BESOINS DE FINANCEMENT POUR LA RECONSTRUCTION DE L'ECONOMIE CONGOLAISE: AMPLEUR ET CONDITIONS PREALABLES

par Stefaan Marysse

Abstract

DRCongo is at the bifurcation of its crisis. The first international African war could come to an end and the suffering of the Congolese population after decades of decay may be stopped. However a conjecture of internal and external conditions need to be fulfilled in order to achieve such a hopeful perspective.

This article describes the conditions for a sustainable recovery. On the economic front a first battle has been won. From June 2001 up to March 2002 the government embarked on a stabilisation program (PIR=Programme Intérimaire Renforcé) that more or less achieved its targets: Reduction of budget and balance of payments deficits, breaking the inflationary spiral by tight monetary and budgetary controls, applying realistic prices and eliminating black markets mainly for fuel and foreign exchange. This successful application of stabilisation policies led to the end of a decade of international isolation of the DRC.

There are however deeper structural factors that need to be addressed in order to avert a further degradation and loss of national unity. This article addresses these issues.

1. INTRODUCTION

Le revirement de la politique économique congolaise après la mort du président L. Kabila a su séduire la communauté financière internationale (entre autre le FMI et la Banque mondiale), qui a changé de ton et de politique en un temps record. Avec d'autres ouvertures sur le plan politique en ce qui concerne la guerre, cette évolution a suscité une renaissance d'espoir pour des lendemains meilleurs. Malheureusement, l'espoir et le changement d'attitudes (regain de sécurité et diminution de la pratique de la corruption) qu'on apercevait à Kinshasa et ailleurs lors de l'accession au pouvoir de Kabila père s'étaient dissipés à cause de la guerre et parce que le vécu quotidien de la population ne s'était guère modifié. Maintenant, grâce aux premiers signes du déblocage du processus de paix, de la diminution de l'isolement international, des nouvelles mesures d'économie politique, un même climat d'espoir et d'attentes, multiples sans doute et difficiles à satisfaire totalement et dans l'immédiat, semble régner. Pour que ces attentes soient un peu réalistes, il faudrait considérer les conditions réelles de création d'un environnement propice qui puisse permettre à cette période post-conflit de jeter les bases d'un développement durable.

Pour pouvoir déterminer les besoins de financement de la reconstruction post-conflit, il y a différents facteurs à prendre en compte. D'abord il faudra pouvoir évaluer le coût du rétablissement des fonctions minimales de l'État, mais aussi tomber d'accord sur la redéfinition du rôle de cet Etat. Ensuite, il faudra estimer le montant d'investissements étrangers dont on aurait besoin pour rétablir un appareil de production compétitif internationalement. Ces investissements ne se laissent pas commander par des institutions politiques mais dépendent de la confiance (capital social[1]) que la communauté internationale a dans la politique économique suivie. Ce n'est qu'ensuite, dans une étape ultérieure qu'on pourra reconstituer une assiette fiscale propre et des investissements endogènes sans dépendre de l'extérieur. Le problème crucial dans ce domaine est la trajectoire temporelle pour arriver à un développement macro-économique durable: en d'autres termes, le Congo devra parvenir à se financer par ses propres moyens pour accéder à l'indépendance économique. Cette définition ne veut nullement prôner pour le Congo une déconnexion du système mondial, bien au contraire. Les pays en développement qui peuvent décider eux-mêmes de la politique économique qu'ils suivent, sont des pays qui se sont insérés de force dans la compétition internationale et ont bien utilisé leurs ressources économiques (l'île Maurice, le Botswana, Singapore, la Corée du Sud, etc.).

Le potentiel d'un financement propre ne pose pas de problème vu les possibilités immenses de la RDC. Mais la richesse potentielle doit d'abord être réalisée et produite avant qu'on ne puisse dépenser. Puisque les attentes légitimes de la population seront immenses (accès à une éducation convenable, aux soins de santé, à l'électricité, à l'eau, à l'emploi, etc.) la période de post-conflit sera difficile. L'aide étrangère sera nécessaire pour faire le pont mais deux problèmes se posent. Combien d'argent faudra-t-il savoir mobiliser, à quelles conditions et pour combien de temps? Ensuite et surtout comment éviter de retomber dans les mêmes pièges de l'époque pré-conflit où l'aide a provoqué l'accumulation de la dette et/ou elle a été utilisée d'une manière improductive?

---

[1] Cette théorie sur le capital social a été divulguée très vite dans le monde académique par le livre «*Making Democracy Work*» de R. PUTNAM publié en 1993. Cette théorie prônait que le bien-être économique et la bonne gouvernance n'était possible que si les membres de la société coopéraient pour dépasser les dilemmes d'action collective. Cette théorie n'a jusqu'ici pas été appliquée au niveau des relations internationales, mais il est bien évident que la réussite d'un pays, certainement dans le cas où son développement est intimement lié à l'aide et aux investissements privés étrangers, dépend de la confiance que la communauté internationale a dans sa capacité de gouverner. Cette perception peut être justifié ou pas, mais il est tout à fait remarquable que la RDC a pu, après une très longue période d'exclusion de la part de la communauté, regagner si vite une crédibilité auprès des institutions internationales. Cependant cette crédibilité me paraît fragile et mal assurée et n'est pas encore suivie par une confiance de la part des investisseurs internationaux sérieux.

Dans un premier temps (section 2), nous essayerons de bien définir les objectifs économiques à atteindre et c'est moins trivial qu'on ne le pense, parce qu'il faudrait se défaire d'idées basées sur les théories de dépendance, bien ancrées dans certaines élites africaines. Ensuite (section 3), il faut faire l'état des lieux de la situation actuelle avant d'analyser les tendances qui ont amené à l'échec économique et au mal développement d'aujourd'hui. On verra que la guerre n'a fait qu'aggraver et achever des tendances antérieures et que la paix sera une condition importante et nécessaire mais non suffisante pour retrouver une voie d'amélioration des conditions de vie pour tous.

Dans la section 4, nous estimerons l'ampleur et les besoins de financement dans la période post-conflit, pour enfin conclure sur les pièges et embûches qu'il faudrait éviter pour ne pas retomber dans les erreurs du passé, aussi bien du côté congolais que de la part de la communauté internationale.

2. DEVELOPPEMENT DURABLE: ASPECTS ECONOMIQUES D'UNE ANALYSE TEMPORELLE

Le concept du développement durable est surtout utilisé dans un contexte écologique dans lequel on se réfère aux dangers d'un capitalisme mondial incontrôlé qui détruirait par sa croissance sans fin le capital biologique (la biodiversité) et les ressources naturelles non renouvelables. Cependant, ce concept, un peu fourre-tout, pourrait aussi être utilisé dans un contexte économique plus précis. Une économie durable tiendra certes compte de cet aspect écologique, afin que les générations futures ne soient pas privées de ce capital biologique et naturel, mais aussi de l'aspect plus immédiat et macro-économique. Nous définissons la durabilité macro-économique comme la situation dans laquelle un pays peut décider lui-même de son avenir et de ses priorités économiques, sans que cela ne lui soit dicté par des instances extérieures. Un pays est tributaire de décisions extérieures concernant sa politique économique s'il doit faire appel à l'extérieur (le FMI, la Banque mondiale) parce qu'il ne génère pas suffisamment de ressources économiques en lui-même pour faire face à ses besoins en importations et remboursements de dettes extérieures. Cependant, la véritable indépendance économique ne s'acquiert pas en se déconnectant du système mondial, mais au contraire –et n'en déplaise aux thèses et théories de dépendance– c'est en s'insérant de force dans les relations économiques internationales.

La RDC a tous les atouts potentiels pour arriver à ce but dans un laps de temps prévisible et réaliste. Il y a deux éléments à souligner. D'abord il ne faut pas confondre richesse potentielle et richesse produite. Cette confusion a été faite à différentes reprises. Par exemple lors des nationalisations et du choix pour un capitalisme étatique, on pensait qu'il suffisait d'être propriétaire des entreprises pour que la richesse soit produite. L'effondrement

de la Gécamines, la mère et le père de tout Katangais –où on a décuplé les cadres et oublié de faire les investissements de renouvellement des outils et dont la production s'est écroulée de 500.000 à 30.000 tonnes dans les années 90– en est la preuve éclatante qu'on pourrait facilement généraliser[2]. Cette critique ne veut nullement dire que l'État ne doit pas réglementer la production, attirer les entreprises et les investissements crédibles, lever des taxes, etc. Pour créer un cadre qui stimule la production et les rentrées fiscales dont peut bénéficier toute la population, il est préférable que l'État ne soit pas le producteur, mais celui qui crée le cadre de compétition crédible pour maximiser l'intérêt national. Pour cela, il ne doit pas surtout être à la fois juge et partie, c'est-à-dire producteur lui-même et régulateur du cadre économique.

