

LA POLITIQUE ECONOMIQUE REVISITEE EN R.D.C. : PESANTEURS D'HIER ET PERSPECTIVES

par François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye

Abstract

The debate on economic policy in the DRC is limited mostly to stabilization considerations. The country has indeed suffered numerous inflationary episodes coupled with endemic currency depreciation, chronic budgetary deficits and a protracted downfall in the real GDP. In the 1970s and 1980s, it has been attempted more than once to implement corrective measures but unsuccessfully. Yet, in May 2001-March 2002, carrying out an interim adjustment program monitored by the IMF staff, the Congolese government has succeeded in breaking up the vicious circle of hyper-inflation and currency depreciation. IMF and World Bank stabilization and structural programs that were under way have experienced serious setbacks because of cumulative problems with the resurgence of mismanagement practices, after a promising start by the actual government. Available data in early 2006 foretell a “forced landing” of the current program. Therefore, one ought to question why there are such recurrent failures in adjustment programs in the DRC. Considering the complexity of economic and structural reforms embedded in the most recent program, this paper contends that the lack of effective institutions is the main concern. Indeed, it does not suffice to raise the necessity of reforms. But it is imperative to bring them to a successful end. In view of the current situation, is there any way to foster relevant institutions in the DRC especially when “demand for such institutions” is obviously lacking?

INTRODUCTION

La politique économique a pour objet les interventions délibérées des pouvoirs publics dans la vie économique. Le débat sur la politique économique a longtemps porté sur le meilleur dosage des principaux instruments de contrôle de la demande – politique budgétaire ou politique monétaire et éventuellement politique du taux de change – qu’il convient de mettre en œuvre pour atténuer les écarts du PIB réel par rapport à son évolution tendancielle. Avec la montée parallèle de l’inflation et du chômage, dans les années 70, la nature du débat s’est modifiée pour se porter sur le questionnement de la crédibilité même des décideurs et l’efficacité de leurs politiques de régulation conjoncturelle. A long terme, les politiques de pilotage de la demande perdent cependant leur efficacité et le niveau d’activité n’est déterminé que par le potentiel d’offre dont le taux de croissance dicte l’augmentation de la richesse et du bien-être de ceux qui en bénéficient directement ou indirectement. Susciter la croissance, l’entretenir ou l’accélérer est donc devenu, aujourd’hui, l’un des principaux enjeux de la politique économique¹.

¹ BENASSY-QUERE, A., COEURE, P., JACQUET, P. et PISANI-FERRY, J., *Politique économique*, Bruxelles, Editions De Boeck Université, 2004.

Au demeurant, la politique budgétaire – qui implique le maniement des prélèvements fiscaux, des dépenses publiques et du solde budgétaire – constitue la principale modalité d'intervention des pouvoirs publics pour l'accomplissement des fonctions d'allocation des ressources, de stabilisation macroéconomique et de redistribution des revenus au sens défini par Richard Musgrave². A cet égard, autant le mode de financement des dépenses publiques influe sur la stabilité macroéconomique, autant il y a certaines dépenses de l'Etat qui agissent favorablement sur la croissance. Tel est le cas des interventions qui visent à fournir des biens publics : santé, éducation, sécurité, infrastructures, investissement en recherche et développement, etc.

En République Démocratique du Congo, le débat sur la politique économique – lorsqu'il refait surface – se cantonne le plus souvent aux aspects et à la nécessité de la stabilisation macroéconomique. Le pays a connu, en effet, de nombreux épisodes d'inflation couplée à une dépréciation monétaire endémique et à des déficits budgétaires tout aussi chroniques. Il a tenté, dans les années 70 et 80, sans grand succès, de mener des programmes de stabilisation, qui, bien que comportant nominale des mesures de réduction de la demande, se sont caractérisés principalement par des dévaluations à répétition³. Très récemment, à l'occasion du PIR et du PEG, deux programmes successifs de redressement économique exécutés sous l'œil vigilant des institutions de Bretton Woods, la RDC a réussi à rompre le cercle vicieux de l'hyperinflation, de la dépréciation monétaire et du déclin prolongé du PIB réel⁴.

Le débat sur la conduite de la politique économique au Congo n'est pas pour autant clos. Il est apparu, lors de revues successives menées par le FMI sur l'exécution du PEG, entre septembre 2002 et février 2006, que l'unicité des centres d'ordonnancement est loin d'être acquis, malgré la formalisation de la chaîne de la dépense publique. En outre, cherchant à contenir artificiellement l'expansion monétaire ainsi que les pressions sur les prix et le taux de change, la Banque Centrale a simplement couvert en devises certains dépassements budgétaires de l'Etat – une pratique fortement décriée par le FMI. Il subsiste ainsi de réels risques de dérapage du programme économique et, par conséquent, d'une remise en question du climat propice à la relance.

² MUSGRAVE, R. et MUSGRAVE, P., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw Hill, 1989.

³ Voir KABUYA KALALA et KIKASSA MWANALESSA (1980), *Stabilisation économique et financière au Zaïre : 1978-1980. Des dévaluations en cascade à la démonétisation*, Kinshasa, Cepas.

⁴ Lire à ce sujet CLEMENT, J.A.P. (éditeur), *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa. Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2004.

Deux questions essentielles sont soulevées dans cet article. Premièrement, qu'est-ce qui a fondamentalement changé, dans l'exécution des programmes d'ajustement macroéconomique en RDC, pour justifier des résultats initialement satisfaisants du PIR et du PEG ? Deuxièmement, les réformes structurelles, coulées progressivement en «conditionnalité» par les institutions de Bretton Woods, suffisent-elles pour contenir durablement des dérapages budgétaires et monétaires récurrents ? Nous allons tenter de répondre à ces questions en cinq sections. Dans la section 1, il est question de bâtir une représentation simple de référence du fonctionnement de l'économie congolaise. Dans la section 2, sont dégagés les principaux écueils rencontrés dans l'exécution d'abord des programmes classiques de stabilisation (décennie 70) et ensuite des programmes d'ajustement structurel de la première génération (décennie 80) et de la deuxième génération (PIR en 2001-2002 et PEG en 2002-2005). Au regard de cela, nous procédons successivement au tirage des leçons qui se dégagent particulièrement de l'exécution du PEG (section 3) et à l'appréciation de la qualité des institutions dans la conduite des réformes structurelles exigées par les partenaires au développement de la RDC (section 4). Enfin, notre conclusion sur l'ensemble de cette analyse est consignée dans la section 5.

