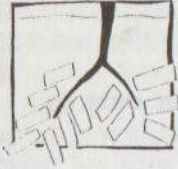


PILE ET FACE

Sommaire

Bilan de la
coopération belgo-zairoise



la revue nouvelle
CNCD - 11.11.11.

BE ISSN 0035-3809

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

B - 1000 Bruxelles.

© 1989, CNCD - 11.11.11.,
quai du Commerce, 9,

B - 1030 Bruxelles.

La revue nouvelle,
rue Potagère, 26,

Sommaire

- Avant-propos 8
- Première partie :
 L'aide belge dans le contexte zairois général 13
- 22 Le Zaïre sous le régime Mobutu. Les grandes étapes de l'évolution économique et sociale - *Jean-Philippe Peemans*
 La dette extérieure du Zaïre - *Thomas M. Callaghy* 59
 Note sur la dette du Zaïre à la Belgique - *Jean-Claude Willame* 74
 Administration et oppression au Zaïre : une approche au niveau local - *Michael G. Schatzberg* 78
 Pour un développement « inculturé » - *Muska Numba* 90
- 103 La coopération belgo-zairoise : perspectives et prospectives - *Jean-Claude Willame*
 119 La défense nationale et la coopération militaire - *Jean-Claude Willame*
 126 Dans le concret de la coopération belge au Zaïre - *Gasibirege Rugema*
- Deuxième partie :
 Analyse sectorielle
- 141 Les infrastructures au Zaïre - *Jean-Claude Willame*
 Mutations structurelles de l'agriculture et la question paysanne au Zaïre contemporain - *Kazadi Tshamala* 154
 Le développement agricole et rural au Zaïre - *Eric Tollens* 167
- 192 La coopération belge à l'agriculture et au développement rural au Zaïre - *Jean-Claude Willame*
 Les soins de santé au Zaïre - *Harry Van Balen* 203
 L'enseignement au Zaïre - *Jean-Claude Michel* 215
- 230 Note sur l'aide belge à l'enseignement général (non universitaire) - *Jean-Claude Willame*
 La coopération universitaire belgo-zairoise en chiffres - *Jean-Claude Willame* 244
 Les ONG belges de développement et le Zaïre - *Robrecht Renard* 248

Avant-propos

Les relations belgo-zaïroises ont connu ces derniers mois des rebondissements spectaculaires et mouvementés. A coups de communiqués, par l'envoi répété de délégations multiples, les tensions et controverses se sont exacerbées, les surenchères ont atteint leur paroxysme.

Cette violence dans la tension est l'indice d'un malaise profond qui pèse sur la relation entre la Belgique et le Zaïre. Ceci se situe dans un contexte particulier : le Zaïre est depuis toujours et reste le partenaire privilégié de l'aide au développement officielle de la Belgique.

A plusieurs reprises, cette aide officielle de la Belgique au Zaïre a été remise en question : que ce soit en 1982 par la tenue d'un « Tribunal des Peuples » à Rotterdam, que ce soit par la demande de mise en place d'une commission d'enquête parlementaire, que ce soit à travers des publications et analyses multiples.

Les organisations non gouvernementales (ONG) à travers leur couple, le Centre national de coopération au développement (CNCD), ou individuellement, ont régulièrement attiré l'attention sur l'ambiguïté de notre relation avec le Zaïre.

Tout récemment encore, au cours de l'opération 11.11.11, de 1988, un nombreux public a interpellé les bénévoles de l'opération sur l'ambiguïté de récolter franc par franc l'argent nécessaire aux projets du Tiers-Monde alors que la richesse somptuaire du président zaïrois faisait dans le même temps la une des journaux télévisés.

Il est impossible de rester indifférent devant de telles interpellations. Par son action en lien direct avec la population, l'aide non gouvernementale se donne pour priorité de rencontrer les besoins véritables des populations, même si elle doit le faire de façon modeste.

Cette action se situe inévitablement dans le contexte des relations qu'entretient le gouvernement belge avec les pays du Tiers-Monde.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le Zaïre, les ONG et le CNCD s'interrogent sur l'efficacité de la plus grande part de notre aide officielle, lorsque dans le même temps ils constatent par eux-mêmes sur le terrain ce qui est confirmé par de nombreux rapports scientifiques internationaux, à

savoir l'appauvrissement persistant de la population zaïroise, la dégradation des équipements, l'inexistence d'une relance du développement agricole, etc.

Par notre volonté de rencontrer les besoins de la population zaïroise, notre responsabilité demeure. Plus que jamais, notre attention sera la preuve de notre solidarité. Afin d'éviter que la population belge se détourne de la population zaïroise, afin d'éviter les réactions de rejet trop simplistes, il importe, en toute sagesse et sérénité, d'informer clairement et simplement tout un chacun.

C'est donc avec cette volonté de découvrir concrètement la réalité qu'un collectif d'auteurs et experts belges, américains et zaïrois, s'est attaché à effectuer un travail scientifique.

Durant plusieurs mois, un comité de rédaction a regroupé et confronté ces analyses afin d'en affiner au maximum le contenu.

C'est ce travail conscientieux et précis que le CNCD a décidé de coéditer avec la Revue Nouvelle. Cette impressionnante somme de contributions constitue un tout inédit qui permet de faire le tour global de la question des relations de coopération belgo-zaïroise.

Construit en deux parties, cet ouvrage présentera tout d'abord l'aide belge dans le contexte général du Zaïre afin de mieux connaître le partenaire; ensuite, l'ouvrage développera une analyse sectorielle et thématique.

En coéditant ce livre, le CNCD veut fournir matière à réflexion, non pour attiser des tensions stériles mais pour susciter une coopération plus centrée sur les besoins des populations zaïroises elles-mêmes, tout en respectant toujours davantage l'identité culturelle et les capacités propres des populations partenaires.

Cet ouvrage sera pour le CNCD et les ONG qui le composent une source d'analyse et d'information qui leur permettra de construire et d'organiser leur action en matière de relations belgo-zaïroises.

Nous ne pouvons que souhaiter qu'il soit également une source d'interrogations et d'interpellations constructives pour ceux qui nous gouvernent.

Jacques ZWICK,

Président du CNCD - 11.11.11.

Présentation des auteurs

Jean-Philippe Pecemans est professeur ordinaire à l'UCL (Louvain-la-Neuve) où il enseigne l'économie du développement. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages importants sur le Zaïre, dont *Accumulation et sous-développement au Zaïre* (éd. F. Bézy, J. Ph. Pecemans, J. M. Wauteler).

Thomas M. Callaghy est professeur de sciences politiques à l'University of Pennsylvania à Philadelphie aux Etats-Unis. Il est l'auteur du livre remarquable *The State-Society Struggle*, consacré à la problématique du Zaïre. Le texte de sa contribution à ce livre a été terminé en janvier 1987.

Jean-Claude Willame, ancien professeur à l'Université nationale du Zaïre, est actuellement directeur-adjoint au Centre d'études et de documentation africaines (CEDAF) à Bruxelles. Il a écrit de multiples articles et ouvrages sur le Zaïre et sur la coopération belge, dont : *La politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zaïroises (1978-1984)* et *Zaïre, l'épopée d'Inga*.

Michael G. Schatzberg est professeur associé d'Etudes politiques comparatives et d'Etudes africaines à The School of Advanced International Studies de l'Université John Hopkins à Washington. L'auteur possède une solide connaissance du terrain et il a écrit, entre autres, le livre *Politics and Class in Zaïre*. Le texte de sa contribution a été terminé en janvier 1987.

Musaka Ntumba a exercé des responsabilités importantes au sein de la Conférence épiscopale (catholique) du Zaïre. Actuellement, il enseigne au Grand séminaire de Kananga et y est responsable de la paroisse universitaire. L'auteur est sociologue et docteur en théologie de l'UCL.

Gasibirege Rugema travaille au Centre de perfectionnement administratif / Laboratoire d'analyses sociales (CPA/LASK) à Kinshasa.

Kazadi Tshamala, économiste, a travaillé à l'Institut de recherches scientifiques de l'Université de Kinshasa. Il termine en ce moment une thèse de doctorat en économie du développement à l'UCL.

Eric Tollens est professeur à la faculté des Sciences agronomiques — Centre de recherches agro-économiques des pays en voie de développement de l'Université catholique de Louvain (KUL). Il possède une large expérience sur le terrain et fait régulièrement des expertises pour l'AGCD et pour des institutions internationales.

Harry Van Balen est professeur à l'Institut de médecine tropicale d'Anvers, où il dirige également l'Unité de recherche et d'enseignement en santé publique (URESPP). Il possède une vaste expérience sur le terrain au Zaïre.

Jean-Claude Michel a dirigé pendant de longues années, au lendemain de l'indépendance, le Bureau de l'enseignement catholique à Kinshasa. Aujourd'hui, il supervise les collèges jésuites de l'Afrique centrale.

Michel Norro a été pendant six ans doyen de la Faculté des sciences économiques de l'Université de Kinshasa. Actuellement, il est professeur de l'UCL à la Commission universitaire de développement du CIUF (Conseil interuniversitaire des universités francophones).

Robert Renard est directeur du Centrum Derde Wereld de l'UFISA — Université d'Anvers. Il travaille en collaboration avec les ONG dans le domaine de l'évaluation de projets. Il est l'auteur de l'ouvrage : *Le rôle des ONG au Zaïre*.

L'aide belge dans le contexte zairois général

Première Partie

Si on veut examiner de près la coopération belge au développement au Zaïre pour en tirer à l'intention des autorités belges quelques suggestions susceptibles de l'améliorer — ce qui veut dire faire en sorte qu'elle corresponde aux besoins de toute la population du Zaïre — il faut avoir au moins une idée de ce que les deux partenaires signifient, d'où ils viennent et vers où ils vont. Dans cette première partie du livre, nous abordons donc l'évolution économique et sociale au Zaïre depuis l'indépendance, en mettant particulièrement l'accent sur les évolutions les plus récentes, sur ce que le développement pourrait signifier dans un contexte africain, et comment la Belgique intervient dans les évolutions. Dans la deuxième partie, les différents secteurs dans lesquels la coopération belge est active sont examinés séparément, et des propositions sont formulées pour le futur sur base d'une analyse succincte de la situation dans ces secteurs.

Il y a accord général parmi les bons observateurs du Zaïre sur le caractère catastrophique de la situation économique de ce pays. Si l'on se réfère uniquement aux statistiques officielles, celles qui donnent au pays sa visibilité internationale, on voit de fait que le poids relatif du Zaïre dans l'économie mondiale s'est affaibli considérablement depuis la fin de l'époque coloniale. Par exemple, alors qu'en 1960, le PIB du Congo représentait environ 10 % de celui de la Belgique, il en représente moins de 5 % dans les années 1980. Alors que la population du Zaïre a pratiquement doublé depuis l'indépendance, le PIB a progressé d'un peu plus d'un tiers seulement en termes réels depuis cette époque. La situation sociale est, elle aussi, selon les mêmes sources officielles, lamentable, puisque le salaire réel ne représente qu'environ 10 % de son pouvoir d'achat d'il y a un quart de siècle.

privilegié massivement les crédits et la technologie extérieure, et qui ont mené à l'endettement et aux conséquences néfastes de ce dernier. Et cet Etat ne se réduit pas à un homme, Mobutu, quelle que soit l'immensité du pouvoir discrétionnaire de ce dernier. Ce régime a une base sociale, et à travers la crise, une minorité privilégiée émerge, qui peu à peu étend son assise économique et son emprise sur les ressources du pays. Si l'on veut saisir le dynamisme qui sous-tend ce pays en crise, il faut donc pouvoir articuler les facteurs externes et internes, saisir la nature de l'Etat, son rapport avec la société et son rôle dans l'économie.

