

**RISQUES ET VULNERABILITES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN
DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

NOTE TECHNIQUE
Août 2016



Introduction

Après une décennie de pacification du territoire national et de restauration de l'autorité de l'Etat, la République démocratique du Congo (RDC) a connu un retour progressif à la stabilité politique et macroéconomique, avec des Institutions républicaines renforcées et une croissance économique consolidée. Malgré cette évolution positive, le pays demeure exposé à des risques de fragilisation qui peuvent se manifester brutalement, remettre en question ces avancées et compromettre ses chances de réaliser les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030.

Les récentes tendances au plan national, aussi bien des indicateurs socioéconomiques dans une conjoncture internationale marquée par la chute des cours des produits de base que des crispations politique autour de la lancinante question électorale, laissent apparaître des sources de réduction des acquis des réformes engagées. Si les évolutions observées s'installent dans la durée, les conséquences accentueront la fragilisation du pays avec pour manifestation une perte des acquis et un recul du bien-être des populations dont les attentes sont de plus en plus fortes et exigeantes. Le pays devrait alors basculer et se plonger dans une fragilité plus sévère qui nécessiterait un horizon plus long pour retrouver sa trajectoire actuelle de développement. Ce qui exigerait d'importantes interventions humanitaires, avec comme corollaires, la réduction sensible du pouvoir d'achat des populations, l'aggravation de la pauvreté et la détérioration du niveau de développement humain. Pour contenir ces effets néfastes potentiels, une intervention urgente et adaptée s'avère nécessaire, dans une stratégie inclusive des dimensions politique et économique de la crise.

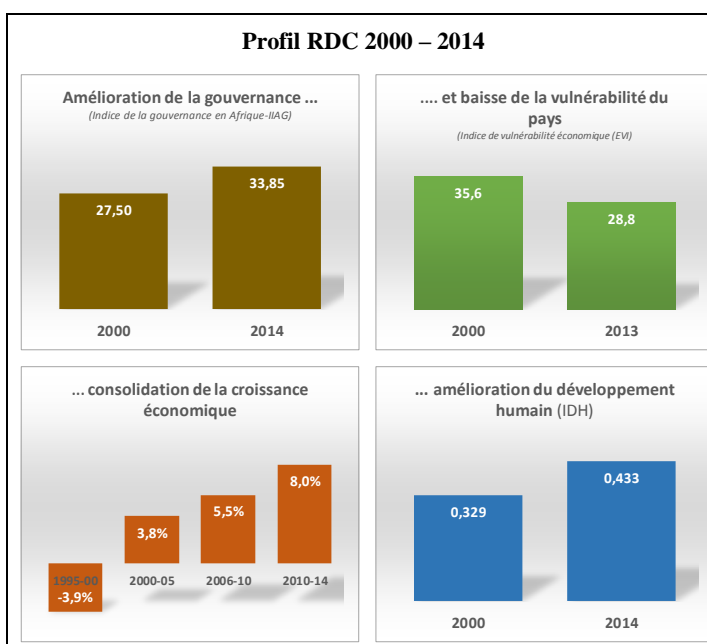
Cette note vise à donner un meilleur éclairage de l'amplitude de ces potentiels risques et de leurs implications socio-économiques avant de proposer quelques pistes de mitigation. Elle est structurée autour de trois points, à savoir : (i) l'identification des facteurs de risques, (ii) l'analyse des implications sur les plans politique, économique et social, et (iii) la proposition de la stratégie de gestion de ces risques pour maintenir le pays dans sa trajectoire actuelle de développement et maximiser ses opportunités d'atteinte des ODD.