1. TRAJECTOIRE ET PRINCIPAUX CHOCS SUR L'ECONOMIE

«*L'économie est mouvement*»⁵, tel qu'on peut le lire régulièrement à travers l'évolution de la plupart des indicateurs macroéconomiques utilisés pour le suivi et l'interprétation de la conjoncture. Le mouvement se conçoit en économie comme une succession d'appels à l'équilibre en réponse à des perturbations exogènes ou introduites – délibérément ou pas – par les agissements des pouvoirs publics. L'économie s'y ajuste inévitablement à travers les variations du produit global et les changements du niveau général des prix. Ces ajustements vont dépendre de la plus ou moins grande rapidité des réactions des agents économiques.

De 1960 à 2001, l'économie de la RDC a connu globalement, au-delà des fluctuations conjoncturelles, un déclin prolongé du PIB réel. Décomposant ce mouvement d'ensemble, Akitoby et Cinyabuguma⁶

⁵ Expression reprise de DUPRIEZ, P., OST C., HAMAIDE C., VAN DROOGENBROECK, *L'économie en mouvement. Outils d'analyse de la conjoncture*, De Boeck & Larcier.

⁶ AKITOBY, B., CINYABUGUMA, M., "Sources of Growth in the Democratic Republic of the Congo: An Econometric Approach", CLEMENT, J.A.P. (éditeur), *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa. Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, Washington D.C., International Monetary Fund, 2004, pp.177-204.

identifient, à la suite d'une étude antérieure de Maton et les autres⁷, cinq sous-périodes importantes dans cette évolution, à savoir :

- 1960-65 : chaos politique et dislocation de l'appareil économique ;
- 1966-74 : stabilité politique et croissance ;
- 1975-82 : marasme économique et crise de l'endettement ;
- 1983-89 : programmes d'ajustement appuyés par le FMI et politiques de 'stop and go' ;
- 1990-2000 : hyperinflation et effondrement des systèmes économique et politique⁸.

Dans sa fonction de stabilisation, la politique économique s'emploie généralement à répondre aux chocs qui éloignent l'économie de son équilibre. Pour être à même d'interpréter ici l'orientation et les effets de la politique économique en RDC, il est important de pouvoir identifier ce qui, dans les fluctuations observées, résulte de chocs d'offre ou de chocs de demande. Olivier Blanchard et Danny Quah⁹ ont proposé une méthode empirique d'identification de tels chocs en estimant simultanément des équations autorégressives liant entre elles des variables endogènes. Les résidus de leurs estimations sont identifiables à des chocs exogènes. Dans ce qui suit, il est fait usage simplement de leur position théorique selon laquelle, à court terme, un choc de demande fait varier la production et les prix dans la même direction, tandis qu'un choc d'offre les fait varier dans des directions opposées. Dans le tableau 1 ci-après, les différentes sous-périodes marquant l'évolution de l'économie congolaise ont été déterminées en fonction des principaux chocs qui l'ont affectée, en 1965-2005. Les données de base sont celles qui ont servi à l'élaboration des figures 1 et 2 plus loin.

⁷ MATON, J., SCHOORS, K. et VAN BAUWEL, A., "Congo 1965-1997", Université de Gand, 1998, manuscrit non publié.

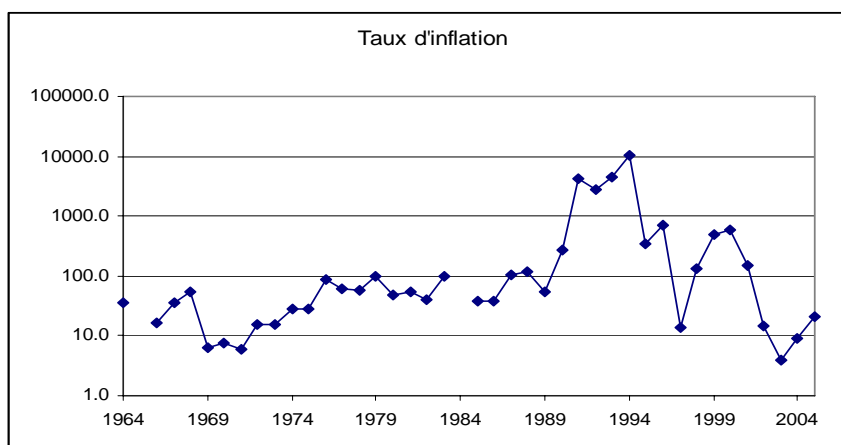
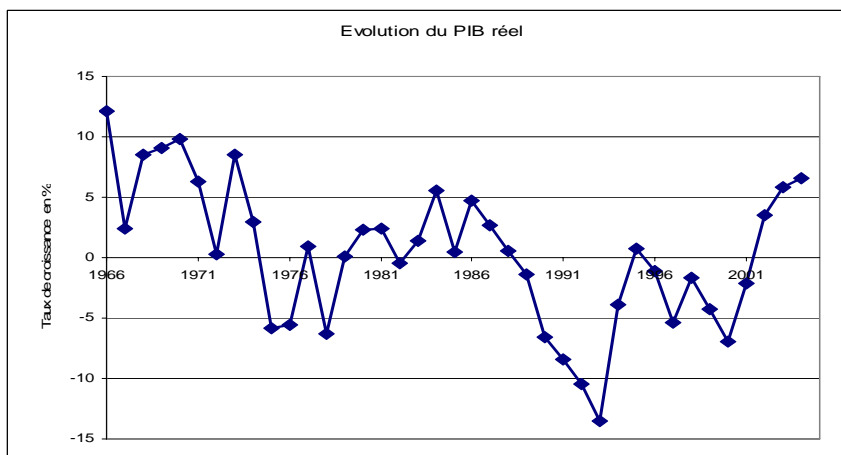
⁸ L'étude précitée suggère que la décroissance de l'économie congolaise en 1960-2000 est attribuable pour 40 % au déclin du stock de capital par tête d'habitant, et pour 60 % à la baisse de la productivité globale des facteurs (PGF), qui est un indicateur synthétique mesurant l'efficacité avec laquelle sont combinés les facteurs travail et capital. Le PGF dépend, entre autres, de l'amélioration du savoir-faire, du niveau d'éducation, du fonctionnement des marchés et de l'organisation juridique et réglementaire des activités de production.