Le deuxième élément à souligner est l'aspect temps. Il est vrai que dans une période de post-conflit, le recouvrement de l'optimisme et de l'enthousiasme suscités par la fin de la guerre peuvent faire redémarrer l'économie. Celle-ci peut faire un sérieux bond en avant[3]. Cependant, penser que la paix amènera automatiquement cette indépendance économique et une amélioration sensible des conditions de vie, serait créer des attentes populaires qui risquent d'être déçues.

Avant qu'une assiette fiscale minimale d'un milliard de $US (= cinq à huit fois le montant annuel dégagé aujourd'hui) ne soit réalisée, il faudra compter plusieurs années. Par exemple, selon des ingénieurs de l'Union Minière, il faudrait au moins cinq ans avant de reconstituer techniquement –et dans l'hypothèse de l'existence d'un État créant un cadre sécurisant et une infrastructure minimale– une capacité de production minière de la Gécamines de 500.000 tonnes. Une année normale pourrait alors rapporter 200.000 mio de $US en taxes. Selon le rapport Maton[4] (1994), il faudrait un investissement de près de 850.000 mio de $US pour une production annuelle de cent mille tonnes. Ces exemples illustrent bien le fait que la RDC aura besoin d'une période de post-conflit de plusieurs années (5 à 10 ans) pendant lesquelles l'on devra motiver les institutions financières internationales, les bailleurs de fonds bilatéraux, et plus difficilement convaincre les investisseurs privés sérieux pour mobiliser des fonds suffisants et parvenir à rayer la majeure partie de la dette extérieure. La crédibilité et la légitimation du pouvoir seront la condition préalable pour faire face à ce défi considérable.

---

[2] MUTAMBA LUKUSA, G., «Congo/Zaïre, La faillite d'un pays : Déséquilibre macro-économique et ajustements (1988-1999)», *Cahiers Africains n°37-38*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.27-29.

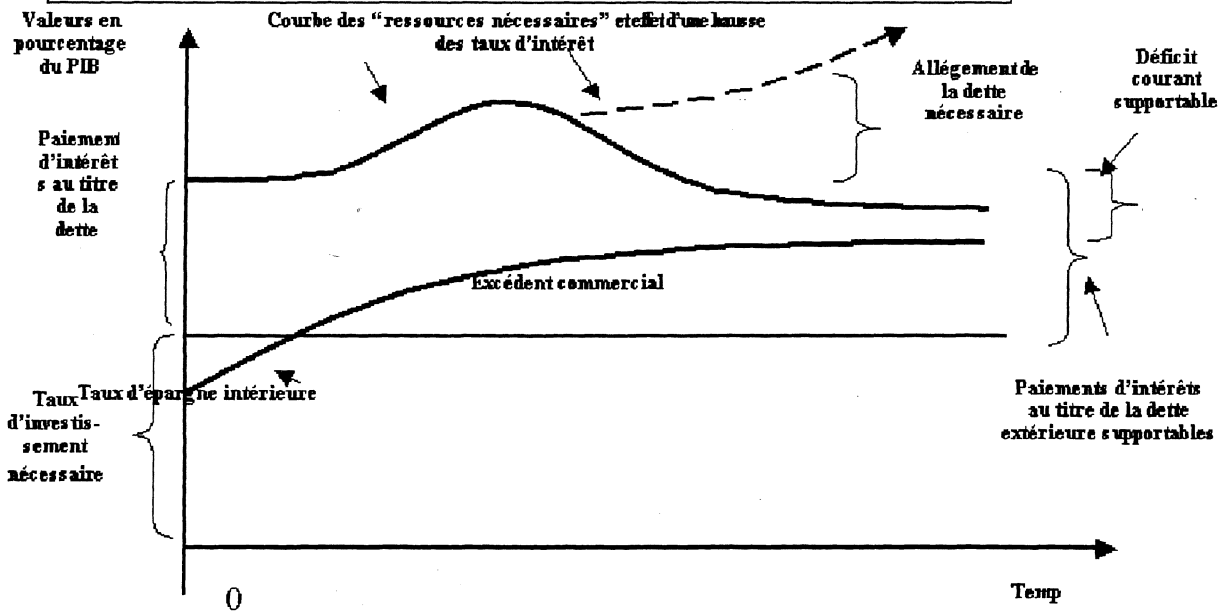
[3] COLLIER, P., «Greed and Grievance in Civil War», *World Bank Policy Research Group*, World Bank, Washington D.C., 2000.

[4] MATON, J., (dir.), *Zaïre : Vers une nouvelle stratégie de coopération?* Administration Générale de la Coopération au Développement, Bruxelles, 1994. pp.218-227.

Pour illustrer les points mentionnés et montrer certaines difficultés de la situation en RDC, nous utilisons l'analyse temporelle de Selowsky[5] (1992) qui est visuellement représentée par le graphique suivant.

[5] SELOWSKY, M., «Financement extérieur et ajustement», *Finances et Développement,* IMF, Washington D.C., juin 1991 pp.22-26.

Ajustement extérieur et intérieur pour une croissance de
"5 %" du PIB FORMEL
Graphique 1 Ajustement extérieur et intérieur



Selowsky part de deux théories (équations) pour présenter son analyse temporelle qui veut réconcilier la nécessité de rééquilibrage macro-économique (ajustement) avec une amélioration du standard de vie minimale de cinq pour cent l'an. Il part d'abord du modèle de croissance simple de Harrod et Domar où le taux de croissance du PIB (ÿ) est fonction du taux moyen d'investissement (I) divisé par le coefficient de capital (k) ou ICOR (incremental capital output ratio). Donc ÿ = I/k

Dans le graphique ci-dessus il suppose qu'un investissement de 20% du PIB amène une croissance de 5 % par an et que donc k égale 4. La deuxième équation sur laquelle ce graphique est basé est l'équation d'équilibre post-keynésienne dans une économie ouverte où les ressources égalent les emplois. Donc I-E= M-X. Cette équation veut dire qu'un pays peut se permettre d'investir plus qu'il n'épargne domestiquement à condition que cela soit financé par l'extérieur parce que l'extérieur lui permet d'importer plus qu'il n'exporte en d'autres termes l'extérieur lui apporte en marchandises et services plus que ce que les exportations ne lui rapportent (la balance courante M-X).

La plupart des pays endettés et pauvres connaissent cette situation de déséquilibre externe, lequel qui a deux causes. D'abord la balance commerciale est souvent déficitaire et le service de la dette (remboursement du principal et paiement des intérêts) creuse davantage le déficit de la balance courante. Donc pour qu'un pays connaisse une croissance et en même temps devienne plus indépendant économiquement, il faut qu'il accroisse le taux intérieur d'épargne et exporte davantage et que, en même temps, la communauté internationale lui allège la charge de la dette extérieure. Appliquons maintenant cette théorie au cas de la RDC.

Tableau 1: Quelques données macro-économiques en RDC

Années	1996	1997	1998	1999	2000
Taux de croissance du PIB	-1	-5,6	-1,6	-10,4	-4,5
Taux d'inv. en % du PIB	27	28	21	24	24
Déficit balance courante (X-M) en moi $US	-411	-603	-570	-644	-798
Déficit balance de capitaux en mio $US (dont fuite de capitaux privés)	-622 (-219)	-605 (-232)	-680 (-231)	-611 (-208)	-471 (-122)
Erreurs et omissions dans la balance de paiements en mio $US	318	424	456	494	534
Service de la dette en mio $US	757	768	834	776	721

Source: IMF, Democratic Republic of the Congo: Selected Issues and Statistical Appendix, Washington D.C., juillet 2001.

