

**EN ATTENDANT GODOT ?
POURQUOI LA RÉALISATION DE L'ANNULATION DE LA DETTE
RESTE-T-ELLE EN SUSPENS EN RDC?**

*par Danny Cassimon, François Kabuya Kalala
& Magloire Ntomono-Nzuzi*

Abstract

Through international debt reduction initiatives such as the HIPC initiative and its successor, the MDRI, the DRC stands to receive in principle a substantial reduction of its foreign debt that could be turned into development. However, the actual execution of the agreement-in-principle is dragging on, since the DRC first needs to comply with a set of remaining conditions set by the international donor community. These focus on maintaining macro-economic discipline, the execution of a good PRSP strategy, and improving governance structures, including the quality of public expenditure management. This chapter briefly explains what the DRC stands to gain from this reduction, what has been done with the 'interim' debt relief that the DRC has already received, and details the remaining stumbling blocks on the road to full achievement of the promised debt reduction.

1. INTRODUCTION

Après avoir normalisé ses relations avec la communauté internationale, et avoir obtenu l'éligibilité à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), en conduisant de façon satisfaisante à son terme le Programme intérimaire renforcé (PIR) suivi par les services de la Banque mondiale et du FMI (mai 2001-mars 2002), la République Démocratique du Congo a atteint, en juillet 2003, le « point de décision » de l'Initiative, recevant une réduction de la dette 'en principe', y compris un allègement du service de la dette « intérimaire ». Depuis mi-2003, elle se prépare désormais à atteindre le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE, où le pays recevra cette réduction de la dette de manière irrévocable. Ce point d'achèvement était attendu en 2006, mais a été reporté plusieurs fois, en attendant que le pays satisfasse à l'ensemble de la conditionnalité, compris dans une liste de déclencheurs, notamment axés sur l'exécution de manière satisfaisante de son programme économique triennal, appuyé par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI, et certaines autres conditions dont le début d'exécution d'un « Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté » (DSRP) et la bonne utilisation des ressources libérées par l'allègement pour les dépenses sociales (prioritaires). En plus, grâce au lancement, pendant le sommet du G8 à Gleneagles en 2005, d'une Initiative d'allègement de dette additionnelle, nommée l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), la RDC s'attend à recevoir des réductions supplémentaires de la dette au moment de l'atteinte du fameux point d'achèvement PPTE.

Dans ce cadre, le présent article vise à expliquer les détails de l'accord de principe, et explique le progrès ou le manque de progrès réalisé par une analyse de l'impact de la réduction de la dette dite « intérimaire » dont bénéficie la RDC, avant de se focaliser sur une analyse détaillée du progrès

concernant les différents déclencheurs. La deuxième section présente brièvement le processus des Initiatives PPTE et IADM, le chemin parcouru par la RDC en assurant un accord de principe sur la réduction de la dette, dit « accord de point de décision » et détaille l'ampleur de la réduction de la dette envisagée en fin de route, c'est-à-dire au point d'achèvement PPTE. Puisque la RDC pourrait déjà bénéficier d'une réduction de la dette intérimaire, la troisième section montre les (non-)réalisations de cette réduction intérimaire et nous nous y attelons aussi à une analyse préliminaire des dépenses PPTE réalisées effectivement. La quatrième section présente la liste des déclencheurs concrets et leur état d'avancement dans le cas de la RDC. Ainsi, l'analyse dans ce chapitre complète celle présentée dans celui de Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye¹, en montrant très clairement, pour le cas particulier du dossier de la réduction de la dette, qu'il « *faut faire le point des avancées éventuelles sur le front de la gouvernance dont l'amélioration est une préoccupation fondamentale tant pour la refondation de l'économie congolaise que pour la poursuite de l'appui des bailleurs de fonds à la RDC* ». Elle montre aussi que la communauté internationale essaie de réaliser ces changements sur le plan de la gouvernance, en se focalisant sur des aspects surtout 'technocratiques' de la gouvernance.

2. LA PROBLÉMATIQUE DE L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR ET LES INITIATIVES PPTE ET IADM EN RDC

2.1. Les Initiatives PPTE et IADM

L'objectif de l'initiative PPTE, lancée en septembre 1996 au cours de la réunion annuelle des Institutions de Bretton-Woods (IBW), était de permettre aux pays pauvres très endettés « *d'en finir une fois pour toute avec les opérations de rééchelonnement* » et de reprendre des « *relations normales avec la communauté financière internationale caractérisées par des flux financiers spontanés et des engagements complets* ». Pour cela, et pour la première fois, les créanciers multilatéraux devaient « *entreprendre une action afin de réduire leurs demandes aux pays concernés* », conditionnée par des politiques appropriées pour le pays bénéficiaire. Le renouvellement des demandes d'étalement du programme, apparu après un processus de reconsidération interne et plus fortement après une mobilisation mondiale de l'opinion publique à travers une coalition d'ONG (tel que le Jubilé 2000), a débouché sur une proposition d'élargissement de l'Initiative lors du sommet du G-8 de Cologne ; cette Initiative PPTE renforcée (dénommée PPTE-II) a été approuvée par le FMI et la Banque mondiale lors de leur réunion annuelle en septembre 1999. C'est à présent la norme à travers laquelle la communauté

¹ KABUYA KALALA, F., TSHIUNZA MBIYE, "Gouvernance postélectorale et enjeux de stabilisation et de redistribution en RDC", dans cet annuaire.

internationale se propose de résoudre le problème de la dette pour les pays en développement très endettés.

