

L'EXPÉRIENCE DU DÉVELOPPEMENT AU CONGO-KINSHASA : BILAN ET PERSPECTIVES

Adélard KASESHI
Mulenge, Docteur en
Économie.
Professeur à
l'Institut Supérieur
du Commerce de
Bandundu.
Actuellement Vicaire
épiscopal du Diocèse
d'Evry en France.
ade.kas@hotmail.fr

Introduction

Dans un contexte d'optimisme sur l'émergence d'une nouvelle Afrique, les acteurs de développement, tant nationaux qu'internationaux, se sont donné un nouveau défi : faire accéder les pays africains, surtout ceux qui sont situés au Sud du Sahara, au rang des pays émergents, voire développés d'ici la fin du 21^e siècle. Leurs espoirs se fondent entre autres sur des taux de croissance positifs, quasi ininterrompus, que le continent noir a enregistrés depuis le début de ce nouveau millénaire et ce, après ce que d'aucuns ont appelé la « décennie du chaos » (1991-2001). Ces taux de croissance sont générés principalement par la vente des matières premières et l'aide internationale, accordée dans le cadre de l'Initiative Pays Pauvres très Endettés (Initiative PPTE).

En effet, l'Initiative PPTE fut lancée en 1996 pour juguler la crise de la dette qui menaçait le système financier international et bloquait le moteur de la croissance des pays du Sud. Il s'agit donc de rendre soutenable, via l'annulation d'une partie des créances publiques, le fardeau de l'endettement des pays qui acceptent de mener des réformes structurelles internes en suivant les critères de la bonne gouvernance édictés par les bailleurs de fonds. Ceux qui parviennent au point d'achèvement, phase finale du dispositif, bénéficient d'une réduction de la dette en valeur actuelle nette qui peut aller jusqu'à 90% ou plus. Ces mesures ont eu un double avantage : elles ont permis, tour à tour, aux pays riches d'augmenter le montant de leur aide publique au développement (APD) en épurant des créances douteuses, et aux pays bénéficiaires, de desserrer la ceinture de la dette afin d'orienter les fonds générés par les annulations de dette vers les investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures de transport.

Le principe d'augmenter les volumes de l'APD fut entériné en 2002, à la conférence de Monterrey au Mexique, par les Nations Unies, les institutions financières internationales et l'OMC. Pour lier le geste à la parole, les pays de l'Union européenne s'étaient engagés à augmenter leur aide pour la passer de 0,33% de leur PNB en 2002 à 0,39% en 2006. Même les États-Unis, considérés généralement comme le maillon faible en la matière, avaient décidé d'augmenter de moitié, en trois ans à partir de 2003, leur aide qui n'était, jusqu'alors, que de 0,1% de leur PNB. Quant aux annulations, la France et le Canada ouvrirent la voie en annulant carrément certaines de leurs créances bilatérales. Le G7 leur avait emboîté le pas, en juin 2005, en décidant d'effacer 40 milliards de créances multilatérales auprès des institutions financières internationales, Banque mondiale, FMI, Banque africaine de développement¹.

Le Consensus de Monterrey a même trouvé écho dans les travaux de Jeffrey Sachs qui soutient que l'aide internationale massive est la solution-clé pour sortir les pays pauvres du « piège de la pauvreté ». Cet économiste estime, dans son ouvrage intitulé « *The End of Poverty* » publié en 2005, que si les pays riches accordaient aux pays pauvres 195 milliards de dollars annuellement d'ici 2015, la pauvreté pourrait être totalement éradiquée de la terre à l'horizon 2025². Sa position s'enracine dans le consensus des années 1960 qui reposait sur l'hypothèse selon laquelle la plupart des économistes du développement estimaient que l'aide allait contribuer au financement de l'investissement et avoir un impact direct et immédiat sur la croissance. Cette optimisation des ressources était supposée entraîner un accroissement des revenus et donc, une amélioration des conditions de vie de la population bénéficiaire de l'aide. D'où l'« équation » suivante : **D = A = I = C = R**³. Ainsi pour soutenir l'effort de développement dans les pays pauvres, il suffit d'augmenter l'aide car **Plus d'aide = plus d'investissement = plus de croissance = plus de réduction de la pauvreté**.

C'est dans ce contexte général que s'inscrit le projet du gouvernement congolais, baptisé « La révolution de la modernité », qui vise à faire de la RD Congo un pays émergent et développé respectivement à l'horizon 2030 et 2050. Le pays compte sur la coopération avec les institutions financières internationales, et ce, dans le cadre de l'Initiative PPTE, pour atteindre cet objectif.

Mais avant de rêver légitimement d'un avenir meilleur, il convient de revisiter l'expérience du développement des cinquante dernières années, dans notre pays, pour essayer de comprendre pourquoi elle a été une succession d'échecs alors que, sous d'autres cieux, les pays du Sud-Est asiatique ont démontré que le développement est possible.

1 Sylvie BRUNEL, « L'Afrique dans la mondialisation », in *Documentation française*, n° 8048, 2005, p. 12.

2 Jeffrey SACHS, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press, 2005.

3 Développement = Aide = Investissement = Croissance = réduction de la pauvreté.

Ainsi le constat général d'échec nous permet d'approfondir la réflexion sur les vrais déterminants d'une stratégie de développement à même d'aider le pays à échapper au piège du sous-développement.

L'objectif de cet article est de sortir le développement des ornières dans lesquelles il s'est enfoncé depuis les années des indépendances africaines. Pour ce faire, nous nous proposons de démontrer que le développement ou le sous-développement des pays s'explique par l'existence des institutions fermées ou ouvertes, c'est-à-dire l'ensemble des règles, normes et valeurs communes qui incitent les comportements et les pratiques des agents tant publics que privés. En conséquence, l'aide internationale et les ressources naturelles jouent donc un rôle secondaire.