Sources de vulnérabilité du pays

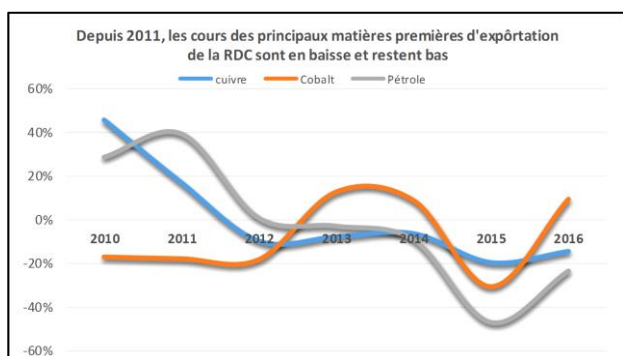
La RDC, bien qu'engagée depuis une quinzaine d'années dans la voie de la consolidation de sa démocratie et la reconstruction de son économie pour le bien-être de ses populations, demeure au rang des Pays les moins avancés (PMA) et post-conflits. Sa fragilité et sa vulnérabilité se sont certes réduites et les bases de son développement ont été posées. Suivant les derniers Rapport nationaux sur le développement humain (RNDH 2014) et sur les Objectifs du millénaire pour le développement –OMD- (RNOMD 2015), le territoire national est réunifié, la paix est effective sur la quasi-totalité du territoire outre à l'Est, les institutions démocratiques sont en place, le cadre macroéconomique est stabilisé, la diversification économique est amorcée et le taux de pauvreté est en baisse (voir graphiques ci-après).

Toutefois, depuis 2015, des risques potentiels élevés, tant endogènes qu'exogènes, pèsent sur la trajectoire de développement du pays. Il s'agit d'une part, de ceux liés à la situation intérieure du pays dominée par l'incertitude politique liée à l'organisation des élections dans le délai constitutionnel et d'autre part, de ceux liés à la baisse des cours de principales matières premières d'exportation du pays (cuivre, pétrole, etc.).

Bien que singulières, ces risques s'imbriquent (sont intimement liés) du moment où la gouvernance politique constitue une condition *sine qua non* du développement économique.



Depuis 2015, le pays est frappé par des chocs négatifs dus essentiellement à la chute des cours de ses principales matières premières d'exportation (cuivre, pétrole). Le prix du cuivre a baissé de 45% depuis fin 2011, passant de 8.824 de dollar US (USD) la tonne métrique en 2011 à 4.709 USD à mai 2016, tandis que ceux du pétrole ont atteint 42 USD le baril. A court terme, la tendance des cours ne pourra pas s'améliorer. Plusieurs entreprises minières ont mis en arrêt/baissé leurs activités, entraînant ainsi la baisse de la production du cuivre de 3% en 2015 et estimée à 6% en 2016, passant de 1 030 000 tonnes métriques en 2014 à 995 805 en 2015 et 937 252 attendue en 2016.



La persistance de ces risques politiques et économiques, associée à leurs effets directs et conjugués, auront sûrement des conséquences néfastes sur le pays qui pourront s'étendre à la région des Grands Lacs, tout au moins. Ils impacteront ainsi négativement l'évolution du pays, anéantiront sa résilience et plomberont son rythme de développement humain, comme nous le renseigne l'histoire récente de la RDC. En effet, l'échec de la démocratisation

amorcée en 1990 avait plongé le pays dans un long cycle de tensions internes (1990-1996), de guerres et de rébellions (1996-2001) ainsi que de transition politique (2001-2006) dont les effets néfastes se sont soldés par des décennies perdues de développement socio-économique.

Implications sur le développement politique et socio-économique

Les implications de cette conjoncture nationale et internationale peu favorable pour la RDC se ressentiront sur tous les plans tant politique, économique que social. Elles pourraient se résumer à : (i) l'anéantissement des fondements démocratiques et sécuritaires, (ii) l'affaiblissement des ressorts de la stabilité macroéconomique, (iii) le renforcement de la vulnérabilité budgétaire et extérieure, (iv) l'aggravation de la situation sociale et humanitaire et (vi) la détérioration du développement humain.

Anéantissement des fondements démocratiques et sécuritaires

La situation politique en République, dominée par l'incertitude du renouvellement des institutions politiques conformément aux textes fondamentaux et la persistance des tensions électorales qui s'amplifient, contribueraient à la crispation politique avec comme corollaires la restriction des libertés, le harcèlement et l'aggravation des violations des droits humains, le resserrement de l'espace politique, la coupures des réseaux mobiles et ce, par l'instrumentalisation de la justice, de l'armée, de la police ainsi que des services de renseignement et de sécurité.

