5	35,5
	Taux de chômage moyen	Taux de chômage selon l'éducation		
Taux de chômage	21,8	31,9	24,4	15,1

Source: UNDP, WDR, 2009

Tableau 5.24. Éducation et emploi des en Afrique du sud pour les Congolais de 20 ans et +

	Total	%
ÉDUCATION		
Aucune Scolarité	88	4.6%
Primaire	160	8.4%
Secondaire	1312	68.5%
Tertiaire	356	18.6%
Baccalauréat	219	11.4%
Baccalauréat Spécialisé	37	1.9%
Éducation supérieure (maîtrise ou doctorat)	100	5.2%
EMPLOI		
Sans emploi	850	41%
Au chômage	620	30%
Inactif	2070	29%

Source: Recensement de L'Afrique du sud 2001, site web: www.statssa.gov.za

Tableau 5.25. Moyenne mensuelle de revenus pour les Congolais en Afrique du Sud (en Rand et US\$)

US\$	En Rand d'Afrique du Sud	Pourcentage
Sans revenu	Sans revenu	4.3%
\$0 > et < \$47	R 1 - R 400	6.7%
\$47 > et < \$93	R 401 - R 800	11.8%
\$93 > et < \$186	R 801 - R 1600	26.8%
\$186 > et < 372	R 1601 - R 3200	23.5%
\$372 > et < \$744	R 3201 - R 6400	12.0%
\$744 > et < \$1487	R 6401 - R 12800	8.0%
\$1487 > et < \$2974	R 12801 - R 25600	5.2%
\$2974 > et < \$5947	R 25601 - R 51200	0.7%
\$5947 > et < \$11,895	R 51201 - R 102400	0.7%
> \$11,895	R 102401 ou plus	0.4%

Source: Recensement de L'Afrique du sud 2001, site web: www.statssa.gov.za

La RDC a une diaspora douée à l'étranger. Le défi est de mobiliser et de faire bon usage de ces talents, la plupart d'entre eux ayant été formés et instruits au pays et utilisant ses ressources peu abondantes. Le problème majeur est que la plupart de ces personnes adopte la nouvelle nationalité des pays développés. Comme les citoyens de la RDC ne sont autorisés qu'à avoir une seule citoyenneté, les membres de la diaspora doivent renoncer à leur autre citoyenneté pour revenir travailler au pays, sans quoi ils deviennent étrangers dans leur propre pays et doivent demander un visa pour y retourner. Le gouvernement devrait sans doute envisager de faire des amendements à la constitution pour régler cette situation.

VI. Conclusion

L'économie en RDC n'a pas augmenté suffisamment rapidement dans les dernières vingt années pour répondre aux besoins de croissance de la population du pays. Comme la structure de l'économie s'est développée, la part de l'agriculture, qui est de faible productivité mais d'intense labeur, est tombée tandis que l'industrie et les services ont fait des gains. Toutefois, ces bénéfices dans l'industrie et les services sont venus d'une base faible et ainsi n'étaient pas suffisants pour générer une forte croissance d'emploi en RDC. De plus, la main-d'œuvre disponible est élevée en raison de la forte croissance démographique, résultant en de larges cohortes de jeunes faisant leur entrée sur le marché du travail, pour la plupart non formés. Comme le petit secteur formel est incapable d'absorber cet afflux de main-d'œuvre, ces jeunes aboutissent souvent dans le secteur informel où ils occupent des emplois de faible qualité ou finissent au chômage.

La productivité au travail est faible et stagnante, autour de zéro, conformément aux salaires moyens de base (moins de 30 USD par mois par travailleur). Les causes majeures sont le manque de capital, la surcharge, le manque de formation, des compétences inadéquates, etc. L'exercice financier sur la croissance démontre qu'en raison d'un capital social relativement petit et obsolète et d'un faible taux de productivité, la contribution de la main-d'œuvre (l'augmentation du capital social selon le modèle de Solow) à la production totale vient principalement de l'effet de l'éducation et dans une moindre mesure, de la Productivité Totale des Facteurs (PTF)⁵⁷. Il apparaît donc que la contribution de la main-d'œuvre à la croissance du PIB au fil du temps en RDC est d'abord venue des bénéfices en capital humain (à travers l'éducation), puis par l'accumulation du capital et des bénéfices de la PTF.

En même temps, le système d'enseignement n'a pu entretenir la demande du marché du travail. Il semble y avoir une pénurie de travailleurs qualifiés dans le marché du travail, particulièrement dans l'industrie de la construction, laquelle requiert une grande variété de techniciens qualifiés, incluant des maçons, des soudeurs, des mécaniciens, des opérateurs de machinerie, des arpenteurs-géomètres, des techniciens en laboratoire. La demande pour de la main-d'œuvre qualifiée est plutôt élevée dans la plupart des secteurs,

sauf peut-être en agriculture où les contraintes sont principalement « techniques » (équipements, graines, conseillers, etc.). Le sondage FEC/AFD de 2009 a révélé que les compétences secondaires et professionnelles sont les plus en demande sur le marché.

Dans les vingt prochaines années, la RDC fera face à un certain nombre de défis afin de maintenir la compétitivité de son marché du travail et de fournir de l'emploi à sa population. Des pressions démographiques vont mener à une augmentation constante du nombre de jeune entrant sur le marché du travail chaque année. L'expansion des industries faisant de l'exportation (comme l'industrie agroalimentaire) exposera de plus en plus le pays à la compétition internationale, exigeant le pays à stimuler sa productivité. Pour rivaliser sur des marchés internationaux, le pays devra remplacer et étendre son infrastructure vieillissante et moderniser ses marchés financiers afin que les firmes puissent étendre leur capital de base.

Mais est-ce que le pays est en mesure de faire face à ce défi? Le WDI (indicateur de développement mondial) indique que le pays se classe 56^e sur les 75 pays de son CPIA (évaluation des politiques et des institutions nationales) pour l'accumulation de ressources humaines.

Pour réussir les défis posés ci-haut, les autorités de la RDC ainsi que leurs partenaires nationaux et internationaux devront lancer une ambitieuse campagne afin de moderniser le marché du travail et d'amener le capital social à respecter les standards internationaux. Cela demande une action sur de multiples pistes à la fois :

- Améliorer la qualité de l'enseignement primaire: Comme la pression démographique augmente, les problèmes de surpeuplement dans les écoles ne peuvent qu'empirer, compromettant la qualité d'enseignement que les enfants reçoivent. Le gouvernement doit assurer tant la gratuité que l'obligation de fréquentation et augmenter le financement afin d'avoir des bâtiments adéquats, du bon matériel comme des livres, des professeurs formés et motivés, des installations sanitaires appropriées, un transport efficace et un accès à ICT. Le fait de ne pas fournir cette base constitue réellement une violation des droits de l'enfant à une bonne éducation pour tous, tel qu'admis par la constitution.
- Poursuivre les réformes dans la formation et l'enseignement technique et professionnel : Le deuxième secteur crucial où appliquer des politiques d'interventions demande à ce que soit renforcé le système de formation TVET. Le gouvernement devrait également chercher le bon équilibre entre la qualité et la quantité. Cet effort pourrait être soutenu en démultipliant le cadre de qualification des compétences régional pour la région SADC et en créant un marché du travail régional et dynamique. De même, l'enseignement formel a besoin d'être renforcé en fournissant des formations et des apprentissages. Sous ce nouveau cadre de compétences, celles apprises par les apprentissages et la formation informelle pourraient être formalisées par « l'approche compétence » de TVET. De plus,

les stratégies futures dans ce secteur devraient considérer l'élévation des standards d'accréditation des écoles dans le secteur TVET.

- Multiplier les compétences de la diaspora: La DRC a une diaspora riche et très douée à l'étranger. Le défi est de mobiliser et de faire bon usage de ces talents, la plupart d'entre eux ayant été formés et instruits au pays et utilisant ses ressources peu abondantes. Le problème majeur est que la plupart de ces personnes adopte la nouvelle nationalité des pays développés. Comme les citoyens de la RDC ne sont autorisés qu'à avoir une seule citoyenneté, les membres de la diaspora doivent renoncer à leur autre citoyenneté pour revenir travailler au pays, sans quoi ils deviennent étrangers dans leur propre pays et doivent demander un visa pour y retourner. Le gouvernement devrait sans doute envisager de faire des amendements à la constitution pour régler cette situation.
- Renforcer la dynamique du secteur informel: L'un des défis les plus urgents identifiés par le gouvernement est l'adoption de politiques génératrices d'emplois et d'activités produisant un revenu et permettant aux particuliers d'absorber l'afflux de jeunes entrant sur le marché du travail. L'une des contraintes principales à l'entrepreneuriat est liée aux contraintes du secteur financier, comme la micro-finance en est toujours à ses balbutiements en RDC, et n'est pas disponible à travers tout le pays.
- Renforcer l'environnement d'affaires afin de promouvoir l'investissement et la croissance du secteur privé: Un certain nombre d'étapes peuvent être franchies par les autorités pour promouvoir les investissements privés, et ainsi accélérer la création d'emplois. Premièrement, dans certains secteurs, les partenariats publics-privés devraient être encouragés afin de s'assurer que les investissements soient faits de la façon la plus efficace possible. Deuxièmement, le gouvernement a aussi besoin de stimuler et de moderniser le secteur financier afin d'augmenter l'accès au crédit dans le pays. Finalement, le gouvernement devrait être attentif à cela et faire tous les efforts possibles pour stimuler les interventions privées en réduisant les coûts d'investissement (plus petits honoraires, plus petites procédures bureaucratiques, etc.) et en étendant les entreprises déjà existantes. Des coûts inférieurs augmenteront en retour le retour potentiel sur investissements.
- Améliorer les connaissances de base sur le marché du travail: Il y a un déficit significatif dans les connaissances à-propos du marché du travail en RDC, en raison d'un manque de collecte de données par les entités étatiques. Cela mène à des résultats dommageables. Par exemple, il y a un parallèle entre les besoins commerciaux sur le marché du travail et l'apport en formation. Un meilleur flux d'informations aiderait à fournir des conseils aux jeunes en termes d'employabilité dans les secteurs prometteurs et à les informer sur les investissements à fournir en termes d'éducation selon leurs choix professionnels. Par le secteur, il y a de sérieuses limitations et inadéquations des systèmes d'informations sur l'emploi et

la formation, de la collecte de données, à l'analyse et à la dissémination. Les données disponibles sont souvent inappropriées et ne représentent pas la complexité des problématiques liées à l'emploi et à la formation. Elles ne sont pas opérationnelles, et sont dispersées à travers plusieurs sources. Là où elle est disponible, l'information est souvent gaspillée, puisqu'elle est seulement utilisée à des fins administratives et non pas pour conduire des analyses pour informer la politique. Une action devra être entreprise afin de créer un système d'information systématique sur le marché du travail et pour renforcer les compétences nécessaires aux niveaux provincial et central afin de faire la collecte de données, de les analyser, de les disséminer et de les utiliser afin d'informer les décisions politiques. Cet effort est présentement soutenu par le BIT, mais il devrait être renforcé par d'autres bailleurs travaillant au renforcement des capacités statistiques⁵⁸

- Renforcer les institutions du marché de travail: Finalement, les institutions du marché du travail sont faibles et incapables de jouer pleinement leur rôle dans la promotion d'un marché du travail efficient. La plupart des institutions du marché du travail concernées requises par la Réforme du marché du travail de 2002 ont été établies, mais la capacité de ces institutions demeure faible. Pour qu'une politique de marché du travail soit efficace, les institutions doivent être suffisamment pourvues en personnel et formées pour accomplir leurs fonctions. La capacité semble être problématique dans toutes les agences impliquées dans le marché du travail, particulièrement chez ONEM, la direction de planification du ministère de l'Emploi, et dans les tribunaux du travail. Les syndicats semblent s'être remis raisonnablement bien après plusieurs années d'abolition, et sont renforcés par les efforts d'un certain nombre d'ONG nationales et internationales, mais ils devraient également être amenés à la capacité de construire des efforts pour s'assurer qu'ils comprennent pleinement les droits et les responsabilités établis par le code du travail, aussi bien que les rôles et les responsabilités des agences étatiques impliquées dans le marché du travail.

Avec des efforts coordonnés sur ces secteurs par le gouvernement de la RDC et ses partenaires, le pays a de bonnes chances de réanimer la création d'emploi et de construire la force de travail (la main-d'œuvre) nécessaire pour construire un meilleur lendemain.

Annexe 1. Détails sur l'élaboration de l'indice de rigidité de l'emploi

<u>Indice de Rigidité de l'emploi (0-100)</u>	63	
<u>Difficulté de recruter (0-100)</u>	72	
Les contrats à durée déterminée sont-ils interdits pour les tâches permanentes ?	Oui	1
Quelle est la durée maximale cumulée d'une relation (un contrat) de travail à durée déterminée (en mois), reconductions comprises ?	48	0.5
Quel est le rapport du salaire minimal mandaté à la valeur ajoutée moyenne par travailleur ?	0.74	0.67
<u>Rigidité des horaires (0-100)</u>	47	
La semaine de travail d'un employé donné peut-elle atteindre 50 heures (heures supplémentaires comprises) pendant deux mois chaque année pour répondre aux besoins saisonniers d'une augmentation de la production ?	Oui	0
Quel est le nombre maximum de jours de travail hebdomadaire ?	5	1
Existe-t-il des restrictions concernant le travail de nuit et celles-ci s'appliqueraient-elles aux segments du secteur manufacturier où l'opération en continue est économiquement nécessaire ?	Oui	0.33
Existe-t-il des restrictions quant au travail effectué pendant les « congés hebdomadaires » et celles-ci s'appliqueraient-elles aux segments du secteur manufacturier où l'opération en continue est économiquement nécessaire ?	Oui	0.00
Quel est le nombre de jours de congés payés par an (en jours ouvrables) après 20 ans d'emploi ?	22	1
<u>Difficulté de licencier (0-100)</u>	70	
La résiliation d'un contrat de travail d'un salarié pour cause de sureffectif est-elle légalement autorisée ?	Oui	0
L'employeur doit-il notifier un tiers avant de résilier le contrat de travail d'un salarié en sureffectif ?	Oui	1
L'employeur doit-il obtenir le consentement d'un tiers pour résilier le contrat de travail d'un salarié en sureffectif ?	Oui	2
L'employeur doit-il notifier un tiers pour résilier les contrats de travail d'un groupe de 9 salariés en sureffectif ?	Oui	1
L'employeur doit-il obtenir le consentement d'un tiers pour résilier les contrats de travail d'un groupe de 9 salariés en sureffectif ?	Oui	1
Existe-t-il une obligation de réaffectation ou de reclassement avant que l'employeur puisse procéder à un licenciement économique ?	Non	0
Des règles de priorité s'appliquent-elles aux licenciements pour cause de sureffectif ?	Oui	1
Des règles de priorité s'appliquent-elles lors d'un réembauchage ?	Oui	1
<u>Redondance des coûts (semaines de salaire)</u>	31	
Quelle est la durée du préavis légal dans le cas d'un licenciement économique pour sureffectif, lorsque le salarié a travaillé dans la société, sans interruption, pendant 20 ans ? (semaines de salaire)		30.8
Quel est le montant de l'indemnité de licenciement, en cas de licenciement pour sureffectif, pour un salarié disposant de 20 années d'ancienneté ? (semaines de salaire)		0.0

Notes

1. En utilisant la méthode démographique de rétroprojection, un groupe de chercheurs de l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) et l'Institut de démographie de Vienne (IVD), dirigé par Lutz, a récemment terminé une reconstruction complète des distributions de niveau de scolarité selon l'âge et le sexe pour 120 pays, pour les années 1970-2000. Les mesures ont été effectuées sur des périodes de cinq ans.
2. Bien que la RDC ne soit pas incluse dans l'échantillon initial de 101 pays, ce dernier comprend un certain nombre de pays qui pourraient être considérés comme étant comparable, dont la République centrafricaine, le Tchad, la Zambie et le Zimbabwe.
3. Wolfgang Lutz,* Jesus CrespoCuaresma, Warren Sanderson "The Demography of Educational Attainment and Economic Growth." *Science*.319, 1047 (2008)DOI: 10.1126/science.1151753.
4. Il est à noter que cette analyse est centrée sur la demande en matière de compétences du secteur privé. Bien que le secteur public ait aussi besoin de compétences pour créer une bureaucratie efficace; les questions de la fonction publique peuvent être aussi bien liées au système d'incitation qu'au niveau de compétences des salariés. Étant donné le caractère spécialisé de la réforme de l'Administration publique, une analyse en profondeur du secteur public n'est pas effectuée dans ce chapitre. Toutefois, l'annexe 1 fournit quelques détails sur la composition de l'emploi du secteur public.
5. Cela comprend 22 soumissions pour un total combiné de 447 millions USD liés aux PMURR, PUSPRES, PUAACV, et au financement de la BAD, comme prévu par l'Office national des routes. En outre, il y avait 6 offres supplémentaires pour des projets financés par l'UE, le Koweït, le gouvernement central (Bukavu - Kavumu) et la province du Sud Kivu; ce qui fournit environ 90 % de tous les appels d'offres internationaux. Il peut y avoir un supplément de soumissions faites pour la construction et la réparation des routes urbaines, mais dont la valeur totale du contrat était assez faible.
6. En association avec Batipont, mais le rôle principal est joué par MW Afritec. Cette société a également remporté l'appel d'offre (non international) pour l'avenue de la Libération à Kinshasa (13 millions USD); Afritec a également un rôle de premier plan dans cette opération.
7. En association avec Batipont.
8. Il s'agit d'une association d'entreprises tanzaniennes congolaises et sud-africaines, dans laquelle la RDC est représentée par Swanepoel, une société qui n'a pas effectué de travaux dans le secteur routier pendant plus de 15 ans.
9. Il s'agissait d'une offre ouverte aux entreprises de la région des Grands Lacs et qui a été lancée par la province du Sud Kivu
10. Environ 600 M USD ont été mobilisés à l'externe pour la construction de routes entre 2003-2008, et il est projeté qu'une somme de 730 M USD devrait entrer en ligne pour la période 2009-2013, selon l'Étude de diagnostic pour le projet de la Banque mondiale au profit du secteur routier (2009).
11. FAO-UNFPA-IIASA, La capacité potentielle des terres à soutenir la population dans le monde en développement, Rome, projet INT/75/813,1984.
12. Document d'information sur l'agriculture pour le CTIS RDC, la Banque mondiale, 2009.
13. Entrevues avec des entreprises agro-alimentaires à Kinshasa et à Goma en Septembre 2009 et Mars 2010.
14. Document d'information sur le secteur de l'agriculture pour le CTIS RDC, la Banque mondiale, 2009.
15. Document d'information sur le secteur de l'agriculture pour le CTIS RDC, la Banque mondiale, 2009.
16. Un tel équipement est l'expulseur Caltech largement utilisé au Cameroun, où des centaines d'unités sont en fonctionnement. Il a un taux d'extraction de 17-18%. Le coût de la version manuelle est d'environ 800 \$ US et peut traiter environ 400 kg de ffb / heure avec une équipe de trois travailleurs (les méthodes traditionnelles utilisées en cours au Libéria ont besoin de quatre fois cette main-d'œuvre et ont un taux d'extraction de 8%). Une version motorisée coûte environ 1400 \$ US et peut traiter 1 tonne / heure. Source: RDC EDIC Document d'information sur le secteur agricole.

17. «RDC: Pour une Croissance du Secteur Minier avec Gouvernance- Projet d'Assistance Technique ». La Banque mondiale, mai 2010.
18. Voir «trésor enfoui». Ingénieur. (avril 2008). Consulté le 10/10/10 en ligne à <<http://www.profeng.com/archive/2008/2107/21070054.htm>>
19. «Éducation ». Katanga Mining Limited. Web. 27 Juillet 2009.
20. La Banque mondiale (2008), la Croissance avec Gouvernance, p. 39
21. Lydall, M. et al. (2008) Évaluation de la chaîne d'approvisionnement de l'exploitation minière à Copperbelt dans la province du Katanga, République Démocratique du Congo P. 61
22. «Éducation». Katanga Mining Limited. Web. 27 Juillet 2009.
23. Democratic Republic of Congo Country Status Report on Education: Priorities and Options for Regenerating the Education Sector.” Banque mondiale, 2004.
24. Pour une liste complète des instituts et universités: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_universities_in_the_Democratic_Republic_of_the_Congo.
25. Site web ISI Output.
26. Statistical Yearbook of the EPSP, school year 2006/2007, Kinshasa, Février 2008.
27. Dossier Technique et Financier : Appui à l'Enseignement Technique et à la Formation Professionnelle (AETFP) en RDC. Coopération Technique Belge. 16 Octobre 2008.
28. Dossier Technique et Financier : Appui à l'Enseignement Technique et à la Formation Professionnelle (AETFP) en RDC. Coopération Technique Belge. 16 Octobre 2008.
29. Dossier Technique et Financier : Appui à l'Enseignement Technique et à la Formation Professionnelle (AETFP) en RDC. Coopération Technique Belge. 16 Octobre 2008.
30. Les livres de références utilisés par les étudiants sont dépassés à l'institution TVET au point de vue technique et pédagogique. La plupart des écoles n'ont pas de bibliothèque et, dans les rares cas où elles existent, les étudiants s'empêchent d'emprunter des livres à cause de leur état de délabrement. Ceux qui le font sont rapidement découragés par les longues listes d'attentes et l'état des livres. Certaines institutions comme ISAM, ont tenté de remédier à la situation, mais ont fait face à d'autres problèmes (droits d'auteurs, approbation, impression). Source (Ibid.).
31. Leroy Joel, Nkoy Desire, Sprimont Fabrice. “Enseignement technique et Formation professionnelle en RDC: État, prospective et pistes de travail » Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Étranger. Kinshasa 2009. P. 9
32. Ce niveau est plus élevé à Mbuji-Mayi (99%), Matadi (55%) et Kinshasa (33%) Source: *ibid*.
33. Enseignement Technique et Formation Professionnelle en RDC: Etat, Prospective et Pistes de Travail.
34. DRC.”Migration and Remittances Factbook. <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1181678518183/CongoDemRep.pdf>>
35. OECD International Migration Outlook, 2007. <?>
36. Source : INSEE, Enquêtes annuelles de recensement 2004 - 2006
37. MAFE, 2010.
38. Ce qui signifie que plus de Congolais quitte le pays que des étrangers y entrent.
39. Rapport diagnostic “Pro-Routes Project”, World Bank 2009.
40. En 2009, La FEC a effectué, avec le soutien financier de l'AFD, un sondage auprès de 24 entreprises dans les secteurs agricole et hospitalier et le secteur de la construction au sujet de leurs besoins au niveau des compétences et de leurs expériences avec les diplômés sortis des diverses maisons d'enseignement en RDC.
41. Entrevues avec des compagnies de construction, Septembre 2009.

42. Rapport diagnostique du Projet Pro-Routes, Banque Mondiale, 2009.
43. FEC, 2007.
44. Entrevue avec un gestionnaire de l'entreprise Huileries Palmeries du Congo, en septembre 2009.
45. Garrett, à venir. Titre et année?
46. Garrett, à venir. Titre et année de publication?
47. Kaforo, Olivier. « Le Comité de pilotage des tribunaux de travail plaide pour la mise en place des tribunaux de travail en Rdc. » Le Potentiel, 21 Septembre 2010. Retrouvé en ligne 20 Octobre 2010. <<http://www.digitalcongo.net/article/70248#>>
48. Makela, Roger Masamba. « Modalités d'Adhésion de la RDC au Traité de l'OHADA » Report for COPIREP, 4 février 2005.
49. Par exemple, plusieurs emplois qualifiés nécessitent d'être de nationalité congolaise pour postuler.
50. Chacun de ses indices attribue une valeur entre 0 et 100, la valeur la plus élevée représentant des réglementations plus rigides.
51. Voir Investment Climate Assesment, 2005-06. Cette constatation fut confirmée dans une série d'entrevues avec un échantillonnage de 15 firmes en 209 à Kinshasa. Ces firmes ne respectent généralement pas les règles, selon ILO/Nationmaster. Seulement 21% indemnisent leurs employés, pour un total de 24 trillions CDF en 2008.
52. Entrevue avec les firmes en septembre 2009, et avec Job Factory en mars 2010.
53. Entrevue avec Huileries Palmeries du Congo en septembre 2009.
54. Tel que référencé dans le World Bank Higher Education Strategy 2010.
55. Pour plus d'informations veuillez vous référer au rapport entrepris par le groupe de recherche Anderson à Harvard : <http://www.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Economics2.html#loans>
56. Voir Docquier et Bhargava 2006 et Clemens et Pettersson 2006
57. Ainsi, comme nous en discuterons plus tard dans cet ouvrage, le système d'éducation, en dépit de multiples contraintes, fut plutôt en mesure de maintenir un bon niveau de fonctionnement et de rendement.
58. ILO, proposition de projet, contribution au développement durable par un meilleur fonctionnement du marché du travail.

