

LA GOUVERNANCE AU QUOTIDIEN : ENTRE RÉFORMES ET ÉLÉPHANTS BLANCS

*Stefaan Marysse*¹

Introduction

Dans les éditions de « Conjonctures congolaises » de la période 2011-2016, les éditeurs ont, à différentes reprises, choisi des titres montrant que pendant cette période, il existait une divergence nette entre la reprise de l'activité économique et la trajectoire tortueuse de la politique, au moins en ce qui concerne les fonctions régaliennes de l'État (police, justice et armée).

Au niveau économique, tout commence par la libéralisation de l'économie en 2001. La communauté internationale reprend alors son appui économique au pays, avec l'accès à l'éligibilité de la RDC aux institutions de Bretton Woods (FMI et BM). Cet appui permettra la perspective d'une remise de la dette externe en instaurant le suivi de la stabilisation macroéconomique et le chemin des réformes structurelles. Le pays renoue alors, après deux décennies de régression économique et d'implosion de l'appareil de l'État, avec la croissance économique (Marysse 2005 ; 2016).

Au niveau politique, entre 2001 et 2005, période marquée surtout par la nécessité de mettre fin à la guerre et de restaurer l'intégrité territoriale, l'appui massif de la communauté internationale renforce les faibles assises de la classe politique (de Villers 2016). La fragile élite politique suit et renforce à son tour l'instauration de ce qu'on a appelé « le nouveau consensus post-Washington », c'est-à-dire l'instauration au niveau politique de règles démocratiques et la libéralisation/l'ouverture de l'économie nationale. La concordance entre le niveau international et l'intériorisation de cette politique au niveau national impulse très vite internationalement un regain de confiance et d'investissements dans le secteur minier, qui était à plat, et fait redémarrer le moteur économique.

Après 2005 et les élections légitimant le pouvoir, l'élite politique profite du regain économique, et par l'accès aux rentes économiques, renforce ses assises économiques et son autonomie envers l'extérieur. Petit à petit, la bifurcation entre politique et économique se manifeste au grand jour, d'abord avec les élections contestées de 2011 et, surtout, fin 2016, où

¹ Professeur émérite en économie politique du développement de l'Université d'Anvers.

la présidence parvient à mettre à l'écart le respect de la Constitution et défaire une opposition politique divisée. Le prix de ce maintien au pouvoir est une dégradation de la situation sécuritaire comportant le risque d'entraîner le pays à nouveau dans une période d'instabilité, de violences et d'appauvrissement (Bouvier & Omasombo 2017 ; Englebert 2016).

Cette explication de la bifurcation entre sphère politique et sphère économique, qui s'inspire de la théorie des rentes et de l'économie politique n'est pas la seule (Marysse & Tshimanga 2014). En RDC, l'ex-Premier ministre Matata Ponyo, dans son livre *Qualité des institutions et résultats économiques en RDC* (2016) ainsi que dans sa thèse doctorale (février 2018) cherche à prouver que c'est surtout l'amélioration de la qualité des institutions (réformes) et de la bonne gouvernance économique qui explique non seulement la croissance, mais aussi l'amélioration des conditions de vie de la population. Certes, ce plaidoyer *pro domo* du Premier ministre (2012-2016), le premier dans l'histoire du Congo indépendant à avoir exercé cette fonction pendant quatre ans consécutifs, ne fait pas l'unanimité (Englebert 2016).

Les questions de recherche interconnectées que ce chapitre veut aborder sont doubles. D'abord, y a-t-il eu effectivement une amélioration de la gouvernance entre la Deuxième République (le parti État de Mobutu de 1967 à 1996) et la Troisième République sous Kabila (démocratie formelle de 2001 à 2018) ou ces changements sont-ils cosmétiques et cachent-ils les vrais mobiles des élites politiques ? Les vrais mobiles dissimulés sous la rhétorique de « bonne gouvernance » sont connus dans la littérature sous les termes de « néopatrimonialisme » (Médard) ou de « gouvernance au quotidien » et « gouvernance réelle » (Olivier de Sardan). Dans la tradition anglophone, « *hidden transcript* » (Stewart) et « *political settlement* » (Khan 2003 ; 2011) sont également utilisés. Ensuite, comment évaluer cette « gouvernance au quotidien » ou de « gouvernance réelle », qui aboutit, au niveau national, à « un arrangement politique » (Khan) spécifique en RDC ?

C'est surtout la première question de recherche qui formera le nœud de ce chapitre et qui, à partir de données embarrassantes sur l'apparition de nouveaux « éléphants blancs », nourrira la discussion théorique et empirique. Mais nous nous attacherons, dans un premier temps (section 1), aux éclairages et débats théoriques afin de comprendre les enjeux du développement dans ce grand pays au cœur de l'Afrique subsaharienne. Entre ce qui est dit et ce qui se fait, entre le discours et les mobiles réels des acteurs, entre les règles formelles et les pratiques informelles, l'écart existe et peut être grand, ce qui ne permet pas une lecture aisée de la réalité.

Ensuite, dans une deuxième section, nous analyserons la « bonne gouvernance économique », c'est-à-dire les réformes entamées et les améliorations survenues au cours de la période 2003-2016, et surtout de 2010 à 2016, documentée par l'ex-Premier ministre Matata Ponyo. Nous en ferons

d'abord une lecture critique interne, en nous concentrant sur l'analyse économique. Ensuite, nous entamerons une critique à un niveau plus politique, celle du « *hidden transcript* » ou de l'écart entre ce qui est dit et ce qui est fait. Nous illustrerons cette gouvernance par différents exemples, dont celui de Bukanga Lonzo, le premier parc agro-industriel inauguré en grande pompe en 2014, dont l'État est actionnaire majoritaire et a investi 85 millions de dollars sur fonds publics. D'autres exemples comme le règlement de la dette intérieure, ou le paiement en espèces du cabinet du Premier ministre seront contre-balançés par des réformes qui ont effectivement été mises en marche. Cela nous donnera des indices permettant d'évaluer l'écart entre la « bonne » et la « réelle » gouvernance. Enfin, la section finale essaiera d'évaluer les conséquences, en termes de développement, de cet écart entre le discours et la réalité sous-jacente.

1. Éclairages et débats théoriques

Dans « Congo blues », Pierre Englebert (2016) brosse un tableau très critique de la situation politique en RDC, ce qui lui a valu un refus de visa d'entrée dans le pays en décembre 2016. Le travail de ce politologue-africaniste est intéressant pour entamer la discussion sur la compréhension de l'évolution du développement en Afrique subsaharienne.

Nous avons pour la première fois pris connaissance du travail de celui-ci en octobre 2001, intrigué par le titre d'un article paru dans l'une des meilleures revues de développement, *Solving the mystery of the Africa Dummy*. Pierre Englebert y formule sa thèse principale :

« governments [...] face substantial limitations to their power and are constrained in their responses, deriving greater relative power payoffs from neo-patrimonial than from developmental policies. Differing levels of state legitimacy account therefore largely for the policy choices which characterize most of Africa » (Englebert 2016 : 182).

En d'autres termes, il apparaît que ce qui, normalement, explique les taux de croissance et le développement des pays – le taux d'investissement, la productivité, le capital humain, l'application de nouvelles technologies, les marchés concurrentiels – est beaucoup moins déterminant dans le cas des pays africains. De multiples variations dans les trajectoires du développement et de la croissance ne peuvent se justifier par des facteurs économiques, mais bien par des facteurs politiques. La prédominance de ce que Médard, Bayart et tant d'autres politologues ont appelé le « néopatrimonialisme » – système désignant les comportements du chef de l'État, de son entourage et de ses clients pour contrôler les ressources économiques qu'ils utilisent arbitrairement à des fins publiques ou privées dictées par

les logiques de leurs réseaux de patronage – serait davantage à l'origine du faible développement qu'a connu le pays.

Le point intéressant ici est qu'Englebert fait le pont entre les facteurs économiques et politiques pour expliquer que dans le cas des pays africains, le facteur décisif est constitué des politiques néopatrimoniales qui prédominent. C'est cette prise de conscience dans le monde académique et dans les cercles des grandes institutions de développement, comme la Banque mondiale et le FMI, qui est à la base de ce qu'on a appelé le « consensus post-Washington ». Les pays africains avaient non seulement besoin de mieux gérer leurs économies en abolissant les rentes économiques contrôlées et dilapidées par les élites politiques, mais cela demandait aussi que le pouvoir des élites politiques soit mieux contrôlé et que l'intérêt public ne puisse pas être poursuivi si ces élites n'étaient pas responsabilisées en rendant des comptes publiquement. Cela exigeait une libéralisation politique qui serait garantie par un système démocratique où les nouvelles constitutions, avec des élections, permettraient de sanctionner les chefs en cas de non-respect de l'intérêt des populations.

