

Macro Dev

République démocratique du Congo : les prémices de la transformation d'un système économique

Auteure

Luciana Torrellio

Table des matières

Résumé analytique	p. 3	3. Des comptes externes en amélioration et des réserves à reconstituer	p. 19	5. Persistance des défis bancaires et financiers et nouveau paradigme monétaire	p. 31
1. Un modèle économique en plein essor mais exposé aux fluctuations des cours des matières premières	p. 7	3.1 – Une position extérieure renforcée à court terme mais fortement exposés aux cours internationaux	p. 20	5.1 – Le système financier congolais a fait de réels progrès au cours de la dernière décennie mais reste sous-développé.	p. 32
1.1 – Un modèle économique fortement dépendant du secteur minier	p. 8	3.2 – La liquidité externe s'améliore mais les défis sont encore nombreux	p. 21	5.2 – Les ratios de rentabilité se sont alors progressivement dégradés, en revanche les indicateurs de liquidité restent bons	p. 33
1.2 – En dépit de l'enrichissement rapide du pays, les indicateurs socio-économiques restent faibles	p. 11	4. La situation budgétaire au défi des enjeux de fiscalité	p. 25	5.3 – Une politique monétaire à l'épreuve de la dollarisation de l'économie	p. 35
1.3 – Des défis socio-économiques persistants, auxquels ni le politique ni l'économique n'ont été en mesure de répondre jusqu'à présent	p. 13	4.1 – La faible mobilisation fiscale reste un enjeu majeur pour les finances publiques congolaises, mais les premières réformes engagées confortent des perspectives favorables.	p. 26	Liste des sigles et abréviations	p. 37
2. Une économie exposée au risque climatique et aux défis de la transition bas carbone	p. 15	4.2 – La dynamique de la dette publique est maîtrisée et bénéficie d'une conjonction de facteurs favorables qui contribuent à sa soutenabilité	p. 28	Bibliographie	p. 39
		4.3 – Stratégie d'endettement à moyen terme et viabilité de la dette	p. 30		

Résumé analytique

L'histoire de la République démocratique du Congo (RDC) a été marquée par des crises politiques et économiques en cascade dont la guerre civile de 1998-2002 marque le point d'orgue. En 2002, l'économie a réussi à enregistrer un taux de croissance positif après treize ans de récession marqués par un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de -5,6 %, alors que le secteur minier a commencé à s'affirmer comme étant le principal moteur de l'économie. Cette croissance a été soutenue par des flux massifs de ressources en provenance des bailleurs internationaux qui ont été consacrés à la consolidation de la paix, à la reconstruction des infrastructures du pays et à la revitalisation de l'industrie minière. Toutefois, la fin du super cycle des matières premières a entraîné un ralentissement de l'économie de la RDC. En effet, frappée à la fois par la chute brutale des cours et de la demande mondiale des matières premières ainsi que par les incertitudes politiques liées au retard du processus électoral et au retrait de la coopération au développement, la croissance économique a fortement décéléré à partir de 2016. Toutefois, la RDC a récemment connu plusieurs évolutions qui lui ont permis d'améliorer le fonctionnement de son système économique. Les élections présidentielles de décembre 2018 ont marqué la première alternance pacifique du pouvoir, avec l'élection de Félix Tshisekedi pour succéder à Joseph Kabila. Le pays connaît depuis lors un environnement politique relativement stable avec une fenêtre d'opportunité ouverte en premier lieu par le rétablissement des relations avec le FMI en juin 2021, neuf ans après l'interruption du dernier programme, ce qui témoigne d'une volonté de conciliation de la part des autorités. Par ailleurs, le boom minier, notamment autour du cobalt et du cuivre, deux minerais clés pour la transition énergétique, ouvre des perspectives favorables pour le modèle économique congolais ainsi qu'une dynamique politique plus propice aux réformes et qui vient conforter les perspectives d'assainissement des finances publiques.

Les réformes amorcées par le gouvernement avec l'appui du FMI sont nombreuses et ambitieuses. Elles concernent notamment l'amélioration du climat des affaires, la lutte contre la corruption mais aussi des mesures pour accroître les recettes fiscales ainsi que l'amélioration de la crédibilité budgétaire des autorités, ou encore l'amélioration de l'indépendance de la Banque Centrale du Congo (BCC) et la stabilisation du cadre monétaire et financier.

L'évolution de la situation politique en RDC influence très significativement la situation sécuritaire du pays qui a connu une dégradation alarmante à l'approche des élections nationales qui devraient se tenir en 2023. Ainsi, alors que l'inquiétude quant au risque d'un glissement du calendrier électoral demeure, les élections pourraient remettre en cause la capacité du pays à faire passer des réformes et accentuer les tensions sociales en cas de difficultés pendant la période électorale. De plus, une remise en cause du processus démocratique pourrait exposer le pays à un retrait des bailleurs internationaux. Toutefois, à ce stade, les travaux de préparation de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) semblent avancer, même si un glissement de la date des élections maintenant prévues en décembre 2023 est à envisager.

Un autre facteur contraignant la croissance économique à des risques baissiers a trait à la dégradation de la situation sécuritaire. La partie est du pays reste vulnérable face à certains groupes armés encore présents. La persistance de ce risque de conflit risque d'entraîner une pression sur les dépenses sécuritaires et d'évincer des dépenses d'autres natures pourtant nécessaires à la croissance économique. L'adhésion de la RDC à la communauté des États d'Afrique de l'Est (EAC) le 11 juillet 2022, le processus de paix appelé Processus de Nairobi (un cadre de discussion entre les groupes armés actifs et le gouvernement de la RDC), les déclarations du Secrétariat Général de l'ONU ainsi que celles du président français tenues lors de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2022 sur la nécessité d'un dialogue incluant les pays frontaliers, montrent l'intérêt de la RDC et de la communauté internationale à privilégier la réconciliation dans cette région des grands lacs en appuyant le processus de l'accord de « désescalade » décidé à Luanda et soutenu par les pays africains de la sous-région.

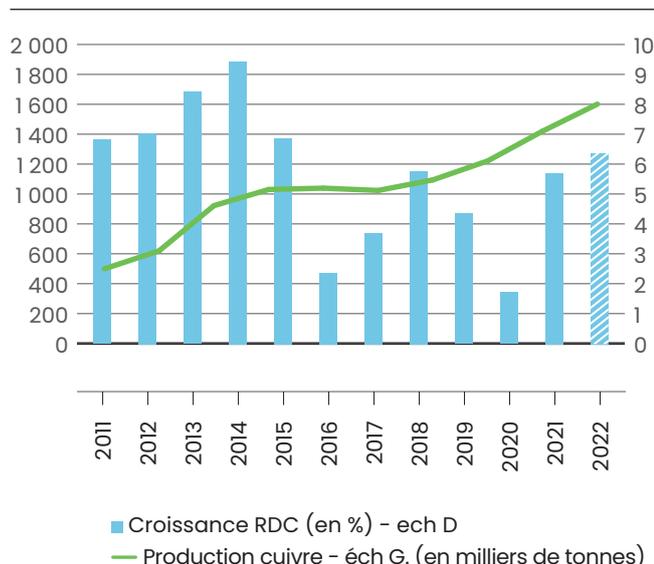
Le modèle économique congolais présente donc encore certaines fragilités. Les perspectives d'amélioration de la situation socio-économique sont contraintes par un modèle de croissance encore trop peu diversifié, dont les efforts pour réduire la dépendance aux industries extractives sont pour l'heure limités dans leurs effets et ne suffisent pas à réduire l'exposition du pays aux chocs externes. On note toutefois l'émergence de certains secteurs de l'économie (notamment le secteur bancaire, les télécommunications, la distribution et le secteur de la construction) qui représentent ensemble un peu moins de 50 % du PIB de la RDC, le reste du PIB étant généré par le secteur minier. Dans le même temps, tous les indicateurs de développement social et humain se sont très fortement dégradés, conséquence directe de la longue succession de conflits et d'instabilité politique depuis l'indépendance obtenue en 1960. La situation ne s'est guère améliorée depuis la fin des guerres du Congo (1996-97, 1998-2003), conséquence d'un modèle de croissance peu inclusif tiré par le secteur extractif, et marqué par de fortes inégalités et des dépenses publiques encore peu redistributives. Ainsi, il s'agira de poursuivre les réformes initiées par le programme FMI, dont une meilleure exécution budgétaire – en particulier des dépenses – semble nécessaire pour favoriser une croissance plus inclusive et soutenable pour la RDC.

1. Un modèle économique en plein essor mais exposé aux fluctuations des cours des matières premières

1.1 – Un modèle économique fortement dépendant du secteur minier

La RDC a hérité de l'époque coloniale une forte spécialisation de son économie dans le secteur minier. Les estimations sur la production entre 1908 et 1960 montrent que les prélèvements des richesses ont été très importants mais avec peu de retombées positives sur le développement du pays avant et depuis son indépendance. De la même façon, une décomposition sectorielle de la valeur ajoutée de l'économie congolaise sur la période récente fait apparaître que la part du secteur minier dans l'économie reste significative et encore en progression.

Graphique 1 – Prix du cuivre et environnement économique



Sources : BCC, Comptes Nationaux, WEO, calculs de l'auteur

De 2002 à 2015, la RDC a réussi à dégager une croissance remarquable et supérieure à la moyenne africaine. En 2002, et pour la première fois en 13 ans, l'économie enregistrait une croissance de 2,9 % ; partant d'une faible base (PIB nominal de près de 7,4 Mds de dollars en 2001 contre environ deux fois plus au début des années 1990). Le taux de croissance se situait autour de 6,3 % sur la période 2002-2015, avec un pic de 9,5 % en 2014. Le secteur minier a été le principal moteur de l'économie congolaise, ayant contribué à hauteur de 49,5 % à la croissance en 2014. Cette croissance a été soutenue par des flux massifs de ressources des bailleurs internationaux qui ont été consacrés

à la consolidation de la paix, à la reconstruction des infrastructures du pays et à la revitalisation de l'industrie minière. En effet, le taux d'investissement global en RDC entre 2010 et 2015 a atteint 19,7 % du PIB alors que le taux d'investissement public ne dépassait pas les 3 %. Toutefois, la prégnance du secteur minier constitue également une source de fragilité majeure pour l'économie qui fluctue ainsi au gré des évolutions de la production et des cours internationaux – principalement celui du cuivre (graphique 1).

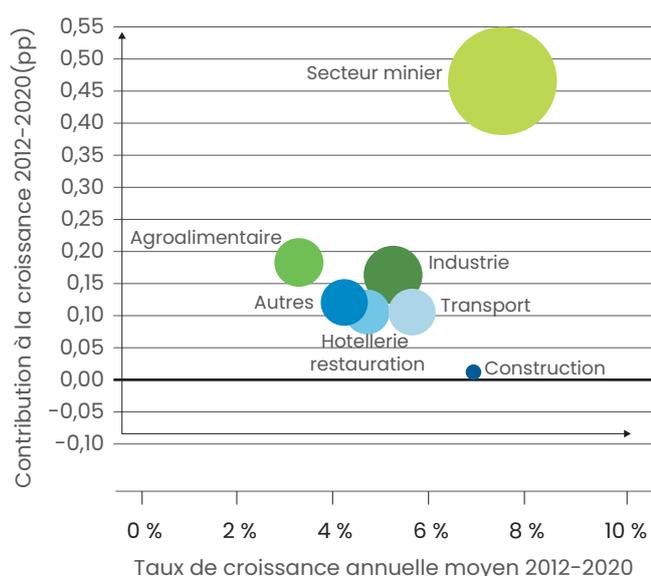
La fin du super cycle des matières premières entre 2015 et 2018 a entraîné un ralentissement de l'économie congolaise. En effet, frappée à la fois par la chute brutale des cours et de la demande mondiale des matières premières ainsi que par les incertitudes politiques liées au retard du processus électoral et au retrait de la coopération au développement, la croissance économique a fortement décéléré. Ainsi, le taux de croissance réel du PIB qui était à 6,5 % en 2015 a chuté en 2016 à 2,4 %.

Le rebond des cours mondiaux en 2018 a favorisé une hausse de la production des principaux métaux d'exportation du pays avec un pic à 111 358 tonnes en 2018 pour le cobalt (+35 % par rapport à 2017) et une augmentation de 12 % de la production de cuivre (pour atteindre 1 221 648 tonnes), résultat d'une demande en forte progression pour l'industrie des batteries automobiles électriques (+39 %, passant de 71 000 USD/tonne à 97 000 USD/tonne) et de la hausse du cours du cuivre (+60 % à 7 100 USD/tonne). La croissance a donc commencé à se redresser à partir de 2017 (3,1 %), mais c'est véritablement en 2018 (5,8 %) et 2019 (5,1 %) qu'elle s'est consolidée, portée par la remontée des cours des matières premières et l'approfondissement des réformes économiques, notamment celles de la fiscalité minière et, du climat des affaires, ainsi que par une meilleure gestion budgétaire et monétaire, plus prudente qu'auparavant.

