

CONGO 1997-1998
EVOLUTION DE LA SITUATION MACRO-ECONOMIQUE ET
PERSPECTIVES

par Jef Maton

Abstract

The first important historical fact is the “death” of the nationalized copper and cobalt industry. Until the end of the seventies, Gécamines was a “low cost producer”. Contrary to its competitors, the company has not sufficiently invested in the renewal of equipment. The present owners are mainly interested in quick returns, which are obtained by concentrating on the exploitation of old mines with a high content of cobalt.

The second trend concerns the composition of mineral exports. Since 1993, the exports of diamonds and gold have gradually replaced copper as an export product. Those diamonds fuel the black market of foreign exchange. They allow merchants and clients of private banks to exchange, whenever it suits them, the local currency into dollars and transfer those dollars into the European banking system. The National Bank of Congo is unable to prevent that drain. The drain was especially important during the period of hyperinflation in the period 1992-1995. Currency during that period was printed and brought into circulation in massive quantities. For the common citizen, who could not avoid holding that money (to pay for his consumption), it formed an “inflation tax”, which exceeded by far the official taxes. The rich could exchange their excess cash balances into dollars and avoid to a large extent the inflation tax.

The third important historical trend concerns the export products of tropical agriculture. Before the zaïrisation of the seventies, well run estates competed successfully with foreign producers on the international market. Moreover, their production had a considerable “spread effect” on peasant farming in neighboring villages. The zaïrisation transferred the running of estates to inexperienced estate proprietors from the Mobutu clan. Their main preoccupation was trade and rapid money banking. Peasant producers were often underpaid. As a result of this development, technical progress in tropical agriculture came to a halt and/or was lost. Exports of tropical products declined dramatically and disappeared almost fully the latest years, with the exception of coffee and forestry products.

A concomitant reason for the decline in commercialized agriculture was the gradual breakdown of the transportation system, namely, the network of rivers and roads. The international community, which invested large amounts in this domain, has never been able to design an acceptable “master plan” for the transport system in tropical Africa. And yet, a decent transport system is condition sine qua non to enable the farmers to bring their products to the consumer centres.

Manufacturing has been exclusively geared to the local market. Since consumption fell dramatically from the early nineties onwards, the manufacturing sector is in great difficulties. The only way out of this vicious circle are exports of manufacturing products. The region of Kinshasa disposes of promising trumps in that

regard: cheap and hard working labor, cheap energy (INGA) and direct access to the ocean. The natural market for those products is Europe.

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. Il allait rétablir l'ordre et la justice, réorganiser l'armée, entamer la reconstruction, relancer la production minière, installer un gouvernement de bonne gestion dans un Etat moderne.

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. Si le Président pouvait réaliser son Programme de stabilisation et de relance de l'économie nationale¹ dans un délai de deux à trois ans, la communauté internationale patienterait le temps requis, n'évoquant pas trop les infractions aux règles de la démocratie et les violations des droits de l'homme.

En automne 1997, cet espoir était encore vif lorsque Maton et Van Bauwel publièrent leur rapport Congo 1997-1999². En mars 1998, les auteurs ont dû ajuster leurs prévisions relatives au développement de la production minière³.

Ce rapport traitera en premier lieu de la Gécamines. Il est peu probable que l'exploitation puisse reprendre son rythme d'antan dans un avenir rapproché. Le coût d'une rénovation entière de la compagnie est très élevé et devrait être financé par le secteur privé. Dans les années soixante, l'entreprise pouvait être considérée comme productrice à coûts relativement bas ("a low cost producer"). Actuellement, une partie des frais supplémentaires encourus par la GCM provient des hausses des coûts de transport. Les gisements se trouvent dans une enclave à longue distance des ports océaniques. La Voie Nationale, qui relie les gisements du Katanga à l'Océan Atlantique (Matadi), est dans un état de délabrement. En outre, cette voie n'est pas la plus courte.

¹ Voir REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGOC, GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Programme d'urgence pour la reconstruction économique et sociale*, septembre 1997. REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGOC, GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Programme de stabilisation et de relance de l'économie nationale*, octobre 1997. Plusieurs plans révisés sont parus depuis lors, entre autres aux mois de novembre et de décembre 1997 et dans les premiers mois de l'année 1998.

² MATON J., VAN BAUWEL A., *Congo 1997-1999. S'il n'y avait que les problèmes macro-économiques*, Gand, Université de Gand, novembre 1997.

³ MATON, J., VAN BAUWEL, A., *Congo 1997-1999. Le désenchantement et les échecs possibles*, Gand, Université de Gand, mars 1998.

Actuellement, la route vers les ports de l'Afrique du Sud est la plus appropriée. Toutefois, son emploi et son entretien exigent une coopération régionale durable qui n'est pas certaine pour l'instant. En outre, sur le marché mondial, l'offre de cuivre dépasse la demande, poussant les prix à la baisse. Les projets actuellement en cours dans les gisements de l'ancienne Gécamines sont orientés vers l'exploitation de cobalt. Une partie des recettes de la GCM pourrait servir à payer l'armée de Mugabe, stationnée au Katanga.

Au cours de l'année 1998, les exportations de GCM ont été modérées, tandis que les exportations de diamant et d'or, en partie frauduleuses, sont se sont maintenues à un niveau élevé. (Voir le point 2.) Aussi bien le cuivre et le cobalt du Katanga ou que l'or (et autres métaux précieux) du Kivu et le diamant du Kasai sont devenus l'enjeu d'un conflit qui peut être qualifié de "guerre des matières premières entre Etats africains". Les centres diamantaires du Kasai sont devenus des appâts dans la lutte que se disputent les participants à cette guerre en cours. Kabila essaie d'éviter d'être coupé du Kasai. Récemment, il a émis une ordonnance obligeant les comptoirs kasaiens de passer toutes leurs ventes à Kinshasa, de vendre ces diamants au cours d'un dollar surévalué et de remettre les devises au gouvernement. Celui-ci en a besoin pour financer la guerre. Mais la conquête des centres diamantaires sont aussi un enjeu important pour les adversaires de Kabila. Ainsi, les alliés de l'axe Rwanda-Ouganda, essaient de contrôler le Kasai. Si cette région tombait sous leur contrôle, Kabila serait coupé d'une source importante de financement qui l'isolait davantage encore.

L'or et le café Arabica du Kivu sont en partie transférés au Rwanda et à l'Ouganda en compensation partielle de leurs efforts de guerre. Par ailleurs, les armées de ces deux pays sont en partie financées par les aides bilatérales et multilatérales. Les Nations Unies ont montré se sont montrées tout à fait incapables de maîtriser les guerriers en Somalie, au Sierra Léone, au Rwanda et en Angola. L'Union Européenne se montre aussi impuissante. Elle n'interviendra certainement pas en Afrique noire d'un bras militaire et/ou néo-colonial.

Par ailleurs, des firmes européennes continuent à livrer des armes à quiconque peut les payer. A égalité d'armes, les armées de souche locale sont supérieures aux armées régulières des Etats-nations puisqu'elles ne respectent aucune convention, embauchant sans scrupules des enfants et ne comptant pas les morts sur les champs de bataille.

