

GOUVERNANCE POSTÉLECTORALE ET ENJEUX DE STABILISATION ET DE REDISTRIBUTION EN RDC

par François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye

Abstract

Following a decade of economic regression, the DRC is now at a crossroads. Its government is expected not only to maintain the newly found way to growth but also to face the people's eagerness to share the 'dividends' of being exposed, for so many years, to successive rounds of stabilization and structural adjustment measures. Taking the opportunity of the ongoing experiment with the first majority-elected government in DRC, this paper aims to find out if democracy could blossom with a new elite inclined to political responsibility and economic credibility. The poor handling of the 2008 budget of salaries in the public sector by the National Assembly is an early warning. The paper concludes that it is quite difficult in the short run for the government to offer a satisfactory trade-off between stabilization and redistribution. Furthermore, unless increased external pressures is exerted on the DRC, or unless its government comes up with a radical change in governance, the country appears to be condemned to follow a long and tortuous path before reaching the HIPC point of completion.

1. INTRODUCTION

Bien d'économistes soutiennent que la performance économique dépend en partie des facteurs politiques et institutionnels. Il y en a également qui pensent que certains facteurs politiques peuvent aider à expliquer les différences de performance économique entre les pays¹. La théorie économique des institutions publiques et l'économie politique contemporaine remettent en cause la vision d'un « État bienveillant » : « *L'État n'est pas un 'deus ex machina' qui domine l'économie privée et la régule au nom de l'intérêt général, mais une machine pilotée par le politique, c'est-à-dire par un acteur (...) dont le comportement répond cependant à des objectifs spécifiques* »².

Divers modèles sont postulés pour représenter le comportement des hommes politiques en démocratie. Dans les modèles les plus simples, il est admis que les acteurs politiques n'ont eux-mêmes aucune préférence et ne visent qu'à être élus ou réélus. Pour ce faire, ils vont s'employer à plaire à leur électeur. D'autres modèles partent du principe que les élus prennent au sérieux la politique. Ils vont vouloir ainsi mettre en œuvre un programme reflétant leurs convictions, c'est-à-dire un programme sur la base duquel ils ont fait campagne. Par contre, dans les modèles inspirés d'une vision cynique de la démocratie, on considère que les responsables politiques cherchent à se servir du pouvoir pour s'approprier des rentes, en utilisant notamment les finances publiques aux fins d'enrichissement personnel ou d'extension de l'emprise exercée sur les hommes.

¹ Voir par exemple SIERMANN, C. L. J., *Politics, Institutions and the Economic Performance of Nations*, Cheltenham / Northampton, Edward Elgar Publishing, 1998.

² Voir BÉNASSY-QUÉRÉ, A., COEURE, B., JACQUET, P., PISANI-FERRY, J., *Politique économique*, Bruxelles, De Boeck, 2004.

Dans l'hypothèse où l'État serait dirigé par des hommes politiques ayant pour seul but d'accaparer le pouvoir, ces derniers peuvent susciter l'inflation à l'approche des élections en finançant la création d'emplois et donc l'expansion économique par une émission monétaire. La théorie des cycles conjoncturels électoraux, initiée par William D. Nordhaus³, fait de l'inflation une variable tout aussi cyclique qui dépend en partie de la situation politique. Dans bien de cas, l'alternance au pouvoir des partis politiques idéologiquement opposés tend à accentuer – comme c'est le cas par exemple entre les Démocrates et les Républicains aux États-Unis – le caractère cyclique de l'arbitrage entre l'inflation et le chômage.

La RDC est un pays qui souffre du syndrome d'instabilité du cadre macroéconomique. Elle a connu, pendant plus d'une décennie, la coexistence de l'inflation et un repli important de l'activité économique. Le regain de la croissance intervenue en 2002 n'a été obtenu que grâce à l'exécution, sous l'œil vigilant des institutions de Bretton Woods, de deux programmes successifs de stabilisation qui ont permis de casser l'hyperinflation.

Cependant, entré en fonction en février 2007, le premier gouvernement postélectoral est déjà confronté à la fois à une dégradation avancée des finances publiques et à des revendications salariales en cascade du secteur public. Sur ce dernier point, le climat postélectoral a, en effet, accentué les attentes de la population qui tient aussi à profiter de dividendes des années de croissance accumulée⁴. Il y a là comme un appel implicite lancé au gouvernement pour qu'il substitue à l'arbitrage entre inflation et croissance, une nouvelle alternative incluant la redistribution du revenu. Dans l'entretemps, les dérapages répétés des finances publiques éloignent chaque jour la RDC de l'atteinte du point d'achèvement tant espéré pour un allègement substantiel de sa dette extérieure.

Trois préoccupations essentielles sont soulevées dans cet article :

- 1) Le gouvernement est-il en mesure d'améliorer les conditions salariales pour asseoir sa légitimité postélectorale sans aliéner la crédibilité du pays auprès de ses partenaires au développement ?
- 2) L'exercice de la démocratie peut-il permettre de faire éclore au Congo une classe de dirigeants capables de concilier les privilèges de leur mandat politique avec l'intérêt général ?
- 3) Quelles sont les chances de la RDC à court terme d'améliorer sa gouvernance, condition *sine qua non* d'un appui conséquent des partenaires au développement ?

³ NORDHAUS, W. D., "The political business cycle", *The Review of Economic Studies*, 42, 1975, pp. 169-190.

⁴ Dans son discours-programme au Parlement, le Premier ministre Gizenga n'a-t-il pas réaffirmé le principe de « *partage équitable des richesses du pays entre l'État et les provinces ainsi qu'entre les citoyens* » et aussi, entre autres, « *la justice sociale et la solidarité... en recourant aux politiques appropriées dans le domaine de la fiscalité, du budget, du revenu, des salaires* » ?

