

## **L'ECONOMIE CONGOLAISE 1997-2000 : LE DESENCHANTEMENT ET LES ECHECS POSSIBLES**

*par Jef Maton et Annelies Van Bauwel*

*The arrival of Kabila in Kinshasa raised great expectations regarding the development of Congo in the mind of both the Congolese people and the international community. A series of ambitious reconstruction plans were prepared for the summit of the 'Friends of Congo' beginning December 1997. The main purpose of this plan "Programme de stabilisation et de relance de l'économie" was to persuade the donors to support the reconstruction of this devastated country. At that moment, prospects were favourable within an optimistic framework, the proposed plan seemed rather feasible. Since then, the international community has become sceptical, real reconstructive changes have been delayed and the plan, as such, should be reconsidered. Although political development is a determining factor for the development of Congo, this article confines itself to an economic analysis. The 3 year stabilisation plan is re-evaluated given the recent macro-economic developments.*

*The mining sector is one of the most important sectors and a forecast was made regarding the speed of a resumption of operations. This depends on the course of on-going negotiations. A second sector of critical importance is that of transportation. The possible development for other sectors (agriculture, manufacturing, services, etc.) is based upon the forecast of recovery in the transport infrastructure as proposed in the plan. According to the authors, the economy as a whole (in terms of GDP) could reach the level of 1991 by the end of the transitional period, December 1999. The short-term economic policy, with respect of the government sector seems to be very ambitious. It aims at a balanced budget, and a minimal dependency on foreign aid and foreign investment. According to the authors, this will place too heavy a fiscal burden on what is left of the formal sector. Data with respect to government expenditure in the second semester of 1997 show that salary payments are not on the priority list. These delays in salary payments hinder the proper functioning of the state, which is a prerequisite for real take-off. No real investment has thus far taken place.*

*The general conclusion is the following: in spite of definite positive signs and signals 'stability of prices and of exchange rates, balanced budget, etc., the initial optimism has given place to doubts. There is the risk that habits of the former regime may regain control. There is also the fact that, for example, policy might be once again increasingly determined by clientelistic networks and that the population returns to the famous expression of the Article 15 : "Débrouillez-vous".*

## 1. INTRODUCTION

L'arrivée du Président Laurent Kabila au pouvoir (mai 1997) avait soulevé de grandes espérances aussi bien auprès des masses populaires du Congo qu'auprès des observateurs étrangers. Des conseillers et des clercs préparaient des plans ambitieux, qui furent soumis à la communauté internationale (les Amis du Congo) et y étaient qualifiés de prometteurs. Selon ces plans, le gouvernement voulait apporter une solution juste, rapide et efficace à quatre problèmes liés:

- le redémarrage de la production minière;
- la réhabilitation des infrastructures et des transports;
- la réforme du système de l'enseignement et de la santé;
- la restauration de l'ordre et de la sécurité, impliquant une réorganisation de la police, de l'armée et du pouvoir judiciaire.

Si le Président pouvait réaliser son *Programme de stabilisation et de relance de l'économie nationale*<sup>1</sup> dans un délai de deux à trois ans, la communauté internationale patienterait le temps requis, n'évoquant pas trop les infractions des règles de la démocratie et les violations des droits de l'homme.

Cet espoir était encore vif en automne 1997 quand Maton et Van Bauwel publièrent leur rapport: *Congo 1997-1999. S'il n'y avait que les problèmes macro-économiques*<sup>2</sup>. Dans cet article, on essaie de répondre à la question suivante: si la Gécamines (GCM) réussit sa réhabilitation dans une perspective de 2 à 3 ans et si le Gouvernement poursuit sa tâche de reconstruction nationale, comment les variables macro-économiques se comporteront-elles dans la période de transition? Entre-temps, nous sommes en mars 1998 et la question se pose si le Président Kabila a réussi, du moins partiellement, à réaliser ses objectifs. Peut-être les plans de ses collaborateurs étaient-ils trop ambitieux et considéraient-ils Kabila comme un *Deus ex machina* qui pouvait effacer d'un trait de plume toutes les erreurs du passé et créer une nouvelle société où régnerait dorénavant l'ordre et la justice. En somme, il changerait les structures et les mentalités, qui étaient à l'origine du déclin implacable. Vu de l'extérieur, Kinshasa se trouvait embaumée dans un état de grâce, typique pour une population ayant échappé, à la dernière minute, à une guerre civile sanglante dans son enceinte. Les Kinois se

---

<sup>1</sup> RDC, Gouvernement de la République, *Programme d'urgence pour la reconstruction économique et sociale*, septembre 1997.

RDC, Communication du Gouvernement, *Programme de stabilisation et de relance de l'économie nationale*, octobre 1997. Plusieurs plans révisés ont paru depuis lors, entre autres: en novembre et décembre 1997 et dans les premiers mois de 1998.

<sup>2</sup> MATON J., VAN BAUWEL A., *Congo 1997-1999. S'il n'y avait que les problèmes macro-économiques*, Universiteit Gent, november 1997.

trouvaient face à un nouveau dirigeant prometteur. Les auteurs ne se pencheront pas sur le problème de cette révolution culturelle soi-disant *avortée*. C'est aux politologues, sociologues et anthropologues de faire l'analyse concernée. Peut-être, n'y a-t-il même pas eu de naissance d'une nouvelle mentalité coopérative généralisée et dans ce cas le mot avortement est mal choisi. L'évolution de la situation politique est extrêmement importante et c'est celle-ci qui déterminera le sort du Congo. Pourtant, cet article ne traitera que succinctement des problèmes politiques à Kinshasa. Il y a, entre autres, le problème de la représentativité du gouvernement en place. Plus importante est l'existence de réseaux clientélistes, qui se disputent le pouvoir et décident de la distribution des gains financiers de la nation. En tout état de cause, les auteurs partiront, comme dans leurs études antérieures, d'une analyse des données macro-économiques<sup>3</sup>.