Cependant, la priorité donnée au secteur extractif s'est effectuée au détriment du développement des autres secteurs d'activité de l'économie (graphique 2). Si la part du secteur primaire dans le PIB a légèrement diminué à partir entre 2004 et 2009 (passant de 58 % du PIB à 54 % du PIB respectivement) grâce aux investissements dans le secteur minier qui ont dynamisé le secteur secondaire, la part du secteur primaire

dans la valeur ajoutée s'est stabilisée au cours de la dernière décennie autour de 60 % en moyenne. Ainsi, le secteur minier représente 47 % du PIB en 2020 et génère 95 % des exportations. Celles-ci sont constituées principalement de cuivre et de cobalt (81 % des exportations), en grande majorité destinées à la Chine (69,7 % des exportations). La part du secteur tertiaire a quant à elle stagné en raison de la lenteur de la modernisation de l'économie et de l'omniprésence du travail informel. Le secteur des services marchands est notamment lié au soutien de l'activité minière mais aussi à l'essor des services de transports et de télécommunication (avec une progression de +63 % entre 2010 et 2020). Les secteurs du commerce et des services représentent 11 % du PIB en moyenne sur les 5 dernières années.

Graphique 2 – Dynamisme et structure de la valeur ajoutée par secteur



Note : le diamètre des bulles représente le poids moyen du secteur dans le PIB

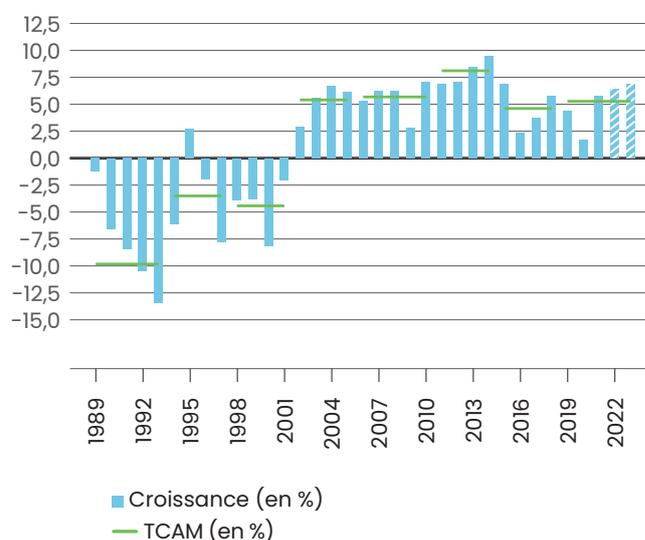
Sources : BCC, Comptes Nationaux, calculs de l'auteur

Du fait de ces fondamentaux, la croissance économique reste assez volatile. En 2020, l'économie congolaise a été significativement impactée par la pandémie de Covid-19 mais a relativement bien résisté au regard du choc subi à l'échelle mondiale. La croissance économique de la RDC, qui atteignait 4,4 % en 2019, a chuté à 1,7 % en 2020 malgré une récession de 1,3 % du secteur non extractif. Cependant, contrairement à d'autres pays, les mesures de restrictions

sanitaires instaurées en 2020 n'ont pas affecté la production minière, les autorités ayant décidé des confinements sur site afin de maintenir l'extraction. Ainsi, le secteur minier a enregistré une croissance de 6,9 % en 2020, contre 7,8 % entre 2014 et 2019. Avec une production qui atteint les 86 591 tonnes, la RDC est le principal producteur du cobalt à l'échelle mondiale, les autres grands États producteurs produisant en moyenne entre 6 300 tonnes et 7 000 tonnes sur les dix dernières années. En parallèle, le pays constitue le premier producteur de cuivre en Afrique avec une production d'environ 1 601 208 tonnes en 2020, ce qui lui permet d'occuper la cinquième place du classement mondial.

La poursuite de la hausse des cours au-delà du rebond post-pandémique a permis à la croissance économique d'atteindre 6,2 % en 2021. Estimée à +6,1 %, elle devrait rester dynamique en 2022, le maintien des cours à un niveau élevé dans un contexte spéculatif lié au conflit en Ukraine permettant de compenser le ralentissement de la demande chinoise, débouché important pour les exportations de cuivre et de cobalt congolaises.

Graphique 3 – Taux de croissance du PIB



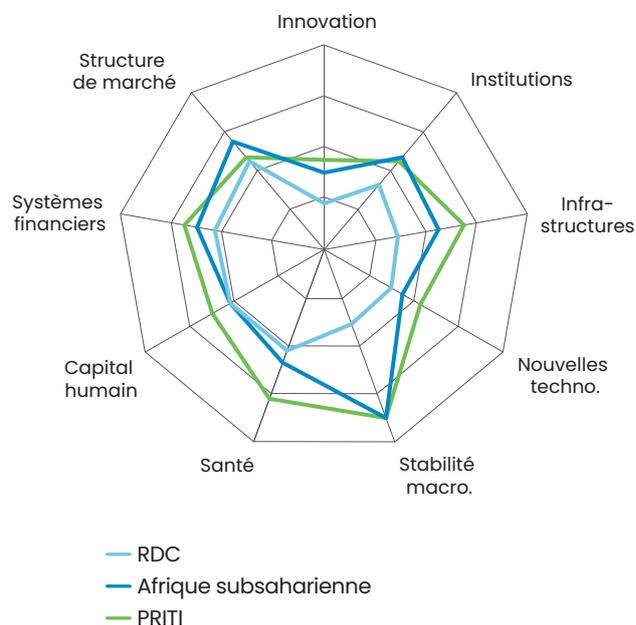
Source : FMI, WEO, calculs de l'auteur

Toutefois, même si les perspectives de croissance de la RDC pour 2022 – 2025 restent prometteuses avec une croissance de PIB attendue de l'ordre de 6,5 % annuellement^[1], elles demeurent à date incertaines et soumises à plusieurs aléas. En effet, à court terme l'économie est vulnérable à quatre risques principaux.

- Premièrement, un retournement des prix des matières premières qui affecterait directement la croissance et les recettes d'exportations est à craindre.
- Parallèlement, l'échéance électorale de fin 2023 pourrait freiner la capacité du pays à faire passer des réformes, contribuant ainsi à une recrudescence de tensions sociales.
- Un autre facteur concerne la dégradation de la situation sécuritaire. La partie est du pays reste vulnérable du fait de la présence de nombreux groupes armés. La persistance de ces derniers, risque d'entraîner une pression sur les dépenses sécuritaires (exceptionnelles et d'intervention) et de repousser l'engagement d'autres dépenses nécessaires à la croissance économique. À noter toutefois, que le reste du pays reste stable avec des dynamiques de croissance propres (notamment autour des centres urbains de Kinshasa, Lubumbashi, Kolwezi, Matadi, Kananga...).
- Enfin, un regain épidémique, conséquence de la faible progression de la vaccination contre le Covid-19 (2,4 % de la population vaccinée à début janvier 2022) serait également de nature à ralentir la croissance. Ce dernier risque est toutefois à modérer au vu de la faible prévalence du COVID 19 en RDC par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne et de la capacité historique de la RDC à gérer les problématiques d'épidémie, comme en témoignent les épidémies récentes d'ébola.

De manière plus structurelle, un ensemble de freins viennent contraindre la croissance potentielle de la RDC. Le secteur privé formel reste limité, souffrant d'un climat des affaires dégradé, conséquence de l'instabilité macroéconomique et aggravé par la situation sécuritaire, par le manque d'infrastructures, par le déficit de personnel qualifié

Graphique 4 – Compétitivité et environnement des affaires



Sources : FMI, WEF (GCI), calculs de l'auteur

et par la fragilité des institutions ainsi que par la faible gouvernance (graphique 4). Par ailleurs, la RDC est le troisième pays le moins bien classé en termes de compétitivité après le Yémen et le Tchad selon le World Economic Forum (*Global Competitiveness Report*)^[2].

Ainsi, alors que le PNSD^[3] place la diversification de l'économie au cœur de stratégie de développement, le climat des affaires et des investissements reste difficile et limite le développement de nouveaux leviers de croissance pourtant nécessaires afin de rendre l'économie plus résiliente aux chocs exogènes. Le niveau de corruption élevé est un autre frein à la diversification économique, le pays étant notamment classé 169^e sur 180 selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International en 2021. Ce classement s'était fortement détérioré en 2018 et a connu une légère amélioration en 2021, ce qui place le pays en retrait par rapport à la moyenne

2 Données de 2019

3 Le Gouvernement s'est doté en 2019 d'un nouveau cadre de développement qui revendique son adéquation avec les Objectifs de développement durable (ODD), le Plan national stratégique de développement (PNSD) 2019-2023. Adopté par le Conseil des Ministres le 27 décembre 2019, le PNSD vise à hisser la RDC au rang des pays à revenu intermédiaire à l'horizon 2040, en s'appuyant sur les secteurs agricole et extractif.

1 Source : S&P – DRC Upgraded To 'B-/B' On Moderating External Imbalances; Outlook Stable – January 2022

des pays d'Afrique subsaharienne et des pays à niveau de revenu équivalent. Un certain nombre de progrès ont toutefois été réalisés dans le cadre du programme FMI signé en août 2021 au titre de la facilité élargie de crédit pour 1,52 Md USD sur trois ans et avec l'appui budgétaire de 750 MUSD de la Banque mondiale en particulier en ce qui concerne la gestion des finances publiques et la transparence du secteur minier. Cela passe notamment par la publication rapide des contrats, l'un des critères structurels du programme FMI, par le renforcement des dispositifs de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, par l'amélioration de la gouvernance et par la digitalisation d'un certain nombre de processus, notamment le paiement de certaines catégories de fonctionnaires et la collecte de certaines taxes.

L'adhésion de la RDC à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) engage les autorités à publier tous les contrats miniers, conformément au code minier, y compris ceux renégociés avec le secteur privé et impliquant le transfert d'actifs à l'État. Par ailleurs, le président de la République a nommé Mme Malangu Kabedi Mbuyi comme nouvelle gouverneure de la BCC, nomination vue comme une des mesures mises en place pour renforcer l'indépendance de la BCC. Ce sentiment a été renforcé par le respect du pacte de stabilité du cadre macroéconomique et monétaire adopté en août 2020^[4] et le remboursement progressif des avances de la BCC au gouvernement qui devraient s'entamer suite à la signature d'un protocole entre la BCC et le gouvernement en décembre 2021.

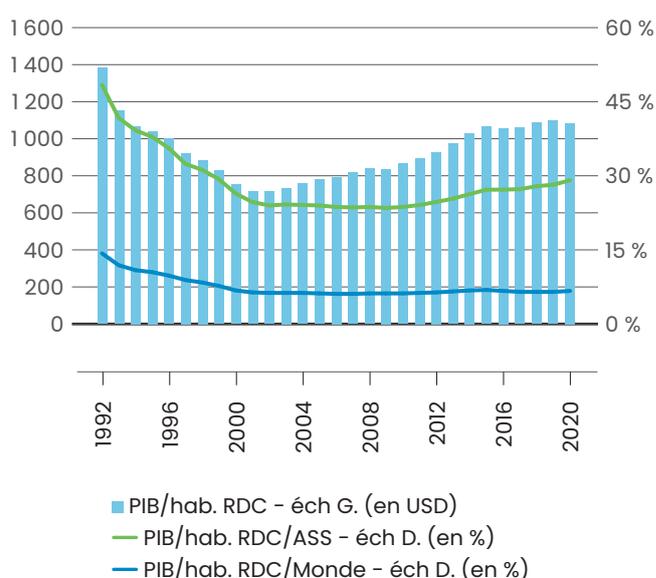
Toutefois, l'exploitation de l'énorme potentiel économique de la RDC nécessitera d'autres réformes de la gouvernance économique avec la mise en place effective d'un environnement juridique favorable aux affaires et aux investissements, notamment dans la suite de l'adoption par la RDC du cadre juridique de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) dès 2012. En parallèle, la construction des infrastructures économiques de soutien à la croissance devra se poursuivre.

1.2 – En dépit de l'enrichissement rapide du pays, les indicateurs socio-économiques restent faibles

Le niveau de vie par habitant avait fortement décliné au cours des années 2000 mais s'inscrit dans une dynamique de léger rattrapage depuis 2007 passant d'un PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA) de 817 à 1065 entre 2007 et 2015. Malgré la contraction de l'économie en 2016, le PIB par habitant a poursuivi une progression positive grâce au dynamisme du secteur non-minier principalement porté par le commerce de gros et de détail, les transports et les communications, contribuant à hauteur de 1,7 point à la croissance du PIB.

Cependant, en dépit du redressement des cours des matières premières et de la forte contribution de l'industrie minière à la croissance économique globale, la RDC n'a pas été en mesure de conserver dans l'économie nationale une part substantielle des revenus et richesses générés par le secteur. Le PIB par habitant stagne depuis 2017 et son niveau actuel est plus bas que celui du début des années 1990.

Graphique 5 – PIB par habitant en comparaison régionale et mondiale



Sources : Banque mondiale, WDI, calculs de l'auteur

4 Qui garantit l'absence de financement monétaire du déficit public et la gestion prudente des comptes publics sur une base caisse

Ainsi, à l'échelle internationale et dans une perspective de long terme, la dynamique de croissance de l'économie congolaise a été moins favorable que celle du reste du monde, de l'Afrique subsaharienne et des Pays les moins avancés. Alors qu'en 1990, le PIB par habitant de la RDC en PPA s'élevait à 109 % de la moyenne des PMA et à 64 % de la moyenne en Afrique subsaharienne, ces chiffres ne sont plus que de 43,3 % et 29,4 % en 2020. En outre, il n'a jamais dépassé les 20 % de la moyenne mondiale, ne dépassant pas les 7 % depuis les années 2000 (graphique 5).