L'Initiative fonctionne par étapes comme suit : dans une première phase, le pays doit souscrire et adopter les programmes de réforme et d'ajustement appuyés par le FMI et la Banque mondiale. À la fin de cette première phase, une analyse de viabilité de la dette (AVD) est mise en œuvre. Elle a pour objectif de déterminer le profil courant de la dette extérieure du pays concerné. Si le ratio de la dette extérieure après application des mécanismes traditionnels d'allègements de dette est supérieur à 150 %, le pays sera admis pour une assistance au titre de l'Initiative.²

Au plan de la décision, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale décideront formellement de l'éligibilité du pays, ce qui se traduira par l'engagement de la communauté internationale à fournir une assistance au point d'achèvement (voir plus bas), permettant ainsi au pays d'atteindre une soutenabilité de sa dette calculée au niveau du point de décision. La décision d'engagement pour une assistance de la part de la Banque mondiale et du FMI dépendra des actions offertes par les autres créanciers.

Une fois éligible pour une assistance dans le cadre de l'Initiative PPTE, le pays devra faire preuve de bonnes performances dans le cadre d'un programme conjoint FMI/Banque mondiale. La durée de cette seconde période est variable (« flottante ») car elle dépend des résultats de mise en œuvre des réformes structurelles arrêtées au niveau du point de décision, de la capacité du pays à maintenir une stabilité macro-économique, et enfin de l'adoption et de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté développée à travers un large processus participatif. L'utilisation d'un point d'achèvement « flottant » permettra aux pays réalisant des bonnes performances d'atteindre plus vite le point d'achèvement. Durant cette seconde phase, les créanciers bilatéraux aussi bien l'IDA (Association internationale de développement) que le FMI auront généralement prévu de rééchelonner leurs engagements à des conditions favorables, réalisant un allègement ou une réduction de la dette intérimaire. Le reste de l'assistance promise sera fourni en ce point d'achèvement, après la réalisation satisfaisante des conditionnalités (déclencheurs).

Actuellement, le groupe des PPTE compte 41 pays. Parmi ceux-ci, 23 ont atteint le point d'achèvement et ont bénéficié de façon irréversible d'une réduction de la dette³ ; 9 pays⁴, dont la RDC, ont atteint le point de décision,

² Dans le cas particulier des économies très ouvertes (avec un ratio Exportation/PIB supérieur à 30 %) ayant un endettement élevé par rapport aux recettes budgétaires, et ce, malgré l'excellent niveau de recettes mobilisées (au-dessus de 15 % du PIB), le ratio de la dette sur les exportations retenu comme objectif peut être fixé au-dessous de 150 %. Dans ce cas, l'objectif retenu pour le ratio de la dette sur les recettes budgétaires est de 250 % au point de décision.

³ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, São Tomé-et-Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie et Zambie.

⁴ Afghanistan, Burundi, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, République démocratique du Congo, République du Congo et Tchad.

recevant des réductions intérimaires. 9 autres pays ont été classés éligibles mais n'ont pas encore atteint le point de décision⁵.

En juin 2005, le G-8 a proposé que trois institutions multilatérales – le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD) – annulent la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE⁶. L'IADM va plus loin en offrant l'annulation totale de la dette de ces pays afin de libérer davantage de ressources pour les aider à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies. À la différence de l'Initiative PPTE, l'IADM n'envisage pas l'annulation en parallèle des créances bilatérales, ni des créances d'autres institutions multilatérales⁷. Tous les pays post-PPTE ont reçu cette réduction additionnelle en 2006. En outre, les autres pays PPTE, dont la RDC, vont recevoir, sans conditions additionnelles, cette réduction additionnelle IADM au moment même où ils atteignent le point d'achèvement PPTE.

2.2. Problématique de l'endettement en RDC et éligibilité pour les Initiatives PPTE et IADM

La RDC a hérité d'une dette extérieure colossale accumulée surtout par le Zaïre de Mobutu. Depuis 1993, le pays, en rupture avec la communauté financière internationale, avait cessé tous remboursements. Ceux-ci n'ont véritablement repris qu'après la mort de Laurent-Désiré Kabila et à l'arrivée de son fils Joseph. Début 2001, le gouvernement de ce dernier, à la suite des nouvelles orientations relatives à l'ouverture politique et au libéralisme économique, s'est lancé sur la voie de la reprise des relations avec la communauté internationale, y compris particulièrement les IBW.