Références

- Behrman, Jere R. and Nancy Birdsall, "The quality of schooling: Quantity alone is misleading," *The American Economic Review*. No. 73, No. 5 (1983). pgs. 928-946.
- Bennell, P. "Rates of return to Education: Does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa?" *World Development* 24 (4) (1996). Pgs 183-199.
- Bloom, David E & Williamson, Jeffrey G, 1998. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia," *World Bank Economic Review*. Vol. 12, no. 3, September 1998.
- Cabinet of the President of the DRC. "La création des emplois," Cabinet de Chef de l'Etat de la RDC. Accessed Online September 17, 2009 <<http://www.cinqchantiers-rdc.com/emploi.htm>>.
- Card, David. "Earnings, Schooling, and Ability Revisited" National Bureau of Economic Research (NBER) NBER Working Paper No. W4832. August 1994
- Caldwell, John C. "Toward a Restatement of Demographic Transition Theory." *Population and Development Review*. Vol. 2, No. ¾, 1976.
- Clemens, Michael A. and Gunilla Pettersson. "A New Database of Health Professional Emigration from Africa," Working Papers 95, Center for Global Development, 2006.
- Cooperation Technique Belge. Dossier Technique et Financier : Appui à l'Enseignement Technique et à la Formation Professionnelle (AETFP) en RDC. Cooperation Technique Belge, 16 October 2008.
- Demetriades, Panicos and Theofanis P. Mamuneas. "Intertemporal Output and Employment Effects of Public Infrastructure Capital: Evidence from 12 OECD Economies," *The Economic Journal*. Vol. 110, No. 465 (Jul., 2000).
- Docquier, F. and A. Bhargava, (2006) "Medical brain drain - A New Panel Data Set on Physicians' Emigration Rates (1991-2004), Report, World Bank, Washington DC.
- Domar, Evsey. "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment." *Econometrica*. (1946)
- EPSP. Statistical Yearbook of the EPSP, school year 2006/2007, Kinshasa, February 2008.
- FAO-UNFPA-IIASA, Potential Population Supporting Capacities of Lands in the Developing World, Rome, Project INT/75/813, 1984.
- FEC "Etude et analyse de la demande et de l'offre de la formation professionnelle à Kinshasa », 2007. Kinshasa : FEC, 2006..
- Garett, Nicholas. "DRC: Opportunities and Constraints in the Mining Sector." Background Paper to DRC CEM, World Bank, forthcoming.

- Glewwe, P., "Schooling, skills and returns to government investment in education: An exploration using data from Ghana," Living Standards Measurement Study Working Paper No. 76 (Washington, DC: World Bank, 1991).
- Government of the DRC (1987). Code de la Famille. DRC. 1 August 1987. Accessed online 7/09/2010: <www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/Table.htm>
- Government of the DRC (2002). La loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail. Accessed online 07/09/2010: <www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/Table.htm>
- Government of the DRC (1995). Law no 25/95 of 17 November 1995, amending the School Act No. 008/90 of September 6, 1990.
- Government of the DRC (2008). "Plan d'Action Nationale pour l'Emploi des Jeunes". Gouvernement de la RDC, 2008.
- IFPRI. "The Role of the Stat in Promoting Microfinance Institutions." FCND Discussion paper No. 54. Washington, DC: IFPRI, June 2000.
- International Labor Organization (1986). Réflexions pour un politique de l'emploi au Zaïre. Geneva: ILO Press, 1986.
- International Labor Organization (2010). "ILO Project Proposal: Contribution to sustainable development through better functioning job markets." Geneva: International Labor Organization, 2010.
- INSEE, Enquêtes annuelles de recensement 2004 - 2006
- Kaforo, Olivier. « Le Comité de pilotage des tribunaux de travail plaide pour la mise en place des tribunaux de travail en Rdc. » Le Potentiel, 21 September 2010. Accessed online 20 October 2010. <<http://www.digitalcongo.net/article/70248#>>
- Kalipeni, Ezekiel. "The Fertility Transition in Africa." Geographical Review. Vol. 85, No. 3, 1995.
- Katanga Mining Limited. "Education." Katanga Mining Limited. Web. 27 July 2009.
- Kelley, Allen C. and Robert M. Schmidt. "Aggregate Population and Economic Growth," Demography v.32 n.4, November 1995.
- Leroy Joel, Nkoy Desire, Sprimont Fabrice. "Enseignement technique et Formation professionnelle en RDC: État, prospective et pistes de travail » Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger. Kinshasa 2009.
- Lydall, M. et al. (2008) Assessment of the Copperbelt Mining Supply Chain in the Katanga Province, Democratic
- Makela, Roger Masamba. « Modalités d'Adhesion de la RDC au Traité de l'OHADA. » Report for COPIREP, 4 February 2005.

- Maluccio, J. "Endogeneity of schooling in the wage function: Evidence from the rural Philippines.
- Masaba, Robert. Guide Pratique du Droit des Affaires en RDC. Kinshasa : International Labor Organization: October 2009.
- Meni, Malikwisha. « L'Importance du secteur informel en RDC. » Bulletin de l'ANSD, volume 1, décembre 2000
- Ministère du Plan et Macro International. 2008. Enquête Démographique et de Santé, République Démocratique du Congo 2007. Calverton, Maryland, U.S.A. : Ministère du Plan et Macro International.
- Makabu Ma Nkenda, Thimotée, Martin Mba, Sebastien Merceron and Constance Torelli. « Le secteur informel en milieu urbain en République démocratique du Congo : performances, insertion, perspectives principaux résultats de la phase 2 de l'enquête 1-2-3 2004-2005 ». DIAL (Développement, Institutions & Analyses de Long terme) Working Papers No DT/2007/15.

"Citation : Alice Mufungizi et Alexa Tiemann, 2012, "Développement du Secteur Privé : gouvernance, croissance et contraintes", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo, Volume III, Sujets transversaux, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 333-388.

Cet chapitre a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xv-xix de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.

Les auteurs sont reconnaissants envers Yukichi Mano (National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo) et Johannes Herderschee (Banque mondiale) pour leur soutien et pour les commentaires de Phil Keefer, Vincent Palmade, Mary Hallward-Driemeier (tous trois de la Banque mondiale), Markus Scheuermaier (ICAS et IFC) et Alice R. Ouedraogo (IFC).

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume



Chapitre 6

Le secteur privé - gouvernance, croissance et contraintes

Alice Mufungizi et Alexa Tiemann

Sommaire

Ce document de travail du Mémoire économique pour le Congo tente d'analyser et d'évaluer la situation des entreprises en RDC et particulièrement les contraintes à la croissance.

Pour identifier les principales contraintes et leurs impacts sur les entreprises, une analyse descriptive des données d'enquêtes et des informations provenant du rapport Doing Business de 2011 ont été utilisées, ainsi qu'une analyse de régression estimant les déterminants de la productivité totale des facteurs.

Les principales contraintes sont assez semblables à celles des autres pays en développement : la difficulté d'accès au financement, le manque de crédit freine les investissements, tandis que les taxes, la réglementation et les pratiques abusives des organismes d'État sont coûteux pour les entreprises. Le manque d'infrastructure, et particulièrement de services fiables dans le domaine de l'électricité, pose également un problème. L'instabilité politique est aussi perçue comme un obstacle majeur, de même que l'absence de formalité qui est largement répandue dans tout le secteur entrepreneurial.

Les analyses démontrent que certains de ces problèmes sont particulièrement graves en RDC. Par exemple, en 2006, les entreprises ont signalé une moyenne mensuelle de 19 coupures de courant entraînant des pertes de 7 % du chiffre d'affaires annuel, ce qui était beaucoup plus élevé que dans les pays voisins comparables. En 2010, les chiffres furent encore pires, avec une moyenne mensuelle de 23 pannes et des pertes de 19 % du chiffre d'affaires annuel. De même, la RDC est tristement reconnue pour sa pénétration extrêmement faible du secteur bancaire avec approximativement 200 000 comptes bancaires pour une population de 67 millions de personnes. L'analyse de régression démontre une forte corrélation entre

les ventes ou la productivité et l'accès aux services bancaires (à l'aide de plusieurs variables différentes), bien que la qualité des données ne permette pas d'identifier un lien de causalité.

Alors que l'électricité, la fiscalité et l'accès au financement peuvent être identifiés comme les problèmes constituant les principaux obstacles à l'entreprenariat, ils peuvent néanmoins être résolus par des mesures précises. D'autres obstacles, tels que l'instabilité politique ou le haut niveau du manque de formalité, peuvent être grandement influencés par des perceptions. Aucune mesure corrective immédiate n'est cependant disponible pour y remédier. Au contraire, la voie normale des réformes pour améliorer l'environnement réglementaire pourrait remédier à ces obstacles.

En outre, ce document souligne la manière dont les obstacles ont des impacts différents sur certains types d'entreprises.

Tout d'abord, les moyennes entreprises (10 à 100 employés) ont connu peu de croissance. Parmi les très petites entreprises (moins de cinq salariés) quelques unes ont connu une certaine croissance en termes d'emploi. Les grandes entreprises n'ont pas progressé en termes d'emploi mais ont connu des chiffres d'affaires considérables.

Les petites entreprises ont apparemment trouvé d'autres moyens de faire face à la réglementation et les pratiques abusives. Elles ont maintenu une moyenne importante des ventes par travailleur et ont trouvé des solutions alternatives pour palier à leurs difficultés (par exemple, le crédit reçu de la famille ou les amis). Selon les analyses, les entreprises de taille moyenne sont celles qui souffrent le plus du climat de mauvaise gouvernance, ce qui est reflété par des faibles ventes par travailleur et souvent par davantage de contraintes (par exemple, les visites fréquentes par les agents de l'État, souvent associées à des paiements, pots-de-vin et à la corruption). Cela signifie que le secteur qui pourrait précisément être le plus propice à la croissance et au développement de l'économie locale est le plus gravement touché.

Enfin, les analyses suggèrent que les entrepreneurs étrangers et féminins opèrent dans des circonstances différentes. Les propriétaires étrangers ont souvent un niveau de scolarisation plus élevé et, bien qu'ils soient soumis à un contrôle (c.-à-d. à des visites d'impôts), ils sont moins affectés par la corruption et ils sont aussi plus susceptibles d'utiliser les services bancaires. En revanche, les femmes entrepreneures ont généralement de plus petites entreprises, mais elles font moins l'objet de pratiques abusives en ce qui concerne l'imposition et la réglementation. Elles paient même de plus faibles taux d'intérêt sur le crédit, bien qu'elles soient moins susceptibles d'utiliser les services bancaires.

En guise de conclusion, le gouvernement devrait poursuivre ses efforts afin de réformer l'environnement des entreprises en vue de rendre les activités du secteur privé plus aisées et plus profitables. Les domaines pouvant être probablement réformés sont l'accès au financement (c.-à-d. l'amélioration de la transparence et de la concurrence dans le secteur bancaire et l'instauration d'un registre de crédit) et la simplification du régime fiscal. Actuellement, les taxes constituent un lourd fardeau et, du fait de nombreuses taxes sur différentes bases

et à différents taux, ce domaine est sujet aux pratiques abusives et à la corruption. La simplification des procédures et un système plus transparent permettraient non seulement d'améliorer le présent fardeau fiscal pour les entreprises, mais également de minimiser le potentiel de corruption et les malversations.

Enfin, le gouvernement devrait prêter attention aux effets des réformes. Alors que l'accent a tendance à être porté sur les grandes entreprises (souvent vers les multinationales) dans des secteurs rentables, une économie locale saine a besoin d'un réseau de petites et de moyennes entreprises. Les analyses indiquent que les entreprises de taille moyenne ont des difficultés à éviter les pratiques abusives (par l'absence de formalité) ou à trouver des alternatives à leurs problèmes (comme le crédit familial). Dans un même temps, elles bénéficient à la marge des réformes récentes. Cela devrait certainement être pris en considération, par exemple lors de la réforme fiscale ou législative et dans le cadre des initiatives pour l'amélioration de l'accès au financement.

I. Les entreprises en RDC

Après des années de guerre civile, de violence et de troubles, la République Démocratique du Congo (RDC) a fait des progrès sur la voie de la stabilité et du développement depuis 2001. La RDC est le troisième plus grand pays d'Afrique et également l'un des plus peuplés (avec une population d'environ 67 millions d'habitants). Il est également l'un des plus pauvres, avec un PIB par habitant de seulement 199 USD¹ (encore moins dans plusieurs régions et familles). Le secteur agricole est prédominant dans la composition du PIB, avec une part de près de 40 %. Le commerce en gros et au détail contribue pour 22%, le secteur minier pour 12 %, suivi par les autres secteurs avec des contributions respectives à un chiffre².

L'étendue du territoire de la RDC offre d'immenses ressources naturelles (forêts tropicales, terres arables, hydroélectricité, diamants, or, cobalt, cuivre, etc.), mais aussi de nombreux défis. La guerre civile a détruit les infrastructures et la confiance envers les systèmes, le gouvernement et l'administration qui sont cruciaux pour le développement du secteur privé. En dépit de son potentiel de développement, la RDC a connu une croissance instable ces dernières années et l'atteinte des objectifs du millénaire n'est pas en vue.

Le secteur privé en RDC a un fort potentiel pour contribuer à une croissance soutenue, qui n'a jusqu'à présent pas été réalisée. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont la pierre angulaire de toute économie. Elles fournissent des emplois et des revenus aux individus et les revenus, à leur tour, rendent les services de base et la sécurité sociale abordables pour la population. Les PME sont importantes dans toute stratégie de réduction de la pauvreté et, en raison de nombreux liens, elles sont également centrales quant à la structuration d'une économie florissante.

Cependant, le développement du secteur privé en RDC est entravé par de nombreuses contraintes que ce document souhaite examiner de plus près pour en identifier les principaux obstacles. Les contraintes touchent la réglementation, la fiscalité, l'accès au financement, l'abandon des infrastructures et la sécurité sociale. À cela s'ajoutent la corruption et le niveau élevé d'incertitude dans de nombreux domaines de l'activité entrepreneuriale. Tout cela entrave tant les investissements que les activités entrepreneuriales. Les industries souffrent des pénuries et des coupures d'électricité, plusieurs entreprises ont seulement un accès limité au financement et au crédit, les activités d'exportation et d'importation sont retardées par la réglementation et les frais élevés, la corruption et l'insécurité législative restreignent d'autant plus les activités entrepreneuriales. Tout cela contribue au maintien d'un environnement commercial peu propice à la croissance. En 2006, la RDC fut classée au 178^{ème} (et dernier) rang du classement *Doing Business* de la Banque mondiale. L'environnement des affaires semble s'améliorer progressivement et la RDC occupe aujourd'hui la 175^{ème} place (avec de nouveaux pays entrants dans le classement derrière la RDC). Cette amélioration est attribuable à des réformes strictes effectuées dans certains domaines au cours de la dernière année. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire et les évaluations du climat des investissements menés en 2006 et en 2010 confirment cette tendance.

Cependant, les progrès de la RDC reflétés dans le classement *Doing Business* illustrent les efforts du gouvernement pour améliorer le climat des affaires. Les anciennes lois (qui remontent souvent à l'époque coloniale) sont progressivement remplacées par de nouvelles législations, par exemple, le nouveau Code minier, le nouveau Code forestier et le nouveau Code d'investissement. La RDC est également en cours d'adhésion à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), une association des pays d'Afrique centrale et occidentale qui développe et met en œuvre des législations commerciales communes. L'organisation a été fondée en 1993 par certains des 14 pays membres, qui ont depuis lors mis en place un éventail de législations entrepreneuriales communes, y compris en droit des entreprises, en réglementation sur les droits de propriété et garanties et sur d'autres sujets connexes. La communauté a également une Cour d'appel commune et d'autres constituantes majeures, telles qu'une école de formation des juges. L'adhésion de la RDC à l'OHADA et les changements requis pour l'adoption de modifications importantes du cadre réglementaire furent complexes, mais le processus a récemment repris de la vitesse.

Ce rapport est basé sur une variété de sources, tant quantitatives que qualitatives. Les sources majeures pour l'analyse quantitative sont les évaluations du climat d'investissement de 2010, et parfois de 2006, également connues comme les sondages d'entreprises de la Banque mondiale³.

L'exécution de ces enquêtes est gérée par la Banque mondiale, avec l'aide de sous-traitants pour les enquêtes de terrain. Les enquêtes couvrent un large éventail de

renseignements sur les entreprises individuelles et incluent une évaluation des diverses dimensions de l'environnement entrepreneurial. La méthodologie de ces enquêtes vise à obtenir des échantillons comparables dans le temps et entre les régions. L'amélioration progressive des techniques d'enquêtes entraîne cependant une évolution des questions quant à leur formulation, leur libellé ou dans la manière dont les réponses sont enregistrées.

Les échantillons retenus pour ces enquêtes sont constitués à partir d'une stratification méthodologique où les entreprises sont stratégiquement choisies. Cela entraîne un équilibre entre le secteur manufacturier et celui des services et exclue le secteur agricole. Une stratification plus approfondie fut effectuée en ce qui concerne la taille des entreprises et leur situation géographique. Toutefois, l'activité entrepreneuriale en RDC se concentre dans la ville de Kinshasa et dans quelques autres grandes villes, et l'échantillon reflète cette spécificité : environ 50 % des entreprises sont localisées à Kinshasa, 20 % à Lubumbashi (la seconde grande ville industrielle) et environ 15 % à Matadi et 15 % à Kisangani.

Enfin, deux échantillons distincts ont été étudiés dans le secteur formel et deux autres dans le secteur informel, bien que les critères de sélection se chevauchent dans une certaine mesure. L'enquête sur le secteur informel fut limitée aux entreprises ayant au plus 5 employés et n'étant pas enregistrées (en 2006, il comprenait quelques entreprises enregistrées), tandis que l'échantillon des entreprises formelles contient seulement une faible proportion de petites entreprises (environ 1,15 % de celles ayant moins de quatre employés en 2010) et seulement 3 % des grandes entreprises qui ne se sont jamais enregistrées ou qui n'étaient pas informées à propos de l'enregistrement.

Alors que les enquêtes couvrent un large éventail de sujets et posent des questions détaillées, les résultats devraient être interprétés avec prudence. De manière générale, les réponses aux questions dépendent beaucoup des perceptions du répondant : par exemple si l'obtention d'une patente doit être considérée comme un enregistrement ou non, si le répondant tient réellement une comptabilité appropriée afin de fournir des chiffres au sujet des ventes et de ses bénéfices (ou s'ils ne peuvent en fournir qu'une estimation) et si les réponses données sont véridiques ou non. De plus, si les échantillons sont réalisés afin de permettre une analyse statistique, des biais de sélection peuvent influencer leur composition et les résultats.

La seconde source importante de ce rapport sont les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale. Pour la réalisation du classement *Doing Business*, des informations sur 10 procédures entrepreneuriales clés ont été recueillies à partir de diverses sources (documents juridiques, professionnels, etc.) et furent utilisées pour construire des indicateurs. Ces informations sont ensuite agrégées pour procéder à un classement par catégorie (l'une des 10 procédures clés) et par pays.

Les conclusions de cette étude suggèrent que la gouvernance, sous toutes ses formes, est la contrainte majeure au développement des entreprises en RDC. La gouvernance est à la base de nombreux problèmes d'infrastructures (transports, électricité), rend les activités bancaires difficiles et a miné la confiance à l'égard du système financier en général. La gouvernance est la principale préoccupation quant à la fiscalité et aux régulations, pesant particulièrement sur les entreprises, les incitant souvent à demeurer informelles afin d'éviter la fiscalité et le harcèlement des agents officiels.

Ce chapitre illustre les précédentes conclusions de la manière suivante : la section II suivante fournit un aperçu du secteur privé en RDC; les sections III, IV et V mettent l'accent sur les principales contraintes et sur la manière dont elles influencent la productivité et la croissance. La section VI présente les recommandations et leur potentiel pour améliorer le climat des affaires. La section VII conclut l'ensemble de l'étude sur le secteur privé en RDC.

II. Le secteur privé en RDC

Le secteur entrepreneurial peut être divisé en quatre principaux segments : les entreprises d'État, les grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises formelles et les petites et moyennes entreprises informelles. Les secteurs clés de l'économie (comprenant, entre autres, le transport, l'énergie et les mines) sont dominés par les entreprises d'État. Le nombre de grandes entreprises dans le secteur privé est limité, et plusieurs appartiennent à des propriétaires étrangers. Le secteur des petites et moyennes entreprises peut être divisé entre entreprises formelles et informelles, ces dernières n'ayant jamais été enregistrées.

a. Activités étrangères et activités publiques

Les entreprises d'État (EE) dominent une partie importante de l'économie congolaise. Afin d'appuyer leur réforme et leur privatisation, le gouvernement a mis sur pied le Comité de Pilotage de la Reforme des Entreprises du Portefeuille de l'État (Copirep), agence d'exécution principale pour les questions liées aux entreprises d'Etat. En 2007, le Copirep était responsable de 53 entreprises publiques et de 65 entreprises de propriété mixte. Les entreprises de ces deux catégories sont actives dans divers secteurs et leurs états financiers ainsi que leurs taux de succès vont de la faillite au succès modéré. Depuis 2007, deux événements majeurs ont modifié l'environnement institutionnel des entreprises d'Etat : tout d'abord, le gouvernement a revu leur cadre juridique promulguant en juillet 2008 et en avril 2009, des lois permettant d'ouvrir la voie à la réforme de toutes les entreprises publiques et de propriété mixte.

Le gouvernement a identifié 14 entreprises prioritaires pour le processus de reformes, dans divers secteurs. Ces projets visent à améliorer la qualité des services offerts ou la productivité et incluent un désengagement progressif de l'État à moyen ou long terme. Cela peut également impliquer la participation des acteurs du secteur privé afin d'améliorer l'efficacité et fournir de nouvelles sources de financement. Les projets de

réforme ont été initiés pour trois compagnies dans le secteur des transports, pour deux dans le secteur des infrastructures, pour une dans le secteur minier, pour une entreprise du secteur industriel et pour une entreprise du secteur des télécommunications. Six autres entreprises ont été identifiées pour des actions prioritaires, mais aucun diagnostic ou plan spécifique n'a encore été développé.

Les entreprises d'Etat ont un monopole dans certains secteurs, tel que l'approvisionnement en eau et en électricité ainsi que dans le transport ferroviaire. Les grandes entreprises d'Etat comptent entre 5 000 et 12 000 employés, mais il en existe également certaines de taille plus modeste.

Certains secteurs d'activité sont également dominés par des investisseurs étrangers. La RDC dispose de vastes ressources naturelles exploitables (dans le secteur minier, l'hydroélectricité, etc.) et est potentiellement aussi l'un des plus grands marchés de consommateurs d'Afrique avec sa population de près de 67 millions d'habitants. Néanmoins, les investissements directs étrangers (IDE) demeurent faibles au regard du potentiel du pays.

Tableau 6.1. Investissements directs étrangers en RDC

Flux et stocks des IDE de la RDC	Moyenne	2006	2007	2008	2009
	Annuelle 1995-2005				
Stocks IDE (vers l'intérieur, mUSD)	541	617	1 521	2 521	3 058
% du PIB	9,6	-	15,8	21,7	27,5
Flux IDE (vers l'intérieur, mUSD)	102	256	1 808	1 727	951
% formation brute du capital fixe	18,7	-	92,8	61,4	40
Flux IDE (vers l'extérieur, mUSD)	9	18	18	54	30
% formation brute du capital fixe	1,3	-	0,9	1,9	1,3

Source: CNUCED

La RDC occupait le 98^e rang sur 141 pays, dans le classement de l'indice de performance de l'IDE produit par le CNUCED l'UNCTAD entre 2005-2007. Alors que les données actuelles sur la distribution par secteur ne sont pas disponibles, en 2003, près de 30 % des IDE furent concentrés dans le secteur minier et 34 % dans des projets du secteur des transports et des communications⁴. Selon les chiffres de l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI) basés sur des projets d'investissement approuvés en RDC en 2006, quelque 60-90 % des investissements ont été dirigés vers le secteur des services, suivi des industries manufacturières et de l'agriculture/sylviculture⁵.

Les entreprises étrangères en RDC peuvent être classées en deux groupes : il y a, d'une part, les entreprises en propriété unique, dont les propriétaires sont généralement dans le

pays depuis plusieurs années (souvent d'origine belge ou libanaise) et qui ont débuté (ou qui ont acquit) d'une entreprise de petite ou moyenne taille. D'autre part, il y a les IDE classiques, des multinationales, investissant dans des entreprises congolaises de moyenne à grande taille. Les données de l'enquête ne précisent pas les caractéristiques précises à ce niveau, mais certains faits sont néanmoins informatifs.

Des 22 entreprises ayant plus de 200 employés, 17 étaient de propriété étrangère. De ces dernières, 24 % étaient des compagnies par actions (échangées ou non), 25 % étaient des partenariats et 41 % appartenaient à des propriétaires individuels. Cependant, 13 appartenaient à de plus grandes entreprises et peuvent donc représenter les IDE classiques. Pour ces dernières, les quelques chiffres clés ci-dessous reflètent le fait que les entreprises bénéficiant d'IDE sont plus anciennes que les entreprises locales comparables, bien qu'elles soient généralement plus petites et qu'elles disposent des faibles niveaux de vente par travailleur. Ces résultats sont probablement influencés par certaines valeurs aberrantes d'ampleur particulièrement importante pour l'échantillon local.