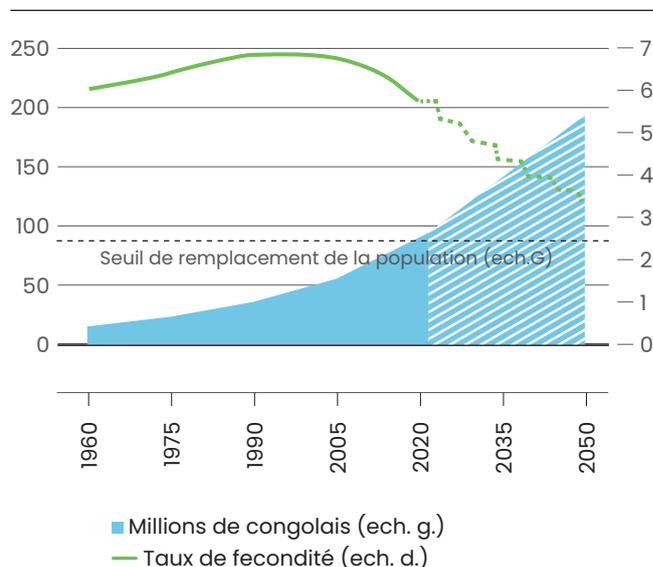
Les indicateurs de développement social et humain sont dégradés, conséquence d'une longue succession de conflits, d'instabilité, de troubles politiques et de régimes autoritaires qui ont conduit à une crise humanitaire aussi sévère que persistante. La situation ne s'est guère améliorée depuis la fin des guerres du Congo en 2003, conséquence d'un modèle de croissance peu inclusif tiré par le secteur extractif, de fortes inégalités et des dépenses publiques inefficaces et presque inexistantes. Le taux d'extrême pauvreté (<1,9 USD/j.) s'est toutefois réduit, passant de 94,3 % en 2004 à 77,2 % en 2012, ce qui maintient néanmoins la RDC au rang des pays d'Afrique subsaharienne les plus pauvres. Les perspectives économiques sont également contraintes par la prédominance de l'emploi informel estimé à 97,3 % de l'emploi total selon l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui touche particulièrement les femmes (98 % de l'emploi).

Quant aux inégalités, la RDC se situe parmi les pays où les inégalités restent les plus fortes en Afrique subsaharienne et l'indice de Gini ne s'est guère amélioré depuis la fin de la deuxième guerre du Congo en 2003 passant de 42,2 à 42,1 en 2012. Les ratios de quantile (8,8 en 2017) et palma (21 en 2017) sont élevés et traduisent un écart important des revenus entre les déciles supérieurs (les 10-20 % les plus riches) et inférieurs (les 20-40 % les plus pauvres).

Sur le plan spatial, le Rapport National sur le Développement Humain de 2016 indique que seules huit provinces ont atteint ou dépassé la moyenne du revenu national (0,302), exprimée en termes d'indice du revenu national brut par habitant en USD/PPA. Les 18 autres sont en dessous de la moyenne nationale, corroborant ainsi l'existence des fortes inégalités de revenus prévalant dans le pays.

Tous ces enjeux socio-économiques sont appelés à s'intensifier à moyen terme si la dynamique de la croissance démographique continue sur la même tendance (3,5 % par an en moyenne au cours de la décennie écoulée). Les taux de fécondité et de mortalité constituent les deux principaux déterminants de la dynamique démographique. Le niveau actuel de fécondité des femmes congolaises est de plus de 6 enfants et dépasse largement le seuil de remplacement de la population estimé à 2,41. La proportion d'adolescentes ayant commencé tôt leur vie féconde est passée de 24 % en 2007 à 27 % en 2013-2014, bien que la pyramide des âges en RDC montre que la tranche de la population de 0 à 14 ans commence à se réduire lentement passant de 47 % en 2007 à 45,6 % prévu en 2021. La population comprise entre 15 et 64 ans constitue la majeure partie de la population (51,2 % en 2021). La population congolaise devrait atteindre 104,1 millions d'habitants en 2025 et 194,5 millions en 2050, selon le scénario tendanciel des Nations Unies (graphique 6).

Graphique 6 – La croissance démographique en RDC



Source : Banque mondiale (WDI), calculs de l'auteur

Toutefois, la RDC a enregistré une augmentation de l'espérance de vie, qui est passée de 50 ans dans les années 2000 à 56,9 en 2010 et à 60,9 en 2020 (dont 62,5 ans pour les femmes et 59,4 ans pour les hommes). Le niveau reste tout de même légèrement inférieur à la moyenne actuelle en Afrique subsaharienne, qui est de 62 ans et au niveau mondial de 72 ans. Le pays est ainsi le 20^e pays où l'espérance de vie est la plus basse à l'échelle mondiale. En effet, bien qu'en diminution, les taux de mortalité maternelle (740 décès pour 100 000 naissances) et infantile (63,8 enfants sur 1 000 naissances) demeurent parmi les plus élevés au monde.

1.3 – Des défis socio-économiques persistants, auxquels ni le politique ni l'économique n'ont été en mesure de répondre jusqu'à présent

Les perspectives d'amélioration de la situation socio-économique sont contraintes par un modèle de croissance encore très peu diversifié et un espace budgétaire rendant difficile la mise en place de politiques publiques efficaces et durables. Premièrement, l'absence de diversification économique malgré l'émergence des secteurs non-miniers dans la composition du PIB est un frein au développement économique et humain. Si la part de l'agriculture dans le PIB a diminué au cours des dernières décennies et ne représente que 18 % du PIB en 2020, elle emploie 70 % des congolais, principalement pour la culture du café et du caoutchouc et l'exploitation du bois. L'agriculture de rente, dont la production est largement exportée, souffre d'un manque de productivité tandis que l'agriculture de subsistance n'est ni rentable, ni suffisamment productive pour assurer la sécurité alimentaire de la totalité de la population. Ainsi, selon la FAO, la RDC est en situation d'insécurité alimentaire forte. La dernière analyse du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) publiée en novembre 2021 estime que 27 millions de personnes (26 % de la population totale) sont en situation d'insécurité alimentaire sévère. Les effets de la guerre en Ukraine, impactant le pays du fait de la hausse des prix des biens alimentaires, et l'aggravation du conflit dans les provinces de l'Est risquent d'entraîner une détérioration significative de la situation alimentaire en RDC. Huit zones devraient probable-

ment passer d'une situation grave à une situation critique, cinq zones passeront probablement d'une situation d'alerte à une situation grave et 34 devraient demeurer dans une situation grave si des mesures adéquates ne sont prises pour atténuer les facteurs aggravants de la malnutrition. Cette situation nutritionnelle précaire est le résultat d'une combinaison de plusieurs facteurs. Sont principalement en cause de mauvaises pratiques alimentaires, la forte prévalence de maladies infantiles, la fréquence de certaines épidémies, les mauvaises conditions d'hygiène dues à l'inaccessibilité à des installations sanitaires adéquates, un très faible accès à l'eau potable, ainsi que la situation sécuritaire fragile qui a comme conséquence principale des déplacements massifs de population. Ainsi, l'absence d'une politique publique ambitieuse, limitée par des marges de manœuvre restreintes, constitue un obstacle important pour l'amélioration de la situation socio-économique en RDC. Toutefois, l'ambition du gouvernement est d'atteindre la couverture universelle des soins de santé primaire pour tous à l'horizon 2030. Dans cette optique, le PNSD 2019-2023 prévoit de faire passer les dépenses de santé par habitant d'une moyenne de 3,2 USD à environ 15 USD, au-dessus de la moyenne en Afrique subsaharienne qui se situe à 10 USD par habitant, mais les défis restent de taille. Par ailleurs, la RDC a réalisé des avancées significatives vers l'accès universel à l'enseignement primaire au cours de ces dernières décennies. Le taux net de fréquentation est passé de 52 % en 2001 à 78 % en 2018 mais 7,6 millions d'enfants âgés de 5 à 17 sont toujours exclus du système scolaire. Afin d'améliorer cette situation, le gouvernement a annoncé une hausse du budget de l'État alloué à l'éducation primaire. Cependant, les coûts directs (frais d'inscription) et indirects (matériel scolaire, uniforme, etc.) supportés par les ménages pauvres semblent être un des freins à la scolarisation des enfants malgré la politique de gratuité de l'enseignement primaire promulguée par le gouvernement. Ce niveau élevé d'inégalités prive le pays d'un levier essentiel à l'accroissement de sa productivité et de sa croissance.

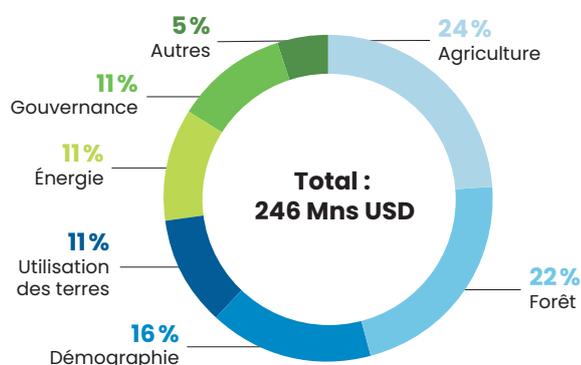
2. Une économie exposée au risque climatique et aux défis de la transition bas carbone

Le programme FMI, le retour des bailleurs internationaux et le boom minier, notamment autour du cobalt et du cuivre, deux minerais clés pour la transition énergétique, ouvrent des perspectives favorables à court-moyen terme pour la RDC. Selon le FMI, en 2016, le secteur de l'énergie était responsable de 76 % des émissions mondiales de CO₂. Décarboner le secteur est donc devenu une priorité. Afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050, la consommation mondiale de cobalt raffiné pourrait atteindre 200 500 tonnes en 2025 et 344 000 tonnes en 2030, chiffre tiré par la demande accrue pour les véhicules électriques, pour l'énergie solaire et éolienne, ainsi que pour les installations de stockage d'énergie. Avec la mise en place du nouveau code minier promulgué en 2018, la transition énergétique pourrait largement profiter à la RDC, en améliorant les équilibres externes et en fournissant les ressources nécessaires pour répondre aux besoins prioritaires en vue d'une accélération du développement économique. Il est estimé que le boom de la demande pour les métaux nécessaires à la transition pourrait entraîner une multiplication par quatre des revenus liés à la production du cobalt et du cuivre - pour un montant cumulé de 7,2 Mds USD au niveau mondial sur les deux prochaines décennies (2021-2040). Répondre à la demande mondiale de « métaux verts » devrait nécessiter des investissements intensifs en capital qui pourraient, selon le FMI, prendre plus d'une décennie pour être entièrement réalisés. Par conséquent, l'offre devrait réagir lentement aux signaux de prix pour ses métaux. Si le pays devait continuer de dominer le marché du cobalt jusqu'en 2025, les efforts internationaux pour développer de nouvelles technologies de batteries et réduire la dépendance au cobalt pose un risque sur la pérennité du modèle de croissance congolais. Ce risque est accentué par la pression concurrentielle en raison du développement de mines de cobalt aux Philippines et en Indonésie notamment. L'absence de diversification plus marquée de l'économie, exacerbée par le manque d'infrastructures, compte tenu des marges de manœuvre limitées et un climat des affaires complexe, laisse l'économie relativement vulnérable aux chocs externes bien que le pays soit bien positionné pour pouvoir bénéficier de la transition vers une économie bas-carbone.

Par ailleurs, les émissions totales de CO₂ s'élèvent à 3,233 millions de tonnes équivalent CO₂ (MtCO₂eq) en 2020, un niveau comparable à celui du Burkina Faso, soit moins de 1 % des émissions mondiales de CO₂. La production électrique n'était que la troisième principale source d'émissions : 5,5 % en 2014 du fait de sa forte dépendance à une production hydroélectrique (96 % de la génération domestique). À noter que seulement 4,5 % de la population a accès à des technologies propres pour la cuisson en 2021. L'agriculture génère 9 % des émissions en 2014. Le poste « Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie » (UTCATF) constituait la principale source d'émissions en 2014 avec 80,1 % des émissions totales, soit 165.55 MtCO₂eq. La forêt qui couvre plus de 50 % de la superficie du pays diminue de façon conséquente comme en témoigne un rapport du programme d'évaluation des ressources forestières mondiales de l'ONU établissant de la disparition de 7,8 millions d'hectares entre 1990 et 2015. Toutefois, l'absorption brute de carbone par les forêts dépasse les émissions brutes dues au changement d'affectation des terres, à la combustion de combustibles fossiles et aux processus industriels, faisant de la RDC le plus important puits de carbone d'Afrique, absorbant 2/3 des émissions de CO₂ par an du continent africain.

Pour atteindre sa Contribution déterminée au niveau national (CDN), la RDC prévoit de réduire ses émissions liées au changement d'affectation des terres et à la foresterie. La stratégie des autorités comprend l'amélioration de la gestion des forêts, le reboisement d'environ 3 millions d'hectares au cours des 5 prochaines années et le maintien de la couverture forestière à 63,5 % du territoire d'ici 2030, tout en améliorant les conditions socio-économiques des populations. Pour atteindre leurs objectifs, les autorités ont établi un plan national pour la réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD+) avec des interventions dans des secteurs tels que l'agriculture, l'énergie, la foresterie, l'aménagement du territoire, la gouvernance foncière et la démographie (graphique 7).