Le tableau 1 montre la situation de l'endettement du pays au moment de la reprise du rétablissement des relations précitées. L'encours total de la dette s'élevait à 13,9 milliards \$EU (environ 247 % du PIB de 2002), dont environ 10,9 milliards \$EU d'arriérés. Environ 24 % de cette dette étaient dus aux créanciers multilatéraux, 71 % à des créanciers membres du Club de Paris, 3 % à des créanciers non membres du Club de Paris, et 2 % étaient constitués de dettes commerciales et à court terme⁸.

⁵ Comores, Côte d'Ivoire, Erythrée, Népal, République centrafricaine, République kirghize, Somalie, Soudan et Togo.

⁶ Seul le FMI a décidé que tous les pays dont le revenu par habitant est égal ou inférieur à 380 \$EU par an (PPTE ou non PPTE) bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de leur dette envers le FMI, ajoutant le Cambodge et la Tadjikistan à la liste des pays éligibles.

⁷ Cependant, début 2007, la Banque interaméricaine de développement a aussi décidé d'annuler de la même manière ses créances sur cinq PPTE des Amériques.

⁸ Par ailleurs, il est à indiquer que la RDC accumulait environ 52 millions de dollars EU d'arriérés additionnels chaque mois, dont la moitié provenait du service de la dette impayé exigible à moins d'un an et l'autre moitié des intérêts de retard sur les arriérés accumulés.

**Tableau 1. Situation de la dette extérieure de la RDC
(décembre 2001)**

composition de la dette	dette nominale (millions \$EU)	% de la dette	dont arriérés (millions \$EU)	% des arriérés
total	13 879,6		10 925,2	
multilatérale	3 362,5	24,2	1 806,2	16,5
Groupe BM	1 359,7	9,8	317,6	2,9
BIRD	128,0	0,9	128,0	1,2
IDA	1 231,7	8,9	189,6	1,7
BAD	1 186,3	8,5	785,9	7,2
FMI	502,9	3,6	502,9	4,6
Union Européenne	168,1	1,2	79,6	0,7
bilatérale et commerciale	10 380,4	74,8	8 982,3	82,2
Club de Paris	9 779,6	70,5	8 486,4	77,7
autres bilatéraux	435,0	3,1	346,8	3,2
commerciale	165,8	1,2	149,1	1,4
dette à court terme	136,8	1,0	136,8	1,3

Source : FMI, *DRC – Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted poor Countries (HIPC) Initiative*, IMF Country Report 03/267, 2003.

Ces relations ont été consolidées en 2002, après la mise en œuvre du Programme intérimaire renforcé (PIR), exécuté avec détermination, qui visait principalement à stabiliser la situation économique et à jeter les bases d'une reprise de la croissance et de la reconstruction, solides antécédents offrant la garantie que le pays ne tomberait pas en situation d'arriérés envers le FMI ainsi qu'envers l'ensemble de la communauté financière internationale, et du règlement des arriérés envers les IBW.

S'agissant du règlement des arriérés, toute une série d'actions et un dispositif visant l'apurement des arriérés envers ses partenaires extérieurs ont été mis en branle par la RDC, notamment l'exécution satisfaisante du PIR ayant incité les autorités congolaises à s'engager à déposer, depuis juin 2001, un montant mensuel de 100.000 DTS sur un compte de la RDC à la Banque des règlements internationaux (BRI). Ces dépôts ont permis à la RDC de faire face aux obligations impayées envers le FMI. La RDC ne pouvant à elle seule soutenir l'effort, les arriérés envers le FMI, la Banque mondiale et le Groupe de la Banque africaine du développement (BAfD) ont été apurés par des prêts-relais, et les arriérés envers les autres institutions par des mécanismes de consolidations.

La seconde phase a consisté à rétablir les relations avec les créanciers bilatéraux, notamment dans le cadre du Club de Paris. Depuis le dernier accord conclu en 1989, le pays avait accumulé un grand stock d'arriérés. L'accord de septembre 2002 s'est matérialisé par un règlement de ceux dus envers le Club

de Paris, soit une annulation de 4,6 milliards de dollars EU en valeur actuelle. Même si l'accord en question était officiellement considéré comme un accord de rééchelonnement des flux, il couvrirait la majeure partie de la dette au Club de Paris (9,9 milliards de dollars) étant donné l'inclusion des arriérés qui s'étaient accumulés depuis le dernier accord passé avec le Club, en 1989. Dans ce cas, le RDC a reçu un traitement exceptionnel, car en principe dans le cadre PPTE l'annulation des arriérés ne se matérialise qu'au point d'achèvement.