Même si ces chiffres ne montrent qu'une tendance, il s'en dégage différentes informations. D'abord le taux d'investissement semble être très élevé en termes relatifs. Dans un pays pauvre, investir 20 à 30% du PIB est très élevé. Dans le meilleur des cas, l'effort au niveau de ces investissements devrait induire une croissance dans l'économie, mais ceci n'est pas le cas en RDC et également contraire à la théorie de croissance que présuppose l'analyse de Selowsky. Alors, comment interpréter ces chiffres? Il s'agit surtout de l'investissement qui vient des opérateurs à l'intérieur du pays (cabines téléphoniques, e-economy, camions, taxis, biens d'investissements dans le secteur informel, etc.). Mais comment résoudre le paradoxe que certains de ces investissements (p.ex. les taxis) soient hautement rentables, mais que l'économie ne croisse pas? Il n'y a que deux possibilités. Soit le taux de croissance indiqué par la Banque nationale congolaise et par le FMI est sous-estimé parce qu'ils ne prennent pas en compte le secteur non-enregistré (l'informel) ou bien on a à faire au paradoxe «micro-macro». Cela veut dire que sur le plan micro, certains opérateurs peuvent bien se débrouiller économiquement mais cela ne se traduit pas sur le plan de la société globale. En effet, s'il n'y a pas de routes, pas d'infrastructures, si la scolarité et la santé sont précaires, etc., bref si les institutions et l'État ont perdu leurs fonctions, alors l'environnement est négatif et ne permet pas d'obtenir une croissance économique au niveau de la société.

Les investissements intérieurs au niveau micro ne sont pas d'une ampleur suffisante pour produire des effets d'entraînement nécessaires à une croissance conséquente au niveau de la société. Il pourrait s'agir aussi d'un problème d'hypertrophie du secteur tertiaire. Par ailleurs, la faible qualité de la scolarité actuelle et la faiblesse dans le secteur de la santé ne permettraient pas aux agents d'augmenter leur capacité de fonctionner efficacement.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de nouveaux investissements privés étrangers de taille et sérieux les dernières décennies est un bon indice pour mesurer la crédibilité d'un pays à l'extérieur. Les investisseurs étrangers qui prennent le risque de se lancer ont déjà quitté le pays depuis longtemps, bien avant le retrait de l'aide internationale (en 1990, après les événements de Lubumbashi). Le meilleur indice de crédibilité qui puissent séduire les investisseurs serait aussi que les opérateurs locaux (la bourgeoisie locale) investissent au lieu d'opérer des fuites des capitaux qui érodent une partie de l'épargne intérieure (voir tableau 1).

Le déficit de la balance des capitaux paraît l'indiquer. Les deux explications semblent permettre de clarifier partiellement le paradoxe évoqué ci-dessus. Cependant, en regardant de plus près les comptes de la balance des paiements, un problème persiste. Le poste "erreurs et omissions" qui est une rentrée de devises majeure est plus important que la fuite des capitaux privés. Serait-il donc possible que l'argent du secteur informel frauduleux (surtout la

vente des diamants) rentre dans le pays par la porte de l'approvisionnement du marché de change parallèle?

Le traitement théorique en vase clos du secteur formel d'un côté et de l'informel de l'autre pose pas mal de problèmes d'interprétations. Pour donner un début de réponse à ce problème, afin de mieux déterminer les besoins de financement de l'économie congolaise, nous analyserons très brièvement quelques tendances fondamentales de cette économie.

3. QUELQUES TENDANCES FONDAMENTALES DE L'ECONOMIE CONGOLAISE

La régression économique de la RDC ne date pas d'aujourd'hui et il serait incorrect d'associer cette régression à la guerre et illusoire de penser que la paix amènerait automatiquement l'amélioration des conditions de vie de la population congolaise. Son niveau de vie aujourd'hui bat le triste record d'être un des plus bas du monde. Comme le laisse voir le tableau 2, il est vrai que le niveau de vie actuel, mesuré par le revenu moyen par tête, serait plus grand sans la guerre mais resterait un des plus bas au monde et seulement la moitié du revenu des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) d'Afrique avec lequel la RDC peut se comparer.

Tableau 2: Revenu par habitant en $US en 2000

	RDC	***Afrique Sud Sahara***	***PPTE Afrique***
Actuel	85	321	304
Sans guerre	160[6]		

Le graphique 2 et le tableau 3 montrent différentes choses. D'abord, la régression économique est bien antérieure à la guerre. En fait, elle commence après 74, point culminant du capitalisme étatique sous le président Mobutu. Comme le démontrent bien Bézy, Peemans et Wautelet[7], cette régression prend ses racines à partir des mauvaises décisions de politique économique dans les années antérieures. Ensuite, elle est surtout accélérée dans les années 90 et davantage pendant la guerre. Si les chiffres dans le graphique 2 sont corrects, la production, au moins celle de l'économie formelle, serait tombée à un tiers de son niveau d'il y a une décennie.

[6] Cette estimation est obtenue à partir de la projection des tendances de la croissance avant la guerre.

[7] BEZY, F., PEEMANS, J.-P., WAUTELET, J.M., *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980,* Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.

Enfin, les pillages (1991 et 1993), l'hyper-inflation comme ultime taxe d'un régime agonisant et les guerres ont presque complètement ruiné l'économie congolaise.

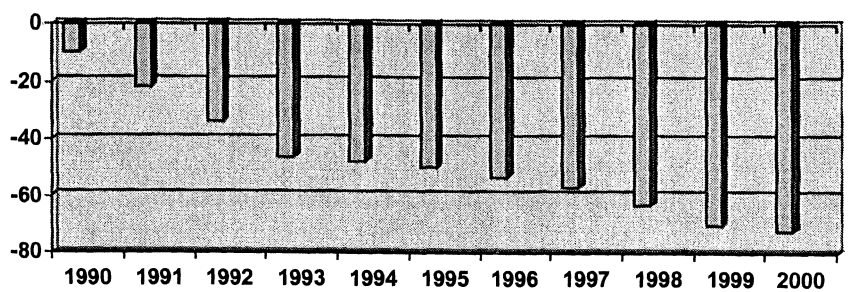
Tableau 3: Taux de croissance du PIB et revenu par habitant 1967-2000

Période	Taux de croissance annuel moyen par habitant	Revenu par habitant en $US
1965-1974	2.7	
1974-1983	-3.5	
1980-1984	-4.6	
1986	-0.1	
1990	-6.6	168
1991	-3.4	157
1992	-13.4	146
1993	-16.5	122
1994	-7.0	113
1995	-2.5	110
1996	-4.3	106
1997	-8.3	97
1998	-5.0	92
1999	-13.4	80
2000*	-14.3	68

Source: BANQUE NATIONALE CONGOLAISE, condensé de statistiques, différents n°, Kinshasa, 2000-5/2001

**Les estimations de la décroissance par le FMI (voir tableau 1) sont moins pessimistes et la décroissance par tête ne serait « que » de 7,5 % et donnent un revenu de 85 $. Ces estimations sont meilleures mais encore assez loin de la réalité puisqu'on ne prend que très partiellement le secteur informel en compte.*

Graphique 2: Taux de croissance cumulative du PIB réel en RDC (1990-2000)



Cependant, grâce à la population et heureusement pour elle, les autres indicateurs de développement humain n'ont pas suivi dans la même mesure l'effondrement du système économique formel. En effet selon le Rapport national sur le développement humain du PNUD[8], l'espérance de vie à la naissance est de 51,2 ans en RDC tandis que la moyenne pour l'Afrique Subsaharienne est de 48,9 ans pour l'année 1998. Le taux d'alphabétisation pour les adultes est même supérieur en RDC (69,1%) en comparaison avec la moyenne en Afrique Subsaharienne (ASS) où seulement 58,5% de la population adulte sait lire et écrire. Le tableau 4 montre le rang de la RDC en comparaison avec les autres pays de l'Afrique au Sud du Sahara (ASS) pour quelques indicateurs de développement humain.

Tableau 4: Rang de la RDC pour quelques indicateurs de développement humain

Indicateur	**Rang de la RDC/nombre de pays de l'ASS observés**
Croissance annuelle du revenu par hab.	Le dernier
Index de développement humain en 1994	13/37
Index de pauvreté en 1994	13/31
Mortalité (<5ans) en1980	22/39
Mortalité (<5 ans) en 1994	34/39

Source: basé sur DE HERDT, T., *Surviving the transition*, thèse doctorale, Université d'Anvers, 2000.