En outre, des chefs-guerriers s'arrangent parfois avec le monde des affaires. En effet, certaines entreprises ne refusent pas leur appui à l'un ou l'autre général, qui pourrait éventuellement finir comme chef d'Etat et leur garantir des monopoles. L'UE ne dispose pas de moyens pour sanctionner ces entreprises multinationales quand il s'agit d'opérations en Afrique ou en Asie.

La victime ultime de ces désordres, de ces mutineries et de ces pillages, c'est la population. A l'époque de Mobutu, personne ne se souciait du sort de la population congolaise. Comme nous l'avons indiqué dans des rapports antérieurs, les subsides aux secteurs de l'enseignement et de la santé publique ont été supprimés. Des études récentes nous ont permis de calculer le montant que la classe "kleptocratique" a usuré au cours de l'époque de l'hyperinflation 1990-1996 (Voir le point 3). La classe au pouvoir s'est accaparée des recettes du "seigneurage". Ces recettes étaient liées à une taxe d'inflation qui frappait toutes les couches de la population sans tenir compte de la capacité de paiement des diverses couches sociales. Les chiffres sont hallucinants: ainsi, la taxe d'inflation dépassait largement les dépenses de l'Etat dans le domaine de la santé publique et de l'éducation.

La période située entre le mois de mai 1997 et de juillet 1998 était pleine de promesses comme nous l'avons déjà souligné. Les prix et le cours de l'USD s'étaient stabilisés. La fin de l'hyperinflation éliminait d'office cette taxe d'inflation. La Banque Centrale introduisit alors sa réforme monétaire, qui s'annonçait comme une réussite. Le processus de dé-dollarisation était entamé comme prévu. La réforme monétaire aurait dû être suivie par une réforme fiscale, qui aurait permis à l'Etat de recouvrer un niveau de recettes suffisant. Ces recettes auraient servi alors au paiement d'une équipe réduite de fonctionnaires, à un niveau de salaire décent.

La guerre des minerais a bouleversé tous ces plans. Il est évident que la fin de cette guerre est une condition préalable à la reprise de l'économie. Toutefois, indépendamment de son souci lié au déroulement de la guerre, le gouvernement continue à accorder une priorité trop exclusive à l'exploitation de minerais. Or, pour sortir le pays de la crise, les investissements prioritaires devront s'orienter vers les manufactures et l'agriculture et non vers les entreprises minières ou pétrolières.

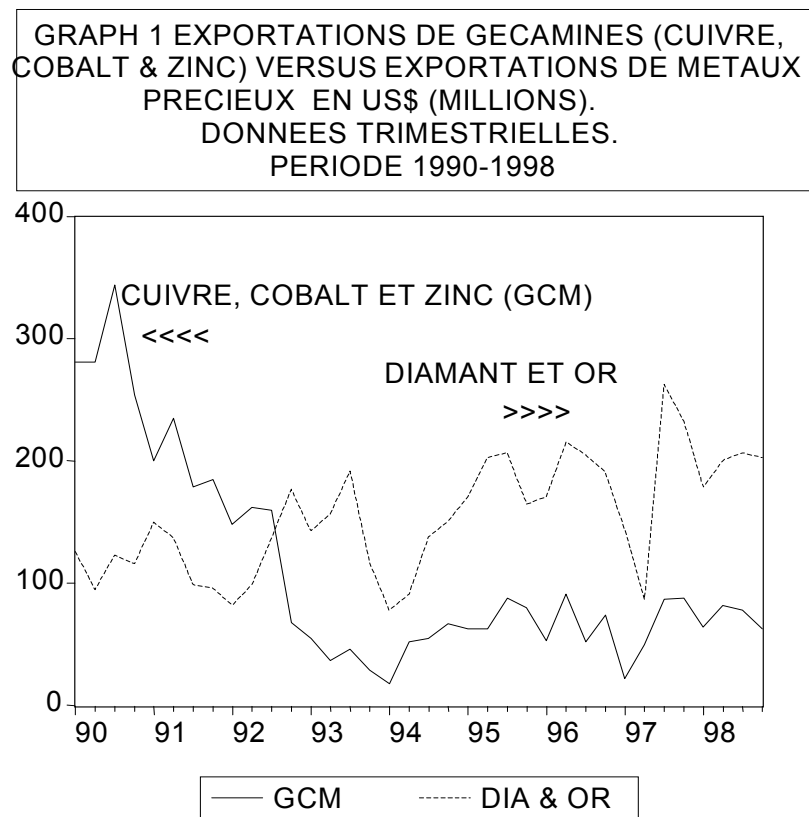
2. LES PRODUCTIONS DANS LES GRANDS SECTEURS D'ACTIVITE

2.1. La balance des paiements

2.1.1. Les minerais

Le graphique 1 représente deux courbes, reflétant d'une part, les exportations de l'ancienne Gécamines (en millions de dollars), d'autre part,

celle du diamant et de l'or. Le graphique est basé sur les données statistiques en annexe du rapport Maton du mois de mai 1999⁴.



Il montre l'écroulement de la production (tonnages) de l'ancienne Gécamines à partir de 1990. En 1992, les exportations du diamant et de l'or dépassent les exportations de la Gécamines. Au sujet de ce graphique, il y a lieu de faire quelques remarques importantes.

En ce qui concerne la Gécamines, les entreprises minières classiques (les seniors) hésitent, n'étant pas trop sûres que Kabila et ses collaborateurs pourraient tracer une ligne de conduite rassurante à long terme, qui garantirait

⁴ MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, Gand, Université de Gand, mai 1999. Voir le tableau A-1 en Annexe A.

à ces seniors le remboursement de leurs prêts auprès des banques. Il est clair que ces entreprises classiques connaissaient très bien toutes les difficultés internes et externes auxquelles GCM était confrontée. Elles étaient conscientes du coût extrêmement élevé d'un assainissement durable de la société. Ce coût étant évalué à plus de 3.500 millions de USD. L'Etat Congolais n'étant pas capable d'emprunter ces fonds (par exemple, auprès des bailleurs de fonds d'origine bilatérale ou multilatérale), les sommes requises devaient nécessairement venir de sources privées. Les entreprises minières classiques (les seniors) ne pouvaient pas non plus mobiliser des sommes d'une telle envergure, à moins qu'elles ne soient assurées d'un régime sûr et stable. A leurs yeux, le Président Kabila ne pouvait pas garantir cet avenir. Par conséquent, ces entreprises ne voulaient et ne pouvaient pas prendre de grands risques. Cependant, des spéculateurs de la Bourse de Toronto plus hardis (les juniors) se disaient disposés à prendre des risques limités: en premier lieu, ils introduiraient des projets de récupération du cobalt dans les montagnes de déchets d'antan, qui se trouvent dans la région. Ces actions étaient rentables à court terme, le cours du cobalt sur les marchés internationaux étant à ce moment très élevé. En deuxième lieu, ils introduisirent des projets ponctuels visant à l'exploitation de certains puits où la teneur en cobalt était élevée. Le gouvernement congolais, en quête de liquidités immédiates, consentit à ces solutions de second ordre. Il est toutefois évident que ces marchandages n'apportent pas de solution durable aux problèmes structurels de la Gécamines, qui seront exposés plus loin dans ce rapport. En outre, certaines coïncidences sont à relever. Rautenbach est devenu PDG de l'ancienne Gécamines. Dans les affaires, Rautenbach, citoyen du Zimbabwe, est l'ami et l'associé de Mugabe, président de ce pays. Celui-ci a, contre le gré de son gouvernement, mis des troupes à la disposition du Président Kabila pour défendre le Katanga contre les "assaillants" du Rwanda et de l'Ouganda. Ces troupes sont stationnées au Katanga et coûtent cher. Trop cher, selon la population du Zimbabwe. Dans ces circonstances, il ne serait pas surprenant qu'une partie des ventes du cobalt de la GCM serve à récupérer les frais des dépenses militaires de l'armée de Mugabe au Congo.