Il y a sans doute un lien entre les données macro-économiques proposées dans les *Programmes (successifs) de relance*, d'une part, et les besoins fondamentaux de la population. L'accès des citoyens à certains services publics comme l'enseignement et la santé publique fait partie intégrante d'une stratégie orientée vers la satisfaction des besoins essentiels. Afin que ce gouvernement puisse répondre à la demande des services, l'Etat doit disposer d'une capacité fiscale minimale, qui même pour un pays comme le Congo, devrait dépasser 20% du PIB. Or, au Congo la capacité fiscale est au-dessous de 10%. Le PIB par habitant étant peu élevé, les ressources disponibles pour le fonctionnement des services publics sont ridiculement bas: en 1985 les contributions par tête d'habitant s'élevaient à 24 USD, en 1997 le taux de taxation était de 7,5% du PIB et le montant des taxes par habitant était de 7,5 USD. Si l'économie se relève et si le Gouvernement réussit à fixer le taux de taxation à 13% du PIB, en l'an 2000 les recettes fiscales par habitant seront de 15 USD. Comparons ces données avec des chiffres correspondants en Europe. Avant que le Portugal n'accède au Marché Commun (1985), les taxes par habitant se situaient aux environs de 500 USD et le pays a dû élargir sa capacité fiscale de sorte qu'en 1994 les recettes fiscales par habitant sont montées à 3.400 USD. De même, les Provinces de l'Allemagne de l'Est ont dû étendre la capacité fiscale de 585 USD par tête en 1991 à 3.300 en 1995.

Le paragraphe précédent souligne l'importance aussi bien de la croissance du PIB que de la gestion de l'Etat. Le premier chapitre de cet article analyse la production dans les grands secteurs d'activité de l'économie congolaise. En ce qui concerne le secteur minier, les auteurs tracent une courbe de transition plausible pour l'ensemble du secteur. Etant donné les

---

<sup>3</sup> MATON J., VAN BAUWEL A., *Zaire 1996, Analyse des chiffres mensuels et trimestriels*, Universiteit Gent, avril 1997 et rapports correspondants sur les années 1994 et 1995.

retards dans les négociations sur les contrats en question, cette courbe a été reculée dans le temps.

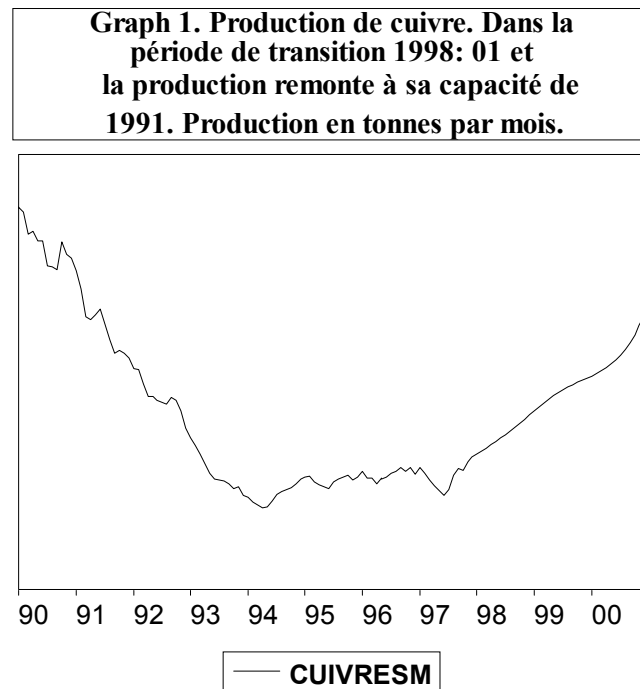
Ensuite, les auteurs ont essayé de quantifier les répercussions de la dite *reconstruction* sur le volume des transports. Celui-ci considéré comme baromètre approximatif de la relance. Enfin, ils calculent les effets d'entraînement de la reprise de la production minière et du processus de la reconstruction, et ceci pour l'ensemble de l'économie.

Le deuxième et troisième chapitres analysent la politique à court terme du gouvernement en place. Celui-ci vise à "*un budget équilibré*". Etant donné les taux de taxation intérieurs, les redevances minières et pétrolières et l'aide éventuelle des "*Amis du Congo*", de quels moyens financiers le gouvernement disposera-t-il pour exécuter son ambitieux programme ?

## **2. LES PRODUCTIONS DANS LES GRANDS SECTEURS D'ACTIVITE**

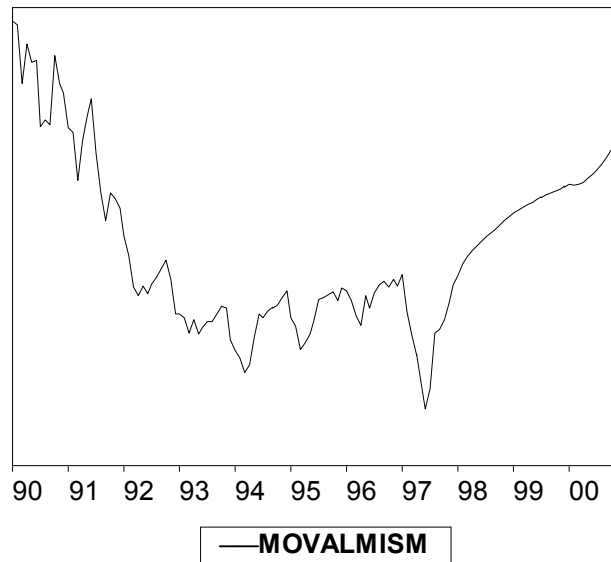
### **2.1. La GCM et le secteur minier**

Le graphique 1 représente la production de *cuivre* entre 1990 et l'an 2000. Fin 2000, les mines de cuivre peuvent atteindre le niveau de production de 1991 avec une vitesse de croisière de 200.000 tonnes par an. Dans le graphique, la courbe de transition se trouve entre 1998: 1 et 2000: 12. Dans l'alinéa suivant, on traitera du problème des redevances minières. Normalement, celles-ci seront proportionnelles à l'évolution de la production.



