

Le paradoxe d'une croissance économique sans développement en RD Congo



**Séraphin
NGONDO a
Pitshandenge,**

Economiste
Démographe,
Professeur Émérite/
Université de Kinshasa.
sngondo@yahoo.fr

Introduction

Depuis quelques années, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) déclare une croissance économique positive et sans cesse en progression de 7,1% en 2013 et 8,4% en 2014. Mais, au même moment, l'autorité gouvernementale et la population de la RDC s'interrogent, avec étonnement, sur le paradoxe de cette croissance sans amélioration conséquente du sort de la population.

La réflexion de ce jour tente de faire comprendre les mécanismes d'un tel paradoxe ; elle part d'un schéma économique théorique indiquant la constitution et la distribution des dépenses de fonctionnement d'un Etat pour assurer la satisfaction des besoins de sa collectivité et des ménages. La réflexion passe ensuite aux effets possibles d'une distribution des moyens disponibles sur le développement d'une population. Nous aurons défini à ce niveau le concept de bien-être individuel ou d'une communauté. A l'étape suivante, des questions seront posées en vue d'apprécier l'impact des actions entreprises par les autorités en RDC en vue d'atteindre un niveau satisfaisant des besoins de la population. Les réponses semblant généralement négatives quant à l'impact, des performances économiques du Gouvernement sur le sort de la population, la réflexion entreprend d'analyser, en se basant avant tout sur la structure de dépenses proposées, les différentes hypothèses de nature à expliquer un déficit de développement malgré les efforts déclarés.

Avant de continuer, signalons que la RDC ne semble pas détenir ici le monopole d'un pays déclarant une croissance économique positive, mais n'enregistrant aucune amélioration des conditions de vie de sa population. M. Kiari Limam TINGERI, économiste et analyste, Représentant résidant du PNUD en Guinée Equatoriale, fait état de la République de Guinée Equatoriale (RGE) comme d'un cas semblable à celui de la RDC d'un pays riche sans développement ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Kiari Limam TINGERI, « Guinée Equatoriale : Une croissance sans développement ? » in *STATECO, Revue méthodologique, DIAL, AFRISTAT et INSEE*, n° 105, Paris 2010, pp. 61-72.

Cette République dont la population comptait moins de 1,5 million d'habitants en 2010 jouissait d'un PIB de 440.00\$ Us par habitant. L'exploitation des hydrocarbures (pétrole et gaz) assurait au pays la troisième place parmi les pays producteurs de pétrole en Afrique subsaharienne après le Nigeria et l'Angola. La Guinée Equatoriale enregistre une croissance économique à deux chiffres de 30%. Sa richesse l'exempte de l'assistance des institutions de Bretton Woods.

En dépit de ces richesses, la Guinée Equatoriale cumule les indicateurs d'un sous-développement aigu avec un taux brut de mortalité maternelle de 880 pour 100.000 naissances et une mortalité infantile très élevée. L'indice de développement humain est parmi les plus bas du monde.

Nous reviendrons sur le cas de la RGE pour y affronter les pistes d'explication avancées dans ce pays à des situations éventuellement comparables à celles en RDC.

Et, en attendant, voyons l'opérationnalisation d'une distribution des moyens destinés au développement d'une communauté.

1. Structure des dépenses de fonctionnement d'une communauté

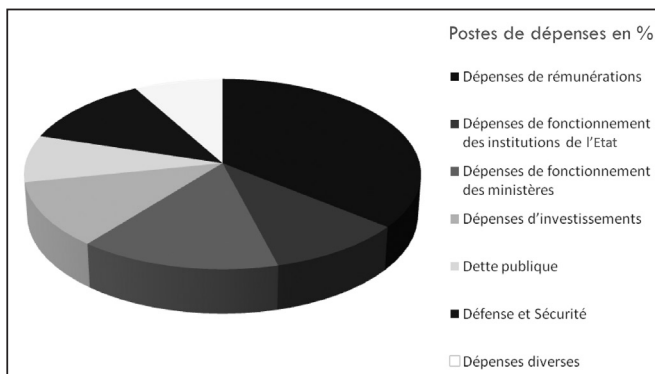
1.1. Généralités

Tout responsable du développement d'une communauté doit d'abord inventorier les moyens d'action dont il dispose. Il doit ensuite s'efforcer de planifier le mieux possible les dépenses à effectuer en fonction des besoins à satisfaire.