Les questions posées donnent lieu à une analyse articulée en quatre points. *Premièrement*, il est apparu opportun de ressortir l'incidence négative de l'inflation – principale manifestation de l'instabilité macroéconomique – sur la croissance en RDC. Ce qui permet de prendre toute la mesure de la nécessité de poursuivre la stabilisation. *Deuxièmement*, une revue de la situation économique récente s'est aussi imposée pour attester de la fragilisation symptomatique du cadre macroéconomique. *Troisièmement*, la configuration du budget des rémunérations 2008 est scrutée pour entrevoir le sens éventuel d'éthique politique et de justice distributive de nouveaux dirigeants élus. Nous avons également cherché à apprécier les marges de manœuvre possibles quant à l'amélioration des rémunérations du secteur public. *Quatrièmement*, il est apparu nécessaire, après la réunion du Groupe Consultatif pour la RDC en novembre 2007, de faire le point des avancées éventuelles sur le front de la gouvernance dont l'amélioration est une préoccupation fondamentale tant pour la refondation de l'économie congolaise que pour la poursuite de l'appui des bailleurs de fonds à la RDC.

2. INFLATION ET CROISSANCE

2.1. Les coûts de l'inflation

L'inflation induit des coûts économiques et sociaux non négligeables. Elle modifie les prix relatifs et fausse l'allocation des ressources. Elle conduit à des redistributions arbitraires des revenus et patrimoines. Et surtout, elle pénalise la croissance en décourageant l'investissement. Les faits observés indiquent invariablement que l'inflation a en effet une corrélation négative avec la croissance économique, et que le coût de l'inflation en croissance perdue est économiquement significatif : une augmentation de 1 point de pourcentage de l'inflation entraînerait une réduction de la croissance économique allant de 0,02 à 0,08 point de pourcentage. Parallèlement, il ressort du bilan des économies en transition, en particulier, que la réduction des taux d'inflation élevés est une condition préalable à la régénération de la croissance. Il serait nécessaire ainsi de ramener l'inflation annuelle au-dessous de 50 % pour que la croissance reprenne⁵.

Le processus inflationniste dans les pays en développement diffère de celui que l'on observe dans les pays industrialisés. Les facteurs d'inflation pertinents observés dans les pays industrialisés sont, à court terme, les fluctuations du taux de change nominal et les variations des prix du pétrole ; l'écart de production et la croissance de la masse monétaire agissent à moyen et long terme. Dans les pays en développement, les facteurs les plus déterminants

⁵ Voir FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, "Hauts et bas de l'inflation : Analyse du bilan de l'après-guerre", *Série des études économiques et financières*, Washington D.C., octobre 1996.

sont le taux de change et la variation de la masse monétaire aussi bien à court terme qu'à moyen et long termes⁶.

2.2. Les épisodes inflationnistes en RDC

L'inflation constitue l'un des problèmes récurrents majeurs de l'économie congolaise. Quels renseignements pouvons-nous tirer quant à ses origines, à son évolution, et surtout à ses effets sur la croissance économique, et à ce qu'il en coûte pour la contenir ? Ces questions préliminaires s'imposent pour apprécier le contexte dans lequel se situe la problématique de la gouvernance postélectorale au Congo.

En RDC, l'accommodement des déficits budgétaires est la cause principale de la croissance monétaire⁷. Selon les époques, diverses circonstances ont conduit aux déséquilibres des finances publiques. Ainsi, les pressions inflationnistes des années 1960 étaient la conséquence de la désorganisation de l'administration publique et des circuits économiques au lendemain de l'indépendance. Les pressions sur les finances publiques résultaient de l'impératif d'une part d'opérer des transferts conséquents de revenus en faveur de la nouvelle classe politique congolaise et, d'autre part, de prendre en charge les augmentations subites des rémunérations distribuées aux militaires et à différents grades et échelons de la Fonction publique⁸.

Jusqu'au milieu des années 1970, les taux d'inflation annuels moyens étaient certes élevés mais inférieurs à 30 %. À partir de 1976, le rythme d'inflation s'est accéléré atteignant par moments des taux à trois chiffres. Le recours accru au seigneurage – perçu comme un moyen facile de procurer des revenus à l'État – constitue la cause fondamentale de la persistance des taux d'inflation élevés. Durant la décennie 1990, l'économie congolaise a fini par basculer dans l'hyperinflation, qui atteignit un taux record de 9.796,9 % en 1994. Cette aggravation de l'inflation était favorisée par le contexte de crise de légitimité politique aiguë, qui a suivi la démocratisation de la vie politique décrétée en avril 1990 par le président Mobutu. La monnaie et la Banque centrale furent instrumentées à outrance pour endiguer l'effondrement d'un régime politique devenu impopulaire. Dans l'entretemps, l'économie elle-même n'eut de cesse de s'effondrer. Le renversement de cette dernière

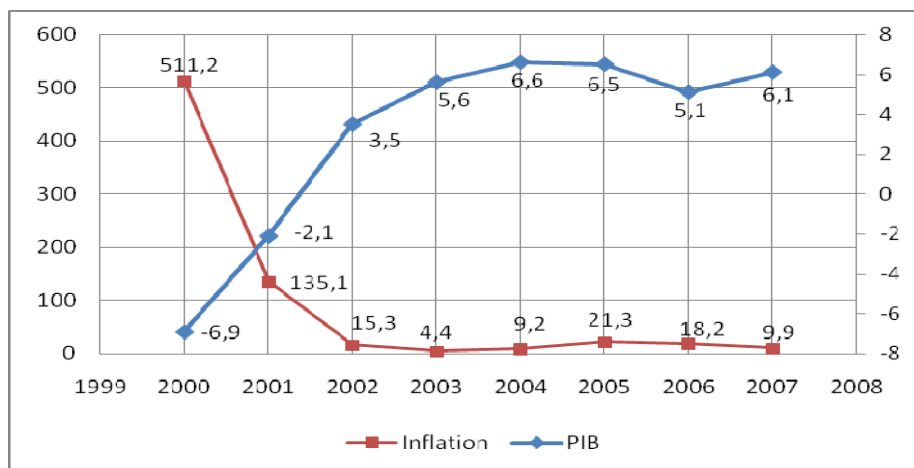
⁶ *Ibid.*, pp. 124-125.

⁷ Une explication alternative de l'inflation congolaise des années 1960-1980 est proposée par MUBAKE MUMEME, M.-V., in *Structures économiques, comportements sociaux et formation des prix : essai d'explication de l'inflation. L'expérience zaïroise 1960-1980*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 1996. L'auteur y défend l'idée « d'une inflation structurelle et de sous-développement, trouvant son origine profonde dans les nombreuses rigidités sectorielles et les différents blocages structurels permanents et cumulatifs à la croissance... Les facteurs monétaires n'ont été que des causes induites d'amplification du processus inflationniste... ».