Les institutions sont dites fermées et prédatrices lorsqu'elles favorisent la concentration du pouvoir politique et économique dans les mains d'une minorité d'individus qui cherchent à sauvegarder à tout prix leurs intérêts personnels. À cette fin, la petite élite au pouvoir établit des barrières institutionnelles qui restreignent les libertés ainsi que les droits politiques et économiques fondamentaux de la majorité de citoyens. Ces restrictions inhibent la créativité, l'innovation et l'esprit d'entreprise des exclus du système en place. Par conséquent, les institutions fermées et prédatrices génèrent des inégalités profondes qui provoquent des tensions et des conflits récurrents qui menacent, à leur tour, la société de désordre. Or, dans le désordre, le développement est difficile, voire impossible.

Les institutions sont qualifiées d'ouvertes et incitatives lorsqu'elles incluent tous les acteurs, en mobilisant l'intelligence collective de la société et en favorisant la construction d'une vision commune de l'intérêt général. Elles ont le mérite de favoriser les droits de propriété, le respect des contrats, la liberté d'entreprendre dans le domaine politique et dans le domaine économique, la liberté de penser, de réfléchir, de critiquer et la libre concurrence afin que tous les agents puissent profiter des opportunités pour investir, produire et innover. Finalement, les institutions ouvertes soutiennent la croissance à long terme et le progrès technique, indispensables à la modernisation des structures sociales et économiques. Elles sont donc propices à l'émergence d'une dynamique interne de développement.

Dès lors, cet article met en évidence le besoin, pour la RD Congo et les autres pays africains, de se doter des institutions ouvertes et incitatives s'ils veulent rejoindre le club de pays émergents ou développés. Ainsi, je me propose de survoler l'expérience du développement au Congo démocratique pour montrer qu'elle a été une succession d'échecs. Ce bilan me poussera ensuite à identifier les causes profondes de ces échecs. Enfin, dans la conclusion, j'esquisserai quelques conditions pour l'émergence des institutions ouvertes et incitatives comme le déterminant le plus important du développement au XXI^e siècle.

1. L'expérience du développement au Congo est une succession d'échecs

En 2010, la RD Congo⁴ a célébré, comme d'ailleurs dix-sept autres pays africains situés au Sud du Sahara, son jubilé de cinquante ans d'indépendance. Si l'on compare l'état du pays entre ces deux dates, on constate que le niveau de développement s'est considérablement détérioré. En effet, la RD Congo était, en 1960, le deuxième pays le plus industrialisé du continent africain après l'Afrique du Sud. Son développement économique reposait essentiellement sur une agriculture productive et un secteur minier très dynamique. Le Congo belge figurait parmi les colonies les plus urbanisées et prolétarisées d'Afrique avec respectivement à peu près 22% de la population vivant en ville et 40% de la population active mâle salariée et 60% des enfants allaient à l'école primaire⁵.

Le succès enregistré par le Congo belge à la fin de la décolonisation peut être imputé à la politique de modernisation et de dynamisation de l'économie congolaise entreprise par le colonisateur au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Pendant cette période, on voit apparaître, quoique timidement, des institutions politiques et économiques qui commencent à s'ouvrir pour inclure les colonisés et leurs besoins fondamentaux dans l'effort de développement.

En matière des performances économiques, le Congo rivalisait avec certains pays du Sud-Est asiatique de l'époque, à l'instar de la Corée du Sud. Jean-Jacques Arthur Malu-Malu⁶ observe qu'en 1962, la RD Congo et la Corée du Sud étaient quasiment au même niveau de développement : même produit intérieur brut (PIB), estimé à 2 milliards de dollars US, et même nombre d'habitants. Mais trois décennies plus tard, la Corée du Sud avait réussi à échapper au piège du sous-développement, avec un PIB qui s'élevait à environ 375 milliards de dollars tandis que le Congo-Kinshasa s'était enfermé dans le piège de la pauvreté, avec un PNB qui n'était que de 6 milliards de dollars et une dette extérieure qui se chiffrait à 18 milliards de dollars en 1997. Le même auteur constate, en s'appuyant sur une étude réalisée par la Banque mondiale en octobre 1997, que le PIB de la RD Congo équivalait, en 1997, à celui de 1958 alors que la taille de la population congolaise avait triplé entre 1958 et 1997, passant de 15 millions d'habitants à plus de 45 millions. Du coup, le revenu par habitant a diminué dans des proportions effroyables, passant de 377 dollars en 1956 à 120 dollars en 1997⁷. Ce décrochage de l'économie congolaise est confirmé par le tableau d'analyse des régimes de croissance en Afrique réalisé par Jean-

4 Dans cet article, le lecteur retiendra que le royaume Kongo, l'État indépendant du Congo, le Congo belge, le Zaïre, le Congo-Kinshasa, le Congo-Zaïre sont des appellations qui désignent un seul et même pays, reconnu actuellement sous le nom de RD Congo.

5 David VAN REYBROUCK, *Congo. Une histoire*, Paris, Actes Sud, 2012, pp. 256-257.

6 Jean-Jacques Arthur MALU-MALU, *Le Congo-Kinshasa*, Paris, Karthala, 2002.

7 Jean-Jacques Arthur MALU-MALU, *Le Congo-Kinshasa*, Paris, Karthala, 2002, p. 254.

Claude Barthélemy qui relève, dans le cas du Congo démocratique, une croissance moyenne de - 1,7%, un PIB par habitant moyen qui a chuté de 700 \$ en 1950 à 300 \$ en 1990. Le nombre de pics de croissance est, constate-t-il, de zéro sur l'ensemble de la période d'observation⁸.

