

# **PATRIMONIALISME ET IMPLOSION DE L'ETAT EN RDC: QUEL AVENIR POUR L'ECONOMIE?**

*par François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye*

## **Abstract**

This article tries to analyse the link between the (neo)patrimonial political system and the decay of the economy in Zaïre/RDC. It is both retrospective and prudently prospective. The retrospective analysis is necessary in order to understand the opportunities and pitfalls of the present and future of Congo. Three different periods moulded by the different interplay of internal and external factors determine the development path of Congo. In a first part the authors try to show how the logic of the patrimonial system was still sustainable because Mobutu had the support of the international community in the context of the cold war and because there was a pre-existent economic productive base. The dominance of the political logic of predation and benign neglect – in order to reproduce the economic surplus – unfolded the contradictions that would lead to the decay of the economy and the consequent implosion of the functions of the state.

The creeping decay of the state and the economy became problematic for the continuation of “l'état-chefferie” when the second pillar of its preconditions crumbled with the fall of the Berlin Wall: the support of the international community. However, the patrimonial system put in place by Mobutu resisted for another seven years. The use of criminal practices in the form of instigated army uprising, controlled looting, and ultimately the use of the money press – thereby impoverishing the population at large through hyperinflation – led to a complete collapse of the state and the economy. Popular responses to the crisis led to a complete informalisation of society at levels unprecedented in contemporary history.

The exhausted country was an easy prey for military takeover. Combined with the spillover effects of the Rwandan crisis this led to the change of regime. The authors describe in a last point the perspectives of the new regime after the assassination of Laurent Kabila and the takeover by his son, who inherited a war and a divided country. Nevertheless he proved able to convince the international (financial) community that peace and reconstruction was a possible avenue and succeeded in breaking the international isolation of the Democratic Republic of Congo. The authors argue, on the basis of political personnel reshuffling, that the causes of decay of the Congo are still very powerful. Neopatrimonialism might possibly circumvent the efforts put in place by the international community to reconstruct the state and the economy.

## **1. INTRODUCTION**

L'année 1990 a marqué, dans l'histoire de la République Démocratique du Congo, le début d'une longue période de très fortes turbulences politiques. A la suite du vent de la “Perestroïka” qui a soufflé sur le continent africain, le président Mobutu Seso Seko, jusque-là seul maître incontesté de l'ex-Zaïre, décida, dans un mémorable discours prononcé le 24 avril 1990, de démocratiser son régime politique. Voulant donner un gage fort de sa volonté de changement, il abolit le statut de parti-Etat conféré au Mouvement populaire de la Révolution (MPR) et se retira comme chef de cette structure politique. Dans les jours qui suivirent, le président Mobutu procédait à la modification de la constitution et décrétait unilatéralement une

période de transition de douze mois. Il envisagea même de verrouiller le jeu politique par l'introduction d'un multipartisme à trois<sup>1</sup>. Loin d'apaiser les esprits, ces décisions plongèrent le pays dans des convulsions politiques sans précédent, avec en toile de fond une grave crise de légalité et de légitimité du pouvoir en place, dès lors que l'échafaudage constitutionnel – bâti jusque-là sur la prééminence du MPR – venait de s'écrouler<sup>2</sup>. La période de transition politique, voulue très courte au départ, va se transformer pour le régime de Mobutu en un long sursis de près de sept ans; sursis qu'il a habilement extorqué à la classe politique grâce à d'incessantes manœuvres de débauchages et de divisions suscitées en son sein.

Parallèlement à cet enlisement politique, l'économie officielle –déjà fort rétrécie et frappée de plein fouet par l'ampleur de la crise reflétée dans la longue succession des taux de croissance négatifs du PIB réel à partir de 1975– va s'enfoncer davantage dans les abîmes. D'une part, à cause de la "douce négligence" d'un gouvernement qui était plus préoccupé par sa survie quotidienne que par une gestion prévisionnelle de l'économie; et d'autre part, à la suite de l'arrêt en cascade de la coopération bilatérale et multilatérale au développement, en réaction aux incidents sanglants et tragiques survenus en mai 1990 sur le campus de l'université de Lubumbashi. Au plan monétaire, on assista à une très forte expansion des liquidités intérieures impulsées en grande partie par la prise en charge des déficits publics croissants. Le désordre monétaire atteignit son paroxysme avec le déchaînement de l'hyper-inflation, l'extension de la "dollarisation" et l'effondrement du système bancaire. S'y était ajoutée, en prime, la contestation du pouvoir monétaire même du gouvernement central par le rejet, dans les deux provinces du Kasai<sup>3</sup>, de la nouvelle monnaie mise en circulation en octobre 1993.

Ces années de la "déglingue économique", avec un taux de décroissance cumulé du PIB réel de l'ordre de 48,7% en 1990-1997, sont considérées parfois comme le "coût de l'ajustement politique" que le pays devait encourir. Une telle lecture des événements tend, cependant, à faire apparaître cette période de l'histoire nationale comme un simple accident de parcours alors que, du fait de l'aggravation de la crise, déjà dans les années 1980, sont apparues de plus en plus les désillusions sur l'efficacité du rôle de la puissance publique au Congo. Durant ces mêmes années, les tentatives de la communauté internationale de remodeler la gestion du pays, par le biais des programmes d'ajustement conclus avec les institutions de Bretton Woods,

<sup>1</sup> La classe politique rejeta aussitôt cette proposition au profit d'un multipartisme intégral.

<sup>2</sup> La constitution de l'époque faisait du président-fondateur du MPR, en l'occurrence Mobutu, le président de fait de la République du Zaïre.

<sup>3</sup> Lire à ce sujet KABUYA, K. et MATATA, P., *L'espace monétaire kasaien. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, Cahiers Africains n° 41, Paris, L'Harmattan, 1999.

n'ont pas eu gain de cause sur le patrimonialisme du régime en place. Disqualifié par sa gestion économique, affaibli politiquement à l'intérieur et isolé au plan extérieur, Mobutu n'a pu résister très longtemps à la guerre déclenchée par une coalition de rebelles qui a abouti, le 17 mai 1997, à la chute de son régime. Son successeur, Laurent-Désiré Kabila, fut confronté à son tour, dès août 1998, à une autre guerre menée par de nouveaux mouvements rebelles soutenus par le Rwanda et l'Ouganda, ses anciens alliés. Avec sa disparition tragique, en janvier 2001, son fils – Joseph Kabila –, propulsé aux commandes de l'Etat, hérite non seulement d'un pays morcelé en trois entités du fait de la guerre, mais aussi d'une économie en crise et dont les ressorts essentiels ont été quasiment annihilés par le dirigisme à outrance de son prédécesseur<sup>4</sup>. Le contexte ambiant de guerre s'est aussi prêté, de part et d'autre, au pillage des ressources naturelles et autres richesses nationales par des "réseaux" impliquant certes des hommes d'affaires véreux mais aussi quelques membres de l'élite politique et militaire<sup>5</sup>. N'est-ce pas ici un autre "prix" imposé à l'économie par ceux-là qui prétendent hâter l'instauration, au Congo, d'un "nouvel ordre politique"?

L'enjeu d'une réflexion théorique positive sur la crise de l'Etat au Congo est plus grand que jamais en ce moment. D'une part, l'on s'interroge à savoir si l'application prochaine des accords de Pretoria sur le partage du pouvoir durant la transition pourra mener à une véritable reconstruction de l'Etat. Et d'autre part, il n'est pas certain que le nouveau contexte en gestation puisse permettre de maintenir, dans l'intérêt de l'économie nationale, la fenêtre d'opportunité – entrouverte depuis juin 2002 auprès des institutions de Bretton Woods – grâce à la politique d'assainissement du cadre macro-économique et d'ouverture au monde poursuivie, en 2001-2002, par Joseph Kabila<sup>6</sup>. Prendre la crise de l'Etat au sérieux et en faire ici un objet de connaissance c'est postuler l'existence, au Congo, d'un lien de causalité entre la déchéance dans l'exercice du pouvoir public et la désagrégation vécue par l'économie nationale; c'est aussi chercher à prévenir que les mêmes causes ne conduisent demain aux mêmes effets.

<sup>4</sup> Voir KABUYA K. F. et TSHIUNZA M., "L'économie congolaise en 2000-2001: contraction, fractionnement et enlèvement", REYNTJENS, F. et MARYSSE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.175-193.

<sup>5</sup> Voir MARYSSE S. et ANDRE C., "Guerre et pillage économique en République Démocratique du Congo", REYNTJENS F. et MARYSSE S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.307-332; NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapports des groupes d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo*.

<sup>6</sup> Lire KABUYA K. F., et TSHIUNZA M., "L'économie congolaise à l'horizon 2002-2005", REYNTJENS F. et MARYSSE S. (dir.), *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 2001-2002*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 213-226.

Une thèse largement exploitée suggère qu'« *il faut rechercher l'origine de la crise de l'Etat africain dans la logique singulière d'accumulation et de redistribution qui présidait à son fonctionnement et qui ne pouvait pas lui permettre de réaliser les responsabilités qu'il prétendait pouvoir assumer* »<sup>7</sup>. Jusqu'à une certaine époque, l'Afrique subsaharienne a connu un cycle de croissance économique reposant sur l'exploitation rentière, extensive et néo-mercantiliste de ressources primaires: agricoles, minières ou pétrolières. Ce modèle économique colonial, successivement amendé, a permis l'ascension d'une élite nationaliste qui l'a géré à son profit, après l'indépendance, par l'intermédiaire du secteur étatique et d'entreprises ou d'organismes para-publics. « *Il a connu des variantes idéologiques, politiques ou sociales et a donné lieu à des performances économiques très différenciées d'un pays à l'autre* »<sup>8</sup>. Ce "modèle économique rentier", transposé au contexte particulier de l'ex-Zaïre, a permis à certains chercheurs de montrer, grâce à l'éclairage historique et à une analyse en termes de groupes sociaux, comment la crise économique s'est dessinée et maintenue dans ce pays<sup>9</sup>. Leurs travaux, pour pertinents qu'ils soient, privilégient surtout l'explication de la crise par l'échec des mécanismes économiques. Or en négligeant l'étude de la nature même de l'Etat zaïrois de l'époque et de son fonctionnement, on a laissé totalement hors du champ le rôle négatif exercé sur la gestion de l'économie et de la monnaie par les "réseaux" greffés au pouvoir.