Ce sont ces idées qui sous-tendent en filigrane l'analyse et le réquisitoire que dresse Pierre Englebert du règne du président Kabila dans « Congo blues ». C'est la persistance de la politique néopatrimoniale qui fait que le régime se sert au lieu de servir, et c'est le manque de légitimité, que le régime tente de combler par la violence et la « politique politicienne », qui fait que le pays et sa population en paient les frais. « *This piece provides a scoreboard on Kabila's tenure and highlights his regime's inept leadership, massive corruption and frequent resort to violence in face of criticism* » (Englebert 2016 : 2). L'auteur, en utilisant les indices bien connus de la corruption et de la gouvernance, conclut : « *congolese governance shows by and large no improvement over time* » (*idem*).

Bien qu'il reconnaisse qu'il y a eu quelques changements tels que la croissance ou l'observation des règles de l'initiative de transparence dans les industries extractives, il pense que ces améliorations ne signifient rien pour la population, qui reste pauvre et exploitée. En fin de compte, « le régime de Kabila est beaucoup plus le successeur de Mobutu que le pionnier d'une nouvelle période » et le Congo de Kabila aurait « régressé au niveau du Zaïre » (Englebert 2016 : 3).

On peut souscrire à nombre des critiques formulées par Englebert à l'égard du régime Kabila, au vu des développements politiques des dernières années qui semblent confirmer sa thèse à propos de la prédominance du politique et de la faible autonomie des autres sphères sociétales. Pourtant, l'analyse politique de la bonne gouvernance et de la corruption est, d'une certaine manière, trop grossière et n'opère pas assez de distinctions entre les époques. À en croire Englebert et nombre d'autres auteurs, on pourrait interchanger l'analyse sous Mobutu et celle sous Kabila... Qu'on lise le rapport

Blumenthal de 1982 ou les critiques d'Englebert de 2016, les conclusions sont les mêmes. C'est cependant faire fi des différences entre ces périodes.

Durant la Deuxième République, la nationalisation radicale de l'économie fut à la racine du déclin économique et installa un système de clientélisme politique et social. L'appropriation des rentes économiques à des fins privées par la mise en œuvre de ce qu'on a appelé « les éléphants blancs » (Inga-Shaba, usine sidérurgique Maluku...), sans résultats de production durable, créa une dette externe insoutenable et sapa lentement les assises économiques de l'État (Willame 1986 ; Marysse 2012). La période actuelle, par contre, combine une politique néopatrimoniale, sous les apparences ou les balbutiements d'une démocratie fragile, dans un contexte d'ouverture et de libéralisation économique menant à une période de reconstruction, de croissance économique et d'avancées – timides – dans le domaine social. Cela nous amène à une reformulation de notre question de recherche principale : la différence entre ces deux époques est-elle de taille et non un détail, comme le prétendent Englebert et beaucoup d'autres observateurs ?

Les trajectoires historiques concrètes des pays en Afrique subsaharienne nuancent ou laissent percevoir que l'analyse politique massive de néopatrimonialisme ne rend pas compte des variations existantes. Partout, des degrés variables de néopatrimonialisme dans des systèmes politiques divergents (allant de démocraties à des régimes autoritaires/dictatures) peuvent aller de pair avec des résultats fort différents en termes de croissance, de performance de l'État et d'avancées sociales (Young 2012).

Plus profondément, la réapparition/continuation de régimes politiques autoritaires en Afrique subsaharienne, avec des présidents qui prolongent leur vie politique en recourant à la répression, remet en doute l'efficacité du consensus post-Washington² et le discours sur la bonne gouvernance. Quant à la communauté internationale, son insistance sur la nécessité de démocratisation comme garde-fou d'abus de pouvoir devient de moins en moins contraignante et se contente de plus en plus d'une « stabilité » de la politique, car elle ne veut – ou ne peut – plus payer les moyens de sa politique. Comment comprendre cet échec des réformes politiques de démocratisation et de meilleure gouvernance, d'une part, et l'abdication de la communauté internationale de l'autre ? Pour cela, nous nous référons à ce que nous qualifions d'économie politique nouvelle, inspirée par les travaux de Bates (2001) et surtout de Khan (2003 ; 2011), plus compatible avec la complexité de l'évolution actuelle.

² Plus de 16 présidents en Afrique subsaharienne ont su se maintenir au pouvoir, souvent en changeant ou bafouant leurs constitutions, au-delà de la vague des démocratisations (parfois induites de l'extérieur) des années 1990 et ont installé des régimes autoritaires sous des simulacres ou des apparences démocratiques.

Les deux auteurs prennent comme postulat que la transformation de sociétés africaines en sociétés capitalistes plus performantes, potentiellement capables d'augmenter le bien-être de leurs populations, est un processus pénible non linéaire et de longue haleine avec des ressources et résistances fortes. D'après Bates, cette « grande transformation » ne peut se réaliser dans les sociétés africaines que selon certaines conditions :

« [...] *Political development occurs when people domesticate violence (Hobbes), transforming coercion from a means of predation into a productive resource. The political roots of development productively join with the economic when specialists in violence realize that they can best survive and prevail by promoting the prosperity of their economic base* » (Bates 2001 : 101-102).

Le point de départ de la – nouvelle – économie politique (NEP) est donc que la croissance économique est causée par la génération d'un surplus économique (taxes et profits), utilisé d'une manière productive (investissements) et non dilapidé ou drainé vers l'extérieur. La croissance économique soutenue qui en résulte est une condition nécessaire à cette transformation (Khan 2003).

Il y a, cependant, des divergences de vues fondamentales entre cette NEP et les opinions prédominantes de la communauté internationale (consensus post-Washington), inspirées par les politologues comme Englebert, mais aussi soutenues par Sen, lauréat du prix Nobel, dans son livre *Development as Freedom* (2000). Elles concernent l'interprétation de la causalité entre la « bonne gouvernance » et la démocratisation ainsi que les résultats en matière de développement économique et social (*developmental state*). S'il y a, certes, dans nombre d'études empiriques, une corrélation entre les deux, Khan (2003 ; 2011) conteste la direction de cette causalité. Bien que la bonne gouvernance et la démocratisation constituent sans aucun doute des biens précieux, elles sont plutôt présentes dans les pays qui ont achevé leurs transitions vers des économies capitalistes. Dans l'historique des trajectoires des sociétés, jamais aucun État n'a commencé par installer un régime de démocratie (au suffrage universel) et réalisé un État de droit où la corruption est presque absente avant l'avènement d'une croissance soutenue (Khan 2003 : 4-9).

Réaliser dans tous les domaines de la vie publique un État de droit wébérien, qui assure en même temps les droits de propriété et le bon fonctionnement des marchés, est un agenda très exigeant. Il suppose, dans des pays caractérisés par un clientélisme compétitif, que les groupes au pouvoir empêchent les mandataires politiques ainsi que les fonctionnaires de s'approprier de (grands et petits) privilèges ainsi que l'accès à des rentes liées à la terre, ou au poste de préleveur de taxes ou de fournisseur d'un service public. Dans ces pays, les institutions et les administrations sont trop faibles et trop peu outillées

pour mener la transformation à tous ces niveaux, du judiciaire à l'armée, de la Banque centrale aux services publics, du ministre au fonctionnaire. Briser tous ces liens clientélistes, contrôlés par différentes factions avec des intérêts compétitifs, constitue un programme trop ambitieux. Il convient donc de développer un agenda beaucoup moins ambitieux en ciblant de préférence les secteurs et les réformes qui permettent d'augmenter la croissance et le bien-être de la population en stimulant surtout l'utilisation productive des rentes. Dans un pays comme la RDC, cela implique déjà une lutte politique de taille, car les rentes considérables dans ce pays s'y perdent dans des « trous noirs » (Marysse & Tshimanga 2014).

« The most promising strategy may be to identify a small number of areas where an improvement in governance capabilities is both feasible and has the greatest chance of making an impact on welfare – enhancing growth by improving the enforcement of a smaller number of institutions » (Khan 2011 : 20).

Si de nombreux pays d'Afrique subsaharienne défendent théoriquement cet agenda de bonne gouvernance et de démocratisation, la réalité est tout autre. Comprendre et analyser cette réalité souterraine – l'État rhizome (Bayart) ou la gouvernance réelle (Olivier de Sardan) – dont participent les comportements et les mobiles des agents publics et privés, est essentiel. Au lieu de partir d'un État idéal ou de modèles d'États développés, Khan utilise le concept « d'arrangement politique » (*political settlement*) où l'État, loin d'être le garant de l'intérêt public, est plutôt « un instrument dans les mains de groupes ou factions politiques rivalisant pour la capture des ressources et rentes et par là déterminent la forme de la transformation de la société » (Khan 2003 : 8).