⁹ BLANCHARD, O. et QUAH, D., "The Aggregate Effect of Demand and Supply Disturbances", *American Economic Review*, no. 79, 1989, pp.655-673.

Tableau 1. Identification des principaux chocs et leurs effets sur l'économie congolaise en 1965-2005

SOUS-PERIEODES	TAUX DE CROISSANCE MOYEN	TAUX D'INFLATION MOYEN	NATURE DU CHOC	CHANGEMENTS PAR RAPPORT AU PRECEDENT
1965-1967	17,6 %	16,7 %	Choc de demande. Réforme monétaire de juin 1967. Hausse exceptionnelle des cours mondiaux du cuivre.	Malgré le maintien de la croissance, l'inflation s'est poursuivie.
1968-1974	6,5 %	19,2 %	Choc de demande. Politiques budgétaires et monétaires expansionnistes.	Ralentissement de la croissance et progression de l'inflation.
1975-1979	-3,2 %	67,3 %	Chocs d'offre. Effets à retardement des mesures de zairianisation (1973) et de radicalisation (1974) ainsi que du premier choc pétrolier (1973).	Récession et accélération de l'inflation.
1980-1988	1,9 %	60,6 %	Choc de demande. Politiques budgétaires et monétaires restrictives dans le cadre des programmes d'ajustement (1983, 1987-88).	Légère reprise de l'activité économique et modeste recul de l'inflation.
1989-2001	-5,7 %	1887,3 %	Chocs d'offre. Pillages (1991, 1993), transition politique chaotique (1990-1997), guerres civiles (1996, 1998).	Aggravation de la récession et apparition de l'hyperinflation.
2002-2005	5,6 %	12,4 %	Choc de demande. Programmes de redressement (PIR et PEG).	Relance économique et forte décélération de l'inflation.

Figures 1 et 2. Evolution du taux de croissance du PIB réel et du taux d'inflation en 1966-2005



Source des données : IMF, *International Financial Statistics*, 1980 ; BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Rapports Annuels*.

L'économie congolaise est confrontée à la fois aux chocs de demande et aux chocs d'offre. Les premiers sont liés aux politiques courantes dans les domaines budgétaire, monétaire et des changes ainsi qu'aux mesures nécessitées par la stabilisation macroéconomique. Quatre grands moments ont été ainsi identifiés :

- la sous-période 1965-1967, allant de l'avènement du régime Mobutu à la réforme monétaire de juin 1967 ;

- la sous-période 1968-1974, consécutive à la réforme monétaire précitée, qui s'est caractérisée par la poursuite des politiques budgétaire et monétaire expansionnistes ;
- la sous-période 1980-1988 comprenant les programmes d'ajustement structurel de la première génération ;
- la sous-période 2002-2005 correspondant à l'exécution des programmes d'ajustement structurel de la seconde génération.

Quant aux principaux chocs d'offre identifiés, ils sont négatifs dans leur ensemble. Un premier groupe comprend les mesures de zairianisation (1973) et de radicalisation (1974) et le premier choc pétrolier (1973). Leurs effets ne se sont pleinement exprimés qu'en 1975-1979. Un second groupe de chocs négatifs est relatif aux effets consécutifs à la suspension du programme d'ajustement en 1988, aux deux vagues de pillages (1991 et 1993), à une longue et chaotique transition politique (1990-1997) et aux deux guerres civiles (1996 et 1998). Ces chocs d'offre ont influé négativement, selon les cas, sur l'outil de production, sur la confiance dans le gouvernement et sur le climat général des affaires tout au long de la sous-période 1989-2001.

De l'examen du tableau 1, il se dégage clairement que les périodes de stabilisation macroéconomique ont été précédées, chaque fois, par plusieurs années de récession et d'aggravation de l'inflation. Une telle configuration est théoriquement envisageable dans l'hypothèse d'une présence simultanée des chocs d'offre négatifs et des chocs de demande positifs ; ce qui interpelle la capacité réelle de pilotage macroéconomique du gouvernement. Il transparaît également du tableau 1 que la reprise de l'activité économique et la décélération de l'inflation sont synchroniques en périodes d'exécution des programmes d'ajustement. En outre, en dehors d'un programme de stabilisation macroéconomique, le taux d'inflation tend généralement à s'élever. Autrement dit, l'inflation serait immanente à l'économie congolaise.

Considérant le caractère permanent de l'inflation en RDC, Jean-Claude Nachegea¹⁰ a testé avec succès, sur une période assez longue, l'hypothèse d'une forte prévalence des facteurs budgétaires dans l'expansion monétaire et l'alimentation de l'inflation. La ténacité de cette relation est variable dans le temps et remonte aux premières années de l'accession du pays à l'indépendance. Au départ, ce fut l'éclatement des troubles civils, la rupture des moyens de communication et les velléités de sécession qui ont privé le pouvoir central de l'essentiel de ses ressources budgétaires, le contraignant ainsi à recourir au 'seigneurage' monétaire au risque d'entretenir l'inflation. Une relative accalmie est intervenue sur ce front en 1965-1970 consécutivement à la stabilité politique instaurée par Mobutu et

¹⁰ NACHEGEA, J.-C., "Fiscal Dominance and Inflation in the Democratic Republic of the Congo", *IMF Working Paper*, November 2005.

aux retombées favorables de la réforme monétaire de juin 1967, qui avait bénéficié de circonstances techniques et économiques favorables¹¹. Le financement monétaire des déficits publics a pris un tournant décisif dès la seconde moitié des années 70 et dans les années 80 pour culminer en hyperinflation au cours de la décennie 90. Au fil des années, le 'seigneurage' monétaire s'est présenté comme un moyen commode pour l'Etat de se procurer des ressources, mais aussi un facteur très aggravant de l'inflation¹² ; et la monnaie elle-même a été de plus en plus instrumentalisée par les dirigeants pour se maintenir au pouvoir¹³. C'est à l'occasion de l'exécution du PIR et du PEG – deux programmes de redressement, l'un appuyé techniquement par le FMI et l'autre bénéficiant de son concours financier – que l'hyperinflation a été cassée. Mais pour combien de temps ?