Tableau 6.2. Caractéristiques des entreprises locales/étrangères

	Ventes moyenne par travailleur (mCF)	Effectif moyen des travailleurs	Age moyenne de l'entreprise	Années moyennes dans la légalité	Observations
Domestique	222.000	1073,33	21,00	13,00	3
Type d' IDE	1.120	664,92	49,46	47,25	13

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Les investisseurs souffrent encore de la grande incertitude de l'environnement des affaires en RDC. Le rapport *Doing Business* (DB) étudie trois composantes sous la rubrique « protéger les investisseurs », à savoir : les exigences d'approbation et de divulgation des parties prenantes aux contrats, l'étendue de la responsabilité des administrateurs et la facilité de réclamation des actionnaires. Dans l'ensemble pour cette catégorie, la RDC occupe le 154^{ème} rang sur 183 pays, avec un pointage de 3,3 sur une échelle allant de 0 (très mauvais) à 10 (très bon). Pour ce classement, le rapport *Doing Business* évalue plusieurs questions liées aux sujets énumérés ci-dessus et la RDC obtient un pointage de 0 pour la majorité de ces questions. Lorsqu'il s'agit de l'exécution des contrats, le classement de la RDC est inférieur puisqu'elle occupe le 172^e rang. Alors que le nombre de jours nécessaires à l'exécution des contrats est passé de 685 à 625 depuis 2008. En ce qui concerne les coûts, le pointage et le rang, la RDC ne s'est guère améliorée dans l'ensemble. Sur le total des 625 jours susmentionnés, 35 sont nécessaires pour le dépôt des demandes et pour les réclamations, 300 sont nécessaires à la tenue du procès et la formulation des décisions de justice et 290 jours pour l'application du verdict. Les coûts s'élèvent à environ 150 % de la valeur de la réclamation et il n'y a eu aucun changement depuis 2008⁷.

Ces informations sont essentiellement confirmées dans les données de l'enquête de 2010. Des 45 entrepreneurs qui avaient des litiges sur des paiements dus et qui furent portés en cour, seuls 55,5 % ont répondu que les tribunaux avaient réussi à résoudre ces difficultés. Parmi ces derniers, près de 53 % ont été jugés par la cour dans un délai de 10 semaines (c.-à-d. 70 jours, comparativement aux 300 mentionnés dans le rapport Doing Business). Les litiges des 47 % restants ont requis entre 12 et 96 semaines, avant que le jugement ne soit rendu par la cour. Dans le même temps, 3 des 17 décisions de la cour n'ont jamais été appliquées, alors que pour les autres l'application a pris en moyenne 37 semaines (259 jours, soit près du nombre du rapport Doing Business de 290 jours).

Alors que ces lacunes touchent tant les entreprises locales qu'étrangères, elles ont probablement un impact plus important sur les investisseurs étrangers. Les ressortissants congolais ont davantage l'habitude de ces pratiques et trouvent souvent des moyens de faire face à ces obstacles. Les investisseurs étrangers étant moins familiers avec le pays et ayant d'autres options d'investissements, ces contraintes sont un obstacle majeur, limitant les IDE en RDC.

b. Les PME du secteur privé

Plusieurs régimes d'enregistrement existent en RDC. Les entreprises régulières doivent s'enregistrer au Nouveau Registre de Commerce (NRC), obtenir un Numéro d'identification nationale, et dans la plupart des cas obtenir un numéro d'identification fiscale. Bien que ces trois éléments doivent être obtenus simultanément, certaines entreprises ne possèdent que l'un ou l'autre, notamment du fait des problèmes de la réglementation en vigueur se recoupant sur plusieurs points, et partiellement en raison d'incohérences dans l'application des lois⁷. Il est prévu que l'adhésion au cadre OHADA harmonise la législation et rende les dispositions applicables beaucoup plus transparentes pour les entrepreneurs. En plus de ces enregistrements, les cartes professionnelles en circulation et les documents de sécurité sociale sont parfois considérés comme des enregistrements.

Les petites et moyennes entreprises en RDC ont leur propre cadre juridique, l'Ordonnance-Loi 90-046 du 8 août 1990 porte sur la réglementation du petit commerce. En vertu de cette loi, conformément à l'article 3, les entreprises qui remplissent certaines conditions quant à leur taille sont exemptées de l'enregistrement formel habituel et peuvent obtenir une patente faisant office d'enregistrement de leur entreprise. Ce brevet est accordé pour un an par le gouverneur ou les autorités communales pour une durée d'une année et est associé à une taxe annuelle d'au moins 5 000 Zaïres. De plus, 10 % des taxes payables doivent être payées au profit de l'Office de promotion des petites et moyennes entreprises. Aucun impôt supplémentaire n'est applicable en vertu de cette patente, conformément à l'Article 12.

En application des différents régimes d'enregistrement (numéro de taxe, registre de commerce, ID Nationale, brevet) ne sont pas toujours strictement respectées (par exemple, les entrepreneurs peuvent en réalité avoir enregistré leur entreprise officiellement, mais payer des taxes seulement en rapport avec le brevet). Ainsi, déterminer le statut des entreprises peut s'avérer complexe lorsqu'elles ne font pas clairement partie d'une seule catégorie.

Finalement, certains entrepreneurs évitent même les formalités limitées associées à l'obtention de patentes et administrent leur entreprise en dehors de tout contexte formel. Cela peut inclure les vendeurs ambulants, mais également certains fournisseurs du secteur agricole et du secteur des services.

Le secteur privé formel de l'économie congolaise est plutôt faible. Environ 70-90 % de l'activité économique est située dans le secteur informel et certaines parties majeures du secteur formel sont dominées par les entreprises d'État. Outre cela, le secteur privé formel comprend principalement de petites et moyennes entreprises congolaises et un petit nombre de grandes entreprises étrangères. Plusieurs de ces dernières sont actives dans le secteur minier ou dans le secteur des télécommunications (voir également le chapitre sur les IDE).

Alors qu'il est presque impossible d'obtenir des informations détaillées sur les activités officielles des entreprises, certains renseignements peuvent être relevés à partir des données de l'enquête et fournir des précisions sur certaines caractéristiques du secteur formel en RDC.

Le tableau ci-dessous n'est pas représentatif de la répartition des entreprises du secteur des services et du secteur manufacturier ou de la distribution de la taille des entreprises qui constituaient un critère déterminant pour la sélection de l'échantillon. Cependant, il donne un aperçu de la variété de la taille des entreprises, leur âge et leur taux de vente moyen. Il est évident qu'il y a une corrélation entre l'âge d'une entreprise et sa taille, bien que la causalité ne soit pas claire.

Tableau 6.3: Caractéristiques des entreprises par taille et localisation

Secteur	Ventes moyennes par travailleur (mFC)	Effectif moyen des travailleurs	Age moyenne d'entreprise	Années moyenne dans la légalité	Observations
Secteur manufacturier					
Petite (<20)	1.14e+09	6,44	10,34	4,39	162
Moyenne (20-100)	1.32e+09	50,45	18,42	17,84	25
Grande (>=100)	1.06e+09	286,94	41,00	39,00	13
Services					
Petite (<20)	2.94e+10	7,80	12,40	9,00	142
Moyenne (20-100)	1.81e+09	46,52	80,42	17,19	19
Grande (>=100)	4.78e+10	577,25	29,65	27,80	14
Hors de Kinshasa					
Petite (<20)	2.03e+08	7,10	11,18	6,49	172
Moyenne (20-100)	8.35e+07	41,72	127,50	13,41	6
Grande (>=100)		183,00	87,00	87,00	0
À Kinshasa					
Petite (<20)	3.28e+10	7,29	11,87	7,44	132
Moyenne (20-100)	1.76e+09	51,04	20,22	19,02	38
Grande (>=100)	2.53e+10	455,80	33,20	31,00	27

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Dans l'échantillon des données, moins de 20 % des entreprises appartenaient à des propriétaires étrangers. Parmi celles-ci, 50 % des propriétaires étaient Européens, 22 % étaient de nationalité libanaise ou du Moyen-Orient, 16 % de l'Inde et 5 % provenaient d'autres pays asiatiques. Tel que mentionné ci-dessus, les propriétaires étrangers dans l'échantillon peuvent être des IDE à grande échelle ou des entreprises possédées par des entrepreneurs de descendance non congolaise, mais vivant dans le pays. Le tableau ci-dessous fournit quelques chiffres clés pour les entreprises locales et étrangères comptant moins de 200 travailleurs :

Tableau 6.4. Les caractéristiques des entreprises selon la nationalité du propriétaire

	Ventes moyennes par travailleur (mFC)	Effectif moyen des travailleurs	Age moyenne d'entreprise	Années moyennes dans la légalité	Observations
Locaux	2.42e+10	22,19	14,68	15,41%	69,66%
Etrangers	7.80e+09	22,16	66,86	2,33%	48,84%

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Dans l'échantillon de l'enquête, seule une entreprise de propriété étrangère est gérée par une femme et 50 % des entreprises étrangères œuvrent dans le secteur manufacturier (alors que pour les entreprises locales, cette proportion est de seulement 30 %).

Une autre preuve du niveau d'absence de formalité des entreprises en RDC est le faible effectif d'entreprises dont les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes : seulement 25 % des entreprises de propriétaires congolais (mais près de 40 % des entreprises de propriétaires étrangers) ont des comptes certifiés. La probabilité d'avoir des comptes certifiés augmente avec la taille de l'entreprise en termes d'effectif des travailleurs.

En général, le secteur formel et informel sont étroitement liés. Les entretiens réalisés ont permis d'identifier que les compagnies officiellement enregistrées pour un certain type d'activité entrepreneuriale développent de nouveaux domaines d'activités sans enregistrement préalable, créant des champs activités mi-formels et mi-informels pendant plusieurs mois et parfois même plusieurs années. De même, les entreprises formelles engagent fréquemment des sous-traitants informels et les moyennes entreprises utilisent souvent tant les marchés informels que les marchés formels. Même les grandes entreprises s'approvisionnent, dans une certaine mesure, auprès de sources informelles si cela leur convient mieux.

c. Le secteur informel

Il est difficile de déterminer ce qui constitue l'absence de formalité. Habituellement, les études portent soit sur la taille de l'entreprise (par exemple, celles de moins de 5 employés) ou sur leur état d'enregistrement. En RDC, le statut des entreprises détenant une patente n'est pas clairement déterminé. Le manque de données fiables et de qualité, les difficultés rencontrées dans la collecte d'information sont des problèmes inhérents à l'étude des activités du secteur informel, mais certaines estimations fournissent une approximation de leur taille et de leur importance.

Des études basées sur des enquêtes réalisées en 2004, 2006 et 2010 démontrent qu'une large proportion du secteur privé est informelle.

Une étude, réalisée en 2004 par l'Institut National de Statistique (INS) axée exclusivement sur la région de Kinshasa, a dénombré près de 540 000 entreprises non enregistrées, uniquement dans la capitale. Elles produisent des bénéfices annuels de 485 milliards de FC. Dans cette étude, toutes les entités n'ayant pas de Numéro d'Identification Nationale étaient considérées comme informelles (les autres types d'enregistrement n'étaient pas considérés, cela peut donc inclure des entreprises possédant une patente). Elles génèrent 692 000 emplois, ce qui représente 70 % du taux d'emploi de cette région, contre un taux de 12 % pour le secteur privé formel et de 17 % pour le secteur public.

Ces chiffres sont conformes aux estimations effectuées dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne. Ces estimations permettent de conclure que le secteur informel représente entre 60 % et 80 % des activités entrepreneuriales dans plusieurs pays. L'enquête ICA de 2006 indique une part encore plus élevée des activités informelles atteignant 90 % de l'ensemble des activités entrepreneuriales.

L'étude a révélé que la majorité, 63,2 %, des entreprises informelles œuvrait dans des activités commerciales et de vente au détail, suivis par les activités manufacturières et industrielles, 14,8 %, et par les services 12,3 %. L'étude de 2004 a révélé que la plupart des entreprises n'impliquaient qu'un seul entrepreneur et généralement aucun employé, ce qui indique des activités de subsistance. Cela est corroboré par la forte proportion de femmes entrepreneures, représentant 61,8 % du total répertorié.

La littérature sur le secteur considère que l'absence d'enregistrement est souvent un choix délibéré des propriétaires qui souhaitent ainsi se soustraire aux taxations, contourner la réglementation, éviter de traiter avec les organismes officiels et épargner les frais spécifiques liés à l'enregistrement. De plus, les propriétaires sont souvent moins instruits et ne sont pas informés des avantages de l'enregistrement et du meilleur accès aux sources de financement et aux marchés. Les enquêtes ICA de 2006 et de 2010 nous informent sur les raisons de l'absence d'enregistrement :

Tableau 6.5. Obstacles à l'enregistrement des entreprises en 2006/2010

Obstacles à l'enregistrement	% d'Entreprises qui le considère comme obstacle majeur	% d'Enterprises qui le classe comme obstacle plus sévère
	2006	2010
Pas de bénéfice pour l'enregistrement	na	32
Taxes sur les entreprises enregistrées	57,8	26,7
Insuffisance d'information	12	14
Frais de procédure d'enregistrement	43,3	10,7
Temps de la procédure d'enregistremen	12,4	8,7
Inspections potentielles et bureaucratie	51,9	0,7

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Bien que les données entre 2006 et 2010 ne soient pas directement comparables, ces obstacles indiquent clairement que le maintien dans l'informalité est généralement une décision délibérée, motivée par les coûts (administratifs et fiscaux) engendrés par l'officialisation.

L'absence d'enregistrement rend plus difficile l'obtention de crédit dans les institutions financières et l'accès adéquat aux infrastructures (eau, électricité). Le faible niveau d'éducation contribue également à des problèmes très spécifiques. En 2006, les contraintes à la croissance les plus fréquemment évoquées dans le sondage incluaient l'accès à l'électricité, l'accès au financement et l'instabilité politique et macroéconomique. Cette perception est demeurée plutôt stable en 2010, 34,7 % des entrepreneurs mentionnent que l'accès au financement est l'obstacle le plus important, 17,3 % mentionnent la demande limitée pour leurs produits et 14,7 % mentionnent l'instabilité politique.

L'enquête ICA de 2006 opère également une comparaison entre la situation des entreprises informelles en RDC et dans les pays voisins en l'Afrique subsaharienne. Sur la plupart des questions (incluant le harcèlement par les fonctionnaires de l'État, le niveau d'instruction des propriétaires, l'accès au financement), la RDC est classée parmi les trois derniers pays de l'échantillon. L'entrepreneuriat est donc plus difficile en RDC que dans les pays voisins comparables.

Les données de l'enquête ICA révèlent quelques différences intéressantes entre les très petites entreprises (qui ne sont souvent pas enregistrées) et leurs contreparties officielles. L'enquête inclue 150 compagnies comptant moins de 10 travailleurs (pour une moyenne de 3 travailleurs), n'étant toutes pas enregistrées. Le tableau ci-dessous fournit quelques statistiques pour le microéchantillon en comparaison avec d'autres très petites entreprises (comptant moins de 10 travailleurs) :

Tableau 6.6. Caractéristiques des micro-entreprises

Type d'entreprise	Ventes moyennes par travailleur	La part des femmes propriétaires	Age moyenne d'entreprise	Années moyennes dans la formalité	Observations
	(mCF)	(%)			
Formel (<10 travailleurs)	40.500,00	21,62%	13,44	6,19	103
Micro et informel	2,24	29,08%	7,22	3,23	132

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

La différence dans les ventes moyennes par travailleurs est particulièrement frappante et importante. Les 2,24 millions de FC (l'équivalent d'un revenu annuel d'environ 2000 dollars US) sont beaucoup plus petits que dans le secteur formel et que dans les entreprises légèrement plus grandes. Une autre caractéristique importante est l'indication que le microéchantillon peut aussi comprendre plusieurs entreprises de subsistance qui ne sont pas guidées par ambition entrepreneuriale, mais pour soutenir la famille. Cela explique également la part importante de femmes propriétaires.

III. Les contraintes de croissance pour les PME en RDC

Il y a plusieurs contraintes à la croissance des entreprises dans les pays en développement ayant un environnement économique défavorable. L'environnement macroéconomique général, l'incertitude quant aux développements futurs, le cadre juridique et réglementaire peuvent tous être des obstacles. Il en va de même des facteurs influençant plus directement l'entrepreneuriat, tel que l'accès au financement ou la fiscalité.

Il est possible de tirer un portrait préliminaire pour la RDC grâce au rapport *Doing Business* de 2011. La RDC s'est classée au 175^{ème} rang sur les 183 économies étudiées à travers le monde, marquant une certaine montée dans le classement, alors que d'autres pays ont fait leur entrée dans la liste à un rang inférieur à celui de la RDC. Parmi ses pays

voisins, la RDC se classe toutefois au bas de la liste : le Rwanda et le Malawi s'améliorent alors que le Burundi se classe au 181^{ème} rang. En effectuant une comparaison avec le rang précédemment obtenu par la RDC, en 2006, le pays connaît une certaine amélioration, bien que le Rwanda et le Malawi aient connu de plus fortes améliorations durant la même période.

En prenant les sous-indicateurs un à un, on constate que la RDC se classe au 81^{ème} rang pour l'octroi de permis de construction et au 118^{ème} rang dans l'enregistrement des propriétés. Ces résultats touchent des secteurs visés par la réforme entreprise par le gouvernement durant les dernières années et, ces améliorations indiquent que la réforme a connu certains succès. Malgré tout, la RDC se classe au 168^{ème} rang pour l'obtention de crédit (score le plus bas, à égalité avec le Burundi, des pays voisins alors que le Rwanda et la Tanzanie se classent beaucoup mieux) et au 172^{ème} rang pour l'exécution des contrats (ce qui est pire que le Burundi, qui se classe au 171^{ème} rang alors que le Rwanda est au 39^{ème} rang). Au Rwanda, il faut compléter 24 procédures, ce qui demande un total de 230 jours, pour officialiser des droits de propriété alors qu'il faut près du double des étapes, ou 625 jours, pour obtenir des droits équivalents en RDC. Ces statistiques démontrent que peu de changements ont été réalisés depuis 2007, et que des secteurs-clés des affaires nécessitent encore des réformes.

Ce chapitre tente d'évaluer certaines des questions les plus importantes qui sont généralement considérées par la recherche comme étant des contraintes à la croissance.

a. Le capital humain et le travail

Étant donné que le Mémorandum économique pour la RDC a un chapitre entièrement consacré au travail et à l'éducation, ce sous-chapitre ne fera que mettre en lumière quelques aspects importants qui sont ressortis des résultats des enquêtes. Dans les enquêtes, les entreprises formelles furent interrogées de manière plus détaillée en ce qui concerne leurs employés, rendant difficiles les analyses comparatives sur les différences fondamentales entre les petites entreprises informelles et entre les petites et moyennes entreprises formelles.

Une information comparable et fondamentale pouvant être évaluée à partir des résultats des enquêtes est la taille des entreprises et la croissance du nombre d'employés. Le tableau suivant indique le nombre de travailleurs à plein temps il y a trois ans et fin 2009, ainsi que les totaux correspondants et le taux de croissance annuelle.

Tableau 6.7. Taux de croissance de l'effectif par taille de l'entreprise

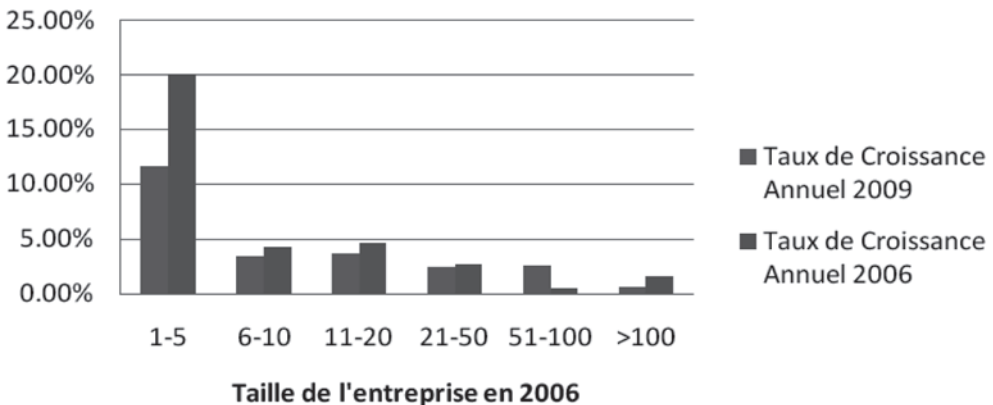
No de travailleurs en 2006	Effectif moyen		Croissance	Taux de Croissance Annuel 2009	No d'observations
	Fin 2009	Fin 2006		(%)	
1-5	5.64	4.41	1.23	11.59%	70.00
6-10	8.48	7.71	0.78	3.47%	89.00
11-20	17.03	15.19	1.83	3.73%	78.00
21-50	34.60	32.31	2.29	2.45%	42.00
51-100	78.05	72.63	5.42	2.63%	19.00
>100	491.70	478.47	13.23	0.64%	30.00

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Il n'est pas surprenant que les grandes entreprises croissent plus rapidement en chiffres absolus. Cependant, une partie des petites entreprises a connu un fort taux de croissance annuel.

Figure 6.1. Analyse comparative de la croissance des effectifs entre 2006 et 2009

Taux de croissance des effectifs 2006- 2009



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Apparemment, les petites entreprises étaient plus capables de grandir en termes de création d'emploi. Les moyennes et grandes entreprises ont à peine progressé, probablement parce que l'environnement des affaires n'était pas bénéfique. Les sections suivantes de ce rapport

indiquent que les grandes entreprises sont plus sujettes aux problèmes de gouvernance, tandis que les petites entreprises sont peut-être plus flexibles à trouver des façons de contourner leurs contraintes (crédit en famille, déborder les charges de réglementation etc). Pour les grandes entreprises il y a des signes qu'elles peuvent faire face aux pratiques abusives de manière plus formelle (voir section B, taxes et réglementations). En tout cas, le secteur le plus important pour la croissance économique globale et le développement (c'est-à-dire les moyennes entreprises) a connu peu de croissance ces dernières années. Ces résultats sont en partie en ligne avec les recherches antérieures sur ce sujet. Par exemple, Tybout et al. ont analysé la relation entre la taille des entreprises et les effets sur la croissance dans les pays en voie de développement. Ils donnent aussi une bonne revue de la littérature⁸. Sleuwagen et Goedhuys examinent les effets de croissance et trouvent plusieurs facteurs qui permettent aux petites entreprises en Côte d'Ivoire de croître plus rapidement que les grandes⁹.

Les statistiques ci-dessus soulignent également à quel point le secteur privé a contribué au taux d'emploi. Le fort taux de chômage est un problème majeur en RDC et la création d'emploi a une grande importance. Lever les contraintes qui pèsent sur toutes les entreprises afin qu'elles puissent créer de l'emploi contribuerait à une réduction considérable du taux de chômage.

Un autre facteur déterminant de la taille des entreprises pourrait être l'âge ou le secteur d'activité des entreprises où il y a des profils similaires qui émergent :

Tableau 6.8. Taux de croissance des employés par âge de l'entreprise et par secteur

Secteur	Effectif moyen		Croissance	Taux de Croissance Annuel (%)	No d'observations
	Fin 2009	Fin 2006			
Manufacture	55.97	51.94	4.04	5.16%	111
Autres	64.29	62.24	2.06	4.66%	217
Âge					
Age 1-5	8.08	7.21	0.87	7.08%	38
Age 5-10	27.51	28.65	-1.14	7.60%	78
Age 10-20	35.30	33.76	1.54	4.19%	109
Age >=20	134.60	127.01	7.59	2.57%	103

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Les entreprises de la manufacture sont en moyenne légèrement plus petites mais ont créée plus d'emplois depuis 2006. L'âge de l'entreprise peut aussi être un déterminant important, même s'il est probablement fortement corrélé avec la taille des entreprises, ce qui rend l'analyse plus difficile. En tout cas, les chiffres reflètent le développement qui a déjà été souligné ci-dessus: les jeunes entreprises (à savoir initialement les petites

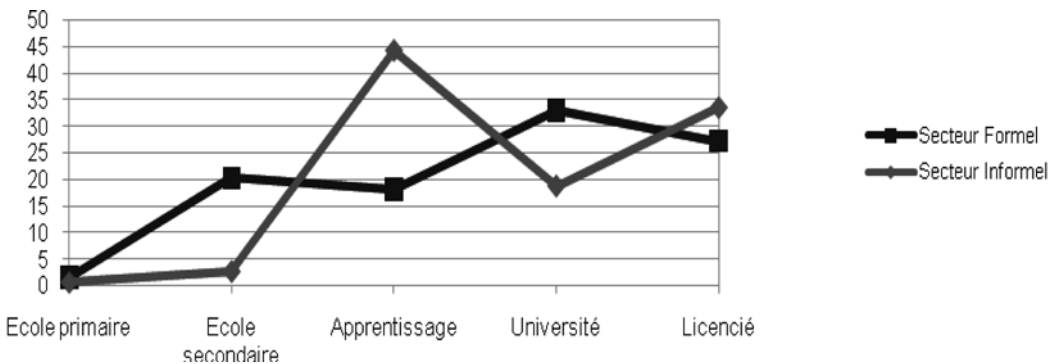
entreprises) croissent plus que les entreprises plus anciennes. Toutefois, le nombre d'observations a été plutôt faible pour les jeunes entreprises (ce qui diminue la validité statistique). L'éducation des travailleurs ne varie apparemment pas selon la taille de l'entreprise ou selon son secteur d'activité et seulement 1,7 % des entreprises indiquent qu'elles ont eu des programmes de formation dans la dernière année. Cependant, il y a des distinctions entre l'éducation des hommes et des femmes propriétaires d'entreprises. De plus, les propriétaires d'entreprises enregistrées ont tendance à avoir un plus haut niveau d'éducation, alors que les propriétaires d'entreprises non enregistrées sont moins susceptibles d'avoir des diplômes d'études supérieures.