Comment:

En ce qui concerne le diamant, la majeure partie de la production est livrée par des artisans, qui grattent le sous-sol, et qui sont très mal rémunérés. Les marges bénéficiaires se retrouvent dans le commerce et les bénéfices de ce commerce échappent en grande partie aux Congolais. Cependant, les régions concernées profitent des retombées économiques de cette activité. Par conséquent, la population ne se soucie pas trop de la question de la destination finale du produit. Mais, le commerce étant en partie frauduleux, il devient facilement un appât pour des aventuriers et des guerriers de toute sorte. Le diamant du Kasai, par exemple, a servi indirectement à la fourniture d'armes pour l'armée de Savimbi. Le cas n'est pas une exception. Partout en Afrique

où on trouve du diamant ou des autres métaux précieux, des accords sont conclus à l'insu et au détriment des populations des régions concernées.

Le diamant étant pour l'instant devenu la seule source de devises, il est clair qu'il existe une lutte acharnée pour garder ou récupérer les devises fortes, que ces diamants peuvent rapporter. Kabila en a besoin pour financer une guerre. Il a obligé les comptoirs de passer par Kinshasa, de vendre les diamants à un cours franc-Congo/USD surévalué et de remettre les devises en question au gouvernement. Mais les alliés du Rwanda-Ouganda ont intérêt à lui couper l'apport de ce diamant et mettront tout en oeuvre pour occuper la région diamantifère. Dans ce cas, Kabila et la région de Kinshasa se trouveront dans l'isolement complet. En effet, les rebelles sont aussi à Kisangani et ont la mainmise sur les régions du Nord, qui sont les terroirs traditionnels du café Robusta. En outre, ils contrôlent la navigation sur le fleuve Congo dans cette partie du pays.

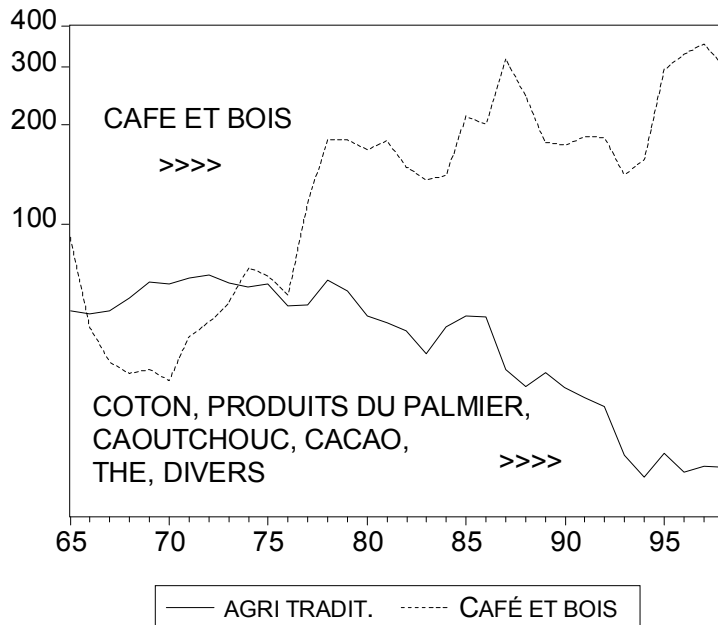
2.1.2. Les produits non-minéraux

Avant l'indépendance de 1960, les exportations de produits agricoles étaient très importantes. Les fournisseurs de ces produits (coton, huile de palme, huile de palmistes, caoutchouc, café, thé et cacao) étaient, d'une part, les plantations, d'autre part, les paysans villageois. Dans l'exploitation des cultures tropicales, le Congo se trouvait à la pointe de la technologie moderne, dépassant largement les entreprises de la Malaisie et des autres pays du Sud-Est asiatique. Au cours des années soixante et soixante-dix, ces connaissances se sont perdues, entre autres, à cause d'une zaïrianisation mal conçue. Mais, d'autres facteurs ont empêché la renaissance de la production agricole commercialisée. Le Congo est un pays très vaste. Certains produits ne peuvent être cultivés que dans des régions lointaines. Le coton, par exemple, ne peut concurrencer les produits vivriers et doit donc être cultivé à grande distance des centres de consommation. D'autres produits nécessitent un terroir spécifique. En tout état de cause, le pays a besoin d'un réseau de routes, en partie asphaltées, qui relient les villages lointains au réseau fluvial. Les bailleurs de fonds n'ont jamais réussi à élaborer un plan d'ensemble, qui desservirait les coins reculés de ce vaste pays et tiendrait compte du fait que des camions lourds ont remplacé les camions légers de 8 tonnes, qui pouvaient circuler sur des routes en terre et sur des ponts d'une capacité réduite. Autrefois, l'intérêt aussi bien du gouvernement que des bailleurs de fonds s'orientait surtout sur la Voie Nationale, reliant les gisements de cuivre katangais au port de Matadi sur la côte atlantique.

En fin de compte, cette négligence du secteur agricole a eu pour résultat que toutes les cultures traditionnelles ont disparues de la liste des produits exportés à l'exception du café et du bois. Comme le montre le graphique 2,

les exportations (millions de USD) de cultures agricoles traditionnelles ont diminué d'année en année ⁵.

GRAPH 2 EXPORTATIONS DE PRODUITS NON-MINÉRAUX EN MILLIONS DE DOLLARS: D'UNE PART, LES PRODUITS AGRICOLES TRADITIONNELS, D'AUTREPART, LE CAFÉ ET LE BOIS. CHIFFRES ANNUELS. PÉRIODE 1965-1998.



Le café se maintient, mais les exportations fluctuent. Selon l'auteur, une partie substantielle de ces exportations de café passe les frontières en fraude. C'est certainement le cas pour le café Arabica du Kivu. Tout comme l'or de la région, ce café trouve son chemin vers le Rwanda et l'Ouganda. Toujours selon l'auteur, ces ventes peuvent être considérées comme une rétribution payée par le Congo en échange des efforts de guerre de la part du

⁵ Comme pour le graphique 1, les données de base se retrouvent dans le tableau A-1 en annexe A du rapport MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, op. cit.