Les contributions de la première partie s'efforcent de cerner cette problématique globale, les unes à partir d'une approche générale, les autres à partir de questions particulières.

Dans *Le Zaïre sous le régime Mobutu. Les grandes étapes de l'évolution économique et sociale*, Jean-Philippe Pecmans esquisse les phases successives du développement par le régime d'une base de pouvoir économique et politique. Cela s'est fait durant la période 1965-1974 par l'instauration du contrôle de l'Etat sur les principaux produits d'exportation. Leur gestion constitue une importante source de revenus pour un groupe restreint qui, faute d'une autonomie politique et économique, investit dans le commerce, les transports et les activités spéculatives. De par la politique des prix et des salaires, il se produit en outre une redistribution du revenu national en faveur d'une petite classe moyenne de commerçants, d'intermédiaires et de petits entrepreneurs. C'est ainsi que le régime a pu compter sur un consensus des différentes fractions d'une bureaucratie d'Etat restreinte et d'une bourgeoisie d'affaires.

Au cours de cette période, les capitaux étrangers sont attirés en vue de financer de grands projets industriels de prestige. Les risques continuent d'être supportés entièrement par l'Etat zaïrois et la dette extérieure monte. La chute des prix du cuivre en 1974 a été suivie de déficits dramatiques dans les finances des autorités : la production s'écroule, l'inflation monte en flèche et le pouvoir d'achat des populations urbaines pauvres se détériore lentement. Du chaos de 1975-1980 qui s'est ensuivi, une nouvelle situation a commencé à émerger : la bourgeoisie d'Etat et une petite classe moyenne issue du commerce et des transports commencent à faire preuve d'intérêt pour certaines activités productives. Elles jettent ainsi les bases d'une certaine indépendance économique vis-à-vis du pouvoir présidentiel.

S'il y a unanimité sur le diagnostic, il y a cependant des divergences d'interprétation. Celles-ci proviennent partiellement du caractère non linéaire de cette détérioration. En effet, après une baisse sensible des indicateurs économiques entre 1960 et 1965, on ne peut contester un redressement certain de ceux-ci entre 1967 et 1974, suivi d'un effondrement brutal entre 1975 et 1980, tandis que les années 1980 donnent l'image d'une certaine stabilisation de bas niveau, sans aucun redressement global.

Le régime et ses défenseurs se basent sur cette évolution erratique pour privilégier essentiellement les facteurs externes de la crise. Le pays, après un effort spectaculaire entre 1965 et 1974 pour sortir de la dépendance, aurait été avant tout victime du retournement des marchés des matières premières (baisse du cuivre, hausse du pétrole) dans les années 1970. Dans les années 1980, ce sont les contraintes de l'endettement et les exigences exorbitantes du FMI qui empêcheraient tout redressement de la situation, en dépit d'un effort d'austérité très lourd.

Cette explication « tiers-mondiste » de la crise a été élaborée surtout à usage interne, le régime zaïrois ayant toujours su habilement manipuler toutes les ressources d'un discours nationaliste. Pareille approche est cependant largement rejetée par les observateurs hors du Zaïre. Ceux-ci privilégient au contraire les facteurs internes pour expliquer la violence de la crise du Zaïre. Pour eux, les causes du « mal zaïrois » sont à rechercher avant tout dans le népotisme, la corruption, la gabegie caractéristiques d'un régime autoritaire qui vit sur le pays en parasite et voue à l'échec tout effort sérieux de développement. Ce type d'analyse prévaut parmi la majorité des observateurs occidentaux, qu'ils soient marxissants ou libéraux.

Cette approche, même si elle a pour elle l'évidence de certains faits spectaculaires, n'est cependant pas vraiment convaincante quand on tient compte de la complexité des faits. Le « mal zaïrois » n'est pas le propre d'un pays insularisé par rapport au monde extérieur et qui serait aberrant dans sa politique. Le régime a investi plusieurs milliards de dollars dans des projets industriels et des travaux d'infrastructure, qui ont été réalisés avec les crédits et la technologie fournis par des pays occidentaux. Et dans les années 1980, le Zaïre a sorti près de trois milliards de dollars vers l'Occident au titre de remboursement de la dette.

Loin d'avoir un pays aberrant, nous avons au contraire un pays fortement inséré dans les flux d'échanges internationaux dominés par l'Occident, et d'une manière largement cohérente avec la logique de ceux-ci. Inversement, les facteurs externes ne peuvent pas tout expliquer. C'est l'Etat zaïrois qui a fait les choix de sa politique économique qui ont

Michael G. Schatzberg dans son analyse *Administration et oppression au Zaïre : une approche au niveau local* décrit le fonctionnement de l'administration locale au niveau des 750 « collectivités » ou administrations locales rurales. L'autonomie politique et financière des pouvoirs locaux a été sans cesse réduite par Mobutu et les chefs traditionnels sont devenus de simples fonctionnaires. Des moyens financiers en provenance de Kinshasa arrivent peu ou pas du tout, et donc les administrations locales sont bien obligées de s'inspirer du « modèle financier » de Kinshasa et donc de se financer par toutes sortes d'impôts ou trucs, légaux ou illégaux.

La population, de son côté, vit avec un sentiment quasi constant d'insécurité et est obligée pour faire front à ces demandes de fonds, de vendre sa production agricole. Ceci donne lieu à nouveau à des extorsions et avantages, compte tenu de la situation monopolistique de fait de « l'alliance politico-militaro-commerciale », voire par le biais des structures d'Etat de commercialisation et d'encadrement agricole.

Malgré la réintroduction en 1982 de conseils élus directement et indirectement dans les communes et zones rurales, l'impact de la « décentralisation » reste très réduit. L'administration locale n'est pas en réalité la solution du problème mais, au contraire, un élément clé du « problème zairois » qui en premier lieu n'est pas économique mais socio-politique et culturel. Une solution durable prendra aussi beaucoup de temps et devra aborder, aux niveaux local et national, de la population.

La crise économique du Zaïre, mise en valeur par les statistiques officielles, ne doit cependant pas masquer des enjeux fondamentaux. La contribution de *Museka Ntumba, Pour un développement « inculturé »*, va un peu plus loin dans l'examen de l'absolue nécessité pour tout processus de coopération, et a fortiori dans une situation fortement détériorée et dépendante comme celle du Zaïre, de tenir compte des trois composantes fondamentales et dialectiques de toute société, à savoir l'économique, le politique et le culturel.

Quand l'Occident, à travers la colonisation belge, a commencé à imprimer sa marque sur ce qu'est le Zaïre d'aujourd'hui, il a fortement perturbé ces trois fonctions dont l'équilibre permettait aux différents peuples de survivre dans un environnement hostile. Aujourd'hui encore, les Africains en paient le prix. Un des fondements de cet équilibre était la solidarité et le partage du pouvoir et des richesses économiques. Les

Au début des années 80, un nouveau flux financier sous tutelle étrangère est amorcé au Zaïre. Le Zaïre se pie aux sévères exigences du FMI, surtout sous la pression du secteur privé qui ne veut pas renoncer à l'accès au crédit étranger. Cela se produit en septembre 1983, après de longues hésitations au sujet des conséquences économiques et sociales possibles. Mais la libéralisation économique a encore renforcé les tendances des années 1960-1980 : la bourgeoisie d'affaires nationale et étrangère recueille les fruits de la libéralisation mais ne réinvestit qu'insuffisamment dans les activités productives intérieures. Il n'y a donc pas eu de véritable assainissement de la base économique zairoise et la prétendue politique de stabilisation serait plutôt un facteur de stagnation et de déstabilisation chroniques.

L'auteur conclut par une interrogation sur la signification du secteur informel au Zaïre. Les éléments dynamiques seront-ils progressivement repris dans un capitalisme zairois en expansion ou alors ce secteur sera-t-il le noyau et le point de départ d'un développement économique plus autonome ? La question est posée en même temps aux ONG européennes.

Les deux contributions suivantes situent, dans le contexte global du Zaïre, les dimensions de deux problèmes qui affectent profondément le développement du pays.

Que le pouvoir de Mobutu ne puisse se maintenir sans soutien extérieur et que les créanciers extérieurs soient en même temps ses otages est clairement montré dans la contribution de **Thomas M. Callaghy** sur *La dette extérieure du Zaïre*.

La dette du Zaïre est pour le régime en même temps une menace et une arme. Elle est responsable de la forte mise sous tutelle internationale. L'Occident n'a pas seulement imposé constamment de nouveaux plans pour obtenir certains changements économiques, il a aussi exercé de fortes pressions pour des changements politiques, en vue d'éviter que les lourds sacrifices exigés de la population ne fassent sauter le couvercle de la marmite. Le régime ne peut évidemment donner tout à fait suite à ces exigences car alors il saperait la base de son pouvoir.

Le mieux que les donateurs étrangers puissent faire dans ces conditions — s'ils veulent à tout le moins contribuer au développement de l'ensemble de la population — c'est de veiller à ce que leurs fonds soient destinés à des projets productifs qui permettent à la base de mieux s'organiser.

Dans sa contribution *La coopération belge-zairoise : perspectives et prospectives*, Jean-Claude Williams fait une analyse succincte de vingt-cinq ans de coopération avec le Zaïre. Au cours des dernières années, elle représente encore le tiers de l'aide bilatérale belge au Tiers-Monde et il continuera à en être de même dans un proche avenir : dix-neuf milliards de francs belges pour les cinq prochaines années.

Dans quelle mesure ce grand effort — payé en définitive par le contribuable belge — va-t-il contribuer effectivement à l'amélioration des conditions de vie des masses zairoises et au renforcement d'une dynamique autonome d'émancipation (ce qui est quand même officiellement le but de la coopération) ? C'est difficile à apprécier en l'absence de toute évaluation objective et sérieuse. Ce qui peut être constaté, c'est que la coopération belge avec le Zaïre a aussi souffert du manque d'orientation cohérente (dix-sept titulaires ministériels sur vingt-cinq ans, et encore presque toujours sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères), d'une politisation poussée des procédures de décision et de bureaucratisme de l'administration avec vis-à-vis de l'extérieur dans tous les domaines que par la répression à l'intérieur, pourront trouver un espace où le peuple pourra exprimer ses désirs et revendications, et pourra s'organiser pour défendre ses intérêts. Néanmoins, un observateur attentif pourra découvrir, y compris au Zaïre, des signes de ce processus indispensable, mais long et difficile : dans les coopératives de paysans et d'artisans, dans les communautés de base ecclésiastiques, dans des réunions de sectes, dans des réunions de quartiers urbains ou le soir autour du feu du village. Ce sont des indices de nouveaux mouvements sociaux naissants et représentant les vrais intérêts du peuple zairois.

Pour les donateurs étrangers qui veulent vraiment contribuer au développement du Zaïre, cela revient à dire que ces nouveaux canaux d'actions, qui viennent plus du peuple lui-même, doivent être (re)connus et soutenus d'une manière adéquate. Le développement est en effet seulement possible lorsqu'un peuple en est le moteur. Il est donc de la plus haute importance de voir combien de programmes de développement financés depuis des années viennent d'organisations zairoises ou ont contribué à la mise sur pied de telles organisations. Cela vaut en particulier pour la coopération belge au développement.

S'il existe bien une dynamique populaire de développement au Zaïre, porteuse de solidarité et d'améliorations réelles du bien-être de la population, on doit donc se demander comment l'aide extérieure se situe face à cette dynamique.

nouvelles élites nationales, qui sont, par excellence, les produits bâtarde de ce croisement des systèmes, contribuent à l'exploitation de leur continent et de leurs pays. Dans leurs « maquis de résistance » active et passive, les peuples africains tentent de s'organiser pour ne pas perdre tout à fait leur âme et pour se protéger de cette invasion idéologique, économique et politique.