Structure des dépenses de fonctionnement d'une entité

Exemple théorique

Postes de dépenses	%
Dépenses de rémunérations	35,5
Dépenses de fonctionnement des institutions de l'Etat	10,0
Dépenses de fonctionnement des ministères	14,6
Dépenses d'investissements	11,0
Dette publique	7,9
Défense et Sécurité	12,0
Dépenses diverses	8,0



Les moyens financiers disponibles dont nous parlions, plus loin, en termes de dépenses, proviennent des recettes : impôts, dons et intérêts divers ⁽²⁾. Dans la problématique qui nous retient, les fonds additionnels permis par la croissance économique sont évidemment inclus dans l'ensemble des moyens disponibles de chaque année.

Dans un premier temps, le schéma que nous proposons reprend quelques dépenses qu'il regroupe en postes des dépenses. Les postes des dépenses seront subdivisés, dans la suite, successivement en chapitres, sections, cellules... etc, suivant leur proximité. L'objectif visé est de couvrir tous les secteurs et de n'oublier aucune fraction de la population bénéficiaire.

Les dépenses de rémunérations pourront comprendre ici les montants dus pour la paie des fonctionnaires et les primes et allocations allouées aux cadres des classes dirigeantes. Les rémunérations relèvent des dépenses de consommation. Elles permettent de disposer des ressources financières et d'accéder directement et immédiatement aux secteurs favorisant la production et aux soins de santé, par exemple.

Les dépenses nécessitées par le fonctionnement sont scindées en dépenses de fonctionnement des institutions et dépenses de fonctionnement des ministères.

Les dépenses d'investissements sont toutes les dépenses destinées à l'acquisition de nouveaux capitaux et des outils de travail. Elles ont pour utilité d'assurer l'entretien et la reconstitution des moyens de production.

Dans certains cas, il est prévu un poste réservé à l'épargne. Celle-ci est entendue comme la quantité des moyens financiers thésaurisés permettant de faire face aux cas imprévus et à la consommation ultérieure ⁽³⁾.

1.2. Une répartition des moyens pour un développement assuré

La structure du budget doit être soigneusement étudiée pour, d'une part, assurer l'exhaustivité des services à fournir et, d'autre part, établir la hiérarchie dans les secteurs à couvrir en fonction de la politique du Gouvernement. Un Gouvernement mettra l'accent sur l'armement en cas des menaces extérieures graves ⁽⁴⁾.

Ainsi, dans une politique nationale voulant accorder de l'importance au développement humain ou social de la

⁽²⁾ Le concept de « consommation » est entendu ici comme le sens premier du terme et renvoie à toute destruction d'un bien ou d'un service en vue de la satisfaction d'un besoin.

⁽³⁾ Dans la mesure où la part de l'épargne reste généralement minime dans un budget, nous n'y accorderons pas beaucoup d'attention dans la suite.

⁽⁴⁾ La construction des routes de desserte agricole entre aussi dans une politique favorisant la consommation en ce qu'elles facilitent l'écoulement de la production.

communauté, la répartition de l'enveloppe budgétaire devrait considérer avec une certaine bienveillance, les rubriques comme celle des rémunérations et de l'emploi qui apportent à la population des moyens de faire face directement aux difficultés quotidiennes de la vie.

Instrument de la politique du Gouvernement, élaboré au départ par l'appareil administratif et validé ensuite par l'autorité budgétaire, le budget doit renfermer les différentes rubriques suivant les pondérations au regard de l'acuité des problèmes et des lignes de solution leur adoptées.

Le manque de réussite dans un secteur du développement peut soulever trois hypothèses explicatives, soit que le secteur a été oublié dans la planification, soit que les moyens réservés à ce secteur ont été insuffisants, soit encore que ces moyens ont servi à d'autres fins. Le cas le plus courant est celui des dépenses de prestige, les dépenses de consommation ostentatoires qui ne sont ni urgentes, ni impératives et souvent improductives. Dès lors que les moyens n'ont pas été accordés à un secteur, il devient abusif de considérer comme paradoxale une absence de développement dans le secteur.