La situation macro-économique s'est considérablement empirée pendant la période de turbulence (1990-2002) marquée par la suspension de la coopération internationale, l'échec de la Conférence Nationale Souveraine (CNS : août 1991 – décembre 1992), les pillages de 1991 et 1993, la rébellion de l'AFDL (1996-1997), la fin de la deuxième république (17 mai 1997) et l'économie de guerre (1998-2002) qui a conduit à la partition du pays ainsi qu'aux pillages et/ou à l'exploitation illégale des ressources naturelles comme en témoignent les différents rapports du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RD Congo⁹. La conjonction de tous ces facteurs a entraîné la faillite totale de l'économie nationale si l'on en croit le mauvais état de principaux indicateurs macroéconomiques et sociaux rapportés par Gaston Mutamba Lukusa : la RD Congo a enregistré, de 1997 à 2000, un recul du PIB et du revenu par tête d'habitant, estimés en dollars américains de 1987. Le PIB est passé entre ces deux dates de 5,8 milliards de dollars à 5,4 milliards de dollars, soit une baisse de 7,4%. Quant au revenu par tête d'habitant, il a chuté de 123 dollars américains à 108 dollars. En clair, chaque Congolais disposait de 0,3 dollar par jour, ce qui est en-dessous du seuil de la pauvreté fixé par la Banque mondiale à 1 dollar. Pendant la même période, les prix se sont envolés, enregistrant un taux d'inflation annuel moyen de 212,4%¹⁰, ce qui a aggravé la misère sociale.

Si l'on observe l'évolution du marché du travail congolais, la situation est catastrophique. Elle est caractérisée par la destruction des emplois, la faiblesse des revenus salariaux et l'effritement du pouvoir d'achat. À en croire le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté de 2005, l'emploi représentait en 2000 à peine 2% de la population totale, 4% de la population active et 8% de la population active masculine contre respectivement 8%, 18% et 35% en 1958¹¹. La détérioration des conditions de l'emploi a eu des conséquences néfastes sur le pouvoir d'achat des ménages. En effet, le problème des salaires n'a jamais constitué une préoccupation majeure de différents

8 Jean-Claude BARTHÉLEMY, « Clubs de convergence et équilibres multiples : comment les économies émergentes ont-elles réussi à échapper au piège du sous-développement ? », in *Revue d'économie du développement*, n°1, 2006, pp. 5-44.

9 Voir : - Nations Unies, *Nouveau rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC*, New York, 23 octobre 2003 ;

- Nations Unies, *Rapport final au Conseil de Sécurité de l'ONU du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la RDC*, New York, 16 octobre 2002.

10 Gaston MUTAMBA Lukusa, *Redresser l'économie du Congo-Kinshasa. Bilan et conditionnalité*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 116.

11 Ministère du Plan, *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (Draft n° 02 pour discussion)*, Kinshasa, 2005.

gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance. Il suffit de rappeler que l'ancien Code du Travail, qui datait de 1967, n'a été réformé qu'en septembre 2002, c'est-à-dire après trois décennies et demi, et ce, malgré les bouleversements économiques, politiques et sociaux intervenus pendant cette même période.

Quelles que soient les réformes de la politique salariale, les travailleurs congolais n'ont jamais réussi à satisfaire les besoins fondamentaux à partir de leurs revenus salariaux. À titre d'exemple, avant le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) était fixé, à en croire les chiffres donnés par Richard Ngub'Usim Mpey-Nka, à 0,86 Z, soit 0,20 \$. En 1983, année de l'entrée en vigueur des PAS, il est monté à 10 Z, soit 2 \$. La CNS avait plafonné le SMIG à 250 FC pour le huissier de la Fonction Publique. Mais cette décision est restée lettre morte comme la CNS elle-même. Il fallait donc attendre 2002 pour que le Conseil National du Travail (CNT) le fixe à 335 FC, soit à peine 1 \$ par jour pour 26 jours. Les autorités de la transition post-conflit (2003-2006) n'ont pas osé toucher à ce dispositif car leurs préoccupations étaient ailleurs : garantir leurs intérêts personnels au sommet de l'État. C'est encore le CNT qui s'y est penché pour tenter de calmer la grogne sociale suscitée par la flambée des prix de matières premières en 2008. C'est alors que le SMIG a été revu à la hausse : 1.680 FC, soit 3 \$, payable en deux tranches : 1.120 FC (2,5 \$) dès juillet 2008 et la totalité en janvier 2009¹².

Avec de tels salaires modiques, perçus irrégulièrement, le pouvoir d'achat des ménages ne peut que s'effriter considérablement. D'aucuns parlent de « sida social » pour désigner, non sans ironie, ce « salaire insuffisant difficilement acquis ». Pour survivre dans ces conditions, la population recourt au fameux « article 15 de la Constitution zaïroise » qui stipule : « Débrouillez-vous, vous êtes chez vous »¹³, avec toutes les implications que cela comporte en termes d'enrichissement illicite, facile et sans cause. Le DSRP de 2005 évalue à 19.871.347 le nombre de personnes travaillant dans l'économie informelle, soit 72% de la population en âge actif selon les données du Bureau International du Travail (BIT) à Kinshasa. La même source estime à 6.566.400, le nombre de personnes en âge actif mais n'ayant aucune activité, soit 24% de la population totale.

Il en découle que l'économie informelle a infiltré tous les secteurs de l'économie formelle, allant de l'agriculture aux mines, en passant par l'éducation, la santé, l'emploi, l'immobilier, le commerce et l'admi-

12 Richard NGUB'USIM Mpey-Nka, « Salaire et emplois en R.D. Congo. À propos des assises du Conseil National du Travail (Kinshasa, 25 mars – 5 avril 2008) », in *Congo-Afrique* (mai 2008), n° 425, pp. 341-353.