Ces opérations de consolidation de la dette extérieure de la RDC, liées à la mise en oeuvre d'un *staff-monitored program* avec le FMI dans le cadre du PIR (juin 2001 – mars 2002), suivi en avril 2002 par le PEG (un programme triennal appuyé par la FRPC), permettaient à la RDC de répondre aux conditions de la première phase de l'Initiative PPTE.

Dès le début de cette dernière, le pays était sur la liste, étant donné qu'il était éligible aux crédits IDA et avait une dette insoutenable, dépassant le seuil critique de 150 % selon les estimations préliminaires. Après les opérations de rétablissement des relations, de février à mars 2002, une mission conjointe FMI et Banque mondiale avait procédé à l'Analyse de viabilité de la dette (AVD) de ce pays. Les résultats de cette analyse ont indiqué que la RDC devrait prétendre à un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée à un point de décision possible au début de 2003, puisque que la situation de sa dette extérieure serait insoutenable après l'application des mécanismes traditionnels du traitement de la dette.

En même temps, la communauté internationale, et les Institutions de Bretton Woods en tête, ont estimé que le pays avait établi des antécédents positifs d'exécution de réformes et de bonnes politiques économiques (*track record*) à travers notamment quelques revues trimestrielles positives dans le cadre des programmes suivis et appuyés par le FMI et la Banque mondiale et par l'élaboration d'un DSRP intérimaire.

Le point de décision de l'Initiative, initialement prévu en mars 2002, a été atteint le 24 juillet 2003. Sur la base de l'analyse AVD, l'accord de point de décision jugeait que le pays nécessiterait une réduction de la dette de 10 milliards de dollars en termes nominaux (soit 6,3 milliards de dollars en valeur actuelle) afin de réduire la dette à un niveau soutenable. Le principe de répartition « équiproportionnelle » évoque une répartition juste entre les différentes classes de créanciers. Le tableau 2 montre le stock de la dette, en valeur nominale et en valeur actuelle nette (VAN)⁹, au moment du point de décision, et les détails de la répartition exacte de l'allègement total. Ce tableau montre que la partie multilatérale est estimée à environ 2,5 milliards de dollars (dont 831 millions de dollars envers l'IDA, 905 millions envers la BAD et 472

⁹ La taille nominale d'un prêt dû n'est pas le seul facteur qui détermine la charge de la dette. Le taux d'intérêt et la maturité du prêt sont aussi importants. C'est pourquoi les économistes préfèrent mesurer la dette non à travers sa valeur nominale mais à travers sa valeur actuelle nette (VAN), qui est une somme actualisée des paiements futurs dus (principal et intérêt). Pour des prêts commerciaux, la VAN est égale à la valeur nominale, mais inférieure pour un prêt concessionnel.

millions envers le FMI). La partie bilatérale se chiffre à environ 3,7 milliards de dollars (dont 3,5 milliards envers le Club de Paris) ; le solde d'environ 160 millions de dollars est attribuable aux créanciers commerciaux.

Afin de recevoir cette réduction de la dette envisagée de façon irréversible au moment du point d'achèvement, le pays devrait respecter certaines conditionnalités concernant la bonne performance macro-économique et structurelle et l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté élaborée à travers un large processus participatif. La durée de cette seconde période est variable (« flottante ») car dépendante des résultats de mise en œuvre de ces conditions. Il est important de noter que dans la période où le pays élabore ces réformes, donc entre le point de décision et le point d'achèvement, il bénéficie déjà de réductions de la dette, intitulées « intérimaires ». Avant d'analyser en détail l'évolution de mise en œuvre de ces conditionnalités en RDC jusqu'à présent, la section suivante présente une analyse préliminaire de l'impact « intérimaire » de cette réduction intérimaire.

Tableau 2. Valeur actuelle de la dette RDC (2002) et réduction PPTE envisagée (en valeur actuelle nette, VAN), en millions de dollars

composition de la dette	dette nominale	valeur actuelle (VAN)	réduction envisagée PPTE (en VAN)
total	10 659	8 404	6 311
multilatérale	3 591	3 084	2 474
dont IDA	1 512	1 037	831
BAD	1 136	1 128	905
FMI	571	588	472
bilatérale et commerciale	7 068	5 320	3 837
Club de Paris			3 457
avant accord CdP	6 353	4 608	
(après accord CdP)		(4 310)	
autres bilatéraux	437	433	219
commerciale	279	279	161

Source: FMI, *DRC – Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted poor Countries (HIPC) Initiative*, IMF Country Report 03/267, 2003.