Depuis 2015, plusieurs alertes et inquiétudes sur les graves risques politiques en RDC sont réitérés. Dans son rapport présenté au Conseil de Sécurité des Nations Unies en janvier 2016, le Représentant spécial du Secrétaire général en RDC et Chef de la Mission de stabilisation des Nations Unies en RDC (MONUSCO) a alerté la communauté internationale que « *le pays présentait des risques très réels de troubles civils et de violences liés au processus électoral et reste exposé à l'émergence de tensions d'envergure* », susceptibles d'une déstabilisation généralisée. De même, un récent rapport du Comité permanent inter-organisations des Nations Unies (IASC) basé à Genève (Suisse) de juin 2016, a souligné qu'au regard de graves risques de violences électorales que présente le pays pour la période allant de juin à décembre, « *le pays pourrait même vivre une situation similaire à celle du Burundi* ». Cette inquiétude est également partagée par les évêques catholiques qui, à l'issue de la 53^{ème} réunion de la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco) en juin 2016, ont déclaré que le blocage du processus électoral crée une « *... situation inquiétante qui risque de plonger le pays dans le chaos ...et engage en premier lieu la responsabilité des acteurs politiques* ».

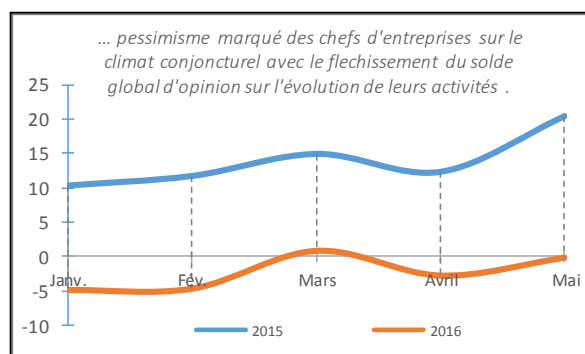
La persistance de ces risques au bord de l'embrasement compromettrait la gouvernance du pays, l'Etat de droit, l'institutionnalisation des valeurs démocratiques ainsi que l'enracinement social de la participation politique des citoyens. Ce qui pourrait alimenter les tensions politiques, occasionner les conflits de balkanisisation du pays et miner la cohésion nationale.

Affaiblissement des ressorts de la stabilité macroéconomique et renforcement de la vulnérabilité budgétaire et extérieure