Tant que la « parole » ne sera pas rendue aux peuples africains, et donc aux masses, il n'y aura pas de véritable « développement intégré » possible (où l'économie, la politique et la culture forment une unité). Se développer signifie en effet écarter les obstacles qui se dressent contre le libre déploiement de la personnalité humaine et des communautés. Seule la communauté peut décider sur quelles valeurs ce changement doit se baser, avec quels moyens et pour quels objectifs, et cela ne peut se faire qu'en redonnant la parole à la « démocratie du peuple ». La question qui se pose dès lors est de savoir si les sociétés africaines, aussi écrasées par la dépendance vis-à-vis de l'extérieur dans tous les domaines que par la répression à l'intérieur, pourront trouver un espace où le peuple pourra exprimer ses désirs et revendications, et pourra s'organiser pour défendre ses intérêts. Néanmoins, un observateur attentif pourra découvrir, y compris au Zaïre, des signes de ce processus indispensable, mais long et difficile : dans les coopératives de paysans et d'artisans, dans les communautés de base ecclésiastiques, dans des réunions de sectes, dans des réunions de quartiers urbains ou le soir autour du feu du village. Ce sont des indices de nouveaux mouvements sociaux naissants et représentant les vrais intérêts du peuple zairois.

Pour les donateurs étrangers qui veulent vraiment contribuer au développement du Zaïre, cela revient à dire que ces nouveaux canaux d'actions, qui viennent plus du peuple lui-même, doivent être (re)connus et soutenus d'une manière adéquate. Le développement est en effet seulement possible lorsqu'un peuple en est le moteur. Il est donc de la plus haute importance de voir combien de programmes de développement financés depuis des années viennent d'organisations zairoises ou ont contribué à la mise sur pied de telles organisations. Cela vaut en particulier pour la coopération belge au développement.

S'il existe bien une dynamique populaire de développement au Zaïre, porteuse de solidarité et d'améliorations réelles du bien-être de la population, on doit donc se demander comment l'aide extérieure se situe face à cette dynamique.

meiner. Avec *Dans le concret de la coopération belge au Zaïre. Témoignages des fonctionnaires de l'administration centrale du département de l'enseignement primaire et secondaire, Gasibirege Rugema* fait un compte rendu, à titre d'illustration, de la manière dont les fonctionnaires zairois au ministère de l'Éducation vivent la présence et le fonctionnement de la coopération belge dans leur département. Il ne s'agit évidemment ici que d'une petite partie déterminée du système d'enseignement et l'analyse ne peut être généralisée sans plus. Elle n'a pas non plus pour objet de montrer du doigt les coopérants concernés : ils ne sont qu'un chaînon dans le système complexe de la coopération belgo-zairoise. Cette contribution jette néanmoins une lueur peu habituelle sur la manière dont la coopération fonctionne pour des raisons historiques, administratives, personnelles, mais surtout structurelles; en ce qui concerne les relations de type « partenariat » que nous sommes censés avoir avec les Zairois.

une grande chance qu'ainsi l'aide bénéficiera sans doute essentiellement au secteur privé belgo-zairois. D'autant plus que la concentration géographique que se portera surtout sur les zones où déjà les intérêts belges étaient traditionnellement les plus forts.

On a donc l'impression que l'aide belge, dans son évolution récente, loin de supporter la dynamique populaire de développement, soutient au contraire l'émergence d'intérêts qui bien souvent vont à l'encontre du bien-être des plus larges couches de la population. Cette impression pessimiste est encore renforcée quand on prend en considération d'autres domaines de la coopération.

Un aspect de la coopération belge, qui fonctionne à part et qui est un peu entouré de secrets, est abordé par *Jean-Claude Guillaume* dans *Défense nationale et coopération militaire*. A côté des interventions militaires directes de la Belgique au Zaïre (en 1960, 1964, 1977 et 1978), il faut surtout signaler ici les dépenses régulièrement croissantes, consacrées à l'aide technique militaire, s'élevant à près d'un demi milliard de francs belges par an. La Belgique s'est engagée loin dans la livraison de services logistiques aux forces armées zairoises. Manifestement, elle ne voulait pas être mise de côté par d'autres pays occidentaux; mais en même temps, il faut resituer cette aide militaire dans le cadre d'une stratégie géopolitique de l'Occident en vue d'empêcher la déstabilisation interne du régime.

La question qu'on peut se poser est de savoir si cette identification de la Belgique avec le régime Mobutu n'est pas pour le moins ambiguë pour la population zairoise qui souffre de la surveillance des services de sécurité bien organisés et des excès et exactions de militaires non ou mal payés. La coopération au développement en Afrique ne doit-elle pas, au contraire, contribuer à créer un espace pour que la population puisse elle-même, à sa manière, s'organiser pour défendre ses intérêts et améliorer ses conditions de vie ?

Enfin, il est important de se demander, indépendamment de ses objectifs et de son utilité, comment la coopération officielle est vécue par les Zairois eux-mêmes. Comment les Zairois ressentent-ils l'aide belge? Comme étrangers, nous pouvons bien philosopher, et avec les meilleures intentions, sur notre manière de voir la situation au Zaïre et sur ce que fait ou devrait y faire la Belgique, mais il reste que seuls les Zairois peuvent développer leur pays. D'où l'importance des contributions écrites par les Zairois eux-

Politiquement, les institutions démocratiques libérales à l'occidentale mises en place au moment de la décolonisation vont être abolies très rapidement, le pluralisme des partis remplacé par le parti unique, l'équilibre entre pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire remplacé par la suprématie de l'exécutif et à l'intérieur de ce dernier par l'affirmation du pouvoir présidentiel, l'équilibre entre pouvoir central et provincial remplacé par l'hégémonie du pouvoir central. Toutes les organisations sociales représentatives, et en premier lieu les syndicats, sont progressivement soumises au régime politique, autoritaire, évoluant de plus en plus vers une dictature personnelle, symbolise la faillite du modèle politique libéral que l'ancienne métropole aurait voulu transposer dans sa colonie en espérant en contrôler l'évolution; mais il traduit aussi l'influence croissante des Etats-Unis, et l'alignement de leurs alliés européens, notamment belges, sur l'évolution des conceptions américaines en matière de régimes politiques convenant aux pays du Tiers-Monde pour y empêcher l'avènement de pouvoirs qui y restreindraient la présence et les intérêts occidentaux.

La croissance de ce régime doit se voir avant tout dans le contexte global de la stratégie contre-révolutionnaire des U.S.A. dans le Tiers-Monde, telle qu'elle se déploie au milieu des années soixante. Le régime Mobutu est une variante africaine de cette stratégie mondiale, et c'est grâce à cet appui étranger que les groupes qui constituent le régime ont pu s'imposer aux autres fractions de la classe politique qui luttaient pour le pouvoir depuis 1960.

Cette caractéristique est essentielle à noter si l'on veut comprendre la *politique économique* du régime et la logique d'intervention de l'Etat dans la sphère économique. Le régime va pouvoir consolider son assise économique à travers l'extension du contrôle de l'Etat sur les principales ressources d'exportation. Ce processus est facilité à la fois par le degré de concentration des ressources d'exportation hérité du régime colonial et par les rivalités existant entre intérêts occidentaux, tuteurs et partenaires du régime, quant au contrôle de ces ressources. Cela concerne évidemment avant tout l'extension du contrôle de l'Union minière aux anciens intérêts tentative d'imposer de nouvelles règles de partage aux anciens intérêts coloniaux. Cependant, après la nationalisation de l'Union minière en 1966, le régime zairois a vite fait l'expérience de l'étroitesse de son autonomie d'action, et a été amené à composer avec les intérêts de l'ancienne métropole autant en ce qui concerne les problèmes de gestion que ceux de commercialisation de la Gécamines⁴. Malgré tout, il a pu améliorer sa

Le Zaïre sous le régime Mobutu Les grandes étapes de l'évolution économique et sociale

Jean-Philippe Pémans

L'avènement du régime Mobutu et son impact sur les rapports entre l'Etat, les classes sociales et le capital étranger pendant la période 1965-1974.

Le coup d'Etat opéré par Mobutu en 1965 met fin aux rivalités qui divisaient, sous des formes sans cesse renouvelées, les différentes fractions de la petite bourgeoisie politico-bureaucratique depuis plusieurs années. Il sanctionne aussi la nouvelle réalité du pouvoir. Celui-ci, au cours des opérations de répression des mouvements de rébellion des mois et des années précédentes, a basculé vers l'armée, qui elle-même n'a eu une certaine efficacité qu'à cause d'un appui extérieur massif.

Si Mobutu ne peut se prévaloir au départ que d'une légitimité interne minimale accordée à contrecoeur par le monde politique impuissant (il se présente comme l'ultime recours contre le désordre et la « pagaille »), il a par contre une légitimité externe maximale, auprès de ses protecteurs occidentaux, principalement américains et belges, à qui il apparaît comme le meilleur garant d'une stabilisation politique indispensable.

Le régime est un des premiers en Afrique à avoir une base d'appui occidentale multilatérale, et à incarner la substitution progressive du nouvel ordre politique de coresponsabilité des pays occidentaux dans le maintien de leur zone d'influence, à l'ancien ordre colonial.

La légitimation extérieure prédomine donc certainement sur la légitimité interne. Et c'est pourquoi le nouveau régime pourra imposer très rapidement de nouvelles structures autoritaires faisant fi de tous les compromis antérieurs. Produit d'une logique externe, il peut lui-même des lors imposer une nouvelle logique interne des rapports entre le politique, l'économique et le social.

situation de rentier dans ce contexte. Tout d'abord en pouvant garder au profit du Zaïre les devises produites par l'exportation du cuivre qui antérieurement pouvaient être rapatriées en Belgique après paiement des taxes. En outre, il a pu décider de l'utilisation des recettes notamment en augmentant le poids de la fiscalité sur la valeur ajoutée : en 1970, les taxes vont représenter les deux-tiers de la valeur ajoutée de la Gécamines, et à travers ce phénomène, le poids relatif de la fiscalité indirecte a doublé dans le PNB entre 1964 et 1970. En 1970 toujours, la seule Gécamines va contribuer pour 50 % aux recettes de l'Etat. Tant que les cours du cuivre sur le marché mondial connaîtront une évolution favorable, c'est-à-dire jusque 1974, le régime acquerra donc une très importante masse de ressources extérieures qu'il pourra transférer hors du secteur minier et utiliser à discrétion sans compromettre les amortissements, l'entretien de l'outil ni l'élargissement des équipements.

Le renforcement du contrôle sur les ressources tirées du secteur minier s'est accompagné d'une concentration du pouvoir d'utilisation de ces ressources, aux mains de la Présidence, dans le contexte d'une mainmise de celle-ci sur toutes les décisions d'investissement importantes.

Entre 1969 et 1974, on assiste au lancement de plusieurs projets industriels dans lesquels soit l'Etat est l'actionnaire majoritaire (par exemple, l'usine sidérurgique SOSIDER ou la cimenterie CINAT), soit est actionnaire aux côtés du capital étranger attiré par les avantages du code d'investissement de 1969. Ce code, promu par l'ordonnance-loi du 26 juin 1969, s'adressait de manière prioritaire aux grandes entreprises, en prenant notamment comme critère le montant de l'investissement, et visait à stimuler leur implantation par un nombre important de facilités en matière fiscale et de transferts. Plus que des dispositions précises, ce code visait surtout l'instauration de liens privilégiés entre les pouvoirs publics et les capitaux étrangers, et traduisait la volonté d'associer étroitement dans le secteur industriel l'Etat à des intérêts étrangers différents des intérêts coloniaux traditionnels.