Graphique 7 – Allocation sectorielle du financement pour le climat



Source : FMI, calculs de l'auteur

En 2013, l'intégration des réformes REDD+ dans la matrice de gouvernance économique a démontré un engagement de haut niveau du gouvernement à s'engager sur des réformes clés, notamment i) la publication des contrats de concession forestière signés, ii) des titulaires de droits forestiers, iii) des rapports de l'Observatoire indépendant de l'application des lois forestières (OI-FLEG) et iv) du rapport du Programme de contrôle de la production et de la commercialisation du bois (PCPCB). La RDC a mis à jour sa CDN lors de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2021 (COP26) avec un nouvel objectif ambitieux de réduire ses émissions de 17 % à 21 % d'ici 2030. Cependant, au regard des capacités internes limitées de mobilisation des ressources, l'important gap de financement, estimé à 48 Mds USD (soit 87 % du PIB en 2021), pourrait contrarier les chances de succès du pays. La portée de l'engagement manifeste des autorités congolaises peut être en outre limitée en cas de chocs extérieurs. On peut également noter le rôle important de la RDC dans les initiatives internationales de préservation de la forêt avec les programmes de la Central African Forest Initiative (CAFI) et la participation active de la RDC au sein de la prochaine conférence de parties, la pré-COP27 devant se dérouler déroulant en octobre 2022 à Kinshasa.

La RDC est également exposée aux conséquences physiques du changement climatique.

Selon le *Notre Dame Global Adaptation Index* (ND-GAIN), la RDC se classe 175^e sur 182 pays en termes de vulnérabilités et 183^e sur 192 en termes de capacité d'adaptation. Au classement agrégé, la RDC est ainsi 178^e sur 182. Le pays se trouve parmi les pays les moins bien classés de la zone, devancé seulement par la République centrafricaine (181^e), tandis que le Burundi (168^e), l'Ouganda (166^e), le Congo (165^e), la Zambie (137^e) et le Rwanda (124^e), États voisins de la RDC, sont mieux classés à l'échelle régionale. La RDC est exposée à de nombreux risques naturels, notamment les éruptions volcaniques, les tremblements de terre, les inondations et les sécheresses. La vulnérabilité à ces risques est exacerbée par les crises politiques et les conflits armés particulièrement marqués lors des années 1990, avant que de nouvelles institutions garantes d'une certaine stabilité ne se mettent en place à partir de 2003 entraînant des millions de personnes dans des conditions de vulnérabilité aiguë en raison des déplacements, de la perte des moyens de subsistance et de l'effritement du tissu social. Ainsi, le Climate Risk Index 2000-2019, un indice qui tient compte du nombre de morts et des dégâts matériels engendrés par des événements climatiques extrêmes, classe la RDC 135^e sur 180 pays, soit le 39^e État ayant connu le plus de dommages d'origine climatique sur les vingt dernières années. Le pays présente de nombreuses vulnérabilités, amenées à se matérialiser et/ou à s'amplifier ces prochaines années, parmi lesquelles des conditions météorologiques extrêmes et la variabilité du climat, qui entraîne une forte exposition aux inondations et aux sécheresses. Par ailleurs, l'excès de précipitations devrait être le plus fort dans les zones centrales du pays, avec une augmentation de l'aridité et des sécheresses prévues pour les zones du sud.

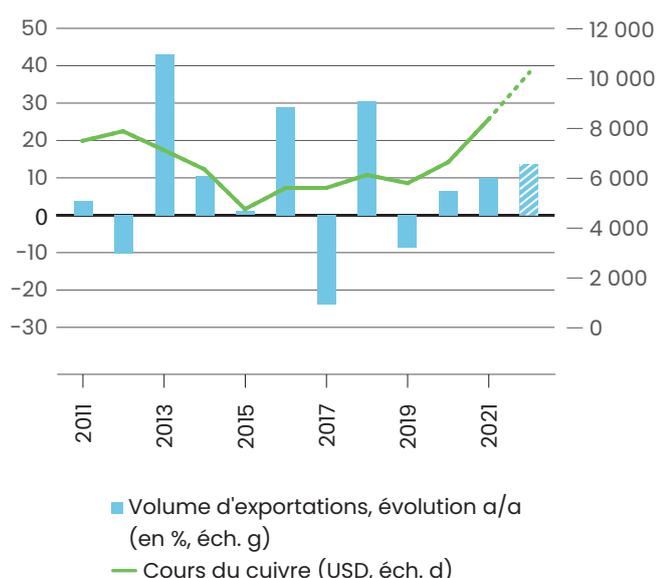
3. Des comptes externes en amélioration et des réserves à reconstituer

3.1 – Une position extérieure renforcée à court terme mais fortement exposés aux cours internationaux

À l’instar du modèle économique, le poids du secteur minier est prédominant dans l’analyse des comptes externes de la RDC.

Les exportations hors du secteur extractif sont limitées en raison de la faible diversification du modèle économique (partie 1). Le pays exporte principalement du cuivre raffiné (57,7 %), du cobalt (23,4 %), du minerai de cuivre (6,6 %), du pétrole brut (5,7 %) et des diamants (2,9 %). Quant aux autres exportations, elles restent marginales et sont similaires aux productions des pays voisins (bois, cacao ou encore pêche, qui représentent chacune moins de 2 % des exportations).

Graphique 8 – Dépendance des exportations au cours du cuivre



Source : BNA, calculs de l’auteur

Le niveau des exportations est donc presque intégralement corrélé au niveau des prix du cuivre sur les marchés internationaux, dont il a suivi l’évolution depuis la chute des cours en 2015 (graphique 8). Le total des exportations a ainsi été ramené d’un point bas à 11 Mds USD en 2015 à plus de 20 Mds USD en 2021. Selon le FMI, une baisse de 10 % des prix du cuivre devrait détériorer la balance courante de la RDC de 0,8 % du PIB. Cette dépendance va de pair avec le développement d’une relation commerciale croissante avec

la Chine, laquelle absorbait 70 % des exportations de la RDC en 2021 et continue par ailleurs à jouer un rôle prépondérant au niveau mondial en tant qu’acheteur des matières premières en position d’impacter les cours internationaux.

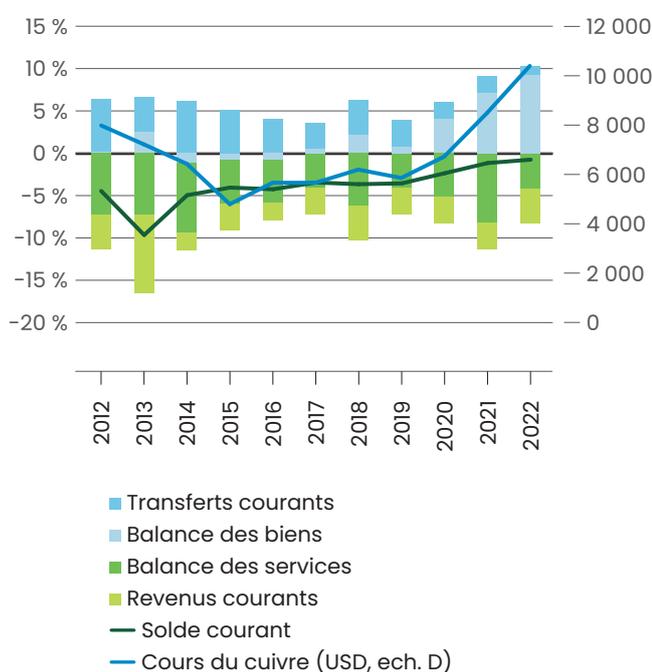
La balance courante congolaise est donc avant tout sensible aux évolutions de la balance commerciale des biens. Alors que 81 % des exportations du pays se composent de cuivre et de cobalt, le solde courant a logiquement souffert de la baisse des cours internationaux, observé à partir de 2014.

La RDC est importatrice nette de services (graphique 9). En outre, le rapatriement des bénéfices par les sociétés internationales opérant dans le secteur minier se traduit par un solde des revenus primaires fortement négatif qui a significativement contribué au creusement du déficit courant. Entre 2014 et 2017, la dégradation de la balance courante a été limitée par la baisse des importations de services par le secteur minier et par la faiblesse des importations des biens d’équipement, comme en témoigne l’arrêt de certains projets d’investissement. Ainsi, après un point bas atteint en 2014 à -4,1 % du PIB, le déficit courant s’est progressivement réduit et est resté relativement stable autour de -3,3 % du PIB, en lien avec la faible croissance économique et la stabilité à un niveau bas des cours du cuivre et du cobalt.

En 2020, le compte courant a profité d’une chute (temporaire) des importations alors que les exportations ont profité de la hausse des cours du cuivre et du cobalt, ce qui a permis de dégager un important excédent commercial et de réduire le déficit courant à -2,2 % du PIB. Si une amélioration des comptes externes est attendue ces prochaines années, notamment grâce à la hausse de la production minière avec l’ouverture de la mine Kamo-a-Kakuma^[5], le déficit courant reste très dépendant de l’évolution du cours du cuivre, pouvant mettre le pays rapidement dans une situation difficile en cas de chute des cours.

5 Depuis son entrée en production en mai 2021, la mine Kamo-a-Kakula monte régulièrement en puissance. Elle devrait déjà se hisser sur le podium d’ici fin 2024 en devenant le troisième plus grand complexe de cuivre au monde, avec une production annuelle d’environ 600 000 tonnes.

Graphique 9 – Solde du compte courant

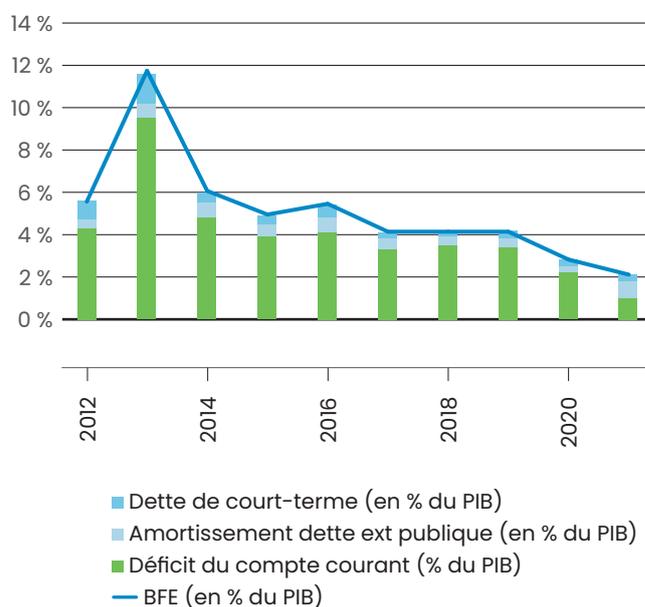


Sources : BNA, Banque mondiale (WDI) calculs de l'auteur

En 2022, le déficit du compte courant, estimé à 0,6 % du PIB devrait continuer à se réduire à la faveur de la hausse des recettes d'exportations minières qui alimentent l'excédent commercial (8,8 % du PIB). Le déficit des services, qui reflète la demande pour ceux liés aux infrastructures et aux mines, devrait également se réduire à mesure que les expansions prévues seront achevées (prévue à 4 % du PIB en 2022 soit une réduction de la moitié par rapport à 2021), malgré un contexte de hausse des coûts de transport (graphique 10).

Le FMI prévoit une diminution progressive du déficit compte courant et un excédent à partir de 2027. Ces projections sont toutefois dépendantes de l'évolution des cours du cuivre et du cobalt et de leur volatilité, notamment en lien avec le ralentissement de la demande chinoise qui pourrait impacter les excédents commerciaux enregistrés par le pays. La transition énergétique mondiale constitue aujourd'hui une opportunité de développement pour le pays et pourrait atténuer en partie les chocs exogènes auxquels pourrait être confrontée l'économie congolaise à court-moyen terme. La diversification et l'industrialisation de la production, ainsi que l'élargissement des destinations d'exportation, seront donc nécessaires pour garantir la résilience du modèle économique congolais.

Graphique 10 – Besoins de financement externe



Source : BOPS, Article IV FMI juin 2022, calculs de l'auteur

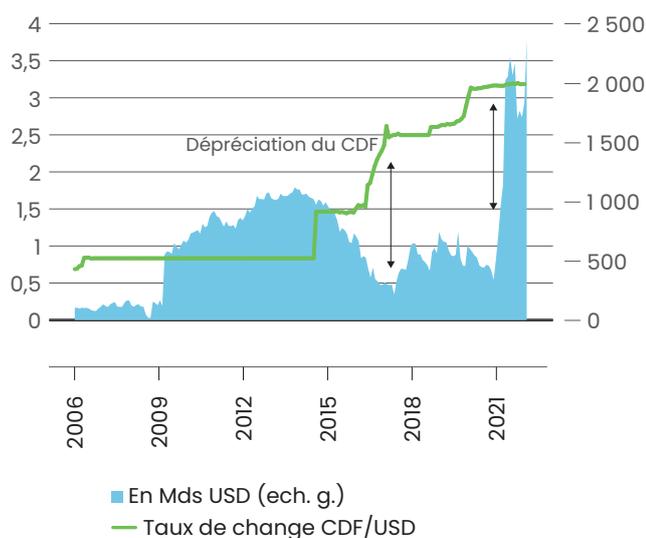
3.2 – La liquidité externe s'améliore mais les défis sont encore nombreux

Le besoin de financement externe (BFE) congolais, en diminution tendancielle depuis un pic en 2013, est désormais faible. Porté par la dégradation de la balance courante, le BFE avait atteint 11,6 % du PIB en 2013 (graphique 11). Cette période de turbulence sur les comptes externes s'est accompagnée d'une baisse des réserves de change.