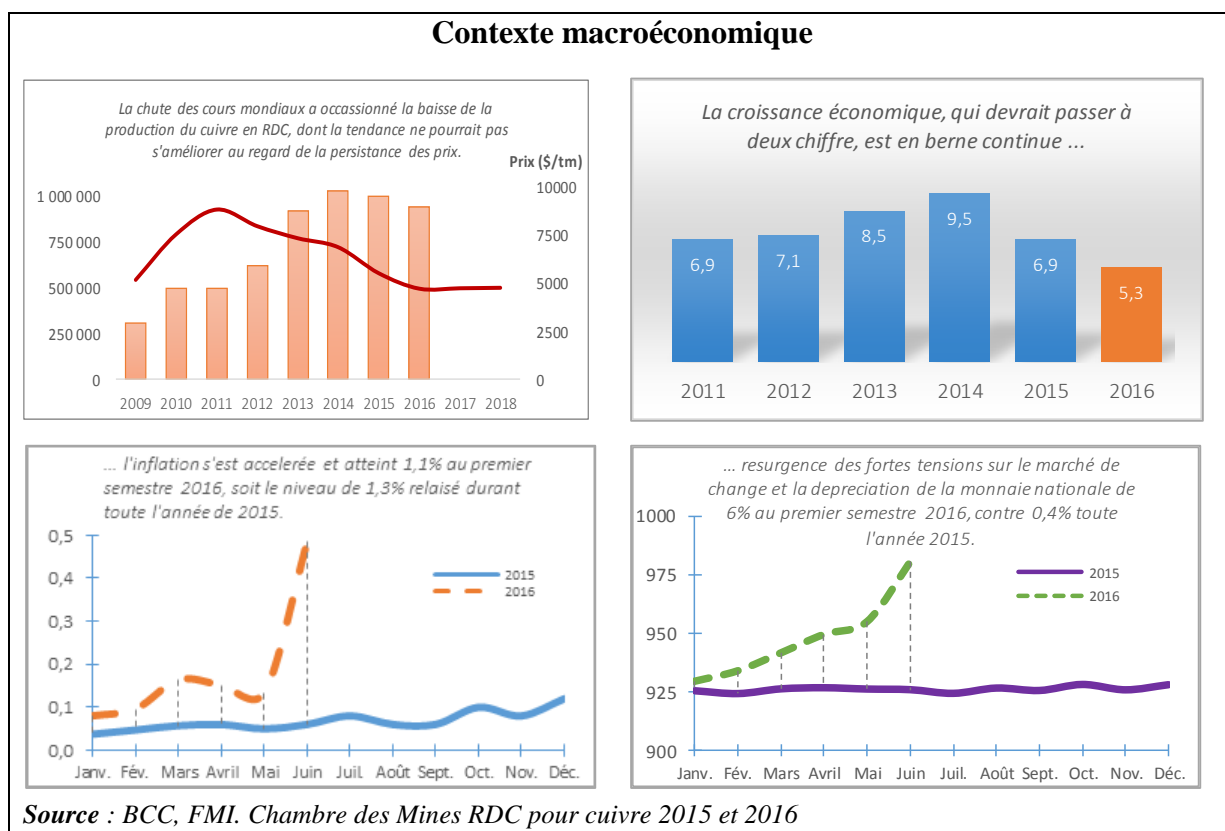
Au nombre des conséquences du contexte macroéconomique difficile que traverse la RDC, il y a :

- ***L'affaiblissement des fondamentaux de la stabilité macroéconomique obtenue au prix de beaucoup d'efforts.*** La croissance pour 2016 a été révisée à la baisse à 5,3% contre 6,6% initialement projetée et 6,9 réalisé en 2015. A fin juin 2016, l'inflation s'est accélérée et atteint 1,1%, soit proche de 1,3% réalisée toute l'année de 2015. La monnaie nationale s'est dépréciée de 6% par rapport au dollar US à la suite des fortes tensions observées sur le marché de change.

Malgré la diversification économique engagée à travers notamment la production agro-industrielle, la contraction de l'activité économique se poursuivra à court terme. La vigueur de l'économie, tirée par le dynamisme du secteur tertiaire, serait exposée à la suite du pessimisme marqué sur le climat conjoncturel des activités économiques.

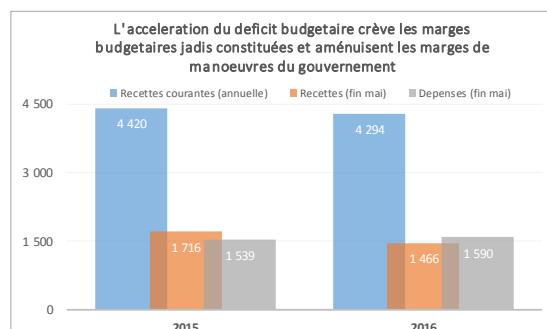


Ainsi, même si le niveau de croissance du pays demeure au-dessus de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne, le ralentissement économique persistant occasionnerait le retour du triangle maléfique « *inflation, dépréciation et récession* » et relancerait la spirale « *récession-pauvreté-violence* », avec des conséquences dramatiques sur le pouvoir d'achat de la population dont plus de 80% vit avec un revenu inférieur à 1,25 \$ par jour.