Bien élaboré et bien exécuté, un budget devrait conduire à une meilleure satisfaction des besoins des bénéficiaires. Il devrait ainsi contribuer au développement de la communauté, au bien-être des citoyens.

Le niveau atteint dans le processus d'amélioration du « social des citoyens » doit se traduire, concrètement et globalement, à travers des agrégats économiques tels que le revenu national, la consommation moyenne journalière, l'épargne par habitant, à travers les conditions (quantité et qualité) de logement, de transport, de santé, de nutrition, d'éducation, etc. Il doit se traduire également à travers des éléments plus qualitatifs et subjectifs comme l'équité dans la distribution de la justice, la répartition des droits et devoirs, le respect des libertés de mouvement et d'expression. Des services d'ordre bien organisés, disciplinés et bien rémunérés sont indispensables pour faire régner la paix et l'ordre et offrir des possibilités de loisirs.

Il faut retenir que le déficit d'amélioration dans un secteur de la société, comme dans celui du social de la communauté, peut résulter d'une insuffisance des moyens ou d'une pondération moindre accordée à ce secteur par l'autorité distributrice des moyens.

2. L'appréciation du développement et de son impact sur le social en RDC

2.1. Cumul des indicateurs d'un sous-développement persistant

Les statistiques des Nations Unies procèdent par des critères standardisés dans le souci de permettre des comparaisons. Elles ont coutume, au cours de plusieurs années, de placer la République Démocratique du Congo dans les dernières positions à l'échelle mondiale sur plusieurs paramètres. La corruption semble avoir atteint plusieurs secteurs-clés de la société comme la Justice.

2.2. Avec la révolution de la modernité, tout espoir est permis, dit le discours politique

On a beaucoup parlé de richesses mal gérées par une longue dictature et du fait des guerres. Les milieux politiques congolais, quant à eux, invitent plutôt à l'optimisme en faisant prévaloir, comme résultats d'une bonne utilisation des moyens disponibles, des acquis tels que l'élaboration régulière d'un budget annuel, la stabilité monétaire et des paramètres macroéconomiques, la croissance économique positive, la pacification du territoire et sa sécurisation ; la stabilité des institutions ; l'amélioration de plusieurs voies routières dans les villes comme à Kinshasa et les efforts d'amélioration des conditions de transport, etc.

2.3. L'économie est restée vigoureuse. Le défi consiste à mettre l'économie au service du développement humain

La RDC devient nettement plus objective et plus crédible lorsqu'à travers la Banque Centrale du Congo, elle reconnaît :

« L'économie est restée vigoureuse en 2013 avec une croissance de 8,1% (contre 7,2% en 2012), grâce aux industries extractives, mais aussi au commerce, à la construction et l'agriculture. La croissance a bénéficié de l'amélioration de certains éléments du climat des affaires, de la reconstruction des infrastructures et d'une demande soutenue. L'exploitation minière a constitué le principal levier de croissance, mais la situation sociale demeure préoccupante. Le marché du travail reste très exigu et les salaires réels n'augmentent pas. La malnutrition, qui sévit fortement, est l'une des principales causes de mortalité. Beaucoup d'enfants restent en dehors d'un système éducatif dont la qualité pose par ailleurs problème. Le défi majeur du pays consiste à mettre l'économie au service du développement humain » ⁽⁵⁾.

« Malgré ses richesses naturelles, la RDC reste l'un des pays les plus pauvres de la planète, et a participé faiblement aux chaînes de valeur mondiales »... C'est ainsi que « Alors que les fondamentaux de l'économie se sont raffermis en 2013, l'indicateur de développement humain (IDH) défini par le programme des Nations

⁽⁵⁾ Banque Centrale du Congo. Congo Rép. Dém. Kinshasa, 2014, p. 212.

Unies pour le Développement (PNUD) demeure l'un des plus faibles au monde (0,304) en RDC. Les conditions de vie de la population contrastent avec les performances économiques, en raison de trois facteurs : le recul très important enregistré pendant la décennie 1990, la faible création d'emplois et les problèmes de gouvernance. Le taux de pauvreté est estimé à 70%. Le PIB par tête est actuellement inférieur à 200 USD alors qu'il était de 374 USD en 1970. Le taux de chômage dépasse 50% et le pays occupe en 2013 le 51^e rang, en avant-dernière position entre l'Erythrée et la Somalie » (6).