Tableau 6.9. Le niveau de scolarité par sexe et par secteur d'activité

Niveau d'Education	Formel		Informel	
	Prop. Homme	Prop. Femme	Prop. Homme	Prop. Femme
Secondaire	21,39	36,36	39,62	54,55
Université	28,36	22,73	35,85	27,27
Licencié	25,37	9,09	-	-
Apprentissage	20,40	31,82	19,81	15,91
Ecole primaire	1,99	-	2,83	2,27
Ne sait pas	2,49	-	0,94	-
Pas d'éducation	-	-	0,94	-

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Figure 6.2: Répartition de la scolarité des propriétaires d'entreprise



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Concernant les salaires, les résultats correspondent aux connaissances générales, mais ne sont pas directement comparables pour les entreprises informelles et formelles en raison de la spécificité des données. Les entreprises informelles paient des salaires allant jusqu'à 200 000 FC par mois, bien que la majorité se situe entre 0 et 100 000 FC, pour un salaire mensuel moyen de 23 589 FC pour les travailleurs et de 18 699 FC pour les

travailleuses. 55 % des entreprises signalent qu'un à trois membres de la famille travaillent dans l'entreprise et 51 % signalent un nombre variable de travailleurs non rémunérés (la plupart du temps, il s'agit de membres de la famille).

Pour l'échantillon d'entreprises formelles, le coût total de la main-d'œuvre a été divisé par l'effectif afin d'estimer les salaires mensuels, bien que cela ne tienne pas compte des taxes (potentiellement élevées) prélevées sur les salaires et qui représentent une partie importante du coût de la main-d'œuvre. Généralement, les grandes entreprises payent mieux leurs employés que les petites entreprises et les entreprises étrangères paient mieux que les entreprises locales. Mensuellement, les entreprises avec moins de 5 travailleurs paient en moyenne 42 622 FC en rémunération, les entreprises ayant entre 5 à 10 travailleurs paient en moyenne 240 750 FC et les grandes entreprises de plus de 100 travailleurs paient 1 833 333 FC. Il y a une faible baisse pour les entreprises comptant entre 50 et 100 travailleurs, sinon les dépenses en rémunération augmentent constamment avec la taille des entreprises.

Tableau 6.10. Salaire et maladie

Taille d'entreprise	Salaire moyen	L'absentéisme un problème? (% oui)	
Effectifs	FC par an	Maladies générales	SIDA
1-5	175 120	1,84	1,88
6-10	2 339 939	1,77	1,89
11-20	4 400 781	1,82	1,96
21-50	16 700 000	1,91	1,97
51-100	6 893 533	1,81	1,93
>100	22 000 000	1,91	1,63

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Les problèmes de santé ne jouent apparemment pas un grand rôle en RDC. Seulement 12,85 % des entreprises indiquent que l'absentéisme pour cause de maladie affecte leurs activités. De manière uniforme dans tous les secteurs et les différentes tailles des entreprises, entre 1,63 % et 1,97 % des entreprises ont indiqué que les maladies de leurs employés (incluant le VIH/Sida) constituent un problème, il y a donc quelques différences systématiques entre les catégories.

Davantage d'informations concernant le capital humain, la main-d'œuvre, l'instruction et les compétences peuvent être trouvées dans le chapitre 5 de ce volume sur le capital humain et le marché du travail qui est entièrement consacré à ces questions.

b. Taxes et réglementation

Taxes et contrôles fiscaux

La présomption habituelle concernant le fardeau réglementaire et la fiscalité en RDC est qu'elles sont extrêmement importantes. Les entreprises se plaignent régulièrement des montants des taxes et frais à payer, du manque de transparence et du caractère aléatoire du fardeau fiscal de même que des tracasseries délibérées des fonctionnaires de l'État.

Le fardeau de la réglementation et de l'imposition diffère pour les entreprises formelles et pour les entreprises informelles et sera donc traité séparément dans ce chapitre.

L'imposition et la réglementation s'appliquent principalement aux entreprises officiellement enregistrées. L'enregistrement requiert normalement que les entreprises affichent leur numéro fiscal et d'enregistrement à l'extérieur de leurs établissements afin de faciliter leur identification par les fonctionnaires de l'État.

Le système fiscal est très complexe et les lois fiscales dépendent du type et de la taille des entreprises ainsi que de leur statut d'enregistrement. Le régime fiscal en RDC comprend l'imposition sur les profits, qui est fixée à 40 % des profits nets ainsi qu'une taxe sur le chiffre d'affaires (sur le plan intérieur pour certains produits et services et sur les importations) de 13 %. De plus, environ 500 instruments parafiscaux différents et frais habituels peuvent s'appliquer. Dans le même temps, les exceptions et les exemptions (par exemple, celles accordées par le Code d'investissement) permettent une imposition inférieure, mais s'ajoutent à la complexité¹⁰. Des témoignages recueillis à Kinshasa attestent de la variété des taxes supplémentaires que les compagnies doivent parfois payer, par exemple :

- Taxe sur les loyers – 20 % du montant du loyer mensuel.
- Taxe sur les salaires payés aux employés – entre 18 % et 24 % des salaires payés mensuellement.
- Taxe pour le « Fonds de promotion de la culture et des arts » (pour la décoration extérieure des bâtiments) – de 20 à 100 dollars US par mois, selon la décoration.
- Autres taxes (communales et municipales) pour l'environnement, etc. – de 70 à 140 dollars US par année.
- Frais pour le relevé des statistiques des prix – 30 dollars US par trimestre.

Les petites entreprises possédant une patente sont légalement exemptées de toutes taxes, à l'exception d'un paiement forfaitaire annuel, mais cela n'est pas confirmé par les enquêtes. La variété des instruments parafiscaux est particulièrement et fréquemment appliquée aux petites entreprises, ce qui est corroboré par des témoignages. Les données proviennent d'un échantillon ne faisant aucune discrimination entre les entreprises détenant un numéro d'imposition et celles qui détiennent seulement une patente. En conséquence, répondre à cette question ne peut être fait à partir des données disponibles. Les données ne différencient pas les taxes liées aux revenus/chiffre d'affaires et les autres taxations (parafiscales), ce qui rend impossible l'évaluation de ces questions de manière

détaillée. Il est à noter que les témoignages recueillis suggèrent que le fardeau parafiscal et le prélèvement arbitraire des taxes (à la discrétion des fonctionnaires) constituent certainement des problèmes majeurs.

Le rapport Doing Business de 2011 fournit certains renseignements sommaires sur l'imposition en RDC. Selon ces renseignements, une entreprise de taille moyenne doit consacrer annuellement plus de 300 heures aux procédures d'imposition, pour un total de 32 paiements d'impôt. Le taux d'imposition général est de près de 340 % des profits. Ce fardeau est beaucoup plus important à tous les niveaux qu'il ne l'est dans la plupart des pays africains voisins. Peu d'améliorations à ce niveau ont été constatées dans les dernières années. Au contraire, le taux d'imposition a augmenté de 288 % en 2008 pour atteindre 340 % en 2011 et le temps requis pour les procédures d'imposition a également augmenté. Parmi la variété des taxes et impôts, les cotisations de sécurité sociale nécessitent la plus grande partie du temps alloué à ces procédures, suivies par l'impôt sur le revenu des entreprises et la taxe de vente, qui sont les plus élevés en fait de coûts financiers¹¹.

En conséquence, 95 % des entreprises de l'échantillon ont répondu qu'elles ont été visitées par des agents de l'impôt au cours de la dernière année et, en moyenne, chaque entreprise a reçu 9 visites officielles au cours d'une année. 48 % des entreprises ont indiqué que des cadeaux ou des paiements étaient requis lors de ces visites ou inspections.

Des statistiques descriptives distinctes par taille des entreprises et par secteur d'activité fournissent une image plus détaillée. Presque toutes les entreprises de tous secteurs et tailles ont indiqué avoir fait l'objet d'inspections à des fréquences variant entre 7 et 15 visites en moyenne par année. Ces visites sont normalement associées à des paiements informels ou à des cadeaux faits aux inspecteurs. Entre 33 % et 53 % des petites et moyennes entreprises ont été obligées de payer, alors que dans le cas des grandes entreprises de tels paiements sont moins fréquents.

Il est reconnu que les entreprises sous-estiment ou déclarent moins de ventes et de revenus dans leurs déclarations de revenus afin de minimiser le fardeau fiscal des taxes et de l'impôt. Le tableau ci-dessous illustre ce fait et démontre également que les petites entreprises font davantage utilisation de ces stratégies pour éviter les pratiques abusives.

Tableau 6.11. Les taxes et inspections par secteur

	Inspections oui/non	Nombre d'inspections		Paiement informel requis	Paiement: % des ventes annuelles	% de ventes rapporté pour impôts	
	Pourcentage	Moyenne	Médiane	Pourcentage		Moyenne	Médiane
Manufacture							
Petite (<20)	88,73	7,8	6,0	33,33	3,64	36,58	30,00
Moyenne (20-100)	100,00	8,8	8,0	36,67	2,00	59,93	70,00
Grande (>=100)	100,00	10,2	12,0	6,67	0,00	64,82	70,00
Services							
Petite (<20)	94,92	8,8	6,0	53,64	4,53	36,04	30,00
Moyenne (20-100)	93,94	10,9	10,0	50,00	4,26	47,71	41,50
Grande (>=100)	100,00	15,8	9,0	22,22	1,73	63,53	70,00

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Les statistiques descriptives indiquent que les grandes entreprises sont plus susceptibles d'être visitées par un agent des impôts et que ces visites peuvent survenir plus fréquemment, alors que les cadeaux informels sont plus susceptibles d'être requis dans les petites entreprises. La présomption derrière ces résultats est que les grandes entreprises sont plus sujettes aux inspections en général et sont particulièrement intéressantes pour l'État. Dans le même temps, les agents des impôts ont plus de moyens pour contraindre les entrepreneurs des petites entreprises à leur verser des paiements informels ou des cadeaux parce qu'ils connaissent peut-être moins leurs droits et le cadre juridique.

Ces résultats sont globalement en ligne avec les recherches antérieures sur ce sujet. Souvent, la distribution de la taille des entreprises dans les pays en développement a une forme bimodale, avec beaucoup de petites entreprises et un certain nombre de grandes entreprises, mais peu de moyennes entreprises. Bien que ce fait ne puisse pas être reflété dans les données (en raison de l'échantillonnage stratifié), il y a quelques parallélismes. Par exemple, des recherches antérieures sur la taille et la croissance des entreprises dans les pays en développement (en Afrique) ont indiqué que les petites entreprises volent souvent en dessous du radar de régulation, tandis que les grandes entreprises ont leurs propres mécanismes de faire face à des obstacles. Ce sont les entreprises de taille moyenne cependant, qui ont une certaine visibilité, mais pas suffisamment d'influence, qui souffrent le plus. Quelques indications pour un tel modèle peuvent être vues dans les données de la RDC, en particulier concernant les questions fiscales et réglementaires.¹²

Cela est corroboré par une analyse de régression de certains déterminants potentiels des questions fiscales. Plusieurs variables dépendantes illustrant les questions ci-dessus ont été régressées sur un certain nombre de variables explicatives, incluant la taille des entreprises et leur situation géographique.

Tableau 6.12. Régression sur les déterminants de la fiscalité

Variable dépendante	(1)	(2)	(3)
	Inspections des Impôts		
	Oui/non	Fréquence	Payements requis
Taille d'entreprise (ln ventes)	0.00266 (0.00508)	0.382 (0.257)	-0.00696 (0.00973)
Main d'oeuvre (à la création)			
Propriétaire étranger	0.0418 (0.0534)	-2.384 (2.662)	-0.453*** (0.102)
Manager féminin	-0.0499 (0.0511)	-3.265 (2.797)	-0.189 (0.105)
Education	-0.0102 (0.0160)	0.442 (0.823)	. .
Matadi	0.0248 (0.0550)	6.546* (2.926)	0.248* (0.112)
Kisangani	-0.0711 (0.0531)	-1.129 (2.790)	-0.0722 (0.102)
Lubumbashi	-0.111* (0.0522)	0.793 (2.770)	-0.00833 (0.102)
Constante	0.948*** (0.121)	0.125 (6.148)	0.973*** (0.233)
Observations	224	200	192
R-carré	0.054	0.043	0.186
(Erreur standards)			
Seuil de significativité : ***($p < 0.001$), **($p < 0.01$), *($p < 0.05$)			

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

La taille de l'entreprise (en ce qui concerne les ventes annuelles ou le nombre de travailleurs) a eu une corrélation positive avec la probabilité et avec le nombre d'inspections, mais a eu une corrélation négative avec le fait que des paiements informels soient requis ou non. Ce résultat correspond à l'analyse descriptive ci-dessus.

Concernant les entreprises informelles, l'enquête contient peu de renseignements sur leurs problèmes fiscaux. Lorsque questionnés sur les principales raisons pour lesquelles ils n'ont pas enregistré leur entreprise, 26,7 % des entrepreneurs mentionnent le fardeau fiscal et 20 % affirment qu'il leur est tout de même nécessaire de payer des frais informels afin de demeurer non enregistrés. Les témoignages provenant d'entrevues individuelles menées auprès d'entrepreneurs de Kinshasa corroborent le fait que même les entreprises informelles doivent parfois payer des taxes ou effectuer des paiements similaires lors des visites d'inspections des agents de l'impôt.

De manière surprenante, le fait que le gestionnaire de l'entreprise soit une femme a un impact négatif sur toutes les variables dépendantes, bien que statistiquement non significatif. Cela implique que le fardeau de la réglementation ou que l'attention des agents de l'État pourrait être moindre envers les femmes entrepreneures. Ce constat pourrait être lié à la taille de l'entreprise et au type de produits (les femmes ayant tendance à avoir de plus petites entreprises) et être partiellement attribuable à des raisons interpersonnelles. Comme les agents de l'État sont principalement des hommes, il se peut qu'ils soient plus souples envers les femmes entrepreneures. L'effet inverse se remarque cependant pour les propriétaires étrangers. En effet, les propriétaires de nationalité étrangère sont plus susceptibles d'être visités et ces visites surviennent plus fréquemment (environ 9 fois par année en moyenne, contrairement à 7 fois par année pour les autres entreprises), mais ils étaient moins impliqués quant aux paiements informels. Seulement 20 % des propriétaires étrangers ont indiqué avoir dû effectuer des paiements informels, alors que cette proportion est de 50 % pour les propriétaires locaux.

Les contraintes réglementaires : Le démarrage d'une entreprise

Seul un petit nombre d'entreprises de l'échantillon ont démarré au cours des deux dernières années et peuvent fournir des informations en ce qui concerne les procédures de développement d'une nouvelle entreprise. Les statistiques descriptives montrent que le démarrage d'une entreprise dans le secteur des services demande plus de temps que le délai requis pour une entreprise dans le secteur manufacturier. Elles montrent aussi que les petites entreprises sont plus faciles à mettre sur pied que les grandes. Dans le meilleur des cas, pour une petite entreprise dans le secteur des services, l'obtention d'une licence d'exploitation prend seulement 3 jours, alors que pour une autre entreprise du même secteur les procédures ont pris 210 jours.

Démarrer et enregistrer une entreprise demande normalement quelques paiements informels dans le cas des petites et moyennes entreprises du secteur des services.

Ces données sont corroborées par les informations fournies par les indicateurs du rapport *Doing Business*. Selon ces données, un total de 10 procédures est requis en RDC. Ce qui représente en moyenne 84 jours et coûte 753 % du PIB par habitant. Cependant, des données historiques (2008-2010) montrent également un déclin significatif de ces coûts : dans les années précédentes, 14 procédures étaient requises et nécessitaient 130 jours.

Tableau 6.13. Nombre des jours pour obtenir la licence d'exploitation

	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum	Paiement informel requis (%)
Manufacture					
Petite (<20)	28,33	15	10	60	66,67
Moyenne (20-100)	30	30	30	30	n.d.
Grande (>=100)	91,5	91,5	3	180	n.d.
Services					
Petite (<20)	34,1	8	3	210	22,22
Moyenne (20-100)	31,2	30	6	60	100,00
Grande (>=100)	86,33	70	9	180	n.d.

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

n.d. : non disponible

La gouvernance demeure la principale contrainte en RDC, bien qu'elle soit difficilement mesurable, et tout aussi difficile à évaluer, sur base de données purement quantitatives. En plus des contraintes mentionnées précédemment et illustrées par de nombreuses données, on compte plusieurs secteurs où la gouvernance s'avère peu fiable et incertaine. Par exemple, seul un petit nombre de firmes vivait d'activités transfrontalières alors qu'un grand nombre de firmes ont indiqué que les réglementations d'importation et d'exportation posaient problème- ce qui serait une preuve que ces réglementations découragent les entrepreneurs à participer à des activités commerciales dans des marchés transfrontaliers.

L'application des réglementations et des lois en RDC est habituellement faible, ce qui ajoute un autre niveau d'incertitude aux opérations commerciales courantes. À travers les enquêtes menées, on constate que plus de 83% des répondants ne sont pas d'accord avec l'affirmation que le système judiciaire est impartial, juste et non soumis à la corruption. De plus, 50% de ces répondants indiquent que les gestionnaires de haut

niveau passent plus de 10% de leur temps à se soumettre aux règlements du gouvernement. Ce pourcentage augmente avec la taille des firmes.

La littérature actuelle sur le sujet soutient que les intérêts économiques des élites politiques et la gouvernance sont fortement liés. D'un point de vue théorique, Acemoglu et Robinson¹³ ont effectué de nombreuses recherches sur la collusion entre ces élites pour le maintien des conditions qui leur sont favorables. Du côté pratique, une publication à venir sur la conduite d'affaires dans des pays qui se relèvent d'une période de guerre souligne que les firmes qui possèdent des liens politiques ou des activités dans des secteurs monopolistiques et importants sont mieux positionnées pour obtenir des succès¹⁴. En liant ceci aux données disponibles sur les problèmes de réglementation et leurs effets sur les entreprises (selon leurs dimensions, leurs propriétaires, etc.), on constate que l'environnement commercial de la RDC offre un champ d'action et d'opportunités fortement inégal. Les barrières à l'entrée sont parfois nombreuses. Cette situation s'avère donc un obstacle sérieux à la croissance des firmes déjà en place et empêche l'entrée de nouveaux joueurs sur le marché.

L'information sur les mécanismes de l'économie politique et de la gouvernance en RDC n'est qu'indirectement disponible dans les données de l'ICA, alors qu'une autre étude de ce volume porte sur les institutions et les politiques¹⁵.

c. L'accès au financement

Les indicateurs du rapport *Doing Business* démontrent que la RDC occupe présentement le 168e rang sur 183 pays dans la catégorie « accès au crédit ». Cette catégorie reflète la possibilité d'obtenir des informations par rapport au crédit et aux remboursements des entreprises. Comme la RDC n'a pas encore de registre de crédit en place, ce type d'information est très difficile à obtenir et les institutions bancaires et les créanciers font face à des coûts d'information élevés pour se familiariser avec la situation des débiteurs. L'introduction d'un registre de crédit est essentielle à l'amélioration du secteur financier.

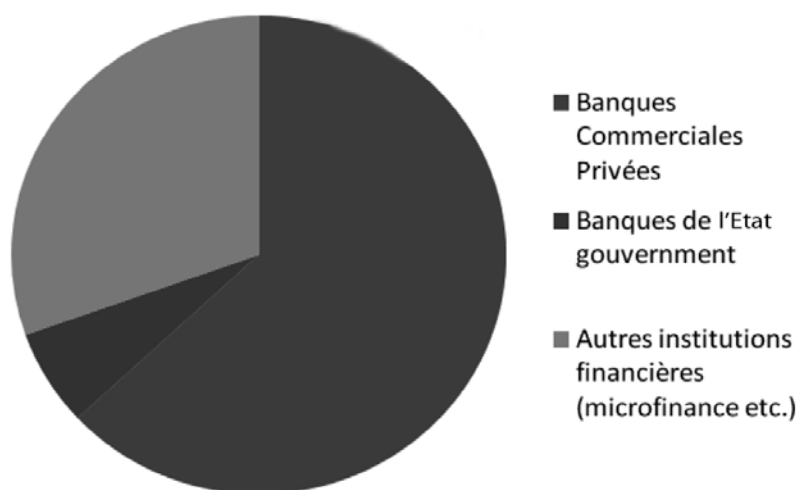
Les indicateurs du rapport *Doing Business* donnent également des informations quant à la protection des droits de propriété (biens meubles), essentiels aux activités d'investissement. Si les institutions bancaires et les investisseurs sont incertains au sujet de leurs demandes de remboursement ou de garanties en raison de la mauvaise définition ou protection des droits de propriété, cela restreint sérieusement le développement des investissements et des services bancaires. En ce qui concerne la protection des investisseurs, la situation ne s'est guère améliorée ces dernières années puisque la RDC obtient constamment le résultat de 3 pour différentes mesures. Ainsi, sur une échelle de 0 (pire) à 10 (meilleur) ces résultats placent la RDC au 154^{ème} rang au niveau mondial. Dans plusieurs pays voisins comparables et sur une même période, leurs résultats sont d'environ 5, ce qui est considérablement mieux. Tel qu'indiqué dans la base de données de l'ICA, les investisseurs font face à de nombreuses difficultés, incluant la corruption

des agents de l'État, la multiplicité des taxes, les pertes engendrées par les coupures et les pannes d'électricité et les pertes attribuables à la concurrence du secteur informel. Une fois de plus, l'adhésion à l'OHADA est censée améliorer la situation de manière considérable puisque le cadre d'OHADA contient des structures relatives aux garanties (incluant les biens mobiliers, les terrains, les immeubles et les garanties personnelles).

Les services bancaires officiels

Certaines entreprises ont obtenu des prêts de diverses institutions telles que des institutions bancaires, des institutions non bancaires (institutions de microfinance, les coopératives d'épargne et de crédit, sociétés de financement et coopératives de crédit), des institutions privées, des institutions bancaires d'État ou agences gouvernementales. Le schéma ci-dessous fournit plus d'informations à ce sujet :

Figure 6.3: Sources de crédit dans le secteur officiel



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Cette figure indique que le secteur bancaire commence à gagner du terrain dans les affaires entrepreneuriales du fait d'un regain de confiance au vu de la reprise économique du pays. Les données de l'enquête permettent d'observer de plus près la qualité de l'accès au financement et aux conditions spécifiques de crédit. Il faut se rappeler que des résultats aberrants peuvent représenter soit quelques cas d'effondrement soit être attribuables aux erreurs de mesures dans les données de l'enquête. En raison de cette incertitude, ces aberrations ont été signalées.

Dans le secteur bancaire, les conditions d'accès aux services pour un client potentiel

sont considérablement différentes d'une institution bancaire à l'autre. À la BCDC (Banque Commerciale du Congo), par exemple, pour ouvrir un compte les clients doivent payer 5000 dollars US en plus de s'acquitter ensuite d'autres exigences (dont la présentation d'une lettre de l'employeur si la personne est un travailleur), tandis qu'à la BIAC (Banque Internationale pour l'Afrique au Congo), seulement 25 dollars US sont exigés pour l'ouverture d'un compte. Outre de grandes institutions bancaires commerciales (souvent internationales), de plus petites institutions, ciblant davantage les petites et moyennes entreprises, ont ouvert leurs portes. En général, les institutions bancaires font face au problème majeur du manque de devises étrangères (le pays utilise le dollar US pour la plupart des transactions importantes et le franc congolais en parallèle). Comme certaines institutions bancaires ont accès au refinancement par l'intermédiaire de sociétés apparentées à l'étranger, les conditions de refinancement sont hétérogènes, ce qui explique partiellement l'écart entre les différents clients.

Par exemple, les grands commerçants s'adressent directement à la BCDC pour leur entreprise et leurs dépôts excédentaires. Avec l'insécurité qui est devenue monnaie courante, surtout dans la partie orientale de la RDC, ils sont plus en sécurité en déposant leur argent dans les institutions bancaires. Le système de cartes de crédit est déjà commun dans plusieurs institutions bancaires. Par contre, les retraits d'argent ou le paiement par carte sont encore difficiles dans presque toutes les provinces en raison du nombre insuffisant de terminaux bancaires dans les commerces. En fin de compte, les petits commerçants se tournent fréquemment vers des institutions financières les moins exigeantes, tel que la *Raw bank* ou la BIAC ou vers le secteur des IMF.

Les transferts financiers sont devenus beaucoup plus faciles ces dernières années avec le développement du système bancaire, mais les coûts de transaction varient et demeurent fréquemment élevés. Les transferts d'argent sans compte bancaire, par exemple en utilisant des services tels que ceux de Western Union, sont aussi fréquents pour les personnes qui n'ont pas de compte.