Pour montrer la priorité donnée aux grandes entreprises dans les projets agréés, il suffit de rappeler que neuf entreprises totalisaient, à elles seules, 45 % des investissements réalisés, parmi elles SOTEXKI (tissage et impression de tissus), GOODYEAR (pneus), DANZER-ZAIRE (bois), CIZA (cimenterie). En outre, quatre secteurs totalisent 52 % des investissements agréés : les transports, les brasseries, les mines, et le secteur des minéraux non métalliques. A la fin de la période, le secteur public se trouvait actionnaire pour une fraction variable de la plupart de ces

entreprises, ce qui permet au régime de nommer un certain nombre de nationaux dans des conseils d'administration des sociétés concernées.

Enfin, on peut donc dire que le régime zairois a essayé simultanément de diversifier les structures de sa dépendance économique et de réduire le poids des anciens intérêts coloniaux. Il l'a fait en offrant des conditions exceptionnelles aux investissements étrangers de grande dimension, et en s'efforçant d'établir des liens de coopération entre le secteur public et les sociétés multinationales.

En attendant, l'examen a posteriori des projets réalisés tend à montrer que le capital étranger ne prend aucun risque, ne se soucie guère de l'efficacité de la réalisation, et veille seulement à s'assurer la capacité de paiement non pas du projet, mais bien de l'Etat qui donne sa garantie⁷.

Le capital étranger à travers les contrats clés en main, plus ou moins léonins selon les cas, se voit exonéré de responsabilité quant à la contribution des projets à l'amorce d'un processus d'accumulation nationale. Le régime, à travers l'Etat, souhaiterait certainement voir la base de l'accumulation interne s'élargir à travers les projets qu'il met en oeuvre, puisque ces projets continuent à la fois la base de son prestige et la source de revenus des groupes privilégiés qui lui sont associés. Mais il n'a aucun moyen d'assurer cette dynamique auto-entretenue. Et dès lors, pour assurer la continuité du flux technologique étranger, dont il est complètement dépendant, il n'a d'autres moyens que de financer ces projets à travers les revenus transférés du secteur minier, dont il a le contrôle politique de la rente tant que les cours mondiaux sont favorables.

Il est l'importance extrême accordée à élargir la base d'exportation du secteur minier (extension des capacités de production), d'en assurer une infrastructure de contrôle (ligne Inga-Shaba), d'évacuation (voie nationale), ou de logistique (Inga II). D'où la tentative également de se transformer en exportateur d'énergie simplement à travers des projets gigantesques (Inga II) mettant en valeur les « gisements » hydro-électriques, instruments pour renforcer l'extraversion déliée de l'économie associant des sociétés multinationales intéressées à valoriser sur place des matières premières locales ou importées à l'Etat offreur d'énergie à bon marché (projet de zone franche à Inga). Les plus grands projets généralement très capitalistiques, qui sont conçus et réalisés par des sociétés multinationales, dépendent lourdement de la

l'endettement extérieur fait un bond spectaculaire en 1973-1974. L'endettement extérieur fait un bond spectaculaire en 1973-1974.

technologie importée, et après 1970, lorsque les recettes du cuivre diminuent, de financements onéreux accordés par des consortiums internationaux bancaires.

La dette extérieure fait un bond spectaculaire en 1973-1974.

La bourgeoisie d'Etat a donc une nature très hybride, et elle ne se distingue pas radicalement des autres couches de la bourgeoisie en voie de formation. Le phénomène est renforcé par le fait que l'insertion dans la structure centralisée du pouvoir étatique lui permet de commander à son tour des réseaux de clientèle et de redistribution discrétionnaire des ressources de l'Etat, dans lesquels ceux qu'elles privilégient sont les mieux placés pour faire prospérer une base d'accumulation privée.

En 1975, environ 70 % de la dette extérieure est représentée par les financements de quatre projets lourds d'infrastructure (dont Inga et la ligne haute tension Inga-Shaba représentent la moitié) et de trois grands projets miniers et métallurgiques. Ces projets renforcent l'interdépendance entre l'extraversion et la concentration du revenu.

Le marché mondial à travers une coopération active avec le capital financier et industriel multinational, avec l'appui et le concours des grands organismes d'aide multilatérale, mais aux risques de l'Etat zairois seul, puisque la part des investissements directs étrangers est minime dans ces projets. L'accu-

Tableau I.
Evolution de la dette extérieure du Zaïre : périodes d'engagements

Période	Dette financière		Dette commerciale		Dettes envers les gouvernements et organismes gouvernementaux	
	1969-1972	1973-1974	1975-1976	1977-1978	1977-1978	TOTAL
Avant 1969	4.697,7	91.951,5	46.707,2	143.356,4	143.356,4	91.951,5
1969-1972	431.861,0	221.026,9	33.303,8	686.191,7	686.191,7	431.861,0
1973-1974	1.245.797,2	426.877,1	166.365,8	1.839.040,1	1.839.040,1	1.245.797,2
1975-1976	346.797,5	162.419,6	143.958,7	653.175,8	653.175,8	346.797,5
1977-1978	298.387,2	57.219,8	180.496,8	536.103,8	536.103,8	298.387,2
TOTAL	2.327.540,6	914.250,6	616.076,6	3.857.867,8	3.857.867,8	2.327.540,6

Source : F. Bezy, J. Ph. Peemans et J.M. Wautlet, *Accumulation et sous-développement au Zaïre, 1960-1980*, Presses universitaires de Louvain, 1981, p. 97.

traitements du secteur public voit son pouvoir d'achat en termes réels se dégrader de 40 % entre 1965 et 1974.

La concentration des revenus et de leur utilisation par les cercles proches du régime introduit ainsi une différenciation très nette entre les couches de l'ancienne petite bourgeoisie et comporte des risques politiques évidents. Le régime va cependant pouvoir maintenir le consensus des différentes fractions de la petite bourgeoisie bureaucratique et commerçante autour de lui, en laissant se renforcer de facto ou même en favorisant institutionnellement la redistribution du revenu qui s'était déjà amorcée en leur faveur avant 1965 et au détriment des producteurs ruraux et des travailleurs urbains. D'une part, le régime tolère largement toutes les formes de corruption et d'exaction que les fonctionnaires civils et militaires pratiquent pour compenser la baisse du pouvoir d'achat de leur traitement. D'autre part, le pouvoir intervient administrativement par la législation sur les salaires et les prix aux producteurs, freinant l'adaptation de ceux-ci à l'inflation.

Il s'ensuit une redistribution du revenu favorable à la fois aux petites et moyennes entreprises urbaines et aux intermédiaires et commerçants de toutes sortes qui peuvent bénéficier de toutes les pénuries et des décalages énormes entre prix d'achat dans les régions rurales et prix de vente sur les marchés urbains. Ainsi, le commerce peut consolider de manière spectaculaire sa position dans le PIB : elle passe de 13 % à 21 % entre 1966 et 1975. Et ce, malgré un développement très lent du marché intérieur : celui-ci est alimenté par la fantasmagorique croissance urbaine résultant des migrations internes mais considérablement freiné par la dégradation du pouvoir d'achat des producteurs ruraux et des travailleurs urbains. Entre 1965 et 1975, le salaire réel du secteur privé est tombé de 62 à 30 (1960 = 100).

Ce contexte global entraîne l'aggravation de la crise agraire.

Tableau 2.

(juin 1960 = 100)

Prix de détail dans les magasins de Kinshasa	Prix de détail aux marchés de Kinshasa	Evolution des salaires et des prix			
		Salaires nominal réel	Salaires nominal public	Salaires réel privé	Salaires nominal privé

1978	106	106	97	103	118	125	159	188	224	294	294	294	354	407	531	577	726	894	960	960	1.042	1.131	1.467	1.529	1.529	1.566	1.989
1977	138	139	164	228	115	159	188	224	294	294	294	354	407	531	577	726	894	960	960	1.042	1.131	1.467	1.529	1.529	1.566	1.989	
1976	169	231	113	260	81	188	224	294	294	294	294	354	407	531	577	726	894	960	960	1.042	1.131	1.467	1.529	1.529	1.566	1.989	
1975	231	367	77	284	61	224	294	294	294	294	294	354	407	531	577	726	894	960	960	1.042	1.131	1.467	1.529	1.529	1.566	1.989	
1974	379	485	69	333	61	294	294	294	294	294	294	354	407	531	577	726	894	960	960	1.042	1.131	1.467	1.529	1.529	1.566	1.989	
1973	425	477	100	476	62	294	294	294	294	294	294	354	407	531	577	726	894	960	960	1.042	1.131	1.467	1.529	1.529	1.566	1.989	
1972	501	594	70	417	60	354	354	354	354	354	354	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1971	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1970	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1969	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1968	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1967	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1966	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1965	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1964	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1963	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1962	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1961	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1960	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1959	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407
1958	738	879	56	144	46	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407	407

(1) Salaire minimum légal du manœuvre ordinaire à Kinshasa.

(2) Coefficient = indice des prix au marché de Kinshasa.

(3) Salaire de l'ouvrier dans l'administration publique.

Source : P. Bezy, J. Ph. Pecmans et J. M. Wautelet, *op. cit.*, p. 227.

En même temps, le secteur public ne se donne pas les moyens d'une intervention active dans l'agro-industrie. Jusqu'en 1973, la part de l'agriculture dans les dépenses ordinaires du budget de l'Etat représentait environ 4 %; celle des dépenses en capital environ 10 %. Tant que la conjoncture cuprifère est favorable, le régime base donc toute sa stratégie d'accumulation extravertie sur l'élargissement du potentiel d'exportation centralisée uniquement sur l'élargissement du potentiel d'exportation centralisée. Non seulement, il ne se donne pas les moyens d'intégrer le potentiel agricole à cette stratégie extravertie, mais il n'est même pas capable de maintenir la contribution de l'agriculture aux recettes en devises au niveau existant à la fin de l'époque coloniale.

En ce point de vue, la situation zairoise se différencie nettement de la plupart des autres pays africains, où tout a été fait pour renforcer le surplus des exportations agricoles par l'Etat, à travers un contrôle du commerce et une coopération active avec le capital agro-industriel étranger, le plus souvent au détriment des cultures vivrières. Au Zaïre, au contraire, le régime ne peut renforcer ni même maintenir les moyens institutionnels, formes de la période coloniale, de contrôle et de mobilisation du surplus agricole d'origine paysanne. Tout l'encadrement humain et technologique de cette mobilisation s'est effondré, et il est incapable de le reconstruire. Cette faiblesse indique les limites du caractère autoritaire de cet Etat, qui, s'il parvient à maintenir plus ou moins un ordre répressif dans les régions rurales, n'a cependant pas les moyens de soumettre activement la paysannerie à sa logique d'accumulation centralisée. Le surplus agricole paysan échappe largement au contrôle de l'Etat. En outre, ce dernier ne peut mettre au point une coopération active avec le capital agro-industriel pour promouvoir les exportations agricoles.

En 1971 est créé l'ONAFITEX, (Office national des fibres textiles) qui a pour but de placer toute l'économie cotonnière sous le contrôle du secteur public, ainsi bien l'organisation de la production, que la transformation et la commercialisation du coton. Avec la création de l'ONAFITEX s'amorce une tentative d'intégrer le surplus agricole à l'accumulation étatique centralisée¹¹. L'opération de l'ONAFITEX préfigure dans sa logique, son

Aggravation de la crise agraire et échec de la mobilisation centralisée du surplus agricole par l'Etat.