Avec des importations structurellement élevées et dans une économie fortement dollarisée, le taux de change – qui est resté stable autour de 531 CDF pour 1 dollar US au cours de la période 2010-2014 – a commencé à subir des pressions, d'abord légères vers la fin de l'année 2015, puis de plus en plus fortes à partir de mars 2016, année au cours de laquelle la monnaie avait perdu 26,9 % de sa valeur face au dollar. Ainsi, les diverses interventions de la Banque Centrale du Congo (BCC) pour défendre la monnaie ont réduit les réserves de change, qui ont enregistré une baisse importante de 500 MUSD entre 2015 et 2016 (à 708 MUSD), pour ensuite atteindre un point bas en 2018 à 665 MUSD soit 0,4 mois d'importation de biens et de services (graphique 12). Bien que les IDE et le finance-

ment public externe aient permis de couvrir la majeure partie du BFE (~4,4 % du PIB sur la période 2016-2019), une partie a été financée à travers la baisse des réserves de change afin de faire face au déficit du compte courant (-3,3 % du PIB entre 2016-2019). La détérioration de la position externe du pays a conduit la RDC à se trouver dans une situation complexe en 2020. Le franc congolais s'est à nouveau déprécié, de 15,1 % en 2020 et les réserves de change ont de nouveau atteint un niveau critique (2 semaines d'importations). En conséquence, en mai 2020, les autorités ont opté pour une flexibilisation le régime de change s'engageant à diminuer les interventions de la BCC sur le marché de change et à mettre en place un pacte de stabilité qui garantisse l'absence de financement monétaire du déficit public. Le FMI considère que le régime de change est de facto flottant et le spread avec le taux officiel a été ramené à un peu moins de 2 % au 1^{er} avril 2022.

Graphique 11 – Taux de change



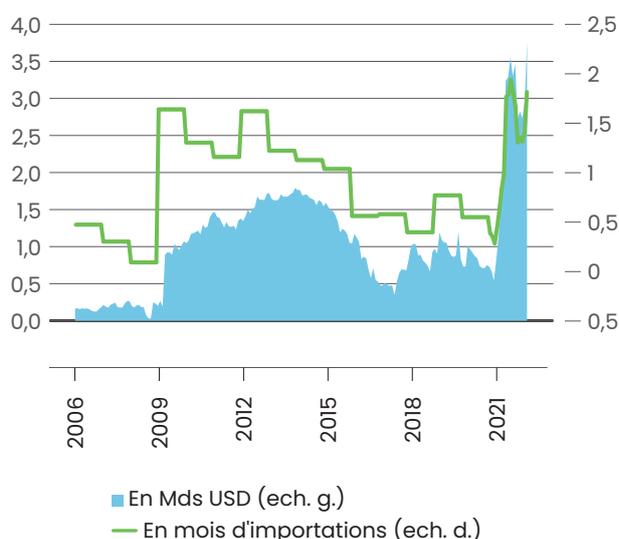
Source : BNI, calculs de l'auteur

En 2021, l'amélioration du compte commercial à faveur de la conjoncture mondiale s'est traduite par une forte réduction du besoin de financement externe (~2,1 % du PIB). Celui-ci est plus qu'assuré grâce aux appuis des bailleurs multilatéraux (sous la forme de prêts budgétaires souvent à des taux concessionnels) et aux investissements directs étrangers (2,9 % du PIB). Ceci s'est traduit par des entrées nettes en devises qui ont permis de conforter les réserves internationales. Ainsi, pour la première fois depuis l'indépendance

du pays, le niveau des réserves en devises a atteint 3,5 Mds USD à fin décembre 2021 (soit environ 7 semaines d'importations), ce qui accroît la capacité de réponse face aux chocs externes. À noter que s'il s'agit certainement d'une forte progression après un point bas atteint en 2020, le niveau des réserves reste insuffisant, d'autant plus que l'économie est fortement dollarisée et que la facture des importations est en hausse, pouvant impacter négativement le déficit du compte courant. Ceci a toutefois permis de stabiliser le taux de change de la devise nationale.

Deux vulnérabilités persistent toutefois à moyen terme même si les tensions sur la solvabilité et la liquidité externe s'améliorent. La première concerne l'exposition du solde courant à l'évolution des cours internationaux, dont une nouvelle chute pourrait creuser les besoins de financement. Deuxièmement, la couverture du BFE est également incertaine et dépend majoritairement des IDE dans le secteur minier ainsi que de l'endettement externe.

Graphique 12 – Réserves de change

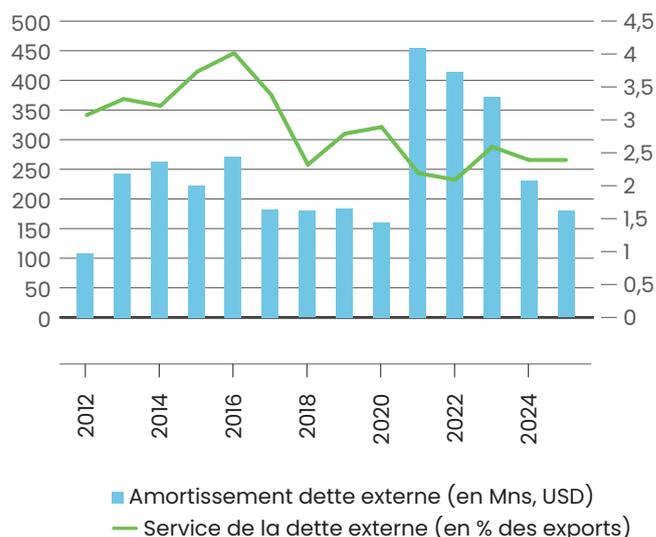


Sources : BOPS, Article IV FMI juin 2022, calculs de l'auteur

Toutefois, la composante fortement concessionnelle de l'endettement public vient atténuer ces risques et contribue à lisser le besoin de financement sur la période 2022-2025 :

l'amortissement de la dette externe devrait rester autour de 0,4 % du PIB. Par ailleurs, la poursuite de l'expansion de la production minière, les perspectives favorables en matière de termes de l'échange ainsi que les réformes annoncées par les autorités qui préconisent une plus grande flexibilité du taux de change, témoignant d'une amélioration de la liquidité externe du pays. En conséquence de cette amélioration, deux agences qui notent la RDC ont acté une amélioration de la note souveraine : Moody's est passé de l'échelon « Caal » (perspectives stables) à une perspective positive en octobre 2021 et Standard & Poor's a relevé sa note de risque souverain de « CCC+/C » à « B-/B » en janvier 2022. De manière similaire, l'agence Bloomfield spécialisée dans les notations des économies africaines a également positivement évalué les avancées de la RDC en septembre 2022.

Graphique 13 – Service de la dette externe 2020-2025



Source : FMI, calculs de l'auteur

4.

La situation budgétaire au défi des enjeux de fiscalité

4.1 – La faible mobilisation fiscale reste un enjeu majeur pour les finances publiques congolaises, mais les premières réformes engagées confortent des perspectives favorables.

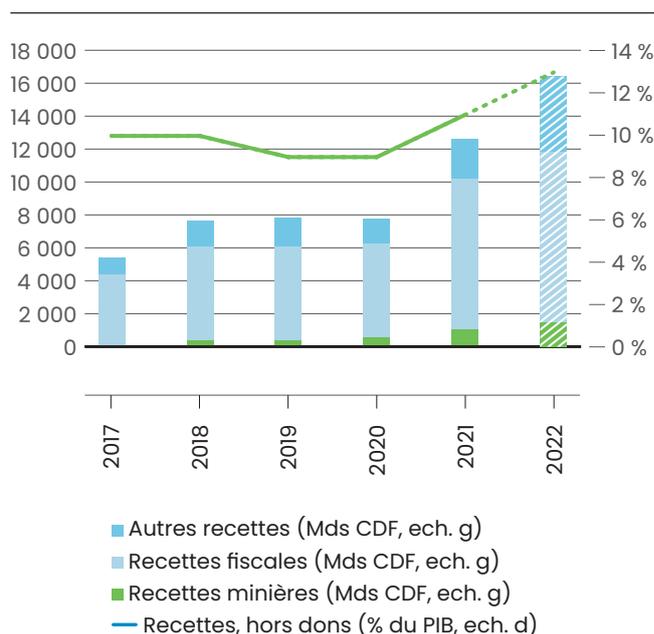
Le budget de l'État est très dépendant de l'évolution du cours des matières premières. Entre 2005 et 2013, le pays a bénéficié d'une orientation favorable des cours internationaux, permettant d'atteindre un niveau de recettes autour de 12 % du PIB (contre 4 % du PIB en moyenne sur la période 2000-2004). Elles s'élevaient à 18,5 % du PIB en 2014, soit le niveau plus haut sur 20 ans. Depuis 2014, la baisse des recettes publiques minières a entraîné une baisse des recettes publiques totales, qui sont passées de 13 % du PIB en moyenne sur la période 2015-2019 à 8 % du PIB en 2020.

Toutefois, du fait d'une conjoncture favorable et des réformes engagées par les autorités dans le cadre du programme FMI, une progression des recettes fiscales semble se dessiner. En effet, en 2021, les ressources se sont accrues de 3 % par rapport à la période 2015-2019 en lien avec la digitalisation des recettes fiscales (de l'ordre de 50 % dans 19 provinces et de 100 % dans celles placées sous état de siège) et l'envolée des cours des matières premières à l'international (cuivre et cobalt) entraînant des retombées positives sur les chiffres d'affaires des entreprises minières.

Cependant, bien que l'économie dépende essentiellement du secteur minier, il s'agit d'un secteur qui traditionnellement contribue peu aux finances publiques, les revenus miniers n'ayant représenté en moyenne que 6 % des recettes budgétaires entre 2018 et 2020. Depuis, on remarque une hausse de la contribution du secteur minier qui s'explique principalement par les nombreuses réformes du régime fiscal applicable à ce secteur. Ainsi, la mise en place du nouveau Code minier en 2018, avec un taux d'imposition passant de 12 % à 15 %, dans un contexte marqué par l'augmentation du niveau des productions minières et d'une conjoncture favorable, a contribué à l'augmentation des redevances minières. Elles passent de 75 Mds de CDF (0,7 % du PIB) en 2017 à 1 065 Mds CDF en 2021, ne représentant toutefois que 8 % des recettes totales de l'État à fin 2021.

La mise en place d'un impôt spécial sur les profits excédentaires des opérateurs minières, inédit depuis la mise en œuvre du Code minier, est une étape importante vers la mise en place d'une fiscalité minière encore sous-exploitée. Il est estimé que les revenus venant du secteur minier devraient être multipliés par 3 à l'horizon 2026 (2 963 Mds de CDF) contribuant autour de 10 % des recettes publiques totales (projetées à 15,8 % du PIB selon le FMI).

Graphique 14 – Recettes budgétaires (% du PIB)



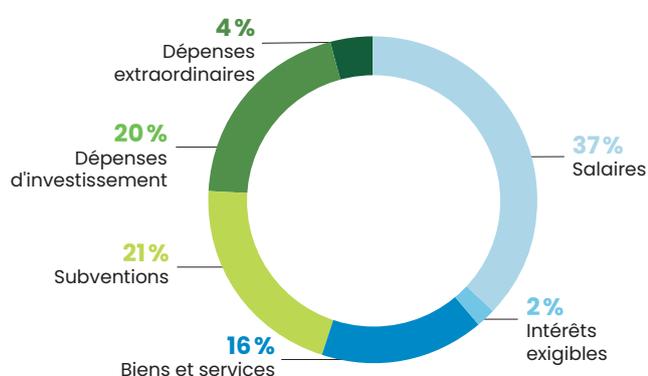
Source : FMI, calculs de l'auteur

Selon le FMI, les recettes totales sont attendues à 16 406 Mds de CDF en 2022. Cette augmentation de 30 % par rapport à 2021 serait portée par la hausse des recettes fiscales grâce à l'échéance fiscale d'avril 2022 consacrée au paiement du solde de l'impôt sur les bénéfices et Profits de 2021, par la conjoncture favorable, ainsi que par le paiement des superprofits par les entreprises minières. Cependant, le caractère conjoncturel de la hausse des recettes et l'approche d'élections qui ont le potentiel de freiner la poursuite de l'élan réformateur pourraient peser sur la durabilité de cette tendance.

Bien que le pays oscille entre légers déficits (inférieurs à 2 % du PIB) et excédents depuis 2005 (graphique 17), et affiche un taux d'endettement public très faible (voir 3.2), le faible taux d'exécution des dépenses entache la crédibilité budgétaire des autorités. Le niveau de dépenses publiques congolaises est maintenu à un niveau relativement faible autour de 13 % du PIB sur la dernière décennie par rapport aux pays pairs (autour de 20 % pour les pays d'Afrique subsaharienne et de 28 % pour les pays de la SADC).

Compte tenu des fortes contraintes budgétaires, les ajustements se font surtout au niveau des dépenses d'investissement, pourtant essentielles au soutien de la croissance. De manière générale, en dépit d'un effort budgétaire important, l'investissement public est jugé relativement peu efficace. En effet, le taux d'exécution des dépenses est particulièrement bas en RDC (avec un taux d'exécution budgétaire de l'ordre de 74 % sur la période 2017-2021 contre 59 % entre 2013 et 2016), ce qui explique les faibles niveaux de déficit public.