(6) BCC. 2014. Congo Rép. Dém, op. cit., p. 214.

2.3. Des performances, mais une croissance économique invisible aux yeux des pauvres

Pour la masse des fonctionnaires de l'Etat et pour le citoyen congolais moyen, les performances et les progrès économiques dont l'Etat se fait une fierté et, en particulier, la croissance économique positive déclarée, ne sont qu'un leurre. Cette opinion est fondée sur la faiblesse du pouvoir d'achat, sur l'absence de moyens permettant de faire face aux difficultés de la vie courante : maladie, scolarisation des enfants, niveau élevé des prix sur le marché. Elle se fonde aussi sur le chômage du fait de la carence d'emplois. L'opinion évoque aussi l'insécurité parmi les fléaux que l'Etat ne parvient pas à juguler. La paix manque ainsi au sein de la population.

A ces retombées négatives du déficit de la croissance économique, il y a lieu d'ajouter les tracasseries de la part de tous ces fonctionnaires qui, par la corruption ou par des extorsions, cherchent à arrondir leurs propres revenus.

Il faut également mentionner le danger de déstabilisation morale, psychologique et culturelle auquel la crise soumet beaucoup de Congolais. Le dénouement menace de transformer, du jour au lendemain, de respectables chefs de familles en détourneurs sans scrupules des biens à leur disposition. Le scientifique faible d'esprit risque, demain, de perdre toute sa conscience et de verser dans l'apostasie. Un citoyen psychologiquement débridé peut devenir incapable de contrôler ses gestes.

3. Essai d'explication du paradoxe

En dépit de ces divergences dans la formulation, tous semblent s'accorder à reconnaître le faible impact de la croissance économique sur le social du Congolais. Cette concordance ouvre la porte à notre questionnement en vue d'expliquer la contradiction de départ.

L'explication du paradoxe est à rechercher, concrètement, dans la composition et la distribution des moyens disponibles. La réponse se trouve ainsi dans la modicité des moyens, dans l'extraversion de l'économie, dans la possibilité d'un déséquilibre entre les moyens consacrés aux investissements et ceux réservés au développement social, dans les inégalités de la distribution entre classes dirigeantes et masse populaire et dans les largesses accordées aux institutions.

3.1. La modicité de l'enveloppe à partager : tous, des pauvres

La taille de l'enveloppe des moyens dont dispose la RDC, 7 à 8 milliards de dollars, face à l'importance démographique, de l'ordre de 100 millions des partageants, est extrêmement faible et fait de notre pays celui qui ne compte, en majorité, que des pauvres. Très peu de secteurs peuvent s'estimer vraiment satisfaits.

C'est cette modicité qui explique, fondamentalement, la persistance de la pauvreté en RDC en dépit de la bonne tenue actuelle de son économie.

Avec un budget de 7 ou 8 milliards, aucune amélioration du social du Congolais ne peut être attendue dans un délai raisonnable. Les possibilités additionnelles espérées de la croissance économique risquent de s'avérer toujours insuffisantes quelle que soit la hauteur de cette croissance lorsque les moyens de base restent bas.

L'augmentation de la taille des moyens à se partager, par la mise en valeur des possibilités jusque-là non suffisamment exploitées : hydrocarbures, bois, etc. et par l'amélioration des méthodes de mobilisation et de gestion des recettes demeure une des conditions indispensables de lutte contre la pauvreté.

Que certains pays africains, pas seulement ceux qui produisent du pétrole, parviennent à présenter des budgets globalement plus importants que la RDC, pays passant pour un scandale géologique, devrait nous interpeller.

3.2. Croissance d'une économie extravertie et peu favorable aux pauvres ?

L'économie est « extravertie » signifie qu'il tire ses ressources essentielles des investissements étrangers. Le pays devant, dans la suite, rémunérer, avec intérêts, les propriétaires des capitaux, la part des moyens revenant au développement humain se trouve réduite et il ne reste plus que très peu de place pour l'investissement dans le social ⁽⁷⁾.

(7) C'est un des facteurs que Tinguiri cite pour expliquer l'absence de retombées de la richesse de la Guinée Équatoriale sur le social de la population. Dans ce pays, les transferts au profit des bailleurs étrangers représenteraient jusqu'à 85% des recettes annuelles du pays.