3. ANALYSE PRÉLIMINAIRE DE L'IMPACT DE LA RÉDUCTION INTÉRIMAIRE

L'innovation principale apportée à l'Initiative PPTE-II consiste à consacrer les ressources libérées par les allègements à la lutte contre la pauvreté. Il est donc important de mettre en place des mécanismes et des dispositifs qui permettent de transférer les ressources PPTE aux dépenses

prioritaires. Puisque le pays reçoit déjà un allègement intérimaire, les mécanismes devaient être mis en place au moment du point de décision. Dans le cas de la RDC on a décidé d'assurer le transfert par l'utilisation d'un fonds de pauvreté comptable. Il s'agit d'un « compte spécial PPTE » logé à la Banque centrale du Congo (BCC). Ce compte est alimenté au fur et à mesure que les échéances de la dette annulée tombent. Et les allègements de la dette qui y sont versés servent au financement des dépenses pro pauvres.

Limitons-nous d'abord à l'analyse du service de la dette avant et après le moment du rétablissement des relations, y compris les réductions de la dette, comme présenté dans le tableau 3.

**Tableau 3. Service de la dette et apport nouveau
(millions de dollars, sauf indications contraires)**

	1998-9	2000-1	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SD payé (pré-PPTE)	1.9	0	34.2	166	163	154	80			
SD dû (post-PPTE)								243	495	585
en % exp.	0.2		2.9	11.2	8.2	6.4	9.3	8.4	15.0	16.5
en % du PIB	0.0		0.6	2.9	2.5	2.2	0.9	2.7	3.6	3.8
SD dû (post-IADM)								243	360	424
Allègement total	0	0	0	282	305	380	461	564	620	621
Flux bruts		230	489	623	716	1170	915	973		
en % du PIB		4.5	8.6	10.9	11.4	16.5	10.9	10.8		
APD nette totale (hors allègement de la dette)	98	139	907	411	788	998				

Source : IDA & FMI, *HIPC Initiative and MDRI – Status of Implementation*, 27 septembre 2007 (tableau 2) ; OCDE/CAD (chiffres APD) et calculs des auteurs. SD = service de la dette.

Le tableau montre le service de la dette effectivement payé pendant la période précédant la réussite du point d'achèvement PPTE (ce qui est encore envisagée dans les calculs montrés dans le document FMI et IDA pour l'année 2007), et montre aussi les montées dues en principe après avoir atteint le point d'achèvement PPTE. En outre, il montre aussi le service de la dette post-IADM, tenant compte de la réduction additionnelle reçue dans le cadre de cette initiative, dans l'hypothèse que cette réduction affectera le service de la dette à partir de l'année 2008. Le pays ne remboursant pas ses dettes avant le rétablissement des relations et l'accord PPTE, le tableau montre que cela a fortement augmenté le fardeau du service de la dette effectivement versé, à partir de 2002, jusqu'à environ 150 millions de dollars par an. En 2006, le pays n'a effectivement payé que la moitié de son service dû, 80 millions de dollar au

lieu de 155 millions de dollars). Dès 2007, les chiffres montrent le service de la dette dû après la réduction de la dette PPTE. Malgré un allègement considérable du service de la dette (ajoutant aussi la réduction IADM), montré dans la dernière ligne de la première partie du tableau, le service post-PPTE est supérieur à celui de la période pré-PPTE, tenant compte aussi des engagements de prêts additionnels que la RDC a contracté entretemps.

En outre, le tableau montre aussi très clairement que les accords de réduction de la dette ont réussi à démarrer l'ensemble des flux venant de l'extérieur : l'apport net extérieur et l'APD total dépassent fortement les flux 'pré-régularisation', même si les décaissements effectifs sont inférieurs aux montants projetés.

Le tableau 4 ci-après donne le détail des allègements PPTE (et IADM) et le lien avec l'impact sur les ressources (additionnelles) disponibles au niveau du budget. Le tableau veut surtout démontrer la différence entre les montants d'allègements accordés 'sur papier' (comptables) et l'incidence sur l'ensemble des ressources (budgétaires) libérées par cet allègement. Notons que les chiffres dans le tableau 4 sont les chiffres les plus actuels renseignés dans le document officiel le plus récent du FMI de mi-2006 ; à cause des dérapages, les chiffres présentés surestiment l'allègement de la dette réellement obtenu par la RDC à partir de l'année 2006.

Tableau 4. Allègement total PPTE et IADM contre épargnes et dépenses budgétaires (RDC – millions dollars)

	2003 (act.)	2004 (act.)	2005 (est.)	2006 (proj.)	2007 (proj.)
- Allègement consolidation conditions Naples	118	57	32	0	0
- Allègement CMI	111	124	62	0	0
- Allègement PPTE	141	175	270	351	392
- Allègement supplémentaire bilatéral	22	74	78	110	112
- Allègement IADM	-	-	-	-	-
Allègement total	282	305	380	461	504
Alimentation Compte PPTE	17,5	93,2	204,1	0	0
Dépenses actuelles PPTE	0	5,7	47,7*	44,7*	16,5**

IMF (2006), *RDC – Third review of the PRGF*, et données reçues des autorités congolaises. L'alimentation du compte PPTE se réfère à la partie d'allègement total qui devrait être 'compensée' comme dépenses vérifiables additionnelles dans les secteurs prioritaires tel que défini dans le DSRP. En ce qui concerne la RDC, cette partie se limite aux allègements bilatéraux PPTE (l'allègement bilatéral supplémentaire non inclus) et la partie des allègements multilatéraux fournis sous forme de dons.