Graphique 15 – Dépenses budgétaires 2016-2021 (% du PIB)



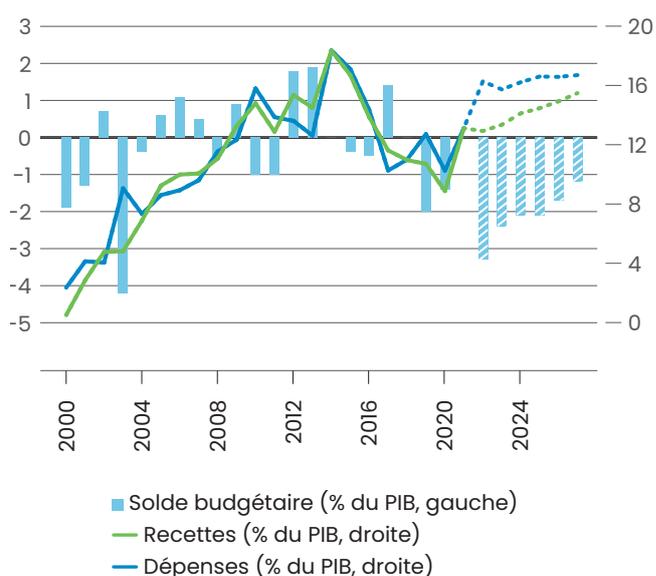
Source : FMI, calculs de l'auteur

La masse salariale concentre la part la plus significative dans les dépenses publiques congolaises au détriment de l'investissement public et les autres postes de dépense. Elle s'est contractée de 5,2 % du PIB en 2016 à 3,2 % du PIB en 2019 mais conserve un poids prépondérant dans les dépenses.

En 2020, la situation des finances publiques s'est détériorée avec les dépenses liées à la réponse post-pandémique (le plan de lutte contre le Covid-19 représente 0,3 % du PIB soit 135 MUSD) et la forte progression du poste salaire des fonctionnaires (+37 % par rapport à 2018) pour s'établir à 37 % des dépenses courantes. Dans ce contexte de crise, le déficit budgétaire s'est établi à 1,4 % du PIB en 2020 contre 0,2 % sur la période 2017-2019. Le solde budgétaire s'est amélioré en 2021, estimé à l'équilibre mais il devrait toutefois se détériorer à -3,3 % en 2022 (WEO, avril 2022) car la hausse des recettes minières ne suffira pas pour compenser entièrement l'augmentation des coûts budgétaires liés à la subvention des carburants, ainsi que l'accroissement des investissements financés sur ressources intérieures pour les projets d'infrastructures sociales prioritaires. Cependant, l'augmentation des prix à la pompe appliquée dès juin 2022, ainsi que la décision de cesser de subventionner les carburants pour les compagnies internationales et la hausse des recettes en provenance du secteur minier devraient permettre d'atténuer les effets négatifs sur les finances publiques.

Par ailleurs, les dépenses seront temporairement stimulées par l'utilisation de 715 MUSD de l'allocation de DTS pour le financement du budget en 2022-23 afin de soutenir les investissements dans les infrastructures. Le déficit devrait rester ainsi contenu, en dépit des chocs récurrents auxquels le pays est confronté.

Graphique 16 – Soldes budgétaires (% du PIB)



Source : FMI, calculs de l'auteur

L'ensemble de ces mesures constituent une avancée majeure dans la gestion des finances publiques congolaises. Le FMI a indiqué lors de la revue de juin 2022 que les progrès réalisés dans le cadre du programme restent satisfaisants. Toutefois les critères quantitatifs concernant les dépenses sociales n'ont pas été atteints en raison des lacunes dans la coordination interministérielle et quatre des cinq repères structurels ont été respectés, en attendant la publication d'un contrat minier.

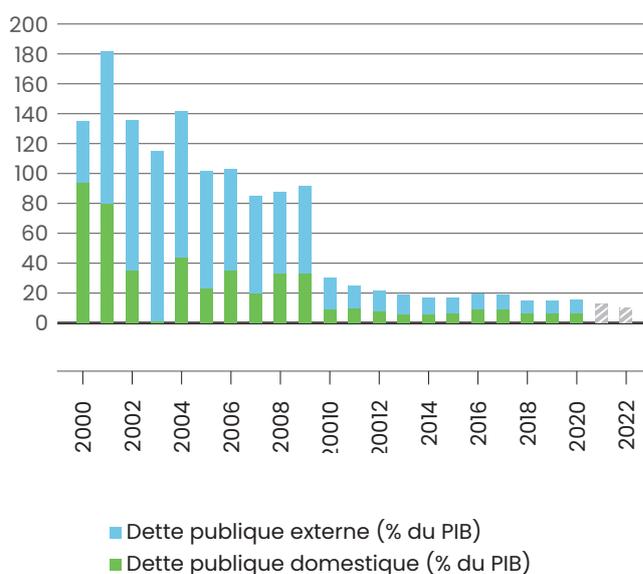
La poursuite de la mobilisation des recettes, la maîtrise des dépenses courantes, notamment par le biais des subventions aux carburants et des réformes de la fonction publique, ainsi que la bonne gestion des risques budgétaires sont essentielles pour créer un espace pour les investissements prioritaires. Les contraintes structurelles découlant du vaste territoire congolais rendent d'autant plus nécessaires la mise en place de la modernisation et la transparence des processus de collecte des recettes.

4.2 – La dynamique de la dette publique est maîtrisée et bénéficie d'une conjonction de facteurs favorables qui contribuent à sa soutenabilité

L'accès de la RDC au programme des pays pauvres très endettés (PPTTE) lui a permis d'accéder à un allègement de 7 252 MUSD au point d'achèvement en 2010. Ceci a permis une réduction substantielle de la dette publique du pays, passée de 136 % du PIB en 2002 à 30,6 % du PIB en 2010 (graphique 18). Depuis 2010, la RDC a donc amorcé une trajectoire de baisse de l'endettement public par rapport au PIB conséquence d'un déficit public faible et une croissance économique soutenue, avec un léger pic en 2015-2016 sous l'effet de la baisse des recettes budgétaires qui a entraîné une accumulation de nouveaux arriérés internes, notamment auprès des entreprises destinataires de la commande publique. Le taux d'endettement total s'est accru avec la crise du Covid-19 s'établissant à 23,6 % du PIB en 2020 (contre 20,1 % du PIB en 2019) et devrait atteindre 23,7 % du PIB en 2022 (AVD juin. 2022), mais demeure maîtrisé. Si ce niveau d'endettement public reste faible à l'égard de la moyenne régionale (57 % du PIB en 2021 pour l'Afrique sub-saharienne) et en phase avec le critère de convergence la SADC (inférieur

à 60 % du PIB), la tendance suscite des inquiétudes concernant la vulnérabilité aux chocs externes (en particulier concernant les chocs sur les exportations) et de la faible mobilisation des recettes fiscales. Plus de la moitié de la dette publique externe est par ailleurs directement libellée ou indexée au dollar américain.

Graphique 17 – La dette publique congolaise est faible et majoritairement externe



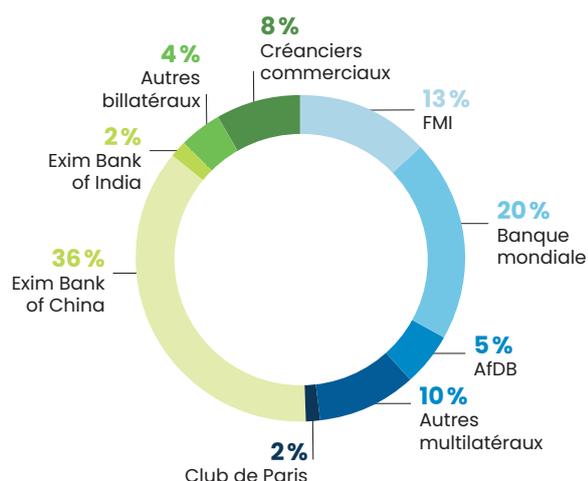
Source : FMI, calculs de l'auteur

Le profil des créanciers externes et des modalités d'endettement est une source de confort pour la soutenabilité de la dette congolaise. La dette publique est majoritairement externe (65 % de la dette totale en 2021) et est exclusivement contractée par l'Administration centrale. Selon le FMI, en termes de créanciers, les plus importants bailleurs de fonds de la RDC sont respectivement les institutions multilatérales avec 48 %, les partenaires bilatéraux avec 44 % et les créanciers commerciaux avec 8 % (graphique 19).

La structure de la dette extérieure congolaise est donc associée à une maturité longue (11,9 ans en moyenne, à fin 2021) et un taux d'intérêt très bas (0,9 % à fin 2021) entraînant un coût de la dette qui demeure faible. Le service de la dette publique a représenté quant à lui près de 3 % des exportations en moyenne depuis 2015.

Quant à la dette publique domestique, elle se compose essentiellement d'arriérés (dont les remboursements de TVA) – pour un total équivalent à 8,5 % du PIB en 2021 – et de T-bills. Les arriérés sont principalement composés d'arriérés réconciliés (3,9 % du PIB) et d'arriérés de TVA envers les exportateurs (2,7 % du PIB). En outre, les arriérés envers les compagnies pétrolières s'élèvent à 0,6 % du PIB. Les arriérés réconciliés ont fait l'objet d'un audit, mais un stock important d'arriérés d'environ 3 Mds de dollars (5,3 % du PIB) reste cependant à être audité. Ces arriérés devraient être audités à fin décembre 2022 et certifiés afin de continuer avec la stratégie d'apurement conforme au programme FMI. En 2021, le gouvernement a apuré près de 585 Mds CDF d'arriérés soit 4,2 % du PIB. La RDC a ainsi dépassé le critère fixé par le programme FMI à 267 Mds CDF.

Graphique 18 – Créanciers de l'État à fin 2021



Source : FMI, calculs de l'auteur

Même si le niveau de la dette publique est relativement faible en pourcentage du PIB, l'insuffisance des recettes fiscales comme des capacités limitées de réponses à des chocs exogènes limitent pour l'heure la possibilité d'un recours aux prêts non concessionnels. Ainsi, dans un contexte de très faibles réserves de change, le maintien de l'accès à des lignes de crédit ou financements des bailleurs multi-bilatéraux est devenu une condition indispensable pour assurer le refinancement de la dette publique. De plus, la Chine s'affirme de plus en plus comme le plus grand partenaire bilatéral de l'État congolais (36 % de la dette publique

externe soit plus de la moitié de l'encours de la dette bilatérale à fin 2021). Les financements chinois se sont accompagnés d'une pratique généralisée de collatéralisation des profits réalisés par Sicominex⁶. Cela rend le profil d'endettement de la RDC d'autant plus sensible à l'évolution des prix des matières premières. Fin 2021 la part de la dette collatéralisée représentait 28 % dette publique externe.

Après quelques difficultés rencontrées en 2019 et 2020, la soutenabilité de la dette publique s'améliore progressivement.

Afin de couvrir un besoin de financement public (BFP), le pays a largement mobilisé ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, sur la base d'emprunts à dominante concessionnelle. Ses ressources étant toutefois insuffisantes, le pays a recouru à d'importantes émissions monétaires de la BCC estimées à environ 4 % du PIB en 2019 et 2 % du PIB en 2020 (en baisse en raison de l'appui budgétaire accru du FMI). Toutefois, le pacte de stabilité du cadre macroéconomique et monétaire et le nouveau programme FMI (facilité élargie de crédit de 1,52 Md USD sur trois ans) ont renforcé la crédibilité budgétaire et les perspectives de réformes. Ainsi, aucun nouveau financement monétaire de la BCC n'a été émis depuis la signature du pacte de stabilité qui garantit l'absence de financement monétaire du déficit public et la gestion prudente des comptes publics sur une base caisse. Ainsi, la conjonction du retour des bailleurs internationaux, des réformes structurelles et de la dynamique favorable des indicateurs macroéconomiques, contribue à une diminution des tensions sur la liquidité de l'État

Toutefois, des vulnérabilités persistent en particulier, en raison de l'exposition de la croissance et du solde budgétaire au niveau du prix du cuivre et du cobalt. Les fragilités demeurent également du fait du coût de l'endettement, à la fois externe, en matière d'accès aux financements autres que ceux des créanciers multi-bilatéraux, et interne, par des émissions des titres du trésor qui restent limitées malgré la mise en place des Bons et Obligations du Trésor indexés au dollar américain, qui plus est dans un contexte de remontée des taux sur les marchés internationaux. Par ailleurs, la faiblesse du franc congolais et l'existence d'arriérés externes et internes sont des points de vigilance. En effet, la

6 Sicominex est une joint-venture entre le conglomérat d'entreprises du secteur minier de l'État congolais Gécamines (32 %) et les partenaires chinois China Railway Engineering Corporation et Sinohydro.

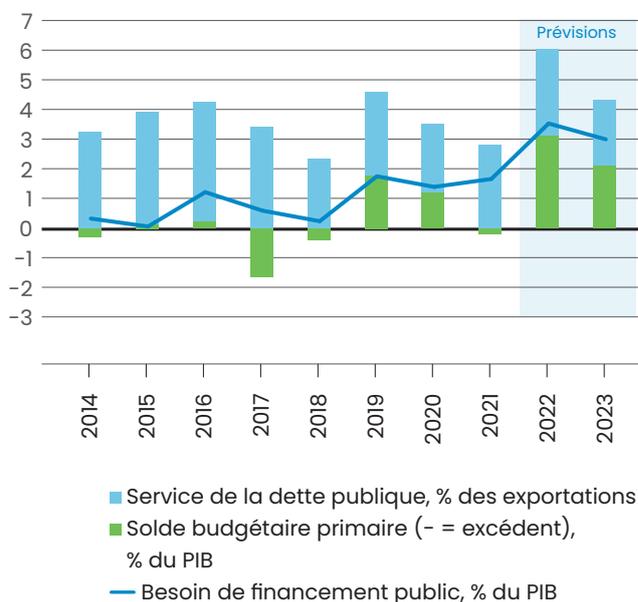
quasi-totalité de la dette extérieure de la RDC est libellée en devises, ce qui expose le pays à un risque de change important. Cependant, l'amélioration du compte commercial à faveur de la conjoncture mondiale et l'appui des bailleurs multilatéraux (sous la forme de prêts/dons budgétaires) ainsi que les investissements directs étrangers, se traduit par des entrées nettes en devises atténuant pour l'heure le risque de change.