Ces « arrangements politiques » sont particuliers et divergent d'un pays à l'autre. Ainsi, le succès des transformations du Sud-Est asiatique ne semble pas reproductible dans des pays démocratiques en développement, caractérisés par un clientélisme compétitif. Comme l'histoire des pays ayant pris leur indépendance le montre (Young 2012), les conditions politiques pour la stabilité de ce modèle de démocratie et de bonne gouvernance sont fréquemment violées, car les détenteurs du pouvoir sont tentés, par leur contrôle des appareils d'État, d'exclure éternellement les factions et groupes d'opposition. « *As a result, democracy is not always stabilizing in developing countries and does not necessarily generate developmental outcomes if appropriate governance capabilities cannot be developed* » (Khan 2011 : 19). On pourrait objecter que deux grands pays, l'Afrique du Sud et le Kenya, échappent (en partie) à cette analyse de « l'arrangement politique » caractérisant de nombreux pays africains, où le clientélisme compétitif prédomine. En Afrique du Sud, une opposition organisée même au sein du parti dominant se confirme, et l'indépendance du judiciaire permet de demander

des comptes au président ainsi qu'aux partis au pouvoir. Au Kenya, le président sortant et gagnant des élections de 2017, accepte de respecter le verdict de la Cour suprême, qui a estimé que les élections ont connu des irrégularités telles que de nouvelles élections doivent être organisées. Encore plus encourageant, le président de la (même) Cour suprême renvoie 5 millions USD qui étaient versés sur son compte, et déclare que son salaire lui suffit (*Le Potentiel* 2017).

Loin d'être des exceptions notables, ces deux exemples confirment plutôt les points essentiels de l'analyse de la NEP. Ces deux pays sont les plus développés en Afrique subsaharienne, avec des entreprises performantes opérant internationalement, des infrastructures relativement bien développées, un enseignement et un secteur de la santé nettement au-dessus de la moyenne africaine... La gouvernance politique et le respect de l'État de droit y ont plus de chance de progresser, car ces pays ont probablement franchi ce seuil de transformation dont parle Bates et qui permet, grâce aux personnes intègres, d'accéder à un État de droit. Cette croissance vers un État de droit et producteur de biens et services publics est donc plus un résultat qu'une cause de la bonne gouvernance, c'est la thèse centrale de la NEP. Cela nous amène aux questions de recherche et à la section centrale de ce chapitre : comment comprendre la bifurcation d'une politique encore largement déterminée par un clientélisme compétitif dans la période du régime de Kabila ayant connu l'essor du développement économique (2003-2016) ? Est-ce en raison de l'amélioration de la qualité des institutions (réformes) dans certains domaines autres que les fonctions régaliennes de l'État ? Cela reviendrait à confirmer la thèse de la NEP selon laquelle des avancées bien ciblées dans certains domaines peuvent mieux préfigurer la transformation que la poursuite d'un programme très ambitieux d'État idéal sur tous les fronts. Ou est-ce que ces changements résultent davantage d'un discours officiel de bonne gouvernance qui cache les vrais mobiles des élites ?

2. La gouvernance au quotidien

Au terme de deux décennies de régression économique ayant culminé par deux guerres dévastatrices, le pays se redresse. Après l'assassinat de Kabila en 2001, dans des circonstances encore non éclaircies, son fils Joseph Kabila lui succède. Sous les auspices de la communauté internationale, le pays, déchiré et en partie occupé par des armées étrangères et des rébellions, parvient à l'accord de paix de Sun City en 2003. Après une période de changements, de partage de pouvoir dans un gouvernement de transition, des élections au suffrage universel confirment le président au pouvoir en 2006 (Reyntjens 2010 ; de Villers 2016). Sur le plan de la reconstruction économique, le deuxième volet du « consensus post-Washington », le pays, sous l'égide des institutions de Bretton Woods (FMI et BM), entame des

réformes. D'abord en rééquilibrant les déséquilibres macro-économiques (contrôle de l'inflation, libéralisation du taux de change, assainissement des revenus et dépenses de l'État), puis par l'entrée dans le programme des pays pauvres très endettés (PPTE), qui va permettre à la RDC de voir sa dette diminuer de 90 % en 2010. Cela passe également par des réformes structurelles : la promulgation des codes d'investissements plus libéraux, la réforme des entreprises nationales, un nouveau Code minier... Il s'agit ainsi de promouvoir la libéralisation et l'ouverture de l'économie. Des investisseurs internationaux nouveaux se présentent et les secteurs des mines, de la communication et de la construction connaissent un nouvel essor (Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye 2006 ; Marysse 2012 ; 2016).

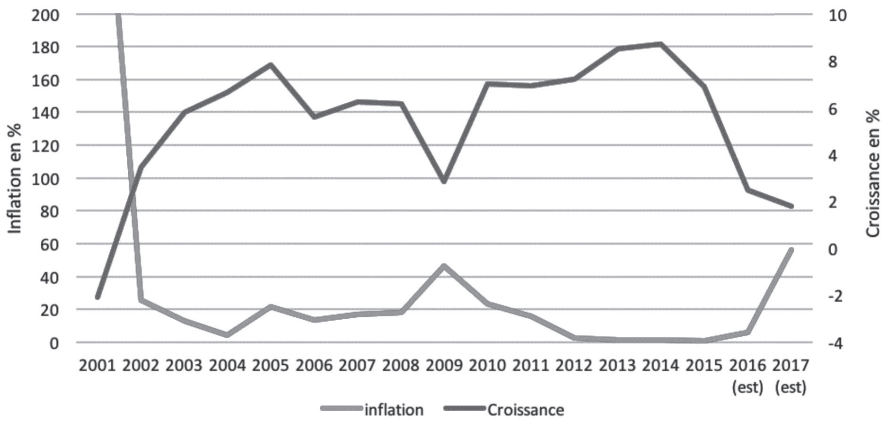
Le graphique 1 dresse un état des lieux approximatif du changement économique survenu en RDC. D'abord, la ligne la plus foncée donne à voir le pourcentage annuel de la croissance (échelle de droite). Si on sort de la croissance négative après deux décennies de régression économique, l'essor à partir de 2002, avec des taux de croissance oscillant entre 6 et 9,5 % par an, permet de doubler la production en moins de 10 ans. Cependant, les années d'exception sont 2009 et 2016, 2017, où les taux tombent à 2,8 % en 2009, à 2,5 % en 2016 et 1,8 % en 2017. Les exceptions sont intéressantes, car elles montrent deux choses. Aussi bien en 2009 qu'en 2016, on constate la chute des matières premières et surtout du cuivre, qui représente avec le cobalt plus de 95 % de la valeur des exportations. On voit immédiatement l'effet sur les prix à la consommation durant ces deux années de forte baisse du prix des matières premières (ligne la plus claire, échelle de gauche). Ainsi, lorsque la valeur des exportations baisse fortement, les entrées en devises diminuent et la rareté des devises fait monter le prix de la devise. Comme la RDC produit beaucoup trop peu de biens de consommation (farine de blé, maïs, *mpiodi*, poulets...), elle doit les importer. Dès lors, les consommateurs congolais paient plus pour la même quantité importée et s'appauvrissent davantage. Cela montre combien la structure de production en RDC reste très vulnérable aux chocs des prix extérieurs et repose trop peu sur une production pour le marché interne. Et ce, parce que le manque d'infrastructures routières, un climat d'affaires étouffé par le non-fonctionnement des marchés et les tracasseries politiques et administratives de toutes sortes empêchent l'approvisionnement de biens et services produits à l'intérieur du pays.

Mais il y a aussi une différence intéressante entre les baisses de 2009 et de 2016. Si le prix du cuivre baisse de 43 % en 2009, il ne baisse que de 26 % en 2016 et reprend en 2017 au niveau de 2015³. L'effet sur la croissance est

³ Pour l'évolution des prix du cuivre, consultez : https://www.quandl.com/data/LME/PR_CU-Copper-Prices?utm_medium=graph&utm_source=quandl

beaucoup plus important, car le taux de croissance tombe en 2016 à 2,5 % par an et n'est plus que de 1,8 % en 2017. Avec un taux de croissance de la population à 3 %, cela veut dire que le revenu par habitant baisse à nouveau. Il y a donc autre chose en jeu que le prix des matières premières. Et pour cause, la crise politique dans laquelle le président a précipité le pays, et l'insécurité et les violences qui en ont découlé ont considérablement aggravé la crise économique. La double dépendance d'un modèle économique extraverti et de la subordination du bien-être général au maintien du pouvoir par les factions politiques en fonction risque ainsi de compromettre les avancées de la reconstruction.

