

La gouvernance de l'Etat congolais : état des lieux et perspectives (*)

Adolphe MUZITO

Honorables, Excellences,
Mesdames et Messieurs,

(*) Nous reprenons, ici, l'intervention du Premier Ministre au Palais du Peuple dans le cadre de Grandes Conférences sur le Cinquantenaire de l'indépendance de la RD Congo, Kinshasa, le 12 juin 2010.

Il est des moments dans l'histoire d'une nation où il faut marquer un temps d'arrêt.

Non pas pour regretter, ni douter, encore moins pour se lamenter, mais plutôt pour questionner les grands choix opérés antérieurement et pour recadrer les processus majeurs en cours.

Un demi-siècle d'indépendance après, me paraît être l'un de ces moments.

50 ans d'indépendance pour le pays, peut-être, mais en réalité moins de 5 ans de souveraineté pour le peuple, en comptant les quelques mois du gouvernement Lumumba et les 4 ans qui ont suivi l'élection de Joseph Kabila à la tête de notre République. 5 ans de gouvernance du peuple.

Je voudrais remercier très sincèrement les organisateurs de ces rencontres scientifiques pour l'occasion qu'ils nous offrent de procéder à la relecture à mi-parcours de la gouvernance de notre pays.

- Comment avons-nous géré notre pays depuis son indépendance ?
- Qu'avons-nous fait des opportunités de développement qu'offre notre territoire national ?
- Comment avons-nous, collectivement, appréhendé les défis nous imposés par la nature, l'histoire, la démographie, les relations économiques internationales ?
- Quels espoirs sommes-nous en droit de fonder pour l'avenir ?

Premier Ministre du gouvernement de la RDC.

Répondre à ces questions revient à jeter un regard sur le passé de notre pays et de ses institutions.

La problématique de la gouvernance de l'Etat congolais, convenons-nous, est une triade constituée autour de la gouvernance politique, diplomatique et sécuritaire. De la gouvernance juridique et judiciaire ; de la gouvernance économique, sociale, culturelle et technologique.

L'Etat congolais, pays aux immenses ressources naturelles, on le sait, est aujourd'hui compté parmi les pays pauvres et très endettés (les pays PPTE). Pour comprendre comment cela nous est arrivé, nous avons subdivisé notre propos en quatre parties précédées par cette introduction.

La première partie fait un survol des caractéristiques saillantes de l'histoire d'un Etat dont le peuple n'aura pas bénéficié, des décennies durant, de sa liberté et de sa souveraineté.

La deuxième partie tente de donner une lecture de l'histoire des systèmes politiques connus par le pays, celle des crises et des guerres qui l'ont affaibli. Ils ont aussi influé sur les choix politiques et stratégiques des gouvernements qui se sont succédés.

Cette lecture nous permettra de répondre à la question centrale de l'épaisseur de notre souveraineté nationale, souveraineté qui, seule, procure aux élites dirigeantes et aux acteurs politiques les moyens d'agir pour changer le destin de leur pays.

La troisième partie portera, quant à elle, sur le diagnostic des politiques économiques successives conçues et appliquées par nos dirigeants pour la conquête de l'indépendance économique.

Indépendance économique entendue comme système économique national intégré et disposant d'une dynamique interne et tournée vers les besoins de la communauté nationale.

Il s'agit des réformes préconisées par les gouvernements successifs :

1. La nationalisation de grandes entreprises coloniales dans les mines et les assurances
2. La zaïrianisation
3. La radicalisation
4. La rétrocession.

Elles ont fini par ruiner l'héritage capitaliste colonial en accentuant la dépendance économique, l'extraversion et la vulnérabilité de l'économie nationale.

La quatrième partie, quant à elle, nous conduira à montrer comment, autour de grandes mutations de la politique mondiale et de la politique afri-

caine, à la suite de la guerre de libération, des guerres d'agression, du Dialogue national et de la tenue des élections démocratiques, l'Etat congolais sous Joseph Kabila Kabange, s'emploie à restaurer et à reconstruire la souveraineté nationale sous toutes ses formes.