Des courbes de transition similaires ont été tracées pour les autres minerais: le cobalt, le zinc et l'or. La production de cobalt double, et sa vitesse de croisière à la fin de 2000 est de 11.500 tonnes par an. La production de zinc a repris à partir du deuxième semestre de 1997. La production officielle d'or reprend lentement et la courbe ascendante atteindrait sa vitesse de croisière de 5.500 tonnes par an en l'an 2000. En ce qui concerne les diamants, les auteurs supposent une production stable. Sur la base de ces prévisions des productions, on peut simuler le développement de la valeur ajoutée pour l'ensemble du secteur minier, dénotée *Movalmin*. La courbe lissée représentant cette valeur ajoutée se trouve dans le graphique 2. Comme on le voit dans ce graphique, cette valeur revient à son niveau de 1991.

**Graph 2. La valeur ajoutée dans le Secteur minier. Prévisions 1998-2000. Courbe lissée.**



L'état d'avancement de la production minière est lié au développement des négociations entre l'Etat congolais et les sociétés minières. Soulignons toutefois, que l'Etat congolais ne se présente pas comme un bloc uni face aux sociétés dans les négociations en cours. Ces négociations se font en ordre dispersé. Les factions politiques ou les réseaux clientélistes qui ont l'appui financier d'une société minière importante, disposeront de fonds. Si ce réseau est katangais, il peut, par exemple, exiger qu'une partie de la valeur ajoutée et/ou des bénéfices soit mise au service du développement de la région et non transférée entièrement à Kinshasa. Dans le cas du Katanga, la région peut se considérer comme un pôle de développement sur l'axe Nord-Sud Eritrea-Ouganda-Rwanda-Afrique du Sud. Chacun de ces pays sus-mentionnés dispose d'une armée bien organisée, capable de garantir l'ordre et la stabilité sur son territoire. Aussi les sociétés minières du Katanga ont intérêt à ce que l'exploitation se fasse dans l'ordre et la paix et peuvent chercher à s'associer à des groupements armés locaux. En fait, les "warlords" forment des réseaux clientélistes avec les officiers et les soldats. Il y a donc des liaisons subtiles entre sociétés, réseaux civiles, réseaux militaires et éventuellement des groupes maffieux transnationalisés. Les sociétés minières sont donc des

partenaires convoités pour tout réseau qui veut accéder au pouvoir. La valeur ajoutée, dont les sociétés contrôlent la distribution, constitue un appât appréciable pour chaque réseau voulant profiter des bénéfices du pouvoir. Il est évident que dans ces types de négociations, la notion de patriotisme peut céder le pas aux intérêts particuliers. Souvent, les réseaux ont tendance à oublier l'intérêt du peuple et de l'ensemble du pays. Les négociations sur la privatisation des mines se sont déroulées dans le passé à l'insu d'un peuple misérabilisé. Pourtant, les accords en question sont d'une importance vitale pour le financement des soins de santé et de l'enseignement, dont doivent bénéficier les ouvriers et la population des régions concernées. Ce flou<sup>4</sup> dans les négociations semble devenu caractéristique pour les privatisations en Afrique. Soulignons que lors des privatisations antérieures en Amérique latine, les Nations Unies assistaient à juste titre les gouvernements impliqués dans ce processus. Les conséquences de ce flou sont extrêmement graves : les spéculateurs veulent s'accaparer des richesses minières du Congo pour un prix dérisoire; dans leurs négociations avec le gouvernement, ils n'hésitent pas à faire du chantage en recourant à l'argument infâme que la population congolaise est à bout de souffle. Ni les comptoirs ni les réseaux de pouvoir congolais, ni les groupements maffieux à l'échelle transnationale n'apprécient la présence de personnes qui faussent le jeu en insistant sans relâche sur la notion de justice sociale dans le problème de la distribution. Par ailleurs, les pays qui financent les organisations internationales, sont aussi ceux où les comptoirs ont fixé leur siège principal. Ces pays sont donc mis sous pression par les lobbyistes de ces comptoirs.

Ajoutons encore deux observations. Ce qui a été dit sur les sociétés minières vaut aussi pour les diamantaires et les pétroliers. La deuxième remarque concerne la capacité fiscale et financière du pays. Puisque le Congo ne dispose que d'un système fiscal défaillant, l'Etat est tributaire des comptoirs pour l'approvisionnement de ses recettes fiscales. Si les réseaux réussissent à se faufiler dans les structures de l'Etat, ils essayeront de participer directement ou indirectement aux négociations entre sociétés et Etat. La lutte entre les réseaux de pouvoir se reflète donc dans les négociations en cours et influence l'issue des arrangements, faits partiellement en "zone grise".