Rwanda et de l'Ouganda lors de la campagne de Laurent Kabila en 1977⁶. En tout cas, les devises fortes liées à ces ventes n'entrent pas dans la caisse de la Banque Centrale du Congo. Il en est de même pour le café Robusta dans les régions du Nord. Ajoutons que ces ventes frauduleuses étaient en vogue depuis quelque temps. De ce fait, les cultivateurs de café évitaient les taxes d'exportation et la taxe d'inflation. Je reviendrai plus loin sur le problème de cette taxe d'inflation. En tout état de cause, on doit attendre l'issue de la guerre pour en dire plus sur l'avenir du café.

En ce qui concerne le bois, l'exploitation de la forêt est en progression. Etant donné la pénurie de devises dont souffre le pays, une exploitation accélérée du patrimoine forestier est inéluctable. On peut seulement espérer que des agronomes surveillent ce processus de sorte que les déboisements ne mènent pas à une érosion irréversible. Cela nous amène à un autre point de réflexion: quand la guerre actuelle des minerais aura pris fin, rien ne devrait empêcher la communauté internationale d'intervenir dans ce domaine, à condition que les actions soutenues figurent dans un plan d'ensemble, ce qui n'était pas le cas dans le passé. Cette absence d'un plan structuré caractérisait, entre autres, l'intervention de la Belgique, qui se cantonnait dans des actions ponctuelles.

Celles-ci étaient souvent inspirées par des émotions passagères, qui entravaient la rationalité de l'ensemble. Notre attitude vis-à-vis de l'assainissement des finances publiques (aussi bien en Belgique et en Italie qu'au Congo) peut fournir une étude de cas exemplaire à ce sujet.

2.2. Les valeurs ajoutées dans les grands secteurs

2.2.1. Le secteur minier

La production de minerais détermine aussi bien les exportations que les valeurs ajoutées. Les valeurs ajoutées en prix constants (prix de 1987) se trouvent dans le graphique 3⁷.

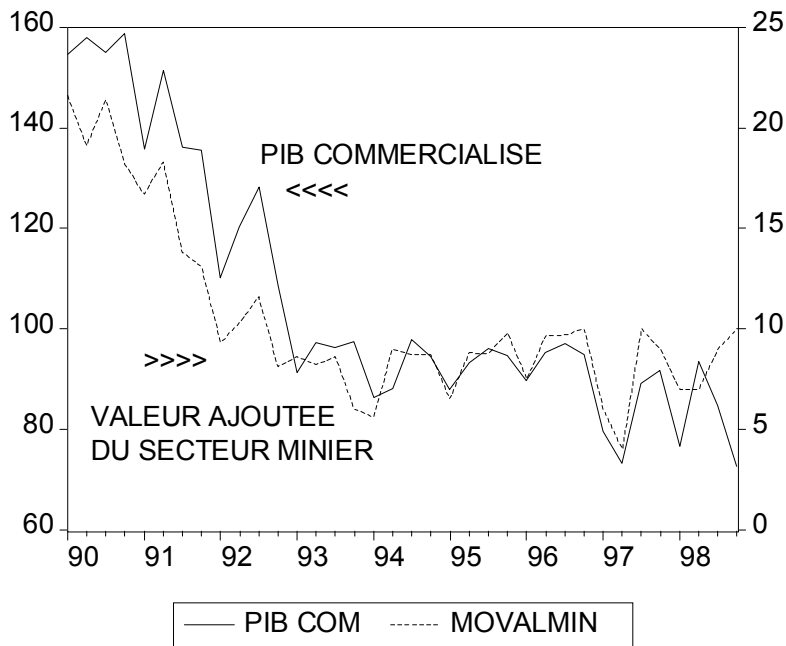
Aussi longtemps que GCM (Gécamines) dominait le secteur minier, la courbe du PIB commercialisé a suivi de près la valeur ajoutée du secteur. La raison en est la suivante: la valeur ajoutée de la Gécamines était distribuée (en grande partie) dans le pays. Il y avait une fuite des revenus miniers (par le biais de la Présidence) vers l'étranger, mais elle était limitée. Lorsque le secteur minier a été dominé par les diamants et l'or, les fuites de revenus sont devenues plus substantielles. Ceci explique le fait qu'à la fin de 1998, la

⁶ Il est clair que ces statistiques ne figurent pas dans les statistiques des importations officielles des pays concernés.

⁷ Voir MATON, J., *op. cit.*, mai 1999, le tableau B-2 en Annexe B.

courbe du PIB ne suit plus la courbe de la valeur ajoutée du secteur minier. Le déroulement de la guerre et son issue déterminera le sort final des recettes diamantaires, le développement de la valeur ajoutée dans ce sous-secteur et le lien entre cette valeur ajoutée et le PIB dans son entièreté. Mais il reste un fait que les diamants sont plus faciles à exporter frauduleusement que le cuivre et que la valeur ajoutée liée à l'exploitation diamantaire restera une entité vacillante.

GRAPH 3 LE DEVELOPPEMENT, D'UNE PART, DU PIB COMMERCIALISE, D'AUTRE PART, DE LA VALEUR AJOUTEE DANS LES MINES. CHIFFRES TRIMESTRIELS. MILLIARDS DE ZAI 1987.



2.2.2. Le secteur manufacturier

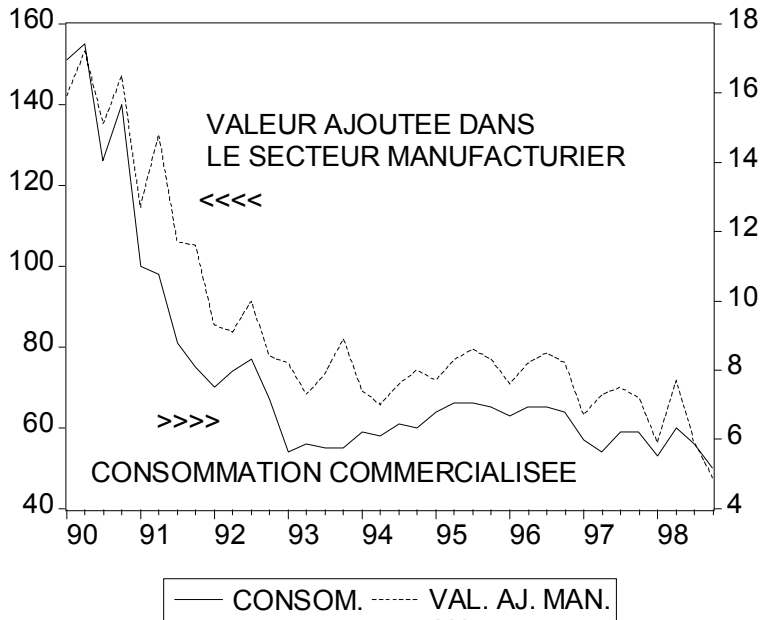
Le graphique 4 montre que la valeur ajoutée (en milliards de zaïres

1987) dans le secteur des produits manufacturés suit de très près le volume de la consommation commercialisée⁸. Cela s'explique par le fait que ce secteur est orienté exclusivement sur le marché local.