C'est-à-dire : Comment, après le consensus issu des élections de 2006, l'Exécutif entreprend des efforts par une gouvernance démocratique à travers une politique des grands travaux et la poursuite des réformes avec l'appui des Institutions financières internationales pour renouer avec la croissance.

Histoire de l'Etat congolais

L'histoire de la naissance et de l'évolution de l'Etat est le premier aspect de la problématique de la gouvernance.

La gouvernance politique de l'Etat congolais depuis l'accession du pays à l'indépendance est confrontée à une impérieuse exigence de construction de cet Etat. Comme vous l'aurez constaté, l'histoire de l'Etat congolais aura imposé à tous les gouvernements depuis 1960 une exigence de gouvernance sécuritaire. Elle s'est imposée d'attaquer toutes sortes de menaces internes et externes de l'indépendance nationale.

C'est ici qu'il importe de mentionner la place qu'occupe le débat sur la forme de l'Etat : unitarisme, fédéralisme ou décentralisation dans la gouvernance politique et institutionnelle.

Ce débat toujours inachevé est une autre caractéristique de la problématique de la gouvernance de l'Etat, hier et aujourd'hui.

L'histoire politique et institutionnelle de l'Etat congolais, faut-il le rappeler, est émaillée des crises et des guerres.

Elles ont fini par laminer non seulement ses structures, son administration, son armée, mais aussi les partis politiques dont l'état de santé et les difficultés de croissance ont aidé rarement l'Etat dans sa mission de gouvernance.

L'épreuve, comme on le voit aura été grande ; l'Etat congolais toujours résistant et volontariste a survécu à toutes les attaques frontales à sa souveraineté, aux assassinats politiques de ses leaders charismatiques.

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1960, l'Exécutif a toujours tenté par des voies diverses l'effort de pacification, de réconciliation à chaque douloureuse étape de notre histoire politique.

Et à chaque époque, à chaque crise, la voie de résolution aura été la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, de réconciliation ou de transition.

On peut certainement épiloguer sur la pertinence de ces recettes et douter de leur justesse, mais jamais de leur pragmatisme et surtout de la certitude qu'elles auront fini par imposer que l'avenir stable de la République Démocratique du Congo dépend du rôle central et stratégique du gouvernement.

Car, c'est toujours l'Exécutif qui, après s'être employé à gérer les crises et conflits armés, va tenter de mener, dans ses limites et faiblesses, dans un contexte international hostile, la bataille pour l'indépendance économique.

L'histoire montre la longue marche pour la recherche d'un consensus national sur la manière d'organiser le pouvoir politique et la mise en valeur du territoire national. Cette marche a été douloureuse.

Le parcours est jonché de martyrs connus et inconnus, de héros visibles et invisibles. Tout au long de ce cheminement douloureux émaillé de rébellions et de sécessions, le peuple congolais n'a jamais perdu espoir. Il n'a cessé de réclamer son dû et de clamer son bien : le pouvoir primaire.

Aujourd'hui, nous pouvons affirmer que les élections générales de 2006, ont produit des institutions politiques légitimes dont la pérennité dépend largement de l'organisation régulière des scrutins électoraux, de la matérialisation des dividendes de la paix retrouvée et de la stabilité, ainsi que de la manière dont, à partir de la première législature en cours, nous mettons en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation.

Exécutif congolais et indépendance économique, hier et aujourd'hui

La gouvernance économique de l'Etat congolais comme celle de tous les Etats africains indépendants souffre en général de la carence ou de l'absence des Etats développeurs.

Et pourtant, s'agissant de l'Etat congolais, ce n'est pas ses énormes difficultés économiques et financières d'aujourd'hui qui le privent du mérite d'avoir paru dans les années 1970 à la suite de sa réforme monétaire avec la création du Zaïre-monnaie, comme réellement un pays émergent.

Peut-être paie-t-il aujourd'hui le lourd prix de son audace.

L'histoire économique de notre pays note que des réformes économiques, même mal conçues, auront réellement été entreprises, comme la création de :

1. La Générale des Carrières et des Mines (Gécamines)
2. La Société nationale des assurances (Sonas)
3. La Société nationale des Chemins de fer zaïrois (SNCZ)
4. La Société nationale d'électricité (Snel)
5. La Caisse nationale d'Épargne du Congo (Cadeco), etc.