4.3 – Stratégie d'endettement à moyen terme et viabilité de la dette

Le besoin de financement public (BFP) et le poids de la dette devraient rester contenus, à la condition de la poursuite de la rigueur budgétaire.

Selon le FMI, le BFP ne devrait pas dépasser la barre des 4 % du PIB dans les années à venir conséquence d'un solde budgétaire contenu dans un contexte de hausse des recettes publiques et une meilleure maîtrise des dépenses courantes. Le BFP reste largement couvert en 2022, malgré une hausse de 2 pp par rapport à 2021 (~4 % du PIB en 2022), en particulier par le recours à de l'endettement externe (Banque mondiale, bailleurs et nouveaux financements d'Exim Bank India). Les prêts multilatéraux et bilatéraux restent les principales sources de financement. Les emprunts multilatéraux et bilatéraux sont supposés s'élever à des montants de 2,6 Mds USD et 2,1 Md USD en 2021 et 2022, respectivement, et diminuer à des flux annuels d'environ 1,7 Md USD à moyen terme. Les conditions de financement des nouveaux prêts devraient rester ainsi largement concessionnelles, avec une augmentation des prêts à des termes non concessionnels à moyen terme.

Graphique 19 – Besoin de financement public



Source : FMI, calculs de l'auteur

5. Persistance des défis bancaires et financiers et nouveau paradigme monétaire

5.1 – Le système financier congolais a fait de réels progrès au cours de la dernière décennie mais reste sous-développé.

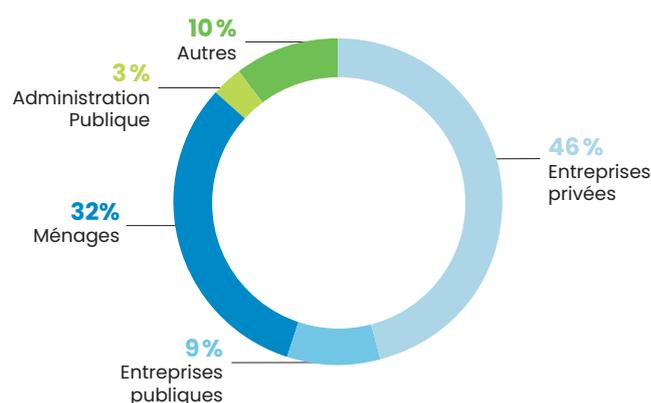
Le secteur financier de la RDC est parmi les moins performants du continent africain. Le secteur bancaire est peu profond et le crédit au secteur privé représente moins de 10 % du PIB en 2021 (contre 27 % pour l’Afrique subsaharienne) – reflétant ainsi les nombreuses faiblesses de l’économie et du système politique de la RDC.

Le système financier de la RDC est de petite taille et dominé par les banques. Un total de 15 banques est actif en RDC, quatre sont des banques nationales, tandis que les autres font partie de conglomérats bancaires étrangers, pour la plupart panafricains. Le marché bancaire se structure autour de grands acteurs solides et de quelques petites banques. La récente fusion entre BCDC et Equity Bank a concentré encore davantage les dépôts. Les quatre premières, Rawbank, Equity/BCDC, TMB et Ecobank, représentent plus de 68 % des dépôts des clients nationaux et Rawbank détient à elle seule plus de 32 % de l’ensemble des dépôts en 2021, contre (22 % en 2018).

L’instabilité du système économique congolais a été à l’origine de la forte dollarisation de l’économie. En effet, la volatilité de l’inflation et du taux de change nominal du franc congolais a toujours été parmi les plus élevées en Afrique subsaharienne. Sur toute la décennie 1990 jusqu’au début des années 2000 l’économie congolaise a accumulé plusieurs déséquilibres macroéconomiques. Les comptes extérieurs ont ainsi enregistré des déficits ayant avoisiné le seuil de 12 % du PIB et leur couverture s’est faite au détriment du remboursement de la dette extérieure (partie 2). Parallèlement à ces déficits extérieurs, l’État n’a cessé d’accumuler des déficits des finances publiques (7 % du PIB en moyenne jusqu’à 1998), financés exclusivement par les avances de la Banque centrale (partie 4). Ce recours systématique au financement monétaire par la BCC a entraîné l’économie dans une spirale inflationniste accompagnée de la dépréciation de la monnaie nationale : entre 1970 et 1990, l’inflation moyenne s’élevait à 50 % ; elle était encore de 40 % en moyenne sur la période 2008-2009. Ainsi, le franc congolais a été fortement impacté par la volatilité, les dommages causés par l’inflation et la perte de confiance de la société congolaise dans celui-ci comme un

moyen de protection de leur patrimoine financier. Ce tout explique pourquoi le dollar, assurant plus de stabilité, se substitue à la monnaie nationale. En conséquence, l’économie congolaise reste l’une des plus dollarisées au monde. Les dépôts et les prêts en devises étrangères sont constamment au-dessus de 80 et 70 % du total, respectivement. À la fin 2021, les prêts en devises représentaient 83,9 % de l’encours de crédit du pays, tandis que les dépôts en devises représentaient 85 % du total des dépôts. Les dépôts restent dominés par ceux des entreprises privées, et les ménages, lesquels ont représenté respectivement 46,1 % et 31,6 % du total. Quant aux entreprises publiques ainsi que les administrations publiques centrale et locale, elles représentent respectivement 9,2 %, 1,8 % et 1,1 % du total (graphique 22).

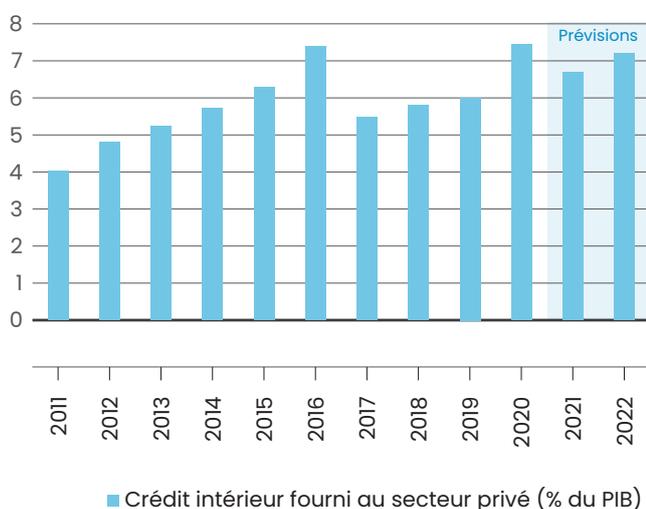
Graphique 20 – Structure des déposants



Source : BCC, calculs de l’auteur

En raison de la faible diversification de l’économie et des obstacles structurels au développement du secteur privé (partie 1), l’activité bancaire finance peu l’économie réelle. Les principales banques se concentraient quasiment exclusivement sur les grandes entreprises et les industries extractives qui sont en tête des secteurs vers lesquels portent les crédits. Après une chute en 2017, conséquence de la baisse du cours du cuivre de 2015-2016 et la forte instabilité politique, le niveau d’encours de crédit privé est passé d’un niveau très faible en 2017 (5,4 % du PIB) à 7,4 % du PIB en 2021 (graphique 23).

Graphique 21 – Encours de crédit au secteur privé



Source : Banque mondiale, FMI, calculs de l'auteur

La hausse des cours internationaux, et la reprise économique ont contribué à une amélioration du système bancaire, faisant plus que doubler, passant d'une base très basse des actifs bancaires à 7 % du PIB en 2018, parmi les plus faibles au monde, à près de 20 % du PIB aujourd'hui. Toutefois, **la forte concentration du système bancaire sur l'industrie extractive expose fortement le secteur financier aux performances du secteur minier et donc aux fluctuations des prix des matières premières.**

De plus, le secteur financier congolais est très localisé. Le vaste territoire de la RDC et la faiblesse des infrastructures de transport exacerbent les difficultés rencontrées afin d'améliorer l'intermédiation financière. Plus de 85 % des prêts et des dépôts sont concentrés dans deux provinces seulement : Kinshasa et le Haut-Katanga, où se trouve Lubumbashi accueillant les principales mines du pays. Par conséquent, une grande partie de la population est en dehors du secteur financier. Cela n'est donc pas seulement dû à la forte concentration du système sur les secteurs extractifs et les grandes entreprises, mais aussi à l'immensité du territoire et au manque de connaissance et de proximité des services financiers formels. Depuis quelques années, on note la politique relativement volontariste de certaines banques qui participent à l'objectif d'accroître la bancarisation et le financement du secteur productif.

Le développement d'un secteur financier non-bancaire pourrait constituer un élément de soutien à la diversification économique et au secteur privé, mais reste embryonnaire à ce stade.

Au cours des dix dernières années, certaines banques et sociétés de microfinance ont commencé à s'adresser à une population plus large, augmentant ainsi la participation financière de la population congolaise. Toutefois, le secteur de la microfinance et des coopératives compte pour moins de 5 % de l'encours du secteur financier, entravé par un climat des affaires défavorable et une offre de services financiers limitée qui ne parvient pas à couvrir la demande. Pour poursuivre son développement, le secteur de la microfinance et des fintech noue des partenariats avec les banques, les sociétés de télécommunications et les partenaires financiers internationaux.

5.2 – Les ratios de rentabilité se sont alors progressivement dégradés, en revanche les indicateurs de liquidité restent bons

Le secteur bancaire a été fortement impacté par la baisse des cours des matières premières observée à partir de 2014 et la crise de la BIAC (*International Bank for Africa in Congo*) pesant lourdement sur le bilan bancaire congolais. Les ratios de rentabilité se sont alors progressivement dégradés. En revanche les indicateurs de liquidité restent bons (tableau 1). Le taux de prêts non performants (PNP) est en hausse tendancielle depuis juin 2016. Selon le FMI, le ratio des PNP qui était de 7,9 % en 2014, a fortement progressé passant à 18,1 % en 2016. Les données les plus récentes indiquent que les PNP ne représentent plus que 6,3 % du total des prêts fin décembre 2021, mais sont probablement sous-estimés en raison des mesures mises en place par la BCC depuis mars 2020 afin de soutenir l'activité économique pendant la pandémie du Covid-19 (gel des classifications de prêts en PNP et baisse à zéro du ratio de réserves obligatoires pour les dépôts en monnaie nationale). Compte tenu d'une aversion au risque forte, d'un coût du risque élevé et du manque d'opportunités de prêts, les banques sont structurellement peu rentables, malgré quelques acteurs plus profitables. Le ROA a connu une baisse tendancielle jusqu'en 2017 passant en territoire négatif. Avec une moyenne de 1,5 % depuis 2018, toutefois il s'est montré résilient face à la crise du Covid-19.

Tableau 1 – Indicateurs de stabilité du secteur bancaire

	2017	2018	2019	DÉC.2020	DÉC.2021
Solvabilité					
Ratio de capital pondéré au risque (%)	16	13,7	14,1	14,01	12,1
Qualité des actifs					
Prêts non performants (% prêts)	16,1	13,8	16,1	8,8	6,3
Profitabilité					
Rendement des fonds propres (RoE, %)	-0,6	14,2	3,9	3,1	13,3
Rendement de l'actif (RoA, %)	-0,1	1,1	1,4	2,1	1,5
Sensibilité au risque de marché					
Prêts en devises sur total des prêts (%)	93,7	90	91,5	89	83,9
Dépôts en devises (en % du total des dépôts des banques commerciales)	89,4	89,5	89,9	91,2	85,0

Sources : FMI, BCC, calculs de l'auteur

Ainsi, seul le ROE a connu une baisse notable en 2020 passant à 3,1 % contre 14,2 % en 2018. La capitalisation des banques s'est également détériorée jusqu'en 2020. Cela s'explique principalement par la détérioration du portefeuille de crédit et les provisions qui en découlent. Le capital global a chuté de 20,4 % à 9 % entre 2015 et 2016, mais s'est amélioré depuis passant à 14 % en 2020. La faillite de BIAC en 2016 a suscité des inquiétudes au sein de la BCC quant à la suffisance du capital des banques. C'est pourquoi la BCC a relevé le capital minimum requis à 30 MUSD en mars 2019 et a prévu de le rehausser à 50 MUSD d'ici 2025. Toutefois, sur 15 banques, 3 ne satisfont pas à l'exigence de solvabilité minimale de 10 %, 4 autres ne satisfont pas les 12,5 % et 7 autres ne satisfont pas à l'exigence actuelle de capital minimal de 30 MUSD. Des opérations de recapitalisation sont cependant en cours.