2. STABILISATION MACROECONOMIQUE EN RDC : QU'EST-CE QUI A VRAIMENT CHANGE ?

Comparant les différents programmes de stabilisation initiés au Congo, Mukoko Samba¹⁴ note que l'économie politique de l'ajustement est demeurée inchangée : les efforts sont constamment tournés vers le rééquilibrage macroéconomique à l'aide des instruments monétaires et de change. Il relève en outre qu'en cette matière « *le Congo détient un impressionnant record d'échecs. Combien de temps durera la stabilité relative retrouvée depuis juin-juillet 2002 ?* ». Remarque très pertinente et question inévitable concernant précisément l'avenir du PEG, ce programme d'ajustement qu'exécute le gouvernement depuis le 1^{er} avril 2002. Conçu pour se terminer normalement le 31 juillet 2005, le PEG a vu l'année dernière sa date de clôture être prorogée jusqu'au 31 mars 2006, le Conseil d'administration du FMI ayant espéré que le gouvernement congolais pourrait en améliorer la performance jugée trop mitigée¹⁵. Aujourd'hui, tout laisse entrevoir l'échec du PEG et sa suspension formelle par le FMI.

¹¹ Un crédit 'stand-by' de 27 millions de dollars américains était disponible auprès du FMI. Il ne fut jamais utilisé à la suite de la remontée des cours du cuivre, principale source de financement de l'économie congolaise à l'époque.

¹² Voir BEAUGRAND, P., "Zaire's Hyperinflation", in *IMF Working Paper* 97, 50, 1997.

¹³ Voir KABUYA, F.K. et TSHIUNZA, M., "Patrimonialisme et implosion de l'Etat en RDC : quel avenir pour l'économie ?", MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp.289-316.,

¹⁴ MUKOKO, S., "Politique économique en RDC : leçons des trois dernières décennies", in *Notes de Conjoncture*, nouvelle série, vol. 1, n°1, octobre 2003.

¹⁵ Lire à ce sujet TSHIUNZA, M. et LUWANSANGU, P., "Le FMI entre le 'flexibilisme' des critères quantitatifs et la primauté des critères structurels", in *Notes de Conjoncture*, nouvelle série, vol. 1, n°2, août 2005, pp.15-23.

2.1. A quoi tient la récurrence des échecs au Congo en matière de stabilisation macroéconomique ?

Pour explorer cette question avec quelque clarté, il sied d'examiner comment les conditions économiques de départ ont été prises en compte, chaque fois, dans la mise en place des différents programmes d'ajustement. Il importe également de considérer la nature et l'ampleur des mesures de redressement arrêtées, le contexte de leur déploiement effectif ainsi que la capacité institutionnelle de mener à bien l'ensemble du programme défini. Dans cette perspective, il convient de rappeler deux caractéristiques importantes de l'économie congolaise déjà évoquées : 1) la permanence de l'inflation et 2) l'existence simultanée de la récession et d'une inflation qui s'aggrave durant les années précédant la mise en route des programmes d'ajustement. Cette dernière configuration a prévalu en 1975-1979 et en 1989-2001, comme indiqué dans le tableau 1 plus haut. Il est évident, au regard de la combinaison des paramètres précités, que l'économie congolaise était soumise en permanence à des chocs positifs de demande qui sont à l'origine des tensions sur les marchés des produits et des changes ; et périodiquement, à des chocs négatifs d'offre qui ont entamé l'outil de production et dégradé le climat de l'investissement. L'instabilité macroéconomique elle-même et l'incertitude de la politique du gouvernement y ont particulièrement contribué.

S'agissant des mesures de redressement, il est bien établi que les finances publiques, la monnaie et le taux de change constituent le 'ventre mou' de l'économie congolaise. Dès lors, il n'est pas étonnant que des mesures de réduction de la demande (par des politiques budgétaire et monétaire restrictives) et de réorientation de la demande globale (par des modifications du taux de change) aient constitué le socle invariable des programmes de stabilisation et des programmes d'ajustement structurel.

Dans les années 1960 et 1970, les dévaluations ont été le principal instrument de politique économique fréquemment utilisé par le gouvernement pour tenter de rétablir les équilibres interne et externe rompus, chaque fois, en désespoir de cause et finalement sans grand succès¹⁶. En désespoir de cause, parce que les mesures de redressement requises étaient souvent différées dans l'espoir que la dégradation de la situation économique était temporaire et réversible. En réalité, le fonctionnement même de l'économie congolaise et la nature des réactions officielles étaient loin de garantir un ajustement automatique de l'économie dans le contexte qui a prévalu à l'époque : celui d'un régime des taux de change fixes opposable à tous les pays membres du

¹⁶ Pour des raisons de commodité politique, les dévaluations ont été souvent présentées à l'opinion congolaise sous l'appellation aseptisée de «réformes monétaires». De 1960 à 1979, on compte quatre réformes monétaires majeures : en novembre 1963, en juin 1967, en mars 1976 et en décembre 1979.

FMI. A cet égard, il convient de noter que le maintien de la parité officielle était l'une des obligations et, pour s'y conformer, les autorités monétaires nationales devaient se tenir prêts à intervenir sur le marché des changes pour contenir les fluctuations du cours de la monnaie dans les limites autorisées. Préserver la valeur externe de la monnaie impliquait donc que les autorités monétaires acceptaient de ne pas contrecarrer, par la relance du crédit intérieur, les contractions de la base monétaire induites par la diminution des réserves de change. Au Congo, la monétisation sans cesse des déficits publics s'est posée en un obstacle quasi permanent à la réalisation des objectifs d'équilibre interne et externe. Cet état des choses est loin d'être un simple problème technique.