Les données du Rapport national sur le développement humain et du tableau 4 montrent, en effet, qu'il y a un décalage entre les performances économiques du secteur formel et les indicateurs de développement humain. L'indicateur synthétique de développement humain est basé pour un tiers sur le revenu, un autre tiers concerne l'accès à l'éducation et le dernier tiers l'accès aux soins de santé. Aussi, en ce qui concerne la pauvreté, les gens à Kinshasa et ailleurs ne seraient pas moins bien lotis que la plupart de leurs confrères africains. Ensuite, un indicateur de performance est moins rassurant. Si la mortalité infantile n'est pas à la mesure de la catastrophe économique et que le Congo se trouvait encore au milieu du peloton africain en 1980, la

[8] PNUD, *Rapport National sur le Développement humain,* Imprimerie Saint-Paul, Limete-Kinshasa, 2001, p.215. Il ne faut cependant pas penser que ce décalage atypique entre développement humain et régression économique puisse durer longtemps. Dans le long terme, une meilleure éducation et une prolongation de l'espérance de vie ne peuvent pas se réaliser dans un contexte de régression économique.

situation se dégrade très vite. En 1994 la RDC se trouve déjà bien en queue de ce peloton. Nous craignons donc que le décalage entre l'économique et le développement humain ne s'annule progressivement et que les deux deviennent à la longue très liés. En guise de synthèse sur les tendances économiques fondamentales, nous nous référons à la présentation suivante qui essaie de démontrer ce qui s'est passé au Zaïre/RDC et qui explique en partie le décalage entre le développement humain et le «crash» économique.

D'abord, l'économie formelle et donc l'assiette fiscale nécessaire pour le bon fonctionnement de État s'est écroulée dans un engrenage réciproque – la crise économique diminue l'assiette fiscale et donc État et le personnel politique ponctionnent davantage un secteur formel déjà affaibli. La causalité de ce cercle vicieux est devenue presque un débat idéologique. Pour les tenants des thèses de dépendance, c'est l'insertion du Congo dans un système mondial et dans le cadre de la guerre froide qui a permis à une élite congolaise dépendante de dilapider les ressources du pays sans se soucier de la reproduction de la richesse. L'extraversion économique créée pendant la colonisation rend le pays vulnérable aux chocs économiques extérieurs et la chute des cours du cuivre en 1974, conjuguée à la brutalité de l'ajustement structurel des années 80, ont affaibli davantage l'économie et l'État, et ainsi de suite. Il y a cependant toute une série d'auteurs qui ont insisté sur la relative autonomie des élites africaines et l'importance des valeurs culturelles dans l'explication de la crise africaine, dont le Congo n'est qu'un cas extrême. Pour eux la «politique du ventre»[9] et «l'économie de l'affection» (Hyden, 1984) saperaient les bases des institutions modernes et bloqueraient le progrès. Si par exemple, le président ou des militaires "frères" peuvent forcer la Banque nationale à utiliser la planche à billets, il est certain que cela crée l'(hyper)inflation et appauvrit les masses mais répond à une priorité culturelle (pervertie) bien ancrée dans la civilisation africaine. Cette autonomie relative des élites africaines s'est davantage accrue avec le désengagement relatif de l'Occident dans l'ère post-guerre froide[10]. Conjuguée à une assiette fiscale réduite, cette attitude de «coalition» africaine dans le mal, qui ronge les intérêts collectifs, renforce les tendances à la «criminalisation de État»[11]. En

[9] GOULD, D.J., *Bureaucratic corruption and underdevelopment in the Third World: The case of Zaïre,* New York, Pergamom Press, 1980. HYDEN, G., *No shortcuts to progress,* Heinemann, London, 1984. BAYART J.-F., *Le politique par le bas en Afrique noire: Contribution à une problématique de la démocratie,* Paris, Karthala, 1992.

[10] MARYSSE, S., «Balbutiements de la renaissance africaine ou somalisation? Enjeux économiques individuels, régionaux et internationaux d'une guerre», MARYSSE, S., et REYNTJENS, F., (dir.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.309-336; BAYART, J.-F., «Africa in the world : a history of extraversion», *African Affairs*, 2000, pp.217-267

[11] BAYART, J.-F., ELLIS, S., HIBOU, B., *La criminalisation de l'Etat en Afrique,* Bruxelles, Editions Complexe, 1997, 167 p.

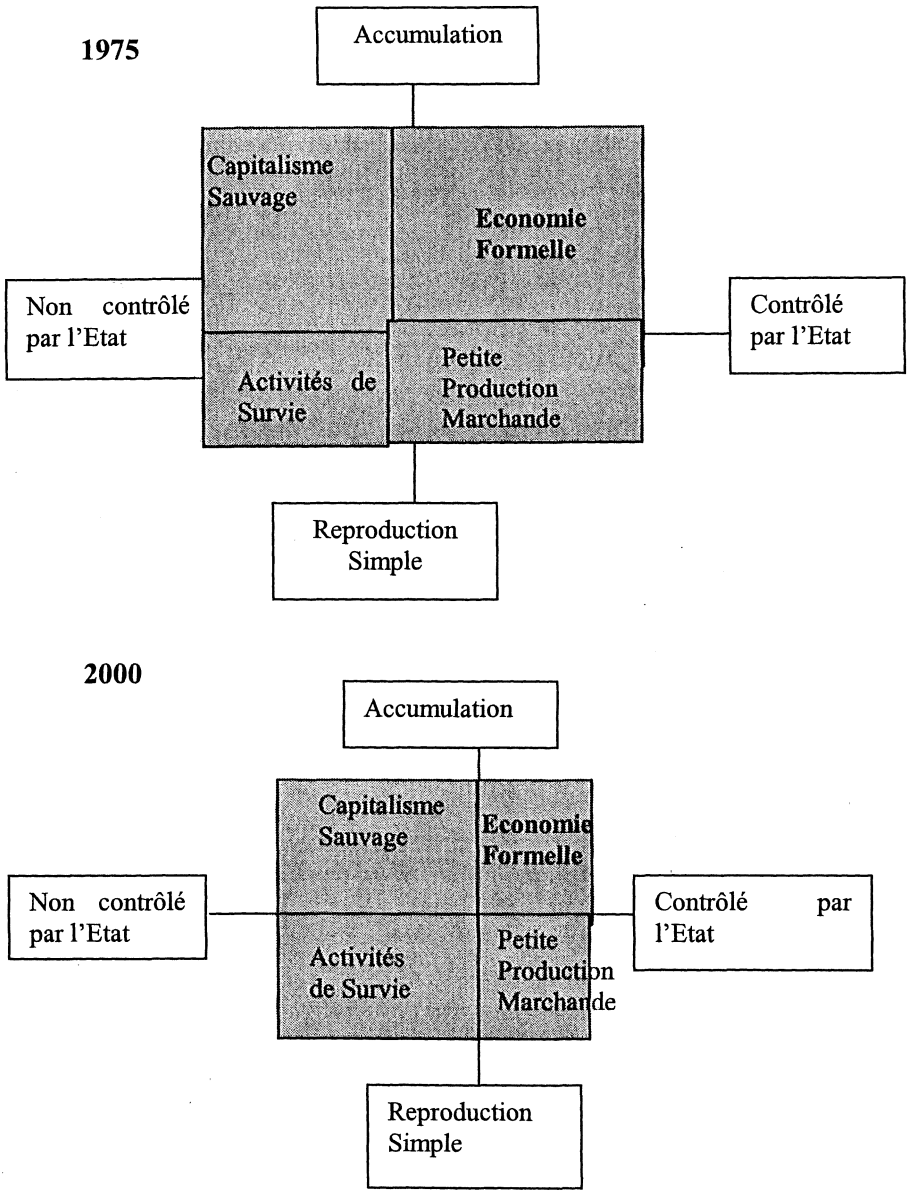
d'autres termes, les élites sont de plus en plus forcées de recourir à des réseaux maffieux ou à la guerre pour se doter des ressources financières à redistribuer dans les communautés d'appartenance. A cette solidarité africaine mal exploitée, s'ajoute la psychologie des élites africaines à vouloir ressembler à l'élite coloniale en répondant aux besoins individualistes de consommation mimétique ou occidentalisée.

Cependant, cette discussion sur les causes de l'implosion de la société congolaise et sur le jeu qui consiste à passer l'as de piques aux autres est peu fructueuse. La trajectoire historique congolaise, tout comme un tissu unique de textile où la trame et la chaîne sont inséparablement liées, est le résultat de facteurs externes et internes inséparables.