(*) Situation TOFE. (**) Situation à fin février 2007.

En analysant le détail du tableau 4, il est clair qu'il y a un grand décalage entre l'allègement de la dette obtenu par la RDC 'sur papier' et la partie de l'allègement total qui doit être versée dans un compte PPTE, indiquant le montant des ressources effectivement libérées dans le budget et qui

sont donc disponibles pour le financement des dépenses (pro pauvres) additionnelles. Dans les années 2005 et 2006, moins de 20 % de l'allégement comptable représentent des ressources budgétisées. En outre, le tableau 4 montre aussi la grande différence entre le montant des ressources disponible dans le compte, et les réalisations effectives, sous forme de dépenses additionnelles pro pauvres. Dans la section 4.2, une analyse plus détaillée de l'utilisation des ces ressources est menée.

4. ANALYSE DES REPÈRES DU POINT D'ACHÈVEMENT DE L'I-PPTE

Les commentaires qui suivent détaillent la réalisation des 7 repères du Point d'achèvement de l'Initiative PPTE. Cette analyse essaie d'actualiser l'appréciation faite en juin 2007 par les services du FMI.¹⁰

4.1. Le Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSCR)

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

Le DSCR complet a été approuvé en mai 2007 par les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI. Le plan d'action de la mise en œuvre du DSCR, le plan de communication pour sa vulgarisation ainsi que les DSCR provinciaux sont en cours de finalisation. Par ailleurs, l'observatoire de la pauvreté et de l'inégalité a été mis en place. En attendant, le gouvernement a élaboré un plan d'action prioritaire pour la période allant de juillet 2007 à décembre 2008. À la réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds, les partenaires au développement se sont engagés, en novembre 2007 à Paris, à contribuer au financement de la mise en œuvre du DSCR à concurrence d'au moins 4 milliards de dollars.

4.2. La performance macroéconomique

Il est attendu de la RDC le maintien d'une performance macroéconomique satisfaisante au cours de la période intérimaire menant au point d'achèvement.

Comme on le sait, à la suite de dérapages qui ont marqué l'exécution du Programme économique du gouvernement (PEG) en 2005 et 2006, l'accord

¹⁰ FMI, *DRC: 2007 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the DRC*, IMF Country Report 07/327, septembre 2007, tableau 8, p. 26.

sur la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) a été suspendu à la fin du mois de mars 2006. Ce qui a entraîné le non-décaissement des appuis budgétaires de 180 millions de dollars EU attendus par la RDC au cours de l'exercice 2006, ainsi que le non-accès à l'appui à la balance des paiements du FMI évalué à 27 millions de DTS. À la place, le gouvernement a dû exécuter, d'avril à décembre 2006, un Programme relais de consolidation (PRC) dont l'exécution s'est révélée peu satisfaisante à cause essentiellement du contexte conduisant aux élections générales dans le pays.

Le nouveau gouvernement post-électoral a exécuté à son tour un Programme de référence suivi par les services du FMI (PSSF), qui a couvert la période allant d'avril à décembre 2007. Bien que ce programme ait connu des difficultés au départ, il a finalement permis de stabiliser le cadre macroéconomique à la fin décembre 2007. En effet, après s'être située à 18,2 % en 2006, l'inflation s'est ralentie à 9,96 % à fin décembre 2007 contre un objectif initial de 12 %. Par ailleurs, le taux de change s'est établi à 502,99 francs congolais pour 1 \$EU à fin décembre 2007, contre 503,4 francs congolais à la fin décembre 2006. Il en a résulté une faible appréciation de 0,34 % entre ces deux périodes.

Depuis décembre 2007, le Gouvernement a entamé des négociations avec le FMI en vue de conclure un nouveau programme triennal soutenu par un accord de financement au titre de la FRPC. Le Mémorandum des politiques économiques et financières devant couvrir la période de 2008 à 2010 est en cours de finalisation. La conclusion d'un nouveau programme avec le FMI semble cependant être conditionnée, notamment, par la poursuite des efforts de redressement des finances publiques d'ici juillet 2008 et la clarification des accords de coopération conclus récemment par la RDC et un consortium d'entreprises chinoises.