13 Il s'agit d'un article imaginaire qui n'était pas écrit dans la loi fondamentale zaïroise. Celle-ci ne contenait que 14 articles écrits qui n'étaient pas du tout connus des Zaïrois par rapport au dernier article inventé par l'imaginaire collectif. À ce propos, voir : Bruno LAUTIER, *L'économie informelle dans le tiers monde*, Paris, La Découverte, pp. 31-32.

nistration publique. Elle est devenue l'affaire de tous, car ses acteurs proviennent de toutes les couches et milieux sociaux : cadres et ouvriers, hommes et femmes, jeunes et vieux s'y côtoient. Toutefois, en dépit de sa créativité et de son dynamisme qui apportent des revenus additionnels à la plupart des ménages, l'économie informelle n'a pas empêché l'accroissement de la misère de la population. La pauvreté multidimensionnelle et complexe, qui lamine le Congo, a continué à augmenter au fur et à mesure que l'informel gagnait du terrain au détriment de l'économie formelle en décadence. À en croire l'Analyse Participative de la Pauvreté en RD Congo (APP), 90% de ménages congolais sont pauvres, et classifiés comme suit :

- Les 3% 'très pauvres' sont décrits comme absolument démunis, et comprennent beaucoup de populations considérées comme vulnérables.
- Les 57% 'pauvres et fragiles' sont décrits comme ménages qui ont entamé un processus de détérioration progressive.
- Les 30% 'pauvres mais stables' sont décrits comme ménages moyennement pauvres et comprennent ceux qui luttent mais restent productifs.
- Les 10% 'non pauvres' peuvent être décrits comme ménages productifs et comprennent ces ménages qui sont riches¹⁴.

Somme toute, il convient de concéder qu'après cinquante ans d'indépendance, les réussites ont été partielles mais la misère générale. La RD Congo accuse un niveau de développement inférieur à celui des années 1960, ce qui constitue un échec avéré de l'expérience du développement.

2. Où va le Congo ?

Pour tenter d'impulser une nouvelle dynamique de son économie, la RD Congo s'est engagée, depuis 2002, sur le chemin des réformes structurelles profondes. Celles-ci ont été imposées par les institutions financières internationales comme contrepartie de l'éligibilité du pays à l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés. Le Congo-Kinshasa a atteint, non sans peine, le point d'achèvement en 2010, ce qui lui a valu l'effacement de 10 milliards de dollars de dette. Quoi qu'il en soit, les réformes entreprises ont permis entre autres d'assainir l'environnement macroéconomique, d'améliorer le climat des affaires et de réduire le déficit infrastructurel. D'où les résultats remarquables enregistrés durant presque toute une décennie, et particulièrement depuis 2010 avec une croissance moyenne de 7%, une maîtrise de l'inflation autour de 2% en moyenne et un glissement quasi nul du taux de change (0,1%),

14 Ministère du Plan. Unité de Pilotage du Processus d'Élaboration et de Mise en Œuvre de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté « UPPE-SRP », *Analyse Participative de la Pauvreté en RDC*, Rapport National, Kinshasa, Décembre 2005, p. 7.

un produit brut par habitant qui a doublé entre 2005 et 2012 pour s'établir à 485 dollars par an¹⁵. Selon les experts du FMI, la croissance de l'économie congolaise devrait se poursuivre dans le court et moyen terme pour atteindre une croissance à deux chiffres en 2016.

Ces perspectives des taux de croissance positifs ont fait renaître une lueur d'espoir qui alimente déjà des prédictions sur l'avenir du Congo. En effet, certaines études estiment que, même avec un taux de croissance annuelle de 5%, la RD Congo retrouverait en 2060 son niveau de développement de 1960, c'est-à-dire un siècle après son indépendance¹⁶. D'autres travaux projettent que le Congo atteindrait en 2040 le niveau du PNB par habitant de 1960 qui s'élevait à 450 dollars, mais à condition que le taux de croissance réel soit de 13% et la croissance démographique reste à 3% sur l'ensemble de la période¹⁷. Le gouvernement congolais, par le canal de son ex-premier ministre, Augustin Matata Ponyo, s'est lancé aussi dans cet exercice en estimant, lors du premier forum économique international qui s'est tenu à Kinshasa du 6 au 7 juin 2013, que la RD Congo deviendrait un pays émergent en 2030 et en 2050, il figurerait parmi les puissances économiques mondiales avec un niveau élevé de développement. Dans le même ordre d'idée, le PNUD renchérit, dans son rapport national sur le développement humain 2014 de la RD Congo, présenté le 26 février 2015, que le Congo démocratique peut devenir un pays émergent dans 13 ans¹⁸.

3. Les raisons de douter

S'il est vrai qu'une croissance élevée ou à deux chiffres, cumulée sur plusieurs générations entraîne de profondes transformations sociétales, nous restons cependant dubitatif quant à la plausibilité de ces prédictions sur l'avenir du Congo, car notre histoire est riche d'enseignements. D'abord, ce n'est pas la première fois que les potentialités naturelles de la RD Congo incitent certains observateurs ou chercheurs à des prédictions qui se sont toujours avérées fausses ex post. Qu'il suffise de rappeler, à la suite d'Isidore Ndaywel, qu'en 1888, Paul Otlet affirmait que, dans un siècle, « Boma, Léopoldville, Banana et Matadi deviendraient les New York, les Chicago et les Washington du continent africain ». En 1926, Paul Salkin lui emboîtait le pas en imaginant un « Congo dans cent ans » doté d'infrastructures remarquables, avec un chemin de fer « transcongolais », reliant notamment Coquilhatville (Mbandaka) à Léopoldville (Kinshasa). En 1960, Lumumba pensait faire du Congo « le centre de rayonnement de l'Afrique tout entière ». Quant à Mobutu, il

15 Sabine CESSOU, « Transition à haut risque en république démocratique du Congo », in *Le Monde diplomatique*, n° 753, décembre 2016, pp. 6-7.