En 1974, la production vivrière commercialisée est environ 60 % supérieure à celle de la fin de la période coloniale. Cependant, ces chiffres doivent être comparés à l'accroissement de la population urbaine, et la plupart des grands centres urbains ont connu des accroissements de 300 %, 500 % voire plus. Il y a donc un déséquilibre structurel entre la demande et l'offre, et c'est le commerce qui en bénéficie plus que jamais, encouragé par la liberté des prix sur les marchés urbains et le contrôle des prix aux producteurs, mais il se contente de son rôle d'intermédiaire et n'est pas intéressé par l'investissement dans la production vivrière. Les profits de la commercialisation du surplus agricole sont réinvestis dans les activités spéculatives urbaines, monétaires notamment, tandis que les conditions ne sont pas réunies pour développer les cultures vivrières en faire-valoir direct et indirect à partir du capital commercial urbain. En outre, les conditions de formation du surplus agricole se dégradent pour l'économie paysanne, qui n'est pas incitée à créer les conditions d'une augmentation soutenue du surplus commercialisé, même si elle a témoigné suffisamment de sa capacité de réponse aux potentialités du marché.

Cette situation conduit le régime à favoriser les importations de produits alimentaires en provenance d'Europe et des U.S.A., et l'établissement de firmes multinationales de l'agro-alimentaire pour leur transformation sur place. On amorce ainsi à ce moment une étape nouvelle vers le changement des habitudes alimentaires de la population urbaine, le renforcement de la dépendance alimentaire, et la déconnection entre le potentiel de production des campagnes et le marché urbain¹².

Pendant la même période, l'agriculture d'exportation suit une évolution assez erratique selon les produits. On note un redressement du volume des exportations agricoles entre 1965 et 1972, bien qu'à ce moment il n'atteigne que les deux-tiers du niveau de 1960. Les exportations agricoles continuent à régresser dans le total des exportations : 15 % au début des années 1970 contre 40 % à la fin de l'époque coloniale. Cette situation est due partiellement au manque de coopération entre l'Etat et les firmes agro-industrielles étrangères déjà présentes pendant la période coloniale, et qui contrôlent les installations de première transformation. Ces firmes ne font plus d'investissement, et la production et l'emploi salarié dont elles étaient responsables régressent.

La libération et déstabilisation : 1974-1980

À partir de 1974, les contradictions du modèle d'accumulation extravertie se font de plus en plus sentir. Les recettes d'exportation du cuivre éclatent. Cet éclatement dérive de la détérioration des termes d'échange extérieurs, particulièrement pour des produits agricoles. Les termes d'échange globaux se sont nettement détériorés en 1979 à moins de 50 % de leur niveau de 1970, compte tenu de la contribution des différents produits aux exportations du Zaïre.

Tableau 3.

Evolution des termes de l'échange du Zaïre 1973-1979

(1970 = 100)

Termes de l'échange	Indice des prix d'importation	Indice des prix d'exportation		
		Indice total	Produits miniers	Produits végétaux
66,5	156,3	104,0	109,7	103,0
68,8	204,4	140,6	172,5	135,0
41,4	214,5	88,9	121,6	83,2
46,2	252,0	116,4	186,5	102,4
45,5	286,1	130,1	288,2	102,6
40,5	321,5	130,2	225,0	113,7
47,5	383,1	182,1	226,0	171,7

Source : Banque du Zaïre, Rapport annuel 1979.

Les recettes d'exportation minière s'effondrent de moitié en dollars pour la période 1975-1978, comparée à la période 1971-1974; à partir de 1979, elles retrouvent leur niveau de 1974 en dollars, grâce à la hausse des cours du pétrole. À partir de 1975, cette situation a des conséquences dramatiques sur le budget de l'Etat. En 1976, le déficit global des finances publiques s'élève à 30 % de l'ensemble des recettes ordinaires. Le financement monétaire de ce déficit par la Banque centrale se traduit par une accélération vertigineuse de l'inflation. Entre 1975 et 1980, l'indice des prix à la consommation passe de 100 à 1350.

déroulement et son échec, les autres tentatives faites par le régime en 1974 d'étendre le contrôle étatique sur le surplus agricole. En 1973, une campagne dénonçant les malversations, l'inertie et « zairianisation » qui transèrent à des nationaux zairois la propriété de plupart des petites et moyennes exploitations agricoles étrangères chargées de contrôler la production et la commercialisation des produits agricoles (céréales), ONO (oléagineux), ONC (café), ONDE (élevage), ONACER (céréales), etc. Ce mouvement atteint son point culminant, en 1974, avec les mesures de « radicalisation » qui étendent le contrôle du secteur public sur les grandes exploitations agricoles étrangères (notamment protégées par le code d'investissement de 1969, base de la coopération avec les nouveaux investisseurs internationaux). En fait, ces entreprises sont attribuées à des « barons » du régime.

Les mesures de 1973-1974 indiquent donc une volonté très nette dans le cadre d'intervention étatique complexe, puisque l'extension de la mobilisation centralisée du surplus agricole à la production. Mais ces mesures ont été rapidement conduites à l'impasse. Les conditions socio-économiques ambiantes sont telles que le capital commercial maintient son attitude purement spéculative : les fonds de roulement des entreprises attribuées sont transférés pour des opérations spéculatives hors de l'agriculture. L'intervention des offices perturbé les circuits de distribution sans avoir les moyens de s'y substituer : manque de fonds et de moyens de transport notamment. La production commercialisée diminue fortement, y compris celle des cultures vivrières. Une grande partie de la paysannerie se replie sur l'auto-consommation. Il en résulte une hausse vertigineuse des prix sur les marchés urbains, alimentant une spéculation effrénée au bénéfice du commerce qui reprend rapidement son rôle.

L'échec de la tentative de mobilisation centralisée du surplus agricole aggrave la crise agraire à partir de 1975, dans un contexte de crise généralisée.

Evolution de la valeur ajoutée des différentes branches d'activité au Zaïre (1968 = 100)

	1958	1970	1974	1979
1. Agriculture commercialisée	124,0	106,6	120,5	104,3
pour l'exportation	141,0	101,4	89,1	67,6
pour le marché intérieur	148,0	119,3	175,8	131,0
vivrière	96,0	108,8	134,4	133,7
2. Industrie minière et métallurgique	121,1	113,8	134,7	105,8
cuivre	72,9	118,8	150,8	120,0
cobalt	62,6	134,2	168,3	135,8
3. Industrie manufacturière	102,9	134,4	175,4	118,2
consommation	112,9	135,2	189,3	125,9
approv. et équip.	86,8	135,8	159,8	114,6
raffinage de pétrole	—	122,2	126,4	73,7
4. Bâtiments et travaux publics	157,1	187,7	244,0	146,4
Electricité et eau	79,6	121,6	131,3	162,8
6. Transport et télécom.	137,1	115,7	139,5	90,1
7. Secteur productif (1 à 6)	122,0	118,8	143,0	107,4
8. Commerce	60,1	134,4	179,6	134,0
sur produits importés	...	150,3	220,9	51,8
sur produits loc. manu.	...	128,2	169,1	115,5
sur produits loc. agric.	...	—	165,2	185,6
9. Services (a)	66,3	115,2	146,6	141,0
institutions financières	...	144,2	210,4	87,7
autres services	...	123,4	155,6	91,9
services de l'Etat	66,5	106,1	134,9	180,6
10. Services (total) (8 à 9)	64,4	121,0	156,7	138,7
Fiscalité indirecte	50,5	135,1	112,5	177,4
12. Produit intérieur brut commercia-	97,2	120,7	146,5	122,9
lise (p.m.) (7 + 10 + 11)	98,1	119,6	144,0	123,7
13. Produit intérieur brut				

Source : F. Bezy, J. Ph. Lecomans et J. M. Wautelet, *op. cit.*, p. 215.

Tableau 4.

L'inflation traduit également un ensemble de pénuries liées tant à la baisse de la capacité d'importation qu'au déficit de l'industrie manufacturière, qu'à la baisse de la production agricole, due à la désorganisation des circuits de commercialisation traditionnels. On assiste, entre 1974 et 1979, à un effondrement de la production dans la plupart des secteurs d'activité. En 1979, le PIB commercialisé est retombé pratiquement à son niveau de 1970, et l'ensemble des secteurs productifs a même un niveau d'activité inférieur à celui de 1958.

Les diverses fractions de la petite bourgeoisie burgeoise et commerciale ont mené une lutte sans merci pour tenter de préserver leur position dans ce contexte de crise aiguë. L'inflation est un puissant instrument de redistribution du revenu alimenté par le déficit des finances publiques, et provoque un ajustement interne très brutal, comme en 1960-1965, au détriment des classes populaires et urbaines. Cela se traduit notamment par le fait que les services ont doublé en termes réels entre 1958 et 1979, alors que les activités productives ont baissé de 15%.

Cet ajustement interne voit son poids accentué par l'impossibilité pour l'Etat d'échapper à ses obligations de payer la dette contractée avant 1974. Les ressources en devises à sa disposition s'amenuisant, les importations doivent diminuer pour pouvoir financer le paiement des intérêts et du principal. Surtout, le régime doit s'engager dans un processus de négociation de la dette avec ses créanciers et le FMI. Différents plans de stabilisation sont élaborés à partir de 1976 sous l'égide du FMI qui classiquement visent des mesures d'assainissement financier à travers des dévaluations, contraction de la masse salariale, réduction des dépenses publiques et restrictions de crédit.

Dans le cas du Zaïre, les ingéniereries du FMI et des créanciers extérieurs vont particulièrement loin, parce que le régime a perdu beaucoup de sa crédibilité et de son pouvoir de négociation. A partir de 1978, on assiste à une tentative de mise sous tutelle du pays par les organes d'aide multilatérale, au nom du capital financier multinational créancier du régime. La Banque du Zaïre et le Département des Finances sont supervisés par des experts agissant pour le compte du FMI et de la Banque mondiale (mission Blumenthal).

Vers une certaine stabilisation de la crise au début des années 1980

Le début de la décennie 1980 est marqué par une certaine stabilisation de la situation économique après la crise multiforme qui a marqué la seconde moitié des années 1970. Cette stabilisation facilite une reprise en main de la situation politique par le pouvoir présidentiel et la réaffirmation de son autorité.

Cette stabilisation traduit elle-même une évolution fondamentale, dans le sens de l'affirmation d'une couche sociale qui est soucieuse de trouver et de consolider les bases d'une plus grande autonomie économique. Cette couche sociale n'est pas nouvelle. Elle se recrute aussi bien dans les rangs de la bourgeoisie politique et politico-commerciale proche du régime que dans les rangs des classes moyennes actives surtout dans le commerce et les transports.

L'évolution lente de son comportement est dérivée en partie des conséquences de la crise provoquée par l'échec de la zairianisation. Celui-ci, combiné avec la nécessité de rendre confiance aux créanciers occidentaux, a entraîné la rétrocession des biens confisqués. Si les mesures de rétrocession ont marqué l'impossibilité pour l'Etat de contrôler étroitement les conditions de l'accumulation privée, elles ne se sont cependant pas limitées à un retour au statu quo ante. Dans de nombreux cas, les biens acquis sont restés à leurs acquéreurs zairois, faute d'intérêt et de confiance des anciens propriétaires; dans d'autres, la rétrocession a abouti à une formule d'association entre capital zairois et capital étranger reprenneur, ancien ou nouveau. De toute manière, les péripéties des années 1970 ont abouti à conforter la position du capital privé zairois face au capital privé étranger, et à élargir sa sphère d'action potentielle.

En outre, la désorganisation de la commercialisation des produits vivriers des années 1975 et suivantes a multiplié les possibilités de spéculation (par exemple, les hausses de prix liées aux pénuries), donné à certains les moyens d'une accumulation élargie, et un intérêt pour investir dans des activités nouvelles. Parmi celles-ci, un nouveau champ potentiel d'activité a été ouvert par la baisse de la production vivrière commercialisée, et par la hausse des importations alimentaires nécessaires requises par la demande urbaine

Cette tendance, défavorable en soi, crée cependant les conditions d'un processus d'import-substitution de l'offre en provenance d'entreprises agricoles à l'agriculture paysanne sur le marché urbain.