La figure 1 trace la relation de l'implosion de l'Etat et la régression économique dans le dernier quart de siècle. En 1975 l'économie formelle du Zaïre était encore relativement intacte. Bien que la structure de diversification des exportations s'était déjà effritée après l'effondrement des exportations agricoles dans les premières années de l'après-indépendance, le secteur cuprifère tournait encore près de sa capacité normale. Les taxes sur la Gécamines représentaient encore la moitié des recettes de l'Etat et la zaïrianisation n'avait pas encore eu ses effets dévastateurs sur l'économie congolaise. Dans les années 90 la production cuprifère tombait à 5% de sa capacité et entraînait l'effritement des recettes de l'Etat qui n'atteignaient plus que 10% du niveau de la fin des années 70. Les pillages de 1991 et de1993 achevèrent la régression du secteur formel qui ne représentait plus qu'un quart de la production formelle. Le seul secteur qui avait pu résister à la régression était le secteur diamantifère. Cependant après la libéralisation de ce secteur début des années 80, l'Etat ne contrôlait plus qu'un tiers de la production totale. En effet après l'informalisation de ce secteur, le contrôle lui échappait volontairement ou involontairement et ne lui apportait que très peu de recettes fiscales. Enfin, puisque l'assiette fiscale s'était rétrécie à un niveau insoutenable pour garantir les fonctions minimales d'un Etat[12] et surtout pour satisfaire les clients du régime, Mobutu utilisait l'ultime arme à sa disposition pour s'enrichir au détriment de la population: la planche à billets. Une hyper-inflation s'ensuivit en appauvrissant encore davantage une population déjà exsangue. Cette dernière se défendit en développant davantage les activités de survie et toutes autres formes d'informalisation de l'économie.

[12] Ainsi le niveau des recettes fiscales n'atteignaient même plus le niveau d'une ville moyenne en Europe (p.ex. en 2000 le niveau des recettes de la RDCongo représentaient à peine un dixième des recettes fiscales de la ville d'Anvers).

Figure 1 : Implosion de l'Etat et régression économique au Zaïre/RDCongo 1975-2000



Enfin cette figure montre que l'accumulation du capital dépend surtout de la bonne tenue du secteur formel. Les secteurs de l'informel restent importants pour la survie de la population et l'accumulation en sourdine d'une classe hégémonique mais qui sape le contrôle possible de l'état et ainsi la production des biens collectifs qui expliquent le délabrement extrême des infrastructures publiques.

Pour illustrer ce cercle vicieux d'implosion de État et de l'économie formelle, regardons le tableau 5. Les chiffres qui synthétisent cette implosion sont en effet ahurissants et confirment les défis à relever qui ne disparaîtront pas avec la fin de la guerre.

Tableau 5 : L'implosion de l'économie formelle et de État

	unités	1980	2000
Population	*millions*	*27*	*50*
PIB	*millions US$*	*14922*	*4650*
PIB	*en % of 1980*	*100*	*31,2*
Revenus de État	*millions US$*	*1176*	*223**
Revenus de État	*en %du PIB*	*7,9*	*4,8*
Exportations	*en mio$*	*2507*	*829*
Importations	*en mio $*	*1117*	*1224*
Cuivre	*en 1000tonnes*	*468 (en 1988)*	*35*
Ciment	*en 1000tonnes*	*485 (en 1988)*	*149*
Diamants	*en 1000 carat*	*18163 (en 1988)*	*26084*

**il s'agit des revenus budgétaires ordinaires mais aussi des recettes hors budget (Gécamines, Miba, pétroliers)*

Sources: basé sur IMF, 2001. *World Bank, World Development Indicators. Lukusa, CEDAF, 1999. Maton, 1994.BNC, Condensé de statistiques.*

Le seul secteur qui a connu une expansion est celui du diamant qui ne nécessite pas une infrastructure ni des investissements physiques lourds et se prête donc à une exploitation artisanale et informelle. Ceci nous amène à la deuxième tendance fondamentale de la société congolaise: *l'informalisation de l'économie.*

On a analysé ailleurs le rôle ambivalent de l'informel pour l'économie[13]. Il suffit de rappeler ici brièvement les points les plus importants signalés dans la figure présentée ci-dessus. D'abord, l'écroulement du secteur formel a été en partie compensé par l'expansion du secteur informel. En partie, selon nos estimations en 1995, la chute du secteur formel aurait, grosso modo, été compensé de moitié par l'expansion de l'informel, ce qui explique

[13] DE HERDT, T., MARYSSE, S., «*L'économie informelle au Zaïre*», *Cahiers Africains, n°*21-22, Paris-Bruxelles, L'Harmattan, 1996, 194 p.

le paradoxe qu'on retrouve dans le tableau 4. Comme quoi, la régression économique a fait moins de dégâts sur le plan du développement humain qu'on n'aurait pu s'y attendre, vu la chute vertigineuse des revenus dans le secteur formel. Ainsi, par le biais de leur de débrouillardise légendaire, les gens ont su faire face aux défis de la vie: se nourrir, se loger, se soigner, éduquer les enfants, etc. Ils ont dû trouver mille et une solutions en l'absence de État et d'une économie formelle.

La faillite de État et de l'économie formelle a fait naître, par pure nécessité, des stratégies populaires pour faire face aux défis dans tous les secteurs de la vie. Les banques font faillite et l'hyper-inflation sévit comme ultime taxe d'un régime agonisant. Mais, en moins de quelques années, plus de vingt mille agents naissent dans le domaine des changes avec une spécialisation selon les opportunités (mamans cambistes, écuries, atalaku, etc.)[14].

Dans le domaine de la sécurité alimentaire la formidable adaptation de cette économie populaire en temps de guerre est bien décrite par Kakonde et Tollens[15]. Ainsi, en moins de trois ans, l'approvisionnement d'une mégalopole comme Kinshasa, avec presque 6 millions d'habitants, s'adapte. Beaucoup de manioc et surtout le maïs venaient de la province de l'Equateur. Avec la guerre, cette province étant coupée de Kinshasa, l'approvisionnement vient maintenant et surtout de la province du Bandundu. Le tonnage venant de cette province a triplé (de 17 000 à 55000)[16] de 1966 à 2001. A cause de la guerre, de l'insécurité et de la dégradation continues des routes, le trafic se fait de plus en plus par bateau. On a vu le tonnage amené par bateau doubler dans les années '90. Et ce qui témoigne encore plus de cette vitalité et de cette adaptation de l'économie populaire, c'est le fait que ce trafic se fait de plus en plus par "baleinières", des bateaux en bois fabriqués localement. Si dans les années 80 plus de 90% du trafic fluvial était acheminé par l'entreprise parastatale ONATRA, la situation s'est inversée en moins d'une décennie. Maintenant l'ONATRA ne compte plus que pour 3% du trafic fluvial vers Kinshasa.

Dans ce secteur de l'alimentation, comme dans les autres, une multitude de nouvelles fonctions et emplois s'est créée pour répondre à la réalité quotidienne. Ainsi, comme le pouvoir d'achat a diminué et que les gens ne peuvent plus acheter de grandes quantités au prix de détail, ils se cotisent,

---

[14] DE HERDT, T., MARYSSE, S., «The reinvention of the market from below: the end of the woman's money changing monopoly in Kinshasa», *Review of African Political Economy,* 1999, pp.239-253.

[15] KANKONDE, M., TOLLENS, E., (dir.) *Sécurité Alimentaire au Congo-Kinshasa,* Paris, L'Harmattan, 2001.

[16] TOLLENS, E., Food security in Kinshasa, better than expected in the war zones, worse than imagined, unpublished paper K.U Leuven, Faculty of Agronomics, 2001.

souvent avec l'interposition des «*mama-manœuvres*», «*mama-kabola*» ou «*mama-pupola*» qui les regroupent et partagent entre les sociétaires le manioc ou le maïs achetés au prix de gros. Cette stratégie est utilisée aussi bien par les consommateurs que par les commerçantes de manioc, de maïs ou des poissons congelés *mpiodi* (chinchards). Les commerçantes revendent les produits en petites quantités moyennant une légère commission.

Une autre nouvelle profession informelle dans ce secteur est «l'agence commissionnaire» qui regroupe des marchandises ou des voyageurs pour une destination particulière. Cette agence est aussi spécialisée en envoi et réception d'argent. Bref, en termes économiques, le système baisse les coûts de transaction.

En province, on trouve des «*ngundeurs*» qui recherchent la marchandise dans les campagnes, la regroupent et font en sorte de trouver un moyen de l'expédier, etc.