⁸ Voir à ce sujet, RYELANDT, B., *L'inflation en pays sous-développé. Origines, mécanismes de propagation et effets des pressions inflatoires au Congo, 1960-1969 ; interactions entre phénomènes monétaires et réels*, Paris et La Haye, Mouton, 1970.

tendance est intervenu à partir de l'année 2001 au moment où l'hyperinflation a commencé à être infléchi, comme le montre la figure 1 ci-après.

Figure 1. Croissance économique et inflation en RDC, 2000-2007
(en pourcentage)



Autant la nature monétaire d'une inflation persistante est reconnue, autant les moyens pour combattre celle-ci passent par l'éradication des causes premières de l'expansion monétaire elle-même. Ce précepte quasi universel peut paraître très simple à appliquer. Dans le cas spécifique de la RDC, les faits observés attestent, cependant, qu'il ne peut y avoir de maîtrise durable de l'inflation sans la manifestation d'une volonté politique tenace pour prétendre remettre de l'ordre dans les finances publiques et, surtout, pour mettre la Banque Centrale à l'abri des injonctions du politique. À défaut de s'être imposé librement une gestion disciplinée des finances publiques, le pays s'y est vu contraint, en 2001-2006, à l'occasion de l'exécution – sous l'œil vigilant des institutions de Bretton Woods – deux programmes successifs de stabilisation, le PIR et le PEG⁹. C'est ce qui a permis de casser l'hyperinflation en la ramenant drastiquement de 511 % en 2000 à 15,8 % en 2002 et 4,4 % en 2003, et de renouer avec des taux de croissance positifs après plus d'une décennie.

3. LE CHEMIN 'TORTUEUX' DE LA STABILISATION

Les résultats globalement satisfaisants atteints avec l'exécution du PIR, de fin mai 2001 à fin mars 2002, ont permis à la RDC d'atteindre le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Cela lui a également ouvert la voie au bénéfice de l'équivalent de 580 millions de DTS, au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC), à l'effet d'appuyer la mise en œuvre du

⁹ PIR = Programme Intérimaire Renforcé ; PEG = Programme Économique du Gouvernement.

PEG qui a suivi. Sur les six revues du PEG, programmées par les services du FMI pour s'échelonner de septembre 2002 à mars 2005 avant tout décaissement, le Conseil d'administration de celui-ci n'a autorisé que quatre décaissements dans ce délai. Le cinquième décaissement est intervenu péniblement après le report de la revue correspondante. L'accès à la sixième tranche de la FRPC n'a pas eu lieu, le programme ayant été suspendu en fin mars 2006 pour cause de dérapages croissants dans la gestion des finances publiques et de la monnaie. Le taux d'inflation, qui était ramené à 4,4 % en 2003, s'était mis à regrimper : il est passé successivement à 9,2 % en 2004 et 21,3 % en 2005 avant de retomber à 18,2 % en 2006 et à 9,9 % en 2007. Parallèlement à cette évolution, le taux de croissance du PIB réel a connu un tassement en 2004-2005 avant de reculer en 2006 pour enfin remonter en 2007, comme indiqué sur la figure 1.

D'avril à décembre 2006, le gouvernement avait tenté d'exécuter, sous la surveillance du FMI et sans appui financier de ce dernier, un programme autonome de stabilisation dénommé « Programme Relais de Consolidation (PRC) », destiné à encadrer la gestion macroéconomique durant la phase finale de la transition politique. L'exécution du PRC fut un échec, ses principaux repères quantitatifs et structurels n'ayant pas été respectés aux échéances de fin septembre et fin décembre 2006. Du reste, au lendemain des élections générales organisées dans les derniers mois de 2006, la situation économique et financière du pays n'est plus saine. Le nouveau gouvernement issu de la majorité présidentielle hérite alors d'un déficit cumulé des finances publiques de 27 milliards de francs congolais, rien que pour les mois de janvier et février 2007.

En mai 2007, le gouvernement soumet au FMI un nouveau programme-test devant couvrir la période de mai à décembre 2007. Ce programme, connu sous l'acronyme de « PSSF » (pour Programme Suivi par les Services du FMI) n'a pas été concluant. L'économie congolaise est de nouveau confrontée, à partir de fin octobre 2007, à de sérieuses perturbations des finances publiques. Entre novembre et décembre 2007, le déficit budgétaire est passé de 28,4 milliards à 33,4 milliards de francs congolais, résorbant de ce fait les excédents cumulés antérieurement. Le déficit consolidé du secteur public s'est situé à 26,8 milliards de francs (dont 19,8 milliards du plan de trésorerie de la Banque Centrale) pour l'année 2007, contre 56 milliards de francs congolais en 2006. La résurgence des pressions budgétaires à partir de fin octobre 2007 a favorisé à son tour la reprise de l'inflation. Au 31 janvier 2008, le taux d'inflation annualisé s'est situé à 15,8 % contre 9,9 % en 2007.

4. UN DILEMME DE CRÉDIBILITÉ EXTÉRIEURE ET DE RESPONSABILITÉ POSTÉLECTORALE

4.1. Les enjeux en présence

Depuis le PIR et le PEG, la RDC aspire à l'atteinte du point d'achèvement, qui lui permettra de bénéficier de l'annulation de plus de 9 milliards de dollars américains de sa dette extérieure, évaluée à 11 milliards de dollars américains à fin décembre 2007. La principale conditionnalité est bien sûr d'être en programme avec les institutions de Bretton Woods. Ce qui comporte les exigences consacrées : i) de consolider la stabilité macroéconomique ; ii) d'exécuter de manière satisfaisante une première tranche annuelle du Document pour la Croissance et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DCSRP) adopté en juin 2006 ; iii) d'améliorer la qualité de la dépense publique ; et iv) de promouvoir le développement des services dans les secteurs prioritaires (santé, éducation, protection sociale, etc.).