Pour un réseau donné, le choix de la société partenaire n'est pas tellement important en soi. L'important est que la société en question puisse générer un flux stable de revenus dans le cadre de relations bien établies et stables. Sans doute, du côté congolais, on préfère des partenaires qui peuvent

---

<sup>4</sup> MATON J. *Zaire. Premier semestre 1995, Analyse des chiffres mensuels et trimestriels*, Universiteit Gent, oktober 1995, p.7;

MATON, J., VAN BAUWEL, A., *Zaire 1996, Analyse des chiffres mensuels et trimestriels*, Universiteit Gent, april 1997, p.6.

garantir un flux ininterrompu de contributions. Notons les participants à la table des jeux du côté des sociétés: en automne 1997, il y avait, d'une part, les jeunes spéculateurs (les juniors), qui faisaient antichambre dans les hôtels (et bars) de Kinshasa et Lubumbashi. Là, ils jouaient leurs jeux à grands risques, se basant sur des contrats adroitement escroqués auprès du nouveau leader révolutionnaire, devenu Président en partie grâce à leur assistance aux guerriers. Toutefois, ces jeunes sont dans une position désavantageuse sur deux points précis: primo, ils manquent de moyens et d'expérience pour l'exécution des grands travaux prévus. Deuxièmement, ils ne sont pas suffisamment forts pour procurer à l'Etat des avances qu'ils pourraient récupérer (plus tard) en cours de route. Ainsi le gouvernement aurait demandé un crédit à long terme de 100 millions USD comme appui à son programme socio-économique, qui est analysé dans un chapitre suivant. Les "*juniors*" du secteur minier étaient réticents à fournir cette contribution. Les "*seniors*" pour leur part, disposent aussi bien de fonds que d'expérience et leurs actions cadrent dans des plans à long terme. Les hésitations des "*juniors*" font pencher la Gécamines et le gouvernement pour les "*seniors*": Le gouvernement semble bien comprendre qu'il a besoin des grands producteurs "*classiques*", ayant aussi bien la capacité financière que technique requise pour réaliser la relance. Pour leur part, les seniors attendent patiemment dans les couloirs: contrairement au gouvernement congolais ils n'ont pas de besoins immédiats et urgents.

En tout état de cause, les négociations entre l'Etat et les sociétés se sont embourbées et les contributions espérées n'arrivent pas. L'effet final de ces disputes et tergiversations est que tout le plan de reconstruction de Kabila a pris du retard. En outre, le "*momentum*" de la révolution culturelle prévue passe, les divergences ont le temps de s'organiser, les enfants-soldats ne sont pas payés et s'impatientent, les réseaux d'antan se reconstituent et forment des coalitions avec les nouveaux poches au pouvoir, etc. En somme, la révolution nationale s'enlise et tout le monde reprend ses vieilles habitudes.

La victime principale de cette évolution est le peuple. Si, à un moment donné, le peuple avait repris une certaine confiance dans l'Etat, à présent ce même peuple se détourne à nouveau de la politique et il revient au fameux Article XV.

## 2.2. Infrastructure et transports



Le premier plan de reconstruction du gouvernement, nommé *le Plan Triennal*<sup>5</sup> était élaboré au cours de l'été 1997. La restauration de l'infrastructure était considérée par tous les observateurs comme une condition préalable à la reprise éventuelle des autres activités, notamment agricoles. En principe, la communauté internationale épaulerait les investissements requis dans ce processus de réhabilitation. Cette aide doit satisfaire à des préalables d'ordre politique. Afin de quantifier les effets de la reconstruction, les auteurs de cet article ont tracé la courbe de la variable *Manutention* (chargements et déchargements dans les ports fluviaux, indice repris dans les rapports de la Banque du Congo). Cette variable se remet de sa chute brutale de l'année 1997 et reprend son envol. Fin 2000 l'indice reviendrait à son niveau de 1991 (Voir le graphique 3).

**Graph 3. La reprise des transports  
Et manutentions. Prévisions 1998-  
2000. Courbe lissée.**

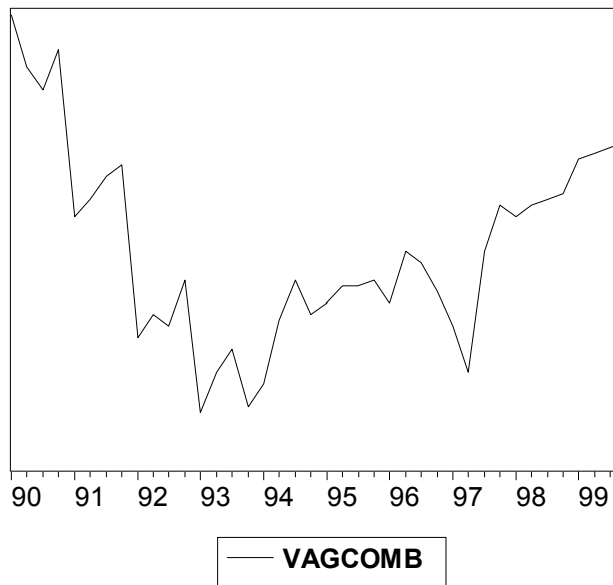


### 2.3. La production agricole

<sup>5</sup> RDC, *Programme Triennal Minimum, 1997-1999*, juin 1997.

La reconstruction du système des transports aura aussi des répercussions sur d'autres secteurs comme celui de "l'agriculture commercialisée". L'ensemble des productions dans ce secteur est dénommé *Vagcom*. La production simulée de cette agriculture est fonction de trois variables: la production minière, *Valmin*, la réhabilitation des transports comme mesurée par la variable *Manutention* et l'accroissement de la population, *Poptot*. La courbe *Vagcom* se trouve dans le graphique 4. L'ensemble des productions à la fin de 1999 reviendraient à leur niveau de 1992.