Sur ce point, l'autorité devrait s'interroger sur les termes des conventions de départ et se montrer critique concernant les taux et les modalités de remboursement arrêtés. L'objectif est de lutter contre les risques possibles de surfacturation et de prévoir, par contre, une part plus importante aux dépenses socialement impératives.

D'autres suggestions peuvent être faites à ce niveau afin de réduire l'importance des prélèvements au profit de l'étranger. Réduire l'exportation des matières premières à l'état brut qui prive, en outre, le pays de possibilités d'emplois. La diversification de l'emploi et surtout la promotion de l'artisanat (genre PMI) contribuent au contraire à libérer le citoyen de la tendance à tout attendre de l'Etat.

3.3. Quel choix entre la révolution de la modernité et l'investissement dans le social ?

Depuis quelque temps, le concept de « *révolution de la modernité* » est utilisé, en RDC, pour caractériser une politique de grands travaux d'aménagement des infrastructures routières. Ces travaux que l'on observe à Kinshasa, sur de grands artères, requièrent des moyens financiers importants. Ces moyens sont prélevés, ne fût-ce que partiellement, sur les moyens de l'Etat.

Les moyens dont dispose l'Etat (y compris les fruits de la croissance) étant toujours limités, on ne peut s'empêcher de plaider pour un choix équilibré lorsque le Gouvernement entreprend une politique de travaux d'envergure.

Un tel choix s'impose en raison de deux observations :

1. les aménagements entrepris ne sont ni urgents, ni impératifs, ni indispensables et peuvent attendre et
2. la réalisation des travaux de ces aménagements coûteux semble coïncider avec l'aggravation de la pauvreté.

Cela peut signifier que les moyens à la disposition des autorités, qu'ils soient acquis de l'extérieur ou de la croissance économique, sont aujourd'hui plus consacrés aux infrastructures routières qu'au développement humain.

La part réservée au financement des capitaux peut s'avérer trop importante au regard d'autres postes essentiels comme, par exemple, les dépenses sociales.

Par ailleurs, il importe d'insister sur le fait que des projets aussi grandioses ne risquent pas seulement de pénaliser le social de la population actuelle, mais également d'hypothéquer le développement des générations futures.

3.4. Inégalités légitimes et légitimation de la pauvreté dans une économie de pénurie ?

Dans toutes les communautés humaines, l'on trouve normal qu'en contrepartie de leurs responsabilités et en vue de rendre leur action efficace, les cadres dirigeants, acteurs politiques et certains gestionnaires, soient mis à l'abri des besoins et placés dans des conditions exceptionnelles.

Il faut, cependant, noter que lorsque l'Etat constitue la principale source d'amélioration des conditions générales de vie de la population, aucune réduction de la misère populaire ne peut être envisagée sans abaissement, ne fût-ce que de quelques crans, des avantages dont jouit l'élite.

La possibilité d'un abaissement des avantages a déjà été appliquée, ailleurs, même dans des situations économiques moins précaires ⁽⁸⁾. Cette solution devrait être envisagée en RDC, ne fût-ce qu'au niveau des simulations théoriques.

Si les institutions tiennent à la sauvegarde des normes pratiquées sous d'autres cieux (avec assistance d'un secrétariat, un salaire en plus de jetons de présence, facilités de transport, vacances à l'extérieur avec épouse...), au moment où les administrés broient du noir, on ne saurait rechercher trop loin la cause de la persistance de la misère du Congolais. L'écart vertigineux entre le niveau salarial de l'homme politique et le peu octroyé au fonctionnaire de l'État suffit, à lui seul, à expliquer largement le peu d'impact de la croissance économique sur le social du Congolais.

⁽⁸⁾ Le Président français, Monsieur François Hollande, a annoncé l'application des mesures de réduction de certains avantages pour lui-même et pour les membres de son Cabinet dès son élection et avant même la mise en place du Gouvernement.

3.5. Souhait d'une dose de démocratie ?

Le déficit de démocratie est épinglé, dans l'exemple de la République de Guinée Equatoriale, comme une des causes de la persistance de la pauvreté dans ce pays. C'est ainsi que M. Tinguéri en vient à la nécessité de cette « *méta-institution* » qui aurait pour mission de concilier toutes les classes.