Ce marché local se rétrécit et il continuera encore de se rétrécir dans les années à venir. Les exportations sont donc vitales pour revitaliser le secteur manufacturier. Par ailleurs, ces manufactures exportatrices procureraient en partie les devises fortes que le secteur minier ne peut plus livrer étant donné les difficultés structurelles dans ce secteur. En outre, des manufactures exportatrices seraient une source très importante d'emploi. La région Kinshasa-et-Bas-Congo dispose des atouts sérieux et enviabiles pour se transformer en pôle de développement industriel: la région dispose d'une main-d'oeuvre laborieuse et peu coûteuse. En outre, la centrale hydroélectrique d'Inga livre une énergie bon marché. Ce pôle de développement créerait des emplois productifs et ainsi Kinshasa deviendrait plus autonome. De plus, le secteur disposerait de devises fortes. Pour l'instant, une partie des matières premières du secteur manufacturier provient de l'étranger et absorbe des devises. La ville hydrocéphale le long du fleuve deviendrait un pôle industriel et ne dépendrait plus -comme c'est le cas maintenant- des transferts des autres régions pour survivre. A son tour, ce centre de consommation pourrait acheter les vivres nécessaires auprès des paysans congolais.

⁸ Voir MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, op. cit., le tableau B-2 en Annexe B.

GRAPH 4 LA VALEUR AJOUTEE DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER, D'UNE PART, LA CONSOMMATION COMMERCIALISEE, D'AUTRE PART. MILLIARDS ZAIRE 1987. PERIODE 1990-98



Evidemment, cette politique industrielle requérera des investissements privés et les dettes contractées devront être remboursées. Lié à ce problème, il y a celui des dettes du passé. Si celles-ci doivent être acquittées, c'est parce qu'elles ont servi à l'enfancement "d'éléphants blancs" inutiles. Mais il n'est pas sage de mettre en question le principe même des intérêts redevables ni la nécessité d'un service régulier de la dette.

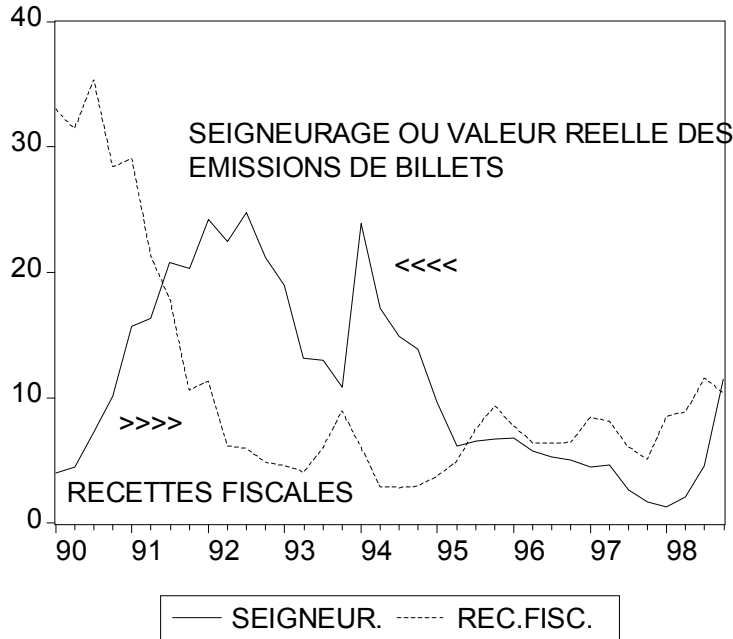
3. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET BUDGETAIRE

3.1. La politique monétaire: la fin temporaire de l'inflation à l'époque post-Mobutu

Les grandes tendances dans le domaine de la politique monétaire sont illustrées de manière simple dans le graphique 5⁹. Le graphique contient deux courbes caractéristiques. La première se réfère aux recettes fiscales (milliards de zaïre aux prix de 1987). Après l'écroulement de la Gécamines, le gouvernement était sans recettes. En vue de prolonger son emprise sur le pouvoir et les gains que ce pouvoir lui rapporte, la classe dominante ne voyait qu'une issue: faire tourner "la planche à billets", manipulée aussi bien par le pouvoir politique (via le Trésor et l'Hôtel des Monnaies) que par des alliés à l'ombre du pouvoir (des faux-monnayeurs brésiliens, entre autres). Signalons que le système bancaire -et plus particulièrement les dépôts bancaires (la monnaie scripturale)- n'ont joué qu'un rôle marginal dans l'expansion excessive de la masse monétaire.

⁹ Voir MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, op. cit., mai 1999, les tableaux B-3 et B-4 en Annexe B.

GRAPH 5 COMPARISON ENTRE L'EVOLUTION DES
RECETTES FISCALES ET DU SEIGNEURAGE.
COURBES LISSEES. MILLIARDS DE ZAI 1987.
PERIODE 1990-97.



C'est la raison pour laquelle notre article se concentrera sur l'expansion monétaire suite aux émissions excessives de la monnaie fiduciaire (billets). Par ailleurs, cet article ne traitera pas en détail la réforme monétaire de 1993 comme telle. Il veut, avant tout, retracer les grandes lignes de l'hyperinflation et démontrer que cette hyperinflation était condamnée. C'était la dernière convulsion crispée d'un régime en faillite.

Comme le graphique 5 le montre, les recettes fiscales (en milliards de zaïres à prix constants de 1987) diminuent dramatiquement à partir du troisième trimestre de 1990: c'est la fin des contributions de la GCM, qui coïncide avec un arrêt complet de l'assistance budgétaire de la part de la communauté internationale.

Pour combler ce manque, le gouvernement congolais commence à lancer de grandes quantités de billets sur le marché monétaire. La "planche à billets" permet au gouvernement de mobiliser des recettes spécifiques, nommées "seigneurage".

Une estimation rudimentaire de ce seigneurage se trouve dans les Tableaux B-4 et B-3 du rapport Maton de mai 1998¹⁰. En utilisant cette méthode, le gouvernement s'engage dans une opération hyperinflationnaire, le début et la fin sont connus depuis les années soixante puisque c'était un procédé très en vogue dans les pays latino-américains. Le système marche aussi longtemps que la population accepte la monnaie mise en circulation et elle ne réalise pas que la monnaie en poche (cash holdings) est érodée à court terme par un accroissement correspondant des prix. C'est un phénomène temporaire, que les Anglo-Saxons appellent "the money illusion". Les citoyens gardent leur argent en poche de sorte que la croissance des prix dans cette période transitoire reste modérée. Or, aussi longtemps que le taux de croissance des prix est inférieur au taux de croissance des émissions, le seigneurage croît¹¹. Vers la moitié de l'année 1992, la hausse des prix rattrape la hausse progressive de la masse monétaire. La population se rend compte qu'elle perd de l'argent en gardant la monnaie en poche et elle essaie de s'en débarrasser le plus tôt possible. Le vol est démasqué. Cela donne lieu à une accélération inéluctable de la circulation de la monnaie (velocity of money circulation). La part de la masse monétaire (fiduciaire et scripturale) dans le PIB a été réduite de moitié entre 1970 et 1990, indiquant un redoublement de la vitesse de circulation de la masse monétaire. Comme on le verra plus loin, s'évader de ce carcan est plus facile pour les uns que pour les autres. Ainsi, les riches ont été les premiers à "dollariser".