Tableau 5.

Evolution de la production commercialisée et des importations de quelques produits alimentaires de base

	1970	1974	1978
A. Production commercialisée			
Mandioc en cossettes	670	750	785
Mais	90	160	125
Riz	90	150	127
B. Importations			
Mais	87	107	160
Mil et farine de blé	85	135	163

Source : F. Bezy, J. Ph. Pecmans, J. M. Wautlet, *op. cit.*, pp. 220-221.

Ce processus est possible parce que désormais une partie des détenteurs de moyens d'investissements cherche à acquérir une base productive. L'évolution se fait sans rupture par rapport à l'époque précédente, en diversifiant les activités de commerce et de transport, vers des activités productives en amont, c'est-à-dire dans l'agriculture. Les exploitations agricoles non rétrocédées ou partiellement rétrocédées s'insèrent dans cette évolution.

Emergence de nouvelles tendances socio-économiques dans l'agriculture

En chaos des années 1975-1980 émerge donc progressivement une étape nouvelle, avec une partie plus importante du capital privé zairois s'intéressant à certaines activités productives. Cette étape est favorisée par l'affaiblissement de l'Etat et de sa capacité de contrôle et de redistribution des ressources, ce qui stimule la recherche d'une base d'accumulation moins dépendante des circuits de clientélisme à partir du pouvoir présidentiel. Globalement, cette évolution réalise, de manière détournée, un des objectifs initiaux de la zairianisation, à savoir l'élargissement de la base du capital privé zairois. Elle ne permet pas la mise en oeuvre d'un autre objectif, c'est-à-dire l'élargissement simultané de la capacité de mobilisation des ressources par l'Etat, par une mise de l'agriculture privée sous tutelle

d'offices publics. La pénétration lente du capital privé zairois dans l'agriculture se fait donc de manière plus autonome que prévu, et elle est devenue incontestablement une réalité.

En 1980, l'OPÉZ a recensé environ 530 petites et moyennes entreprises agricoles zairoises, tandis qu'à la même date, l'ANEZA a dénombré 40 entreprises zairoises dans l'agriculture avec un capital supérieur à plus de 50.000 zaires¹³. Si la plupart se consacraient surtout au café, cependant 30 % du capital de ces PME était cependant orienté vers des cultures vivrières ou industrielles.

Le pouvoir politique n'est pas absent de cette évolution, même si elle a pris une forme différente de sa vision initiale des années 1973-1974. Il va tenter à la fois de la conforter et de la contrôler, en tenant compte des nouvelles réalités que sont l'affaiblissement des moyens de l'Etat et la coopération nécessaire avec le capital étranger et les organisations multilatérales (FMI, Banque mondiale) dont les problèmes du remboursement de la dette rendent les interventions de plus en plus contraignantes. Avec une grande habileté politique, Mobutu va progressivement transformer les problèmes apparemment insurmontables du régime en solutions pragmatiques qui en font un catalyseur des nouvelles tendances et contraintes et en font un partenaire obligé de la nouvelle évolution, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. L'axe de cette adaptation c'est le rôle du régime pour établir de nouvelles relations entre capital étranger et national, au bénéfice mutuel des deux, tout en essayant de faire que les obligations de remboursement de la dette soient accompagnées de nouveaux flux financiers extérieurs, capables de conforter la « nouvelle alliance » sous l'ombrelle de l'Etat, jouant désormais plus le rôle de courtier efficace que de guide impérieux. L'évolution est donc sensible par rapport à dix ans plus tôt. L'agriculture est précisément le lieu privilégié de cette nouvelle donne. Cela se manifeste dès 1978 tant par la mise en oeuvre des conventions de développement que par la mise sur pied d'un « groupe de travail spécial sur l'agriculture ».

Les conventions de développement ont eu pour objectif d'intéresser les grandes entreprises industrielles, y compris les entreprises étrangères, à la relance de la production agricole, afin de stimuler la production nationale de cultures industrielles et vivrières nécessaires à leurs activités de transformation et à l'alimentation de leur main-d'oeuvre. Intéressées par les avantages offerts, beaucoup d'entreprises industrielles ont signé des conventions de développement à partir de 1978. Mais n'ayant pas d'expérience de la production agricole elles ont préféré coopérer à des projets agricoles.

Tableau 6.

Evolution des investissements publics et crédits particuliers mis en oeuvre dans le secteur agricole 1978-1982 (En millions de zaires aux prix de 1970)

	1970	1978	1982
1. Investissements publics dans l'agriculture	4,1	2,9	8,0
2. Crédits octroyés par le Fonds de contrepartie à l'Agriculture	—	1,3	7,5
3. Crédits octroyés à l'Agriculture par le Fonds des Conventions de Développement	—	1,3	4,4
4. Crédits octroyés par les instituts spécialisés de crédits à l'agriculture	0,2	0,5	2,3
Total	4,3	6,0	22,2

(Calculé d'après : Gamela Nginu, Kioni-Kiabantu Tomasikala et Maphana na Nguma, *Evolution et transformation des structures de l'économie zairoise 1970-1984*, Presses universitaires de Kinshasa, 1987, pp. 149-155.

impliquant des petits planteurs encadrés éventuellement par un organisme mixte et employant des experts étrangers. Cela a été le cas notamment de la culture du tabac (projets mis en oeuvre par les firmes BAT-Zaire et Tabac-Zaire et qui ont impliqué rapidement environ 15.000 familles paysannes). Ce fut aussi le cas de la culture de coton où les firmes textiles se mirent à coopérer avec la C.S.Co (Caisse de stabilisation cotonnière), organisme mixte décentralisé remplaçant l'office étatique dissous (ONAFITEX) pour encadrer près de 30.000 familles paysannes leur fournissant du coton. Dans d'autres cas, les firmes industrielles conventionnées ont préféré sous-traiter à des PME agricoles zairoises, fondées le plus souvent par du capital d'origine urbaine. Ce fut notamment le cas de plusieurs dizaines d'entreprises agricoles zairoises créées dans la partie occidentale du Bandundu, et produisant du maïs pour les brasseries de Kinshasa.

Enfin, il y a également un nombre très limité d'entreprises industrielles qui investissent directement dans de grands projets agro-industriels, très mécanisés, utilisant intrants chimiques et main-d'oeuvre salariée. Le cas le plus connu est certainement celui de la filiale de la Gécamines, AGRIS, dont la production de maïs destinée à l'approvisionnement de la main-d'oeuvre minière est passée de 9.000 tonnes en 1977-78 à 24.500 tonnes en 1981-1982. Indirectement ce projet a stimulé également des PME agricoles zairoises qui, implantées à sa périphérie, ont pu utiliser son potentiel technique et mécanique, sous forme d'achat de services¹⁴.

Tous ces éléments ont contribué à une expansion réelle de la sphère d'activité du capital privé zairois dans l'agriculture. Cette tendance a été elle-même soutenue par l'expansion des crédits au secteur agricole qui en termes réels ont presque quadruplé entre 1978 et 1982, contrastant fortement avec la situation ayant prévalu entre 1970 et 1978 (cf. tableau 6). Les fonds d'origine publique ont contribué à plus de 80 % de ce financement au secteur privé. Le secteur public est donc bien présent dans cette nouvelle phase, mais cette fois sous forme de soutien au secteur privé, et de relais des aides et financements extérieurs destinés à ce dernier.

Le régime a su se retrouver une sorte de nouvelle frontière, notamment avec une opération médiatique comme le « Plan Mobutu », amplifiant en 1979 le plan d'action pour la relance de l'agriculture, proposé par le « groupe de travail spécial sur l'agriculture » sous l'égide du Groupe consultatif regroupant le Zaïre, les donateurs d'aide et les créanciers extérieurs. Les plans axés sur l'agriculture se succèdent rapidement : « Programme agricole minimum » (PAM) en 1980, « Programme d'investissements agricoles » 1982-1984. Même si leurs objectifs sont loin d'être réalisés, ces divers plans ont en commun de pouvoir mobiliser un certain flux de ressources extérieures vers l'agriculture, et de le faire à travers des montages où capital privé zairois et organismes multilatéraux se trouvent impliqués dans de nouvelles relations de partenariat, impensables quelques années auparavant.

La Banque mondiale a joué un rôle central dans ces montages, et le Zaïre a pu s'insérer dans sa stratégie générale mise en oeuvre depuis le début des années 1970 et consistant à soutenir l'émergence d'un secteur privé agricole dans les pays en voie de développement, soit à travers des entreprises de type capitaliste, soit à travers des coopératives regroupant surtout des paysans moyens susceptibles à terme de se transformer en petits entrepreneurs.

Lors de leur publication, les objectifs du Plan de relance agricole 1982-1984 étaient révélateurs de la nouvelle dynamique en cours. Il prévoyait un financement de 360 millions de dollars, orienté à raison de 52 % vers les productions vivrières et animales pour le marché national et 25 % pour les cultures industrielles et d'exportation. L'aide publique extérieure devait en financer 205 millions de dollars (53 millions par la BM-AID, 61 millions par le FED, 23 millions par l'US AID, 13 millions par la FAO, le reste par des aides publiques bilatérales de divers pays occidentaux). Le secteur public zairois devait financer l'équivalent de 120 millions de dollars, et le capital privé zairois et étranger 33 millions de dollars. Si le capital privé ne participait donc que pour 9 % au financement, il devait cependant absorber directement plus de 30 % de l'ensemble des financements¹⁵. Il faut souligner que le Memorandum 1982 de la Banque mondiale insistait sur le fait que l'ensemble des fonds extérieurs avaient été déjà promis¹⁶. Cette situation favorable contrastait avec la régression de l'ensemble des financements extérieurs dont bénéficiait le Zaïre à cette époque.

Aspects socio-économiques de la stabilisation politique

Cette évolution a, elle même, contribué à la stabilisation de la situation politique. Le régime retrouve une assise auprès de cette couche hétéroclite qui a énormément bénéficié de l'inégalité croissante des revenus pendant les années de crise violente, et qui a besoin de stabilité pour consolider ses acquis économiques. Elle perçoit qu'aucun politicien n'a l'autorité suffisante pour être une alternative crédible à Mobutu et faire face à la crise sociale qui peut entraîner rapidement une radicalisation politique. Des signes de celle-ci étaient apparus en 1978 et 1979 lorsque des députés élus en 1977 dans le cadre du MPR firent des « interpellations » aux membres de l'Exécutif en dénonçant assez nettement les abus, les inégalités croissantes,

une image de pays à haut risque pour les banques et les séqueles de la nationalisation ne sont pas effacées dans le souvenir des investisseurs potentiels. Ceux-ci exigent des gages très lourds de la nouvelle orientation, parmi lesquels le remboursement prioritaire des créanciers privés. Cette exigence sera rencontrée et les amortissements sur crédits et capitaux privés vont être multipliés par 2,5 entre 1980 et 1982, les versements d'intérêts sur prêts et investissements augmentent de 70 % alors que les apports bruts du secteur privé extérieur vers le Zaïre vont diminuer, eux, de près de 70 %.

Tableau 7.

Place du secteur privé extérieur dans l'évolution des ressources en provenance de l'extérieur et des transferts de ressources vers l'extérieur 1980-1982

(En millions de DTS)

	1980	1981	1982
1. Apports bruts extérieurs	1.128	1.112	1.069
dont capitaux privés	695	490	200
2. Amortissements	- 783	- 699	- 900
dont amortissements sur crédits et capitaux privés	- 216	- 526	- 583
3. Intérêts sur prêts et revenus d'investissements	- 167	- 226	- 275

Source : Banque du Zaïre, Rapport 1986, Tableaux 76, 78, 79.