**Graph 4. La valeur ajoutée dans le sous-secteur : agriculture commercialisée.  
Prévisions 1998-1999.  
Chiffres trimestriels.**



#### 1.4. Le Produit Intérieur Brut

Des simulations similaires ont été faites pour les autres secteurs de l'économie commercialisée privée, notamment: l'industrie, le commerce, les transports, les services privés.<sup>6</sup> Les projections pour la période 1998-1999 se trouvent dans le graphique 5. Le PIB commercialisé des secteurs privés nous a permis d'estimer la valeur ajoutée dans les services publics, *Valgov*. La somme de l'ensemble des valeurs ajoutées forme le PIB commercialisé, *PIBCOM*. Les activités dans le secteur de l'agriculture traditionnelle sont exclues du PIB commercialisé. Le symbole *PIBTOT* indique l'ensemble des valeurs ajoutées, y compris une estimation rudimentaire des productions agricoles traditionnelles. Celles-ci sont, par ailleurs, difficiles à séparer des productions commercialisées. Fin 1999, le niveau du PIB atteindra celui de 1992.

Le chapitre suivant reprendra la discussion sur les prévisions du PIB. La croissance de ce PIB détermine en effet la marge de manoeuvre du gouvernement dans le domaine des recettes et dépenses.

### **3. LE DEVELOPPEMENT DU PIB. SCENARIOS ALTERNATIFS CONCERNANT LE BUDGET DE L'ETAT**

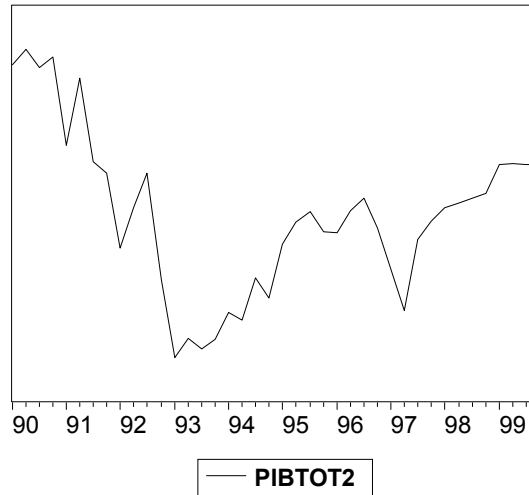
#### **3.1. Evolution du PIB dans le cadre d'un scénario ajusté**

Quant à l'évolution du PIB, on peut discerner deux scénarios. Scénario 1, indiqué comme "*optimiste*", reflète les grandes espérances au moment que le nouveau régime s'installe. En automne 1997, le gouvernement partait encore de ce scénario optimiste, dans lequel il y aurait une reprise rapide et immédiate de la production minière. Le premier scénario, dit optimiste, a donné lieu au *Programme de stabilisation et de relance de l'économie nationale*, que le gouvernement a soumis aux *Amis du Congo* lors de la réunion de décembre à Bruxelles. Ces projections optimistes ont dû être révisées. Le graphique 5 reflète la situation nouvelle.

---

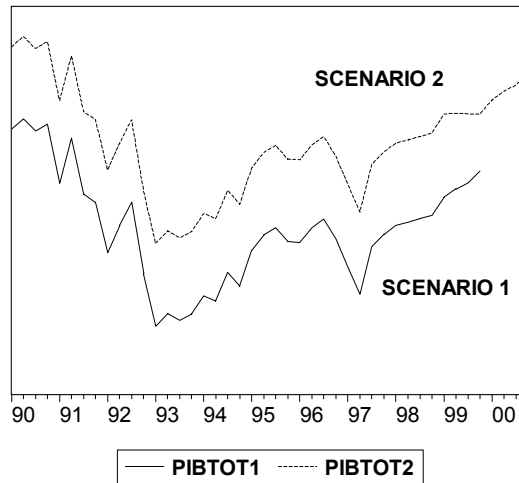
<sup>6</sup> Pour l'estimation des variables *javalmin*, *javalcomm*, *javaltra* et *javalsep* voir l'annexe concernée dans les publications antérieures.

**Graph 5. PIB en dollars. Evolution dans le passé et prévisions 1998-1999. Scénario 2 : ajusté. Chiffres trimestriels.**



Selon ces prévisions, le PIB passera de 5.700 millions USD en 1996 à 5.820 millions USD en 1998. Dans le scénario "*optimiste*", il aurait atteint le niveau de 6.192 millions USD fin 1999. Dans le scénario "*ajusté*", ce chiffre serait de 6.074 millions USD. Le graphique 6 compare le tracé dans les deux scénarios. Signalons que même dans le scénario optimiste, le PIB reste largement au-dessous du niveau des années quatre-vingts. Il y a lieu de noter que, entre-temps, la population s'est accrue à un rythme supérieur à 3%.

**Graph 6. Prévisions alternatives du PIB en dollars pour 1999 et 2000**  
**Scénario 1: optimiste.**



### 3.2. Prévisions budgétaires dans les scénarios alternatifs

Dans le tableau 1 ci-dessous nous présentons les recettes fiscales prévues dans le scénario optimiste et les taux de taxation correspondants ainsi que des projections concernant l'évolution du PIB dans le contexte du scénario optimiste, comme il a été formulé en novembre 1997, à l'époque où le gouvernement préparait les discussions avec la communauté internationale et les Amis du Congo.