16 Pascal BONIFACE, *La géopolitique. Les relations internationales*, Paris, Eyrolles, 2011, p. 104.

17 Adolphe MUZITO, cité par David van Reybrouck, *Op.cit.*, p. 546.

18 Ce rapport est disponible sur l'internet : www.cd.undp.org

voyait déjà le Congo devenir un pays développé en 1980 dans le cadre de l'Objectif 80 qu'il s'était fixé lui-même¹⁹. Nul besoin de statistiques fouillées pour démontrer qu'aujourd'hui le Congo-Kinshasa compte parmi les pays les plus pauvres de notre planète ; ses grandes villes sont de véritables camps de concentration de la misère et de l'insalubrité publique; ses infrastructures de transport, toutes catégories confondues, sont tellement rudimentaires qu'il ne vaut même pas la peine de les comparer à celles du pays de l'Oncle Sam. En 1980, le Zaïre n'était pas un pays développé ; au contraire, il était en faillite et mis sous-tutelle des institutions de Bretton Woods. S'est-on déjà demandé sérieusement pourquoi ces prédictions ne se sont jamais réalisées ?

3.1. La fragilité de la croissance

Notre scepticisme sur le décollage économique du Congo au cours de cette première moitié du XXI^e siècle se renforce au regard des fondamentaux de cette croissance dont tout le monde se gargarise la gorge. En effet, les taux de croissance positifs enregistrés depuis le début de ce nouveau millénaire reposent essentiellement, au Congo comme dans les autres pays africains, sur des fondamentaux économiques très fragiles, en l'occurrence l'aide extérieure et les ressources naturelles. Celles-ci ont le principal défaut de trop dépendre des facteurs exogènes comme la géopolitique internationale, la géostratégie des grandes puissances économiques et l'évolution des cours mondiaux des matières premières. L'effondrement actuel des cours de l'or noir rend suffisamment compte de la fébrilité des économies pauvres et dépendantes. En effet, depuis que ces cours sont passés en dessous de 40 dollars en 2016 alors qu'ils étaient au-delà de 100 dollars entre 2011 et 2014, les pays pétroliers, qui construisent leurs hypothèses de croissance sur le prix de l'or noir sur le marché mondial, connaissent des difficultés budgétaires majeures. C'est le cas de l'Algérie, le Nigeria, le Tchad, le Gabon, le Congo-Brazzaville, l'Angola, la Russie, le Venezuela, et j'en passe. La RD Congo, dont la santé économique dépend principalement du secteur minier (cuivre et cobalt), est un pays très fragile à cause de sa dépendance excessive aux aléas de la conjoncture internationale. Tous ces pays ne maîtrisent pas leur horizon temporel, dominé par un flot d'incertitudes, pour la simple raison que les cours des matières premières échappent totalement au contrôle des décisions nationales. Tant que l'actuelle division internationale du travail assignera, aux pays pauvres, le rôle d'exportateurs de matières premières et d'importateurs de biens manufacturés, il leur sera difficile d'inscrire les dynamiques de croissance sur le long terme d'autant plus que la détérioration des termes de l'échange, c'est-à-dire

¹⁹ Isidore NDAYWEL È NZIEM, « Le Congo et le bon usage de son histoire », in *La mémoire du Congo. Les temps colonial*, Bruxelles, Éditions Snoeck, 2005, pp. 29-30.

le rapport entre le prix des produits exportés et le prix des produits importés, fausse la répartition des fruits de la coopération Nord-Sud : il y aura toujours des gagnants et des perdants.

Par ailleurs, l'autre aspect de la fragilité de la croissance est lié à sa nature même car elle désigne un phénomène quantitatif, technique et mesurable qui est circonscrit dans l'espace (biens et services) et dans le temps (une période donnée). Les perspectives de croissance sont limitées *de facto* parce que les ressources naturelles dont elles dépendent sont, elles aussi, limitées, c'est-à-dire non renouvelables. Par conséquent, la croissance indéfinie est difficilement concevable dans un monde fini et clos. Même le fait qu'un pays soit bourré de ressources naturelles incommensurables, ne garantit ni la croissance ni le développement. Car on ne peut pas expliquer le développement ou le sous-développement uniquement à partir du capital physique dont dispose un pays. Si le pétrole a joué un rôle positif dans le développement des États-Unis d'Amérique et de l'Angleterre, il est loin d'en faire autant pour le Nigeria, le Gabon, le Congo-Brazzaville, l'Angola, l'Algérie ou pour les pays arabes du Proche-Orient et du Moyen Orient. La RD Congo a beau jouir de la réputation internationale d'être un « scandale géologique », elle a tout le mal du monde à construire sa prospérité à partir de son énorme potentiel de développement. Dans les pays précités, les ressources naturelles sont même à l'origine des conflits et des guerres qui engendrent l'anarchie et le désordre.

3.2. La fragilité de l'aide

La fragilité de la croissance n'est pas seulement liée à l'évolution des cours des ressources naturelles mais aussi aux incertitudes inhérentes à l'impact macroéconomique de l'aide internationale et aux ambiguïtés de la coopération qui fonde la politique d'aide. En effet, si dans les pays dits émergents, le miracle asiatique semble vérifier, à quelques nuances près, l'hypothèse d'une corrélation positive entre aide et investissement, entre investissement et croissance et entre croissance et réduction de la pauvreté, celle-ci ne résiste pas à l'épreuve des faits en ce qui concerne les autres pays pauvres, en général, et ceux de l'Afrique au Sud du Sahara, en particulier. En Afrique, il paraît évident qu'au niveau sectoriel, l'aide a un impact positif incontestable, notamment dans le progrès de la vaccination, de l'extension de la scolarisation et dans la construction des infrastructures de base comme les routes, ponts, barrages, hôpitaux, écoles, universités, etc.