Plus intéressant encore du point de vue théorique est *l'informalisation du secteur formel* qui montre combien les distinctions entre formel et informel sont seulement analytiques et pas réelles. Ainsi, dans le secteur de l'alimentation, dans la capitale et même bien loin de celle-ci, on trouve des baguettes de pain, fabriquées localement par de grandes entreprises, à un prix battant tout record de 0.1 $US. Évidemment le blé est importé par d'autres grandes entreprises (bien sûr par Orgaman mais aussi par d'autres entreprises «libanaises» comme Congo futur et Socimex – avec siège social à Anvers!). Combien est importé frauduleusement avec l'aide des agents de État, on ne sait pas. Mais vu le prix du produit fini, la fraude doit être importante. Cependant, vu les prix de ces baguettes, la concurrence dans ce secteur doit être intense au plus grand bénéfice du consommateur final.

Cependant, il convient de souligner qu'il serait erroné d'idéaliser cette trajectoire et ces stratégies de survie populaires. Pour la plupart les conditions de vie ne se sont pas améliorées. Au contraire les gens mangent moins et moins bien. Les soins de santé et l'école connaissent une dégradation certaine pour la majorité de la population. Si on peut avoir une certaine admiration pour l'ingéniosité de ces stratégies populaires, il convient de faire certaines distinctions importantes dans l'informel en vue d'une politique économique future.

Le secteur que nous avons baptisé «capitalisme sauvage», comme l'exportation frauduleuse de diamants, de cobalt, de coltan, etc., sape les bases d'un État, bien qu'il permette parfois l'accumulation primitive en dehors d'un État. Ainsi, une bourgeoisie locale peut se constituer et l'accumulation peut devenir, à l'instar de la trajectoire historique de beaucoup de pays développés, endogénisée. C'était le cas avant la guerre et –vu de l'investissement actuel intérieur qui se fait dans l'informel et l'entrée de devises par le flux «d'erreurs et omissions» qui se dessine sur la balance de paiements (voir tableau 1)–

c'est encore le cas aujourd'hui. Évidemment dans le cadre d'une guerre, cette pratique, surtout si la valeur ajoutée est en partie accaparée par les belligérants, devient exploitation et hémorragie économique pour un pays.

Ensuite, il y a le sous-secteur informel de la petite production marchande (PPM) qui est à la fois porteur d'une croissance économique et créateur de beaucoup d'emplois. En outre cette production est bien adaptée aux besoins d'une population avec un pouvoir d'achat réduit. Il va sans dire que le contrôle trop rigoureux où la volonté de «formaliser» ce secteur dans la période de post-conflit[17] peut être contre-productif en termes économiques et sociaux. Il faudra beaucoup de discernement pour ne pas tuer un secteur populaire socialement utile. Aussi longtemps que la modernisation ne peut absorber qu'une petite frange de la main d'œuvre disponible (à peine 5% de la population active!), il faudra plutôt stimuler et encadrer ce sous-secteur de l'informel.

Enfin il y a aussi toute une gamme «d'activités de survie» (vente de quantités toujours plus réduites de manioc par exemple) qui est surtout une stratégie populaire pour amortir tant soit peu les effets d'une régression économique écrasante. Ces activités qu'on voit naître comme des champignons disparaîtront en partie avec une reprise de l'activité économique et l'augmentation du revenu moyen.

4. AMPLEUR ET BESOINS EN FINANCEMENT DANS LA PERIODE DE LA RECONSTRUCTION

Comme on l'a expliqué dans la section 2, atteindre un développement macro-économique durable est un travail de longue haleine. En effet, afin que la richesse potentielle du Congo se concrétise en richesse produite, différentes conditions d'ordre politique, économique et culturel doivent être remplies.

Dans le domaine *politico-économique*, même si on part de l'hypothèse que les accords de Lusaka seront respectés et l'intégrité du territoire réalisée, il faudra être capable de maintenir ces conditions dans une région qui n'est nullement pacifiée. Le bon voisinage et la réalisation d'une intégration économique à long terme est peut-être la condition pour une paix durable. Mais dans une première période, la pacification de la région dépendra d'une armée performante pour garantir l'intégrité du territoire et sécuriser les frontières, première exigence officielle des pays envahisseurs. La première tâche minimale d'un État, la pacification du territoire donc, absorberait à peu près 200 millions de $US par année[18], c'est-à-dire que pour les seuls besoins

[17] En effet lors d'un symposium de la FEC en août de cette année, cette volonté de «formaliser» le secteur informel par le patronat congolais a été fortement exprimée.

[18] MATON, J., (dir.), *Zaïre : Vers une nouvelle stratégie de coopération?* Administration Générale de la Coopération au Développement, *op. cit.*, pp.46-49

de l'armée, on aura besoin de presque toutes les recettes actuelles de État qui s'élèvent à 223 mio de $US. (tableau 5). Le calcul de 200 mio est certes approximatif mais nullement exagéré. Si on sait que l'Uganda et le Rwanda ont respectivement (et officiellement) 40000 et 47000 hommes sous les armes[19], on peut estimer que le Congo, pays plus vaste, aurait besoin au minimum d'une armée de cent mille personnes. Si la solde s'élève à 100 $ par mois, sans compter les soldes des gradés ni d'aucun équipement, ni les coûts du maintien de l'ordre intérieur, la facture s'élèverait déjà à 120 mio de $US. D'ailleurs la facture de la défense nationale dans les années «normales», c'est-à-dire au début des années 80, oscillait entre 150 et 200 mio de $US. Évidemment la seule garantie d'une enveloppe financière ne suffit pas. On y reviendra plus tard.

Les fonctions de *État minimal* ne se limitent évidemment pas aux seuls besoins de défense nationale et au maintien de l'ordre intérieur. Pour que État regagne un peu de légitimité au sein de la population, il faudra diminuer les coûts pour la population en ce qui concerne la santé publique et l'éducation. Ces deux secteurs, primordiaux pour l'avenir d'un pays, sont maintenant en grande partie privatisés ou informalisés. On commence à voir les effets négatifs de la négligence de ces secteurs en dépit des efforts de la population qui ont pu pendant une période amortir les effets de la régression économique générale (voir tableau 4). Bien qu'il faille revoir les modalités de fonctionnement et inclure la responsabilisation de la population, il est certain que le minimum de qualité en matière de santé publique et d'enseignement exigera, au niveau financier, un budget beaucoup plus important que celui d'aujourd'hui (qui est presque inexistant) pour couvrir en partie certains coûts. On peut légitimement discuter le rôle de État dans ces deux secteurs. Le principe directeur est de définir dans quelle mesure les biens et services de santé et d'enseignement sont des «biens publics». Si on peut être d'accord qu'une bourse pour un étudiant d'une famille aisée n'est certes pas un bien public et que la santé publique ne doit pas financer les coûts pour des interventions rares et coûteuses, des choix de société difficiles s'imposent. Cependant, tout le monde serait d'accord pour dire que l'enseignement primaire ainsi que l'accès aux soins de santé primaires (zones de santé) doivent être au minimum accessibles à tous, ce qui n'exclut d'ailleurs pas un effort de la part des participants (par exemple, les cotisations pour une mutuelle).

[19] Sous pression des IFI, l'Uganda a réduit le nombre des militaires de 55000 en 1997 à 40000 tandis que le Rwanda n'a réduit ses effectifs (officiellement) de 55000 hommes en 1997 à 47000 en 2000. Pour le Rwanda cela représente 9 fois le nombre de militaires en comparaison avec l'année 1985, l'augmentation la plus importante en Afrique. Pour l'Uganda il n'y a eu «que» un doublement d'effectifs depuis 1985. PNUD, *Human Development Report 1999-2001,* New York, 2002, tableau 13 pour les données 1997 et pp.204-207 du rapport 2001.

Lors d'une étude et d'un colloque sur une nouvelle stratégie de coopération entre la Belgique et le Zaïre/RDC, les experts belges en matière de coopération pour l'enseignement et la santé[20] avaient estimé l'enveloppe financière nécessaire pour l'enseignement entre 300 et 350 mio de $US et les coûts minimaux pour la santé publique à 60 mio de $US. De nouveau ce montant n'est nullement exagéré, si l'on sait qu'en 1980, environ quatre cents mille personnes travaillaient dans ces deux secteurs et que la population a presque doublé depuis lors[21]. De nouveau, en calculant seulement un salaire de 100$ par mois et par personne active, condition minimale pour que fonctionne ce secteur, on dépasse déjà le budget minimal estimé.

A ces dépenses ordinaires minimales, il faut ajouter tous les frais de fonctionnement de tous les autres ministères de la fonction publique (OFIDA, DGC, économie, transports, justice, etc.) et de la présidence. Un montant de 300 à 400 mio de $US est un strict minimum.