Mais le gouvernement ne lâche pas ! Si la pénurie de recettes fiscales n'est pas compensée par un accroissement du seigneurage, tout un système de distribution inéquitable des finances publiques est en jeu. A la fin de l'année 1993, le gouvernement organise une démonétisation généralisée. Les prix réagissent presque instantanément à l'immersion monétaire. Au tournant des années 1993-1994, les prix doublent chaque mois. La réforme monétaire prend ainsi une tournure rocambolesque, la grandeur du seigneurage tombant à pic au cours de 1994, comme le démontre la courbe du graphique 5.

Quand Kengo devient Premier ministre, il essaie de freiner les émissions ; la désinflation commence et les recettes fiscales reprennent. Il est utile de signaler que le seigneurage est déjà en voie de disparition au moment où Laurent Kabila prend le pouvoir. Ce qui est particulièrement remarquable, c'est que Kabila ait réussi à équilibrer le budget, à augmenter les recettes fiscales et à stabiliser les

¹⁰ MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, op. cit., Tableaux B-3 et B-4 en Annexes.

¹¹ Voir dans MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, op. cit., la note accompagnant le tableau B-4. Cette note explique que le taux de croissance du seigneurage, $dS/S.dt$, est positif aussi longtemps que le taux de croissance des émissions, $dE/E.dt$, est supérieur au taux de croissance des prix, $dP/P.dt$. Or, comme le démontre le graphique 5, le seigneurage est en hausse jusqu'à la mi-1992.

prix et le taux de change. Cette politique ouvre la voie à une réforme monétaire véritable et sérieuse, guidée, cette fois-ci, par la Banque Centrale.

Malheureusement, au même moment éclate la guerre, heurtant de plein fouet le processus de normalisation en cours. A partir de ce moment-là, les émissions de billets reprennent et les prix recommencent à monter. Entretemps, Kabila a interdit le change libre du Franc congolais contre l'USD. Il a introduit un cours fixe entre le franc et le dollar qui est surévalué et qui dépasse largement le cours parallèle. Ce cours parallèle n'existe plus officiellement. Les "cambistes de Wallstreet Kinshasa" se trouvent dans l'illégalité. Les comptoirs de diamant doivent maintenant passer par Kinshasa, vendre le diamant à ce cours surévalué et remettre les devises aux mains du gouvernement. Celui-ci en a besoin pour la poursuite d'une guerre, qu'il perdra vraisemblablement. Il va sans dire que cet ensemble de mesures désespérées paralysent le commerce.

3.2. Un effet pervers et persistant de l'hyperinflation : la redistribution des revenus au détriment des pauvres

Jusqu'à présent, nous n'avons pas fait une distinction entre les termes "taxe d'inflation" et "seigneurage"¹². Le seigneurage met l'accent sur "ceux parmi les citoyens qui reçoivent". Dans le cas du Congo, il ne s'agit pas uniquement du gouvernement et de la Banque Centrale. Le terme englobe tous ceux qui "reçoivent", d'une façon ou d'une autre, de la monnaie locale et l'échange en dollars (en passant éventuellement par le diamant ou l'or ou le café). Ce sont, en premier lieu, les commerçants et la cour de Mobutu. La "taxe d'inflation" met l'accent sur ceux "qui paient". Ce sont les citoyens communs.

Le seigneurage, ou plutôt la taxe d'inflation, passe de 6,2% du PIB commercialisé en 1990 à 16% en 1991. Pour les années 1991-1993, elle est de 16,4 % en moyenne. En 1994, elle s'élève à 10,5%. Le pourcentage cumulé en termes du PIB commercialisé est de 65% pour la période 1991-1994. Le montant dépasse 3 milliards de USD (de 1995).

Les citoyens, qui ont accès au dollar, échangent la monnaie locale et évitent la taxe d'inflation. Ce sont en premier lieu les commerçants et les citoyens situés dans le quintile le plus riche (le 5ième quintile constituant 20% de la population). Les autres quintiles paient. La conséquence logique de ce raisonnement est que l'hyperinflation a entraîné une redistribution dramatique des revenus au Congo dans la période concernée: le rapport entre la taxe d'inflation et le revenu monétaire approche 30% pour les quintiles 1-4.

Cette situation de dépréciation extrême de la monnaie explique des

¹² Pour une formulation mathématique des termes, voir : SACHS, J., LARRAIN, F., *Macroeconomics In The Global Economy*, Chapter 11.

réactions à première vue plutôt étranges. Ainsi, les Kasaiens ont simplement refusé les nouveaux billets (de grande coupure) en 1993, se cantonnant dans une zone monétaire aux prix stables grâce à une offre appropriée de billets anciens à coupure réduite. Un autre phénomène curieux, s'expliquant par la dépréciation extrême de la monnaie, est la vague de bingomanie à Kinshasa dans la même période.

Une question pertinente qui se pose concernant le processus d'hyperinflation des années 1990-1995 est la suivante: quelles conclusions faut-il en tirer pour la politique monétaire pour les années à venir ? S'il est vrai que, depuis l'arrivée de Kabila jusqu'à l'éclatement de la guerre, les prix se sont montrés stables et que la taxe d'inflation a été éliminée, les risques d'une nouvelle inflation existent toujours. A cet égard, la tutelle du FMI et de la Banque Mondiale semblent indispensable pour une protection minimale de la population contre les abus de pouvoir. Une évaluation de la gestion des finances publiques et de la politique monétaire est une tâche difficile que les ONG sont incapables d'effectuer. Et pourtant, cette politique monétaire finit par avoir des conséquences très précises et calculables dans le domaine des droits des citoyens. Même les représentants politiques ont des difficultés à évaluer les conséquences à long terme d'une politique monétaire adéquate. C'était le cas, par exemple, en ce qui concerne la politique d'endettement en Belgique. A juste titre, le premier ministre de la Belgique a accepté la tutelle d'une Banque Centrale européenne. Ce qui est valable pour la Belgique l'est aussi pour le Congo. La protection de la population contre les abus du pouvoir de la classe dirigeante exige le contrôle d'une instance supranationale. Au Congo, le FMI n'a pas joué ce rôle, ni dans le domaine des émissions, ni dans le domaine de l'endettement.

Une deuxième conséquence de la politique du passé au Congo, est une très grande méfiance de la population vis-à-vis du gouvernement dans le domaine de la taxation. Ayant payé, sans trop le savoir, une lourde taxe d'inflation, la population a peur d'une réforme fiscale, qui serait pourtant plus juste et équitable que la distribution des taxations par le passé et qui est, en outre, inéluctable.