Dans ce qui suit, nous nous proposons d'abord de prendre la mesure de l'exercice personnalisé du pouvoir par le président Mobutu, de 1965 à 1990, de manière à mieux éclairer la déchéance programmée de l'Etat pendant son règne. Ensuite, nous allons relever les conséquences, sur l'économie et sur la monnaie, d'une gestion néo-patrimoniale, particulièrement lorsque celle-ci est au service, comme en 1990-1997, d'un pouvoir évanescent. Enfin, à la lumière de cette incursion au cœur même du fonctionnement de l'Etat sous la Deuxième République, il paraît prudent, aujourd'hui, de ne pas minimiser les écueils qui se dressent sur le chemin de la reconstruction de l'Etat et de l'économie. La présence – très nombreuse – au sein de la classe politique des acteurs qui cherchent à instrumenter à leur profit les rouages de l'Etat, constitue une indication suffisante d'un tel risque.

---

<sup>7</sup> JACQUEMOT, P. et RAFFINOT, M., *op. cit.*, p.15.

<sup>8</sup> BAYART J.-F., ELLIS S. et HIBOU B., *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe, 1997, p.14.

<sup>9</sup> Voir BEZY F., PEEMANS J.-P. et WAUTELET J.-M., *Accumulation et sous-développement au Zaïre, 1960-1980*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 1981; KANKWENDA M., "La crise de l'économie zaïroise, une crise de modèle d'accumulation", in *Le Zaïre: vers quelles destinées* (sous la direction de KANKWENDA MBAYA), Dakar, Codestria, 1992, pp. 261-281.

## 2. LA DECHEANCE PROGRAMMEE DE L'ETAT

L'analyse qui suit ne cherche pas qu'à examiner la crise de l'Etat au Congo, elle se propose aussi de jeter un regard interrogatif sur l'avenir de l'Etat lui-même. Que faut-il entendre exactement par le terme "Etat" afin d'en apprécier le degré d'achèvement ou de crise éventuelle? Selon P. Jacquemot et M. Raffinot<sup>10</sup>, dans la tradition européenne, l'Etat moderne repose sur quatre éléments fondamentaux: un pouvoir institutionnalisé, un appareil administratif, des lois universalistes et un monopole légitimé de l'exercice de la coercition. Il faut y ajouter, comme nous le soulignons plus loin, un cinquième élément, à savoir des assises financières pour financer précisément les quatre fonctions précédentes. Pour d'autres analystes, la naissance de l'Etat, au sens moderne du terme, implique la fin du patrimonialisme, autrement dit une coupure nette avec tout lien de propriété éventuel au bénéfice des détenteurs du pouvoir<sup>11</sup>. Partant de ces considérations, on devine bien que peu de pays africains pourraient se prévaloir de disposer d'un Etat véritable. Mais, si l'on se place dans une perspective de longue durée, permettant de comparer des Etats post-coloniaux avec les formes de pouvoir qui les ont précédés, il est indéniable qu'un processus d'étatisation était à l'œuvre en Afrique jusqu'à un certain point. Mais l'évolution des budgets réels dans bon nombre de pays connaissant une régression économique, comme c'est le cas de la République Démocratique du Congo, montre que c'est la situation contraire qui se profile à long terme, si rien n'est entrepris aujourd'hui pour renverser la tendance.

### 2.1. "Etat-chefferie" et pouvoir personnalisé

L'étude de la formation de l'Etat a connu un regain d'intérêt dans la littérature politique à partir des années 1970. L'essentiel de ce débat est centré sur la nature de l'Etat et sur ses rapports concrets avec la société civile et avec les forces ou acteurs extérieurs. S'agissant précisément du Congo indépendant, il est aisé et instructif, grâce à une étude de terrain assez fouillée de Thomas M. Callaghy<sup>12</sup>, de caractériser la nature de l'Etat sous le régime de Mobutu dont la longévité a marqué l'histoire immédiate de ce pays. Faut-il le rappeler, c'est à la faveur d'un coup d'Etat, en novembre 1965, que Mobutu a accédé au pouvoir en réaction à la situation de crise politique qui avait prévalu durant les cinq premières années de l'indépendance. Son pouvoir,

<sup>10</sup> JACQUEMOT P. et RAFFINOT M., *op. cit.*, pp.21-22.

<sup>11</sup> CHABAL P. et DALOZ J.-P., *L'Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999, p.15.

<sup>12</sup> CALLAGHY T. M., *The State-Society Struggle. Zaïre in Comparative Perspective*, New York, Columbia University Press, 1984.

typiquement militaire et autocratique au départ, s'est vite départi de ses allures "bonapartistes" et s'est mué en une version africaine d'un Etat absolu. Pour asseoir son autorité, Mobutu remodela à son avantage les structures administratives héritées de l'époque coloniale et s'inspira des notions et symboles traditionnels du pouvoir. Au regard de ces caractéristiques, Thomas M. Callaghy qualifie le régime politique de Mobutu d'« *Etat pré-moderne, néo-traditionnel et bureaucratICO-patrimonial* »<sup>13</sup>.

A notre avis, l'étiquette qui conviendrait le mieux ici est celle d'"Etat-chefferie", d'autant que Mobutu lui-même, lorsqu'il était interpellé pour son autoritarisme, avait coutume de présenter cette parade quasi inattaquable: « *Je suis le Chef. Citez-moi un seul village du Zaïre où il y a deux chefs, dont l'un de l'opposition. Ça n'existe pas. Pour les Zaïrois, c'est une monstruosité que d'avoir deux têtes sur un même corps. La notion de chef est indiscutable* »<sup>14</sup>. A ce titre, il s'est arrogé un pouvoir discrétionnaire très large, à la manière d'un Louis XIV. Ses pensées, faits et gestes ont constitué la doctrine dite le "mobutisme", professée par les idéologues du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), son parti unique. Dans le même ordre d'idées, Mobutu disposait non seulement des ressources du pays, mais aussi des hommes qu'il révoquait et plaçait continuellement à des postes de responsabilité publique ou de gestion économique. En définitive, il a détenu « *en droit et en fait plus de pouvoir que toutes les autres institutions...Le préambule de la Constitution mise à jour au 1er janvier 1983 soulignait même que tout le peuple était "guidé par le Mobutisme", une sacralisation du pouvoir en faveur du Président Mobutu* »<sup>15</sup>.

Confirmant la nature personnelle et patrimoniale du pouvoir de Mobutu, un ancien dignitaire du régime nous fournit, sur un ton apologétique, cet autre témoignage très éloquent: « *Si nous avons relevé l'indéniable stabilité politique à la tête du pays, c'est aussi pour souligner le caractère pyramidal du pouvoir au Zaïre où la pérennité de la fonction présidentielle fut identifiée et sacralisée en une seule personne qu'était le Président MOBUTU SESE SEKO...Tout, à cette époque, convergea effectivement vers lui de la manière qu'un fleuve et ses affluents convergent irrésistiblement vers la mer [...]. Nous sommes en effet enclin à penser aujourd'hui que feu Maréchal MOBUTU a, malgré lui, géré le Congo comme un Chef du Village – au sens primaire du terme – que comme le dirigeant d'un Etat moderne [...] il était donc logique que les ressources produites par (les sociétés minières*

<sup>13</sup> CALLAGHY T. M., *op. cit.*, p.5.

<sup>14</sup> Citation reprise de CALLAGHY, T. M., *op. cit.*, p.179.

<sup>15</sup> Voir LISSENDJA B. B., "Monopartisme et pouvoir personnel dans l'évolution politique du Zaïre", *Zaïre-Afrique*, n°309, novembre 1996, Kinshasa, Cepas, p.471.

*nationalisées), ces biens du “Maître”, servent, d’abord et avant tout, ses intérêts de la manière dont lui seul les concevait »<sup>16</sup>.*

Trois étapes majeures marquent l’assise du régime de Mobutu. De 1965 à 1967, le pouvoir cherche à se consolider. Des méthodes fermes sont utilisées allant de l’interdiction des partis politiques à l’écrasement des opposants, vrais ou supposés, comme dans le cas des “pendus de la Pentecôte”. De 1967 à 1970, l’on assiste à l’affirmation du personnage “Mobutu, l’homme seul” –du titre d’une biographie assez flatteuse – lequel, usant d’un mélange de charisme personnel et d’astuces juridiques, centralise à outrance le pouvoir et impose le monopartisme. Il sied de noter ici que le MPR, institué plus tard comme parti-Etat, loin de s’imposer comme un instrument d’administration efficace, va servir plutôt de simple caisse de résonance et de structure commode au placement des politiciens en mal de reconnaissance sociale. C’est à partir de 1974 que s’affichera nettement le véritable style personnel de Mobutu, celui d’une gestion néo-traditionnelle et patrimoniale. Certains aspects de cette gestion politique personnalisée expliquent en grande partie l’origine de la débâcle économique ultérieure.

## **2.2. Instrumentalisation de l’Etat et clientélisme politique**

Le mot “pouvoir” était au centre de la personnalité même de Mobutu. L’acquérir, l’étendre et le conserver le plus longtemps possible, tel était le programme de celui qui avait juré: « Jamais, de mon vivant, on ne se référera à moi en terme de ‘ex-président’ ». Pari qu’il a presque tenu en restant aux commandes du pays pendant 32 ans pour ne perdre le pouvoir qu’au soir de sa vie! A quoi tenait cette longévité? Comme on le sait, le pouvoir est un rapport de domination fondé sur la possession de moyens permettant à certains individus de dicter leur conduite à d’autres individus. Selon Alvin Tofler<sup>17</sup>, le pouvoir implique, par essence, la combinaison de la violence, de la richesse et de l’information. L’ombre de la violence ou de la force brutale est présente à l’arrière-plan de tout acte de l’Etat. Mais la principale faiblesse de la force brute est son absolu manque de souplesse: elle ne peut servir qu’à punir, d’où c’est un pouvoir de basse qualité. Par contre, la richesse est un bien meilleur instrument, c’est-à-dire, un pouvoir de qualité moyenne, car elle permet à la fois de récompenser quelqu’un ou de le punir en lui coupant tous vivres. Cependant, la qualité vraiment supérieure du pouvoir s’obtient par le maniement du savoir.