Assurer à l'économie un financement adéquat, maintenir la stabilité des prix et du taux de change et promouvoir l'équilibre des paiements extérieurs, telle est, au Congo, la mission confiée officiellement à la Banque Centrale qui doit l'exercer, au jour le jour, par la conduite d'une politique monétaire prudente. Les premiers textes réglementant son organisation limitaient le niveau des avances à l'Etat, au cours de chaque période, à 15 % de la moyenne des recettes budgétaires des trois derniers exercices (article 22). Cette disposition est davantage renforcée aujourd'hui par la loi n°005/2002 du 07 mai 2002, qui interdit absolument à la Banque Centrale d'accorder des avances ou tout autre type de crédit à l'Etat (article 57). Malgré toutes ces dispositions, la Banque Centrale ne s'y sent jamais tenue. Selon elle, il serait déraisonnable, en sa qualité de caissier de l'Etat, de gêner le fonctionnement normal de ce dernier en ne lui octroyant pas des avances¹⁷. A la suite de cette politique d'accommodement constant du Trésor public, il s'est opéré de plus en plus un rationnement du crédit aux entreprises et aux particuliers occasionnant ainsi un certain effet d'éviction sur l'investissement privé.

On pourrait dire que l'échec des programmes de stabilisation des années 70 a résidé, au plan technique, dans le fait que le contrôle de la masse monétaire n'a pas été mis au service de la recherche de l'équilibre interne et externe au même titre que les modifications du taux de change. Ce qui viole la règle élémentaire de cohérence énoncée par Jan Tinbergen en matière de politique économique, qui stipule qu'il faut autant d'instruments qu'il y a des objectifs à atteindre. En réalité, comme le prouve également l'exécution des programmes suivants, c'est avant tout un problème de manque de volonté politique pour contenir les déficits publics, d'une part, en limitant certaines dépenses et, d'autre part, en améliorant la mobilisation des recettes

¹⁷ Cette position n'est pas totalement désintéressée. Les intérêts perçus sur les avances faites au Trésor représentent, en effet, la principale source des recettes d'exploitation de la Banque Centrale du Congo au détriment des autres produits traditionnels.

budgétaires. Au contraire, lorsque contraint de réduire le train de vie de l'Etat pour rencontrer les critères de performance des programmes de stabilisation, le gouvernement a invariablement sacrifié les dépenses de fonctionnement et d'investissement au profit du maintien des dépenses dites de «souveraineté». De leur côté, les institutions de Bretton Woods, supervisant l'exécution des programmes d'ajustement, s'interdisaient jusqu'à une certaine époque d'interférer dans ce genre d'arbitrage des dépenses au motif qu'il s'agissait de «choix politiques». Pour n'avoir pas prêté attention à la qualité de la dépense publique, et surtout à cause de la nature déflationniste de leurs mesures, les programmes classiques de stabilisation ont été critiqués par des analystes. Au Congo, les dirigeants politiques devinrent réfractaires à l'idée même de se soumettre à la 'rigueur' des programmes d'ajustement estimant qu'«*on ne mange pas la rigueur*».

L'avènement des programmes dits d'"ajustement structurel", dans les années 80, était censé venir compléter les politiques de gestion de la demande des programmes classiques de stabilisation avec des mesures à caractère libéral visant à stimuler l'offre grâce à l'amélioration du climat des affaires : réforme fiscale, libéralisation des marchés financiers, unification et libéralisation du taux de change, libéralisation du commerce, privatisation, etc. Cet arsenal de mesures – connu plus tard sous l'appellation de «catéchisme ou consensus de Washington» – a été appliqué en RDC à un rythme moins progressif dans les programmes des années 80 que dans ceux exécutés depuis 2001. A l'occasion de la «révolution libérale de 1983»¹⁸, outre la libéralisation des prix, du commerce des matières précieuses et de la réglementation des changes, il y eut unification des taux de change officiel et parallèle. Malgré l'annonce officielle de l'abolition de la parité fixe et l'instauration d'un système de taux de change flottant, cette dernière option ne connut aucun début d'application. Cette lacune condamnait déjà à terme ces programmes d'ajustement structurel de la première génération, aux mêmes difficultés de gestion de la monnaie et du taux de change et au même sort que celui des programmes de stabilisation des années 70. L'économie ne connut qu'un léger redressement en matière de croissance et d'inflation en 1980-1988. Le taux de croissance s'est situé en moyenne à 1,9 % contre -3,2 % en 1975-1979, et l'inflation s'est située à 60,6 % contre 67,3 % à la sous-période précédente. L'absence de progrès remarquables dans la gestion des finances publiques et dans la maîtrise de l'inflation a conduit, en 1988, à la suspension du programme d'ajustement conclu avec le FMI et la Banque Mondiale. Les tentatives d'exécution d'un autre programme en 1989 se sont également soldées par un échec, malgré des résultats qui s'annonçaient promoteurs au départ : «*La gestion restrictive de la demande intérieure, qui avait permis une*

¹⁸ Une expression empruntée à MUKOKO, S., *op. cit.*, pp.31-32.

*certaine stabilisation financière en 1989, n'a pu être poursuivie en 1990. Dans ces conditions, l'instabilité qui s'en est suivie ne pouvait favoriser l'expansion des activités productives*¹⁹. Il s'est écoulé, depuis lors, plus d'une décennie avant que la RDC n'entre à nouveau en programmes avec les institutions de Bretton Woods.

Après le désastre des années 1998 et 1999, au cours desquelles le régime de Laurent-Désiré Kabila avait placé l'économie congolaise 'dans un corset réglementaire', la «*révolution libérale de 2001*» initiée par Joseph Kabila – fils du défunt président – a donné l'occasion au pays de s'ouvrir au monde et de tenter de relancer son économie. Deux programmes successifs de redressement économique et financier sont mis en place. Ces programmes d'ajustement structurel de la deuxième génération se sont inscrits dans le contexte nouveau de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) du FMI et de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Outre les exigences classiques d'un programme de stabilisation, requérant des politiques macroéconomiques restrictives, il y a à l'affiche la libéralisation des prix y compris ceux des produits pétroliers, des marchés des changes, du commerce du diamant d'exploitation artisanale et surtout l'instauration effective d'un régime de taux de change flottants. Pour la première fois dans l'histoire du pays, la politique monétaire, désormais libérée des contraintes antérieures imposées par le soutien de la parité officielle, peut se mettre théoriquement au service de la stabilité des prix intérieurs. Grâce à une gestion des finances publiques strictement sur la base caisse, l'hyperinflation est effectivement cassée. Mais pour combien de temps ?