Graphique 1 : croissance et inflation en RDC (2001-2017)



Sources : FMI, BM pour 2016, INS et EIU pour 2017. Si tous les chiffres sont fondés sur les données du FMI, pour les années 2015, 2016 et 2017, nous avons dû recueillir des données d'autres institutions. La Banque mondiale pour les données 2015, l'Institut national de Statistique pour les estimations sur l'inflation (prix à la consommation), et The Economist Intelligence Unit pour la croissance en 2017.

La période d'embellie (2002-2016) n'a-t-elle été qu'un détail non durable, que « l'arrangement politique » du clientélisme compétitif, tellement ancré dans les mœurs (politiques) de la RDC, va anéantir ? Ou, à l'inverse de ce pessimisme, est-ce que cette période nous a montré des pistes, dans le prolongement de ce que Khan a évoqué comme analyse et agenda de réformes ? Un pays comme la RDC traverse une période de transformation profonde, laquelle est freinée par beaucoup de résistances aux réformes en cours (par exemple, la réforme du paiement des salaires des fonctionnaires par voie bancaire, appelée « bancarisation »). Il convient de mettre ne place un agenda de réformes faisables dans un contexte de clientélisme compétitif, en ciblant davantage les réformes qui ont un potentiel de développement économique et qui contournent les obstacles (clientélisme

et utilisation non productive des rentes). La période entre 2003-2016 nous a-t-elle montré dans quelle direction les réformes doivent aller pour réaliser cette transformation profonde ?

Matata Ponyo, l'ex-ministre des Finances (2010-2012), promu Premier ministre (2012-2016), a soutenu dans ses écrits⁴ que les réformes ont été essentielles à la transformation du pays. Aucun politicien en RDC n'a jamais défendu intellectuellement sa politique comme celui-ci l'a fait. Sollicité et nommé au début comme technocrate, il a investi la primature pendant quatre ans d'affilée ; une première dans l'histoire politique de la RDC. Il développe ici la thèse centrale de ses écrits :

« Comme indiqué par la Banque mondiale, la politique budgétaire prudente de la RDC, au cours de cette sous-séquence (2010-2015), est au centre de la performance macro-économique remarquable. Cependant, il est discutable d'attribuer ce succès budgétaire notamment aux conditions extérieures favorables. En effet, la RDC a connu dans son histoire économique des épisodes de fortes embellies de cours du cuivre en l'occurrence, sans que ces évolutions ne s'accompagnent d'une croissance économique à cause de la mauvaise gestion de la politique budgétaire et de la mauvaise gouvernance institutionnelle. Tel est le cas de la séquence de 1986 à 1995 où le cours de cuivre est passé de 1281 USD/la tonne à 2918 USD/la tonne, soit une augmentation moyenne de 12,8 %. Cependant, cette période coïncide avec des niveaux de déficits insoutenables et totalement monétisés, une inflation galopante et une décroissance de l'économie... Ce qui confirme de fait que l'élément déterminant de la croissance durable et de l'inflation faible est le couple "ajustement budgétaire de qualité et bonne gouvernance institutionnelle" » (Matata Ponyo 2017 : 284)⁵.

⁴ Ce plaidoyer pour des réformes d'amélioration de la qualité de gouvernance et la défense des réalisations de son gouvernement se trouve essentiellement dans trois travaux qu'il a rendus publics. Il y a d'abord eu le discours qu'il a donné à l'occasion de son *Doctor Honoris Causa* à l'Université protestante du Congo (UPC) : « Stabilisation macroéconomique et croissance économique en République démocratique Congo de 2002 à 2015. De la théorie à la pratique ». Puis, il a publié une version adaptée de son mémoire : « Qualité des institutions et résultats économiques en RDC 1980-2015 ». Enfin, il y a sa thèse de doctorat à l'UPC : « Qualité de l'ajustement budgétaire et croissance économique. Le cas de la RDC 1974-2015 » qu'il a défendue en février 2018. Nous nous concentrons sur la version de sa thèse approuvée par la commission doctorale de 2017.

⁵ La même conclusion se trouve dans les trois écrits : « le survol historique du cas de la RDC a ainsi permis de relever [...] les affres économiques [...] durant les décennies 1980-1990 qui étaient le fait de l'absence de l'État, qui était dépouillé de toute efficacité. [...] En revanche, les résultats engrangés à partir de 2010 témoignent du rôle déterminant des institutions. [...] La réhabilitation des institutions dans leur efficacité politique et opérationnelle est la résultante des réformes qui constituent des voies obligées pour le rétablissement de l'État dans son rôle premier (Matata Ponyo 2016 : 195-196).

Cette thèse centrale, que défend Matata Ponyo tout au long de ses écrits, en tentant de la fonder théoriquement et empiriquement, contient trois propositions qui vont structurer cette section. D'abord, la stabilisation macro-économique : à cause de la politique qu'il a menée, les déficits budgétaires ont été réduits tandis que les revenus de l'État ont augmenté (première partie de sa thèse doctorale). Ensuite, ces améliorations budgétaires, combinées à des réformes institutionnelles, ont favorisé la qualité de la gouvernance et sont à la base de la croissance (deuxième partie de sa thèse). Enfin, ces deux aspects sont dus à des facteurs internes ou à la politique menée par le Gouvernement congolais.

2.1. Améliorations dans la politique budgétaire et la croissance : une critique interne

Incontestablement, s'il y a un point central de divergence entre l'époque de Mobutu et de Kabila, d'une part, et celle de Kabila entre 2002-2015, c'est certes en matière de politique budgétaire et de croissance. Les données qui suivent illustrent cette différence entre les deux époques.

Tableau 1 : croissance, investissements, solde budgétaire et dette en RDC 1974-2015 (en %)

Années	1974-1982	1983-1989	1990-2001	2002-2009	2010-2015
Croissance	-1,7	-2	-5,3	5,4	7,2
Investissements/ PIB	7,9	6,9	7,7	14,05	26,3
Dette/PIB	160	220	260	143,8	22,7
Solde budgétaire/ PIB	-1,8	-0,4	-4,2	-0,26	0,03

Source : Matata Ponyo 2017 : 135, chiffres fondés sur les rapports BCC et FMI.

Depuis 2002, la spirale négative de décroissance et d'appauvrissement généralisés du pays est rompue et on renoue avec la croissance. Même si la croissance présente des retombées sur la vie quotidienne de la population, elle reste une condition nécessaire pour l'amélioration des conditions de vie. Mais qu'est-ce qui explique cette croissance ? Pour l'ex-Premier ministre cela est clair. C'est la qualité de l'ajustement budgétaire et l'amélioration du fonctionnement des institutions qui ont redonné confiance et crédibilité en créant un meilleur climat d'affaires pour que les investisseurs (étrangers et nationaux) reviennent. « L'ajustement budgétaire de qualité », dont parle l'ancien Premier ministre, renvoie à la modification d'une pratique très ancrée dans les habitudes politiques de la gestion budgétaire congolaise qui consistait à financer des déficits par le recours aux crédits que la Banque

centrale concédait à l'État. En fait, ce « financement monétaire » n'est rien d'autre qu'une création monétaire qui donnait lieu à une inflation pure et simple si la production nationale n'augmentait pas. Dans ce cas, comme la RDC est extrêmement dépendante des importations de produits de première nécessité (maïs, farine de blé, viande, poissons, électroménager, etc.), l'augmentation des prix se traduisait presque immédiatement par une baisse du cours de change de la monnaie nationale ; on devait donc payer plus en monnaie locale pour les produits importés. La spirale d'appauvrissement de la RDC est ainsi mise en marche : déficits budgétaires > création monétaire > inflation > dévalorisation de la monnaie nationale > produits importés plus chers > appauvrissement.

C'est le mérite des gouvernements congolais depuis 2002 d'avoir brisé cette spirale négative, d'abord en réduisant les déficits budgétaires, puis en créant un petit surplus budgétaire de 2010 à 2015. En outre, on note l'amélioration de la qualité de la gouvernance dans la politique menée, car arrêter le financement monétaire des déficits revenait aussi à faire tarir l'accès à la monnaie facile de la classe politique. S'attaquer à ce privilège de rente n'a certes pas plu à nombre de membres des factions politiques au pouvoir.