Toutefois, on ne peut pas affirmer, nonobstant des ambitieux projets financés çà et là (éléphants blancs), que l'aide ait facilité le changement des sociétés bénéficiaires dans leur ensemble. Si l'aide a un impact limité, voire nul ou négatif, sur le développement, c'est à cause, entre

autres, de sa fongibilité car celle-ci peut avoir pour effet l'accroissement ou le maintien de dépenses publiques dans un tout autre domaine que celui dans lequel l'aide a été affectée. Un gouvernement peut détourner l'aide vers ses propres projets qu'il juge juteux parce qu'ils génèrent des ressources au bénéfice de l'enrichissement de l'élite au pouvoir. Ainsi, l'aide peut engendrer certaines distorsions comme le syndrome hollandais, l'effet d'éviction sur l'épargne ou la fiscalité nationale. Elle peut aussi agir négativement sur le développement institutionnel et sur les incitations sous forme des conditionnalités économiques et politiques imposées par les bailleurs de fonds. Au bout du compte, à cause de sa fongibilité, l'aide ne garantit pas la croissance à long terme.

L'autre faiblesse de l'aide est liée à notre modèle de coopération internationale qui est déséquilibré et qui organise des relations unilatérales et asymétriques selon la loi du plus fort. En effet, dans la relation de l'aide, c'est le donateur, considéré comme fort, qui décide de tout. Par exemple, le volume espéré de l'aide (0,7%), le volume réellement transféré, les objectifs, les conditionnalités économiques et politiques, les critères de sélectivité des pays bénéficiaires, les critères d'évaluation, ou les critères d'annulation des dettes. Le bénéficiaire, considéré comme faible, est maintenu dans une position de demandeur-receveur-consommateur. Il n'a pas de choix dans la relation d'aide : ou il coopère et reçoit l'argent ; ou il ne coopère pas et ne reçoit rien ; ou il respecte les conditionnalités et la coopération se poursuit ou il ne les respecte pas, et la coopération est suspendue voire rompue. Dès lors, les relations d'aide organisent une coopération déséquilibrée qui se fait toujours en faveur de celui qui détient le pouvoir sur le marché et dans les institutions internationales comme l'exprime l'adage populaire : la main qui donne est toujours au-dessus de celle qui reçoit. Il s'agit donc d'une coopération à somme nulle où il y a des gagnants et des perdants.

Dans ces conditions, l'aide internationale ne garantit pas la croissance à long terme car elle incite les pays bénéficiaires à la dépendance plutôt que de les encourager à se doter de leurs propres capacités productives, ciment d'une dynamique interne de développement. C'est cette dépendance que dénoncent William Easterly et Dambisa Moyo qui, dans leurs ouvrages respectifs²⁰, pensent que l'aide internationale joue un rôle néfaste dans le processus de développement car elle corrompt et sape les institutions locales en démobilisant les gens de leurs responsabilités.

Enfin, l'inefficacité du modèle de coopération économique qui régit les relations Nord-Sud est imputable aux approches économiques qui le fondent. Selon Joseph Stiglitz, leur grande faiblesse réside dans le fait qu'elles appréhendent « le développement comme un problème

20 - William EASTERLY, *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, Paris, Éditions d'organisation, 2006 ;

- Dambisa MOYO, *L'Aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, JC Lattès, 2009.

technique appelant des solutions techniques -de meilleurs algorithmes de planification, de meilleures politiques commerciales et de fixation des prix, de meilleurs cadres macroéconomiques. Elles ne cherchent pas à pénétrer très profond dans la société et ne croyaient pas qu'une telle approche soit nécessaire. Les lois de l'économie étaient universelles : les courbes de l'offre et de la demande et les théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être s'appliquent aussi bien en Afrique et en Asie qu'en Europe et en Amérique du Nord. Ces lois scientifiques ne sont rattachées ni à une époque ni à un lieu. »²¹ Autrement dit, elles ont oublié d'ouvrir la boîte noire des sociétés pour descendre dans leurs couches « géologiques » afin d'analyser d'autres déterminants du développement économique, notamment : les institutions politiques et économiques. Ces facteurs sont idiosyncrasiques, c'est-à-dire propres à chaque pays.

3.3. La dominance des institutions fermées et prédatrices

Les chances que le Congo-Kinshasa relève le défi de l'émergence ou du développement au cours de ce siècle s'amenuisent sensiblement quand on observe l'évolution de son histoire politique et économique qui a toujours été marquée par la dominance des institutions fermées et prédatrices. Déjà à l'époque précoloniale, le Royaume Kongo (1483-1665) avait raté de prendre le train de la modernité à cause des institutions politiques et économiques absolutistes, conçues pour enrichir la petite élite de la cour royale et ses partenaires portugais et hollandais au détriment des sujets de sa majesté, réduits en esclaves et commercialisés en tant que tels. Ce juteux business a nourri les convoitises et luttes intestines qui ont fini par emporter la monarchie.

Cette logique de l'exploitation de la main-d'œuvre locale fut poursuivie et amplifiée par la colonisation belge (1885-1960) qui avait mis en place des règles juridiques contraignantes qui enfermaient l'indigène dans un statut de mineur, privé de droit et de liberté. Cette façade institutionnelle avait pour objectif le pillage des richesses du sol et du sous-sol congolais en imposant aux autochtones des travaux forcés, punitions physiques, impôts et autres taxes arbitraires. Là encore, le capital humain et le capital physique ont été exploités pour enrichir une minorité de colonisateurs belges qui contrôlaient le pouvoir et les richesses.