Dans le secteur informel, seulement 13,22 % des entreprises indiquent avoir une marge de crédit ou un prêt, 82,76 % n'ont pas utilisé ces types de financement. Pour ceux qui ont des facilités de crédit, le taux d'intérêt moyen est parfois très élevé, allant de 1 % à 25 %, mais pour la plupart (près de 90 %), les intérêts sont de moins de 10 %. En général, l'accès au financement est en corrélation avec le type d'entreprise et son propriétaire :

Tableau 6.14. Accès au financement par taille d'entreprises et les caractéristiques du propriétaire

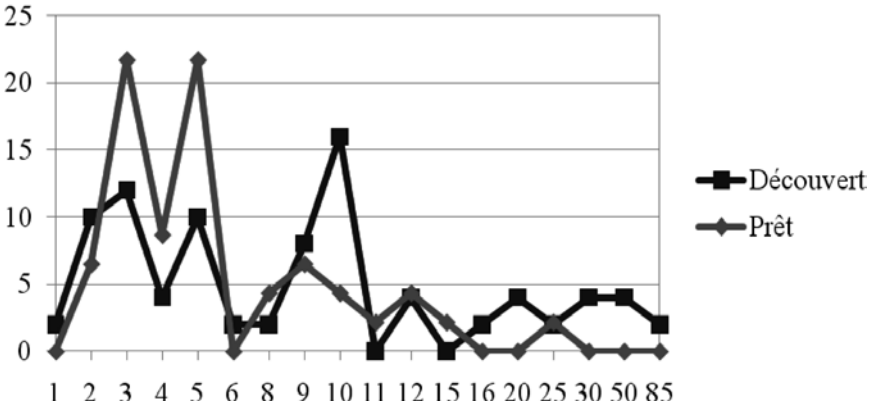
Propriétaire	Pourcentage ayant un compte bancaire	Pourcentage ayant un découvert	Pourcentage d'entreprises ayant reçu un crédit	Taux d'intérêt du crédit (%)
Local	54,52%	42,24%	10,24%	5,79
Étranger	96,77%	31,67%	20,69%	7,20
Homme	62,41%	37,47%	11,42%	6,45
Femme	46,51%	59,77%	12,64%	4,50
Taille d'ent.				
Petite (<20)	50,00%	45,48%	9,77%	5,20
Moyenne (20-100)	95,31%	18,33%	18,03%	6,25
Grande (>=100)	97,22%	36,11%	21,88%	10,00

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Les plus grandes entreprises ont un accès plus facile au financement, bien qu'elles aient tendance à se voir imposer des taux d'intérêt plus élevés. En général, l'accès au crédit demeure faible dans toutes les catégories d'entreprises. Même dans les entreprises comptant plus de 100 employés, seulement 22 % ont récemment bénéficié de crédits et cette proportion est de seulement 10 % pour les petites entreprises. Les propriétaires étrangers ont un accès plus facile au crédit, mais paient également davantage (cela peut également être en corrélation avec la taille de l'entreprise). Il est intéressant de constater que les femmes entrepreneures sont moins susceptibles d'avoir des comptes bancaires, mais plus susceptibles d'obtenir un découvert ou du crédit et, si elles le font, elles paient également de plus bas taux d'intérêt. Cela peut corroborer la théorie suggérant que les femmes sont considérées comme étant des débiteurs plus fiables.

Les taux d'intérêt pour le crédit régulier sont élevés, mais les taux d'intérêt sur les comptes à découvert sont encore plus élevés, allant de 1 % à 85 %. Seulement 78 % des clients paient un maximum de 10 % d'intérêts, tel qu'illustré dans le schéma ci-dessous. En général, les comptes à découvert sont plus susceptibles d'être onéreux.

Figure 6.4: Distribution des taux d'intérêt en RDC



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

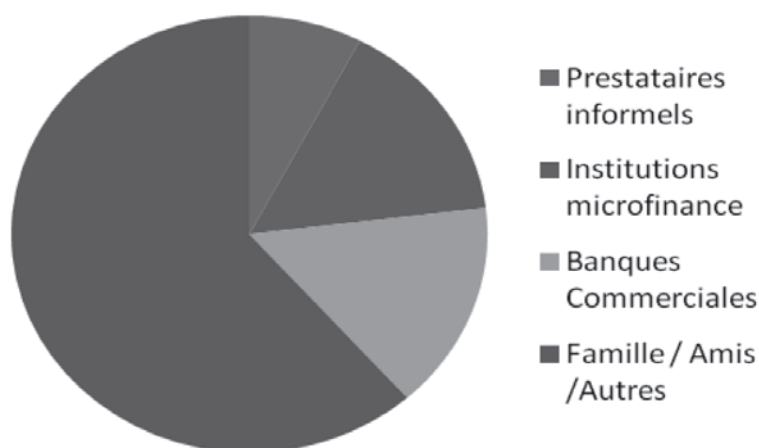
La valeur moyenne d'un prêt ou d'une marge de crédit au moment de son approbation est de 101 948 387 FC. Ce qui correspond à environ 100 000 à 140 000 dollars US pour la dernière année, dépendamment du taux de change. Quant aux garanties, plus de 80 % des débiteurs ont offert des garanties afin d'obtenir un prêt ou une marge de crédit. En général, des actifs personnels sécuritaires (tels que des terrains) sont préférés par les institutions financières. En raison du sous-échantillon limité des bénéficiaires de crédit, aucune tendance au sujet des taux d'intérêt ou des garanties ne peut être distinguée.

Les contrats de crédit combinent souvent différentes formes de garanties (par exemple, l'équipement ou autres) afin d'atteindre le montant requis par le prêteur. Le rapport entre la valeur des garanties et celles des prêts varie grandement dans l'échantillon. L'échantillon inclut seulement 26 observations avec des prêts sous garantie au cours de la dernière année. Dans près de 20 % des cas, les garanties représentent entre 1 % et 35 % de la valeur du prêt. Dans près de 50 % des cas, les garanties étaient ou valaient jusqu'à trois fois plus que le montant du prêt. Pour les 30 % de cas restant, les prêts ont été fortement garantis et la valeur des garanties représentait entre 15 et 50 fois la valeur du prêt. D'après de tels chiffres, il est compréhensible que les petites entreprises ambulantes ou celles qui n'ont pas suffisamment de capitaux soient exclues de ce type de crédit. Le vaste éventail de conditions de crédit reflète également la concurrence et le manque de transparence du secteur : dans un système bancaire fonctionnant correctement, ces conditions devraient être beaucoup plus homogènes.

Dans le secteur informel, seulement 6,67 % des entrepreneurs ont reçu des prêts au cours de la dernière année. Les autres, pour diverses raisons, se sont résolus à avoir recours au financement interne parce qu'ils n'avaient pas besoin de crédit (40 %) ou parce qu'ils ont rencontré des obstacles. Pour illustrer cette situation, l'année dernière, 94 % des entreprises informelles ont financé leurs activités quotidiennes par du financement interne. En général, la famille et les amis procurent souvent des fonds de roulement

ou même les fonds nécessaires au lancement de l'entreprise. Il est difficile de préciser dans quelle mesure ces entrepreneurs sont effectivement contraints d'avoir recours à ces formes de financement, ou s'ils ne font qu'assumer ces contraintes, s'ils se perçoivent comme n'étant pas éligibles au crédit, ou encore s'ils veulent simplement éviter les procédures bureaucratiques associées aux demandes de prêt.

Figure 3.5 : Sources de crédit dans le secteur informel



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Cette figure montre que pour les petits commerçants, dans le secteur informel, les prêteurs dominants sont les sources privées de crédit, suivis par les banques officielles et les institutions de micro-financement (IMF).

Opérations bancaires informelles

Le secteur financier formel établi en RDC a été négligé par l'État durant les années de conflit pour en arriver à un état d'abandon en 2005. La liquidation de plusieurs banques publiques et l'incertitude liée à l'épargne et le crédit bancaire ont ébranlé, de façon importante, la confiance de la population dans le système bancaire. Dans un même temps, ceci a donné naissance à un secteur bancaire informel de micro-finance, souvent dirigé par des ONG et des coopératives locales, dont beaucoup ont pâti de la guerre civile et de la mauvaise situation économique et ont fait faillite. Avec le processus de reconstruction du pays, ces deux systèmes sont en réhabilitation et se sont développés de façon importante : par exemple, le nombre de comptes bancaires dans les banques officielles est passé de quelque 100 000 vers 2005 à environ 200 000 aujourd'hui. Par la même occasion, le secteur de la micro-finance a été réformé et a fait l'objet d'une surveillance renouvelée par la Banque centrale de la RDC (Banque Centrale du Congo,

BCC). Après un ralentissement intermédiaire, le système coopératif est de nouveau en hausse.

La réforme du secteur bancaire a amené la création de nouvelles banques et bureaux de banque dans les différentes régions du pays. Ceci augmente l'accès fondamental de base (c.-à-d. physique) au financement et devrait alimenter la croissance dans le secteur des entreprises.

Outre les banques et les coopératives formelles, il y a eu une éclosion remarquable de petites organisations de micro-financement, connues sous le nom MUSO (mutuelles d'épargne et de solidarité). En raison du fait qu'une grande partie de la population partage une méfiance profondément enracinée des systèmes bancaires formels, de telles associations d'individus ayant un besoin de financement sont un moyen d'entraide populaire qui offre des possibilités de crédit et de dépôt. Cependant, l'objectif des MUSO n'est pas seulement l'appui financier, il s'étend aussi à l'auto-assistance et la solidarité dans d'autres domaines. La taille des MUSO est variable, généralement entre 10 et 30 membres, et dépend principalement du contexte.

Les MUSO proposent trois types de produits distincts :

- La micro-assurance ROUGE : un fonds ouvert pour aider les membres en cas de difficultés telles qu'un décès et d'autres besoins sociaux. En d'autres termes, il s'agit essentiellement d'un fonds ouvert à des fins de bien-être et de solidarité entre les membres.
- La caisse VERTE pour l'épargne et le crédit. Son rôle est de générer des revenus supplémentaires grâce à des fonds avancés exclusivement aux membres pour financer une activité génératrice de revenus. Le crédit reçu sera remboursé avec intérêt. Il varie d'une MUSO à une autre. Pour certaines MUSO, l'hétérogénéité des membres en ce qui concerne leurs activités a conduit à leur disparition, en raison des effets de sélection et les disparités de revenus.
- La caisse BLEUE est destinée au refinancement. La MUSO fournit également des fonds pour effectuer des prêts aux étrangers et maintenir une entreprise au profit des membres, qui peut être considérée comme un produit distinct. La boîte bleue offre une opportunité d'investissement pour les membres d'une MUSO qui veulent appuyer des non-membres.

La tontine est un système d'investissement qui a été élaboré en relation étroite avec les milieux de travail et les besoins des entrepreneurs et lequel est souvent caractérisé par l'auto-assistance. Ce système est étroitement lié aux MUSO, en particulier si celles-ci ont des clientèles spécialisées (p. ex. agriculteurs). Par ailleurs, il existe des relations entre ces différentes institutions. Certaines coopératives reçoivent des crédits des IMF, en revanche, les coopératives déposent leurs fonds dans des banques pour plus de sécurité.

Par conséquent, des problèmes fonctionnels d'une entité peuvent entraîner la perte de clients à l'autre et vice versa. Un inconvénient de ce système (tontine) est que l'argent est souvent thésaurisé, les dépôts et les cagnottes versées souffrent de l'inflation élevée en RDC. Compte tenu des avantages des MUSO, certaines tontines ont cédé leur place ou ont cessé leur activité parce qu'elles n'étaient pas suffisamment rentables.

Les zones rurales ont des difficultés particulières en ce qui a trait à l'accès au financement. En raison de l'immensité et de l'urbanisation en RDC, la présence d'institutions financières (de tout genre) est rare dans les zones rurales. Les IMF et les coopératives ont une plus grande présence dans les villes, en partie du fait de l'état des routes et des crises politiques et économiques que connaît le pays. Les questions d'infrastructure nuisent à l'ouverture de nouvelles représentations, de plus, il est difficile de surveiller le crédit accordé aux régions éloignées. Par conséquent, même si les entrepreneurs se rendent en ville pour obtenir du crédit, ils peuvent se retrouver dans une situation désavantageuse.

Le secteur agricole est confronté à des difficultés supplémentaires : les IMF ont généralement des taux d'intérêt élevés pour les entreprises agricoles comparativement à d'autres secteurs, pour plusieurs raisons telles que le risque élevé, le délai des retours sur les fonds investis et la saisonnalité de la production agricole. Puisque la terre est un élément clé de la richesse dans les zones rurales, les propriétaires sont toujours en bonne position par rapport aux locataires qui n'ont pas de biens immobiliers et mobiliers de valeur. Les agriculteurs qui ne peuvent pas accéder aux IMF ont recours à des organisations d'agriculteurs spécialisés. Les MUSO comme les tontines peuvent parfois aider à combler les lacunes.

Il est perçu que les institutions de micro finance favorisent les femmes pour leur capacité de gestion et leur solvabilité. Il est considéré que les femmes ont tendance à être plus intéressées à nourrir leur famille et donc plus responsables en tant que débiteurs. Toutefois, ces femmes n'ont souvent pas de garanties suffisantes (parce que la terre appartient à l'époux) et les schémas sociaux (tels que les hommes résistant à l'indépendance économique de leurs épouses) aggravent la situation. Souvent, les contrats exigent le consentement du mari (pour les garanties, parfois même pour n'importe quel contrat) et, par conséquent, pour qu'une femme puisse entreprendre une activité rentable, l'accord du mari est essentiel. Ainsi, la croissance dans les zones rurales dépend en grande partie des enjeux liés au genre.

Accès aux marchés et infrastructure

L'accès aux marchés pour les biens et services est crucial pour l'obtention de revenus par le commerce. Cette section donnera un bref aperçu de l'accès aux marchés en RDC. Bien qu'il existe plusieurs marchés pertinents (produits et fournitures, terres, infrastructures, transport) qui affectent les activités liées aux affaires, seulement une fraction de ces marchés étaient suffisamment couverts par les données de l'enquête pour permettre une analyse significative.

Accès au marché

À Kinshasa et Lubumbashi la présence d'investisseurs étrangers ayant un capital élevé et une productivité supérieure influe considérablement sur le fonctionnement du marché. Leur chiffre d'affaires et leur personnel sont en général bien au-dessus du niveau des entrepreneurs congolais. Par conséquent, si dans une même région il y a des Congolais qui investissent, leur offre n'est que complémentaire à celle des étrangers. Ce sont les étrangers qui orientent dans une large mesure le fonctionnement des marchés. Les entreprises étrangères dépendent de l'augmentation des quantités produites en abaissant légèrement le prix pour obtenir des bénéfices importants. Parmi les 348 entrepreneurs dans le secteur formel, 19 % sont étrangers, mais parmi les entreprises de premier plan avec plus de 200 travailleurs, la majorité était sous contrôle étranger.

Les marchés sont très fragmentés du fait de la taille et de l'insuffisance des infrastructures, ce qui explique pourquoi près de 80 % des répondants ont indiqué qu'ils ne produisaient que pour les marchés locaux. Moins de 20 % des répondants ont servi des marchés supplémentaires en RDC et seulement 0,85 % ont pris part à des activités d'exportation. La concurrence est très volatile dans l'échantillon, seulement 116 répondants (sur près de 350) avaient une idée du nombre de concurrents qu'ils avaient. En règle générale, les grandes entreprises ainsi que celles dans le secteur manufacturier ont rapporté avoir plus de concurrents. Cependant, presque tous les répondants étaient au courant des nouveaux entrants sur leurs marchés au cours de la dernière année, et près de 50 % des répondants ont indiqué plus de 5 nouveaux entrants dans la dernière année.

Les établissements ayant répondu à l'enquête avaient apparemment une certaine ancienneté dans le secteur ainsi qu'une capacité à établir des relations d'affaires de longue durée avec leurs fournisseurs de matières premières (les entreprises étaient en relation avec leur fournisseur principal pour une moyenne de 10 ans). De telles relations sont souvent importantes, car elles entraînent un traitement préférentiel, par exemple lors de pénuries de livraison ou de problèmes de paiement. Malgré leur taille et leurs ressources, près de 80 % de ces entreprises sont confrontées à la concurrence provenant du secteur informel. Ce secteur a beaucoup de difficultés à entrer dans les lignes de production à intensité capitaliste, mais souvent de petits entrepreneurs informels coopèrent. Ce qui fait en

sorte que pour de nombreux produits un marché dual existe. Les entrepreneurs formels ont souvent des produits quelque peu différenciés et leurs propres canaux de vente, mais le secteur informel a ses propres marchés et caractéristiques et est apparemment perçu comme une source de concurrence.

Transport

Tous les marchés (nationaux et étrangers) sont réduits et fragmentés par la quasi-absence d'infrastructures pour le transport et la logistique.

Le transport des biens et des personnes en RDC est problématique. Le piètre état des routes et des infrastructures de transport est responsable de nombreux accidents surtout pendant la saison des pluies. L'ensemble du pays comprend 152 400 km de réseau routier de base, ce qui inclue 58 385 km de routes nationales, 86 615 km de routes rurales ou locales et 7 400 km de routes urbaines. Seulement 5 à 10 % du réseau routier en RDC est en état convenable. Un exemple des routes nationales sert à illustrer ce point : sur la totalité des 58 385 km de routes nationales, seulement 2 801 km sont revêtus dont l'axe Matadi-Kinshasa qui est la principale voie pour le transport de marchandises¹⁶.

Les procédures et contrôles tout au long de la chaîne de transport national, et en particulier celles liées aux postes frontaliers, créent un fardeau sur tous ceux qui souhaitent expédier des marchandises vers des marchés plus éloignés. En règle générale, même si les coûts de transport sont souvent facturés au client (par exemple, il est bien connu que les prix de certaines marchandises comme le pétrole/carburant sont beaucoup plus élevés dans les endroits éloignés tels que Kisangani), c'est probablement une source de coût d'opportunité pour les entrepreneurs. Alors que la plupart se concentrent sur leur environnement immédiat et les marchés de proximité, de nombreux discernent les limites. Seulement 2 % ont signalé les problèmes de transport comme étant l'obstacle majeur pour leur entreprise, mais plus de 40 % ont perçu ce problème comme étant un obstacle majeur ou très sévère.

En plus des coûts de transport, les procédures et les problèmes bureaucratiques rendent les expéditions de tout genre fastidieuses, surtout celles passant par les frontières. Comme indiqué dans le rapport « EDIC » de l'administration des douanes de la RDC, celle-ci a déjà abordé les questions du commerce frontalier dans la région des Grands Lacs, un endroit où le commerce intérieur et le commerce transfrontalier sont étroitement liés. Une enquête auprès de 4 principaux postes frontaliers dans la région des Grands Lacs (Uvira-Bujumbura, Bukavu-Cyangugu, Gisenyi et Goma-Kasindi-Mpondwe) a montré que le commerce dans la région est confronté à de nombreux obstacles tels que les taxes informelles et les amendes¹⁷.

L'étude sur le diagnostic de l'intégration du commerce ainsi que le chapitre pertinent dans ce volume ont évalué en profondeur les coûts d'exportation et d'importation par

différents canaux, y compris les frontières orientales ainsi que le port de Matadi. Les questions de manque de fiabilité du transport et les frais de transport sont également couvertes, et des détails supplémentaires sur les aspects de transport peuvent être trouvés dans le chapitre 1 du volume II portant sur les questions géospatiales et l'infrastructure. De plus, les différents chapitres sur l'intégration régionale dans certains endroits sont aussi instructifs sur ce sujet.

Accès à la terre

L'accès à la terre en RDC est basé sur différentes formes de réglementations qui datent en partie de l'époque précoloniale. La réglementation se fonde en partie sur la loi écrite formelle provenant des institutions, et en partie sur l'autorégulation (diverses pratiques coutumières). Ces différentes pratiques sont appliquées à Kinshasa et sont encore la base de la subdivision territoriale en 5 types de quartiers¹⁸.

En référence à l'enquête ICA, parmi les entrepreneurs, seulement 42 % des entreprises sont des « propriétaires fonciers ». L'accès à la terre en RDC apporte également son lot de litiges fonciers de tout genre qui peuvent être soit actifs ou latents, en raison de la lenteur et de la corruption dans le système judiciaire.

Tableau 6.15. Accès à la terre selon la taille de l'entreprise

Taille d'entreprise	Propriété foncière	Titre foncier	Observations
Effectif des travailleurs	(%)	(%)	
1-5	26,34%	82,98%	186
6-10	40,50%	85,71%	121
11-20	47,92%	95,65%	96

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Ce tableau montre que la possession des terres, comme la probabilité de détenir un titre de propriété, varie selon la taille de l'entreprise. Par exemple, seulement 26% des petites entreprises sont propriétaires des terres qu'elles occupent (la majorité d'entre elles les louent), mais parmi les entreprises de taille moyenne et grande, entre 70% et 80% possèdent leurs terrains. En général, la majorité des entreprises qui sont propriétaires de terres possèdent aussi un titre d'une forme ou d'une autre pour ces terres.

Il y a aussi des différences à noter au niveau de la possession des terres en fonction du genre de l'entrepreneur. 44% des entrepreneurs masculins congolais ont des propriétés immobilières, contre seulement 31% des femmes entrepreneurs congolaises. 63% des entrepreneurs étrangers en RDC possèdent des terres. Dans le secteur informel,

seulement 21% des entrepreneurs (dont un grand nombre de femmes) possèdent des terres. L'on observe des disparités semblables dans les taux de possession de titres de propriété.

Les entreprises qui ont été incluses dans le sondage ne font que peu état de conflit pendant les deux dernières années, à l'exception de 2% des entreprises interrogées. Parmi tous les propriétaires, 42% estiment que le problème d'accession à la propriété immobilière est un obstacle majeur ou très sévère. Ce problème comporte la difficulté d'obtenir des titres et la perte des titres pendant les années de la guerre civile. 84% des propriétaires ont par ailleurs maintenu des petits établissements qui n'ont aucune affiliation à une entreprise.

Pour ce qui est de l'accession à des terres, certains terrains peuvent être acquis par héritage, mais pour ceux qui en ont récemment acheté, le coût moyen d'acquisition a été de 1 385 600 FC. Bâtir sur ces terrains exige un permis de construire pour lequel les demandeurs ont attendu en moyenne 33 jours afin de l'obtenir. En 2010, le rapport *Doing Business* a démontré comment l'obtention des permis de construire est devenue plus facile grâce à une réduction du coût du permis de construire de 1% du coût prévisionnel de construction à 0,6%, et également grâce à la mise en place d'un délai fixé pour l'émission du permis de construire.

Les problèmes de propriété immobilière sont aussi en rapport avec les questions propres liées au genre et à l'égalité des deux sexes. La République démocratique du Congo et d'autres pays restreignent encore la capacité des femmes mariées à acheter, vendre ou prendre une hypothèque sur leurs terres sans l'autorisation de leurs maris. En même temps, l'indépendance des femmes se renforce considérablement au fur et à mesure qu'elles acquièrent leurs propres actifs et qu'elles obtiennent le droit de les verser librement. Les données des sondages sont trop limitées (avec seulement 4 femmes interrogées au sujet des questions de terres et de propriété) pour donner plus que des preuves anecdotiques. Pourtant, les sondages ICA confirment plus ou moins les mêmes résultats. Les hommes propriétaires ont eu un titre pour les terres dont ils ont été propriétaires dans 69% des cas, titre que seulement 66% des femmes propriétaires ont détenu. Sur toutes les femmes propriétaires d'entreprises, seulement 5% ont détenu un titre pour leurs terres, face à 3% des hommes propriétaires. Quant au taux d'obtention des permis de construire, 5% des femmes ont franchi cette étape, face à 7% des hommes. Autrement dit, il paraît que la même proportion des hommes et des femmes propriétaires aient réussi à obtenir le permis de construire, et qu'il n'y avait pas de différences significatives relatives au nombre de jours qu'ils devaient attendre. Dans le sondage, 75% des propriétaires ont indiqué qu'ils ont dû attendre 21 jours ou moins afin d'obtenir leur permis de construire, tandis que le 25% restant ont attendu plus longtemps, voire une période de 90 jours dans le cas le plus extrême. Pour 41% des demandes, il fallait faire des paiements informels ou offrir des cadeaux.

L'on peut trouver plus de détails relatifs à ces questions dans les chapitres du volume II qui sont uniquement consacrés aux questions urbaines, à la construction et à l'agriculture et qui se focalisent sur clairement sur l'accèsion à la terre.

Infrastructures

Il existe une multitude de contraintes d'infrastructures qui pèsent sur les entreprises en RDC. L'eau et l'électricité sont fournies par des sociétés d'État, *et elles ne parviennent pas à empêcher les coupures fréquentes*. Les téléphones mobiles ont connu une croissance énorme dans les années récentes, mais ils demeurent très onéreux pour les pauvres.

De manière globale, l'Afrique a connu une forte progression par bonds dans les technologies telles qu'Internet et les télécommunications (TIC). Autrement dit, les pays en voie en développement adoptent immédiatement la meilleure technologie qui est disponible, plutôt que de procéder par une adoption incrémentale. Ce phénomène explique en grande partie la montée de la téléphonie mobile et des technologies mobiles en Afrique. En RDC, le secteur des télécommunications représente l'une des sources majeures d'IDE et a connu des bénéfices importants, il reste cependant des obstacles dans ce domaine.

La RDC a un taux de taxation très élevé sur la téléphonie mobile et sur l'industrie des télécommunications. Ces taxes sont d'ailleurs parmi les plus élevées de l'Afrique. La concurrence étant très élevée entre les quelques fournisseurs de services, les prix demeurent plutôt bas, autour de 0,20 USD par unité sur les contrats de type prépayés. Toutefois, ces taux demeurent relativement élevés pour les habitants les plus pauvres.