Le seul problème avec les louanges qu'adresse l'ancien Premier ministre, c'est qu'il se donne peut-être trop de crédit. En effet, dans les conclusions partielles sur cet ajustement budgétaire et l'amélioration de la qualité de la gouvernance, il déclare que cette politique explique presque entièrement les meilleures performances de la croissance (Matata Ponyo 2017 : 277-280). Ainsi, sa politique contredit une proposition keynésienne qui soutient que, dans les situations de chômage, les déficits budgétaires modérés stimulent la croissance. Dans le cas contraire de surchauffe de l'économie et d'inflation, il faut des excédents budgétaires pour freiner la création monétaire, ce qui à son tour freine l'activité économique et donc la croissance. Matata Ponyo constate que, dans le cas de la RDC, la situation a toujours été inverse : les déficits budgétaires vont de pair avec la régression économique et l'inflation. Sa politique, par contre, prouverait qu'en RDC, un surplus budgétaire correspond à la maîtrise de l'inflation et à la croissance. Examinons de plus près cette double assertion.

D'abord, la « qualité d'ajustement budgétaire » et la qualité de la gouvernance expliqueraient presque entièrement la croissance. À partir d'un exercice économétrique sur la (dé)croissance entre 1980 et 2014, Matata Ponyo déclare :

« Il se dégage de ces estimations une relation positive entre le solde budgétaire structurel et la croissance. Lorsque le solde structurel s'améliore de 1 point, la croissance augmente de 3,3 points et vice versa. Si bien que quand le solde budgétaire structurel tend vers des valeurs négatives de plus en plus grandes, en valeur absolue, la croissance est plombée. À mesure que le solde tend vers des valeurs positives ou des

valeurs négatives de moins en moins élevées, en valeur absolue, la croissance est relancée. Les cours du cuivre également influencent positivement la croissance, mais dans une moindre mesure. Lorsqu'ils augmentent de 1 %, la croissance a tendance à augmenter de 0,0006 % et inversement » (Matata Ponyo 2018 : 160).

La sortie de régression indique que la capacité explicative du modèle, au regard du coefficient de détermination, est de 72 %. L'analyse de l'influence des variables fait ressortir que lorsque le solde budgétaire et l'indice de qualité institutionnelle augmentent de 1 %, la croissance économique augmente également de 3,4 %, tandis que l'influence des cours des matières premières serait négligeable.

Un coefficient de détermination de 72 % est, en effet, extrêmement élevé, et exceptionnel et on peut aisément comprendre de façon intuitive cette corrélation importante entre variable dépendante (croissance) et variables indépendantes (solde budgétaire et qualité institutionnelle). Ainsi, les décennies 1980 et 1990 sont caractérisées par une décroissance presque continue, accompagnée de déficits budgétaires continus et grandissants. Depuis 2002, on renoue toutefois avec la croissance ; les déficits budgétaires s'amenuisent et deviennent des surplus budgétaires, tandis que les taux de croissance sont les plus élevés (2010-2015).

Les résultats spectaculaires qui ressortent de ces exercices économétriques sont cependant très discutables tant au niveau technique qu'au niveau théorique. Au niveau technique, l'interprétation des variables explicatives, que donne Matata Ponyo et qui accorde un grand poids au solde budgétaire structurel et un poids négligeable au cours des matières premières, est le résultat d'une lecture fautive des coefficients de ces variables⁶. Au niveau théorique, il commet une erreur fréquente en utilisant les résultats d'exercices économétriques : une haute valeur explicative, ou corrélation, n'inclut pas forcément de causalité entre les variables dépendantes et les variables « explicatives ». Il y a certes une grande coïncidence entre la (dé)croissance et le solde budgétaire, mais y a-t-il pour autant un lien de causalité ? Comment expliquer que quelques millions de dollars de solde budgétaire

⁶ Sa faute principale est qu'il chiffre le coefficient du « solde budgétaire structurel » (variable SBS dans la régression) à 3,39. Cependant, il ressort que la valeur de la régression est bien de 3,39 E-05. Le E-05, qu'il omet dans cette valeur, implique qu'il devrait lire ce coefficient en divisant sa valeur par cinq zéros (100 000). Donc, le coefficient n'est donc pas 3,4, mais bien 0,0000339 ! L'influence sur la croissance est ainsi moins grande que celle exercée par les cours des matières premières (0,0006). En conséquence, toute sa démonstration se fonde sur une erreur de lecture des résultats économétriques. Nous (Marysse & Megersa) développerons plus en profondeur ces erreurs économétriques dans un article qui sera présenté lors de la conférence annuelle du Congo Research Network en avril 2018 à Oxford.

(0,03 % du PIB) causeraient une croissance de plusieurs milliards de dollars ? Pour prouver une causalité, il faut une théorie solide. Les théories de la croissance ont fait école en ce qui concerne le développement. Depuis Rostow, avec l'idée du « *take-off* », Harrod-Domar et tant d'autres, le lien causal entre investissement et croissance est celui qui est le plus évident et qui a été corroboré par de nombreuses études, mais surtout par de nombreuses trajectoires historiques. Afin de sortir du sous-développement, ces modèles théoriques prônaient qu'au moins 15 à 20 % du revenu national constituent un fonds d'investissements pour relever la production nationale et le revenu futur des générations à venir. En d'autres termes, au regard des données récoltées dans le tableau 1, il est évident que le lien entre croissance et investissement est beaucoup plus direct.

Nous avons démontré dans une autre publication que ces investissements sont surtout d'origine étrangère. Ils ont redémarré le secteur minier ainsi que celui des communications, et, en se conjuguant à d'autres investissements internes et externes dans la construction et dans d'autres départements, ont redynamisé l'économie (Marysse 2016). Le retour des investissements étrangers date des années 2002, à partir des réformes sur les investissements, le Code minier, etc. Toutes ces réformes ont été entamées après la mise en place du consensus post-Washington. C'est au moment où la RDC a de nouveau été admise comme membre éligible aux institutions financières internationales (2001) et qu'elle s'est soumise aux règles et au suivi par le FMI et la BM, qu'elle a pu entrer dans le programme PPTE afin de voir sa dette externe s'effacer en 2010, et que les indicateurs économiques ont été favorisés. Évidemment, une politique induite de l'extérieur n'aurait pas pu prendre racine s'il n'y avait pas de classe politique interne qui embrasse et exécute en partie ces réformes. On peut dire que dans le volet politique du consensus Post Washington, les réformes visant à installer un régime démocratique ont fonctionné jusqu'en 2011, mais que depuis, les résistances (élections frauduleuses en 2011 et non-suivi de la Constitution en 2016) se sont accumulées. Dans le domaine économique, la « bonne gouvernance » en ce qui concerne l'ajustement budgétaire a tenu jusqu'en 2016...

En relation avec ce premier point de sa pensée, l'ex-Premier ministre insistait sur le fait que les résultats positifs de croissance étaient surtout le fruit de la politique interne menée, et que l'embellie économique était en grande partie le fait d'investissements étrangers (dans le secteur minier) qui ont fait redémarrer l'économie. Pour montrer la prééminence du facteur « bonne gouvernance », l'auteur recourt à nouveau à un exercice économétrique afin de mettre en relation la croissance (variable dépendante), les variables explicatives ou indépendantes, le solde budgétaire et le prix international du cours du cuivre entre 1974 et 2015. Il conclut : « la variable "cours du cuivre" n'est plus statistiquement significative [...] mais le solde

budgetaire structurel reste déterminant dans l'explication de la croissance » (Matata Ponyo 2017 : 160-163).

Intuitivement, on peut à nouveau comprendre ce résultat, car les prix des matières premières se forment internationalement, tandis que la politique budgétaire est endogène ou le résultat de la politique nationale. Durant toute la période de nationalisme économique (1967-1997), toutes les grandes entreprises sont nationalisées, et on voit la production baisser tout au long de la Deuxième République. Depuis 2003, cependant, la production minière des investisseurs privés internationaux augmente, tandis que celle de l'entreprise nationale Gécamines reste marginale (Marysse & Tshimanga 2014). C'est donc bien la politique nationale qui est à la base du déclin, elle qui a fait le choix de nationaliser le secteur minier sous la Deuxième République. Le redémarrage a eu lieu quand on a, après l'introduction du nouveau Code minier en 2002, privatisé le secteur et attiré les investissements étrangers. Que le solde du budget soit négatif dans cette première période et positif dans la deuxième, est surtout une conséquence/coïncidence et non une cause. Pour la cause profonde, il faut donc expliquer pourquoi la production nationale – et son moteur, le secteur minier – baisse durant la période de politique de nationalisations et monte quand on privatise l'accès au secteur. Dans le premier cas, les investissements de l'État dans ces entreprises et grandes infrastructures (sidérurgie de Maluku, Tenke Fugurume, les Boeings d'Air-Zaïre, Inga-Shaba, etc.) ont été financés par des emprunts internationaux (constitution de la dette : voir tableau 1), mais la production de ces entreprises s'écroulait. Les rentes associées à ces grands projets, aussi appelés « éléphants blancs⁷ », se perdaient dans les réseaux du clientélisme politique. La raison profonde de la mauvaise gouvernance et de la régression est la recherche des rentes par les élites et factions politique au pouvoir. Ce processus est bien décrit dans la littérature (Bézy & Peemans 1984 ; Willame 1986). Dans la période actuelle, la privatisation/libéralisation de l'économie a amené de nouveaux investissements qui ont bien fait redémarrer le moteur économique, mais avec le désavantage qu'une bonne partie du surplus économique (profits et rentes) n'est pas réinvestie dans le pays ; la croissance aurait donc pu être plus grande (Marysse 2016) .