Malheureusement, dépourvues de précautions : pas de managers, pas de culture d'entreprise, pas de capitalisme national, bref, sans base économique

réelle, marquée par l'absence de politiques économiques alternatives ; sans vision globale de reconversion d'une économie dépendante et extravertie.

L'adoption de la politique du recours à l'authenticité dans le volet des réformes économiques radicales comme

La zaïrianisation

La radicalisation et

La rétrocession,

ont révélé au monde l'inexpérience économique du gouvernement qui ignorait tout d'une gestion planifiée ou d'une planification même indicative à la française.

On s'aperçut par ailleurs que depuis l'accession du pays à l'indépendance la politique économique ignorait tout de la mobilisation des investissements directs étrangers parce que le premier Code des investissements verra le jour en 1969 puis après en 1989, Code à régime d'attraction fortement accentuée.

La démocratisation du système politique intervint dans un contexte où le discours officiel disait que le Zaïre n'avait pas de problèmes politiques, mais seulement des problèmes économiques.

Mais, depuis que les crises politiques et institutionnelles prirent le dessus sur les questions économiques, pour une économie chaque jour informelle et livrée aux guerres économiques de pillage des ressources, l'espoir changea de camp ; la Deuxième République a fini dans un échec à la fois militaire et économique.

L'insolvabilité économique du pays coïncida avec la destruction de tout le tissu économique et le délabrement des infrastructures.

A son arrivée, l'AFDL ne devait que constater les dégâts. La République Démocratique du Congo était devenue un pays PPTE et la gouvernance économique réduite à la pauvreté et à l'annulation de la dette.

Le revenu par tête d'habitant avait atteint le fond, soit 80 \$US par congolais, par an. Le budget de l'Etat avait franchi le seuil de 300 millions de USD et était financé à 80 % par la planche à billets. Quel gâchis !

Mesdames, Messieurs,

La gouvernance économique reste à ce jour encore fortement déterminée par l'orientation libérale de nos choix économiques.

La synthèse que certains appellent l'économie sociale du marché s'est accompagnée d'une dette intérieure non époncée et de la ruine totale de l'entrepreneuriat national.

Une lecture diachronique nous renseigne que la volonté d'indépendance économique et d'intégration des Nationalistes n'a pas eu un environnement fertile pour s'implanter.

En effet, durant la 1^{ère} République, le gouvernement des Nationalistes présidé par Lumumba n'a pas eu le temps de traduire en faits économiques cette volonté d'indépendance ni adapter la vision économique aux contraintes internes et à l'environnement international.

La réforme monétaire d'Adoula ne se situait pas dans la logique nationaliste. Le gouvernement Adoula a, au contraire, consolidé le libéralisme qui augmentait notre dépendance et l'extraversion de notre économie.

C'est, du reste, durant cette période que notre marché fut inondé des fameux « Ebembe ya Adoula » que le peuple avait boudés en son temps parce qu'ils symbolisaient la perte de notre indépendance économique.

Au début de la 2^{ème} République, le Président Mobutu en tant que Chef de l'Exécutif fit plusieurs tentatives de traduire en indépendance économique cette volonté des Nationalistes incarnée par le gouvernement Lumumba.

Puisque le temps nous fait défaut pour un développement plus élaboré, nous pouvons citer à titre de rappel :

- Le contentieux belgo-congolais
- La zaïrianisation
- La réforme monétaire : le Zaïre-monnaie
- La loi Bakajika
- La création de grandes entreprises nationales, notamment, la GECAMINES, la SNCZ, la SNEL.

L'impréparation des acquéreurs et futurs acteurs économiques doublée du fléchissement de la volonté nationaliste d'indépendance économique ont ramené le Président Mobutu dans le libéralisme extraverti.

Finalement, peut-on dire, ces tentatives sporadiques de rébellion vis-à-vis de la communauté internationale à travers la Belgique n'ont pas servi à grand-chose.

Car, l'Exécutif n'était qu'au service de l'Etat, c'est-à-dire, des intérêts des Dirigeants et de la classe politique et non au service du peuple et de la population. C'est ainsi que celle-ci, à bout de patience, finit par se révolter à travers les tristes pillages des années 1991 et 1993.