<sup>16</sup> BOSSEKOTA W. L., *Rebâtir le Congo Démocratique: De la Bonne Gouvernance Etatique et du Rôle Clé des PME-PMI*, tome I, Kinshasa, Presses Universitaires Bel Campus, 1999, pp.32 et 52.

<sup>17</sup> TOFLER A., *Les nouveaux pouvoirs. Savoir, richesse et violence à la veille du XXIème siècle*, Paris, Fayard, 1991.

Il n'empêche que, dans le cas particulier de Mobutu, l'usage de la richesse, au sens le plus large du terme, avait pris le dessus dans sa stratégie du pouvoir. Avec l'argent (la richesse), il était, en effet, à même de se façonner à la fois une force coercitive (la violence) et des services de renseignements (le savoir) de son cru. A l'image de Louis XIV, Mobutu était aussi un adepte de la politique de grandeur, qui transpirait dans son style de gestion et de vie. Il ne lésinait pas sur l'organisation des manifestations grandioses et coûteuses, la dispensation de dons présidentiels en nature et en argent, la collection des palais à travers le pays et des châteaux à l'extérieur, la possession d'un yacht personnel – le “Kamanyola” – ou d'un avion présidentiel dénommé “Ville de Lisala”, etc. Ce qui tend à démontrer que Mobutu était aussi conscient de la puissance symbolique. Car « *les symboles et ceux qui savent les utiliser ont acquis une puissance plus grande que celle des choses et des hommes puissants physiquement* »<sup>18</sup>.

De façon très remarquable et constante, Mobutu s'est employé à susciter la loyauté des membres de son entourage en encourageant explicitement ou tacitement leur enrichissement par l'occupation des postes conséquents dans les organes de l'Etat, dans les entreprises publiques ou les sociétés d'économie mixte. Cette stratégie, qui a donné naissance à une véritable “bourgeoisie politique” et au clientélisme, était bien rodée par d'incessantes rotations du personnel politique et l'impunité quasi assurée des gestionnaires indéliques. Des mesures apparemment nationalistes (telles que la création de la Gécamines sur les cendres de l'ancienne Union Minière du Haut Katanga, l'élargissement du nombre d'entreprises du domaine public, la « zaïrianisation » et la « radicalisation ») ont participé de la politique même d'appropriation des ressources au profit du régime et de création des niches confortables pour les dignitaires et leurs protégés. « *Il faut admettre que, dans la deuxième république, la recherche et l'exercice du pouvoir politique donnaient plus vite le libre accès à un certain pouvoir économique-financier [...] Dans un tel contexte, toute l'élite, y compris celle scientifique et technique, a été, dès lors, systématiquement conditionnée par la quête et l'exercice du pouvoir politique; celui qui permettait d'accéder rapidement et beaucoup plus facilement au bien-être matériel et financier en dehors, bien souvent, de tout mérite professionnel* »<sup>19</sup>. C'est ce comportement que, péjorativement, l'on qualifie aujourd'hui de « mobutiste ». Il s'agit-là d'une tare, apparemment irréversible, héritée de la Deuxième République. Elle constitue, comme nous le dirons plus loin, une lourde hypothèque sur l'avenir même de l'Etat congolais.

<sup>18</sup> D'ARCY P., *L'argent et le pouvoir*, Paris, Presses universitaires de France, 1976.

<sup>19</sup> BOSSEKOTA L., *op. cit.*, p.94.

### 3. LA CRISE DE L'ECONOMIE

Dire que l'économie congolaise est en crise relève pratiquement de la banalité. Les indicateurs macro-économiques attestent, en effet, que la RD Congo connaît, depuis 1975, une baisse constante de l'activité économique. Ce mouvement de contraction générale s'est poursuivi et amplifié pendant les années dites de « transition politique ». Au cours de cette même période, la crise a revêtu des formes nouvelles avec le déchaînement de l'hyper-inflation, le dérèglement général des mécanismes de paiement et la criminalisation de la monnaie. On a assisté en même temps, au plan politique, à l'effondrement du pouvoir d'Etat à la suite de la remise en cause de la légitimité et de la légalité du régime de Mobutu.

#### 3.1. Crise du modèle économique rentier

La crise de l'économie congolaise s'est prêtée à plusieurs interprétations différentes selon les époques considérées. Se fondant sur l'approche marxiste, certains analystes<sup>20</sup> se sont intéressés à la nature des rapports entre Etat et classes sociales à l'occasion de l'accumulation économique, partant de l'époque coloniale aux premières années d'après l'indépendance du pays. « *La thèse soutenue ici est que la crise économique est une crise du modèle d'accumulation en place. C'est pourquoi d'ailleurs elle affecte toute la vie économique à la fois au niveau macroéconomique et sectoriel* »<sup>21</sup>. Ce sont les coalitions dominantes dans un système donné qui déterminent le mode privilégié non seulement de génération du surplus économique mais aussi de son utilisation.

Les bases du modèle colonial d'accumulation ont été lancées et se sont consolidées au cours de la période 1920-1940. A cette époque, une coalition privilégiée s'était établie entre l'administration coloniale et le capital financier en donnant priorité aux activités minières et d'infrastructure de transport dont s'occupaient les grandes sociétés concessionnaires. L'Etat, quant à lui, se chargeait d'une part de mobiliser la main-d'œuvre dont avaient besoin les sociétés minières contrôlées par le capital financier; et d'autre part, il facilitait la génération d'un surplus agricole par le jeu combiné de cultures obligatoires, de prix imposés, de normes de production fixées par l'administration et de paiements d'impôts. Dans la logique coloniale, priorité ayant été donnée à l'exploitation des ressources minières, ce secteur s'était rapidement développé au point de s'imposer comme la principale nouvelle

<sup>20</sup> Voir BEZY F. et alii, *op. cit.*; KANKWENDA M., *op. cit.*

<sup>21</sup> KAKWENDA M., « La crise de l'économie zaïroise: une crise du modèle d'accumulation », *Analyses sociales*, volume IV, numéros 1-2, janvier-avril 1987.

source de génération du surplus économique. Le surplus agricole était transféré à l'Etat et au capital financier: au premier par le biais de l'impôt, et au second par le mécanisme des prix imposés et par le canal des bas salaires que les prix des produits vivriers autorisaient. Le surplus minier revenait à l'Etat par le canal de la fiscalité et des dividendes distribués, mais il était surtout approprié par le capital financier pour une utilisation en grande partie à l'extérieur du pays.

Selon les analystes précités, l'indépendance aurait dû être l'occasion de remettre en cause le modèle d'accumulation colonial et de pratiquer une politique d'accroissement du revenu des paysans et d'élargissement du marché des biens de consommation de masse. A défaut d'induire ce changement, l'on a continué le modèle colonial dans un contexte marqué par un autre type de rapports entre l'Etat, le capital – dont une fraction va aller aux mains des nationaux – et les paysans. Mais l'appareil d'Etat n'a ni les mêmes moyens ni les mêmes méthodes de coercition que l'Etat colonial. Economiquement faible, il se lia d'alliance au départ avec le grand capital étranger. Il se résolut à se défaire de la dépendance et à accroître sa part de surplus en utilisant son pouvoir politique. C'est dans ce contexte, semble-t-il, qu'il faut comprendre les nationalisations et prises de participation ultérieures dans des secteurs clés en 1973-1974. L'agriculture et l'exploitation minière ont continué à être la base de l'accumulation. Cependant, le surplus agricole, désormais amenuisé, était approprié par le petit capital commercial qui ne le réinvestit pas dans le développement productif. Le surplus dégagé par les activités minières subit plusieurs ponctions au niveau commercial, financier et technologique. Si les revenus que l'Etat retirait de l'activité minière paraissaient importants, c'est tout simplement à la suite de la baisse spectaculaire des activités de production dans l'agriculture et dans l'industrie manufacturière. La gestion centralisée de l'économie du pays s'est organisée en faveur d'une bourgeoisie d'Etat gravitant autour du pouvoir et ayant investi principalement dans le commerce. L'expansion des recettes d'exportation, provenant essentiellement du cuivre, va entraîner pendant longtemps un climat d'euphorie poussant aux dépenses – souvent de prestige – et à l'endettement public extérieur. Quand les années de “vaches maigres” vont survenir, il devint alors difficile, pour l'Etat et pour certains groupes dominants, de réduire leur train de vie et de permettre au pays de faire face au service de la dette extérieure.