En ce qui concerne la percée théorique que le Congo (et l'ex-Premier ministre) aurait faite en réalisant le contraire des préceptes keynésiens⁸ – à la fois maîtrise de l'inflation, croissance et budget excédentaire –,

⁷ Un éléphant blanc est une réalisation d'envergure et prestigieuse, souvent d'initiative publique, mais qui s'avère plus coûteuse que bénéfique, et dont l'exploitation ou l'entretien devient un fardeau financier (Wikipédia).

⁸ « Il contrarie aussi les vues keynésiennes selon lesquelles, à court terme, la réalisation des excédents budgétaires affecte la croissance en raison du dégonflement de la demande globale [...] Telle est la quintessence du problème de recherche » (Matata Ponyo 2018 : 49).

on peut être bref. Chaque économiste du développement sait que le problème du sous-développement économique est d'abord un problème de l'offre et non de la demande générale. Si la RDC peut potentiellement nourrir toute l'Afrique, elle demeure pourtant pauvre, car elle doit acheter des vivres ailleurs, parce que les récoltes pourrissent dans les champs et que les produits ne peuvent être acheminés vers les marchés, faute d'infrastructures. On a aussi un scandale géologique si on n'est pas capable d'exploiter et de retenir les fruits de l'exploitation des ressources minières... Le problème de base est donc de créer une base matérielle et d'avoir des entrepreneurs qui créent de la valeur et transforment la richesse naturelle et géologique en production réelle. La théorie de Keynes n'a jamais été conçue pour des pays où le problème primaire est celui de l'offre. En effet, sa théorie essayait d'expliquer comment il peut y avoir de la pauvreté (et du chômage) dans un pays dont la production réelle est excédentaire. Dans ce cas, stimuler la demande (pouvoir d'achat) par un solde budgétaire déficitaire a un sens, mais dans un pays comme la RDC, stimuler la demande ne permet pas de dynamiser la production excédentaire, car celle-ci n'existe pas. Cela mène donc à l'inflation. La percée théorique de l'ex-Premier ministre n'a pas tenu compte d'une hypothèse de base de la théorie keynésienne. Revenons aux propos de Keynes : « *This analysis supplies us with an explanation of the paradox of poverty in the midst of plenty* [...] » (Keynes 1967 : 30). En RDC, il n'y a pas de capacité de production excédentaire qui peut être mobilisée par l'augmentation de la demande générale (où la création monétaire).

2.2. Réformes, éléphants blancs et clientélisme compétitif

La deuxième partie de l'argumentaire de l'ex-Premier ministre pose l'amélioration des institutions et de la dépense gouvernementale comme cause de l'embellie économique et de l'amélioration des conditions de vie.

Bien que décrit comme technocrate, l'ex-Premier ministre n'est pas dupe. Il connaît très bien la littérature institutionnaliste. Il sait que les institutions « structurent et réglementent les interactions entre différents acteurs ayant souvent des intérêts et motivations égoïstes, voire antagonistes » et que souvent en Afrique, elles « se limitent à poser les normes. Les autres étapes devant garantir l'efficacité d'action étant négligées pour différentes raisons » (2017 : 175). L'une des raisons majeures étant que « dans le contexte d'une économie imprégnée de complexité institutionnelle à forte dominance rentière, la difficulté majeure à la modernisation de l'économie réside dans les résistances face aux réformes. Ces résistances, en l'absence de consensus politique [...] confortées par un ersatz de démocratie, peuvent déboucher sur le limogeage des réformateurs [...] » (2017 : 234).

Il convient de résumer brièvement les réformes des institutions/procédures que son Gouvernement a mises en place (2012-2016) afin de comprendre de quelles résistances il s'agit.

Nous n'allons plus entrer dans les effets vertueux de la diminution quantitative des déficits budgétaires, mais un contrôle plus strict des dépenses gouvernementales ne lui a certes pas créé des amis dans les factions politiques au pouvoir. Ainsi lorsque malgré des pressions continues des membres du Parlement, exigeant des augmentations de rémunérations, il les a refusées, cela lui a valu une résistance au sein du Parlement. La critique véhémement de 17 pages du sénateur Florentin Mokonda Bonza du 6 juin 2016 en témoigne, remettant en doute la qualité des réformes. Dans le réquisitoire de ce survivant politique mobutiste, il y a certes beaucoup d'arguments qui relèvent de la mauvaise volonté. Mais certaines des remarques jettent indéniablement une ombre sur les réformes. Mokonda se demande pourquoi seules les deux institutions de la présidence et de la primature sont habilitées à dépasser largement les budgets prévus pour leur fonctionnement, tandis que les autres ministères ne peuvent jamais réaliser leurs budgets votés par le Parlement. La discipline pour tous les autres, mais pas pour le président et pour lui-même ? Les rivalités et alliances (présidence et primature) illustrent parfaitement la thèse de Khan sur le mode de fonctionnement de l'arrangement politique du « clientélisme compétitif ».

Une autre remarque qui ternit le blason du Premier ministre réformateur concerne une exception sur la « bancarisation », c'est-à-dire le paiement des salaires par voie bancaire des fonctionnaires et agents de l'État (employés des ministères, militaires, professeurs et médecins dans les universités et cliniques agréées, etc.). Avant d'entrer dans la critique, dressons tout d'abord un bref compte rendu de ce qui constitue sans doute l'une des réformes institutionnelles les plus réussies de ce Gouvernement.

L'enveloppe salariale du secteur public représentait 67 % des recettes mobilisées. Le système de paiements manuels en cash par des filières de comptables d'État a été graduellement remplacé par des paiements bancaires sur les comptes personnels des salariés à partir de 2011. En avril 2016, 904 477 salariés représentant 82,6 % des salariés d'État étaient « bancarisés ». Des médecins et enseignants dans le secteur public me racontaient en décembre 2014 que depuis deux ans il y avait une amélioration nette dans la régularité, mais aussi dans le niveau de rémunération (pour les professions spécialisées). Certes, cette réforme n'a pas seulement fait le bonheur de nombreux salariés. Elle a aussi fait grincer les dents d'autres, parce qu'elle a court-circuité des filières de corruption importantes, le paiement des salaires cash permettant de rémunérer des personnes listées, mais en réalité déjà mortes, plus en fonction ou parties.

Une telle réforme a donc certainement suscité une grande résistance et des attaques, ciblées sur son incohérence. En effet, si tous les ministères et cabinets devaient se plier à cette réforme nécessaire, comment comprendre que celui qui en était responsable ne s'y conforme pas (Mokonda 2016) ? Comparée à l'ampleur et au succès de la réforme de « bancarisation », cette

exception peut sembler anodine, mais elle endommage la crédibilité de la réforme. Cette attaque fournit en tout cas un nouvel exemple du fonctionnement du clientélisme compétitif.

Une autre réforme d'envergure, qui a certes moins fait l'unanimité, est l'introduction de la TVA, qui non seulement est une taxe à fort rendement (35 % des recettes de la Direction générale des Impôts en 2015), mais est aussi reconnue internationalement comme une taxe efficiente et neutre, car elle n'impacte pas sur les consommations intermédiaires. Cette réforme soulève également des contestations diverses émanant plutôt du secteur privé, lequel déplore moins la réforme en soi que la manière dont celle-ci a été implémentée, car, aux dires des opérateurs économiques, les règles doivent être respectées par certains groupes, mais pas par des clients politiques.

Beaucoup d'autres réformes ont été introduites sous la forme de nouvelles lois ou procédures administratives. Mais elles ont moins de portée, car il ne manque pas de lois et déclarations politiques nominales en RDC ; c'est à la lumière de leurs capacités de transformation réelle qu'il s'agit de les évaluer (Matata Ponyo 2017 : 232-273).