3.3. La politique budgétaire de l'Etat privé des contributions de la Gécamines

3.3.1. L'ébranlement de l'assiette fiscale

L'inflation réduit les recettes fiscales suite à un effet nommé l'effet-Tanzi. En effet, il est impossible d'appliquer des taux de taxation normaux en temps d'inflation.

En 1997, les recettes fiscales proprement dites (contributions et droits douaniers) s'élevaient à 3,4% du PIB commercialisé au deuxième semestre de

1997¹³. Ce pourcentage était monté à 9,1% du même PIB au second semestre de l'année 1998, c'est-à-dire juste avant qu'éclate la guerre. Ce pourcentage est élevé. Il est vrai que cette fiscalité fut concentrée sur les dernières entreprises encore opérationnelles, mais, la réforme monétaire qui s'annonçait comme une réussite, devait être suivie par une réforme fiscale. L'objectif de cette réforme aurait été d'assurer un flux régulier de recettes fiscales pour payer un corps réduit de fonctionnaires.

Cependant, des contraintes politiques et économiques limitaient dramatiquement la marge de manoeuvre des responsables du gouvernement en ce qui concerne la politique budgétaire. D'une part, les fonctionnaires voulaient à tout prix être payés d'une partie des arriérés dus et il était hors de question d'accepter une réduction du nombre des fonctionnaires. D'autre part, le gouvernement n'était pas homogène et des tiraillements s'exerçaient de divers côtés concernant l'affectation des dépenses.

Toutefois, un consensus existait sur un point important entre responsables politiques: en vue de la nouvelle réforme monétaire qui était incontournable, les prix et le taux de change devaient rester stables, ce qui nécessitait préalablement un équilibre budgétaire. Le volume des recettes était donc indiscutablement la contrainte prédominante dans le domaine de la politique budgétaire et ce volume était limité étant donné l'absence de recettes de la part du secteur minier.

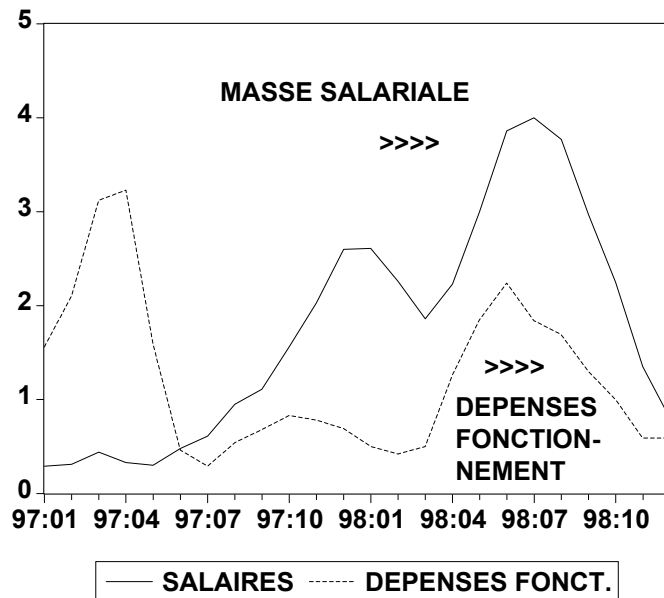
3.3.2. L'évolution des postes les plus importants du côté des dépenses avant l'éclatement de la guerre : les salaires et les dépenses de fonctionnement

Notons d'abord que le budget présente un surplus pour le deuxième semestre de 1997 lorsque le nouveau régime est arrivé au pouvoir. Un léger déficit apparaît au cours du premier semestre de l'année 1998, et celui-ci se creuse lorsque la guerre civile commence.

Un autre revirement dans la politique budgétaire revêt une grande importance. A partir du second semestre de l'année 1997, la masse salariale (une moyenne de trois mois, axée sur le mois) dépasse le volume correspondant des dépenses de fonctionnement, pour la première fois depuis de nombreuses années (Voir le graphique 6). Mais lorsque la guerre civile commence, les salaires s'effondrent. Les dépenses de fonctionnement refluent aussi, mais moins vite. Par conséquent, les deux courbes se rapprochent de nouveau à la fin de 1998.

¹³ Pour les recettes et dépenses de l'Etat, voir le tableau B-5 dans le rapport MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, op. cit.

GRAPH 6 DEPENSES BUDGETAIRES: SALAIRES REELS VIS-A-VIS LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT. PERIODE 1997-1998. CHIFFRES MENSUELS (MOYENNE DE TROIS MOIS, AXEE SUR LE MOIS) EN MILLIARDS DE ZAI 1987.



Du reste, les données sur les dépenses budgétaires au cours de la deuxième moitié de 1998 ne nous renseignent pas sur les dépenses de guerre, qui sont sans aucun doute très élevées, mais pour lesquelles nous ne pouvons faire que des estimations.

Etant donnée la situation anarchique actuelle, rien ne peut être organisé par la communauté internationale vis-à-vis du régime encore en place à Kinshasa.

Toutefois, il y lieu de souligner que dans les circonstances “normales”, Kinshasa dispose d’atouts majeurs. Sur le plan extérieur, la ville est et restera considérée comme la capitale d’un pays indépendant, dont les frontières sont sacro-saintes selon le droit international. Puis, elle dispose de l’accès à l’océan atlantique et (en temps normal) elle domine le fleuve Congo et ses affluents. Au cours des paragraphes antérieurs, j’ai signalé d’autres atouts et reviendrai sur le problème de Kinshasa à l’occasion des conclusions.

3.3.3 *Le service de la dette*

C'est à juste titre que le Congo ne paie que peu ou rien pour le remboursement des dettes du passé.

Toutefois, ce serait néfaste de donner l'impression que la remise des dettes actuelles -que l'auteur de cet article a toujours défendue- serait suivie d'un nouvel acquittement endéans les 7 années, quel que soit l'usage des fonds prêtés. Cette référence biblique -si le message est compris à la lettre- garantit inévitablement la naissance de nouveaux "éléphants blancs", qui ne contribueront ni à un élargissement de l'assiette fiscale ni à la création d'un meilleur emploi.

Ceci dit, il faut avouer que, pour l'instant, le Congo n'a pas les moyens pour créer l'espace nécessaire pour un service régulier de la dette. Par ailleurs, on peut même s'interroger sur l'utilité d'un service public qui prend en charge le remboursement de dettes que l'Etat engage. Pour autant que les dettes futures aient trait aux investissements privés dans le secteur manufacturier, le problème ne se pose pas. Dans ce cas, la responsabilité est entièrement partagée entre investisseurs et bailleurs de fonds. Mais le cas peut être étendu à d'autres types d'activités, ressortissant auparavant à tort au secteur public. Dans ce domaine, il y a, entre autres, les dettes engagées pour l'infrastructure. Prenons l'exemple de la rénovation des équipements portuaires. Une association d'usagers pourrait s'acquitter plus correctement de la comptabilité financière de cette affaire qu'un organisme d'Etat, qui n'a pas d'intérêt direct au bon fonctionnement du port en question. Pour la population de Kinshasa comme telle, le plus important est que le port fonctionne convenablement.