*« Les faiblesses du modèle colonial, l'étroitesse du surplus dégagé et approprié par le pouvoir d'Etat et le capital national, ainsi que son utilisation plutôt pour le fonctionnement des services de l'Etat et les activités*

*commerciales et spéculatives, vont se combiner pour essouffler le modèle »<sup>22</sup>. D'après le bilan dressé à l'occasion de l'établissement du plan quinquennal 1986-1990, la croissance économique était en moyenne de l'ordre de 7,5% par an en 1968-1974. Depuis 1975, l'économie congolaise a régressé de 1,8% par an. En 1983, la consommation privée ne représentait plus que 60% de son niveau de 1970. La chute de la production intérieure a accentué la dépendance à l'égard de l'extérieur. La balance des paiements provenant s'est sensiblement détériorée. Pour financer ce déficit extérieur, l'Etat a dû recourir à plusieurs échelonnements de la dette extérieure, à une aide à la balance des paiements en particulier du FMI et, plus tard, au non paiement des dettes à l'échéance, ce qui a entraîné l'accumulation d'importants arriérés à la fin de 1983. Les opérations financières de l'Etat qui, jusqu'en 1974, se soldaient par des excédents permettant de financer en partie le budget d'investissement, ont accusé depuis lors des déficits couverts par des avances de la Banque centrale. Alors que les prix ont moins que doublé de 1969 à 1974, ils ont été multipliés par six entre 1974 et 1983. La dépréciation de la monnaie nationale s'est également accélérée. Au niveau sectoriel, l'agriculture commercialisée, dont l'indice de volume s'était accru de 100 à 113,9 entre 1970 et 1974, a subi une décroissance de plus de 40 points au cours de la période considérée. Les baisses les plus importantes ont été enregistrées dans l'industrie manufacturière (-6,6% par an), dans le bâtiment et les travaux publics (-4,7% par an) et dans les transports (-4,4% par an).*

### **3.2. Gouvernance et crise de l'économie**

Dans la littérature sur la crise de l'économie congolaise, est apparu un deuxième courant – qualifié de néo-libéral<sup>23</sup> – qui a mis l'accent sur l'intervention excessive de l'Etat dans l'économie et son incompétence à gérer au mieux les ressources budgétaires. *« La mauvaise gestion des ressources publiques est au centre des problèmes économiques dont souffre le Zaïre depuis l'indépendance. Au lieu de servir au développement, l'épargne intérieure et extérieure mobilisée par le secteur public a servi principalement aux dirigeants pour s'assurer le soutien des employés du secteur public ainsi que pour des avantages personnels. Au lieu de servir d'incitation à produire et à exporter, la fiscalité a été conçue comme moyen de générer des ressources (en particulier des devises) pour les dépenses discrétionnaires du Gouvernement et pour redistribuer la richesse au profit de l'élite politique et de sa clientèle... Les politiques macro-économiques ont été marquées par une*

<sup>22</sup> KAKWENDA M., "La crise de l'économie zaïroise: une crise du modèle d'accumulation", *op. cit.*, p.16.

<sup>23</sup> Lire à ce sujet PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation et pratiques populaires*, Paris, L'Harmattan, 1997.

*absence de rigueur, de prévisibilité et de transparence... A une politique libre-échangiste de laisser-faire et d'austérité monétaire, le Gouvernement a, pour des raisons bassement politiques, préféré une politique protectionniste et d'argent facile... »*<sup>24</sup>. Ce diagnostic, récurrent dans les rapports de la Banque mondiale et repris autrement par un groupe de spécialistes belges de la coopération<sup>25</sup>, est fondateur de la politique de "l'ingérence pragmatique" et des programmes d'ajustement conclus, dans les années 1980, avec les institutions de Bretton Woods. Il justifie aussi certaines recommandations comme celle des experts belges pour une privatisation tous azimuts.

Comme on le sait, l'échec des programmes d'ajustement initiés au Congo tenait en partie au fait que les rapports entre ce pays et les institutions de Bretton Woods étaient fondés sur un large malentendu<sup>26</sup>. L'accès aux ressources du FMI – et par extension à celles de la Banque mondiale – est généralement conditionné par la réalisation des critères de performance convenus à l'occasion de la conclusion d'un programme. Pour le FMI, la sévérité de la conditionnalité paraît nécessaire à la fois pour rassurer ses bailleurs de fonds et pour inciter le pays concerné à plus de rigueur dans la gestion économique. Si à l'époque les dirigeants congolais ont adhéré du bout des lèvres à la conditionnalité des programmes c'est parce que, dans leur for intérieur, ils s'attendaient à en récolter au plus vite des dividendes. Mais au fur et à mesure que les programmes d'ajustement s'exécutaient, de nouvelles exigences apparaissaient en matière de réformes, décourageant ainsi leur ardeur de départ. La discipline exigée dans la gestion était insoutenable plus longtemps. Nous sommes enclins à penser qu'une autre raison non négligeable de l'échec des programmes serait la nature même, néo-patrimoniale, du pouvoir d'Etat conforté par l'existence de divers "réseaux". Sinon comment concilier théoriquement la triple crise du pouvoir d'Etat, de l'économie et de la monnaie dans les années 1990?

### 3.3. Néo-patrimonialisme et crise de l'économie

A l'instar du modèle d'accumulation économique, la grille de lecture de l'approche "néo-libérale" reste essentiellement économique. Affirmer que la mauvaise gestion des ressources publiques est au centre de la crise économique au Congo n'est qu'un épiphénomène d'une réalité plus complexe renvoyant à l'existence d'un Etat patrimonial, à l'opposé de la norme idéale

<sup>24</sup> BANQUE MONDIALE, *Zaïre: Orientations stratégiques pour la reconstruction économique*, Washington D.C., novembre 1994.

<sup>25</sup> AGCD, "Zaïre, Vers une nouvelle stratégie de coopération", *Rapport de Synthèse*, Colloque des 10 et 11 mars 1994, Bruxelles 1994.

<sup>26</sup> Voir KABUYA K. F., et TSHIUNZA M., "L'économie congolaise à l'horizon 2002-2005", *op. cit.*, pp. 213-226.

d'un Etat moderne. C'est escamoter le clivage fondamental en matière de légitimation du pouvoir. « Dans le cadre d'un véritable Etat, au sens weberien du terme, les personnes au pouvoir perdent tout droit de propriété sur les biens publics qu'elles ont uniquement la charge de gérer: de quoi il résulte un tout nouveau type de légitimité qui n'a plus rien de patrimonial. Par contre, en deçà de ce cas de figure, c'est essentiellement la capacité de répondre aux attentes d'une communauté politique ou des factions vous soutenant qui en demeure la source primordiale: d'où à la limite le pillage systématique des ressources d'un pays pour satisfaire ses indispensables supporters auxquels on doit très prioritairement rendre des comptes. Est-il besoin de préciser ici que le second genre de recevabilité s'avère autrement omniprésent que le premier au sud du Sahara »<sup>27</sup>.

Ceci explique sans doute, encore une fois, pourquoi l'usage de la richesse, au sens plus large du terme, avait pris le dessus dans la stratégie du pouvoir de Mobutu. « En effet, avec le temps il est évident que la capacité du Président Mobutu de se maintenir au pouvoir, a été entre autres liée à sa maîtrise de constituer, diversifier et maintenir de très nombreux réseaux verticaux d'allégeance dépendant, en dernière instance, de son bon vouloir pour l'accès aux fonctions politiques et aux ressources d'enrichissement privé en découlant. Ces réseaux se sont constitués par séquences successives, correspondant aux différentes phases d'expansion, consolidation et crise du régime »<sup>28</sup>. A la phase de 1965-1974, correspond la constitution des « réseaux d'intermédiation modernisatrice » basés sur la sélection de militaires, politiciens de la première République, syndicalistes, intellectuels et cadres cooptés dans les nouvelles institutions mises en place. La phase 1974-1980 voit à la fois une fin de la croissance économique et une diversification de la nature des réseaux: la zaïrianisation permet la redistribution sélective des biens à diverses catégories d'acquéreurs, le pouvoir personnel du Président se consolide aussi par la multiplication de réseaux à dimension régionale et ethnique. En dépit de la conjoncture difficile, Mobutu s'appuie sur eux pour tenir le pays. Durant les années 1980, la capacité de mobilisation et de redistribution de ressources nationales s'amenuise sous les contraintes de l'ajustement. Fort de son rôle international et de son statut d'interlocuteur auprès des dirigeants occidentaux, Mobutu jouit cependant de flux d'aide extérieure grâce aux appuis périodiques du FMI et de la Banque mondiale, ce qui lui permet de contrôler certaines velléités d'autonomie des réseaux. Durant la décennie 1990, on assiste à la perte de légitimité du pouvoir de Mobutu, infligée de l'intérieur par l'effondrement de la Gécamines et l'autonomisation croissante des réseaux politiques sous l'effet du processus de

<sup>27</sup> CHABAL P., et DALOZ J.-P., *op. cit.*, pp.27-28.

<sup>28</sup> PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation et pratiques populaires, op. cit.*, p.91.

démocratisation; et de l'extérieur, par la mise en quarantaine du régime par l'ensemble de la communauté des bailleurs. Cette logique des réseaux du pouvoir n'a pas totalement disparu de la scène politique et économique congolaise, comme nous le verrons plus loin.

### 3.4. Crise de l'Etat et criminalisation de la monnaie

Faut-il le rappeler: violence, argent et information sont les trois ingrédients du pouvoir que Mobutu avait habilement combinés, tout au long de son règne, pour asseoir et consolider son régime. L'assise de son pouvoir étant minée depuis son discours du 24 avril 1990 décrétant la démocratisation, Mobutu va alors tenter, comme aux premières heures de son avènement, d'exercer de la violence à la fois pour punir ceux des politiciens qui l'ont abandonné et pour en dissuader d'autres qui seraient tentés de le faire. Par exemple, contrairement à une opinion très répandue, les pillages de 1991 à Kinshasa principalement n'avaient rien d'une révolte populaire soudaine contre un régime honni, mais étaient bien une stratégie délibérément montée par les services de Mobutu visant initialement les anciens barons du régime<sup>29</sup>. La "violence" n'est pas que physique, elle peut aussi s'exercer par la monnaie. Dans ce contexte, sous le fallacieux argument de donner sa chance à une population misérable, le régime toléra et même encouragea les jeux d'argent dits "Bindo", du nom de leur triste initiateur<sup>30</sup>. Cette vaste escroquerie a précipité l'implosion du système bancaire. Dans la même veine, voulant calmer la grogne des militaires et s'attirer la sympathie des fonctionnaires et agents de l'Etat, Mobutu multiplia les salaires par plus de dix, rendant instantanément et littéralement tous les bénéficiaires de cette largesse présidentielle, des "millionnaires" sur papier<sup>31</sup>. Ce fut le début de l'hyperinflation, l'Etat ayant largement actionné la "planche à billets" pour couvrir l'impasse budgétaire qui, initialement située à 1.274 millions de zaïres en septembre 1991, s'est chiffrée à 9.157 millions de zaïres.