En 1981, le régime a voulu affirmer son orientation nouvelle, à la fois en prenant les mesures de libéralisation en matière de prix favorables au secteur privé, et en augmentant considérablement les dépenses budgétaires consacrées au remboursement de la dette extérieure. Les deux mesures ont été prises dans un contexte global assez favorable puisque le PIB commercialisé couvrait en 1980 et 1981 le taux de croissance (2,5 %) le plus élevé depuis 1974.

En 1981, le Zaïre conclut avec le FMI un accord permettant d'accéder à des facilités élargies de 912 millions de DTS répartis sur trois ans. Cet accord s'accompagnait d'un ensemble de mesures constituant un plan de stabilisation très exigeant, notamment en matière de compression des dépenses publiques.

la richesse insolente de certains parvenus. Leurs succès indiquaient assez que des accents « néo-lumumbistes » pouvaient très rapidement trouver un large écho.

Le chef de l'Etat mit fin à cette dérive au cours de 1980 en effectuant un remaniement institutionnel, sanctionné par la modification de la Constitution de novembre de cette année. Le fait le plus significatif en fut sans doute l'affaiblissement des organes élus (Conseil législatif) et des procédures électives de 1977, au profit d'organes (Comité central) où les procédures de cooptation et de désignation reprenaient leur force. La réaffirmation de l'autorité personnelle sans partage de Mobutu s'appuyait sur les nouveaux notables enrichis, cooptés mais en même temps repris sous contrôle, tandis que simultanément étaient bridés et marginalisés les élus représentant les couches moyennes et populaires paupérisées, notamment les petits fonctionnaires et employés du secteur public.

La reprise en main politique de 1980 traduit donc à la fois la reconnaissance par le régime d'une nouvelle fraction de la bourgeoisie qui s'est affirmée économiquement, et la reconnaissance par celle-ci du rôle irremplaçable du régime comme garant de l'ordre. En même temps, cette reconnaissance mutuelle est avaisée par les protecteurs et partenaires occidentaux du régime qui sont arrivés à la conclusion qu'il ne peut être remplacé sans danger de déstabilisation incontrôlable, et que sa volonté affichée d'appuyer de nouvelles formes de coopération entre capital privé zaïrois et étranger est sincère. Ce choix politique se traduit par la reprise d'un certain flux d'aide publique vers le Zaïre qui va devenir sa principale source de financement extérieur au début des années 1980.

Cependant, ces flux sont liés à des exigences plus fortes en matière de gestion interne et de remboursement de la dette publique. Les créanciers multilatéraux occupent d'ailleurs une place plus large dans ces flux nouveaux, ce qui confirme leur influence croissante non plus seulement comme surveillants de la gestion courante (la mission de « gendarme » du FMI s'est terminée par un échec) mais aussi comme décideurs au niveau de la définition des priorités et des politiques. Les engagements des organisations multilatérales représentent 40 % des engagements d'aide à moyen et long terme pour la période 1979-1983, alors qu'ils n'y contribuaient que pour 24 % pour la période 1975-1978, et pour moins de 3 % avant 1974.

En même temps, l'élément don dans les engagements extérieurs est passé de 34 à 47 %, entre 1975-1978 et 1979-1983¹⁷. Cette évolution traduit en même temps la diminution des flux d'origine privée vers le Zaïre. Ce dernier garde

Les contraintes de l'ajustement : la crise de 1982 et la libéralisation économique de 1983

La détérioration de la situation économique générale en 1982 a compromis fortement la mise en oeuvre de ces mesures. En 1982, le PIB commercialisé diminue de près de 4 %, tandis que les recettes d'exportation exprimées en DTS retombent à leur niveau de 1979. Les recettes budgétaires en termes réels se contractent brutalement.

Cependant, le régime hésite à adapter le niveau des dépenses courantes à cette contraction, en partie pour des raisons politiques. La reprise en main de 1980 n'a pas fait taire la contestation, qui s'exprime même désormais en dehors du MPR avec la fondation de l'UDPS. Il résulte de ces hésitations un déficit du budget ordinaire de l'Etat d'environ 10 % du PIBC, ce qui entraîne une suspension de l'accord de 1981 par le FMI. Cette suspension intervient alors que les besoins en devises non satisfaits augmentent considérablement. Les mesures de libéralisation ont accru la capacité d'investissement des entreprises et donc stimulé leur demande d'importations. Celle-ci ne peut être satisfaite, puisque (hors importations Gécamines) les importations de biens de consommation, intermédiaires, et d'équipement tombent de 550 à 260 millions de DTS entre 1980 et 1982. Le résultat le plus visible est un effondrement de la monnaie zairoise au cours parallèle en 1982 et 1983, et un déficit global de la balance des paiements de 600 millions de DTS.

La crise de 1982 fait éclater les contradictions en germe dans l'évolution en cours. L'accord pour un effort soutenu en matière de repayment de la dette s'est fait alors que les conditions structurelles du commerce extérieur du Zaïre se sont profondément dégradées. En effet, la valeur réelle des importations du Zaïre s'établit pour la période 1979-1983 à 38 % de son niveau de 1970¹⁸. Si le volume des exportations du Zaïre a augmenté de 35 % entre 1970 et 1980-1982, les termes de l'échange de ces exportations ont baissé de plus de 60 % entre ces deux périodes¹⁹. Dans ces conditions, d'une part, le dégageant de ressources budgétaires pour assurer le service de la dette publique ne peut se faire que par une compression dramatique des autres dépenses, étant donné la forte dépendance de l'Etat à l'égard des recettes tirées du commerce extérieur et la baisse de celles-ci en termes réels.

D'autre part, consacrer un montant important de devises tirées des exportations au remboursement de la dette, suppose des flux financiers

compensatoires en provenance de l'extérieur pour continuer un certain montant d'importations. Le FMI et la Banque mondiale jouent désormais un rôle incontournable dans l'accès problématique à ces ressources extérieures. Le premier surbordonne tout déblocage de fonds à une diminution radicale du déficit des finances publiques. Ses pressions touchent surtout le capital privé zairois, national et étranger, qui a des moyens d'investir en monnaie locale, mais dont la réalisation de l'investissement dépend largement de l'importation de biens d'équipement. Entre 1980 et 1985, les biens d'équipement importés ont représenté en effet 55 % de la valeur totale des investissements (y compris la construction) et 75 % de la valeur des équipements utilisés au Zaïre²⁰.

Les années 1982-1983 marquent un tournant : celui d'une affirmation des exigences du capital privé, qui veut des choix politiques clairs en sa faveur, et qui relate donc à l'intérieur du pays les exigences des créanciers occidentaux et du FMI. Le prix à payer est une réduction drastique des dépenses du secteur public, avec toutes les conséquences sociales et politiques que cela implique. Acculé à faire un choix, le régime va cependant assumer ces risques, et se faire l'agent d'une accélération des tendances en cours et du renforcement des options prises quelques années auparavant. Il décide de mettre en oeuvre au cours de 1983 un nouveau plan draconien d'ajustement et de libéralisation de l'économie, qui accepte les exigences les plus dures du FMI. En septembre 1983, il y a accord sur ce programme d'ajustement et le FMI conclut un accord d'assistance de 15 mois (septembre 1983 à mars 1985). Ce programme d'ajustement a mis en oeuvre en quelques mois des mesures très radicales : dévaluation de 77,5 % de la monnaie zairoise par rapport au DTS, adoption d'un système de change flottant, libéralisation des prix et des taux d'intérêt, réduction drastique des dépenses publiques²¹.

Entre 1983 et 1985, le nombre d'employés dans la Fonction publique est passé de 441.000 à 289.000. Deux départements ont été particulièrement touchés, ceux de la Santé publique et de l'Éducation nationale. Le nombre d'employés a diminué de 285.000 à 126.000, et la part du budget de ce département est passée de 23 à 8 % des dépenses courantes de l'État.²³

En quelques années, les mesures prises ont modifié radicalement la structure des dépenses publiques. Entre 1982 et 1985, les recettes courantes du cadre budgétaire ont été multipliées par 7 en termes nominaux, tandis que les dépenses non consacrées à la dette augmentaient seulement de 2,7 fois. En 1985, cette compression était si forte que l'on arrivait à une épargne budgétaire permettant de dégrager des montants substantiels pour l'amortissement de la dette publique et le remboursement des intérêts. Entre 1982 et 1985, les dépenses consacrées à la dette sont passées de 15 à 58 % des dépenses courantes.

L'impact de la libéralisation sur les finances publiques et le rôle économique de l'État

Tableau 8. Évolution des dépenses liées à la dette en rapport avec les recettes et dépenses courantes du cadre budgétaire

	1982	1983	1984	1985
1. Recettes courantes du cadre budgétaire	6,0	11,3	26,5	42,3
2. Dépenses courantes non affectées à la dette	6,6	9,7	16,8	18,1
3. Solde (1 - 2)	- 0,6	+ 1,5	+ 9,6	+ 24,2
4. Dépenses courantes affectées à la dette	1,2	2,0	7,2	24,8
5. Dépenses affectées à la dette par rapport à l'ensemble des dépenses courantes (en %)	15	17	30	58

Source : Banque du Zaïre, 1986, Tableaux 46 et 60. Conjoncture Économique, 1986, p. 101.

Pareille politique transforma par enchantement le Zaïre de mouton noir en bon élève de la classe, recevant un satisfecit appuyé du représentant du FMI : « le Zaïre procède depuis 1982 à des ajustements budgétaires d'une très grande ampleur et les politiques économiques appliquées par le Zaïre sont, dans l'ensemble, aujourd'hui satisfaisantes »²². On peut s'interroger sur la notion de « satisfaisant » dans le chef des fonctionnaires du FMI, quand on voit la réalité que recouvre cette performance.

Tableau 9. Évolution de certains indicateurs du rôle économique de l'État 1980-1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. PIBC	102	105	101	102	105	108
2. Fiscalité indirecte	41	26	25	26	30	25
3. Fiscalité directe	46	49	31	38	60	76
4. Consommation publique	101	104	84	75	69	61
5. Investissements directs de l'État	225	294	160	291	210	335
6. Investissements de l'État sur financements extérieurs	782	1.020	508	1.014	733	1.197

Source : Gannela, Kiombi-Kiabantu et Maphana, 1987, pp. 135-136. Banque du Zaïre, Rapport 1986, pp. 83-84.

En effet, entre 1980 et 1985, l'Etat a contribué à 40 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) dans le pays (887 millions de zaires aux prix de 1970 contre 1214 pour les entreprises publiques et privées)²⁴. Ces dépenses en capital dépendent presque entièrement des aides extérieures, bilatérales et multilatérales, et c'est à travers elles que les pays et institutions dont elles proviennent peuvent influencer de manière décisive et de plus en plus coordonnée la politique d'investissement de l'Etat. La réactivation de l'ERCC (External Resources Coordination Committee) à partir de 1983 est significative à cet égard.

L'accord entre partenaires extérieurs et autorités zairoises sur les objectifs des dépenses en capital est matérialisé à travers les Programmes d'investissement public (PIP). Le PIP de 1983-1985, publié en 1983, reprenait l'ensemble des objectifs non exécutés du PIP 1981-1983, mais fut reconnu comme plus cohérent et rigoureux par la Banque mondiale dans la définition des priorités et les membres du Groupe consultatif « exprimèrent leurs satisfactions pour ces progrès »²⁵. Le PIP 1983-1985 fut incomplètement exécuté comme ses prédécesseurs. Cependant les investissements consacrés à l'agriculture dépassèrent largement les objectifs prévus (taux d'exécution de 143 % contre 71 % pour l'ensemble du PIP), surtout grâce à un effort considérable du secteur public, hors budget, sur base des ressources du Fonds de relance agricole et du Fonds de contrepartie.