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

Concernant le troisième repère, il est attendu du gouvernement de la RDC une utilisation satisfaisante et dûment documentée de l'épargne budgétaire dégagée par la réduction du service de la dette pendant la période intérimaire, pour augmenter les dépenses pro pauvres en accord avec les priorités du DSRP-I. Un audit externe sur l'utilisation des ressources PPTE a été organisé par le gouvernement. Les résultats de cet audit réalisé par un cabinet d'audit international indiquent, au regard des faiblesses constatées, que d'importantes corrections doivent être apportées dans les utilisations de celles-ci.

En effet, constate le cabinet d'audit, « *la quasi-totalité des dépenses sur les ressources PPTE pour les exercices 2003-2004 et 2005 ont été irrégulièrement gérées et ce en dehors du respect de la définition de dépenses 'pro pauvres' et des règles de passation des marchés publics d'application légale en République Démocratique du Congo* ». En outre, la définition trop large de la dépense à prendre en charge par les ressources de l'initiative PPTE a

permis aux ministères et autres services de l'État d'engager « *des besoins inappropriés à la dépense pro pauvre* ». Sur un total des ressources mobilisées de 135,9 milliards de FC en 2003-2005, des dépenses de l'ordre de 81,5 milliards de FC ont été engagées. De ce dernier montant, le cabinet d'audit a relevé des dépenses non-éligibles de 36,4 milliards de FC, soit 44,7 % du total. D'autres dysfonctionnements ont été constatés au niveau du Comité consultatif de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté durant la période sous revue.

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

4.4. Gestion des dépenses publiques

Quant au quatrième repère, il est attendu du gouvernement de la RDC (a) la mise en vigueur d'un système budgétaire moderne, fournissant des informations depuis l'engagement jusqu'au paiement et permettant le suivi des instances de paiement et des arriérés ; (b) l'adoption et la mise en vigueur d'une comptabilité publique en partie double ; (c) la production des rapports trimestriels d'exécution budgétaire selon les classifications économique, administrative et fonctionnelle.

À ce jour, les procédures d'exécution des dépenses de l'engagement jusqu'au paiement sont appliquées suivant les mécanismes de la chaîne de la dépense. Conformément à une instruction du 17 juin 2005 du Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement (DTO), la Banque centrale du Congo (BCC) effectue les paiements de l'État par virement bancaire en domiciliant les titres de paiement aux guichets des banques endéans les 48 heures après leur réception. La transmission par liaison informatique des avis de débit et de crédit de la BCC au Trésor respecte le délai de 48 heures après tout mouvement de compte. Toutefois, ce délai est parfois dépassé suite à certaines pannes techniques observées au niveau des installations de la BCC. Cependant, il y a lieu de relever qu'une bonne partie des dépenses urgentes payées ne passent pas par la chaîne.

En outre, un cadre réglementaire a été adopté en 2005, et une Division de la centralisation de la comptabilité du trésor (DCCT) est établie à la DTO. La DCCT n'est pas encore en mesure de produire les balances en temps réel, étant donné que la tenue de la comptabilité auxiliaire au sein des régies est en cours d'installation et que les avis de débit et de crédit de la BCC sont transmis en retard. Les balances de comptes provisoires jusqu'au mois de mai 2007 ont été produites. Les enregistrements comptables des dépenses de juin à décembre 2007 sont en cours en attendant que la BCC transmette les avis de crédit pour la même période. Le délai requis de 30 jours après la fin de chaque mois pour la publication des États de suivi budgétaire (ESB) n'est pas respecté suite à la transmission tardive des données par les agences d'exécution et la BCC.

4.5. Gouvernance et prestation des services dans les secteurs prioritaires

Dans le cadre de ce cinquième repère, il est exigé d'une part l'achèvement d'un exercice spécifique de suivi budgétaire pour les dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural et des infrastructures caractérisé par : (i) un suivi détaillé des dépenses pro pauvres ; (ii) une évaluation par les bénéficiaires de la qualité des services rendus ; (iii) une évaluation par les prestataires des contraintes à la provision effective et efficace des services. D'autre part, il est exigé l'adoption et la mise en vigueur d'un nouveau code des marchés publics et des décrets/arrêtés principaux d'application.

Il y a lieu de signaler que la Banque mondiale a mené, en juin 2007, dans le cadre du Projet d'appui à la réhabilitation du secteur de la santé (PARSS), une étude sur le financement des services de santé en provinces, en vue de comprendre la manière dont les fonds publics alloués à la santé sont actuellement utilisés, tout en dégageant l'impact sur les frais supportés par les ménages. Les résultats de cette étude ont servi de base à la rédaction du chapitre santé de la revue des dépenses publiques préparée conjointement par le gouvernement et la Banque mondiale. Ce chapitre a été finalisé au début du mois de novembre 2007.