2.2. La politique du 'bâton et de la carotte'

Après son accès au «point de décision» de l'Initiative PPTE, en juillet 2003, la RDC s'est mise logiquement en condition d'effectuer la marche incertaine vers le «point d'achèvement», lieu virtuel d'espoir de se voir récompensée pour les efforts d'assainissement financier et de redressement économique engagés. Plus vite on accomplit la conditionnalité, plus vite on y accède. Le gouvernement s'est donné trois ans pour y parvenir et bénéficier des avantages associés à l'accès au «point d'achèvement» : (i) l'annulation pure et simple de 90 % du stock de la dette extérieure (selon les conditions de Cologne), voire 100 % pour certains créanciers ; (ii) l'augmentation sensible des ressources libérées par ces annulations de la dette pour couvrir les dépenses de réduction de la pauvreté ; et (iii) l'octroi d'une assistance financière pendant la période transitoire pour financer les réformes structurelles. L'utilisation satisfaisante des ressources PPTE exige que le pays

¹⁹ BANQUE DU ZAÏRE, *Rapport Annuel 1990*, p.XVIII.

établisse des antécédents positifs en matière de gestion transparente des dépenses publiques. La RDC, pays post-conflit, se devait aussi de se soumettre à une conditionnalité politique, fondée sur le respect des accords de Sun City. Comme l'indique si bien N. ESSIMBO, «*le maintien de la stabilité macroéconomique n'est pas seulement le fait des politiques à mettre en œuvre, mais aussi et surtout de l'efficacité du cadre institutionnel de formulation de ces politiques, de leur mise en application ainsi que de leur suivi. Ce qui suppose une vision partagée des objectifs à atteindre et l'engagement de tous les acteurs politiques à les concrétiser et la nécessité d'une coordination efficace de l'action gouvernementale*»²⁰.

Les conditions pour accéder aux facilités de l'Initiative PPTE sont multiples et les défis à relever très exigeants²¹. Dans le cadre des programmes exécutés depuis 2001, les institutions de Bretton Woods ont conçu une panoplie de réformes économiques et structurelles plus étendues que dans les programmes d'ajustement structurel de la première génération. L'appréciation elle-même de la performance du programme de redressement repose sur un ensemble des critères quantitatifs et structurels.

3. LEÇONS DE L'EXECUTION DU P.E.G.

A l'occasion du séminaire d'évaluation de son action, le gouvernement a dressé en 2005 son propre bilan de l'exécution des réformes structurelles qui sous-tendent le PEG. Comme on peut le constater dans le tableau 2 ci-après, l'étendue des réformes structurelles est considérable. Sur un total de 221, le taux de réalisation n'est que de 20,8 % alors que le programme était censé se clôturer initialement au 31 juillet 2005. S'agissant d'une autoévaluation du gouvernement, il est probablement que la catégorie de réformes «en cours de réalisation», qui représente une proportion non négligeable de 49 %, soit un euphémisme pour couvrir aussi une partie des réformes que le gouvernement n'a même pas encore entamées.

²⁰ ESSIMBO, N., "Le Programme Economique du Gouvernement : les défis à relever", in *Notes de Conjoncture*, nouvelle série, volume 1, numéro 2.

²¹ ESSIMBO, N., *op. cit.*

Tableau 2. Réformes structurelles sous-tendant le PEG

	<i>Mesures préalables</i>	<i>Critères de réalisation structurels</i>	<i>Repères structurels</i>	<i>Autres mesures structurelles</i>	<i>Total</i>	<i>En %</i>
Réalisées	1	-	-	45	46	20,8
Partiellement réalisées	1	-	-	8	9	4,0
En cours de réalisation	2	5	1	101	109	49,0
Non réalisées	3	-	1	53	57	25,8
Total	7	5	2	207	221	100,0

Source : REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, Commission Economique et Financière, *Séminaire d'évaluation de l'action gouvernementale*.

Six revues semestrielles de l'exécution du PEG ont été initialement programmées par le FMI pour s'échelonner de septembre 2002 à mars 2005. Au regard des résultats de l'exécution semestrielle du PEG, et aussi des tendances économiques observées grâce aux repères trimestriels quantitatifs et structurels, le Conseil d'Administration du FMI avait autorisé les décaissements, lors des quatre premières revues, en accordant cependant des dérogations pour les critères non respectés. En novembre 2004, la mission du FMI, dépêchée à Kinshasa, en prévision de la cinquième revue portant sur la période de mars à septembre 2004, avait jugé inquiétante l'évolution de la situation économique au cours du dernier trimestre de l'année 2004. Ce qui n'autorisait pas la tenue du Conseil d'Administration du FMI appelé à statuer précisément sur ces résultats. La cinquième revue du PEG fut ainsi reportée de quelques mois.

Finalement, dans un communiqué daté du 30 août 2005, le Représentant Résident du FMI à Kinshasa annonça que le Conseil d'Administration du FMI venait de donner, la veille, «*un avis satisfaisant sur l'exécution du Programme Economique du Gouvernement (PEG), ainsi que sur les politiques macroéconomiques et structurelles pour le reste de l'année 2005. Cependant le Conseil d'Administration a exprimé sa préoccupation face au non respect des quatre critères de réalisation. Néanmoins, il a pris en compte les antécédents globaux des autorités dans la mise en œuvre des*

réformes économiques et financières, des mesures qu'elles ont prises au début de 2005 et la solidité de leur programme pour 2005, notamment les mesures préalables adoptées pour corriger les dérapages budgétaire et monétaire. On pouvait donc lire entre les lignes que la cinquième revue du programme venait, elle aussi, d'être conclue moyennant dérogation pour le non respect des principaux critères de réalisation quantitatifs, à savoir : le plafond sur les avoirs intérieurs nets et le plancher sur les avoirs extérieurs nets de la Banque Centrale du Congo, ainsi que le plafond sur le crédit net du système bancaire au gouvernement. Ces critères constituent pourtant le cœur même du dispositif de stabilisation fondé sur le contrôle de l'expansion de la base monétaire.