Le tableau ci-après que cet analyste peint, sans concession, sur la RGE, contient beaucoup d'informations qui, si elles étaient appliquées, conduiraient si pas à la suppression, sûrement à l'atténuation de la pauvreté en RDC.

Tinguéri parle des décisions gouvernementales « teintées d'arbitraire, voire d'irrationalité »... « D'un environnement des affaires rendu imprévisible » et de « calcul économique aléatoire »... « De l'absence d'un choix politique ferme et des politiques publiques effectives et efficaces ». Il déplore « un statu quo commode pour les bénéficiaires du système »... « un cruel manque, à la RGE, d'institutions essentielles pour tempérer la propension de l'élite à gouverner à son seul profit et pour introduire les contre-poids nécessaires aux abus des dirigeants, fixer des règles qui assurent une égalité des chances pour tous » ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ TINGUÉRI, op.cit.

Il faut réaliser qu'à défaut d'un esprit de sacrifice et d'un brin d'altruisme, une contrainte extérieure peut s'avérer nécessaire pour réclamer un écart raisonnable entre les rémunérations revenant aux différentes classes sociales.

Il importe, en effet, d'empêcher que les décideurs ne profitent de leur position et ne cherchent à se prémunir contre les futures périodes de vaches maigres aux dépens de la masse populaire.

3.6. Les dotations aux institutions : quelle justification et quelle gestion pour ne pas aggraver les inégalités ?

Le fonctionnement des institutions publiques, pour que ces dernières soient efficaces, exige des moyens financiers suffisants.

Comme dans toute économie, la fixation des montants nécessaires au fonctionnement d'une institution requiert un équilibre entre les désirs et les moyens disponibles pour le développement de l'ensemble de la communauté. La hauteur de la dotation, la justification de ses dépenses et surtout, l'orthodoxie dans l'utilisation des moyens octroyés doivent faire l'objet de réflexion. Il ne saurait être justifié que les fonds prévus pour la dotation à une institution soient consacrés à des actes de générosité improvisés. Les dépassements des dépenses risquent de retomber sur les prévisions de ce qui était prévu pour la base.

Les dépenses de dotations devraient être calculées de manière à ne pas trop réduire les moyens restant pour les besoins d'autres secteurs de la société dont ceux réservés au développement humain de la masse.

Mais les besoins humains étant toujours illimités, il est souhaité, de la part des gestionnaires des dotations aux institutions, un esprit de sacrifice et un brin de conscience, mais aussi la soumission à un contrôle d'un organe indépendant sur la gestion des moyens mis à la disposition de l'institution.

Synthèse et conclusion

Pour répondre au paradoxe d'une croissance économique sans développement en RDC, nous avons fondé la réflexion sur la théorie économique de la limitation des moyens face aux besoins à satisfaire. Il fallait pour cela passer par la composition et la structure moyennes pouvant conditionner le mieux-être de la population.

L'analyse a dénoté la persistance de la misère en dépit des efforts déclarés par les autorités.

La réflexion nous a conduit aux réponses suivantes, qui constituent autant de pistes possibles menant au dénouement du paradoxe :

- Une modicité des moyens requiert des efforts de mobilisation et de gestion des recettes.
- L'extraversion de l'économie condamne à des prélèvements pour l'étranger qui réduisent les possibilités offertes au social.
- La révolution de la modernité coïncide avec une aggravation de la pauvreté générale en RDC. Cela peut suggérer qu'une certaine prépondérance est accordée aux actions d'éclat par rapport aux investissements humains.
- Les inégalités excessives conduisent à la pauvreté du peuple.
- Il faut une dose de démocratie pour contraindre à un esprit de sacrifice et d'abnégation et suppléer à la tendance naturelle de l'égoïsme.
- L'importance des dotations aux institutions et leur choix devraient faire l'objet de discussions en vue de les intégrer dans la politique générale de développement. Les dépenses de dotations devraient en outre être gérées en bon père de famille.

Notre conviction reste que la RDC n'est nullement victime d'une malédiction ou d'une fatalité. Une meilleure gestion et une meilleure distribution du produit généré par la croissance suffiraient aujourd'hui, si pas à mettre fin à la pauvreté, en tout cas, à en atténuer le niveau général. ■