En résumé, les dépenses courantes pour un État minimal dans la phase de reconstruction seraient au moins cinq fois le niveau des recettes budgétaires actuelles. Il y a un déficit d'environs 800 mio de $ sur les recettes courantes pour garantir le fonctionnement de cet État minimal. Si cet argent n'est pas trouvé à l'extérieur, il faudrait le financer par l'utilisation de la planche à billets, ce qui nous mènerait de nouveau droit à une période d'hyper-inflation et compromettrait donc la reconstruction de l'économie. Cette nouvelle aide devrait s'ajouter aux flux existants de 138 mio de $ en 2000 (FMI, 3/7/2001, p.29) qui est surtout une aide humanitaire et d'urgence. Et ce n'est pas tout, puisqu'on suppose que le service de la dette exigé (de 721,4 mio de $ en 2001) est entièrement financé de l'extérieur! Le Zaïre ou la RDC aujourd'hui n'a presque rien repayé à partir des années 92 et se trouvait de facto exclu de l'aide dans le cadre des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale, Club de Paris, etc.).

L'offensive diplomatique sur le plan de l'exécution des accords de Lusaka et les nouvelles mesures économiques du nouveau gouvernement en mai 2001 –abolition de la différence entre les taux de change officiel et parallèle, alignement des prix des produits pétroliers à ceux du marché, limitation du financement du déficit budgétaire par création monétaire, etc.– ont ramené en un minimum de temps la confiance de la communauté internationale. Si le suivi par le gouvernement du cadre de redressement de

[20] MATON, J. (dir.), *Zaïre : Vers une nouvelle stratégie de coopération?* Administration Générale de la Coopération au Développement, *op. cit.*, pp.210-212

[21] PEEMANS, J.-P., «Le Zaïre sous le régime Mobutu. Les grandes étapes de l'évolution économique et sociale», in *Pile et face : Bilan de la coopération belgo-zaïroise,* La Revue Nouvelle et le CNCD, Bruxelles, 1989, pp.22-59.

l'économie est conséquent[22], la RDC pourra voir s'alléger sa dette publique de 13 milliards de $US. Cela pourrait intervenir en grande partie dans le courant des cinq années qui viennent. Dès lors, Il est de la plus grande importance que les «bagarres» verbales avec les instances financières internationales s'arrêtent. Le pays se concentrera alors sur la reconstruction de l'économie qui a besoin de beaucoup de milliards de $ dans les années qui suivent. Sans accord avec les institutions financières internationales, il aura très peu de possibilités de redressement de l'économie.

Dans le *domaine économique,* en dehors des besoins de financement de État minimal (+/-800 mio de $ par an) et de l'acquittement du service de la dette (721 mio de $US en 2001), le Congo a aussi besoin d'un minimum de dépenses en capital pour faire redémarrer le secteur formel. La réhabilitation des réseaux de transport est le secteur le plus urgent. Selon H.Paelinck, ancien PDG de l'Onatra[23], cette réhabilitation minimale des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux demanderait un investissement minimum d'environ 430 mio de $US. On a vu plus haut que le seul bailleur encore actif dans ce domaine est l'Union européenne. Celle-ci intervient dans le cadre de son programme PAR. Elle a réhabilité un grand tronçon de la RN1 de Kinshasa jusqu'à Mbanza Ngungu. Elle a aussi financé des routes de desserte agricole qui ont permis en partie de continuer l'approvisionnement alimentaire de Kinshasa et en même temps de financer des paysans dans le Bandundu (Tollens, 2001).

Ensuite le redémarrage partiel de la Gécamines (sous d'autres conditions de fonctionnement) pour reconstituer, dans une première période de quelques années, une production de cent mille tonnes de cuivre et quelques mille tonnes de cobalt, demanderait un investissement de 850 mio de $ US.

La vétusté des réseaux de l'électricité et de l'eau demandent également une rénovation urgente dont les estimations s'élèveraient respectivement à 350 moi (investissements SNEL) et 59 mio (eau et assainissement) de $US, selon le programme de stabilisation et de relance de l'économie présentée par le gouvernement à la réunion des Amis de la R.D. du Congo, le 12 novembre 1997.

---

[22] Il y a un programme de suivi par le FMI sous le vocable de SMP (Staff Monitored Programm) qui court de juin jusque mars de l'année prochaine. Après cette période – et quand la RDC aurait épuré une dette d'arriérés envers le FMI de 392 mio de $US, pour laquelle un bailleur de fonds bilatéral aurait été trouvé – la RDC pourrait être acceptée dans le Programme des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE ou HIPC) pour lequel il répond à tous les critères. Dans ce programme le pays voit, sous certaines conditions, sa dette publique diminuer substantiellement (voir IMF, *Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and Discussions on a Staff-Monitored Program,* Washington D.C., 20 Juin 2001

[23] PAELINCK, H., «Système de Transport au Zaïre», in MATON, J., (dir.), *Zaïre : Vers une nouvelle stratégie de coopération ?* Administration Générale de la Coopération au Développement, *op. cit.*, pp.113-133.

Ainsi, les contours de l'enveloppe financière minimale que l'extérieur devrait financer commencent à devenir plus clairs:

- Financement du déficit budgétaire des fonctions de État minimal pendant les 5 années dans la période post-conflit (2001-2006) = 800 millions de $US par an ;
- Financement du service de la dette (arriérés, intérêts et remboursement du capital) = +/- 700 mio $US (2001-2006) ;
- Investissement dans la réhabilitation de la capacité productive. Système de transports, 430 mio de $US. Redémarrage Gécamines, 850 millions de $US. Rénovation réseau de l'électricité, 350 mio de $US, de l'eau, 59 mio de $US.

La somme initiale de près de trois milliards de $US semble être énorme et indique qu'aucun bailleur de fonds bilatéral individuel ne pourra être en mesure de satisfaire les besoins financiers de la RDC. Par exemple, ce montant dépasse quatre fois l'aide au développement totale de la Belgique.

L'effort international dans cette période transitoire de post-conflit sera donc nécessairement un effort de toute la communauté financière internationale et le respect des règles en cette matière de la part de la RDC sera donc primordial.

Cependant, ce besoin en financement ne dépasse certainement pas les possibilités de la communauté financière internationale et il y a une co-responsabilité dans la catastrophe économique du Zaïre-Congo. Les Congolais ne sont nullement les seuls responsables. Prenons d'abord la dette ou le montant de 720 mio de $US qui doit être payé annuellement. Cette dette a été accumulée avec le concours des institutions financières internationales qui avaient, dans le cadre de la guerre froide, renfloué les caisses de l'État ou plutôt les portefeuilles privés des responsables politiques, sans se trop soucier de la capacité de repaiement[24].

Nous pourrions évoquer différentes autres raisons pour justifier une intervention financière massive dans la période de post-conflit. Il y a évidemment les motifs humanitaires, mais aussi des motifs de solidarité internationale et de contrecoup du désastre congolais à l'extérieur du pays. En effet, si la période post-conflit ne réussit pas à remettre l'économie congolaise sur les rails, les «spill-over» sur l'Europe en matière de migration, d'interventions humanitaires et militaires dans une Afrique centrale déstabilisée, etc., seront de plus en plus coûteux. Enfin, une Afrique qui fonctionnerait mieux pourrait être un facteur revitalisant pour les économies du centre. Il serait erroné de penser que les pays développés profitent plus de pays en faillite que de pays qui fonctionnent bien. Cette thèse de vases

[24] WILLAME, J.-C., «La coopération belgo-zaïroise: perspectives et prospectives» in *Pile et face : Bilan de la coopération belgo-zaïroise,* Bruxelles, La Revue Nouvelle et le CNCD, 1989, pp.103-119.

communicants qui expliquerait la richesse d'une partie du monde par la pauvreté de l'autre est foncièrement fausse. En économie, par le biais de la croissance économique, les différentes parties d'un système peuvent améliorer leurs positions (*win-win*).