**Tableau 1. Les recettes de l'Etat, les recettes fiscales et les taux de taxation du Scénario 1.**  
**Chiffres semestriels en millions de dollars et en pourcentages**

| ANNEE | SEMESTRE | PIB  | RECETTES DE L'ETAT | % DU PIB | RECETTES FISCALES | % DU PIB |
|-------|----------|------|--------------------|----------|-------------------|----------|
| 1990  | 1        | 3398 | 390                | 11.5     | 282               | 8.3      |
| 1997  | 1        | 2596 | 143                | 5.5      | 102               | 3.9      |
| 1997  | 2        | 2804 | 235                | 8.4      | 183               | 6.5      |
| 1998  | 1        | 2880 | 294                | 10.2     | 237               | 8.2      |
| 1998  | 2        | 2941 | 356                | 12.1     | 293               | 10.0     |
| 1999  | 1        | 3088 | 404                | 13.2     | 332               | 10.7     |
| 1999  | 2        | 3105 | 440                | 14.2     | 353               | 11.4     |

Le premier semestre de l'année 1990 a été retenu comme période de référence pour deux raisons:

- le budget de l'Etat était à peu près équilibré: les recettes (y compris les redevances minières et pétrolières) s'élevaient à 11,5% du PIB et les dépenses correspondantes à 12,1%; les recettes fiscales *sans* les redevances concernées s'élevaient à 8,3% du PIB (voir le tableau ci-dessus);
- la contribution de la Gécamines et des firmes pétrolières pour la période concernée était modérée (3,2% du PIB).

Le PIB pour le premier semestre de 1990 était estimé à 3 398 millions USD, ce qui est encore largement supérieur au PIB prévu pour la période 1998-1999. Le montant des dépenses comporte 650 millions USD pour l'année 1998, ce qui était le montant retenu dans la planification du gouvernement.

Entre-temps, les discussions sur la reprise des activités minières traînent. Sur le plan de la reconstruction, rien ne bouge. On a donc dû revoir à la baisse les estimations du PIB et de la fiscalité pour les années 1998 et 1999. Ces chiffres ajustés se trouvent dans le tableau 2 ci-dessous. Nous discuterons les chiffres du Scénario 2 dans les paragraphes suivants.

**Tableau 2. Les recettes de l'Etat, les recettes fiscales et les taux de taxation du Scénario 2.**  
**Chiffres semestriels en millions de dollars et en pourcentages.**

| ANNEE | SEMESTRE | PIB  | RECETTES DE L'ETAT | % DU PIB | RECETTES FISCALES | % DU PIB |
|-------|----------|------|--------------------|----------|-------------------|----------|
| 1990  | 1        | 3398 | 390                | 11.5     | 309               | 8.3      |
| 1997  | 1        | 2596 | 143                | 5.5      | 102               | 3.9      |
| 1997  | 2        | 2804 | 211                | 7.5      | 151               | 5.4      |
| 1998  | 1        | 2880 | 218                | 7.6      | 164               | 5.7      |
| 1998  | 2        | 2941 | 248                | 8.4      | 192               | 6.5      |
| 1999  | 1        | 3008 | 286                | 9.5      | 224               | 7.4      |
| 1999  | 2        | 3047 | 328                | 10.8     | 261               | 8.5      |

#### **4. ANALYSE CRITIQUE DES PREVISIONS BUDGETAIRES DANS LE SCENARIO OPTIMISTE DE L'AUTOMNE 1997**

##### **4.1 La structure du programme économique et social du gouvernement en automne 1997**

Comme nous l'avons signalé dans le paragraphe précédent, le gouvernement prévoyait un budget équilibré pour l'année 1998. Qu'on voulût un budget *équilibré* était en soi un fait remarquable et cadrerait bien dans une politique générale dont les mesures seraient imposées de force. La stabilisation des prix et la contraction de la masse monétaire par exemple témoignaient d'un volontarisme politique qui étonnait aussi bien les partisans que les adversaires du régime. Si les mesures dans le domaine de la reconstruction et de la réorientation socio-économique étaient exécutées avec la même rigueur, il y aurait de chances réelles pour que ces mesures portent les fruits attendus par le gouvernement. Dans ce contexte, certains observateurs qualifiaient, à tort ou à raison, ce gouvernement transitoire comme inspiré par un despotisme éclairé, de signature progressiste (68) et moderniste.

Venons en maintenant au contenu du plan et à ses modalités d'exécution. Le budget de l'Etat s'élevait à 650 millions de dollars. Un montant d'environ 400 millions de dollars de ce budget serait mis à part et constituerait le *premier volet* (first window) d'un triptyque financier. En effet, ce premier volet constituerait la contribution du gouvernement congolais à un plan d'ensemble et à une action commune avec la communauté internationale. Les apports de la communauté internationale à ce même programme

constitueraient le *deuxième volet* (second window) du même triptyque et étaient évalués (par le gouvernement) à environ 350 millions de dollars.

Ces deux volets seraient fusionnés, ce qui donnerait un sous-total de 750 millions USD pour l'exécution du programme socio-économique proposé par le gouvernement et éventuellement considéré comme prioritaire par les représentants de la communauté internationale lors de la deuxième Réunion des Amis du Congo.

Le *troisième volet* (third window) concerne les capitaux étrangers provenant d'investisseurs privés dans le cadre de la politique de privatisation des entreprises publiques comme la SNEL (électricité) et la REGIDESO (distribution d'eau potable). Le montant de ce volet est évalué à 500 millions USD. Il s'agirait d'investissements dans le secteur parastatal. Le total des trois volets s'élèverait donc à 1 250 millions USD. Commentons d'abord l'ensemble des volets I et II, totalisant 750 millions USD. Les trois quarts de ce montant seraient destinés à trois grands postes: la reconstruction et la réhabilitation des infrastructures et transports (39%), la santé publique et l'enseignement (24%) et l'appui institutionnel (13%). Sur la nécessité des investissements dans la reconstruction, il ne peut y avoir de discussion: ils sont une condition préalable à toute reprise éventuelle.

Dans le domaine de l'enseignement, le programme reprend l'essentiel de ce qui a été proposé par des experts de tous bords: priorité à un enseignement primaire généralisé avec une participation réelle des associations de parents et des communautés locales dans la gestion et le financement, une réorientation du secondaire vers des connaissances techniques et pratiques, la lutte contre cette "*illusion sociale*", qui fait croire qu'un diplôme universitaire est indispensable pour être respecté, le désengorgement des universités et des écoles supérieures, etc. Une logique de même ordre se retrouve dans les plans concernant la santé publique: priorité aux centres de santé sur l'ensemble du territoire, établissement échelonné d'hôpitaux de référence, etc.