Par ailleurs, le projet de loi portant code des marchés publics, élaboré par un cabinet d'avocats français, a été adopté en avril 2006 par le Comité de pilotage du COREMAP (Comité de réforme des marchés publics). Ses textes d'application (projets de décrets portant création de nouvelles institutions, manuel de procédures de passation et d'exécution des marchés, documents type d'appel d'offre) ont été validés en octobre 2006. Le projet de loi portant code des marchés a été transmis au gouvernement au cours du second semestre 2007, pour examen et transmission au Parlement avant sa promulgation. Le démarrage de la réforme proprement dite aura lieu au deuxième semestre 2008.

4.6. Secteur social et rural

Le sixième repère porte sur l'adoption des stratégies sectorielles satisfaisantes et des plans de mise en œuvre y relatives pour la santé, l'éducation et le développement rural. La stratégie sectorielle de la santé (Stratégie de revitalisation du système de santé, SRSS) a été finalisée en mars 2006 et intégrée dans le DSCR. L'ébauche de la stratégie du secteur de l'éducation a été intégrée dans le DSCR, en attendant l'élaboration de la stratégie globale qui sera préparée par la Commission nationale de la stratégie de l'éducation (CNSE) dans le cadre du Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation (PARSE), financé par la Banque mondiale. L'accord de don du projet a été signé le 8 juin 2007 et est entré en vigueur le 12 janvier 2008. Les travaux de la commission précitée devront démarrer dans les douze mois à compter de la date de la mise en vigueur du projet.

Quant à la stratégie sectorielle pour le développement rural, elle a été validée, avec l'appui de la BAD, au cours des ateliers préparatifs du symposium du développement rural en RDC, organisé en octobre 2006 à Kisantu (Bas-Congo). Cette stratégie s'articule autour des quatre principaux axes suivants : (i) l'amélioration de l'accès aux infrastructures de base ; (ii) la promotion des organisations d'auto-gestionnaires et communautés de base ; (iii) la coordination technique multisectorielle, et (iv) la valorisation des ressources locales. Les actions suivantes devront être menées, à savoir : la réforme agraire, l'implantation des radios communautaires dans chaque territoire de la RDC, la valorisation du service de l'habitat rural et l'électrification rurale par l'exploitation des énergies renouvelables.

4.7. Gestion de la dette

Le septième repère concerne l'installation et l'activation complète d'un système informatique de gestion et de suivi de la dette, couvrant toute la dette publique et la dette garantie par l'État, de même que la dette des entreprises publiques non garantie par ce dernier. Un tel système doit être capable, d'une part, de produire des projections mensuelles du service de la dette et de prendre en compte les décaissements récents ainsi que les données sur l'exécution du service de la dette et, d'autre part, de permettre la centralisation des informations sur la dette dans un centre unique. Par ailleurs, les projections mensuelles du service de la dette devront être publiées à l'avance sur une base trimestrielle.

Les travaux pour l'installation et le fonctionnement d'un système informatique de gestion et de suivi de la dette publique se poursuivent au niveau de l'Office de gestion de la dette publique (OGEDep), avec deux logiciels complémentaires (SYGADE pour la gestion du portefeuille d'endettement et DSM+ pour les analyses de viabilité de la dette). Une partie importante des activités y relatives ont été réalisées.

Le logiciel SYGADE, qui se trouve à sa phase d'expérimentation, dispose d'une base de données complète contenant toutes les données relatives aux accords et conventions de prêts extérieurs et réaménagement de la dette extérieure, à l'exception de nouveaux prêts ainsi que toutes les données relatives à la dette intérieure conventionnée. Les données relatives à la dette intérieure non conventionnée feront l'objet d'un enregistrement après leur retraitement. Les formations sur le SYGADE et le DSM+ ont été réalisées.

À ce jour, la question de la centralisation des informations sur la dette dans un centre unique connaît quelques contraintes dues au fait qu'il n'existe pas un circuit formel de circulation d'informations relatives à la dette publique. À ce sujet, un décret portant renforcement du rôle centralisateur de l'OGEDep en matière d'endettement public est en cours de préparation par une équipe d'experts au niveau du ministère des Finances pour sa transmission au Premier ministre pour signature. En outre, l'OGEDep est confronté aux difficultés pour la production des rapports statistiques et analytiques sur la dette.

5. CONCLUSIONS

L'amélioration de la situation économique et financière de la RDC d'ici juillet 2008 pourra permettre à ce pays de conclure un nouveau programme triennal avec le FMI appuyé par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. En perspective, l'exécution satisfaisante de cet éventuel programme donnerait à la RDC la chance de bénéficier de l'annulation de plus de 9 milliards de dollars américains de sa dette extérieure, évaluée, fin décembre 2007, à 11 milliards de dollars américains. L'enjeu est immense, mais le sont tout autant les efforts qui doivent être accomplis pour surmonter les échecs antérieurs, afin d'éviter que la RDC et sa population n' 'attendent Godot'.

Anvers et Kinshasa, mai 2008