<sup>29</sup> Confiance de Mulumba Lukoji, Premier ministre de l'époque.

<sup>30</sup> Ce sont des jeux de placement populaires, apparus au dernier trimestre 1990. Pour une durée très courte, allant de 3 jours à 1 mois, les promoteurs de ces jeux offraient aux souscripteurs des taux d'intérêts réels très attractifs par rapport aux taux créditeurs largement négatifs servis par les banques de dépôts. L'engouement pour ces jeux a drainé d'importantes sommes d'argent vers ces circuits spéculatifs. Les dépôts bancaires ont littéralement fondu. Les promoteurs étaient de plus en plus incapables de tenir leurs promesses. Certaines personnes, pressées de s'enrichir, se sont ruinées en y déversant toutes leurs économies ou les produits de ventes d'actifs immobiliers.

<sup>31</sup> Le nouveau barème publié le 7 octobre 1991 établissait une tension de 1 à 10 en accordant un salaire de 1.500.000 de zaïres aux huissiers situés au bas de l'échelle, et 15.000.000 de zaïres aux secrétaires généraux occupant le grade le plus élevé de l'administration publique.

Durant cette période de transition politique, la monnaie n'a pas été manipulée uniquement pour punir les ex-Zaïrois qui s'étaient, dans leur majorité, détournés de Mobutu. L'argent a effectivement coulé en abondance pour acheter des consciences parmi les politiciens, toutes tendances confondues. Les défections et "vagabondages" politiques battirent leur plein. L'émission monétaire a servi à financer le jeu général des acteurs politiques dans un environnement où les partis dits "alimentaires" naissaient comme des champignons. Pour expliquer la logique de ce jeu, Kalonji Ntalaja<sup>32</sup> a utilisé le concept fort intéressant de "coalition d'intérêts politiques" en assimilant une telle coalition à une industrie composée de partis politiques qui agiraient comme des firmes, et dont les dirigeants, sans réelle légitimité, ne sont que des politiciens à l'affût du seul gain monétaire. Pour s'assurer de ce gain, la coalition politique cherche à tout prix à accéder au pouvoir, source ultime du revenu de seigneurage monétaire. D'où l'on a assisté, pendant cette période, à des batailles politiques rangées autour du contrôle de la Banque centrale. Entre 1990 et 1995, il fut opéré plusieurs changements de gouverneurs à la tête de l'Institut d'émission, changements qui ont coïncidé, chaque fois, avec l'arrivée d'un nouveau Premier ministre. Les conflits et autres confrontations à répétition entre la Banque centrale et le gouvernement, ou encore entre ce dernier et la présidence de la République, au sujet du pouvoir monétaire, n'ont fait qu'encourager une gestion monétaire très laxiste. La monnaie était donc devenue, après l'amenuisement de la rente minière, la nouvelle source de rentes pour une minorité au pouvoir, mais aussi une source de paupérisation pour la majorité de ses détenteurs.

Derrière les manipulations monétaires, se sont livrées d'autres batailles politiques, comme cela fut le cas de la réforme monétaire intervenue en octobre 1993. La vie politique était caractérisée, à cette époque-là, par la bipolarisation entre "la mouvance présidentielle" et "l'opposition radicale" ainsi que par le dédoublement de certaines institutions politiques. C'est dans ce contexte que le gouvernement procéda à une réforme monétaire qui manquait totalement d'adhésion populaire. Si officiellement le Premier ministre Faustin Birindwa, initiateur de cette opération, y voyait l'opportunité de se donner les moyens de sa politique<sup>33</sup>, il disposait cependant d'un agenda caché, à savoir: punir par cette réforme précipitée, ses adversaires politiques<sup>34</sup>. Faute de devises propres, le gouvernement Birindwa recourut à certains opérateurs privés pour le financement de la production à l'étranger et de la

<sup>32</sup> KALONJI N., "Coalition d'intérêts politiques et persistance de l'hyper-inflation au Zaïre", in *Notes de Conjoncture*, n°27, août 1996.

<sup>33</sup> N'avait-il d'ailleurs pas déclaré que, durant son mandat, il ne se soucierait que très peu de la mobilisation des recettes fiscales et douanières tant qu'il disposerait du pouvoir de création monétaire?

<sup>34</sup> Lire à ce sujet, KABUYA F. K., et MATATA M. P., *op. cit.*, pp.67-69.

livraison au pays des signes monétaires. Ce marché bien singulier avait permis à ces hommes d'affaires véreux de s'enrichir indûment en procédant à la duplication des séries numérotées de billets, lesquels ont été injectés frauduleusement dans les circuits économiques par le biais des marchés de change. Bien que des cargaisons entières de ces billets contrefaits aient été confisquées, le gouvernement ne se gêna point de s'en servir ultérieurement pour le paiement notamment des salaires des agents de la Fonction publique. Les auteurs de cette affaire dite de la "vraie fausse monnaie" n'ont jamais été inquiétés par la justice grâce à leurs puissants protecteurs dans les milieux politiques et militaires du pays. En même temps que des particuliers se livraient à la criminalisation de la monnaie, des responsables au sein des services de l'Etat privatisaient au profit de leurs réseaux les circuits de création monétaire en débitant indûment le compte général du Trésor public. Un tel désordre monétaire généralisé eut comme conséquence le rejet dans les deux provinces du Kasai de la nouvelle monnaie mise en circulation par le gouvernement Birindwa.

#### **4. PARI POUR UN RENOUVEAU ECONOMIQUE**

##### **4.1. Les enjeux en présence**

Les trois dernières décennies ont été marquées au Congo par une profonde dégradation des indicateurs socio-économiques. Pour prendre la mesure de cette situation, le produit intérieur brut réel a enregistré, rien que de 1990 à 2000, une baisse cumulée de 43,4% alors que la population du pays s'est globalement accrue de 46,3%. Le PIB/habitant, qui se chiffrait par exemple à 145,9 dollars américains en 1992, est tombé à quelque 71,6 dollars américains en 2000<sup>35</sup>. La destruction du tissu économique, consécutive aux pillages des années 1991 et 1993, a été un tournant décisif dans l'évolution de la situation économique du pays. L'arrêt de la coopération structurelle au début des années 1990 s'est traduit par un tarissement de l'aide publique au développement et par un quasi arrêt de l'investissement privé. En effet, le taux d'investissement brut de l'économie qui se situait à 13% en 1990 est tombé à 4,4% en 2000.

La situation des finances publiques au cours de cette période s'est caractérisée par d'importants déficits couverts en grande partie par les avances de la Banque centrale au Trésor. Sous cette impulsion du crédit à l'Etat, les liquidités monétaires s'accroissaient sans commune mesure avec les besoins réels de l'économie, soumettant ainsi celle-ci à une hyper-inflation. Le niveau

---

<sup>35</sup> Données tirées de BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Condensé d'informations statistiques*, numéro 36/2001, Kinshasa, 12 octobre 2001, p.1.

record d'inflation a été atteint en 1994 avec un taux de 9.796,9%. Entre 1999 et 2000, le taux annuel moyen d'inflation a été de 500%. Au plan extérieur, le pays accusait un déficit insoutenable de la balance des paiements ainsi que l'accumulation des arriérés du service de la dette. « *Les réserves internationales disponibles ne représentaient que 2,2 semaines d'importations de biens et services non facteurs à fin 2000. La dette extérieure a atteint 280% du PIB à cette date avec des arriérés constituant 75% du montant de la dette, soit près de 13 milliards de dollars américains dont plus de 9 milliards en arriérés* »<sup>36</sup>.

Certes, les évolutions négatives décrites ci-dessus ont été exacerbées, depuis août 1998, par le déclenchement de la “guerre d'agression” contre la République Démocratique du Congo, mais aussi par des mesures gouvernementales qui, durant presque tout le règne de Laurent-Désiré Kabila, n'ont pas permis d'établir des relations constructives avec le secteur privé<sup>37</sup>. Pour réanimer cette économie en crise, il faudra sans doute compter avec le dynamisme du secteur privé. La reprise des investissements aussi bien étrangers que nationaux reste cependant tributaire de la stabilité à conférer au cadre macro-économique, et de la sécurité juridique qu'il faudra garantir aux capitaux investis ou cherchant à l'être. Stabilité macro-économique et financement adéquat, telle est la combinaison qui s'est imposée à Joseph Kabila par le biais des deux programmes économiques successifs. Le premier programme – le PIR ou programme intérimaire renforcé initié en mai 2001 pour une durée de neuf mois –, n'a bénéficié que d'un concours technique du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Compte tenu de l'important stock d'arriérés de la dette extérieure (10,1 milliards de dollars américains dont 7,5 milliards aux créanciers du Club de Paris et près de 2 milliards à l'égard des créanciers multilatéraux), le République Démocratique du Congo ne pouvait prétendre à de nouveaux apports extérieurs sans régulariser ses relations avec la communauté financière internationale. C'est à l'issue de l'exécution du PIR, jugée globalement satisfaisante, que le pays a formellement renoué avec la communauté des bailleurs de fonds d'abord pour obtenir un allègement substantiel de sa dette extérieure et, ensuite, pour envisager avec ses partenaires au développement les possibilités de financement du second programme, le PMURR (Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> KABUYA K. F., et TSHIUNZA M., “L'économie congolaise en 2000-2001: contraction, fractionnement et enlèvement”, *op. cit.*, pp.188-189.

<sup>37</sup> Voir KABUYA K. F., et TSHIUNZA M., “L'économie congolaise à l'horizon 2002-2005”, REYNTJENS F. et MARYSSE S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2001-2002*, Paris, L'Harmattan, pp.213-217.