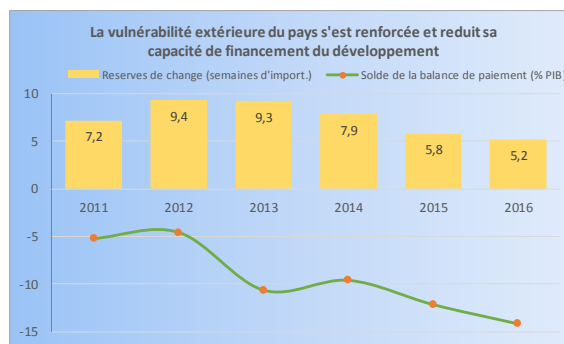


- L'aggravation de la vulnérabilité budgétaire et extérieure et réduction des marges de manœuvre du pays.** La détérioration des positions budgétaires et extérieures du pays aggrave sa fragilité et le pays ne dispose pas des amortisseurs de compensation. Le ralentissement économique a occasionné une chute des recettes publiques, notamment minières. Le budget 2016 initialement voté a été revu à la baisse de 22% à fin juin 2016. Conjuguée avec la faible mobilisation des recettes et la forte propension des dépenses notamment courantes, le déficit budgétaire s'est accéléré et atteint 227,3 milliards de Franc congolais (CDF) à fin juin 2016, crevant ainsi les marges budgétaires jadis constituées par le pays. La révision à la baisse à « **B-** » de la note du pays par Standard&Poor's en février 2016 complique d'avantage les possibilités du pays à lever les fonds sur les marchés intérieur et international. En outre, l'engagement du pays au principe d'ancrage budgétaire « *base caisse* » ne lui permet pas de recourir à la Banque Centrale pour financer ses déficits.

La réduction des marges de manœuvres budgétaires dans un contexte marqué par la pression des dépenses courantes et sécuritaires, pourrait avoir trois effets pervers, notamment : l'éviction des dépenses d'investissement, l'accroissement du risque de surendettement public avec une dette non-viable/productive à moyen et long-terme (emprunts concessionnaires) et, à la limite, le recourir à la « *planche à billet* », comme c'était déjà le cas en période de guerre et de fortes turbulences susmentionnée.

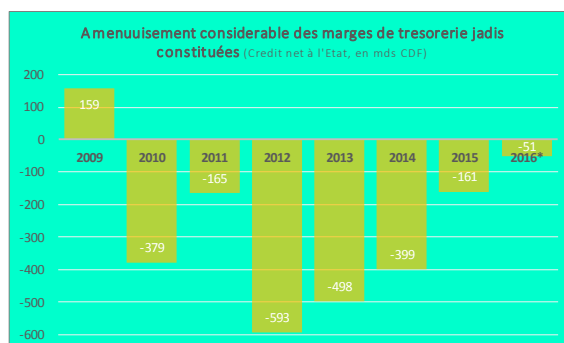


Sur le plan extérieur, le pays affiche de forts déséquilibres. Les réserves de change sont en baisse continue et ont atteint 5,18 semaines d'importations de biens et services à fin juin 2016 contre 9,35 semaines à fin 2012.



Le déficit du compte courant devra se creuser et atteindre 14% du Produit intérieur brut (PIB) en 2016, consécutif à la baisse des recettes d'exportations, notamment minières et pétrolières.

Ces déséquilibres pourraient compromettre sa capacité de financement, accentuer la vulnérabilité de son système financier, occasionner des tensions sur la monnaie et entraver l'activité du secteur privé, particulièrement les investissements, indispensables à la relance économique.



Aggravation de la situation socio-humanitaire et détérioration du développement humain

L'escalade des tensions politiques, électorales et économiques récentes, ainsi que leurs corollaires éventuels (rebellions et milices, conflits ethniques et communautaires, pillages, etc.), devrait aggraver la situation socio-humanitaire du pays et nécessiter d'importantes interventions humanitaires au regard des conséquences néfastes sur la population : déplacements massifs des populations, résurgence des maladies endémiques, aggravation de la malnutrition et insécurité alimentaire, augmentation du nombre de violences sexuelles, etc.. Il pourrait donc en résulter une accentuation de la vulnérabilité des populations, une augmentation du nombre d'enfants en dehors des écoles, la destruction des infrastructures de base chèrement acquises, etc.