Le dirigisme économique institué au nom du nationalisme et de l'indépendance économique ne fut que factice, car le contrôle des moyens de production restaient aux mains des mêmes, c'est-à-dire, de la communauté internationale.

La transition mobutienne (1990-1997) a donné un coup fatal au rêve d'indépendance économique des Nationalistes par le cafouillage politique et une transition sans fin.

A son avènement, Mzee Laurent-Désiré Kabila a décrété le dirigisme économique pour conjurer le mal et redresser la barre et nos fronts courbés.

Abattu par ceux qu'ils combattaient, il a eu juste le temps de réveiller la volonté des pères de l'indépendance par des gestes symboles d'une haute portée politique comme la suspension des relations avec le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale, la politique d'auto-prise en charge, etc.

Fort des expériences passées, le Président Joseph Kabila réunit autour de lui, Nationalistes et Patriotes, pour adapter la vision nationaliste d'intégration économique aux contingences nationales et aux réalités contemporaines.

Il s'est engagé à payer la dette extérieure et à honorer les engagements du pays, créant ainsi les conditions d'un règlement à l'amiable de la question de la dette avec la communauté internationale. Ce qui a permis le retour de notre pays dans le concert de nations et dans la société financière internationale.

Du reste, l'hypothèque avec le point de décision et la charge de la dette était telle qu'il n'était pas rationnel et bien pensant d'envisager la rupture avec le FMI et la Banque Mondiale.

Par ailleurs, l'arrivée des puissances émergentes sur le marché de l'économie internationale et la grave crise du capitalisme en Amérique et en Europe ont considérablement changé la donne.

Le gouvernement « 1 + 4 », malheureusement, va estomper cet élan progressiste du Président Kabila. Ce qui va conduire au débarquement du pays en 2006 du système financier international.

Il a fallu attendre les institutions issues des élections. C'est alors que l'Exécutif national issu du peuple, reprit à partir de 2007, grâce aux sacrifices budgétaires et au respect des échéances vis-à-vis des partenaires, le processus d'effacement et d'extinction de la dette.

Des efforts conséquents et perceptibles ont été faits pour atteindre le point d'achèvement tout en ouvrant notre pays vers de nouveaux capitaux pour améliorer le sort de nos populations et diversifier notre économie, sur un fond de réformes des grandes entreprises nationales.

Le bénéfice de cette option nationaliste du gouvernement et volontariste du Président Kabila est aujourd'hui perceptible à travers les Cinq Chantiers de la République.

Le présent exposé n'a pas pour objet et objectif de regretter, de condamner ou de se lamenter.

Je voudrais conclure sur ce chapitre par une proposition, fruit de l'analyse des cinquante années de notre histoire économique et de la lutte nationaliste pour l'indépendance de notre pays :

Je propose à l'auguste assemblée, aux intellectuels et à la classe politique la création d'une Commission ad hoc chargée d'écrire la charte nationale de

l'économie pour servir de cadre et de garde-fou à notre marche et à nos démarches économiques dans un esprit volontariste, nationaliste et patriotique.

La charte nationale de l'économie serait la Constitution économique de notre pays.

Nous pourrions y définir les principes de base, le fonctionnement et les moyens de réaliser, sur le plan économique, la volonté nationaliste d'indépendance qui hante tous les Congolais comme une aspiration inassouvie.

Le drame est que cette politique qui semblait s'inscrire dans la droite ligne du projet de société nationaliste mettant totalement l'économie nationale au service des intérêts des populations congolaises s'est soldé par un véritable naufrage. La Gécamines qui s'est substituée à l'Union Minière du Haut-Katanga et constituait l'épine dorsale de l'économie nationale est tombée en faillite, victime d'une gestion prédatrice.

La zaïrianisation et la radicalisation ont découragé les investisseurs privés aussi bien étrangers que nationaux. Le secteur des entreprises publiques en général n'a pas répondu aux attentes.

Durant la période 1973-1974, le Zaïre s'était lancé dans une politique imprudente d'emprunts extérieurs publics massifs aux conditions de marché, le plus souvent pour financer des projets non économiques.