<sup>38</sup> *Idem.*

#### 4.2. Les premiers résultats obtenus

Les objectifs principaux du PIR – relayés aussitôt par le programme économique triennal qui a démarré le 1er avril 2002 – étaient de casser le cycle infernal de l'hyper-inflation, d'ouvrir l'économie à l'extérieur et de jeter les bases d'une croissance forte et durable par des mesures à caractère budgétaire et monétaire ainsi que des réformes structurelles et sectorielles appropriées. Au plan budgétaire, le gouvernement a exécuté de façon rigoureuse un plan de trésorerie de l'Etat sur la base caisse, c'est-à-dire n'engageant les dépenses qu'à concurrence des recettes effectivement mobilisées. Sur ce dernier point, un effort a été déployé – avec plus ou moins de bonheur – pour centraliser toutes les recettes fiscales et parafiscales à la Banque centrale, abolir le système des compensations des créances et des dettes en faveur des contribuables, et assigner des objectifs mensuels de performance de recettes aux Régies financières. Les mesures suivantes ont été prises au plan monétaire: une dévaluation de 84,1% de la monnaie nationale par rapport au dollar américain, la publication d'une nouvelle réglementation de change autorisant la libre circulation des monnaies étrangères ainsi que l'instauration d'un régime de change flottant. Les émissions monétaires ont été modulées en fonction de l'objectif de stabilité macro-économique du gouvernement. Quant aux réformes structurelles et sectorielles, il convient surtout de relever la création des tribunaux de commerce, seuls habilités à régler les différends portant sur les affaires économiques et commerciales; la promulgation d'une loi sur la libéralisation des prix des biens et des services (sauf pour les tarifs d'eau, d'électricité et des transports publics dont toute révision est soumise à autorisation ministérielle); la mise en place d'un mécanisme automatique et transparent de fixation des prix pétroliers; la promulgation des nouveaux codes d'investissement, minier et forestier ainsi que la suppression du monopole d'achat et d'exploitation dans le secteur du diamant.

Les objectifs quantifiés du PIR ont globalement été atteints. En effet, au cours de l'année 2001, le taux moyen mensuel d'inflation est passé de 18% pour les cinq premiers mois précédant la mise en place du programme à 0,74% entre juin et décembre, soit un niveau inférieur à 1% mensuel programmé. Sur une base annuelle, le taux d'inflation qui était de 511% en 2000 est tombé à 135% en 2001 et à 15% en 2002. Pour la première fois depuis plus d'une décennie, l'économie congolaise réalisait en 2002 un taux de croissance positif de l'ordre de 3%.

### 4.3. Quelques crises d'étape

Au-delà de ses premiers résultats jugés globalement positifs, le programme économique du gouvernement a été marqué, durant son exécution, par des divergences fondamentales entre la Banque centrale et le ministère des Finances au sujet de l'évolution de la situation monétaire du pays. Par ailleurs, la présentation au parlement du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003 a été l'occasion de récuser ouvertement, à tort ou à raison, le ministre des Finances et du budget ainsi que la ligne de conduite économique qu'il incarnait. La survenance de ces deux crises est une intéressante indication de l'existence d'une confrontation – d'abord latente et enfin plus ouverte – entre des intérêts non moins divergents en présence. Elle est aussi très révélatrice de la précarité de mener à terme, au Congo, un programme économique d'envergure et de nature à bousculer certaines habitudes de gestion établies. Il n'est donc pas étonnant que la monnaie et le budget –deux instruments très classiques au service de l'Etat– fassent l'objet de velléités de contrôle au profit des réseaux dans les allées du pouvoir.

#### 4.3.1. *Le bras de fer autour de la gestion monétaire*

L'évolution de la situation monétaire a constamment opposé, en 2001-2002, le ministère des Finances à la Banque centrale du Congo au motif que, par son "activisme" monétaire, l'institut d'émission interférerait avec la bonne gestion des finances de l'Etat, ce qui était de nature à compromettre la stabilité du cadre macroéconomique prônée par le programme du gouvernement. Comme premier accroc, le ministère des Finances, qui tient son plan de trésorerie strictement sur une base caisse, a vu ses ordres de paiement rester longtemps non exécutés ou partiellement honorés par la Banque centrale, accumulant, jusqu'à un certain moment, d'embarrassants arriérés de paiement des salaires dus aux fonctionnaires et autres agents de l'Etat. Interpellée en sa qualité de caissier de l'Etat, la Banque se contentait de situer l'origine du problème dans la dissymétrie des structures des recettes et des dépenses publiques. Les recettes enregistrées au compte général du Trésor seraient mobilisées pour 70% en monnaie scripturale et pour 30% en monnaie fiduciaire, alors que les dépenses de l'Etat sont exécutées dans la proportion inversée de 70% en monnaie fiduciaire et 30% en monnaie scripturale. On en serait arrivé là, d'une part, parce que les contribuables sont légalement tenus de s'acquitter de leurs obligations fiscales envers l'Etat uniquement auprès des banques et autres institutions financières agréées et, d'autre part, parce que la monnaie fiduciaire constitue aujourd'hui, à la suite de nombreux dysfonctionnements du système bancaire congolais, le seul mode de paiement viable.

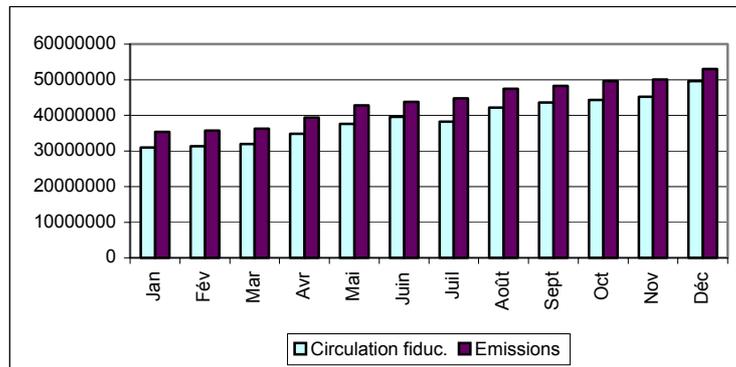
Pour contourner ce blocage dans la fluidité de ses opérations, le ministère des Finances envisagea, à un certain moment, de retirer à la Banque centrale la fonction de caissier de l'Etat pour la confier à une banque commerciale, comme ce fut le cas dans les premières années d'implantation du système bancaire au Congo<sup>39</sup>. Une telle perspective n'enchantait nullement la Banque centrale qui s'employa à son tour à torpiller la proposition autant qu'elle le pouvait. La tentative menée par le ministère des Finances pour faire recouvrer par les banques uniquement en espèces les impôts et autres droits dus au Trésor ne changea rien à la "crise des liquidités" qui gagnait tout le système bancaire. D'une part, les banques commerciales étaient incapables d'honorer intégralement les retraits des fonds sollicités par leur clientèle et, d'autre part, la Banque centrale elle-même éprouvait des difficultés à transformer les réserves libres des banques en liquide et à couvrir en cash les divers paiements effectués au niveau de ses guichets. En raison du déséquilibre entre le niveau des encaisses et celui de la monnaie scripturale, il se créa une décote grandissante entre le scriptural et le cash, occasionnant ainsi une "rente de situation" au profit de ceux qui, au sein du système bancaire, avaient le pouvoir d'allouer des espèces entre les divers paiements sollicités. Certaines banques et institutions financières agréées pratiquaient de la rétention sur les recettes fiscales de l'Etat afin d'alléger momentanément leur crise de trésorerie. Qui plus est, la Banque centrale elle-même, accusant un compte d'exploitation déficitaire, prenait souvent la liberté de débiter le compte général du Trésor logé auprès d'elle<sup>40</sup>. Nul doute que, dans ce contexte, la "crise des liquidités" soit restée intacte à l'égard des opérations du Trésor public, et ce, malgré le fait que le rythme des émissions monétaires était loin de s'estomper en 2002. Comme l'indique le graphique ci-après, sur la masse des émissions monétaires opérées par la Banque centrale, une partie considérable va grossir la circulation fiduciaire hors banques au détriment des billets qui reviennent dans le système bancaire au titre de recyclage.

---

<sup>39</sup> A l'époque coloniale, c'est la Banque commerciale du Congo Belge – un établissement privé – qui exerça jusqu'en 1951 les fonctions de caissier de l'Etat et d'institut d'émission, avant de les céder ultérieurement à la Banque centrale du Congo Belge et du Ruanda Urundi.

<sup>40</sup> La Banque centrale du Congo a été sommée par le gouvernement, en octobre 2002, de remplacer ses directeurs de la trésorerie, de la comptabilité, du change et des comptes courants soupçonnés de légèreté dans leurs fonctions.

**Evolution de la circulation fiduciaire hors banques par rapport  
aux émissions monétaires en 2002**  
(en milliers de FC)



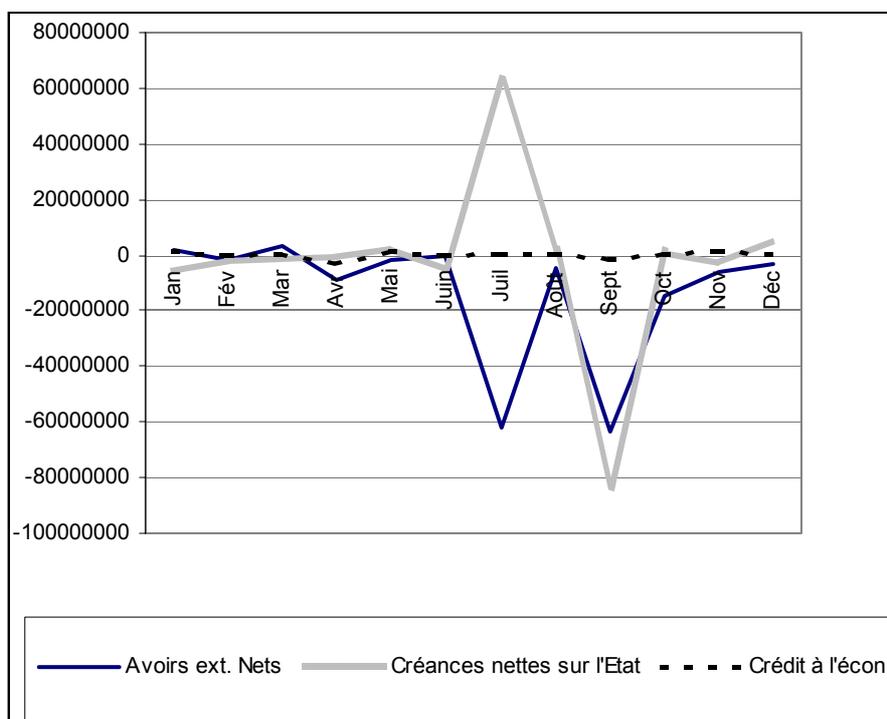
Source: BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Condensé d'informations statistiques*, n°06/2003, 07 février 2003, p.48.