Plusieurs zones rurales ne sont pas couvertes par les réseaux mobiles et, même dans certaines des zones couvertes, la connexion peut être de mauvaise qualité. La taille du pays, les problèmes d'infrastructures (c'est-à-dire, de couverture), et la pauvreté répandue sont les contraintes principales à la pénétration du marché de la RDC par les opérateurs mobiles. Le taux de pénétration commerciale en RDC reste en dessous de la moyenne de la région. Par exemple, la « télé-densité » mobile en RDC a été seulement de 14,8% en 2008, tandis que pour d'autres pays, tels que l'Uganda, la Namibie, ou l'Afrique du Sud, le taux de couverture a atteint 27,7%, 63,3%, et 97,7% respectivement.

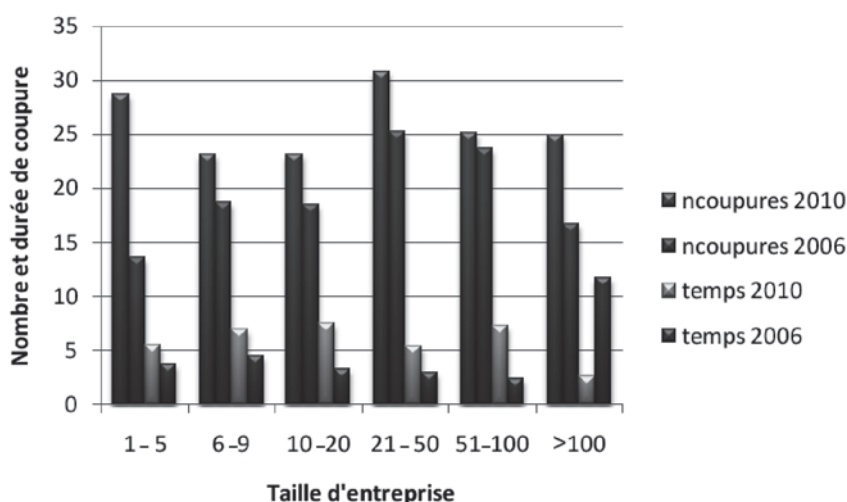
Cette observation est confirmée par les données recueillies dans le cadre des enquêtes. Elles montrent que les réseaux fixes de téléphonie ne sont pas répandus en RDC. La plupart des entrepreneurs utilisent les téléphones mobiles pour leurs opérations (96% des personnes interrogées). L'Internet représente un bon outil de communication, mais il n'est pas répandu dans le pays. Pour son installation, il faut notamment payer des ordinateurs et des coûts élevés, 100 USD par mois pour une connexion de 64 kb/s. Le coût par unité de l'accès à la bande passante internationale (possible seulement par satellite) est élevé, et l'accès à l'internet exige l'accès et la fourniture fiable d'électricité. Dans plusieurs zones, ces services sont totalement indisponibles, bien que les compagnies

qui fournissent les services mobiles offrent maintenant les services de télécommunication par le biais du système UMTS. Les coupures inopportunes d'électricité fournie par la SNEL et l'absence de réseaux d'électricité dans certaines régions de la RDC constituent un goulot d'étranglement pour le secteur des télécommunications¹⁹.

Bien que 30% des compagnies aient affirmé avoir leur propre connexion Internet, certaines preuves indiquent que les petits entrepreneurs se servent des cafés internet pour faire des recherches en ligne ou envoyer des courriels. Par ailleurs, seulement 19% d'entre eux ont leur propre site web – ce qui n'est guère surprenant considérant que même les grandes entreprises et organisations gouvernementales ne mettent pas à jour leur site web. Pour les communications avec les fournisseurs et les clients, 45% des entreprises se servent du courrier électronique. Avant de pouvoir surmonter cette contrainte d'accès, des investissements pour la couverture et la stabilisation du service d'électricité seront nécessaires.

Le rapport de la Banque Mondiale sur les infrastructures en RDC souligne que bien que le potentiel de production d'électricité provenant de l'énergie hydraulique seule soit estimé à 100 000 MW (le plus grand de l'Afrique), la puissance actuelle disponible est d'environ 2 400 MW, ce qui représente moins de 3% du potentiel. Malgré le potentiel immense de la RDC, les exportations d'électricité sont limitées et la production domestique est insuffisante pour satisfaire la demande locale. L'entretien et la réhabilitation de la puissance installée ont tendance à se faire de façon spontanée, en réponse à des besoins d'urgence, et les sommes versées dans ces buts ne sont pas suffisantes. Par conséquent, les usines et les équipements sont obsolètes et peu fiables. La figure qui suit illustre l'importance des pannes de courant.

Figure 6.6: Fourniture électrique en RDC



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Le nombre d'occurrences de coupures d'électricité a augmenté entre 2006 et 2010. La durée des coupures a aussi augmenté durant cette période, sauf pour les grandes entreprises, qui ont vu une amélioration sous ces aspects. Pour toutes les autres entreprises, l'alimentation électrique s'est empirée.

92% des compagnies interrogées dans le sondage, ont subi des ruptures de courant en 2009. Durant un mois typique, les entreprises du secteur formel ont fait état de coupures d'une durée moyenne de 5,2 heures, et les entreprises du secteur informel ont signalé des coupures d'une durée moyenne de 6,8 heures. Ces pannes ont un coût estimé à 17% de leurs ventes annuelles dans le secteur informel et à 25% de leurs ventes annuelles dans le secteur formel. De plus, les coupures d'électricité entraînent des pannes de matériel et d'autres dommages dans divers établissements. Pour palier à ces coupures massives, les entreprises ont recours à l'achat d'un générateur (que possèdent 48% des entreprises du secteur formel, contre 18% des entreprises du secteur informel).

La prolifération du phénomène de « *Dabulage* » -surtout dans l'est de la RDC – est une autre conséquence des problèmes d'électricité. Les demandes pour une connexion électrique à la Société Nationale d'Electricité (SNEL) constituent un obstacle réel. Les données des enquêtes de 2010 indiquent que 70% des demandes ont été approuvées en 10 jours ou moins, mais les 30% restant ont pu attendre jusqu'à 120 jours. Une fois le service installé, les coupures d'électricité le rendent peu fiable et coûteux. Dans le but d'éviter ces procédures et coûts élevés, les individus ont recours à la pratique de « *Dabulage* », c'est-à-dire, le raccordement non-officiel d'un domicile ou d'un établissement à la ligne d'électricité la plus proche. Cette pratique est désavantageuse non seulement pour la SNEL mais aussi pour la clientèle, qui paie parfois des factures pour un service d'électricité presque inexistant, ou qui doit payer une somme supplémentaire à cause de l'utilisation non-officielle de leur ligne d'électricité par leurs voisins. Les migrations et la croissance de la population, ainsi que la construction anarchique dans les villes, aggravent les problèmes de manque d'électricité, et de surcharge des réseaux. Le taux d'accès à l'électricité en RDC est parmi les plus bas en Afrique, avec moins de 7% des maisons connectées (environ 40% à Kinshasa, mais près de 0% à l'extérieur des principaux centres urbains)

Certains ménages et entreprises ont adopté d'autres stratégies pour surmonter ces problèmes d'électricité provenant de la SNEL. À côté de l'utilisation de générateur, le pétrole est parfois utilisé, particulièrement dans l'est de la RDC. Malgré les moyens de contournement, le manque d'électricité demeure un goulot d'étranglement pour le développement économique et constitue fort probablement l'un des plus grands problèmes auxquels les entrepreneurs sont confrontés.

IV. Le climat des affaires selon le genre

Durant les dernières années, les questions propres au genre ont de plus en plus attiré l'attention des chercheurs et des décideurs publics. La participation féminine à la gestion des ménages et des entreprises devient de plus en plus importante, socialement et économiquement parlant. En RDC, un grand nombre de femmes s'impliquent dans des activités commerciales, soit en tant que propriétaires de petites entreprises, soit en aidant leurs maris au travail. Les données indiquent qu'il est important de distinguer les femmes qui sont propriétaires d'entreprises de celles qui ont un mandat de gestion à l'intérieur d'une entreprise (donc qui ont une autorité décisionnelle). Ainsi, les firmes qui sont (partiellement) propriétés de femmes ne se distinguent pas de celles propriétés des hommes. Le nombre de femmes gestionnaires est cependant corollaire des différences de tailles et de productivité des entreprises. Malheureusement, le nombre de femmes gestionnaires est trop restreint pour justifier une analyse poussée du phénomène.

Tableau 6.16. Propriété et gestion par les femmes

	Ventes par travailleur	Effectif	Observations
Gestion et propriété par des hommes	3,53E+09	52,59	>290
Homme gestionnaire et femme propriétaire	1,08E+10	48,2	~15
Femme gestionnaire et homme propriétaire	5,63E+11	16,8	~10
Gestion et propriété par des femmes	2,94E+08	6,01	~70

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Cependant, les femmes doivent faire face à de nombreuses contraintes pour le développement de leurs activités commerciales. Par exemple, l'article 4 du Décret d'août 1913, qui porte sur les commerçants et sur les engagements commerciaux, indique que si une femme est mariée et non séparée de son mari, elle doit obtenir le consentement de celui-ci. Les dirigeantes doivent généralement obéir à leurs maris, et les biens communs sont exclusivement à la disposition du mari. Les femmes mariées ne peuvent ni s'impliquer dans les affaires commerciales, ni faire appel à la justice (par exemple en intentant une poursuite judiciaire) sans le consentement de leur mari. Un tel cadre juridique, pèse fortement sur le développement de ce potentiel économique inexploité.

Les femmes poursuivent bel et bien des activités commerciales malgré ces obstacles. Cette étude démontre qu'il existe des différences importantes entre les hommes et les femmes d'affaires. Les femmes ont tendance à gérer de plus petites entreprises, ont un niveau d'éducation différent et sont parfois affectées plus sérieusement par les contraintes commerciales (par exemple, elles ont un accès réduit au financement). Les liens de causalités sont cependant difficiles à établir, à savoir si les femmes ont un accès

réduit au financement parce que leurs entreprises sont généralement plus petites ou, à l'inverse, si leurs entreprises sont plus petites parce qu'elles manquent de financement (ou d'un degré suffisant d'éducation).

D'après les données du sondage de 2010, 28,6% des compagnies non enregistrées et informelles appartiennent à des femmes. Ce taux est beaucoup plus élevé que dans le secteur formel, où les femmes propriétaires représentent seulement 13,9% des enquêtés. L'entrepreneuriat féminin consiste principalement en de petites activités menées afin d'assurer la survie du ménage. La taille de l'entreprise est un déterminant majeur de la rentabilité et revenus générés, et les liens entre le genre et la taille des entreprises sont donc cruciaux. Qui plus est, les différences entre les niveaux de revenus des hommes et des femmes et la faible performance des propriétaires dans le secteur informel peuvent s'expliquer par la taille de l'entreprise et les avantages propres à chaque genre²⁰.

Les données du sondage révèlent que parmi toutes les entreprises interrogées, 57,8% sont dirigées par un homme et seulement 6,3% par une femme. Pour ce qui est de la nationalité, aucune femme n'a été à la tête d'une entreprise d'origine étrangère. Parmi les femmes congolaises qui s'impliquent dans les affaires, la plus grande part des femmes entrepreneurs se trouve à Matadi (environ 26%) et la plus petite part à Kinshasa (13%). Bien que les femmes en RDC aient des niveaux d'éducation semblables à ceux des hommes, elles s'engagent principalement dans le secteur des services, en particulier dans le commerce de détail et dans les services de restauration et d'hôtellerie.

En termes de création d'emplois, les entreprises dirigées par les femmes créent moins de nouveaux emplois que celles dont un homme en est le chef, indépendamment du propriétaire. Cette tendance est illustrée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6.17. Taux de croissance de l'effectif des employés selon le genre du propriétaire de l'entreprise

Dirigeant / Propriétaire	Effectif moyen des travailleurs		Taux de croissance	Taux de Croissance annuel
	à la création	En 2010	(%)	(%)
Homme	14,16	52,44	1,84	0,12
Femme	5,85	7,23	0,42	0,03
Hors de Kinshasa				
Homme	8,12	11,31	0,59	0,06
Femme	4,93	6,36	0,50	0,03

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

La différence dans la croissance des employés est importante, comme on le voit dans le tableau ci-dessus, qui est divisé selon le genre du propriétaire et de l'entreprise. Il nous

montre que les entreprises dirigées par des femmes sont plus petites à leur création et demeurent plus petites avec un taux de croissance annuel de 3 %, quoique la différence soit moins marquée chez les entreprises situées à l'extérieur de Kinshasa. A première vue, les hommes entrepreneurs semblent embaucher plus de femmes que les femmes entrepreneurs elles-mêmes, mais ce décalage disparaît aussi si l'on tient compte de l'effet de la taille de l'entreprise. Parmi les entreprises comparables, les femmes entrepreneurs ont tendance à embaucher plus de femmes que d'hommes.

Dans l'ensemble, 52,3% des employés dans les entreprises possédées par des hommes avaient fini leurs études secondaires mais, chez les entreprises dont des femmes ont été propriétaires, le pourcentage a été sensiblement plus élevé (68,5%). Les femmes propriétaires ont aussi signalé que la réglementation portant sur la main d'œuvre représente un obstacle majeur ou très sévère.

La situation des femmes entrepreneures à l'égard de l'accès au financement est ambiguë. Les entreprises détenues par des femmes ne possèdent un compte bancaire que dans 46,6% des cas, alors que 62% de celles détenues par des hommes ont un compte en banque. Les ventes moyennes annuelles des entreprises possédées par des femmes s'élèvent à 352 000 millions FC contre des ventes significativement élevées des entreprises détenues par les hommes atteignant une moyenne annuelle de 2 450 000 millions FC. Pourtant, lorsque l'on prend en compte le nombre d'employés, les entreprises détenues par des femmes ont un taux de vente par employé (même lorsque l'on n'exclut que les observations aberrantes) plus élevé. Les hommes s'impliquent plus souvent dans des secteurs comme les manufactures, tandis que les femmes s'engagent principalement dans le commerce de détail.

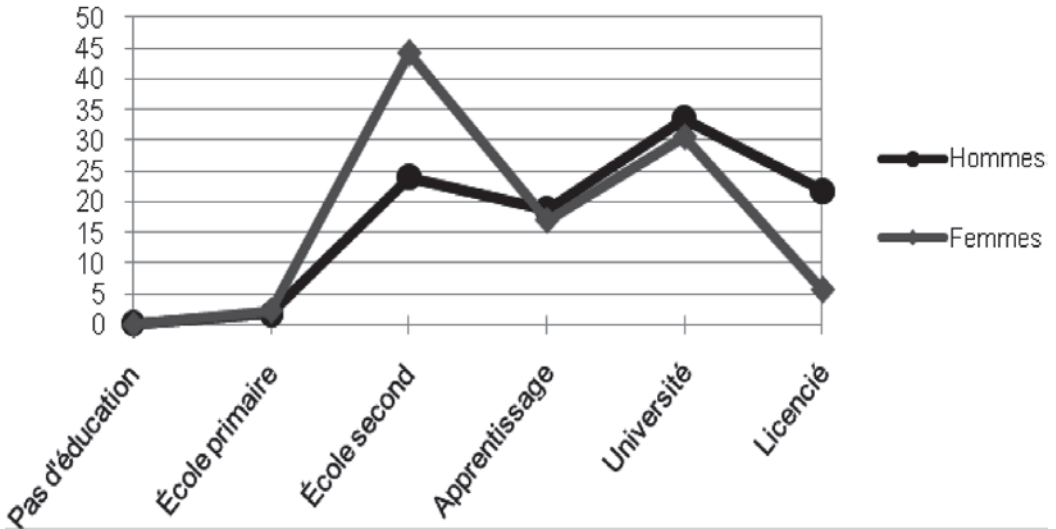
Tableau 6.18. Quelques caractéristiques des propriétaires d'entreprises

Propriétaire	Ventes moyennes par travailleur (mFC)	Effectif moyen	Age moyenne de l'entreprise	Secteur Services	% ayant un compte bancaire
Homme	3.770	52,44	19,89	53,55%	62,41%
Femme	57.300	7,23	10,09	54,55%	46,51%

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Bien que les données portant sur les niveaux d'éducation n'aient pas été étudiées de manière complète, certaines tendances intéressantes peuvent être esquissées. La proportion d'hommes propriétaires qui sont allés à l'université et qui ont fait des études supérieures est plus élevée que pour les femmes propriétaires, tandis qu'un plus grand pourcentage de celles-ci ont fait des études secondaires. Ces statistiques reflètent probablement le fait que les femmes qui ont obtenu une éducation secondaire trouvent plus difficile les situations de travail de dépendance, ce qui explique donc pourquoi elles recourent à des entreprises de subsistance.

Figure 6.7 : Niveau d'éducation des propriétaires



Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

En 2006, une comparaison entre pays d'Afrique sub-saharienne a démontré que la RDC se situe en dernière place en ce qui concerne la participation des femmes en tant que gérantes d'affaires, avec une très faible proportion de propriétaires féminines (18%), par rapport aux pays voisins.

Le rapport *Doing Business* a indiqué que les entrepreneures féminines sont moins susceptibles d'obtenir les garanties nécessaires pour accéder à des prêts. Ce qui nuit probablement à leur potentiel de croissance, par manque de capital. En général, on suppose que les petits établissements de crédit et de micro finance préfèrent des débitrices parce qu'elles sont plus fiables dans leur remboursement. Les données collectées ne permettent cependant pas de confirmer ces informations. La valeur moyenne de crédit/prêt pour les hommes a été 131 502 273 FC contre seulement 4 725 000 FC pour les femmes. Ceci peut être dû au fait que les femmes ont de petites entreprises et ont moins besoin de crédits. Seulement 9% des femmes étaient d'accord avec une ligne de crédit ou un prêt contre 16% pour les hommes. Ces résultats à partir de données de l'enquête ICA 2010 confirment ce que les indicateurs de *Doing Business* semblent souligner : l'accès au crédit est beaucoup plus limité pour les femmes que pour les hommes. Toutefois, l'accès au crédit dans la micro finance et le secteur bancaire informel (qui est présumé préférer des débitrices) peut difficilement être mesuré en raison de son caractère informel.

V. Les contraintes de croissance et la productivité

Selon la théorie d'Adam Smith, les gouvernements devraient intervenir à la marge dans l'économie de marché et se limiteraient à garantir un environnement favorable

et un cadre réglementaire permettant aux entrepreneurs de mener leurs activités. Ceci implique des mesures directes, comme la fiscalité et les réglementations garantissant les droits de propriété, la livraison et le maintien d'infrastructure nécessaire pour les acteurs privés (transport, électricité) ainsi que des mesures indirectes. En RDC, ces différentes dimensions ont subi des années de turbulences et les indicateurs Doing Business classent encore le pays comme l'un des plus défavorables au développement des affaires. Cependant, il est difficile d'établir lesquelles parmi les multiples contraintes sont les plus liantes. L'analyse précédente a démontré certaines tendances importantes dans lesquelles les entreprises sont plus productives ou se développent plus que les autres.

- Tout d'abord, les grandes entreprises de plus de 100 employés (dont beaucoup appartiennent à des étrangers) se développent plus rapidement et avec plus de cohérence. Les statistiques descriptives démontrent qu'elles ont progressé en termes de travailleurs employés, que leurs ventes par travailleurs sont plutôt élevées, qu'ils ont plus fréquemment accès à des banques et du crédit. Même sur des sujets ambigus, tels que la fiscalité et la réglementation, les grandes entreprises ont déclaré qu'elles devaient payer moins de taxes informelles, bien qu'étant sujettes à un contrôle important par les agents de l'État. Tout cela indique que les grandes entreprises peuvent plus facilement naviguer dans un environnement difficile et ont sans doute bénéficié des améliorations de ces dernières années.
- Deuxièmement, les petites entreprises préfèrent rester informelles et, dans une certaine mesure, se débrouiller elles-mêmes. Même s'il n'est pas clairement établi dans quelle mesure l'informalité et la taille des petites entreprises sont des choix délibérés, les données suggèrent qu'il y a peu d'avantages à la formalité. L'analyse de régression montre un impact négatif des années de formalité qui correspond à la perception généralement admise que le secteur informel permet d'échapper à la prédation par les organismes d'État et du gouvernement. Ceci est corroboré par le fait que les petites entreprises ont également tendance à avoir des ventes importantes par travailleur, en particulier pour les femmes.
- Les moyennes entreprises qui comptent le plus grand potentiel de croissance et pourraient devenir un moteur de croissance pour l'économie, souffrent apparemment le plus des problèmes de gouvernance. Une certaine taille et le degré de visibilité encouragent la prédation (réglementations, taxes, corruption) qui se reflète aussi dans le fait que les moyennes entreprises ont souvent des ventes relativement plus faibles par travailleur que les petites ou les très petites entreprises. Les moyennes entreprises ont un accès modéré au financement (souvent par accès à des fonds provenant de l'étranger, comme le font les grandes entreprises), qui est visible mais n'a pas l'effet de levier ou une influence sur les négociations avec des agents de l'État. On peut donc conclure que les moyennes entreprises subissent tous les inconvénients et aucun avantage de leur taille et de l'enregistrement.

- Deux points supplémentaires doivent être mentionnés : les entrepreneurs féminins et les étrangers semblent fonctionner sous des conditions différentes de celles de l'entrepreneur congolais moyen. Bien qu'il soit difficile d'établir si les effets sont causés par un lien entre la taille des petites entreprises (dirigées par des femmes) ou des grandes entreprises (firmes étrangères) et les deux types d'entrepreneurs qui les dirigent, certaines preuves suggèrent que les femmes sont sous-estimées. Les femmes ont moins accès au financement, mais elles paient des taux d'intérêt plus bas, elles ont moins de problèmes avec la prédation et la corruption. De plus, même si elles ont généralement de petites entreprises qui ne se développent pas en termes d'emplois, les ventes par employé sont relativement élevées. Ceci suggère qu'il existe un potentiel énorme chez les entrepreneurs féminins qui pourraient agir comme un moteur de croissance, si les femmes étaient encouragées à développer des entreprises plus importantes que leurs petites compagnies de subsistance actuelles.

Pour faire la lumière sur cette question, la productivité totale des facteurs (PTF) a été estimée dans les diverses caractéristiques. La variable dépendante dans toutes les spécifications était le logarithme des ventes. Les ventes ont été préférées aux bénéfices car les bénéfices impliquent plus de variables et une erreur de mesure probablement plus élevée, en raison du manque de fiabilité des données et les valeurs manquantes²¹. Lors de l'utilisation de la valeur ajoutée, la taille de l'échantillon a diminué légèrement, mais en général les résultats sont restés les mêmes. Ce qui indique que les résultats sont robustes pour des spécifications différentes. L'utilisation des ventes compilées par travailleur ou le capital par travailleur ne change pas significativement les résultats.

Selon toutes les spécifications, la main-œuvre était représentée par le nombre de travailleurs alors que les capitaux sont spécifiés par la valeur de rachat des actifs d'un établissement. Cette variable n'était disponible que pour les entreprises du secteur manufacturier (et marqué d'un 1 (zéro pour les logs) par défaut pour les entreprises du secteur des services) ce qui limite la validité de ces estimations. De plus, ces spécifications ont été divisées entre le secteur manufacturier et celui des services. Pour les spécifications (2), (4) et (6), deux variables ont été rejetées pour que l'échantillon intègre certaines observations sur le secteur informel.

Ces variables de base ont été combinées à un certain nombre de variables reflétant les caractéristiques de l'entreprise et son propriétaire. Parce que la disponibilité des données sur le capital et le secteur industriel sont si étroitement liés, un certain nombre de spécifications ont été utilisées pour illustrer des relations potentielles. Dans l'ensemble, en raison de l'endogénéité des variables (spécialement l'accès au financement) et le risque d'erreur de mesure, ces régressions ne peuvent qu'établir des corrélations, mais pas de la causalité.

En outre, les régressions incluant des variables de fonds de roulement et de crédit d'investissement excluent l'échantillon du secteur informel. Toutes les autres régressions sont relativement équilibrées entre les secteurs.