Avant d'engager les discussions pour la conclusion éventuelle d'un nouveau programme d'ajustement avec le FMI, la RDC doit encore satisfaire à un certain nombre de préalables. Un temps d'observation de trois mois lui est accordé pour donner la preuve de l'amélioration de la gestion macroéconomique, ainsi que de la mise en œuvre des réformes structurelles convenues en février 2008. La présentation du dossier RDC au Conseil d'administration du FMI, en juin 2008, est liée à ces deux conditions essentielles.

D'après la mission du FMI, qui a séjourné à Kinshasa du 17 au 26 février 2008, les résultats de la mise en œuvre du PSSF sont très mitigés. D'importants indicateurs monétaires et budgétaires n'ont pas été respectés du fait de dépassements des dépenses publiques. En attendant l'aboutissement des discussions sur un programme triennal, le gouvernement doit se fixer de nouveaux objectifs et des mesures structurelles pour renforcer la gestion des finances publiques. Comme quoi, la gouvernance continue à se dresser en principal obstacle sur le chemin vers le point d'achèvement.

En février 2007, lors de la présentation du Programme économique du gouvernement au Parlement, le Premier ministre Antoine Gizenga, issu de la majorité présidentielle, s'est engagé à poursuivre non seulement les objectifs du DSCRP mais également à œuvrer pour l'exécution des « cinq chantiers » du Président de la République, qui s'articulent sur l'emploi, les infrastructures, la santé, l'éducation, l'électricité et l'eau. Ces axes prioritaires insérés dans le Programme du gouvernement 2007-2011 avaient été dévoilés par le Chef de l'État lui-même, à l'occasion de son discours d'investiture en décembre 2006.

Élu au suffrage universel, le Président Joseph Kabila caresse probablement l'espoir de se représenter prochainement devant les électeurs. La matérialisation de ses « cinq chantiers » créerait des conditions favorables pour lui. Il demeure que cet espoir est en partie tributaire du *deal* conclu avec les Chinois : l'octroi de gisements miniers en échange de la réalisation des

infrastructures et autres ouvrages à caractère social. Le prêt chinois annoncé de plus de 5 milliards de dollars américains semble pourtant soulever des vagues notamment au FMI dont une récente mission de travail s'est prononcée en ces termes : « *La mission a évalué les retombées macroéconomiques et financières probables de grands projets d'exploitation minière et d'infrastructure social sur le point d'être achevés, encore que certains éclaircissements soient nécessaires* »¹⁰.

Le problème fondamental sous-jacent soulevé par les partenaires traditionnels de la RDC est que l'État congolais ne doit pas garantir un emprunt qui serait contracté à des conditions non concessionnelles. L'affectation dudit prêt au financement des infrastructures et ouvrages sociaux n'est pas de nature à générer les ressources nécessaires au remboursement. Tout porte à croire que la probabilité de conclure un nouveau programme économique avec le FMI risque de s'éloigner avec un traitement non satisfaisant de ce fameux « dossier du prêt chinois ».

S'agissant de préoccupations en matière de gestion des finances publiques et de composition des dépenses, la mission du FMI précitée a considéré que « *la masse salariale de par son ampleur risque d'exclure des dépenses prioritaires en biens et services et des investissements financés sur ressources intérieures* ». En clair, cette institution financière internationale voudrait faire remarquer que le moment n'est certes pas à l'amélioration de la répartition du 'gâteau', mais d'abord à s'atteler à son accroissement avant de songer à mieux le partager ultérieurement !

Est-ce aussi l'avis des fonctionnaires et agents de l'État, qui attendent des jours meilleurs depuis que les programmes de stabilisation n'ont cessé de défiler dans ce pays ? Quelle est l'attitude des dirigeants politiques au sujet des crédits budgétaires affectés aux rémunérations ?

4.2. Le budget des rémunérations 2008 : une pomme de discorde

Les prévisions du budget des rémunérations renseignées pour l'exercice 2008 s'établissent à de 324,8 milliards de francs congolais contre 338,9 milliards en 2007, ce qui représente une diminution de 4,2 % par rapport aux prévisions de l'exercice précédent. Le budget des rémunérations soumis au FMI est de 481,9 milliards de francs congolais pour un effectif total de 1.021.213 personnes. La ventilation par grand secteur apparaît dans le tableau 1 ci-dessous.

¹⁰ FMI, "Déclaration de la mission des services du FMI en République démocratique du Congo", *Communiqué de presse*, 26 février 2008.

Tableau 1. Budget des rémunérations 2008

Ventilation par grand secteur

LIBELLE	MASSE ANNUELLE	MASSE MENSUELLE	EFFECTIF
<i>Institutions politiques et Assimilés</i>	66.429.338.173	5.535.778.181	12.475
Institutions	63.327.492.405	5.277.291.034	10.278
Assimilés	3.101.845.768	258.487.147	2.197
<i>Administration</i>	325.892.553.305	27.157.712.775	734.936
Personnel civil actif	311.887.902.942	25.990.658.579	537.470
Personnel civil retraité	3.556.352.711	296.362.726	119.958
Personnel militaire inactif	10.448.297.652	870.691.471	77.508
<i>Personnel militaire et policier</i>	89.596.391.252	7.466.365.938	273.802
FARDC (Forces armées)	59.387.226.857	4.948.935.571	170.000
PNC (Police nationale)	30.309.164.395	2.517.430.366	103.802
Total	481.918.282.730	40.159.856.894	1.021.213

Source : Ministère du Budget de la RDC.

Jamais un budget des rémunérations n'a été entouré d'autant de récriminations salariales que celui de l'exercice 2008. L'intersyndicale du secteur public, les différentes organisations professionnelles (des médecins, du personnel paramédical, des enseignants des écoles primaires, secondaires et professionnelles, des professeurs d'universités, etc.) ont appelé leurs membres respectifs à des arrêts de travail, qui se sont multipliés depuis novembre 2007. Bien que le gouvernement ait tenté de concilier les points de vue sur le budget des rémunérations 2008, le bouillonnement du front social se poursuit. Le manque d'application à ce jour du barème salarial arrêté par le « Protocole de Mbudi » constitue la principale pomme de discorde. Ce Protocole a été négocié du temps du gouvernement de la transition. Le nouveau gouvernement issu de la majorité présidentielle se défend, comme son prédécesseur, de ne pouvoir commencer à appliquer ledit « barème de Mbudi », faute de ressources suffisantes.