Pour faire bonne figure, le gouvernement s'est, momentanément, imposé une politique de resserrement des dépenses publiques. Mais très vite, il a succombé à l'excès de dépense et au non respect des limites sur les crédits budgétaires. Voulant alors minimiser l'incidence de ces dépassements sur la base monétaire, la Banque Centrale a couvert en devises une importante partie des dépenses effectuées par le Trésor. Certes, la croissance du PIB est demeurée soutenue à 6,5 % en 2005, mais l'inflation s'est accrue rapidement pour atteindre 27 % en glissement annuel en août 2005 avant d'être ramenée à 23 % en décembre 2005. Fin décembre 2005, le gouvernement n'est cependant pas parvenu à respecter les trois principaux critères quantitatifs : les avoirs extérieurs nets de la BCC, les avoirs intérieurs nets de la BCC et le crédit à l'Etat. Le 2 février 2006, à l'issue de son dernier séjour à Kinshasa, la mission d'évaluation du FMI livrait son verdict en ces termes : *«Les informations préliminaires pour fin 2005 indiquent que les progrès réalisés en matière de stabilité macroéconomique au cours de ces dernières années sont menacés...Il y a donc urgence d'une part à réduire le train de vie de l'Etat et, d'autre part, à renforcer les réserves internationales...[Cette discipline] est essentielle au maintien de la crédibilité des politiques économiques nécessaires pour que la RDC puisse atteindre le plus rapidement possible le point d'achèvement, avec le soutien du Fonds monétaire international, dans le cadre de l'initiative PPTE*». En termes on ne peut plus clairs, l'appréciation de la performance du PEG, à quelques jours de la fin de son exécution, est donc globalement négative.

4. L'EFFICACITE INSTITUTIONNELLE EN QUESTION

Les préceptes de l'ajustement, codifiés dans le « consensus de Washington » font l'apologie non seulement de l'orthodoxie économique (flexibilité des prix, libre circulation des facteurs et des produits, etc), mais aussi de la nécessité des réformes économiques et structurelles. Réajustée aux diverses critiques, l'orthodoxie libérale s'est enrichie de nouveaux apports

empruntés notamment aux théories de la croissance endogène et surtout de la nouvelle économie institutionnelle. Un constat s'est imposé : même dans les pays soumis aux réformes, *«la croissance économique n'avait grande importance si les hôpitaux manquaient de médicaments... Un taux de change favorable ne suffisait pas à soutenir une stratégie de croissance tirée par les exportations si les ports étaient paralysés par l'inefficacité et la corruption, et les réformes étaient dépourvues d'intérêt si les impôts ne pouvaient être collectés. L'élimination des restrictions aux investissements étrangers était loin de suffire pour rendre un pays compétitif dans la course aux capitaux : un système judiciaire digne de confiance, une main-d'œuvre bien formée et des infrastructures de télécommunications fiables constituaient, entre autres, des facteurs déterminants dans la prise de décision des investissements à long terme. En bref, des institutions fortes et efficaces s'imposaient pour compléter les changements de politique économique»*²².

Selon Douglass C. North²³, les institutions comprennent toute forme de contrainte que les êtres humains conçoivent pour encadrer l'interaction humaine. Elles comportent des règles formelles écrites et des codes de conduite généralement non écrits. Les institutions formelles peuvent évoluer rapidement du fait des décisions politiques et juridiques. Mais il n'en est pas de même pour les règles informelles incorporées dans les us et coutumes. Une typologie des institutions se réfère aux différents secteurs d'analyse : institutions économiques, institutions politiques, institutions légales et institutions sociales. Le renforcement des droits de propriété est constamment repris parmi les indicateurs de la qualité des institutions économiques.

L'évolution institutionnelle et la réforme institutionnelle n'interviennent pas en l'absence d'une telle demande. D'après Francis Fukuyama, *«Lorsqu'il existe une demande domestique suffisante, l'offre suit généralement, même si la qualité de cette offre a considérablement varié d'une décennie sur l'autre ... Un conflit interne peut créer la demande de bonnes institutions. Dans d'autres cas, il suffit plutôt d'un choc exogène brutal : crise monétaire, récession, hyperinflation, révolution ou guerre... En l'absence de forte demande intérieure d'institutions, celle-ci peut venir de l'extérieur»*²⁴. Tel est le cas présentement des réformes économiques et structurelles entreprises en RDC avec le concours des institutions de Bretton Woods. La question que nous posons ici est de savoir pourquoi ces réformes semblent ne pas vraiment prendre ?

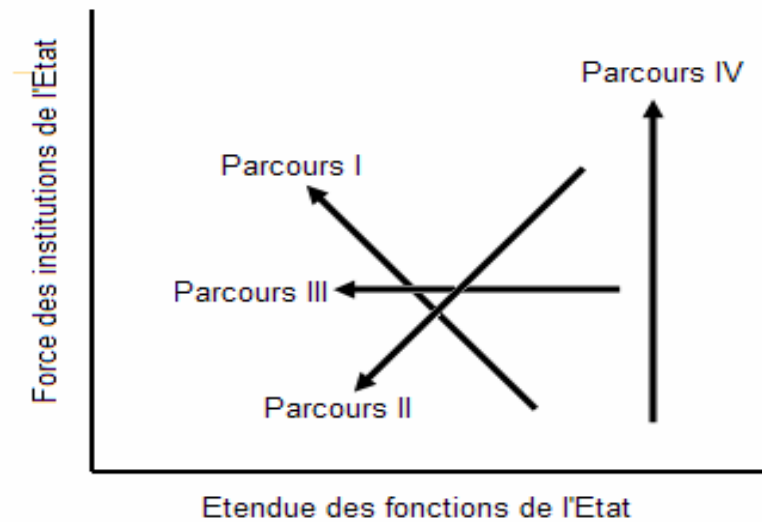
²² CONTE, B., "L'intégration de la dimension institutionnelle dans le processus d'ajustement", http://conte.u-bordeaux4.fr/Enseig/LIc-ecod/docs_pdf/INstitutions.htm.

²³ NORTH, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

²⁴ Lire FUKUYAMA, F., *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, Paris, La Table Ronde, 2004, p.64.