Comme à l'époque précoloniale, nous sommes toujours en présence des institutions absolutistes et fermées qui excluent les autochtones de la vie politique et économique. De ce fait, elles ne les incitent pas à profiter de nouvelles opportunités technologiques apportées par l'industrialisation naissante afin d'entreprendre un travail productif. Au contraire,

²¹ Joseph E. STIGLITZ, « Vers un nouveau paradigme pour le développement », in *L'économie politique*, n° 5, Paris, 2000, p. 11.

utilisés comme des machines, les colonisés devaient fuir les villes pour échapper aux humiliations de tout genre. Ce contexte colonial, miné par la peur, la méfiance et la violence, a constitué un obstacle majeur à la construction d'un projet étatique, capable de garantir l'intérêt général et d'organiser le vivre-ensemble. Au contraire, les institutions fermées ont alimenté les tensions, les conflits et le désordre.

Après l'indépendance, la même logique s'est poursuivie mais avec des acteurs différents. Cette fois, c'est la petite élite congolaise au pouvoir, soutenue peu ou prou par les acteurs internationaux, qui va ruiner le pays en s'accaparant de tous les pouvoirs en vue de l'enrichissement personnel, laissant de côté le service du bien commun. Entre 1965 et 1997, les autorités de la deuxième république ont inventé toutes sortes d'institutions politiques totalitaires et fermées qui ont fini par générer des institutions économiques prédatrices dont la finalité consistait à garantir les intérêts particuliers des gouvernants au détriment des besoins fondamentaux des citoyens en matière d'éducation, de santé, de logement et de nourriture. La plus célèbre de ces institutions fermées, qui ont démantelé les droits de propriété, demeure la zaïrianisation décrétée le 30 novembre 1973. Celle-ci consistait à transférer à des nationaux les propriétés des expatriés. Les nouveaux acquéreurs étaient pour la plupart des personnes proches du pouvoir de Mobutu. Ainsi, comme dans un film fiction, les petites et moyennes entreprises, les exploitations agricoles et les plantations changèrent de propriétaire, passant ainsi de mains des gestionnaires expérimentés et compétents à des mains de quelques parvenus qui ne connaissaient rien du monde des affaires ni du monde politique. Dès lors, s'est instaurée, au Zaïre de Mobutu, un régime de parti unique pétri d'une culture de l'enrichissement illicite, facile et sans cause. Cette culture était protégée par des institutions totalitaires et fermées qui s'opposaient à tout partage du pouvoir et des richesses. Elle a fini par générer une société fortement inégalitaire, caractérisée par l'accumulation des richesses pour la petite élite au pouvoir et l'aggravation de la pauvreté pour la majorité des citoyens. Une telle société a le défaut d'être très instable comme le démontre l'histoire du Congo indépendant, fragilisée par la récurrence des conflits sociaux et des guerres civiles, faisant ainsi de la violence le mode quasi normal de la régulation de la vie politique et économique.

Quand Laurent Désiré Kabila prend le pouvoir en 1997, il essaie de mettre fin à ces institutions fermées qui ont ruiné le Congo pendant 32 ans. Mais un an après, c'est-à-dire en 1998, l'Alliance qui l'a amené au pouvoir implose à cause de la divergence des intérêts entre les différents acteurs. Ainsi pendant quatre ans (1998-2002), le Congo a été le théâtre d'une « guerre internationale » qui a engagé neuf pays africains. Dans un pays en guerre, et plus que jamais divisé, émergent des institutions

politiques fermées et des institutions économiques prédatrices, dans chaque zone rebelle, qui organisent systématiquement la spoliation du peuple et le pillage du pays en vue d'enrichir les élites militaires ainsi que leurs parrains.

Les institutions de la transition (2003-2006), issues des accords de 2002, ont tenté de mettre fin aux institutions fermées et prédatrices en partageant le pouvoir avec les différents chefs de guerre selon la fameuse formule, gravée dans la mémoire collective congolaise : 1 + 4. Mais cette logique révèle clairement que l'existence du Congo dépend plus de l'équilibre entre les différentes dynamiques du pouvoir en présence plutôt qu'à l'adhésion à un contrat social, c'est-à-dire à une communauté d'intérêts et à une communauté de destin.

Les premières élections générales et libres de 2006 auraient pu définitivement doter la RD Congo des institutions ouvertes, stables et incitatives si ses dirigeants, de haut en bas de l'échelle sociale, avaient accepté de renoncer à la logique des intérêts particuliers, caractérisé par le chacun pour soi, pour privilégier la logique de l'intérêt général, fondée sur le service du bien commun. Or, les troubles qui ont émaillé les élections de 2011 et les attermoissements autour des élections de 2016 montrent, à suffisance, que le principe schumpetérien de la destruction créatrice a du mal à se faire une place dans le champ politique congolais, vacciné contre le changement en vue de protéger les intérêts acquis. À cette allure, le pays va continuer à s'appauvrir faute d'institutions ouvertes et incitatives qui placeraient la logique de l'intérêt général au-dessus de la logique de chacun pour soi.

Conclusion

Compte tenu de toutes les réserves précédentes, nous disons que personne ne sait vraiment où va le Congo démocratique, encore moins quel sera son niveau de développement en 2030, en 2060, voire à la fin de ce siècle tant que le vrai problème de ce pays ne sera pas réglé. De toute façon, faire des prédictions statistiques sur le long ou très long terme, et ce, en se basant sur un chiffre unique, n'a aucun intérêt heuristique dans le cadre de notre réflexion, car le développement ne se réduit pas à un calcul de taux de croissance, du PIB ou du PNB qui ignore souvent l'ancrage de leurs déterminants dans des processus politiques, institutionnels et sociaux propres à chaque pays. D'autre part, les seuls taux de croissance positifs ne suffisent pas non plus pour qu'un pays soit qualifié de développé.