Sur un autre plan, après de longs mois de stabilité relative du franc congolais, obtenue grâce principalement à la bonne tenue des finances publiques, une subite perturbation gagna le marché des changes à partir du mois d'août 2002. Le cours du dollar américain est en effet passé de 345,68FC fin août à 362,22FC à fin septembre 2002, soit une dépréciation de 4,56%. Cette surchauffe sur le marché s'est poursuivie en octobre et novembre 2002, propulsant le taux de change au-delà de la barre psychologique de 400FC le dollar américain. Des mesures prises par le gouvernement, à l'issue d'une réunion de crise, permirent de contenir les émissions monétaires et de ramener le taux de change à 334,97FC le dollar, le 23 décembre 2002. Mais ce taux grimpera aussitôt à 382,14FC le dollar américain à fin décembre 2002 pour atteindre un autre niveau record de 421,07FC le 23 janvier 2003, soit une dépréciation de 10,5% en une vingtaine de jours.

Ces évolutions ont suscité, en 2002 et début 2003, de vives inquiétudes au gouvernement, d'autant plus qu'elles étaient de nature à compromettre les objectifs du programme en matière d'inflation et de taux de change annuel moyen. Le rythme d'accroissement des émissions monétaires est passé de la moyenne mensuelle de moins de 900 millions de FC entre janvier et juin 2002 à près de 2,5 milliards par mois, de juillet à octobre de la même année. Au regard, d'une part, des excédents successifs dégagés sur les opérations financières de l'Etat et, d'autre part, de l'évolution des contreparties de la masse monétaire, on n'arrivait pas à s'expliquer au ministère des Finances la hauteur des émissions monétaires, particulièrement au mois d'août 2002 précédant les perturbations observées sur le marché des

changes à partir de septembre 2002. Il ressort du graphique ci-dessus que les avoirs extérieurs nets ont systématiquement diminué en 2002. Il en est de même des créances nettes sur l'Etat, sauf en mai, juillet, août et décembre de la même année. Quant au poste "crédit à l'économie", il a subi davantage des diminutions que des augmentations.

### Variations des contreparties de la masse monétaire en 2002 (en milliers de FC)



Source: BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Condensé d'informations statistiques*, n°06/2003, 07 février 2003, p.51.

A l'examen de l'évolution du compte général du Trésor, il s'est dégagé des écarts importants entre les dépenses ordonnancées par le ministère des Finances et les paiements effectivement réalisés par l'Institut d'émission. Interpellée pour tant de liberté prise dans la tenue du compte général du Trésor, la Banque centrale du Congo invoqua l'existence d'un déficit des opérations financières de l'Etat à interpréter au sens plus large, lorsqu'on prend en considération les dépenses de l'Etat non ordonnancées par le ministère des Finances et payées directement par l'Institut d'émission –alors

que cela lui est formellement interdit<sup>41</sup> –, mais aussi des dépenses à charge de la Banque centrale elle-même ainsi que les charges de remboursement des certificats de dépôt<sup>42</sup>. Les divergences de vues ont perduré tant qu'une distinction claire n'était pas faite entre la situation des finances publiques sur base ordonnancement et sur base caisse, et tant que n'étaient pas démêlées les raisons de l'accroissement excessif décelé dans les dépôts bancaires, de la décote grandissante opérée sur les chèques ainsi que des dérapages sur le marchés des changes à partir de septembre 2002.

Les inspecteurs des Finances lâchés sur le terrain sont parvenus à réunir les premiers éléments d'information. *« Il est apparu que la Banque centrale étaient bien à la base de ces masses d'argent qui avaient gonflé les états des cambistes à travers des relations privilégiées (qu'elle entretenait) avec Congo Change et l'ex-Fransabank. Renouant avec des pratiques anciennes dénoncées en son temps, la BCC avait pris l'habitude d'alimenter en numéraire Congo-Change. Et lui rachetait des devises "au prix fort" comme on dit dans le secteur. Comme justificatifs à ces opérations, les enquêteurs se sont entendus expliquer qu'il s'agit de couvrir certaines dépenses du gouvernement. Pour le malheur de la BCC, le ministère des Finances qui a la responsabilité de pourvoir à ces besoins en ignorait jusqu'à l'existence. En fait, selon des révélations parues dans la presse kinoise et qui n'ont pas été démenties jusqu'à maintenant, ces mouvements de fonds cachent en fait de juteuses affaires commerciales »*<sup>43</sup>.

C'est dans cette perspective qu'il faut situer les mesures prises en novembre 2002 par le gouvernement et appliquées par le ministère des Finances et la Banque centrale du Congo. Parmi celles-ci, relevons: l'établissement et l'appel au strict respect d'un plan de trésorerie consolidé du secteur public (Trésor et Banque centrale); le retrait de l'agrément de la Banque congolaise issue de l'ex-Fansabank; la fermeture du bureau de change dénommé "Congo Change"; l'interdiction de la pratique d'achat des devises et des francs congolais en espèces par émission de monnaie scripturale avec décote et la libéralisation du mode de paiement des taxes et impôts en espèces et/ou par chèques. Ce sont ces mesures qui ont permis d'arrêter

<sup>41</sup> Voir article 1er du décret n°056/2002 du 12 avril 2002 réglementant le paiement des dépenses de l'Etat, qui stipule: *« Les dépenses budgétaires de l'Etat sont décidées par le Gouvernement et ordonnancées par le Ministère des Finances après le visa de celui du Budget »*.

<sup>42</sup> Les certificats de dépôt étaient institués comme mode de financement des déficits du Trésor. Il est paradoxal qu'on les ait maintenus en présence des excédents budgétaires successifs, sauf au motif d'offrir aux souscripteurs une occasion très commode d'engranger des revenus de placement fort juteux au regard des taux d'intérêts très élevés qui étaient servis.

<sup>43</sup> <http://www.digitalcongo.net>, "Economie-Monnaie: Dérapage des taux de change: les jours du Gouverneur de la Banque centrale du Congo sont plus que comptés", édition du 29 novembre 2002.

momentanément la source des perturbations sur le marché des changes. Mais, comme indiqué plus haut, le taux de change s'est remis à grimper dès début janvier 2003 pour se situer désormais dans la plage de 410 à 420FC le dollar américain. Curieuse coïncidence, le 23 janvier 2003, la Banque centrale du Congo notifiait les établissements incriminés de sa décision d'abroger les mesures prises contre eux. Le processus de liquidation forcée de la Banque congolaise s'arrêta net, et le bureau de change "Congo Change" fut autorisé à rouvrir ses portes.

#### 4.3.2. *Projet de Budget 2003: un désaveu?*

C'est un « véritable coup de tonnerre » qui venait de secouer le ciel gouvernemental jusque-là serein, nota un journal<sup>44</sup> de Kinshasa au lendemain de la démission du ministre des Finances et du Budget, Matungulu Mbuyamu Ilankir, intervenue le lundi 17 février 2003. Pour beaucoup d'observateurs avertis, cette démission –survenue à deux jours de la réunion programmée du FMI concernant la République Démocratique du Congo– n'était pas une affaire banale, car « *ce qui pouvait passer pour des questions de querelles normales d'ambitions vient de prendre une allure inattendue sinon dangereuse en révélant des divergences terribles en matière de gestion des finances publiques* »<sup>45</sup>. Dans le communiqué officiel de la Présidence de la République, il était dit clairement que Matungulu quittait le gouvernement « *pour des raisons de convenance personnelle* »<sup>46</sup>. Mais une bonne partie de la presse locale n'a pas manqué d'indiquer, emboîtant le pas au porte-parole du gouvernement, que le grand argentier « *était contraint à la démission...Sa pilule était devenue insupportable...Le chef de l'Etat a accepté cette démission réclamée par l'ACL-PT [Assemblée Constituante Législative – Parlement de Transition]* »<sup>47</sup>. En termes plus clairs, « *Parti le week-end dernier à Lubumbashi (siège du Parlement), pour défendre le projet de budget 2003, le ministre a eu bien de mal à convaincre les membres de cet organe législatif. On rapporte que la séance a mal tourné, les députés n'ayant pas apprécié les affectations budgétaires où l'essentiel des dépenses devait servir au remboursement de la dette extérieure...Dans leur analyse des grandes articulations des dépenses prévues dans ce budget, des parlementaires ont mal digéré le fait que le secteur social n'ait reçu que moins de 5% de l'enveloppe* »<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> "Un cadeau empoisonné", éditorial de *Le Phare*, n°2023, mardi 18 février 2003.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Voir fac-similé de la lettre de démission reproduite dans *Le Potentiel*, n°2752, mardi 18 février 2002.

<sup>47</sup> "Matungulu contraint à la démission", *La Référence Plus*, n°2697, mardi 18 février 2003.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

Dans le foisonnement des versions les plus contradictoires qui ont circulé au sujet de cette démission, considérée comme « *un exercice inconnu en RDC* »<sup>49</sup>, il est enfin ressorti, suivant la synthèse d'un quotidien kinois<sup>50</sup>, que le ministre Matungulu n'était pas rentré de son plein gré puisqu'il avait été cueilli, dès l'aéroport, peu avant zéro heure, par les services de sécurité qui l'avaient interrogé jusqu'au petit matin. Le différend à la base de sa convocation tiendrait aux méthodes de travail: il lui était reproché d'être plus sensible aux thèses des institutions financières internationales qu'aux impératifs de l'ajustement politique intérieur, de travailler à livre ouvert vis-à-vis des partenaires extérieurs et de bloquer les dépenses intérieures.