Ajoutons pour terminer que le gouvernement a su juguler l'inflation et que les taux d'échange sont remarquablement stables. Ce sont deux éléments indispensables pour une politique de redressement. En outre, le gouvernement veut maintenir un certain équilibre entre recettes et dépenses. Ces mesures ont contribué au climat d'optimisme qui régnait en automne 1997.

## **4.2. Critiques aggravantes au cours du deuxième semestre de 1997. Début d'un désenchantement de la part de l'opinion publique**

### **4.2.1. Taux de taxation asphyxiants pour le secteur moderne**



Les chiffres du tableau 1 démontrent que la tâche que le gouvernement s'est imposée serait difficile à exécuter. En effet, le taux de taxation, qui était de 11,5% au premier semestre de 1990, a diminué sans cesse et à partir de 1992, il était toujours au-dessous de 5,5% du PIB. Dans l'introduction de cet article les auteurs ont souligné que la capacité fiscale du Congo est très faible. Le PIB a connu une descente presque ininterrompue depuis 1990 et donc l'assiette fiscale s'est amenuisée sans cesse. Or, le gouvernement a soudainement augmenté les taux de taxation, mais sans introduire une réforme fiscale, qui élargirait la base de l'assiette fiscale. En fait, les inspecteurs du fisc, ont soudainement commencé à appliquer avec un zèle étonnant les articles d'un régime fiscal nébuleux, dont les règles n'avaient jamais été appliquées auparavant. Au temps de Mobutu, tout le monde s'arrangeait, comme le prescrivait l'Article XV. Méfiant vis-à-vis d'un Etat prébendaire, le secteur informel se soustrayait presque entièrement aux réglementations de cet Etat et ne payait pas d'impôts. Cela lui permettait de survivre à sa façon. Et il faut reconnaître que le secteur informel a joué un rôle très important dans la survie de la population.

Par ailleurs, la population était convaincue, à tort ou à raison, que les élites mobutistes se partageaient les recettes de l'Etat. On en revient donc à cette idée que l'Etat est dirigé par des réseaux de pouvoir et dominé par des Dinosaures intouchables. A un certain moment, la population a peut-être espéré et cru que le moment du grand changement était arrivé. Mais à ses yeux, ce changement n'a pas eu lieu et l'espoir s'est finalement évaporé.

Si la population a nourri momentanément un certain espoir, la réaction du secteur moderne fut immédiate et ouvertement négative. En effet, les taux de taxation augmentés frappaient, en pleine crise économique, le peu d'entreprises qui payaient des taxes. Le taux de taxation (non compris les redevances minières et pétrolières) bondit de 4,5% du PIB au premier semestre de 1997 à 7,5% au deuxième semestre de 1997 et il monterait à 11,2% du PIB vers la fin de l'année 1999. La promesse de porter d'un seul coup les recettes à 650 millions USD s'est avérée une fausse promesse pour les uns, et un tour de prestidigitateur pour les autres. Après coup, des rumeurs commencèrent à circuler, disant que cette promesse n'avait été qu'un moyen pour acquérir une aide de 400 millions USD de la part des Amis du Congo et de créer en même temps un climat de confiance vis-à-vis des investisseurs étrangers potentiels.

#### ***4.2.2. Le montant réduit des dépenses salariales***

Le gouvernement a sans doute surestimé ses recettes. Mais dans le Scénario 2, qui tient compte des retards dans l'exécution du Plan de relance gouvernemental, les recettes de l'Etat au deuxième semestre de 1997 sont de

l'ordre de 211 millions USD et selon les prévisions du Scénario 2, les recettes pour 1998 seraient aux environs de 466 millions de dollars. Mais dans le total des dépenses de l'Etat pour le deuxième semestre de 1997, les dépenses salariales n'interviennent que pour 67 millions de dollars, soit 5,6 millions de dollars en moyenne par mois. Or, la paye régulière des fonctionnaires exigerait 25 millions USD par mois ou 300 millions USD par an. Cet argent est disponible selon les statistiques, mais les salaires ne sont pas payés. L'excuse que l'argent aurait été employé dans la reconstruction, ne tient pas debout puisque les dépenses en capital sont en dessous de 10% des dépenses. Donc, rien ne bouge sur le plan de la réorganisation de l'administration publique et rien ne bouge sur le plan de la reconstruction.

### **4.3. Désenchantement généralisé et une méfiance croissante de la part de la population vis-à-vis des élites modernistes**

A plusieurs reprises, les auteurs ont mentionné l'existence de "réseaux" personnalisés au sein des élites congolaises. Gauthier de Villers<sup>7</sup> de l'Institut Africain à Bruxelles, écrit à cet égard: « ... les véritables acteurs du jeu politique (au Congo) ne sont pas des organisations (telles des partis ou des syndicats) ayant une structure définie et stable, des objectifs, un programme d'action, mais des leaders, des "entrepreneurs" politiques s'appuyant sur des réseaux (d'alliés, de clients ...) au caractère fluide, mouvant et qui sont sans cesse remaniés ». Traditionnellement, les jeunes passaient par de tels réseaux pour s'acquérir une place convenable dans la société congolaise. Ils constituaient les "cadets" dans les dits réseaux et attendaient l'appui des "aînés" pour se frayer un chemin dans la vie sociale. C'était, somme toute, la voie normale de la promotion d'une personne dans le groupe, la classe et la société dans son ensemble. La transparence des règles et le contrôle social de la société sur l'action de ces groupes, évitait les excès et les dérives. En outre, les règles sociales étaient confirmées par la religion (Dieu et les esprits) et donc sacralisées.