Par conséquent, même si la RD Congo a renoué avec des taux de croissance positifs depuis 2002, dopés essentiellement par l'Initiative PPTE, rien n'augure que cette croissance s'inscrira dans une dyna-

mique de très long terme ou permettra au pays de vaincre la pauvreté et d'échapper au piège du sous-développement. Cette réserve est aussi partagée par l'Analyse Participative de la Pauvreté en RD Congo (APP) qui pense que le pays sera presque indifférent aux initiatives normales d'une réduction de la pauvreté²². Les récents indicateurs économiques et sociaux corroborent cette hypothèse : le Congo bat encore le record de la pauvreté en Afrique, avec un taux qui plafonne à 82% selon le FMI, même si les critères nationaux de calcul le ramènent à 64% ; le chômage reste à un niveau très élevé à 88%, même si le gouvernement l'établit à 43%. L'espérance de vie est à peine de 51 ans ; en 2014, la RD Congo occupait la 176^e place au classement de l'indice de développement humain des Nations Unies²³. Ces résultats montrent que, au-delà des statistiques parfois flatteuses, le chemin vers l'émergence et le développement est encore parsemé d'embûches.

Pour que le projet du gouvernement congolais, « la révolution de la modernité », ne se transforme pas en une grande désillusion comme le furent de nombreux autres projets dans le passé, il faudra défaire le pays des institutions fermées et prédatrices afin de le doter des institutions ouvertes et incitatives. Pour ce faire, il faut qu'émerge, au préalable, un véritable État de droit. Un tel État, pour reprendre les propos d'Aoki, « n'est donc ni une simple organisation gouvernementale ni un ensemble de règles (qui peuvent toujours être violées ou ignorées), mais un ordre auquel le gouvernement est lui-même soumis. Cet ordre comprend les croyances collectives stables des agents et du gouvernement relatives aux conséquences de leurs comportements, de sorte qu'il entretient un schéma de comportements prévisibles. En ce sens, on peut dire que l'État s'apparente à un ordre normatif endogène. »²⁴ En d'autres termes, ce n'est plus à un clan, à une tribu, à une ethnie, à une région, à un parti politique ou à un guide suprême, fût-il éclairé, que les citoyens doivent faire allégeance mais plutôt à un « ordre normatif endogène ». Celui-ci est nécessaire pour que la société tienne ensemble, demeure stable et fonctionne correctement en tant que communauté de destin et communauté d'intérêts. Il est endogène parce qu'il ne peut pas être importé de l'extérieur. Au contraire, l'« ordre normatif endogène » doit être construit de l'intérieur du pays et à partir de son expérience historique, ses traditions, ses coutumes, ses valeurs, ses règles, ses normes, ses capacités humaines, son stock de connaissances, ses compétences, son génie...

22 Ministère du Plan. Unité de Pilotage du Processus d'Élaboration et de Mise en Œuvre de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté « UPPE-SRP », *Analyse Participative de la Pauvreté en RDC. Rapport National*, Kinshasa, Décembre 2005, p. 7.

23 Sabine CESSOU, *Op.cit.*, pp. 6-7.

24 Masahiko AOKI, *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Paris, Albin Michel, 2006, pp. 200-2001.

L'État de droit, ainsi compris, est garant de l'intérêt général et organisateur du vivre ensemble. Il doit privilégier, dans son fonctionnement et dans l'exercice du pouvoir, ce que John Rawls appelle l'« exercice de la raison publique », c'est-à-dire la possibilité accordée à tous les citoyens à participer à la vie politique et économique. Cela implique la mise en place des institutions ouvertes et incitatives qui offrent aux individus les possibilités réelles dans l'acquisition et l'exercice des capacités afin d'améliorer la qualité de leur vie. Ces institutions doivent favoriser l'extension et le renforcement de trois types de libertés fondamentales : la liberté scientifique, la liberté politique et la liberté économique. Quelques conditions sont indispensables pour avancer dans ce sens :

- Créer un environnement juridique qui condamne l'intolérance en fixant et renforçant les règles de la liberté de penser, de réfléchir et de critiquer car la critique libre, fût-elle acerbe, est une condition *sine qua none* du progrès dans une société moderne ;
- Mettre en place un cadre réglementaire encourageant et sauvegardant le pluralisme politique ainsi que la liberté des citoyens à adhérer à un parti politique de leur choix, à participer au débat public, à échanger leurs opinions, leurs idées sur les questions essentielles relatives aux affaires publiques dans un cadre du dialogue social institutionnalisé ;
- Établir un système juridique efficace dans la définition des droits de propriété afin de favoriser la mise en valeur du capital, du travail productif formel et du progrès technique. Ces règles permettront, d'autre part, de lutter contre l'argent facile car « le capital (...), écrit Hernando de Soto, n'est donc pas créé par l'argent ; il est créé par des gens que les régimes de propriété poussent à coopérer et à se demander comment tirer une production supplémentaire des biens qu'ils ont accumulés²⁵.

La difficulté à ériger ce genre d'institutions est sans doute l'un des facteurs déterminants qui ont contribué à l'échec de l'expérience du développement au Congo-Kinshasa. Si le pays veut inverser la tendance pour relever le défi de l'émergence et du développement, d'ici la fin de ce siècle, alors il doit opérer le passage des institutions fermées et prédatrices à des institutions ouvertes et incitatives. Tant que ce problème ne sera pas définitivement résolu, le développement du Congo, en particulier, et de l'Afrique, en général, restera un grand mythe. ■

25 Hernando de SOTO, *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ?*, Paris, Flammarion, 2005, p. 81.