En ce qui concerne le déplacement des populations, sur base des taux de progressions observés lors des conflits de 1999-2003, nous estimons que si rien n'est fait d'ici là, le nombre actuel cumulé depuis 2009 de déplacés internes évalué à 1,8 millions pourrait quadrupler pour atteindre près de 8 millions, soit 1/10^{ème} de la population nationale. Ce qui nécessiterait des moyens financiers et une logistique d'intervention conséquents, au regard de la complexité du pays de la taille d'un continent et caractérisé par un déficit important des infrastructures de base.

Phases	Nbre. déplacés internes	Population RDC	Déplacés internes (% pop.)
I (Août - Dec. 1998)	400 000	45 648 000	0,9%
II (Janv. - Juil. 1999)	700 000	46 788 000	1,5%
III (Juil. 1999 - Mai 2003)	3 400 000	50 971 000	6,7%

Dans ce contexte d'instabilité politique et économique difficile où l'action de l'Etat sera approximative (ou peu efficace du fait de manque de légitimité), le cap du développement humain ne sera pas maintenu. Même l'amortisseur de la dynamique communautaire, ayant servi de levier essentiel durant les conflits de 1990-2001 à travers les activités du secteur informel et d'autres initiatives de survie menées par les organisations de base, ne pourra jouer qu'un rôle limité en terme de résistance aux effets de la crise dans la vie quotidienne des populations.

La pauvreté de masse qui s'en suivra brisera la résilience des populations et plongera des millions de congolais dans une pauvreté extrême et multidimensionnelle, avec des privations cumulées en matière d'insécurité alimentaire, de santé, d'éducation, de logement, etc. La progression de plus de dix places enregistrée par le pays dans le classement mondial de l'Indice de développement humain (IDH) 2015 sera stoppée, voir inversée à court terme.

Selon nos estimations, sur base de l'intensité potentielle des tensions politiques et économiques, *l'IDH de la RDC devrait régresser, passant de 0,433 en 2014 à 0,342 en 2017*. Toute chose étant égale par ailleurs, le pays perdrait alors plus de 10 places dans le classement mondial 2017, pour occuper la 186^{ème} place sur les 188 pays contre la 176^{ème} en 2015. Cette perte des gains de développement humain serait consécutive à la détérioration des conditions de vie des ménages sur tous les plans notamment en termes de revenus, de santé, d'éducation, d'accès à l'eau potable et à l'énergie, d'infrastructures assainis, etc.

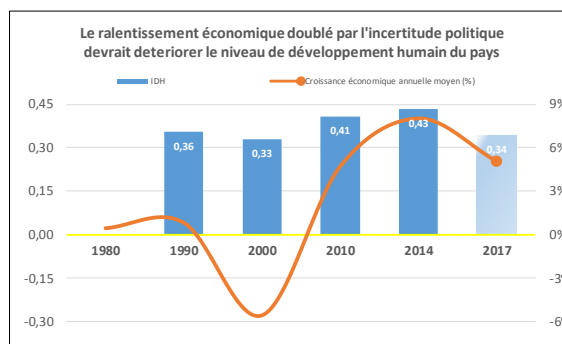
Il est donc probable que les manifestations de janvier 2015 dans différentes villes de la RDC suite aux propositions de modifications de la Loi électorale qui ont montré le rôle important que le mécontentement des populations urbaines peut entraîner dans le pays soient exacerbées. Car, frustré par les conditions de vie socio-économiques précaires et un Gouvernement de plus en plus perçu comme non représentatif et ne répondant plus aux besoins et aux aspirations de la population, il y a un risque réel de violences à plus grande échelle que celles de janvier 2015. Comme l'affirme Kris Berwouts dans *Africa Policy Brief*, No. 16 de juillet 2016, bien qu'il soit impossible de prédire si, quand et comment ces violences éclateront, trois facteurs de déclenchement sont possibles : les échéances électorales non satisfaits, la répression policière disproportionnée des rassemblements de masse qui s'en suivront (pour protester, célébrer, faire la démonstration des questions socioéconomiques, etc.) et l'escalade des simples incidents triviaux.

Stratégie de gestion de la crise

En vue d'atténuer l'impact de la crise, dont la sévérité augmente avec le temps et l'accumulation des incertitudes politiques, une stratégie à double vitesse axée à la fois sur les leviers politique et économique d'urgence et de court-terme est indispensable.