Tableau 6.19. Résultat de la régression sur les déterminants de la productivité

Variable dépendante:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ventes (log)	Capital: Valeur de Rachat	Investissements en actifs	Manufacture	Services		
Main d'oeuvre (log)	0.963** (0.352)	1.132*** (0.333)	0.791 (0.625)	0.913 (0.539)	0.269 (0.512)	1.019* (0.389)
Capital (log)	0.177 (0.132)	0.0716 (0.0658)	0.294 (0.219)	0.418* (0.195)	0.576*** (0.135)	- -
Secteur Services	3.648 (2.418)	1.966 (1.122)	0.802 (0.789)	0.679 (0.588)	- -	- -
Prop. Étranger	1.686 (0.936)	2.205* (0.957)	1.844 (1.372)	1.767 (1.354)	1.655 (1.256)	3.459** (1.281)
Âge d'entrprise	0.0858* (0.0357)	0.0763* (0.0330)	0.105* (0.0461)	0.0793 (0.0472)	0.0321 (0.0535)	0.115* (0.0554)
Années en légalité	-0.0988** (0.0316)	-0.0579 (0.0297)	-0.129*** (0.0371)	-0.0547 (0.0416)	-0.0949* (0.0430)	-0.121* (0.0540)
Concurrence	0.113 (0.212)	0.189 (0.200)	0.236 (0.338)	0.178 (0.292)	0.121 (0.344)	0.322 (0.312)
Dirigeant Femme	-0.417 (0.627)	-0.287 (0.528)	-0.709 (1.031)	-0.656 (0.714)	0.209 (2.156)	-0.163 (0.778)
Expérience du prop.	-0.120 (0.0637)	-0.0681 (0.0608)	-0.193* (0.0819)	-0.108 (0.0697)	0.0239 (0.117)	-0.0995 (0.0874)
Expérience du prop. (au carré)	0.00142 (0.00142)	0.000297 (0.00135)	0.00239 (0.00173)	0.000588 (0.00142)	-0.000704 (0.00238)	0.00125 (0.00212)
Education	-0.246 (0.221)	-0.175 (0.213)	-0.305 (0.342)	-0.175 (0.284)	-0.330 (0.336)	-0.114 (0.327)
Crédit (Fonds de Roulement)	3.03e-10** (9.61e-11)	-	3.62e-10** (1.25e-10)	-	4.34e-10** (1.52e-10)	2.78e-09* (1.10e-09)
Crédit (Investissement)	3.90e-10 (3.92e-10)	-	-3.60e-11 (3.39e-10)	-	-9.65e-09 (5.32e-09)	-2.95e-09* (1.42e-09)
Compte en banque	1.119* (0.548)	1.139* (0.473)	1.310 (0.691)	1.238* (0.603)	0.504 (0.845)	1.176 (0.720)
Ligne de découvert	0.221 (0.546)	-0.622 (0.471)	0.966 (0.802)	0.423 (0.772)	0.00208 (0.565)	0.567 (0.834)
Lubumbashi	-0.577 (0.597)	-0.357 (0.513)	-0.618 (0.834)	-0.421 (0.613)	-1.421 (1.527)	-0.194 (0.659)
Kisangani	-1.519* (0.661)	-1.046 (0.624)	-1.069 (0.933)	0.0221 (0.805)	-0.616 (0.929)	-1.593 (0.899)
Matadi	-0.178 (0.685)	0.0793 (0.636)	-0.180 (1.022)	0.371 (0.847)	1.623 (1.367)	-0.129 (0.780)

Constante	14.71*** (2.600)	14.47*** (1.533)	13.96*** (3.199)	9.901*** (2.622)	9.366** (2.862)	16.14*** (2.147)
N	193	223	92	111	73	120
R-carré	0.431	0.446	0.602	0.621	0.582	0.472
Erreurs standards en ()						
Seuil de significativité : ***($p < 0.001$), **($p < 0.01$), *($p < 0.05$)						

Source : Calculs des auteurs sur base de l'enquête auprès des entreprises (2010)

Dans ces spécifications, le travail n'est applicable que pour les trois premières régressions fondées sur un investissement à capital variable, qui ne connaît que peu de variations pour le secteur des services. Dès que cet investissement est modifié, le capital devient le facteur de production le plus statistiquement significatif. Il convient de noter que le tableau ci-dessus représente seulement des corrélations pour un impact de consistance, en raison de l'endogénéité potentielle.

La plupart des coefficients possèdent des signes attendus, par exemple la propriété étrangère, l'âge des entreprises, la concurrence et l'accès au financement ont un effet positif sur la productivité. À l'inverse, lorsque les femmes sont propriétaires, on voit un effet négatif sur la productivité.

Étonnamment, les années de formalité ont un coefficient négatif, ce qui pourrait indiquer que la formalité présente certains inconvénients en termes de productivité ou de réussite. Peut-être les entreprises formelles sont-elles plus susceptibles à être soumises à la prédation et aux taxes, ce qui réduit leur efficacité. Les coefficients de l'expérience du propriétaire sont ambigus : le terme linéaire est négatif alors que le terme quadratique est positif. Seules quelques-unes des variables (y compris un compte bancaire, des années de formalité et la propriété étrangère) sont significatives statistiquement, alors que leurs signes et leur ampleur permettent une certaine interprétation conformes aux principes comptables des connaissances et des attentes. L'effet négatif des formalités peut indiquer que la visibilité qui accompagne la formalité mène à plus de prédation et à certains problèmes que les entreprises informelles n'ont pas. Cette approche est également conforme au fait que plusieurs entreprises informelles, lorsqu'on leur demande les raisons de ne pas enregistrer, répondent qu'elles ne voyaient pas les avantages de cette formalité.

L'analyse de régression confirme ce que les statistiques descriptives ont déjà indiqué : les entreprises étrangères sont plus productives que les entreprises nationales et les entrepreneurs féminins ont une productivité plus faible. Cependant, les canaux et les conducteurs de ces corrélations sont imprécis. Les statistiques descriptives indiquent que les propriétaires étrangers ont, en moyenne, une éducation plus élevée et les entreprises ont aussi une plus grande influence sur les résultats. En ce qui concerne les femmes,

l'analyse descriptive indique que les femmes ont effectivement certains avantages, même si elles possèdent généralement seules des entreprises de petites tailles. La régression suggère que la propriété des femmes est en corrélation négative avec les ventes, bien que ceci puisse être entraîné par la taille même de l'entreprise.

En outre, le compte bancaire (ainsi que d'autres moyens de financement bancaire) est également corrélé avec l'augmentation des ventes. En raison de l'endogénéité des variables, la recherche a établi que l'accès au financement est essentiel pour la croissance des entreprises²² et des données empiriques recueillies lors d'entrevues confirment que le crédit est une contrainte pour les investissements.

VI. Qu'est-ce qui peut être fait ? Recommandations

L'analyse des contraintes de la croissance a indiqué que les entreprises de la RDC font face à de nombreuses contraintes dans plusieurs domaines, lesquelles affectent ces entreprises en fonction de leurs tailles et leurs propriétaires. En combinant les témoignages, cinq grands domaines peuvent être identifiés: lorsque qu'ils ont été interrogés quant aux obstacles majeurs à leur activité commerciale en 2006 et en 2010, les facteurs suivants se situaient en tête de liste:

- Accès au financement
- Électricité
- Pratiques des concurrents informels (ce qui peut également inclure les pratiques informelles des entreprises formelles)
- Instabilité politique
- Impôts et réglementation
- Genre

Toutes les mesures de réformes gouvernementales devraient mettre l'accent sur ces domaines.

Le développement d'un **secteur financier** fonctionnel est de haute importance, autant au niveau de la qualité que de la quantité. Présentement, le secteur bancaire est petit et très peu transparent. Il est difficile de trouver des renseignements sur les différentes conditions de crédit, et le coût des transactions financières est élevé dû à l'insécurité générale et la méfiance très répandue à l'égard du système bancaire. Le gouvernement devrait viser à améliorer la transparence, en instituant par exemple un registre de crédit – préférablement privé – pour rendre l'information plus facilement accessible pour les banques et améliorer la circulation de l'information entre les secteurs. De plus, les banques devraient être encouragées à être davantage transparentes quant à leurs conditions de manière à rendre l'information plus accessible aux consommateurs et instaurer la confiance dans le système bancaire. Enfin, le maintien d'un environnement stable et sûr contribuera également à améliorer la croissance du secteur bancaire et la concurrence.

L'électricité revêt une importance particulière pour le secteur manufacturier, qui à son tour est important pour le marché intérieur et l'économie. Depuis 2006, l'accès à une alimentation électrique fiable s'est détérioré (davantage de coupures de plus longue durée) sauf pour les entreprises qui peuvent se permettre un générateur. C'est pourquoi les petites et moyennes entreprises (qui ne peuvent se permettre de tels appareils) bénéficieraient grandement d'une meilleure gouvernance. Le chapitre de ce volume portant sur l'infrastructure contient des détails additionnels sur l'électricité, incluant des recommandations de politique.

Plusieurs entreprises se plaignent des **pratiques des concurrents informels**. Non seulement, ceci n'implique visiblement pas uniquement les firmes entièrement informelles, mais également plusieurs activités secondaires conduites de manière informelle, de même que des questions relatives à la concurrence générale. Alors que la littérature soutient que l'officialisation des PME peut être un moteur de croissance, ceci ne s'applique pas dans des circonstances où le caractère informel détient des avantages, comme c'est le cas en RDC. L'analyse ci-haut a clairement démontré que la visibilité et la formalité présentent des inconvénients, car elles encouragent la prédation et créent de nouveaux problèmes pour les compagnies. Plutôt que d'obliger les entreprises à devenir formelles, le gouvernement devrait mettre l'accent sur l'amélioration de l'environnement commercial de sorte que la formalité devienne bénéfique. L'amélioration de l'accès au financement, aux réglementations plus transparentes et à une meilleure gouvernance dans tous les domaines des affaires produiront automatiquement des incitatifs de formalité.

Bien que l'**instabilité politique** ait été identifiée comme un obstacle important par les entrepreneurs, il s'agit d'un problème auquel il est difficile de s'attaquer. Les voies de transmission qui font de l'instabilité politique un obstacle à la croissance sont difficiles à identifier, et bien qu'il s'agisse certainement d'un problème important, il ne peut être facilement résolu.

Les taxes et la réglementation n'ont pas été identifiées en tête de liste comme des obstacles d'importance majeure, mais l'analyse descriptive a démontré des niveaux élevés de contrôles et le Rapport *Doing Business* témoigne d'un milieu fiscal difficile et exigeant. Il est possible que les entrepreneurs aient été habitués aux taux élevés d'imposition multiple, intransparences et le fardeau réglementaire oppresseur, qu'ils ne le perçoivent plus comme un obstacle majeur en comparaison avec d'autres facteurs. Toutefois, il s'agit certainement d'un domaine qui nécessite une réforme:

Les multiples catégories de taxes et les taux souvent élevés d'imposition devraient être réformés afin de rendre le système davantage transparent et d'alléger le poids financier, particulièrement dans le cas des petites entreprises. Cette fiscalité engloutit non seulement les profits, mais les entrepreneurs dépensent également plusieurs heures de leur temps à s'occuper de ces questions, engendrant des répercussions économiques.

Si le système fiscal était plus facile à comprendre et davantage transparent (et si les entrepreneurs étaient bien informés sur les taxes et leurs droits), le risque de prédation diminuerait. Présentement, la situation est tellement complexe que – selon les témoignages entendus – plusieurs petits entrepreneurs préfèrent payer tout ce qu’on leur demande que de risquer un faux-pas ou de s’empêtrer dans une lutte.

Le gouvernement devrait poursuivre ses efforts en vue de simplifier les procédures fiscales, par exemple en ce qui a trait aux taxes de vente (Impôt sur le chiffre d’affaires, ICA), et porter une attention particulière à l’allègement du fardeau des moyennes entreprises comme moteur de croissance potentielle (pas seulement les grandes entreprises). L’harmonisation des différentes taxes à payer faciliterait également les procédures et rendrait les montants plus transparents.

En ce qui concerne d’autres formes de réglementation (lancement d’une entreprise, construction, etc.), le gouvernement devrait continuer à réduire le nombre de procédures, le temps écoulé et les coûts administratifs. Ceci profiterait non seulement aux nouvelles, petites entreprises, mais également aux moyennes entreprises désirant élargir leurs activités ou créer de nouvelles opportunités. Présentement, certaines entreprises démarrent de nouvelles activités à l’intérieur de sous-branches informelles car le coût d’implantation de nouvelles activités est très élevé.

L’analyse démontre que, depuis 2002, les réformes n’ont pratiquement pas été bénéfiques aux moyennes entreprises et que le champ d’action de la RDC est inégal en ce qui concerne la gouvernance. Ceci entrave la croissance de petites et moyennes entreprises déjà en place, et empêchera l’entrée de nouveaux acteurs sur les marchés. Ainsi, ces mesures devraient expressément prendre en considération le bien-être des petites et des moyennes entreprises et viser l’établissement d’un milieu commercial plus équilibré.

De plus, beaucoup d’améliorations pourraient être apportées si l’accession à “l’Organisation pour l’harmonisation en Afrique du Droit des Affaires” (OHADA) a lieu. Presque immédiatement après l’accession, toutes les réglementations de l’OHADA seront applicables en RDC, harmonisant et simplifiant les lois commerciales. Ceci entraînera davantage de transparence, un cadre cohérent pour commercer et laissera également moins de place à la prédation et aux tracasseries des autorités lors de toutes sortes de transactions bureaucratiques, si ces réglementations sont adéquatement mises en œuvre.

Étant donné que les entrepreneurs étrangers connaissent vraisemblablement davantage de succès, l’accès à l’esprit d’entreprise devrait être facilité pour les étrangers. Permettre à ceux-ci d’acheter des terres et d’investir (pas seulement aux multinationales, mais également aux individus) aiderait à la croissance du secteur privé et agirait potentiellement en tant que catalyseur pour les entreprises domestiques.

La création d'emplois est l'un des effets secondaires importants de la mise en œuvre de mesures favorisant la croissance dans le secteur privé. L'analyse a démontré que les moyennes et grandes entreprises ont connu peu de croissance d'emploi. Si les moyennes entreprises, soit l'épine dorsale de l'économie, bénéficiaient également de la croissance, il s'ensuivrait une croissance de l'emploi.

En ce qui concerne les **questions de genre**, selon le rapport "Analyse de la situation juridique des femmes entrepreneurs en République Démocratique du Congo", l'esprit d'entreprise des femmes devrait être promu, encouragé et stimulé, autant par le secteur public que privé. L'instauration de l'égalité des femmes (en termes de gestion de leurs revenus et de leurs actifs, ainsi que de leur engagement dans les transactions) est un préalable à l'esprit d'entreprise féminin. Bien que les habitudes culturelles et les traditions ne soient pas facilement réformables, l'égalité légale des droits contribuerait déjà énormément à l'amélioration de la situation et à la promotion du commerce des femmes.

De plus, comme les entreprises gérées par des femmes sont en moyenne plus petites et font face à des obstacles encore plus élevés, les mesures qui visent l'établissement d'un environnement commercial équilibré (qui ne favoriserait pas les grandes entreprises aux fortes connections politiques) devraient aussi contribuer à l'entrepreneuriat dirigé par les femmes.

VII. Conclusion

Ce chapitre d'information du *Mémoire Economique pour la RD Congo* a tenté d'analyser et d'évaluer la situation des entreprises de la RDC et plus particulièrement, les contraintes de la croissance.

L'analyse descriptive des données de l'enquête et les informations tirées du Rapport *Doing Business* de 2011, ainsi qu'une analyse de la régression estimant les déterminants de la productivité totale des facteurs ont été utilisés pour identifier les contraintes majeures et leurs répercussions sur les entreprises.

Les principales contraintes sont similaires à celles des pays développés: l'accès au financement est difficile, l'absence de crédit freine les investissements, alors que les impôts, la régulation et la prédation par les organismes d'État constituent des coûts pour les entreprises. Le manque d'infrastructures et particulièrement d'alimentation électrique fiable sont également problématiques. L'instabilité politique est aussi perçue comme un obstacle majeur, tout comme l'informalité largement répandue dans le secteur commercial.

L'analyse a également démontré que certains de ces problèmes sont particulièrement sévères en RDC. Par exemple, en 2006, les entreprises de la RDC ont rapporté en moyenne 19 pannes électriques par mois et des pertes de 7% des ventes annuelles, ce qui était déjà plus élevé que dans les pays voisins comparables. En 2010, les chiffres étaient pires, avec en moyenne 23 pannes électriques par mois et des pertes de 19% des ventes

annuelles. Dans le même ordre d'idées, la RDC est connue pour la faible pénétration de son secteur bancaire, avec quelques 200 000 comptes bancaires pour une population de 67 millions d'habitants. L'analyse de la régression indique une solide corrélation entre la productivité/les ventes et l'accès aux services bancaires (en utilisant différentes variables).

De plus, ce document a indiqué de quelle manière les obstacles ont un impact différent sur certaines entreprises. Les statistiques descriptives démontrent que surtout les très petites entreprises ont connu une croissance dans le domaine de l'emploi (création d'emplois). Cependant, les grandes entreprises détiennent en moyenne des ventes solides par employé.

Les petites entreprises ont pour leur part trouvé d'autres moyens de faire face au fardeau réglementaire et aux pratiques de prédation, tout en conservant une moyenne décente de vente par employé et en trouvant des façons de contourner leurs problèmes (par exemple le crédit par les amis et la famille). Selon l'analyse, les moyennes entreprises souffrent davantage d'un environnement de mauvaise gouvernance, ce qui est reflété par l'augmentation des contraintes (par exemple des visites fréquentes par les agents de l'État, souvent associées aux pots-de-vin et à la corruption). Ceci laisse entendre que le secteur qui pourrait être le plus propice à la croissance et au développement de l'économie domestique est le plus sévèrement affecté.

Finalement, l'analyse suggère que les femmes et les entrepreneurs étrangers opèrent dans des situations variées. Les entrepreneurs étrangers ont souvent une éducation supérieure et, bien qu'ils fassent l'objet d'un examen minutieux (par exemple les visites d'impôt), ils sont moins impliqués dans la corruption (possiblement dû à leur éducation) et plus enclins à utiliser les services bancaires. À l'opposé, les femmes entrepreneures ont généralement de plus petites entreprises mais sont moins sujettes à la prédation en termes d'impôts et de régulations. Ces dernières ont également des taux d'intérêt moins élevés sur le crédit, bien qu'elles soient moins portées à utiliser les services bancaires.

En guise de conclusion, le gouvernement devrait poursuivre ses efforts afin de réformer l'environnement commercial de manière à rendre le secteur privé plus accessible et bénéfique. Les domaines potentiels de réforme sont l'accès au financement (par exemple en augmentant la transparence et la compétition dans le secteur bancaire) et la simplification du régime fiscal. Présentement, les taxes constituent un lourd fardeau; étant donné qu'il y a plusieurs types de taxes, lesquelles ont des bases et des taux variables, ce domaine est vulnérable à la prédation et à la corruption. Simplifier les procédures et rendre le système plus transparent améliorerait non seulement le fardeau financier immédiat des entreprises, mais diminuerait également le potentiel de corruption et de mauvaise pratique. Le fait d'accorder l'égalité des droits aux femmes dans le commerce est également un préalable à la mobilisation du potentiel économique des femmes entrepreneures.

Finalement, le gouvernement devrait prêter attention aux effets des réformes: alors que l'accent semble être mis sur les grandes entreprises (souvent les multinationales) dans les secteurs profitables, les petites et moyennes entreprises constituent l'épine dorsale d'une économie intérieure saine. L'analyse indique que les moyennes entreprises ont de la difficulté à éviter la prédation (par l'informalité) ou à contourner leurs problèmes (comme par le crédit familial); en même temps, ces dernières ne bénéficient pratiquement pas des réformes récentes. L'incertitude générale et un champ commercial d'action inégal sont de sérieux obstacles aux activités commerciales ce qui fait qu'une attention particulière devrait être portée aux entreprises de petite et moyenne envergure, en plus de celles dirigées par des femmes. Des réformes, en ce sens, ont été entreprises.

Notes

1. En 2010.
2. African Economic Outlook, de 12/8/2010.
3. Voir: www.enterprisesurveys.org.
4. Voir http://www.memoireonline.com/03/09/2015/m_Investissement-direct-etranger-et-croissance-economique-en-RDCongo-de-1990--20064.htm du 01/05/2011.
5. Voir <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117424.htm>, du 01/05/2011.
6. Rapport Doing Business, 2011, pp. 39, 57.
7. Les dispositions relatives au registre du commerce peuvent être trouvées dans les documents suivant : Décret du 6 mars 1951 — Registre du commerce. Institution; Ordonnance 79-025 du 7 février 1979 — Nouveau registre du commerce; Ordonnance 41-161 du 15 juin 1951 — Registre du commerce. Mesures d'application; Ordonnance.-Loi 66-260 du 21 avril 1966 — Registre du commerce. Étrangers, sociétés étrangères et certaines sociétés congolaises. Immatriculation; Ordonnance.-Loi 67-404 du 23 septembre 1967 — Registre du commerce. Étrangers, sociétés étrangères et certaines sociétés congolaises. Immatriculation; Ordonnance.-Loi 69-016 du 21 janvier 1969 — Registre du commerce. Étrangers, sociétés étrangères et certaines sociétés congolaises. Immatriculation. Mesures d'exécution.
8. Tybout, James R. : Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why? In: *Journal of Economic Literature*, 38:1, March 2000, pp. 11-44.
9. Sleuwagen, Leo et Goedhuys, Micheline : Growth of firms in developing countries, evidence from Côte d'Ivoire. In: *Journal of Development Economics*, Vol. 68, 2002, pp. 117-135.
10. GECOPA: Incitations Fiscales à l'investissement: Analyse et Recommandations, avril 2008.
11. Rapport Doing Business, 2011, p. 53.
12. Tybout, James R. : Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why? In: *Journal of Economic Literature*, 38:1, March 2000, pp. 11-44.
13. Acemoglu, Daron et Robinson, James: *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, 2006 ou *Persistence of Power, Elites and Institutions*, AER, 2008.
14. Scheuermaier, Markus, Galant, Julien et Lusinde wa Lusangi Kabemba: *Fragile-Handle with Care: Designing a Special Economic Zone Framework in a Post-Conflict Country*, IFC publications, forthcoming 2011.
15. Voir Chapitre 2 (Dynamiques institutionnelles) et Chapitre 3 (Contraintes des politiques macroéconomiques) du Volume I.
16. Wolf G. et al., (2009). *Building the Foundation : The Promise and Challenge of Public Infrastructure in the Democratic Republic of Congo*, Background paper to the Democratic Republic of Congo Economic Memorandum, World bank draft.
17. Brenton et al., (2011). *Risky Business: Poor Women Cross-Border Traders in the Great Lakes Region of Africa*, Africa Trade Policy Notes.
18. Lusamba M., *Portrait des quartiers populaires à Kinshasa (RDC): un territoire, une identité*, WP.
19. Wolf (2009), voir ci-dessus.
20. Amin, M. (2010) *Gender and firm-size: evidence from Africa*, Banque Mondiale, Volume 30, No.1.
21. D'autres documents en utilisant les ventes sont par exemple Hu, Yifan et Fan, Simon C.: *Les investissements directs étrangers et autochtones efforts technologiques: Témoignage de la Chine*. *Economics Letters* 96, 2007, p. 253-258.
22. Voir par exemple: Levine, Ross: *Finances et de croissance - La théorie et de preuve*. Dans: *Recueil de la croissance économique*, 2005. Ou: Beck, Thorsten, Demircuc-Kunt, Asli: *Petites et moyennes entreprises l'accès au financement comme une entrave à la croissance*. Dans: *Journal of Banking & Finance*, 2006.

Références

- Acemoglu, Daron et Robinson, James: *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, 2006 ou *Persistence of Power, Elites and Institutions*, AER, 2008.
- Amin, M. (2010) *Gender and firm-size: evidence from Africa*, Banque Mondiale, Volume 30, No.1.
- Breton et al., (2011). *Risky Business: Poor Women Cross-Border Traders in the Great Lakes Region of Africa*, Africa Trade Policy Notes.
- Hu, Yifan et Fan, Simon C.: *Les investissements directs étrangers et autochtones efforts technologiques: Témoignage de la Chine*. *Economics Letters* 96, 2007, p. 253-258.
- Levine, Ross: *Finances et de croissance - La théorie et de preuve*. Dans: *Recueil de la croissance économique*, 2005. Ou: Beck, Thorsten, Demirguc-Kunt, Asli: *Petites et moyennes entreprises: l'accès au financement comme une entrave à la croissance*. Dans: *Journal of Banking & Finance*, 2006.
- Lusamba M., *Portrait des quartiers populaires à Kinshasa (RDC): un territoire, une identité*, WP.
- Scheuermaier, Markus, Galant, Julien et Lusinde wa Lusangi Kabemba: *Fragile-Handle with Care: Designing a Special Economic Zone Framework in a Post-Conflict Country*, IFC publications, forthcoming 2011.
- Sleuwagen, Leo et Goedhuys, Micheline : *Growth of firms in developing countries, evidence from Côte GECOPA: Incitations Fiscales à l'investissement: Analyse et Recommandations*, avril 2008.
- Tybout, James R. : *Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?* In: *Journal of Economic Literature*, 38:1, March 2000, pp. 11-44.
- World Bank, 2005. *Doing Business in 2006: Creating Jobs*. The World Bank and Oxford Univ. Press, Washington, DC.
- World Bank, 2010. *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*. World Bank Publications, Washington DC.
- Yoshua, Salvatores. *Investissement direct étranger et croissance économique en RDCongo (de 1990 à 2006)*. http://www.memoireonline.com/03/09/2015/m_Investissement-direct-etranger-et-croissance-economique-en-RDCongo-de-1990--20064.html

Biographies des Auteurs

1. Diallo, Amadou Bassirou

Dr Amadou B. Diallo est un ressortissant français et un économiste qui a travaillé pendant plus de 10 ans pour la Banque mondiale et étant que consultant auprès de diverses institutions, y compris la Banque Africaine de Développement. Il a également travaillé comme Professeur et Professeur Assistant à l'Université d'Auvergne, en France et a dirigé un centre de recherche sur l'éducation d'adultes et l'accès à l'emploi à Mayotte (France). Il a contribué à divers rapports et est l'auteur d'articles et de programmes informatiques sur la pauvreté et les inégalités. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université d'Auvergne (France). Il est marié et a deux enfants.