L'évaluation objective d'une politique de réforme dans un climat de clientélisme compétitif en RDC est une tâche difficile, car il y a toujours beaucoup de « rumeurs » dans les arrières chambres des cénacles politiques et diplomatiques. Trop peu de données fiables, prouvées, écrites, peuvent attester de la « réelle gouvernance » des actions bien cachées ou encore moins des intentions et motivations réelles. Ainsi l'incohérence entre la volonté de briser les « multiples niches de détournement » par le réformateur (2017 : 233) et le comportement de sa propre niche est soulevée, et la rumeur circule en sourdine. Une autre rumeur persistante concerne le règlement de la dette publique intérieure : l'État expurge sa dette au créancier par l'intermédiaire de la RawBank. Cette banque privée, où de très proches membres de la famille (dont le frère du Premier ministre) exercent des postes clés, recevrait le montant global de l'État, mais le montant net reçu par les créanciers, qui souhaitent en percevoir une partie, est nettement inférieur au montant de la créance. Dans la même rubrique, mais à l'opposé, Yuma, le président du conseil d'administration de la Gécamines et de la FEC reproche à Matata Ponyo de trop freiner le paiement de la dette intérieure. D'autres rumeurs circulent à propos de multiples projets hors budget. Toutes ces rumeurs peuvent être l'arme de prédilection dans les luttes du « clientélisme compétitif ». Sans preuve écrite, elles restent contestables...

Pendant, au niveau des contrats miniers, des preuves très solides de rentes économiques considérables – que des instances responsables issues du triangle Gécamines/Gertler/Présidence ont fait disparaître – ont été confirmées (Africa Progress Panel 2014 ; Marysse & Tshimanga 2014). Est-ce qu'un autre groupe autour du Premier ministre constituerait dans cet arrangement politique de « clientélisme compétitif » une faction comme

une autre avec le même comportement prédateur ? Cela serait davantage problématique, car la primature se déclarait porteuse d'un projet pour une RDC émergente (Matata Ponyo 2015). Si on en croit Yuma, le plus grand projet de « dépense productive », le parc agro-industriel de Bukanga Lonzo, dans lequel l'État a investi 85 millions d'USD, serait une catastrophe et un nouvel éléphant blanc.

« [...] On finance avec l'argent des contribuables des projets budgétivores sans impacts sur le développement de l'économie nationale. C'est le cas de Bukanga Lonzo, qui consomme des millions de devises sans aucun impact sur la production agricole [...] » (*Africa News* 2016).

L'animosité entre Yuma et Matata Ponyo est une parfaite illustration de la lutte compétitive entre les factions politiques au pouvoir. L'attaque de Yuma, patron des patrons en RDC, mais plus important aussi, président du conseil d'administration de la Gécamines, est une réponse à la remise en question par le Premier ministre de la gestion de la Gécamines et au blocage d'un dossier minier (Marysse & Tshimanga 2014). Un domaine dans lequel le Premier ministre était censé ne pas intervenir.

« Depuis près de 6 ans que le président de la FEC (A. Yuma) est à la tête de la Gécamines comme président du Conseil d'administration, cette entreprise publique n'a enregistré que des contre-performances... L'ensemble des Congolais perdait plusieurs centaines de millions de dollars américains à cause de la mauvaise gouvernance de la Gécamines. Près de 100 millions de dollars américains devraient être accordés par la BAD à la RDC au titre de don en 2011. Cela n'a pu être possible à cause de la Gécamines... Un président du conseil d'administration d'une entreprise publique en déficit chronique de gouvernance peut-il donner des leçons au Gouvernement, son actionnaire unique ? » (*Mediacongo.net* 2016.)

Transgresser les frontières des chasses gardées de la recherche rentière ne va pas sans représailles dans l'arrangement politique congolais. Mais au-delà des rumeurs et luttes entre factions politiques, la question était de savoir si les réformes institutionnelles et surtout les dépenses/investissements de l'État avaient atteint un certain seuil de qualité, garant du respect des règles de gouvernance.

L'un de ces investissements phares du gouvernement Matata Ponyo était le lancement d'une politique agricole intensive en capital. Des parcs agricoles industriels (PAI) devaient le faire passer d'importateur net de produits vivriers à producteur capable de générer un surplus agricole au-delà des besoins prioritaires de consommation intérieure. Il s'agit d'une politique très ambitieuse de grande envergure qui commença concrètement avec la création d'un premier parc, celui de Bukanga Lonzo, s'étendant sur plus

de 80 000 hectares en province du Bandundu. L'État, comme actionnaire public, devait, selon l'article 15 de la nouvelle loi agricole, détenir la majorité des votes dans le conseil d'administration⁹. À terme, le parc devait produire 400 000 tonnes de maïs par an et d'autres produits vivriers afin d'approvisionner le marché intérieur en premier lieu. Ce projet d'investissement public/privé a débuté en 2014 avec le concours du holding sud-africain Africom Commodities S.A. qui en assura la gestion.

Après une première année en phase pilote, la production sur un périmètre d'essai de 5000 hectares arriva à générer 20 000 tonnes de maïs, mais depuis 2015 aucune donnée n'a été transmise sur la quantité récoltée. Des difficultés de toutes sortes et des querelles entre partenaires et entre factions politiques en RDC ont commencé à voir le jour. Un rapport d'audit intérieur au projet, commandité par la Banque mondiale et exécuté par le bureau international d'audit Ernst & Young, révèle la naissance d'un nouveau – petit – éléphant blanc qui fait fi du discours sur la bonne gouvernance et « de la qualité de dépense productive par le Gouvernement congolais¹⁰ ». Il y a, en effet, beaucoup d'éléments qui font problème dans ce projet phare, inauguré en grande pompe en 2014, et dans lequel l'État a investi 83 millions d'USD. La différence entre ce qui se dit et ce qui se fait, autrement dit la gouvernance réelle, est très éloquente. Le point le plus problématique qui ressort de cet audit est que la majorité des achats de biens de production (avions, tracteurs, machines agricoles, intrants) s'opère sans « l'impérieuse nécessité de recourir à la concurrence pour l'attribution des marchés publics » (Matata Ponyo 2017 : 236), à des prix qui vont du double à sept fois le prix international ! Qui plus est, toutes ces machines et ces intrants agricoles sont achetés à des compagnies qui appartiennent toutes au même holding d'Africom Commodities, le partenaire privé sud-africain censé faire fonctionner le projet¹¹. La collusion entre le cercle du Premier ministre, dont le conseiller

⁹ Pour l'exécution du projet, trois sociétés anonymes ont été créées : le Parc agro-industriel de Bukanga Lonzo (Parcagri SA), 85 % État congolais, 15 % Africom Commodities ; la Société d'exploitation du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (Sepagri SA), 70 % État congolais, 30 % Africom Commodities ; le Marché international de Kinshasa (Marikin SA), 50 % État Congolais, 50 % Africom Commodities.

¹⁰ Le dossier confidentiel de cet audit a été mis sur internet le 23 août 2017, mais date de 2015 : <http://www.congoforum.be/upldocs/RDC%20Audit%20Bukanga%20Lonzo.compressed.pdf>

¹¹ Sur les sites d'internet suivants vous pouvez lire la justification théoriquement bien étayé de John Uwilengwu, conseiller principal du Premier ministre Matata en matière agricole et ancien chercheur du très prestigieux IFPRI (International Food Policy Research Institute) <http://agroparksdrc.com/?wpdmdl=138> et vous y trouverez aussi l'organigramme et le bien cynique 'mission statement' de AFRICOM COMMODITIES. Cependant, durant la recherche de cet article, le site web de l'entreprise AFRICOM a été retiré du web le 20 septembre 2017 <http://africom.co/index.php>

principal Uwilengwu était l'architecte du projet, et le seul partenaire privé, le Sud-Africain Africom Commodities, qui se vantait de suivre une politique guidée par les principes d'éthique d'affaires, indique clairement un fait connu de corruption... Est-ce la raison de la disparition du site web Africom en septembre 2017 ? Entendons-nous, ce n'est pas tant l'élévation de la rente à 83 millions USD qui pose problème – l'État au Congo devrait pouvoir investir beaucoup plus dans l'agriculture, là, la Primature n'a pas fait d'erreur –, mais c'est plutôt le manque total d'engagement et de savoir-faire pour augmenter la production vivrière qui est à déplorer.

S'il y a une différence entre les éléphants blancs du temps de Mobutu, qui ont appauvri le pays, et les projets d'investissements du Gouvernement congolais, elle repose sur le fait que les projets n'ont pas alourdi la dette, mais ont été financés sur budget. Du reste, il semble que la « gouvernance au quotidien » en cette matière n'ait guère changé.