En novembre 2007, les discussions entre une commission interministérielle et l'Intersyndicale du secteur public ont achoppé sur des questions additionnelles ayant trait notamment à l'uniformisation du barème appliqué à Kinshasa sur l'ensemble du territoire national, à l'harmonisation du cadre organique de l'administration publique, au contrôle de la chaîne de la dépense, en particulier de la paie, pour dégager des crédits additionnels susceptibles d'être affectés à l'amélioration des conditions salariales. En dépit du protocole d'accord, intervenu après deux mois d'intenses concertations, l'application du premier palier du « barème de Mbudi » tarde à se concrétiser¹¹. Il en est de même de l'uniformisation du barème actuel sur l'ensemble du pays.

¹¹ Le « barème de Mbudi » prévoit d'octroyer au Secrétaire général – le grade le plus élevé de l'administration publique – l'équivalent d'un salaire mensuel de 2.800\$. L'huissier situé au plus bas de l'échelle recevrait l'équivalent de 280\$. Ce qui représente une tension salariale de 1 à 10.

Quant aux négociations entamées avec le gouvernement par les différentes associations des professeurs d'universités, elles ont permis de dégager, sur des lignes budgétaires 'fourre-tout', une enveloppe de 18 milliards de francs congolais afin d'être réaffectée à l'amélioration des rémunérations de cette catégorie de personnel. Une répartition entre le corps professoral et le corps scientifique fut consacrée dans un protocole parrainé par le Ministre de l'enseignement supérieur et universitaire. Curieusement, ce dernier mandaté par le gouvernement ne reconnaît plus l'existence des 18 milliards de francs précités. Le gouvernement promet, toutefois, de revoir la situation salariale des professeurs et des assistants à l'occasion d'un prochain collectif budgétaire !

Le gouvernement se défend pour le moment de n'être pas en mesure de revoir le budget des rémunérations 2008 au motif de préserver la crédibilité du pays face à ses partenaires au développement, qui tiennent à la bonne gouvernance. Les récriminations salariales dans le secteur public soulèvent cependant un problème fondamental d'éthique politique et de justice distributive dans le chef des responsables élus. C'est ici le lieu d'emprunter à Agnès Bénassy-Quéré et à ses co-auteurs cette proposition générale et testable : *« L'idée selon laquelle les décideurs publics se dépouillent au lendemain de leur élection de toute préoccupation étrangère au service de la volonté générale ne résiste pas à l'analyse. Elle néglige, d'abord, le fait que la vie démocratique ne consiste pas à élire ceux qui occupent des offices publics, pour leur laisser ensuite la responsabilité de servir au mieux l'intérêt général, en rendant compte de leur action au terme de leur mandat : les préférences variées des citoyens s'expriment en continu sur toute une série de sujets, et les politiques doivent en tenir compte. Elle ignore, ensuite, que le politique est nécessairement partagé entre l'éthique de la responsabilité, qui fait effectivement de lui un serviteur de l'intérêt général, et l'éthique de la conviction, qui lui impose de rendre compte devant ses mandants de la conformité de son action à ses engagements. Elle oublie enfin qu'en régime démocratique les responsables préparent leur réélection »¹².*

Dans le contexte spécifique de la RDC, la configuration du budget des rémunérations 2008 constitue un test grandeur nature de la proposition précédente. Le tableau 2 ci-après provient d'un document, daté du 16 février 2008, que le gouvernement avait soumis aux services du FMI. Une analyse attentive de la configuration de ce budget fait ressortir des discordances des chiffres assez troublantes. D'abord, le total de la masse salariale annuelle affiché est de 481,9 milliards de francs congolais alors que la somme des différents montants par secteur – vérifiée par nous – n'est que de 406,3 milliards de francs congolais, soit un écart réel de quelque 75,6 milliards de francs correspondant à 15,7 % de la masse annuelle. Ensuite, l'effectif officiel affiché est de 1.021.213 unités contre 887.613 unités que donne la sommation, soit un excédent de 133.600 unités correspondant à 13,1 % de l'effectif

¹² BÉNASSY-QUÉRÉ, A. e. a., o. c., Bruxelles, De Boeck, 2004, pp. 89-90.

communiqué. Des erreurs aussi criantes cachent mal les intentions réelles des services techniques de la partie congolaise.

Confronté aux réclamations d'aménagement de la masse salariale, le pouvoir tend souvent à se réfugier derrière la contrainte que présentent les grandes masses affectées aux différents secteurs. Par exemple, il est facile de faire croire, à partir des chiffres du tableau 2, que le secteur de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP) s'adjuge déjà 25,3 % de la masse salariale annuelle pour un effectif qui correspond à 24,5 %. Par contre, apparemment, la Primature n'atteint même pas 1 % tant en termes de masse salariale que d'effectif. Que dire alors de l'Assemblée nationale – autorité budgétaire ultime – qui se taille 4,8 % du budget des rémunérations 2008 pour un effectif seulement de 0,3 % du total ! En plus, il est de notoriété publique que les députés nationaux jouissent chacun d'un traitement mensuel de 6.000\$, contre par exemple 500\$ pour un professeur ordinaire d'université. Les mêmes « Honorables » et « Élus du peuple » viennent d'être gratifiés chacun d'un véhicule 4 x 4 pimpant neuf !