2. Brenton, Paul

Paul Brenton est le Chef de secteur du Commerce dans la Région Afrique de la Banque mondiale. Auparavant, il travaillait dans le département du commerce de la Banque où il a travaillé pendant plusieurs années sur les questions liées à la réforme du commerce en mettant l'accent sur l'intégration régionale et des accords commerciaux préférentiels. Paul a rejoint la Banque mondiale en 2002, après avoir été Senior Research Fellow et Chef de l'unité de la politique commerciale au Centre for European Policy Studies à Bruxelles. Il a également été Professeur d'Economie à l'Université de Birmingham, au Royaume-Uni. Il détient un doctorat en Economie de l'Université d'East Anglia.

3. Brühlhart, Marius

Marius Brühlhart est professeur ordinaire d'économie politique à l'Université de Lausanne. Il est titulaire d'un doctorat en économie internationale de l'Université de Dublin (Trinity College, 1996). Ses travaux de recherche, publiés dans de nombreuses revues scientifiques, sont centrés autour de trois thèmes : le commerce international, l'économie géographique, et les finances publiques. Il a conseillé de plusieurs institutions économiques et politiques, y compris la Banque mondiale, l'OCDE, la Commission européenne et le parlement Suisse.

4. Bucekuderhwa Bashige, Célestin

Célestin Bucekuderhwa Bashige est Chef des travaux à la faculté des sciences économiques et de gestion et chercheur au Laboratoire d'Economie Appliquée au Développement de l'Université Catholique de Bukavu. Il est titulaire d'un master in Human development and food security de l'Università Degli Studi Di Roma Tre (Roma, 2007). Il prépare une thèse de doctorant en économie sur la capacité d'absorption des progrès techniques dans les fermes des subsistances des milieux pauvres. Ses travaux de

recherches embrassent les thèmes suivants: l'économie politique du développement, la sécurité alimentaire et l'analyse du genre, l'intégration régionale et le commerce transfrontalier. Il est consultant dans plusieurs institutions et organismes internationales.

5. Cantens, Thomas

Thomas Cantens est administrateur technique à l'Unité Recherche et Stratégies de l'Organisation Mondiale des Douanes (Bruxelles) et membre statutaire du Centre Norbert Elias (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris) dont une partie de l'activité scientifique est consacrée à l'anthropologie des services publics. Il est inspecteur des douanes françaises et a servi comme conseiller technique résident de Directeurs généraux dans deux administrations douanières de pays d'Afrique subsaharienne. Ingénieur de formation (Ecole Polytech Montpellier, 1995), il a un doctorat en anthropologie sociale et ethnologie (EHESS, 2010). Sa thèse et ses travaux publiés portent sur les administrations douanières des pays dits en développement.

6. Galant, Julien

Julien Galant est le coordinateur de l'assistance technique de la Société Financière Internationale (IFC) en République Démocratique du Congo et à ce titre coordonne les différents programmes d'assistance technique dans le pays. Il travaille notamment sur le développement du secteur privé, les petites et moyennes entreprises, l'amélioration du climat des affaires, les questions de genre, l'accès au financement pour les PME., le crédit bail ainsi que sur un programme de centrale des risques. Julien Galant est un avocat international spécialisé dans les PPP, la relance industrielle et les concessions. Il travaille depuis plus de 15 ans dans le domaine du développement, principalement en Afrique et au Moyen Orient. Monsieur Galant a travaillé pour l'USAID, l'Union Européenne et le Groupe de la banque Mondiale, Monsieur Galant est titulaire de diplômes de droit international et Européen et d'une thèse en Droit commercial international (règlement des conflits dans le cadre de l'OMC).

7. Herderschee, Johannes

Johannes Herderschee, ressortissant néerlandais, est diplômé de l'Université Erasmus de Rotterdam. Il a étudié à Kiel Institute of World Economics (Allemagne) et a obtenu un Doctorat en Economie de l'Australian National University. Avant de se joindre à la Banque mondiale en 2008, il a travaillé à l'Institut néerlandais de l'économie, à l'Organisation Mondiale du Commerce, à l'Institut Harvard pour le développement International et le Fonds Monétaire International. Sa recherche porte sur le commerce, les questions du secteur macroéconomiques et financières. Il a abordé ces questions dans plusieurs pays et a occupé plusieurs positions de toutes les régions du monde. Avant son affectation actuelle comme Economiste Principal pour la RDC, Dr. Herderschee

a été invité à diriger l'étude qui est publié comme « Résilience d'un Géant Africain ». Comme chef d'équipe, il a invité ses co-éditeurs, les auteurs et les participants à se joindre à l'équipe.

8. Hoppe, Mombert

Mombert Hoppe est économiste à la Banque Mondiale. Auparavant, il travaillait comme économiste au sein du Ministère de Commerce et l'Industrie du Ghana. Son travail se focalise sur le dialogue politique et l'analyse économique dans le domaine du commerce international, particulièrement en Afrique de l'Ouest et Centrale. Il est titulaire d'un D.E.S. en Economie Européenne auprès de l'Institut d'Etudes Européennes de Bruxelles et d'une Maîtrise en Economie Internationale auprès de l'Université de Maastricht.

9. Horton, Brendan

De nationalité britannique, Brendan Horton a obtenu une licence en mathématiques et une maîtrise en sciences économiques à l'Université de Londres (à Imperial College et au London School of Economics) respectivement, et ensuite un Doctorat de Philosophie du Massachusetts Institute of Technology. De 1973 à 1979 il a enseigné les Sciences Économique à l'Université de Dakar, à l'Université de Michigan et au Fletcher School of Law and Diplomacy. De 1979 à 1983 il a dirigé une étude sur les incitations dans le domaine du commerce extérieur au Maroc pour le compte de la Banque mondiale et le Ministère du Commerce et de l'Industrie, où il a été nommé Conseiller auprès du Ministre. De retour aux Etats-Unis, il a été chercheur associé auprès du Centre des Etudes Africaines à l'Université de Boston. De 1988 à 2006, il a été fonctionnaire à la Banque mondiale travaillant principalement sur les pays africains (entre autre la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie le Cameroun et l'Ile Maurice) et il a terminé sa carrière en tant que Economiste Principal sur la RDC, le Rwanda, le Burundi, le Rwanda, la République du Congo et la RCA. Depuis sa retraite, il est consultant économique auprès de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement. Pendant sa carrière il a également travaillé pour la CNUCED et le FMI. Il est également membre du Conseil d'Administration d'une ONG américaine (OICI) travaillant à travers le continent africain.

10. Lambrecht, Philippe

Economiste diplômé de l'Université Catholique de Louvain et l'Institut Solvay en commerce International, Philippe Lambrecht, bien que Macro Economiste de formation, a développé toute sa carrière dans le domaine des opérations et de la gestion au sein de sociétés de transport maritime, routier et ferroviaire actives sur le continent africain. Son domaine d'action a été pendant 30 ans, l'Afrique Centrale, l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Ouest où il a dirigé les départements logistiques et transports

de sociétés minières, agricoles et les filiales de groupes de transport internationaux. Son expertise et son expérience couvrent l'ensemble de la chaîne logistique depuis le producteur jusqu'au consommateur et les problématiques propres à tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement aussi bien publics que privés. Il est actuellement basé au Burundi d'où il continue à s'intéresser aux problématiques des corridors de transport qui permettent de relier les pays enclavés aux marchés régionaux et mondiaux. La réhabilitation et la gestion rationnelle des infrastructures existantes, la modernisation des procédures et la prise en considération du critère de valeur ajoutée pour évaluer les actions administratives comme préalables au développement forment la base de sa réflexion.

11. Lusinde wa Lusangi Kabemba, Fabrice

Fabrice Lusinde est ingénieur de formation (M.Sc Eng), consultant, chargé de mission et coordonateur des programmes Investment Climate de la SFI/Banque mondiale au Burundi (2011) et en RDC (2010). Il a été responsable pendant plus de 6 ans de la passation des marchés, des transactions et de la gestion des contrats au sein du COPIREP (Agence de privatisation du gouvernement de la RDC). Depuis 2010, il est aussi formateur auprès de la firme SETYM International Inc., il dispense les séminaires sur la gestion des contrats et des décaissements à Casablanca et à Douala.

12. Mans, Janine

Janine Mans est économiste à Nathan Associates. Auparavant, elle travaillait comme jeune associé professionnelle à la Banque mondiale, ou elle a travaillé dans plusieurs pays d'Afrique Centrale, y compris la RDC, le République du Congo, la République Centrafricaine, le Tchad et le Burundi. Elle est titulaire d'une Maîtrise en Economie Internationale auprès de l'Université de Johns Hopkins.

13. Mufungizi, Alice

Alice MUFUNGIZI est économiste de l'Université Catholique de Bukavu (UCB). Elle est chef de travaux à la faculté des Sciences Economiques et de Gestion et chercheuse au Laboratoire d'Economie Appliquée au Développement (LEAD). Elle est titulaire d'un diplôme d'Etudes Spécialisées en Economie Rurale de l'Université Catholique de Louvain (UCL). Elle a aussi rédigé un certain nombre de rapports non seulement dans le cadre du projet PIC dans lequel elle travaille depuis 2005 mais aussi dans le cadre des consultances avec Louvain Développement et International Alert. Actuellement, elle est Ph. D. student dans le cadre de la coopération UCB-UCL. Ses recherches portent sur les marchés des produits agricoles, le développement rural, le genre et l'amélioration des conditions de vie dans les milieux ruraux des pays en voie de développement

14. Mukoko Samba, Daniel

Le professeur Daniel Mukoko Samba, de nationalité congolaise, a obtenu son diplôme de Masters en Economie à l'Université de Kinshasa et l'Université de Oita (Japon) et un doctorat en développement urbain et régional de l'Université de Tsukuba (Japon). Entre 1993-1997, il a été chargé de recherche au Centre des Nations Unies pour le Développement Régional, Nagoya (Japon). Dès son retour à Kinshasa, il a accepté un poste de professeur à l'Université de Kinshasa. Il a été économiste résident du PNUD à Kinshasa entre 2003-2008 et est depuis 2009, le Directeur de Cabinet Adjoint du Premier Ministre en charge des Questions Economiques, financières et Monétaires. Les publications du Professeur Mukoko comprennent le livre « Projet d'une Nouvelle Société Zaïroise » (1994) ainsi que les articles dans des journaux académiques.

15. Nagaki, Shiho

Shiho Nagaki est économiste à la Banque Mondiale depuis 2009 pour la République Démocratique du Congo (RDC) et la région de Grands Lac en Afrique. Précédemment, elle a servi comme la Directrice de Programs pour la RDC à l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) et Conseiller spécial des opérations de pays en poste-conflits dans la région de Grands Lacs. Elle a commencé sa carrière de politique de développement économique en Afrique au Ministère des Affaires Etrangères (Tokyo, Japon) et Comité d'Aide au Développement (CAD), OECD (Paris, France). Elle possède une maîtrise à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po, 2003).

16. Ntagoma, Jean-Baptiste

Jean-Baptiste Ntagoma est professeur d'économie à l'Université Catholique de Bukavu (UCB) et directeur du Laboratoire d'Economie Appliquée au Développement (LEAD). Il est titulaire d'un doctorat en Sciences économiques de l'Université Catholique de Louvain (Louvain-la-neuve, Belgique, 2005). Ses travaux de recherche embrasse les thèmes suivants: l'intégration régionale et le commerce transfrontalier, la décentralisation, les finances publiques, la macroéconomie de l'environnement. Il est consultant dans plusieurs institutions économiques et politiques, notamment la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Afrique et conseiller en charge des Stratégies et Perspectives économiques au Ministère des Finances de la République Démocratique du Congo.

17. Ntoya, Gomez D.

Gomez D. Ntoya est Expert macro économiste en charge des questions de l'emploi au Ministère du Plan au sein de la structure qui s'occupe de l'élaboration de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (UPPE-SCRIP) en RDC. Il est titulaire

d'un diplôme de licence en économie mathématique de l'Université de Kinshasa. Il a fait également l'Université d'été sur l'économie du travail au CIF/Turin de l'OIT. A contribué à la mise en place des indicateurs de l'emploi des OMD, pour la zone Afrique avec le BIT/Dakar. Il a été l'un des principaux auteurs du chapitre 2 du volume 2 du CEM. Ses intérêts de recherche principaux sont : l'Economie du travail pour le développement, la gestion de politiques économiques, l'analyse macroéconomique, la gestion et Analyse des projets. Marié et père d'une fille.

18. Ouayoro, Eustache

Eustache Ouayoro est Directeur des Opérations de la Banque mondiale pour la République Démocratique du Congo depuis septembre 2011. Ayant une formation d'Ingénieur, il a rejoint la Banque mondiale en 1996. À la Banque, il a conduit un grand nombre de projets de développement urbain et était Directeur de l'Unité Eau et Développement Urbain entre 2005-2009. Avant sa nomination actuelle, il a servi comme Représentant Résident en Haïti.

19. Souhaid, Anne-Cécile

Anne-Cécile Souhaid est ingénieur civil de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Sa formation théorique a été enrichie par des études supplémentaires en architecture, orientée vers l'urbanisme, et une dizaine d'année d'expérience essentiellement dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports. Elle débute sa carrière à Paris, à l'Atelier Parisien d'Urbanisme sur des projets de réaménagement urbain puis à Londres dans des bureaux d'études où elle acquiert une expertise plus spécialisée en ingénierie du trafic, planification et modélisation des transports. Elle y occupe des postes de chef de projet infrastructure en charge d'études et de projets tels que la stratégie de transport pour le réaménagement de l'Est Londonien, les plans de déplacements de la ville de Kirkuk en Irak et les schémas directeurs des zones industrielles de Konza au Kenya, Lekki au Nigeria et FAL en Arabie Saoudite. Elle est aujourd'hui consultant pour le groupe de la Banque mondiale et intervient en RDC depuis 2009 en particulier sur le programme de Zone Economique Spéciale.

20. Tieman, Alexa

Alexa Tiemann est titulaire d'une maîtrise en administration des affaires et travaille actuellement sur sa thèse de doctorat à l'Université de Saint-Gall en Suisse. Ses recherches portent sur la croissance dans les pays en développement, en particulier sur la qualité d'institutions, l'intégration du commerce et le développement du secteur privé et financier. Auparavant, elle a travaillé pour KPMG en Allemagne et a été consultant pour la Banque mondiale en RDC depuis 2008. Elle a contribué à l'Etude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce (EDIC) et a également travaillé sur d'autres sujets.

21. Tshimenga Tshibangu, Moïse

Moïse Tshimenga Tshibangu a rejoint la Banque mondiale depuis janvier 2011 comme économiste résident, après une expérience de cinq ans en tant qu'économiste en charge de suivi des politiques macroéconomiques au Comité Technique de suivi des Réformes (CTR) du Ministère des Finances. Il est titulaire d'une maîtrise en Analyse économique et développement international dans la spécialité de maîtrise ouvrage publique et privée auprès de l'Université d'Auvergne de Clermont Ferrand en France et d'une licence des sciences économiques de l'Université de Kinshasa en RDC. Il a principalement assurée la relecture du chapitre Diagnostics de la croissance économique en République Démocratique du Congo du volume 1 de cet ouvrage et a été l'un des principaux auteurs du papier sur le concept et l'élaboration du cadre macroéconomique en provinces congolaises.

22. Wolf, George

George Wolf est actuellement le conseiller d'infrastructure pour TradeMark East Africa, une firme consultative de développement se concentrer sur l'intégration régionale en Afrique de l'Est plus large. Avant de rejoindre TMEA à Nairobi, M. Wolf travaillé dans le groupe Solutions Financiales à la Banque mondiale dans Washington DC. Précédemment il était un preneur ferme aux Etats-Unis, se spécialisant en infrastructure de secteur public. M. Wolf a un B.A. en histoire de l'Université de Californie, Berkeley, et un maîtrise de loi et de diplomatie de l'école Fletcher à l'université de Tufts.

Index

A

Accord GATT 123, 152
ARTPC 48, 49

B

bande passante 45, 49, 51, 52, 57, 60, 370
banque commerciale 79, 80
Banque mondiale iii
Banque Mondiale 15, 17, 57, 93, 105, 172,
196, 197, 198, 210, 219, 328, 371,
387, 391
Barrière 172, 185, 186, 193, 198
BIVAC 102, 115, 116, 121, 122, 158, 159
Brenton, Paul 210, 389
Briceño 71, 73, 74, 75, 76, 82, 93, 94, 223,
264
Bucekuderhwa Bashige, Célestin 389

C

centrale d'Inga 16
CEPGL 176, 197, 245
CFMK 4, 21, 23, 28, 39, 73, 75, 76, 117,
121
code des douanes 105, 152, 155
Code du travail 65, 310
COMESA 119, 176, 190, 198, 245
commerce international 31, 104, 127, 153,
156, 173, 178, 231, 234, 236, 237,
389
commerce transfrontalier 99, 172, 173, 175,
176, 177, 178, 181, 182, 184, 185,
187, 188, 189, 198, 199, 234, 238,
243, 253, 367, 390
constitution 28, 321, 322, 323
Constitution de 2006 2, 88, 92
contrat de gestion 14, 16, 19, 86
contrats d'opération et de gestion 86
convention collective 66, 70
corridor 31, 72, 73, 77, 94, 114, 118, 119,
121, 147

D

décentralisation 2, 5, 12, 19, 78, 88, 89, 90,
92
déclaration en douane 124, 155
dédouanement 101, 105, 112, 113, 115,
117, 118, 121, 131, 133, 138, 144,
151, 154, 220
dégradation des forêts 77
DGDA 100, 101, 102, 115, 118, 120, 121,
122, 123, 124, 137, 141, 143, 150,
152, 153, 154, 155, 156, 189, 209,
220, 221, 223, 244, 245, 259, 260
distribution iii
Doing Business 99, 100, 104, 105, 109, 130,
132, 141, 149, 300, 314, 333, 336,
337, 340, 346, 353, 357, 358, 369,
376, 377, 382, 384, 387

E

Échanges Commerciaux 105
échanges interrégionaux 99
échanges transfrontaliers 174, 175, 177,
187, 213, 231, 238, 239, 257
EDIC 98, 99, 114, 119, 121, 123, 127, 152,
153, 158, 159, 162, 163, 251, 326,
367, 394
électricité 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18,
19, 61, 72, 77, 83, 86, 96, 185, 190,
288, 333, 336, 338, 339, 345, 359,
370, 371, 372, 377, 382
énergie 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18,
61, 71, 72, 76, 78, 93, 96, 215, 279,
284, 338, 371
entreprise publique 11, 16, 58
établissements publics 64, 65, 294

F

fibres optiques 45
fleuve Congo 3, 11, 21, 22, 23, 24, 73, 77,
215, 226, 239, 243, 246, 247, 248,
250, 251, 252, 253

Foster 71, 73, 76, 82, 93, 94, 223, 264
 FPI 14, 101, 115, 116, 121, 122, 123, 147,
 157, 158, 159
 FSI 45, 294

G

Galant, Julien 387
 Gécamines 61, 63, 64, 65, 67, 68, 289, 290
 Grands Lacs vi, 170, 173, 174, 175, 176,
 177, 179, 180, 181, 182, 190, 197,
 199, 207, 209, 367
 guichet unique 99, 100, 101, 104, 109, 111,
 112, 151, 152, 153, 156, 244, 251,
 255
 guichet unique électronique 99, 100, 101,
 104, 111, 112, 151, 153, 156

H

hydroélectricité 3, 6, 7, 10, 11, 12, 335, 339

I

indemnité 70
 indice Herfindahl – Hirschman 47
 infrastructures 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 17,
 18, 21, 22, 28, 31, 33, 34, 38, 39, 40,
 41, 42, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53,
 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 71, 72, 73,
 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86,
 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 96, 100,
 102, 105, 120, 143, 144, 153, 157,
 172, 176, 178, 184, 185, 188, 190,
 193, 195, 196, 197, 198, 215, 223,
 241, 242, 243, 244, 251, 252, 253,
 263, 283, 286, 292, 293, 335, 336,
 338, 339, 345, 366, 367, 370, 371,
 384, 392
 infrastructures de télécommunication 2
 infrastructures de transport 3, 31, 71, 157,
 190, 241, 243, 253, 367
 infrastructures énergétiques 3, 6
 intégration nationale 73, 77
 intégration régionale 31, 119, 213, 245, 250,
 254, 368, 389, 390, 395

L

Leontief 41
 Loi sur l'Électricité 6, 9, 14, 19

M

marchés régionaux 128, 173, 177, 250, 392
 modèle géo-spatial 71, 77
 monopole 4, 18, 22, 26, 45, 47, 90, 243,
 244, 263, 339

N

Nagaki, Shiho 393
 nationalisation 61

O

OGEFREM 100, 101, 102, 115, 116, 119,
 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127,
 137, 150, 152, 153, 156, 158, 159,
 163
 OMD 2, 40, 100, 101, 104, 105, 151, 152,
 276, 394
 Organisation Mondiale des Douanes 99,
 390

P

partenariat 12, 14, 35, 50, 58, 59, 79, 81, 97,
 151, 155, 307
 PMEDE 15, 17, 72
 politique commerciale 99, 103, 123, 158,
 162, 189, 389
 postes-frontières 175, 176, 182, 184, 185,
 186, 187, 188, 190, 191, 193, 196,
 198, 199, 207, 208, 209
 PPP 15, 16, 18, 38, 50, 78, 79, 80, 81, 82,
 83, 85, 86, 87, 88, 89, 94, 154, 390
 privatisation 53, 58, 62, 63, 68, 69, 86, 94,
 224, 243, 252, 338, 392
 procédures douanières 113, 115, 149, 186,
 191, 198, 215, 219, 234, 241, 257
 production hydroélectrique 3
 projets d'infrastructures 58, 59, 79, 215,
 263

R

REDD 77, 94
réseau électrique 11, 72
réseau fluvial 22, 249
réseau routier 1, 23, 37, 40, 89, 200, 201,
202, 203, 367
réseaux ferroviaires 22, 23
responsabilité sociale 19, 63, 65
ressources énergétiques 3
ressources environnementales 5
ressources hydroélectriques 1, 3
restructuration des entreprises publiques 5,
60

S

SAPP 10, 16, 17
service public 6, 93
SMIG 65, 69, 315
SNEL 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18,
19, 59, 61, 64, 66, 67, 79, 371, 372
SYDONIA 109, 112, 124, 156

T

Télécommunications 42, 45, 48, 50, 53, 59,
64, 210
téléphonie 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48,
51, 52, 53, 54, 56, 60, 80, 370
trafic aérien 1, 39
transport multimodal 3
transports 5, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 30,
31, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 61, 72,
76, 77, 94, 100, 105, 114, 123, 131,
132, 140, 144, 150, 199, 231, 237,
238, 241, 242, 254, 255, 256, 257,
264, 338, 339, 391, 394

V

vente directe 65

Z

Zaïrianisation 61



BANQUE MONDIALE

Un Etat efficace, des infrastructures fiables, et un secteur privé dynamique ont longtemps été entravés par des obstacles d'économie politique en République Démocratique du Congo. Ce livre est le troisième volume de la série intitulée « Résilience d'un Géant Africain » qui identifie ces obstacles, lesquels empêchent le pays de réaliser son potentiel économique en tant que deuxième plus grand pays en Afrique sub-saharienne, et qui décrit la façon dont ces obstacles peuvent, dans certains cas, être surmontés. La série vise à rendre accessible à un public plus large l'analyse sur les développements économiques du pays, afin de susciter le débat sur l'économie politique de ce géant en puissance.

Le troisième volume est compilé sur le thème « quelles actions transversales nécessaires pour rendre plus concurrentiels les secteurs créateurs d'emplois abordés dans le second volume? ». Le volume se concentre sur les actions dans les secteurs dans lesquels la RDC n'a pas nécessairement un avantage comparatif mais qui doivent être mises en place afin de rendre plus compétitifs les secteurs qui créent des emplois. Plus précisément, ce volume aborde des questions d'infrastructures, de manque des compétences, de la réglementation du secteur privé et du commerce.

“ C'est un hommage à la vision des autorités de RDC que d'utiliser les échanges commerciaux comme un outil en vue de la croissance, du développement et de la réduction de la pauvreté, comme l'avaient envisagé les initiateurs de la démarche Cadre Intégré Renforcé à la fin du siècle dernier. Je suis tout particulièrement satisfaite à la lecture des chapitres qui établissent les possibilités d'échanges et d'intégration régionale. La détermination des bénéfices apportés par les échanges permettra de surmonter les obstacles à court terme et à courte vue pour mieux faciliter les échanges et favoriser le développement de la RDC. ”

Dorothy Ng'ambi Tembo,

*Directrice exécutive,
Secrétariat du Cadre Intégré Renforcé
de l'Organisation Mondiale du Commerce.*

“ Ce livre offre une nouvelle perspective sur de nombreuses questions importantes pour le développement du marché commun de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) ... Ce livre est particulièrement utile dans son traitement du potentiel pour le commerce transfrontalier et l'intégration régionale. Les articles présentés fournissent de nouvelles informations sur la façon dont la politique soutenue par la SADC bénéficiera à la population des Etats membres. En tant qu'économiste Congolaise, j'ai lu ce livre avec beaucoup d'intérêt et j'espère que la politique discutée dans l'ouvrage contribuera au développement de mon pays. ”

Emilie A. Mushobekwa

Secrétaire Exécutive Adjointe à la SADC