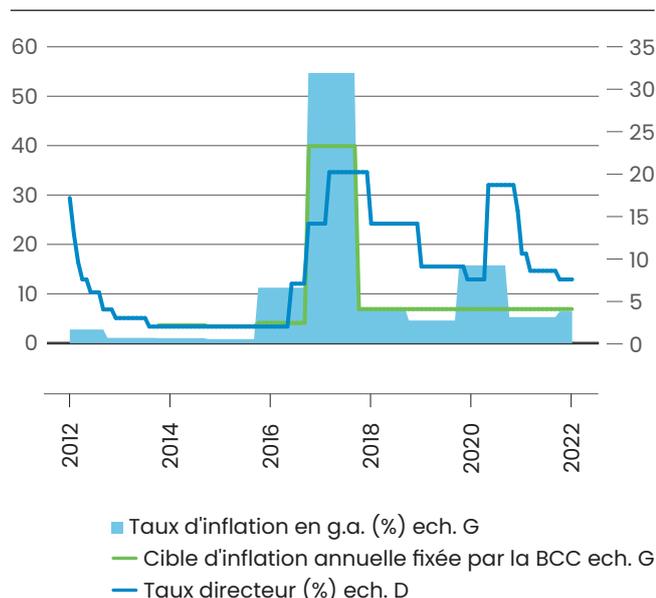
Par ailleurs, comme le niveau des prêts est faible et les banques sont liquides, plus de 50 % des actifs financiers sont placés à l'étranger auprès de banques correspondantes, qui dominent les activités interbancaires. **La délocalisation effective d'une grande partie des dépôts en dollars de la RDC dans des banques correspondantes étrangères crée une dépendance à l'égard de ces institutions** ; ceci est devenu une vulnérabilité du système financier en particulier parce que le rapport du Groupe d'action contre le blanchiment

d'argent en Afrique centrale (GABAC, la déclinaison régionale du GAFI) publié en avril 2021 montre des résultats insuffisants, ce qui pourrait conduire au placement de la RDC sur la liste grise du GAFI. Toutefois, le programme FMI fait de la stabilisation du secteur bancaire l'une de ses priorités qui s'est traduit par la promotion d'un cadre réglementaire modernisé et par le vote d'une nouvelle loi bancaire en mars 2022. Celle-ci passant par i) la création d'un comité pour préparer les données nécessaires à la conduite des stress tests ii) la mise en place d'un centre d'expertise sur les risques informatiques au sein de la Direction de surveillance des institutions financières (DSIF) d'ici décembre 2022 iii) l'amélioration du cadre de LCB/FT, notamment en matière de respect des standards internationaux et iv) le renforcement de la sécurité et de la fiabilité financière, à travers l'élaboration de normes relatives à la réglementation prudentielle bancaire.

5.3 – Une politique monétaire à l'épreuve de la dollarisation de l'économie

La politique monétaire de la BCC a pour principal objectif la stabilité des prix. Pour accompagner ses missions et son objectif central, la BCC a fait le choix du ciblage à moyen terme de l'inflation. Entre 2017-2022, l'objectif d'inflation de moyen terme de la BCC est maintenu constant à 7,0 %. La transmission de la politique monétaire de la BCC à l'économie apparaît cependant limitée. À partir de 2012, la politique de la BCC a été largement assouplie en raison d'une meilleure maîtrise de l'inflation. Le principal taux directeur a ainsi été abaissé, de 20 % en décembre 2011 progressivement à 4 % en décembre 2012 jusqu'à atteindre un point bas à 2,4 % en août 2016, avant d'être progressivement relevé à mesure que les pressions inflationnistes devenaient de plus en plus fortes (graphique 24).

Graphique 22 – Politique monétaire et inflation



Sources : Macrobond, FMI, calculs de l'auteur

Les plus importants pics d'inflation observés sur la période récente concernent les années 2017 (+54,7 %) et 2020 (+15,8 %) et peuvent être respectivement expliqués par les chocs liés à l'instabilité structurelle du marché de change et par les effets négatifs de la crise du Covid-19, notamment un effet inflationniste observé dans la plupart des économies mondiales. Face principalement à la

crise sanitaire, la Banque Centrale du Congo a pris un certain nombre de mesures pour stabiliser l'activité économique. Ainsi, la BCC a procédé à la révision de son taux d'intérêt directeur à deux reprises passant de 9 % à 7,5 % en mars 2020 puis relevé à 18,5 % en juillet 2020

Le financement monétaire des déficits par la Banque centrale pour l'aider à couvrir ses besoins de financement avait commencé à diminuer en 2020 en raison de l'appui budgétaire accru du FMI et l'adoption du pacte de stabilité. De ce fait, le remboursement progressif des avances de la BCC au gouvernement ainsi que le respect du pacte de stabilité ont conduit à une relative stabilisation de l'inflation (5,3 % en 2021) et du taux de change (qui suit une tendance à la dépréciation dans une bande de 2 % par rapport au dollar américain après une dépréciation de 15 % en 2020). Ainsi, la BCC a commencé à baisser fortement son taux directeur depuis le début de l'année 2021 – de 18,5 % à 15,5 % en mars, à 10,5 % en avril et enfin de 8,5 % en juin à 7,5 % en décembre 2021 – afin de faciliter l'accès à la liquidité des banques commerciales.

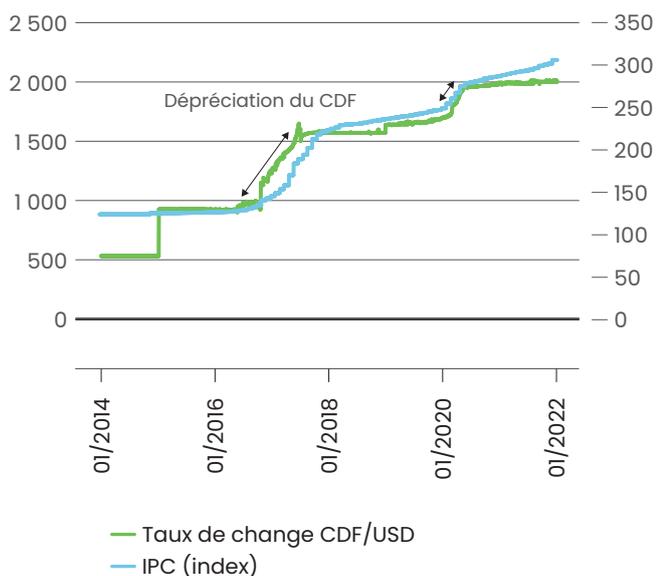
Enfin, des efforts pour améliorer l'indépendance de la BCC semblent être respectés. Ceci est crucial pour assurer la crédibilité des décisions de politique monétaire dans le cadre d'une dé-dollarisation progressive de l'économie préconisé par les autorités et le programme FMI. La nouvelle loi concernant les réserves obligatoires pour les dépôts en devises, effective depuis le début de l'année 2022, implique que les banques commerciales peuvent désormais constituer la réserve obligatoire en dollars pour une partie de leurs dépôts à la BCC. Ce dispositif de la réserve obligatoire en monnaie de dépôt présente quelques avantages, aussi bien pour la Banque centrale que pour les banques commerciales, dont les principaux sont les suivants : i) accroissement de la liquidité en devises pour la Banque Centrale, ii) suppression des charges supplémentaires liées à la constitution des réserves obligatoires en monnaie nationale par les banques commerciales en cas de dépréciation, iii) réduction de la ponction de la monnaie nationale et accroissement des marges des banques commerciales pour intervenir en CDF et réduire la dollarisation.

L'inflation persistante reste le défi le plus important pour les autorités monétaires.

L'envolée récente des prix des matières premières alimente l'inflation, que les réformes monétaires engagées avaient atténuée. Ainsi, l'inflation a été revue à la hausse en 2022 – en raison des impacts de la guerre russo-ukrainienne dans les chaînes de valeur – à 11 % (contre +5,8 % prévu initialement).

Il n'en est pas moins que si l'inflation reste élevée, elle contribue à maintenir un environnement de forte volatilité du taux de change. Par ailleurs, au-delà de la réponse de court-terme qui pourrait consister à une augmentation des taux de la BCC, la récente adhésion de la RDC à la Communauté des États de l'Afrique de l'Est (CAE) en juillet 2022 pourrait contraindre à moyen-long terme la Banque centrale à poursuivre un objectif de ciblage d'inflation. En effet, la convergence de l'inflation est essentielle pour l'efficacité d'une union monétaire et donc pourrait à long terme constituer un changement de paradigme important pour les autorités monétaires même si cette intégration reste à ce stade limitée au « geste politique ».

Graphique 23 – Évolution du taux de change et l'inflation



Sources : Macrobond, FMI, calculs de l'auteur

Liste des sigles et abréviations

AVD	Analyse de viabilité de la dette	PIB	Produit Intérieur Brut
BCC	Banque centrale du Congo	PMA	Pays les moins avancés
BFE	Besoin de financement externe	PNP	Prêts non performants
BFP	Besoin de financement public	PNSD	Plan national stratégique de développement
BIAC	<i>International Bank for Africa in Congo</i>	PPA	Parité de pouvoir d'achat
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est	PCPCB	Programme de contrôle de la production et de la commercialisation du bois
DSIF	Direction de surveillance des institutions financières	REDD+	Réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
FMI	Fonds Monétaire International	TCAM	Taux de croissance annuel moyen
GABAC	Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale	UTCAF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire	WEF	<i>World Economic Forum</i>
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives	WEO	<i>World Economic Outlook</i>
NDC	<i>Nationally Determined Contributions</i>		
ND-GAIN	<i>Notre Dame Global Adaptation Index</i>		
PSTE	Programme des pays pauvres très endettés		

Bibliographie

- Banque Africaine de développement (2011).** *République démocratique du Congo : Document du point d'achèvement au titre de l'initiative PPTTE renforcée*
- Banque Centrale du Congo (2018).** *Rapport sur la politique monétaire*
- Banque Centrale du Congo (2019).** *Rapport sur la politique monétaire*
- Banque centrale du Congo (2019).** *Rapport annuel*
- Banque centrale du Congo (2020).** *Rapport annuel*
- Banque Centrale du Congo (2020).** *Rapport sur la politique monétaire*
- Banque mondiale (2008).** *République démocratique du Congo : La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*
- Banque Mondiale (2016).** *République démocratique du Congo RDC – Évaluation de la pauvreté*
- Banque Mondiale (2018).** *République démocratique du Congo systématique pays : Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité dans un pays fragile sortant d'un conflit*
- Banque Mondiale (2022)** *International development association international finance corporation multilateral investment guarantee agency country partnership framework for the Democratic Republic of Congo for the period F22-26.*
- Banque Mondiale (2021).** *Cobalt in the Democratic Republic of Congo*
- Bloomfield Investment (2022).** *Rapport de notation dette souveraine*
- Deloitte (2021)** *Quels enjeux pour le secteur bancaire en République Démocratique du Congo*
- EURAC (2022)** *Élections de 2023 en République Démocratique du Congo rectifier les erreurs du passé pour consolider la démocratie*
- FAO (mai 2021).** *Rapport de suivi République démocratique du Congo. Moyens d'existence agricoles et sécurité alimentaire dans le cadre de la Covid-19.*
- Felix FISCHER, Charlotte LUNDGREN et Samir JAHJAH (2013).** *Vers une politique monétaire plus efficace : le cas de la République démocratique du Congo p. 14-19*
- FINCATU (2019)** *Le secteur financier en RDC : La révolution s'accélère ?*
- FMI (2012)** *Article IV*
- FMI (2014)** *Article IV*
- FMI (2019)** *Article IV*
- FMI (2021)** *Demande d'un accord au titre de la facilité élargie de crédit*
- FMI (2022)** *Article IV*
- FMI (2022)** *Première revue de la facilité élargie de crédit*
- FMI (2022)** *Selected issues*
- GABAC (2021)** *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en RDC*
- Jacquemot Pierre (2009).** *L'économie politique des conflits en République démocratique du Congo, Afrique contemporaine*
- Jonas Kibala Kuma (2020).** *Pauvreté et chômage en République Démocratique du Congo : état des lieux, analyses et perspectives*
- KFW Banque de Développement (2020).** *Étude de faisabilité sur un fonds de garantie de crédit en RDC*
- Ministère de l'environnement (2006)** *Programme d'Action National d'Adaptation au changement Climatique de la RDC*
- Ministère de l'environnement et Développement Durable (2021)** *Plan national d'adaptation aux changements climatiques (2022-2026)*
- Ministère des finances, Direction Générale de la dette publique (2021).** *Bulletin statistique de la dette*
- Paulin Ibanda Kabaka (2016).** *Histoire politique récente du Congo-Kinshasa (RDC) De la création de l'AFDL à l'assassinat de LD Kabila (1997-2001)*
- PEFA (2019)** *Évolution de la performance de la gestion des finances publiques en République démocratique du Congo selon la méthodologie PEFA 2016*
- PNUD (2020)** *La prochaine frontière : le développement humain et l'Anthropocène*
- Pole institut (2022).** *Financement des groupes armés à l'est de la RD Congo, fondement d'une économie criminelle : Le cas de la province du Nord-Kivu*

S&P (2022). *Democratic Republic of the Congo Upgraded To 'B-/B' On Moderating External Imbalances, Outlook Stable*

UNDP (2016). *Rapport national sur le développement humain*

UNDP (2021). *Rapport national sur la mise en œuvre des ODD*

UNDP. *Développements macroéconomiques et politiques récents de la République démocratique du Congo*

UNICEF (2018) *Les enjeux de l'éducation en RDC : priorité aux filles*

UNICEF (2021). *Pauvreté et privations de l'enfant en RDC*

USAID (2018). *Profil du risque climatique République démocratique du Congo*

USAID (2020) *Country development cooperation strategy*

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Luciole

Date de fin de rédaction : 07/10/2022

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Dépôt légal 4^e trimestre 2022

ISSN 2116-4363

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications
de la collection **MacroDev** :
<https://www.afd.fr/collection/macrodev>