A la suite de la démission du ministre des Finances et du Budget – reconnu de tous comme le véritable artisan du succès du programme gouvernemental –, des aménagements ont été opérés pour gérer le domaine de l'économie, des finances et du budget. Ainsi, le ministère des Finances et du Budget est provisoirement sous la responsabilité du Vice-Ministre en place au sein du même ministère. La politique économique et les relations économico-financières avec les partenaires extérieurs vont être supervisées et coordonnées par le ministre de l'Economie, qui représentera aussi le pays auprès de ces partenaires. Une commission budgétaire est instituée à l'effet de mobilisation des recettes et d'assurer le suivi des dépenses. Enfin, le ministre de l'Economie a été chargé, en sa qualité de président de la commission budgétaire, de poursuivre la défense du budget de l'Etat au parlement. Au regard des griefs portés à l'endroit du ministre Matungulu, on s'attendrait à une révision fondamentale du projet de budget 2003 décrié. Adopté le dimanche 2 mars 2003, ce budget, arrêté en équilibre à 361.231.805.742FC en recettes et en dépenses, est resté dans sa configuration générale celui présenté initialement par le ministre des Finances et du Budget démissionnaire, Matungulu Mbuyamu Ilankir. Les réaménagements internes opérés par les parlementaires ont abouti, grâce à des crédits prélevés sur la dotation présidentielle, à la réaffectation de ces derniers au profit des membres du parlement eux-mêmes, de la police et de l'armée. « *C'est par une curieuse interprétation de la politique prônée par le président Joseph Kabila que les députés ont procédé à des arbitrages qui n'ont accordé aucun avantage concret et immédiat à la grande masse des fonctionnaires dont le chef de l'Etat dit se soucier... Tout le monde à Lubumbashi a compris que sous le fallacieux prétexte de vouloir traduire dans les chiffres la politique sociale du*

<sup>49</sup> «Démission: un exercice inconnu en RD», *Le Potentiel*, n°2752, mardi 18 février 2003, p.3.

<sup>50</sup> «Matungulu lâche le gouvernement à deux jours de la réunion du Conseil d'administration du FMI», *Le Phare*, n°2023, mardi 18 février 2003, p.2.

*régime, les députés se sont violemment affrontés avec les ministres sur la question de leurs propres émoluments »<sup>51</sup>.*

Au-delà de cette chronique, il serait intéressant de tirer quelques enseignements sur les tiraillements qui ont entouré le projet de budget 2003. D'abord, à l'approche du partage de pouvoir souhaité et convenu à Pretoria, entre les belligérants (gouvernement et mouvements rebelles), l'opposition politique non armée et la société civile, il s'observe un véritable remue-ménage pour le repositionnement au sein de la classe politique. C'est ce qui explique que le ministre Matungulu ait été, bien avant sa démission, l'objet de nombreuses attaques dans la presse, destinées à le décourager et à remettre en cause la ligne de conduite économique qu'il défendait. L'émiettement de ses fonctions auquel nous assistons aujourd'hui, loin de plaider pour l'efficacité, risque d'éroder la cohérence du programme et d'entamer la crédibilité du gouvernement auprès de ses partenaires. Au demeurant, était-il indiqué de renier à ce stade le projet de budget 2003, discuté plusieurs fois au gouvernement et transmis par le chef de l'exécutif pour approbation à l'organe législatif?

Le budget de l'Etat constitue le socle du programme économique triennal du gouvernement, celui-ci devant bénéficier de l'appui financier des partenaires au développement. Une remise en cause fondamentale du cadre budgétaire 2003, convenu avec le FMI en novembre 2001, aurait entraîné la réouverture des négociations sur la tranche annuelle du programme économique et la signature d'une nouvelle lettre d'intention. De tels changements auraient comporté le risque de voir le programme mis en suspens pendant une période plus ou moins longue, de retarder l'accession du pays à l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), avec comme conséquences, d'une part, de perdre le bénéfice d'un allègement substantiel de la charge de la dette extérieure et, d'autre part, de remettre en cause –du fait de l'accumulation subséquente des arriérés– la normalisation des rapports à peine intervenue entre le Congo et la communauté financière internationale. Les ressources à dégager grâce à l'accès au mécanisme PPTE sont programmées, dans le budget 2003, pour le financement des dépenses de lutte contre la pauvreté, ce qui dément les allégations sur le caractère anti-social de ce budget.

---

<sup>51</sup> Hervé Bomey, "Budget 2003: les députés, principaux bénéficiaires des réaménagements opérés", *Le Potentiel*, n°2764, mardi 4 mars 2003, p.16.

## 5. QUEL AVENIR POUR L'ETAT ET L'ECONOMIE AU CONGO?

La question précédente n'appelle pas de réponse définitive. Toute société portant en elle-même d'autres sociétés possibles, il nous est loisible, à partir de l'héritage du passé et du contexte actuel, de déduire les facteurs rendant possibles soit la fragmentation définitive de l'Etat congolais, soit sa reconstruction plus ou moins rapide. Il importe pour cela que soient d'abord délimités les contours de l'Etat envisagé. Les canons d'un Etat moderne impliquent qu'il y ait institutionnalisation du pouvoir, formalisation de ses modes de régulation, incidence du droit dans la vie nationale et capacité des dirigeants à mettre en œuvre des politiques publiques crédibles. De par ces critères, on serait tenté d'affirmer, pour l'Afrique, que l'Etat est une totale illusion dans quelques-uns de nos pays et que, dans certains autres, il se révèle largement détourné par la société et ne constitue au mieux qu'une « *devanture superficielle* »<sup>52</sup>. Cependant, il est plus correct de considérer que « *l'Etat est une question de degré davantage que de nature: chaque système politique peut se révéler plus ou moins étatisé* »<sup>53</sup>.

Au Congo, le souhait évident est qu'il y ait un Etat plus viable que celui hérité de Mobutu. Pas un "Etat-rhizome" dont les institutions officielles n'auraient qu'une certaine apparence de modernité alors que la logique de leur fonctionnement interne resterait patrimoniale. Car, comme nous l'avons noté plus haut, dans le système politique de Mobutu, l'appareil étatique, les ressources publiques et le pouvoir monétaire étaient des instruments au service d'un pouvoir personnalisé. Celui-ci était conforté par le caractère vertical des liens politiques reposant inévitablement sur la redistribution des richesses, clé de la légitimation du pouvoir. La naissance d'un Etat qui soit moderne implique, au Congo, la fin du patrimonialisme. Autrement dit, il doit y avoir une coupure nette avec tout lien de propriété éventuel au bénéfice des détenteurs du pouvoir. A ce sujet, la classe politique actuelle donne l'impression de n'être composée que de "mobutistes", entendu au sens des personnes ayant soit évolué sous le régime de Mobutu, soit qui en ont gardé les réflexes patrimoniaux et clientélistes.

Depuis qu'il est question de négocier la mise en place des institutions de la transition, n'assistons-nous pas à des velléités de blocage par des surenchères dans les prétentions aux postes de responsabilité? L'idée selon laquelle seule l'appartenance à la sphère étatique confère véritablement la possibilité de s'enrichir est toujours là! De ce fait, les négociations pour la mise en place des nouvelles institutions de la transition piétinent. De la même

<sup>52</sup> CHABAL P. et DALOZ J.-P., *op. cit.*, p.20.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

manière, le pillage des ressources naturelles et autres richesses du Congo, dénoncé dans trois rapports spéciaux des Nations unies, a empêché les troupes étrangères, malgré quelques apparences de retrait, de quitter définitivement le territoire congolais, suscitant par ci par là des affrontements sanglants entre différentes factions locales aux fins de gêner la recherche de solutions durables au drame congolais. Les seigneurs de la guerre, ayant pris goût aux avantages matériels liés à leur position actuelle, n'entendent pas y renoncer de si tôt. Même dans l'hypothèse où les institutions prévues de la transition se mettaient rapidement en place, la logique de la gestion patrimoniale est déjà inscrite en filigrane dans la répartition des responsabilités consignée en annexe de l'Accord global et inclusif signé à Pretoria.

Vraisemblablement, comme le démontre l'histoire même du Congo, la recomposition de l'Etat et celle de l'économie sont, quelque part, tributaires d'une dynamique externe. Par exemple, le régime de Mobutu a été suscité et porté à bout des bras, pendant près de trois décennies, par des puissances extérieures. Le contexte de la guerre froide le justifiait amplement. Certes, la perte ultérieure de légitimité du pouvoir de Mobutu procédait, au plan interne, de sa déconfiture économique. L'incitation à démocratiser son régime et l'arrêt de toute coopération économique et financière ont été, sur le plan extérieur, les coups de massue qui ont précipité sa fin. Traitement homéopathique obligeant, la reconstruction d'un Etat viable au Congo passe par la mise sur pied d'une économie tout aussi viable. Avec la disparition de la guerre froide et l'apparent triomphe de l'idéologie libérale, la communauté internationale conditionne davantage son assistance financière non seulement par la mise en place des institutions démocratiques, mais aussi par la mise en place des mécanismes de gestion transparente. En attendant les réformes politiques au Congo, tout indique que la communauté internationale a décidé de promouvoir d'abord la remise en ordre de l'économie. L'insistance actuelle pour l'adoption d'une stratégie globale de lutte contre la corruption, de transparence dans la passation des marchés publics, de publication d'un code de bonne conduite des agents et fonctionnaires de l'Etat ainsi que l'envoi massif des experts résidents du FMI auprès du ministère des Finances, des régies financières et de la Banque centrale du Congo, ne sont-ils pas de nouvelles conditionnalités destinées à barrer la route au néo-patrimonialisme et au clientélisme qui ont longtemps gangrené l'Etat congolais? Peut-être les gestionnaires réussiront-ils, comme dans le passé, à contourner cet embrigadement.

Kinshasa, 12 mars 2003