Vu l'effondrement de l'Etat et l'ampleur de la crise économique ainsi que de la pauvreté, des réformes sont indispensables au Congo à la fois pour rétablir l'autorité de l'Etat et pour créer les conditions d'une relance solide de l'économie. Pour juger de la nature des réformes en cours, puisant à nouveau dans l'analyse de F. Fukuyama, il est utile de distinguer entre l'étendue de la capacité (*scope*) des activités de l'Etat, qui renvoient aux différentes fonctions et tâches assumées par lui, et la force (*strength*) du pouvoir étatique, «*c'est-à-dire la possibilité qu'ont les Etats de planifier et d'exécuter leur politique, et d'imposer les lois de façon nette et transparente*»²⁵. Quatre parcours sont possibles en matière de réformes, comme l'indique la figure 3 ci-dessous. Vraisemblablement, c'est le parcours IV que les institutions de Bretton Woods tentent d'imprimer en RDC alors que, dans le contexte actuel, il aurait été préférable de faire progresser les réformes suivant le parcours I, considéré comme l'idéal. A examiner les réformes en cours, elles requièrent, par leur ampleur et délicatesse technique, une certaine capacité institutionnelle pour être correctement appliquées.

Figure 3. Parcours des réformes



²⁵ FUKUYAMA, F., *op. cit.*, p.25.

Les réformes structurelles que le gouvernement congolais est en train de mettre en œuvre ne sont que de première génération en ce qu'elles consistent dans le démantèlement des obstacles et en rétablissement des conditions minimales pour un fonctionnement normal de l'économie. Elles touchent plusieurs domaines : les finances publiques, la monnaie, la fiscalité, la santé, l'éducation, la protection sociale, la justice, l'environnement, l'énergie, le transport, les mines, le développement rural, l'agriculture etc. Comme le souligne Essimbo Numayeme²⁶, «*la particularité des réformes de première génération est de produire des effets à très court terme et non durables. Par conséquent, leur efficacité dépend de la rapidité dans leur mise en œuvre, qui, elle-même, est tributaire des mécanismes décisionnels très souples et simplifiés.*» Rien que pour améliorer par exemple la gestion des finances publiques, on dénombre près d'une dizaine d'exigences :

- a) Le champ d'application du budget général de l'Etat doit être clairement défini et conforme au Manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI. Ce champ doit couvrir les administrations centrales, provinciales et locales ainsi que les opérations de l'Etat financées sur ressources extérieures.
- b) Le pays doit se doter rapidement des textes légaux et réglementaires fixant le statut des budgets annexes, les conditions d'éligibilité à ces budgets, les règles de gestion et les mécanismes de contrôle.
- c) Toutes les dépenses de l'Etat doivent être financées sur des ressources budgétaires. Les opérations extrabudgétaires, en recettes comme en dépenses, sont appelées à disparaître totalement.
- d) Les résultats de l'exécution du budget doivent être très proches des prévisions, aussi bien dans l'ensemble que dans chaque ligne budgétaire ; cette exigence suppose que le gouvernement se conforme aux mécanismes budgétaires garantissant la consommation effective par les services bénéficiaires des crédits mis à leur disposition ; qu'il renforce aux plans humain et matériel les structures travaillant sur les prévisions macroéconomiques ; et qu'il améliore la qualité de la dépense en exécutant correctement les dépenses de lutte contre la pauvreté et en respectant la répartition adoptée.
- e) Les budgets publics et les rapports budgétaires doivent intégrer tous les dons et crédits reçus des bailleurs des fonds bilatéraux et multilatéraux devant financer les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.
- f) Les opérations financières de l'Etat doivent être classées selon une nomenclature budgétaire conforme aux standards internationaux qui permettent de classer les dépenses par nature, par administration et

²⁶ ESSIMBO, N., *op. cit.*, p.

par grande fonction de l'Etat. Cette nomenclature doit faciliter également l'identification des dépenses de lutte contre la pauvreté. Les dépenses de lutte contre la pauvreté doivent être clairement identifiées dans la nomenclature (codification spéciale pour ces dépenses) et correspondre aux priorités définies dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

- g) L'exécution des opérations financières de l'Etat doit être soumise à toutes ses phases à un système de contrôle interne efficace, permettant d'établir leur régularité, matérialité et conformité. Le système de contrôle doit, en conséquence, s'imposer à tous les acteurs de la gestion de la dépense publique et permettre d'individualiser les responsabilités.
- h) Les données budgétaires et bancaires doivent être harmonisées et donner lieu à la publication des rapports de rapprochement.
- i) Les rapports budgétaires (ou Etats de Suivi Budgétaires, ESB) de chaque mois doivent être établis endéans 30 jours tout au plus pour permettre au gouvernement d'opérer des ajustements nécessaires dans la gestion de ses finances. Ces ESB doivent correspondre aux données du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

5. CONCLUSION

Il est vrai que les multiples désarticulations qui caractérisent le fonctionnement de l'économie congolaise exigent de profondes réformes structurelles. De l'avis de certains analystes intéressés à cette question, les réformes de première génération devraient encore se poursuivre pendant au moins 3 ans. Cette poursuite va dépendre du courage et de la volonté politique. Mais il faudra surtout tenir compte des résistances éventuelles aux changements de la part des 'détenteurs de rente de situation', comme l'a suffisamment démontré l'expérience d'implantation à pas de tortue du guichet unique de l'Office de Douanes et Accises (OFIDA) au port de Matadi. La mise en place et l'informatisation du circuit de la chaîne de la dépense publique est un autre domaine où les progrès sont lents. Plus d'une fois, des dépenses se sont effectuées en dehors et même malgré ce circuit. Un adage africain stipule : *«la chèvre ne broute que là où on l'a attachée»*. Les mauvaises habitudes ont encore une vie longue en RDC, précisément à cause de la culture de l'impunité à tous les niveaux en cas des détournements constatés même avec flagrance.

Le «capacity building» est le mot d'ordre au Congo. La communauté des bailleurs de fonds l'a compris puisqu'elle a encouragé la création des agences d'exécution comme le BCECO, l'UCOP, le COPIREP et maintenant le COREMAP, structures responsables respectivement de la gestion des dons

et crédits extérieurs destinés au financement des projets, de la réforme des entreprises publiques et de la passation des marchés publics. Ces structures, placées sous la surveillance financière et technique constante de la Banque mondiale, sont animées par des cadres congolais et des experts internationaux recrutés sur appel des candidatures et rémunérés en conséquence. La création de ces «administrations quasi autonomes» était justifiée au départ par certaines carences institutionnelles et par la nécessité de former quelques îlots de bonne gestion, quitte plus tard à dissoudre ces structures «provisoires» et à transférer leurs compétences à l'administration publique. Les partenaires au développement réussiront-ils un tel pari ?

Kinshasa, mars 2006