Conclusion

Nous avons vu que pour la nouvelle économie politique (NEP), la transformation de la société en Afrique est un processus long et qu'un État ne peut pas, en quelques années, se muer en État wébérien idéal. Cet agenda, trop complexe et exigeant à réaliser avec des administrations limitées en compétences et ressources, se détache trop de la réalité de « l'arrangement politique » en vigueur. Dans les pays Africains, cet arrangement est souvent dominé par un « clientélisme compétitif » ; l'État est « un instrument dans les mains de groupes ou factions politiques rivalisant pour la capture des ressources et rentes » (Khan 2011). Le critère nécessaire, mais pas suffisant pour ce changement, est donc que la recherche des rentes ne domine ou n'asphyxie pas la logique d'accumulation menant à un accroissement de valeur économique et de développement humain.

La RDC, après deux décennies de régression économique, a renoué avec la croissance et a donc su transformer des rentes économiques en accumulation. Est-ce un détail où un changement d'échelle ? Cela dépend de l'identité de l'auteur de ce renouveau économique. Si c'est le fait du changement de comportement des agents d'État, qui ont su gérer la caisse de l'État et les rentes économiques d'une manière productive, alors la croissance n'est pas un détail et correspond au critère nécessaire de la NEP. Sinon, l'embellie se dissipera vite. Pour le Premier ministre Matata Ponyo, qui a vu la croissance s'accroître lors de sa période de gouvernance, la cause est à trouver dans l'amélioration de la qualité de (sa) gouvernance. Notre analyse a ainsi essayé d'y voir plus clair en développant une critique interne de l'argumentaire du Premier ministre. Il s'agissait ensuite de révéler le décalage entre ce qui est dit et ce qui est fait, entre la « bonne » gouvernance et la gouvernance « réelle ».

Notre critique interne du discours économique de Matata Ponyo nous a fait douter de la proposition centrale de sa thèse : c'est surtout la qualité de l'ajustement budgétaire et l'amélioration dans la gouvernance des institutions (économiques) qui est à la base de la croissance. Nous avons relevé une confusion entre coïncidences et causalité et une lecture fautive des résultats économétriques censés démontrer les arguments de Matata Ponyo. Il est cependant indéniable qu'il y a eu des avancées en matière de gestion budgétaire (2010-2015) et que la réalisation d'un excédent budgétaire est allée de pair avec une diminution de la création monétaire et donc une diminution des ponctions des ressources publiques. Cela a donc contribué à la maîtrise de l'inflation et à la bonne tenue du cours de change de la monnaie congolaise, ce qui est une première en RDC. Mais prétendre que la gouvernance de Matata Ponyo est la cause de la croissance est plus problématique. Il nous est, en effet, apparu que la qualité de l'investissement explique davantage la croissance. Les agents actuels en charge de l'investissement sont radicalement différents de ceux de la Deuxième République. Lors de cette période, c'était la classe politique et ses clients qui étaient aux commandes des projets et leur revenu/fortune ne dépendait pas de la bonne marche de l'entreprise, mais de leur grâce politique. Aujourd'hui, les entrepreneurs/investisseurs doivent dégager un profit et payer des taxes à partir de la bonne marche des affaires et donc de leur succès en tant que producteur/créateur de valeur. Il y a naturellement un point où la thèse du facteur politique interne est bel et bien coresponsable de la croissance et de timides améliorations quant au bien-être de la population. La classe politique a endossé et intériorisé la politique d'ouverture économique et la nécessité de s'insérer davantage dans l'ère de la globalisation, en acceptant que les nationalisations des entreprises et la gestion par l'État du temps de Mobutu menaient à la faillite et à l'appauvrissement général.

Si la différence de résultat entre l'époque de la Deuxième République et la période actuelle est la croissance, la question de sa pérennité se pose et cela dépend de la qualité de fond de la politique. Cela veut dire qu'il y aurait une brèche dans l'arrangement politique de « clientélisme compétitif » en RDC. Nous avons montré que différentes réformes entre 2010 et 2015, surtout celles de la « bancarisation » et de la maîtrise des dépenses pour les élites politiques, ont accentué la compétition entre les factions politiques au pouvoir. Le point faible de ce Gouvernement (Primature et Présidence) est qu'il ne s'est pas appliqué à lui-même la rigueur qu'il imposait pourtant à tous. En outre, avec la croissance, de nouvelles opportunités de capture de rentes se sont présentées ; le Gouvernement s'est ainsi confondu dans les mêmes ressorts qu'il reprochait à ses adversaires politiques.

La vente illicite d'actifs miniers par la faction politique (Gécamines/présidence/Gertler) était déjà connue et décrite. Mais la dépense « productive » par la primature, qui devait redémarrer le secteur agricole moderne,

s'est révélée être un « éléphant blanc ». Le projet de Bukanga Lonzo a absorbé 85 millions du budget de l'État sans arriver à impulser une production continue. L'argent a disparu, tout comme le site web, dans les comptes du partenaire commercial et dans les méandres du partenariat public privé. Que l'État stimule enfin le secteur agricole, délaissé depuis très longtemps, constitue une avancée, mais ne pas tenir compte du passé en matière de gestion d'entreprises et réinstaurer l'État comme producteur principal est néfaste. Cela veut surtout dire que la capture des rentes par les factions politiques au pouvoir, sans souci de retour productif, reste la norme.

La conclusion est que le niveau de l'État en RDC, comme « instrument dans les mains de groupes ou factions politiques rivalisant pour la capture des ressources et rentes », n'a pas encore franchi le seuil où la prédation se mue en force productive.

Bibliographie

Africa Progress Panel. 2014. « Rapport 2013 sur les progrès en Afrique. Équité et Industries extractives en Afrique : pour une gestion au service de tous ».

Africa News. 2016 (mai). « Yuma savonne la planche à Matata ». En ligne sur : <http://www.africanewsrdc.com/yuma-savonne-la-planche-a-matata/>

Bates, R. 2001. *Prosperity and Violence. The political Economy of Development*. New-York : Norton Publishing.

Bayart, J.-F. 2006. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayart.

Bouvier, P. & Omasombo Tshonda, J. 2017. « RDC 2016 : une année électorale sans élections ». In A. Nyenyezi Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 14-45.

de Villers, G. 2014. « La "communauté internationale" dans l'impasse ? Perspectives critiques ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 287-306.

de Villers, G. 2016. *Histoire du Politique au Congo-Kinshasa : les concepts à l'épreuve*. Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan.

Englebert, P. 2016. « Congo blues ». Atlantic Council-Africa Center.

Freeport-McMoRan. 2013. « Expanding Resources. 2012 Annual Report ». En ligne sur : http://www.fcx.com/ir/AR/2012/FCX_AR_2012.pdf (consulté le 23/09/2013).

Kabuya Kalala, F. & Tshiunza Mbiye, O. 2006. « La politique économique revisitée en RDC : pesanteurs d'hier et perspectives ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*. Paris : L'Harmattan.

Khan, M.H. 2003. « State failure in developing countries and strategies of institutional reform ». Annual World Bank Conference on Development Economics 2003.

- Khan, M.H. 2011. « The political economy of inclusive growth ». OECD-WB Conference on Challenges and Policies for Promoting Inclusive growth, Paris.
- Keynes, J.M. 1967. *The General Theory of Employment Interest and Money*. Londres : Macmillan.
- Le potentiel*. 2017 (15 septembre).
- Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*. Londres : Macmillan, pp. 125-152.
- Marysse, S. 2012. « L'allègement de la dette en RDC. Évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 80).
- Marysse, S. 2016. « Croissance cloisonnée : note sur l'extraversion économique en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87 »).
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012 : politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 82 »), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les "trous noirs" de la rente minière en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Matata Ponyo, M. 2015. « Stabilisation macroéconomique et croissance économique en République démocratique Congo de 2002 à 2015. De la théorie à la pratique ». Thèse de doctorat, Université protestante du Congo-Kinshasa.
- Matata Ponyo, M. 2016. *Qualité des institutions et résultats économiques en RDC 1980-2015*. Paris : L'Harmattan.
- Matata Ponyo, M. 2017 (à paraître). « Qualité de l'ajustement budgétaire et croissance économique. Le cas de la RDC 1974-2015 ». Kinshasa : UPC.
- Mediacongo.net. 2016 (mai). « Situation économique du pays : le Gouvernement recadre Yuma ». En ligne sur : <https://www.mediacongo.net/article-actualite-18023.html>
- Reyntjens, F. 2009. *The Great African War, Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge : University Press.
- Sen, A. 2000. *Development as Freedom*, New York : Knopf.
- Willame, J.-C. 1986. *L'Épopée d'Inga : chronique d'une prédation industrielle*. Paris : L'Harmattan.
- Young, C. 2012. *The Postcolonial State in Africa. Fifty Years of Independence, 1960-2010*. Wisconsin : University of Wisconsin Press.