Enfin, une dernière condition pour que la période de post-conflit ne soit pas un nouveau départ de la trajectoire historique de régression économique, est d'ordre *culturel.* Dans maintes théories sur le dysfonctionnement de l'État et du mal développement en Afrique, deux grandes écoles dominent la scène. Il y a les théories de dépendance qui expliquent le mal développement en Afrique par leur insertion dans le système mondial dans lequel les pays dominés ou périphériques sont exploités et où des élites dépendantes utilisent leur position de dominance à l'intérieur pour s'enrichir mais sont incapables de générer une accumulation auto-entretenue. Une autre école qui émergeait dans le sillon de cette première essayait d'expliquer l'échec de développement et la marginalisation de l'Afrique à partir des années 80 par des facteurs à l'intérieur de la société africaine. En effet, comment expliquer autrement le cas de pays dominés dans le système qui réussissent à bien évoluer dans ce système mondial en devenant des compétiteurs redoutés sur les marchés internationaux et qui attirent davantage d'investissements étrangers ? C'est donc moins l'insertion dans le système mondial que le trop peu d'insertion qui pose problème. A partir de cette pensée sous-jacente, des auteurs comme Hyden, Bayart, Kabou[25] (1989) etc. recherchent davantage les causes de la crise dans les racines socioculturelles et les trajectoires historiques particulières des sociétés africaines. Ainsi les acteurs africains ne sont pas les instruments passifs du système mondial mais influencent et remodèlent l'extraversion de leurs sociétés.

Ces auteurs ont forgé des concepts différents en essayant de rendre compte d'une intuition commune. Ainsi pour Hyden, l'«*economy of affection*»[26] est l'influence des réseaux sociaux (basés sur la famille élargie, l'ethnie, le voisinage, etc.) sur le fonctionnement des institutions modernes. Cette influence peut être positive –par exemple, les coûts de l'éducation sont portés au sein de la famille élargie– et négative –les membres du gouvernement qui mobilisent leurs «frères» pour utiliser la planche à billets ou qui vendent les actifs d'entreprises sans se soucier de la production future. Dans cette pensée les effets négatifs prédomineraient et ont bloqué les institutions modernes.

J.-F. Bayart parle de «politique du ventre» pour démontrer que l'intérêt privé des élites prédomine sur l'intérêt public et qu'il faut toujours regarder en dessous des apparences et de la rhétorique pour découvrir les vraies

[25] KABOU, A., *Et si l'Afrique refusait le développement?*, Paris, L'Harmattan, 1991, 207p.
[26] HYDEN, G., *No shortcuts to progress*, *op. cit.*, 1984, ch.I.

motivations des acteurs africains. Pour lui, c'est l'«État Rhizome» qui bloque la société. Dans la conjoncture politique internationale et le démantèlement des États, la riposte des élites peut varier d'une reconstitution de l'État sur d'autres bases que celles d'un capitalisme étatique, vers une «criminalisation de État», si les moyens financiers font défaut[27]. Les Zaïrois/Congolais n'ont pas attendu les livres savants pour décrire ses pratiques qui bloquent la société. Sous les vocables de «mal zaïrois» ou «article 15» ou des dizaines de mots qui décrivent les pratiques de pots de vin dépendant de la situation et des acteurs, une pratique généralisée s'est installée qui hante la société du haut en bas. La guérison de ce «mal zaïrois» est une condition essentielle pour que la reconstruction de l'économie congolaise se fasse.

Cependant, il faut faire attention de ne pas trop vite se référer à ces pratiques de corruption en termes d'immoralité et de non respect de valeurs spirituelles comme l'honnêteté. Ces valeurs spirituelles n'ont aucune chance d'être vécues et respectées si la base matérielle est absente. Si tout le monde doit recourir à des pratiques de survie parce que les revenus des activités pour lesquelles on est désigné ou pour lesquelles on a peiné, sont insuffisants, alors toutes les églises et tous les sermons ne changeront rien à cette pratique. C'est pour cette raison qu'il faut insister auprès de la communauté financière internationale sur le fait qu'un financement de la reconstruction de l'économie congolaise en période de post-conflit doit être suffisant et venir à temps, sinon un cercle vicieux de rareté et de violence s'installera, se perpétuera pour déstabiliser la région encore pour longtemps.

5. CONCLUSION

Avec le concours financier et technique de la communauté internationale, il est évident que l'État et la société civile en RDC réussiraient un exploit: *réaliser la paix, reconstituer un État minimal crédible, améliorer le développement humain en matière de santé et d'éducation, redémarrer l'appareil de la production formelle*, si un développement durable est mis sur les rails dans les cinq années à venir. La confiance de l'extérieur et la légitimité à l'intérieur, c'est-à-dire une augmentation du capital social interne et international, amèneraient très vite un flot d'investissements privés qui, avec l'appui de la population, pourra briser le cercle vicieux de méfiance, de désinvestissement, de régression économique et de pauvreté qui a caractérisé la période de pré-conflit.

En effet l'avenir de la RDC est devant une bifurcation historique importante. Le diagnostic du passé est on ne peut plus clair. Suivant les

[27] BAYART, J.-F., ELLIS, S., HIBOU, B., *La criminalisation de l'état en Afrique, op. cit.*, ch.I.

termes du dernier document de la Banque mondiale «tous les indicateurs économiques et sociaux placent le Congo parmi les pays les plus pauvres du monde. Le revenu par habitant est tombé de 380 $US en 1985 à 85 $US en 2000... Le nombre des personnes mal nourries a presque doublé les dernières années de 15 millions en 1992 à 32 millions de personnes en 1999... La performance de la RDC en la matière est la plus mauvaise de tous les pays... »[28]. En même temps le même document –qui débloque pour la première fois en plus de 10 ans un crédit multisectoriel substantiel de 576 millions de $US parallèlement avec un financement de bailleurs de fonds bilatéraux de 258 millions de $US– écrit: «*pour la première fois depuis beaucoup d'années, la RDCongo est dirigée par une équipe (leadership) qui s'est engagée à établir la paix, de faire redémarrer l'économie et à améliorer le niveau de vie des citoyens*»[29].

Le diagnostic et l'évaluation de la situation actuelle de l'équipe dirigeante par les institutions internationales peut être sujet à discussion mais la donne importante est que la RDC est sortie de l'isolement international dans lequel elle se trouvait depuis plus d'une décennie. En plus le préalable extérieur pour un déblocage de la situation que nous avons esquissé dans cet article se confirme de plus en plus. Non seulement la Banque mondiale s'attelle à la tâche mais, à partir du quasi-respect de la part du gouvernement congolais en ce qui concerne les buts de stabilisation de l'économie dans le Programme Intérimaire Renforcé (PIR) de juin 2001 à mars 2002[30], le FMI s'engagera probablement aussi dans un proche avenir. Dans le Conseil d'administration du fonds dans les mois à venir un crédit de «Facilité de croissance et de réduction de la pauvreté» d'environ 500 millions de $US serait voté. Bien que ce crédit sera surtout utilisé pour repayer les bailleurs de fonds prioritaires qui ont accumulé les arriérés non payés par la RDC, cela débloquera la situation internationale pour la RDC qui était exclue par le non-respect de ses engagements extérieurs.

Si la communauté internationale a su en un temps record (vu les velléités administratives) débloquer l'isolement international de la RDC, deux défis de taille restent à relever. Tout d'abord, le retour des investisseurs directs étrangers sérieux et la reprise de l'investissement intérieure. Les premiers, à quelques exceptions près, avaient, depuis longtemps avant la rupture des relations diplomatiques, quitté le Congo, puisque les «coûts de transaction» étaient trop grands dans un pays sans infrastructures, sans Etat de

[28] Notre traduction d'un fragment d'un document de la Banque mondiale, Memorandum and recommendation of the president of the International development Association to the executive directors on a proposed credit to the Democratic Republic of Congo for an Emergency Multisector Rehabilitation and Reconstruction Credit, Washington D.C., 2002.
[29] Notre traduction de *ibidem*, point 28.
[30] IMF, Letter of Intent DRC, http://www.imf.org/external/NP/LOI/2002/cod/01/index.htm.

droit etc. Ils trouveront sur place une classe complémentaire d'entrepreneurs qui ont appris la gestion et les affaires sur le tas à l'intérieur dans des conditions extrêmement difficiles. Le gouvernement a, sous la pression des institutions financières internationales, su stabiliser l'économie pendant une année mais le plus grand défi reste. Il est clair que la stabilisation de l'économie est une condition nécessaire mais largement insuffisante. La population le comprend bien quand elle dit: «E*st-ce qu'on peut manger la stabilité?*». Structurellement, c'est l'investissement qui, à la longue, crée la possibilité d'amélioration des conditions de vie. Mais ces investissements complémentaires intérieurs et extérieurs ne viendront pas si le défi d'une meilleure gouvernance n'est pas relevé, c'est-à-dire une classe politique qui voit au-delà de son intérêt à court terme et sait dépasser les querelles de pouvoir pour installer un état de droit légitime. Cela est du ressort et de la responsabilité unique de l'élite congolaise, personne d'autre ne peut le faire à sa place.

Anvers, mai 2002