Ceux-ci n'ont pu générer des ressources nécessaires pour faire face au service des dettes engagées. Le pays s'est retrouvé dans une situation de cessation de paiement.

La dette extérieure de notre pays était devenue un obstacle majeur à la relance économique nationale et au développement. Comme on le constate, si le projet politique des Nationalistes n'a pas été abandonné, il a été en tous cas dévoyé, dépouillé de son essence et de sa pertinence.

Mutations géopolitiques mondiales et régionales, et perspectives d'avenir

La naissance historique du Congo comme Etat à l'ère des indépendances ou à l'époque de la Conférence coloniale de Berlin était une question géopolitique.

Les circonstances de sa naissance comme Etat indépendant, ne lui ont pas permis d'intégrer librement et démocratiquement cette dimension géopolitique, à l'interne comme à l'externe. Car, l'indépendance du Congo en 1960 a souffert du contexte de la rivalité de grandes puissances idéologiques.

Sa démocratisation sous le régime de Kabila perçue comme sa seconde indépendance crée les conditions de son intégration dans la mondialisation avec d'immenses ressources naturelles et son secteur public.

L'amélioration du climat des affaires, l'adhésion à l'OHADA, la révision des Contrats miniers, bref, la politique minière, en général, sont là des réponses de l'Exécutif aux impératifs de la gouvernance démocratique à l'ère de la mondialisation.

Le défi de la gouvernance à ce niveau global est et demeure avant tout celui de la capacité de tout gouvernement à entrer en relation avec les autres Etats et avec les organisations internationales, universelles ou régionales, à vocation économique ou technique.

Aujourd'hui plus qu'hier, l'Exécutif, par les ministères des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et régionale, du Plan et à travers l'Agence nationale de promotion des investissements, œuvre à construire et à développer une stratégie d'ouverture économique.

La présence de la République Démocratique du Congo dans les organisations régionales, la poursuite des relations économiques et financières avec l'Union Européenne et divers autres partenaires ainsi qu'avec les Institutions de Bretton Woods sont un gage de réussite. Des efforts de gouvernance sont aujourd'hui nombreux et énormes, l'Exécutif travaille à tirer les leçons du passé afin d'obtenir du monde et de la nation de reconstruire avant tout la souveraineté de l'Etat.

Mesdames, Messieurs,

Notre gouvernement a opté pour l'engagement du pays dans la perspective d'un développement durable.

Avec l'évacuation du goulot d'étranglement que constitue la dette extérieure après le point d'achèvement que nous pensons atteindre à la fin du mois de juin 2010, la réussite de ce développement durable devra reposer sur les piliers ci-après :

1. La stabilité politique et la paix sociale
2. La gouvernance appuyée par une lutte effective contre la corruption
3. La décentralisation comme mode de gouvernance appropriée
4. La réussite de la restructuration du portefeuille de l'Etat
5. La poursuite d'une gestion macroéconomique stable, prévisible et transparente
6. L'investissement élevé dans le capital humain
7. Le maintien de façon permanente d'un environnement propice au climat des affaires reposant sur la sécurité juridique et judiciaire
8. L'interdiction d'engager le gouvernement dans une nouvelle spirale d'endettement improductif après l'atteinte du point d'achèvement
9. L'exploitation d'autres formes alternatives de financement et de gestion des infrastructures avec recours au partenariat public-privé
10. Le développement de l'agriculture avec un accent particulier sur la nécessité d'atteindre la sécurité alimentaire.

Je ne puis terminer mon propos sans rappeler la pierre angulaire de notre politique pour sortir du cercle vicieux du sous-développement, j'ai parlé des Cinq Chantiers. Une vision qui intègre heureusement les secteurs essentiels du développement, à savoir : la santé, l'éducation, l'électricité et l'eau, l'emploi et les infrastructures.

Grâce aux concours trouvés auprès de nos partenaires Chinois, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Union Européenne, etc. suppléant à la faiblesse momentanée de notre épargne intérieure, nous pouvons envisager l'avenir avec optimisme, car nous nous sommes dotés des moyens indispensables pour mettre effectivement l'économie au service de nos populations.

Je vous remercie

Adolphe MUZITO