Tableau 2. Budget des rémunérations 2008
Ventilation par grand secteur

SECTEUR	MASSE ANNUELLE	EFFECTIF	PART DU BUDGET en %	PART DE L'EFFECTIF en %
Présidence de la République	6.642.265.187	1407	1,4	0,1
Primature	3.271.181.892	253	0,7	0,0
Assemblée Nationale	23.321.786.931	3256	4,8	0,3
Sénat	6.705.611.455	989	1,4	0,1
Gouvernement (ministres et cabinets)	7.861.680.175	1600	1,6	0,2
Pouvoir Judiciaire	15.524.966.765	2773	3,2	0,3
Service National	427.851.823	1765	0,1	0,2
Commission Prép. Grands Lacs	108.899.855	26	0,0	0,0
Délégation Francophonie	60.598.692	22	0,0	0,0
Haute Autorité des Médias	793.886.102	63	0,2	0,0
CENI	413.886.102	63	0,1	0,0
Chancellerie/Cabinet	95.700.000	31	0,0	0,0
Délégation MONUC	204.914.370	101	0,0	0,0
Cour des Comptes	996.108.824	126	0,2	0,0
EPSP	121.957.642.675	249929	25,3	24,5
ESU	23.076.291.980	32623	4,8	3,2
RST	4.566.425.082	8696	0,9	0,9
Santé	33.854.429.015	52477	7,0	5,1
Agriculture	8.354.288.796	14033	1,7	1,4
DGM	2.308.530.006	5327	0,5	0,5
ANR	7.203.386.634	7871	1,5	0,8
Budgets Annexes	30.828.372.874	32375	6,4	3,2
Diplomates	4.120.080.000	539	0,9	0,1
Retraités et Rentiers	3.556.352.711	119958	0,7	11,7
Inactifs de l'Armée	10.448.297.652	77508	2,2	7,6

FARDC	59.387.226.857	170000	12,3	16,6
PNC	30.209.164.395	103802	6,3	10,2
Total officiel	481.918.282.730	1.021.213	100,0	100,0
Total réel	406.299.826.850	887613	84,3	86,9
Écart dégagé	75.618.455.880	133.600	15,7	13,1

Source : Ministère du Budget de la RDC.

L'analyse précédente tend à démontrer que la classe politique – toutes tendances confondues – voit dans le mandat électif une occasion de s'octroyer d'abord des avantages catégoriels en dépit de la situation dans laquelle vit la population. Le tableau 3 ci-après fournit un éclairage supplémentaire en matière d'écarts de rémunérations.

Tableau 3. Salaire mensuel moyen et tension salariale

CATÉGORIES	SALAIRE MENSUEL MOYEN (en \$)	TENSION SALARIALE
Primature	2155	1
Haute Autorité des Médias	2100	1
Cour des Comptes	1318	2
Diplomates	1274	2
Assemblée Nationale	1194	2
Sénat	1130	2
CENI	1095	2
Pouvoir Judiciaire	933	2
Gouvernement (ministres et cabinets)	819	3
Présidence de la République	787	3
Commission Prép. Grands Lacs	698	3
Chancellerie/Cabinet	515	4
Délégation Francophonie	459	5
Délégation MONUC	338	6
Budgets Annexes	159	14
ANR	153	14
ESU	118	18
Santé	108	20
Agriculture	99	22
RST	88	25
EPSP	81	26
DGM	72	30
FARDC	58	37
PNC	49	44
Service National	40	53
Inactifs de l'Armée	22	96
Retraités et Rentiers	5	436

Source : Nos calculs à partir des données du tableau 2.

Les masses salariales renseignées dans le tableau 2 sont trop englobantes pour faire des comparaisons utiles entre secteurs et entre différentes catégories professionnelles. Par exemple, sous l'intitulé

« Primature » figurent tous ceux qui travaillent au cabinet du Premier ministre. Bien que rendant imparfaitement les inégalités, les rémunérations mensuelles moyennes ont été calculées par nous, puis reconverties en dollar américain, au taux de 500FC pour 1\$EU utilisé par le gouvernement dans ses propres prévisions budgétaires 2008. Prenant en compte uniquement le personnel actif, il apparaît que la tension salariale implicite est de 1 à 53 entre la plus haute rémunération mensuelle moyenne (2154\$ à la Primature) et la plus basse rémunération (40\$ au Service National). Des professions qui devraient mériter une certaine considération sociale, sont quasiment au bas de l'échelle :

- Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU) :	118\$
- Santé :	108\$
- Recherche Scientifique et Technologie (RST) :	88\$
- Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) :	81\$
- Direction Générale des Migrations (DGM) :	72\$
- Police Nationale Congolaise (PNC) :	49\$

Au total, l'exercice démontre qu'il était possible de réaménager le budget des rémunérations 2008 sans devoir prendre le risque de perturber le cadre macroéconomique convenu avec le FMI. Deux solutions se présentent au pouvoir politique. Premièrement, il aurait pu envisager de réduire les disparités en ramenant la tension salariale existante de 1 à 53, à une tension par exemple de 1 à 10. La masse salariale ainsi dégagée ferait alors l'objet d'une répartition entre les catégories professionnelles en rapport avec leur utilité sociale. La difficulté résulterait du procédé à utiliser pour déterminer l'utilité sociale de chaque catégorie professionnelle.

Deuxièmement, un contrôle sérieux des effectifs rémunérés par l'État aurait aidé à dégager des sommes qui peuvent être réaffectées suivant le même principe énoncé ci-dessus. Cependant, de tels contrôles sont irrégulièrement et superficiellement effectués, malgré quelques résultats probants en matière de récupération des fonds indûment décaissés pour la paie des agents et fonctionnaires de l'État. La maîtrise des effectifs demeure à ce jour sans véritable solution. Les contrôles initiés finissent toujours par s'arrêter, d'une part, parce qu'ils se déroulent dans conditions jugées désagréables par les contrôlés et, d'autre part, parce leur suppression ôterait à certains gestionnaires des crédits leur niche de rentes procurées par les gonflements d'effectifs.

5. GOUVERNANCE ET QUALITÉ DE LA CROISSANCE

5.1. Le dilemme efficacité-équité

Il est un fait généralement admis que la croissance ne corrige pas spontanément les inégalités sociales qui peuvent l'accompagner. En somme, il est supposé que les fruits de la croissance iraient d'abord aux riches et, dans un second temps, que les pauvres finiraient par en bénéficier par effet de 'ruissellement' ou de 'percolation' au fur et à mesure que le rythme d'accumulation du capital physique des riches s'intensifierait. En d'autres

termes, les pauvres toucheraient les dividendes de la croissance uniquement de façon indirecte. Au cours des deux dernières décennies, l'argument avancé notamment par la Banque mondiale était que tous les membres de la communauté seraient mieux lotis si la production nationale était d'abord maximisée puis redistribuée. Dans le cas contraire, l'État ne pourrait que redistribuer la pauvreté.