Cette stratégie est fondée sur l'évaluation que le niveau de la réponse actuelle du Gouvernement centrée strictement sur les '28 mesures urgentes pour la relance économique' adoptées en fin janvier 2016 est insuffisante et mérite d'être approfondie et étendue à d'autres secteurs, notamment politique. A ce titre, il est impératif d'envisager une réponse plus globale qui tienne compte des liens intrinsèques qu'il y a entre le politique et l'économique du fait que les causes de la crise sont inhérentes à l'effet conjugué de ces deux dimensions.

Dans l'urgence (à très court-terme) sur le plan politique, la lueur d'espoir se dessinerait avec la tenue du dialogue national devant accoucher un consensus politique pour sortir le pays de l'impasse et remettre le processus démocratique sur le rail. Cependant, au risque d'hypothéquer les énormes investissements consentis durant les quinze dernières années pour asseoir la stabilité politique dans le pays et pour débloquer ce dialogue qui est dans l'impasse, un engagement politique de haut niveau s'avère impératif pour décripsper l'espace politique, rassurer sur le calendrier électoral et apaiser le climat actuel, conditions préalables au succès du dialogue national.



La forte implication de la Communauté internationale et de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (Cenco) pour soutenir ces efforts constitue un atout déterminant. Toutefois, les contours du consensus national et l'horizon nécessaire pour l'obtenir demeurent encore autant de facteurs déterminants qui doivent être contrôlés pour éviter la persistance de la bulle spéculative politique dans le pays.

Sur le plan économique, bien que les mesures de relance économique qui s'articulent autour de l'augmentation des ressources financières, de l'amélioration de la qualité de la dépense et de la mise en œuvre des réformes structurelles à impact rapide, doivent être poursuivies, il y a une impérieuse nécessité d'un appui extérieur d'urgence dans le cadre formellement défini par les institutions financières internationales, notamment *un appui du Fonds monétaire international (FMI) à la balance des paiements, sans préalables mais avec des conditionnalités limitées*, pour contenir les déséquilibres extérieurs et préserver la stabilité macroéconomique.

Cet appui est d'autant plus indispensable, non seulement en raison de l'urgence et de l'ampleur de la crise, mais également de la nécessité de préservation de la stabilité macroéconomique pour la réalisation de l'agenda international de développement (Objectifs de développement durable –ODD–) auquel le pays s'est engagé. En effet, les jalons essentiels de maximisation des chances de réaliser les ODD à l'horizon 2030 doivent être posés dès 2016. Pour ce, la stabilité macroéconomique, la politique budgétaire proactive, la stabilité du secteur financier ainsi que l'amorce de la transformation structurelle sont des préalables non négligeables.

A court terme, un appui budgétaire important, aussi bien en termes d'appuis-projets que d'appuis à la balance des paiements, est nécessaire dans le cadre d'un programme économique formel ambitieux assorti des politiques macroéconomiques (budgétaires et monétaires) et structurelles cohérentes ainsi que des réformes ambitieuses susceptibles de susciter la confiance des institutions financières et de garantir sa volonté du pays à engager les réformes.

Ce programme formel plus ambitieux, visant à soutenir la croissance économique et accroître les marges de manœuvres budgétaires et extérieures du pays, appuyé par la matrice de gouvernance économique actualisée, devra aller au-delà des 28 mesures urgentes de réformes adoptées par le gouvernement et proposer des critères quantitatifs et des repères objectifs de réformes à mettre en œuvre pour un meilleur suivi.

Dans ce contexte, le pays et les institutions financières internationales devront renforcer le dialogue sur les politiques macroéconomiques et structurelles afin de s'accorder sur les moyens de mitiger l'incertitude liée à la situation intérieure qui constituerait une pesanteur importante et sacrifierait les populations. Cet engagement, fondé sur le principe de responsabilité mutuelle, restaurerait la confiance des Partenaires techniques et financiers (PTFs) et des investisseurs privés nationaux et internationaux.