Il en est de même pour la construction de routes asphaltées dans la forêt tropicale. Un organisme indépendant taxant les usagers pourrait facilement prendre en charge le service de la dette concernée, comme cela se fait en France dans le domaine des autoroutes.

Pour autant que la communauté internationale intervient dans le financement de projets dans ce domaine, elle devrait être pénalisée au même titre qu'un créateur privé quand il apparaîtrait plus tard que les dettes engagées n'ont servi à rien. A cet égard, les institutions comme le FMI et la Banque Mondiale devraient participer dans la remise des dettes actuelles du Congo au même titre que les autres bailleurs de fonds. Pour l'instant, ce n'est pas le cas. Jusqu'à présent, ces institutions ont poussé d'abord les autres bailleurs de fonds à acquitter leurs dettes pour mieux garantir le remboursement de leurs propres avances.

Ajoutons que le service de la dette n'est pas dans les préoccupations prioritaires du gouvernement actuel. Parmi celles-ci, figure d'abord le paiement des fonctionnaires. Puis, il y a le problème de la restauration d'une armée régulière, payée par l'Etat et ne laissant pas le champ libre à l'un ou l'autre chef-guerrier financé par quelque groupe privé. Evidemment, une aide internationale dans ce domaine est exclue aussi longtemps que la guerre civile persiste.

4. CONCLUSIONS

Premièrement, le régime en place avant l'éclatement de la guerre civile mi 1988, souffrait sans doute d'un manque d'homogénéité sur le plan politique. De plus, la communauté internationale se méfiait de l'attitude versatile et ambiguë du chef de l'Etat vis-à-vis du processus de privatisation inévitable et nécessaire. Il faut toutefois souligner que toutes les variables-clés sur le plan macro-économique évoluaient dans la bonne direction: entre mi-97 et mi-98, l'inflation était maîtrisée, les prix se stabilisaient et le cours entre le Fr congolais et le USD était stable. Cela prouve que le gouvernement est en mesure de régler ses affaires intérieures sur le plan macro-économique s'il suit les conseils des institutions de Bretton Woods dans le domaine de la politique monétaire et budgétaire.

Deuxièmement, les conséquences de l'hyperinflation durant la période 1992-1996 ont été désastreuses. En fait, la collecte du fameux "seigneurage" est partiellement à l'origine de l'anarchie actuelle. En outre, la taxe d'inflation, qui est liée directement au volume du seigneurage, constituait une taxe aveugle frappant lourdement les couches pauvres de la population, déjà cruellement frappées par le chômage et l'absence de nouvelles perspectives, après la débâcle de la Gécamines.

Afin de protéger la population contre les conséquences néfastes d'une telle hyperinflation, la Banque Centrale du Congo pourrait faire entériner sa politique par les institutions de Bretton Woods. Sur le plan technique, les avis de la Banque Centrale du Congo et les institutions de Bretton Woods sont en général concordants. Mais, souvent, le FMI et la Banque Mondiale ont un important atout en plus, c'est-à-dire, l'autorité nécessaire pour imposer leur point de vue aux pouvoirs locaux. Le fait que la communauté internationale les épaulé, est évidemment un élément-clé à cet égard.

Troisièmement, la Gécamines est morte et sa relance est peu probable à court terme. Le coût d'une rénovation profonde est très élevé et devrait être financé par le secteur privé. Dans les années soixante, la Gécamines pouvait être considérée comme un producteur aux coûts bas (a low cost producer). Mais aujourd'hui, le Katanga peut être considéré comme une région enclavée dans un pays enclavé. Les concurrents de la Gécamines ont introduit de nouvelles technologies et travaillent à moindre frais. La Voie Nationale, qui relie les gisements du Katanga à l'Océan Atlantique (Matadi), est dans un état de délabrement. Sur le marché mondial, l'offre de cuivre est supérieur à la demande. Les projets actuellement en cours dans les gisements de l'ancienne Gécamines sont axés sur le cobalt, dont le prix était élevé en 1996-1997, mais qui a commencé à vaciller au cours de l'année 1998. En outre, il est possible qu'une partie des recettes de la GCM serve à payer l'armée de Mugabe, stationnée au Katanga.

Quelle est la conclusion relative à la Gécamines? La reprise est un élément

important, qui dépendra en partie du déroulement de la guerre. Si la production reprend plus tard à une échelle plus grande, la province du Katanga profitera des retombées économiques.

La renaissance éventuelle de la Gécamines pourrait être une solution pour l'ensemble du pays. Le projet de Tenke-Fulgurume en serait l'élément-clé, qui devrait relancer la GCM. Tenke s'est révélé un mirage, une chimère et un mensonge.

Quatrièmement, les diamants ne peuvent pas remplacer le cuivre et le cobalt. Si la guerre se termine, cette exploitation minière renforcera l'épanouissement du Kasai, mais le diamant ne pourrait pas jouer comme levier pour redresser le Congo dans son ensemble.

Cinquièmement, dans le passé, Kinshasa "la belle" a vécu des transferts des autres régions du Congo. Cependant, ce temps des gains faciles pour la capitale semble être révolu. La région de Kinshasa et du Bas-Congo devraient devenir plus autonome. Elle a la possibilité de devenir un pôle de développement industriel et dispose d'atouts à cet égard, une main d'oeuvre laborieuse et peu coûteuse et de l'énergie à bon marché, livrée par la centrale hydroélectrique d'Inga. A son tour, ce centre de consommation pourrait acheter les vivres nécessaires auprès des paysans congolais. Cette politique industrielle requerra des investissements privés et des marchés. L'Union Européenne semble un partenaire évident à ce sujet. Mais sa politique est décevante sur deux points essentiels. Le premier point concerne la politique agricole de l'UE. L'Europe déverse les surplus de son agriculture subsidiée sur les marchés africains. A Kinshasa, les produits vivriers européens coûtent la moitié des produits agricoles vivriers amenés de l'intérieur du Congo. Cette situation est en partie la conséquence d'une défaillance des transports. Le Congo devrait pouvoir bénéficier de temps et de moyens pour rattraper les retards de son agriculture. Si nécessaire, il faudrait temporairement éviter de faire jouer les lois de la compétition pure et simple pour éliminer les contraintes structurelles qui pèsent sur l'offre de produits agricoles. En même temps, certaines mesures devraient être prises pour encourager le système des communications dans ce pays tropical. Dans ce domaine, des mesures s'imposent et des suggestions pour des changements éventuels ont été faits dans notre article. Le deuxième point concerne les mesures de discrimination positive que l'Europe pourrait prendre au profit des produits manufacturiers d'origine africaine. Ces mesures devraient être intégrées dans les accords de Lomé.

Sixièmement, la guerre en cours au Congo peut être qualifiée de guerre des minerais. Le Congo, dont l'armée se révèle faible sur le terrain, est devenu le champ de bataille de ses voisins en quête de richesses. L'issue de la guerre n'est pas prédictible. La communauté internationale n'interviendra pas dans une affaire qu'elle considère comme interne à l'Afrique. Mais le redressement de l'économie n'aura une chance réelle qu'à condition que cette guerre prenne fin.

Anvers, juin 1999.