Mais la question pertinente pour la plupart des pays en développement est de savoir : au bout de combien de temps le phénomène de *trickle-down* se produit-il et dans quelle mesure atteint-il les pauvres ? Ceci est d'autant vrai que la période d'attente peut être humainement inacceptable et politiquement irresponsable. Comme le rappelle C. Ehrhart¹³, lorsqu'elle résulte uniquement des mécanismes de marché, la croissance bénéficie en général proportionnellement plus aux riches qu'aux pauvres parce que les premiers ont des avantages inhérents dans une économie de marché.

Rendre la croissance plus favorable aux pauvres, nécessite des politiques axées directement sur la répartition du revenu national. Dans la plupart de pays en développement, la résistance politique aux mesures de redistribution rendrait improbable le succès de cette approche si elle était appliquée à une grande échelle. Lorsque les forts profitent plus que les faibles de la croissance, les exigences d'équité sont plus fortes aussi. « *Par ailleurs, prélever sur la croissance pour corriger les inégalités qu'elle génère tend à affaiblir la croissance en diminuant les incitations et en alourdissant les coûts; enfin, ne pas corriger ces inégalités menace la stabilité sociale sans laquelle toute croissance durable est impossible* »¹⁴. Dès lors, il faut trouver un point d'équilibre, optimum à la fois économique et social entre ces contraintes contradictoires. C'est ce genre de dilemme auquel la RDC fait face actuellement.

5.2. Concilier la stabilisation et la redistribution

Maintenir la croissance de l'économie congolaise, retrouvée depuis 2002, passe nécessairement par la voie étroite de la stabilisation pour restaurer les équilibres macroéconomiques – interne et externe – et de l'ajustement structurel pour accroître l'efficacité dans l'allocation des ressources productives. Or les programmes exécutés dans ce sens, de 2001 à 2007, ne sont pas perçus comme ayant contribué à une diminution significative des inégalités entre différentes catégories de personnes ou de régions du pays. Cela est attesté implicitement d'un côté par la montée des exigences pour l'amélioration des conditions salariales du secteur public et, de l'autre côté, par des demandes des provinces pour une rétrocession plus accrue des ressources en leur faveur,

¹³ EHRHART, C., "Croissance, redistribution et lutte contre la pauvreté : l'évolution non linéaire de l'approche de la Banque mondiale", Travaux de recherche du CEMAFI, 2004/14, août 2004.

¹⁴ NASSE, Ph., "Redistribution et croissance dans une économie en transition", *Pour une croissance et une société équitables*, Quatrième session du Forum franco-vietnamien, Hochiminh Ville, 10-11 septembre 2003.

conformément à l'esprit de la décentralisation édictée par la nouvelle constitution du pays. Face aux deux exigences précitées, il y a un arbitrage – certes limité mais faisable – qui peut être négocié entre la stabilisation et la redistribution, en améliorant tant la gouvernance économique que la gouvernance locale concernant la gestion des finances publiques, les allocations budgétaires et leur utilisation.

En particulier, s'agissant des ressources rétrocédées aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, les prévisions étaient de 40,1 milliards de francs congolais en 2007, soit 2,9 % des dépenses publiques et 0,8 % du PIB. Les recettes effectivement rétrocédées en 2007 se chiffrent à 46,1 milliards de francs, soit un taux d'exécution de 114,8 %. Pour l'exercice 2008, les prévisions des recettes à rétrocéder aux EAD s'élèvent à 337,9 milliards de francs représentant 19 % des dépenses publiques ou 5,8 % du PIB. Le budget de l'État 2008 prévoit ainsi d'accroître de 741,8 % les recettes rétrocédées aux EAD. Ce serait là une avancée remarquable si ces ressources étaient à la hauteur des besoins de développement des provinces et effectivement mises à leur disposition. Les provinces exigent cependant, en vertu d'une nouvelle disposition constitutionnelle, que leur soient rétrocédés 40 % des recettes, y compris celles provenant des matières imposables locales. Les provinces riches en ressources naturelles réclament indirectement de disposer d'une manière substantielle de leurs richesses naturelles. Sur le fond, leurs revendications sont défendables, mais elles comportent formellement le risque de fragilisation de la solidarité nationale en défaveur des provinces moins loties. Il n'empêche qu'apparaît, par le biais de la question des ressources naturelles, la nécessité de voir l'État congolais entreprendre, dans les meilleurs délais, des politiques axées sur une gestion rigoureuse de ces ressources et induire une répartition équitable du revenu national.

L'exploitation des ressources minières par exemple est porteuse de grands espoirs de développement. « *Le secteur minier congolais pourrait, en dix ans, rapporter 20 à 25 pour cent du PIB et un tiers du montant total des recettes fiscales* »¹⁵. Dans le passé, les mines étaient le moteur de l'économie congolaise. Mais au fil des ans, comme on le sait, les recettes et autres retombées du secteur n'ont pas été utilisées d'une manière rationnelle ou durable, « *en grande partie du fait de graves problèmes de gouvernance dans le secteur* »¹⁶. En dépit de l'activisme de la relance post-conflit qui s'est emparé du secteur minier, l'exploitation forte décriée des ressources naturelles – minières et forestières – continue d'être accaparée à des fins personnelles au détriment de la population¹⁷.

¹⁵ BANQUE MONDIALE, "République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance", octobre 2007, p. 8.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Voir par exemple : BERKE, C. e. a., *Les ressources naturelles en République démocratique du Congo. Un potentiel de développement ?*, Frankfurt am Main, KfW Entwicklungsbank & Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, avril 2007 ; DEBROUX, L., HART, T., KAIMOWITZ, D., KARSENTY, A., TOPA, G. (éds.), "La forêt en République Démocratique

La mise en phase du vaste potentiel naturel de la RDC avec les possibilités de croissance d'une part, et les besoins d'amélioration du niveau de vie de la population d'autre part, fait de l'exploitation des ressources naturelles le moteur tout désigné du développement. Il est indispensable cependant que la gouvernance soit améliorée pour pallier les insuffisances liées particulièrement au manque d'appareil d'État, à la faiblesse des administrations publiques et au climat défavorable aux affaires. Dans le secteur minier, les objectifs visés seraient d'accroître les recettes fiscales minières, de créer un cadre juridique approprié, de maximiser la contribution du patrimoine minier en réformant et restructurant les entreprises parapubliques, de renforcer les capacités des institutions de tutelle, d'améliorer les conditions des exploitants artisanaux ainsi que les conditions sociales et environnementales dans les zones minières. La réalisation d'un programme coûterait environ 200 à 400 millions de dollars en fonction du caractère prioritaire des actions à entreprendre¹⁸.