Mais ce système a été partiellement perverti. D'abord, la transparence a disparu, les couches populaires ne savent plus ce que les élites font, ce qu'ils gagnent, etc. En somme, les esprits ont perdu leurs yeux et les agissements des élites échappent au contrôle de la population ce qui a entraîné des abus inévitables de la part de celles-ci. Graduellement s'est répandue une mentalité de "chacun pour soi". La "politique du ventre" faisait partie de ce nouvel ensemble de mentalités transformées : les fonctionnaires de Mobutu vendaient

---

<sup>7</sup> DE VILLERS, G., *Situation et perspectives au Congo-Kinshasa*, Séminaire REC, "Où va le Congo ?", Bruxelles, 11 décembre 1997.

les pièces du pouvoir, qu'ils exerçaient au nom de l'Etat. Par ces pratiques, cet Etat du "blanc" s'aliénait de plus en plus de l'homme africain. Des élections à l'europpéenne n'apporteront pas de solution à cette aliénation. En somme, on a assisté à la fin d'une démocratie traditionnelle efficace, dans laquelle les excès de violence étaient tenus en échec par des rituels religieux. Les églises essayent de construire une communauté citadine nouvelle où les esprits d'antan se retrouveraient sur un niveau supérieur de transcendance, dépassant les divisions claniques d'antan. Toutefois, ce processus est lent et non sans risque de déviations.

Des facteurs économiques ont sans doute contribué à ces restructurations en profondeur dans le domaine social. Les ressources au Congo et les chances d'"arriver" se sont tellement amenuisées, que les jeunes se sentent devant un barrage. Certains d'entre eux se révoltent, ce qui explique qu'ils se laissent facilement embrigader par des chefs, par exemple, des chefs-guerriers ou warlords<sup>8</sup>. Les enfants-soldats (kadogo) dans les armées disparates de Laurent Kabila font probablement partie de ces jeunesses africaines en plein désarroi. Si, par hasard, leur chef-guerrier devient un "honorable" homme d'Etat sur le plan régional ou national, ils se trouvent dans une position utile et valable. Dans cette nouvelle position, ils peuvent exercer un certain pouvoir et peuvent appliquer une "politique du ventre" à leur échelon. C'est ce que les fonctionnaires de Mobutu faisaient dans le domaine de leurs prérogatives. Mais, somme toute, si ces jeunes ont gagné le bon sort, ils l'ont fait en jouant la bonne carte. Au fond, ils ont donc joué au bingo (lotto). Il est fort possible que même la recherche d'un diplôme universitaire fait partie d'un jeu à risque: si on a de la chance, on entre dans un réseau de pouvoir et on gagne le gros lot. Ainsi, la quête du diplôme fait partie d'un courant plus généralisé, qui est la bingomanie. « *A Kinshasa, écrit Renaat Devisch, l'avenir est plus incertain que jamais. Dans ce climat d'incertitude se développe une économie de la "chance" spéculative et prédatrice, visant de la sorte à détourner la malchance et contrecarrer l'économie en ruine.* »<sup>9</sup>. La pauvreté à Kinshasa est devenue tellement répandue, que seule une lutte acharnée et le bon sort permettent au pauvre de sortir momentanément de la misère.

Comment cette population misérabilisée voit-elle le changement de régime ? Si, au début, elle a cru un moment au grand changement, elle a vite désenchanté. Il lui semble que des nouvelles coalitions se font jour entre nouveaux et anciens réseaux et les nouvelles coalitions continuent à se

<sup>8</sup> WILLAME, J-C, *Kabila et les "amis du Congo"*, Séminaire REC, "Où va le Congo ?", Bruxelles, 11 décembre 1997, p. 7.

<sup>9</sup> DEVISCH, R., "La violence à Kinshasa est l'institution en négatif", texte soumis pour publication dans : *Cahiers d'études africaines*, 1998 (2).

partager les recettes fiscales et les bénéfices des sociétés; que les réseaux se disputent déjà la distribution des gains de la reconstruction et les bénéfices des sites miniers réaménagés. Il semble que la population a tendance à considérer certaines formes dégénérées du modernisme comme la forme *normale* de ce courant et d'identifier ce modernisme dégénéré comme l'héritage de l'homme blanc européen. C'est un modernisme qu'il rejette et veut "*exorciser*".

Le danger est donc réel que la population ne rejette non seulement la corruption qui accompagne l'effort de modernisation, mais aussi la modernisation même. C'est en partie la thèse de Devisch <sup>10</sup>. Si cela était le cas, le passage de Laurent Kabila pourrait être un pas en arrière dans le processus d'endogénéisation. Peut-être la population est-elle convaincue que les contributions des sociétés minières ne seront pas destinées à la relance économique du pays, mais serviront, entre autres, de rétribution à ceux qui ont financé la guerre. Ce qui reste, serait partagé entre anciens et nouveaux réseaux. Si cette idée se fixe dans le cerveau des citoyens, toutes les négociations au sujet des mines et de l'industrie moderne, sont des événements qui se passent au-dessus de leur tête. Si l'on suit ce raisonnement, la population ne profitera pas de la relance. L'argument est faux, mais il a du poids et il semble de plus en plus nourrir les rumeurs de Radio Trottoir à Kinshasa.

En tout état de cause, la population congolaise semble de plus en plus apathique et un scepticisme croissant commence à régner vis-à-vis des promesses que la révolution avait mises en perspective.

Anvers, mars 1998

---

<sup>10</sup> DEVISCH, R., "Pillaging Jesus": healing churches and the villagisation of Kinshasa, in : *Africa*, Vol 66, No. 4, 1996, pp.555-586.