La justesse du diagnostic en matière de gouvernance est reconnue par le gouvernement lui-même, qui, pour y remédier radicalement, s'est doté d'un « Contrat de Gouvernance » pluriannuel à exécuter aux plans politique, administratif, sécuritaire et judiciaire, économique et local. Cette vision est partagée par les principaux bailleurs de fonds auxquels les grands axes d'intervention dans le cadre du Contrat de Gouvernance ont été soumis, lors du Groupe Consultatif organisé par la Banque Mondiale pour la RDC à Paris, du 29 au 30 novembre 2007.

À ce jour, la Banque mondiale finance pour 120 millions de dollars américains, par le biais du Programme de Compétitivité et Développement du Secteur Privé (PCDSP), les axes de la gouvernance relatifs à : i) l'amélioration du climat pour les investissements (33,6 millions) ; ii) la réforme des entreprises publiques (71,7 millions) ; iii) la promotion des initiatives pour le développement économique au Katanga (7,7 millions). Le reste du montant sert à couvrir notamment les frais de gestion du programme qu'exécute le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP). Ce dernier pourra bénéficier incessamment d'un financement additionnel de 60 millions de dollars américains, destinés au renforcement des volets « amélioration du climat des investissements » pour 36,2 millions de dollars) et « réforme des entreprises publiques » pour 21 millions de dollars américains.

Le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) s'est engagé formellement à accompagner les efforts du gouvernement congolais en matière de gouvernance par le recentrage de ses propres activités à travers un programme indicatif de 365,3 millions de dollars sur l'horizon 2007-2011. Ce montant est réparti comme suit : gouvernance politique (186,7 millions) ; gouvernance administrative (46,1 millions) ; gouvernance judiciaire et sécuritaire (29,9 millions) ; gouvernance économique (24,6 millions) ;

du Congo Post-conflit : Analyse d'un Agenda Prioritaire", Rapport collectif par des équipes de la Banque mondiale, du CIFOR et du CIRAD, 2007.

¹⁸ BANQUE MONDIALE, "République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance", *op. cit.*, p. 9.

décentralisation et gouvernance locale (58,5 millions). Un budget de 2 millions de dollars est affecté à la coordination et la gestion du Programme de Gouvernance appuyé par le PNUD.

En 2007, le gouvernement a mis en place une commission chargée de revisiter les conventions minières signées pendant la période de guerre civile et la transition politique afin d’y apporter, le cas échéant, les amendements des clauses jugées léonines. Après plusieurs mois d’attente et de spéculation, la commission précitée vient de livrer ses conclusions à l’opinion sur les 60 contrats miniers ayant fait l’objet d’analyse. *« Nombreux sont ceux qui pensent que ce rapport final de la Commission n’a nullement été à la hauteur des attentes... Car, loin d’apporter une nette lumière sur tous les faits soulevés par le ministre au lancement en juin 2007 des travaux de la commission de revisitation des contrats miniers, le rapport s’est révélé limité, évasif à bien d’égards. Alors que tout le monde s’attendait à ce que le gouvernement précise enfin l’opinion sur ce qu’il entend faire de tous les contrats et conventions – 60 au total – soumis à l’examen critique de la commission. Beaucoup n’hésitent donc pas à dire que la commission est passée bien à côté de la plaque. Elle a raté son objectif. Une belle occasion de se rattraper après une si longue attente d’un rapport qui paraît obsolète au regard de l’évolution récente des faits sur terrain ... La commission n’est pas allée jusqu’au bout de sa logique pour dégager les vrais problèmes des contrats et conventions mis en examen. »*¹⁹

6. CONCLUSION

Après plus d’une décennie de décroissance, l’économie congolaise est aujourd’hui à la croisée des chemins. Elle doit non seulement se maintenir sur la voie de la croissance récemment retrouvée, mais aussi faire face à une certaine impatience de la population à vouloir cueillir les ‘dividendes’ des années dites de stabilisation doublée d’ajustement structurel. L’impatience et l’espoir sont d’autant pressants que le contexte postélectoral du pays en a fourni le prétexte aux électeurs pour prétendre à de nouvelles conditions de vie.

Généralement, le résultat de la compétition électorale est censé induire les dirigeants à œuvrer pour l’intérêt général. Cela dépend du sens de responsabilité et d’éthique politique. Les gouvernants politiquement responsables sont soumis à une contrainte de réélection et tendent à avoir un horizon court. Ils s’investissent alors dans la recherche des voies et moyens pour mettre en œuvre au moins leurs programmes électoraux. En RDC, la première expérience d’un gouvernement majoritaire postélectoral peut donner à vérifier si la démocratie est un terrain fertile pour l’éclosion d’une classe dirigeante éprise de sens de responsabilité politique et de crédibilité économique. Les premières indications quant au traitement du budget des rémunérations 2008 laissent présager du contraire.

¹⁹ *Le Potentiel*, 22 mars 2008.

Subsidiairement, il y a, à court terme, un arbitrage certes difficile à réussir entre la stabilisation et la redistribution, l'exercice entrepris ici a démontré qu'il était possible de réaménager le budget des rémunérations 2008 sans devoir prendre le risque de perturber le cadre macroéconomique convenu avec le FMI. Les fractions en présence cherchent à obtenir du gouvernement des bénéfices tangibles. Les rapports de force n'étant pas les mêmes, ceux qui disposent du pouvoir d'instruire la confection du budget et d'en répartir les crédits s'adjugent pour eux une portion congrue, tandis que les coûts macroéconomiques correspondants – déficits publics, inflation et érosion monétaire – sont à répartir sur l'ensemble de la population. Dès lors, à moins de pressions extérieures plus accrues ou d'un changement radical en matière de gouvernance, la RDC semble condamnée à poursuivre encore un long chemin tortueux avant l'atteinte du point d'achèvement dans le cadre de l'initiative PPTE.

Kinshasa, avril 2008