Cette évolution a donc clairement confirmé, dans le cadre de la politique de libéralisation, les orientations affirmées depuis le début des années 1980 et concernant le soutien donné par le secteur public à la formation du capital dans l'agriculture (tableau 10).

Les objectifs du premier plan quinquennal 1986-1990 ont encore consolidé ces choix, dans le sens d'une affirmation plus nette de la priorité à donner aux entreprises privées agricoles, par rapport aux projets en milieu paysan. Le plan parle de *concentration géographique des actions dans des foyers de développement* choisis pour leur capacité à générer une croissance rapide; de *l'accroissement nécessaire de la taille des exploitations traditionnelles; du développement des activités privées d'approvisionnement et de service*, etc.²⁶ Il y a donc une orientation plus affirmée vers le soutien au capitalisme agraire en gestation. Polarisation géographique de zones d'actions privilégiées et polarisation sociale en faveur d'entrepreneurs privés se renforcent mutuellement dans ce sens. La coopération secteur public-financements extérieurs pour créer les conditions du développement du capital privé dans l'agriculture se déploie encore plus largement.

Tableau 10.
Importance de l'agriculture dans l'exécution financière du PIP 1983-1985
(En milliards de zaires - prix 1985)

	Financement				
	Total	Etranger	Domestique		
			Total	Auto-financement	Budget
Prévu 1983-1985	65	41	24	—	—
Exécuté 1983-1985	47	18	29	24	4
Ratio d'exécution (%) 1983-1985					
Total	71	43	119	159	51
dont agriculture	143	94	351	2.564	49

Source : Zaïre Economic Memorandum, 1985. World Bank, p. 23.

Le plan prévoit plus d'investissements dans l'agriculture et l'agro-industrie que dans l'industrie; 60 % de l'investissement doit y être d'origine privée, et 75 % provenir de l'extérieur. Mais à cela s'ajoute l'effort public en matière de transports et voirie (35 % de l'investissement public) dont la moitié est consacrée à l'Office des routes avec pour objectif d'améliorer l'infrastructure des zones rurales à potentiel agricole élevé. (tableau 11)

Dans le cadre du plan quinquennal 1986-1990, un nouveau PIP a été élaboré, programmant les investissements publics à réaliser en conformité avec les objectifs du plan pendant les années 1987-1989. Ce programme a lui-même été révisé, en tenant compte des objections et propositions de la Banque mondiale, pour aboutir à un PIP réduit (Core PIP) regroupant les projets considérés comme prioritaires à la fois par le Gouvernement du Zaïre et les donateurs d'aide. Les prêts et dons extérieurs représentent en effet 65 % du financement du PIP 1987-1989²⁷.

Tableau 11.

Premier plan quinquennal 1986-1990 : montants d'investissements et sources de financement

	Montants d'investissements (En milliards de zaïres 1985)			Sources de financement (En %)		
	Public	Privé	Total	Budget	Autres sources internes	Financement extérieur
Agriculture	20	29	49	10	15	75
Mines et pétrole	38	19	57	1	40	59
Industrie	—	32	32	—	—	—
Electricité et eau	25	—	25	12	17	71
Transport et voirie	58	6	64	6	46	48
Communications	7	—	7	21	17	62
Santé	6	—	6	47	—	53
Education	7	—	7	47	46	7
Divers	5	9	14	70	—	30
	166	95	261	12	32	56

Source : Projet du premier plan quinquennal 1986-1990, Synthèse, pp. 13-17.

Par rapport aux PIP précédents, l'accroissement de la part de l'agriculture est la tendance qui se dégage le plus nettement dans l'évolution des divers secteurs : elle a triplé par rapport au PIP 1981-1983. (tableau 12)

Ces investissements du PIP 1987-1989 (Core PIP) représentent une source globale de près de 2 milliards de dollars, aux prix de 1985. C'est un montant important (un tiers de l'ensemble de l'encours de la dette publique) ce qui montre assez que l'Etat continue à jouer un rôle central dans la formation du capital, en dépit et des problèmes de l'endettement et de la réduction massive des dépenses publiques.

Tableau 12.

Programme d'investissements publics (PIP par secteurs. Evolution de la part de chaque secteur en % du financement global)

	1981-1983	1983-1985	1987-1989 (core PIP)
Agriculture	4	8	13
Mines	34	22	23
Electricité-Eau	16	18	21
Transports	30	42	30
Education, Santé	5	4	5
Autres	11	6	5
	100	100	100

Source : Département du Plan du Zaïre, Programme triennal 1987-1989. Zaïre - Priorities for Public Investment, Summary and Conclusions, April 1986 - Table 2.

Impact global de la libéralisation économique

Selon ses promoteurs, la politique de libéralisation devait aboutir à un assainissement de l'économie, tel que l'utilisation plus efficace des ressources existantes permettrait une relance de l'activité productive, tout en respectant les grands équilibres internes et les contraintes externes. En outre, cet assainissement devait recréer les conditions favorables pour que reprenne un flux de ressources extérieures vers le Zaïre, grâce à un regain de confiance dans les potentialités du pays, ce qui naturellement contribuerait à soutenir la reprise. Et ces ressources extérieures elles-mêmes devaient compenser bientôt l'énorme sortie de devises requise pour le paiement de la dette, considérée à la fois comme une exigence incontournable de l'assainissement et un gage de bonne volonté à l'égard des prêteurs et investisseurs étrangers.

L'augmentation des recettes d'exportation en 1984 et 1985, soutenue à la fois par une reprise conjoncturelle sur les marchés internationaux, la réduction temporaire des exportations frauduleuses (suite notamment à la

Tableau 11.

Premier plan quinquennal 1986-1990 : montants d'investissements et sources de financement

	Montants d'investissements (En milliards de zaires 1985)			Sources de financement (En %)		
	Public	Privé	Total	Budget	Autres sources internes	Financement extérieur
Agriculture	20	29	49	10	15	75
Mines et pétrole	38	19	57	1	40	59
Industrie	—	32	32	—	—	—
Electricité et eau	25	—	25	12	17	71
Transport et voirie	58	6	64	6	46	48
Communications	7	—	7	21	17	62
Santé	6	—	6	47	—	53
Education	7	—	7	47	46	7
Divers	5	9	14	70	—	30
	166	95	261	12	32	56

Source : Projet du premier plan quinquennal 1986-1990, Synthèse, pp. 13-17.

Par rapport aux PIP précédents, l'accroissement de la part de l'agriculture est la tendance qui se dégage le plus nettement dans l'évolution des divers secteurs : elle a triplé par rapport au PIP 1981-1983. (tableau 12)

Ces investissements du PIP 1987-1989 (Core PIP) représentent une source globale de près de 2 milliards de dollars, aux prix de 1985. C'est un montant important (un tiers de l'ensemble de l'encours de la dette publique) ce qui montre assez que l'Etat continue à jouer un rôle central dans la formation du capital, en dépit et des problèmes de l'endettement et de la réduction massive des dépenses publiques.

Tableau 12.

Programme d'investissements publics (PIP par secteurs. Evolution de la part de chaque secteur en % du financement global)

	1981-1983	1983-1985	1987-1989 (core PIP)
Agriculture	4	8	13
Mines	34	22	23
Electricité-Eau	16	18	21
Transports	30	42	30
Education, Santé	5	4	5
Autres	11	6	5
	100	100	100

Source : Département du Plan du Zaïre, Programme triennal 1987-1989. Zaïre - Priorities for Public Investment, Summary and Conclusions, April 1986 - Table 2.

Impact global de la libéralisation économique

Selon ses promoteurs, la politique de libéralisation devait aboutir à un assainissement de l'économie, tel que l'utilisation plus efficace des ressources existantes permettrait une relance de l'activité productive, tout en respectant les grands équilibres internes et les contraintes externes. En outre, cet assainissement devait recréer les conditions favorables pour que reprenne un flux de ressources extérieures vers le Zaïre, grâce à un regain de confiance dans les potentialités du pays, ce qui naturellement contribuerait à soutenir la reprise. Et ces ressources extérieures elles-mêmes devaient compenser bientôt l'énorme sortie de devises requise pour le paiement de la dette, considérée à la fois comme une exigence incontournable de l'assainissement et un gage de bonne volonté à l'égard des prêteurs et investisseurs étrangers.

L'augmentation des recettes d'exportation en 1984 et 1985, soutenue à la fois par une reprise conjoncturelle sur les marchés internationaux, la réduction temporaire des exportations frauduleuses (suite notamment à la

libéralisation des conditions d'exploitation et de vente du diamant au Kasai) et l'appoint des nouvelles exportations de pétrole, ont donné l'impression d'une reprise et initialement semble donner raison aux partisans de cette politique.

Le secteur privé, étranger et national, a vu gonfler ses recettes et ses profits à cause des effets simultanés de la dévaluation et de la libéralisation généralisée des prix. En outre, il a eu accès plus facilement aux devises suite à l'instauration d'un marché des changes libre en 1984, et a pu effectivement augmenter ses importations, à cause de la libéralisation de celles-ci et d'une certaine augmentation de la disponibilité en devises du pays. Dans un premier temps, cela permit de supprimer certains goulots d'étranglement (pièces de rechange, etc.) qui pesaient sur le secteur industriel, et l'on assiste en 1984 et 1985 à une certaine reprise de la production manufacturière. Cependant l'accroissement reste fort modeste. On retrouve en 1986 le niveau de 1980, c'est-à-dire 20 % de moins qu'en 1970, et cette augmentation est elle-même limitée surtout à deux produits de grande consommation : la bière et les cigarettes.

Cette évolution n'est pas étonnante, vu les contraintes qui pèsent sur la demande de masse intérieure. S'il est vrai que les années 1980 voient un certain rattrapage du salaire réel dans le secteur privé, ce phénomène est compensé par la baisse de l'emploi, et surtout par l'effondrement de l'emploi dans le secteur public.

Evolution de l'emploi et du salaire réel dans le secteur privé et le secteur public 1980-1985

Tableau 13.

	1980	1985
Nombre d'employés du secteur public (1.000)	429	289
Nombre de travailleurs du secteur privé (1.000)	1.194	1.102
Indice du salaire réel (1975 = 100)	26	23
— secteur public	32	75
— secteur privé		

Source : Banque du Zaïre, Rapport 1986, Tableaux 41 et 42.

En outre, la libéralisation des importations se met à concurrencer rapidement certaines productions industrielles locales (le textile par exemple) qui entraînent. Le phénomène touche également le secteur agricole, avec les importations croissantes de maïs à partir de la Zambie, qui concurrencent la production des entreprises agricoles zairoises. On assiste donc au paradoxe que les mesures de libéralisation imposées par le FMI aboutissent à menacer l'existence de l'embryon de capitalisme agraire national, soutenue par ailleurs par les crédits de la Banque mondiale!

Les mesures de libéralisation aboutissent donc surtout à renforcer dans les années 1980 la tendance déjà observée entre 1960 et 1980, c'est-à-dire l'augmentation relative du commerce par rapport aux activités productives minières (agriculture commercialisée et production manufacturière), ce qui est loin de correspondre aux objectifs affirmés d'assainissement de la base économique du pays. Entre 1980 et 1986, les activités commerciales ont gagné plus que les services n'ont perdu, malgré la compression brutale du secteur public.

Tableau 14.

Produit intérieur brut par origine sectorielle 1980-1986

(Aux prix de 1970 et en millions de zaires)

Secteurs d'activité	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Agriculture commercialisée	84	86	87	88	90	93	97
Secteur minier	220	236	229	237	254	261	267
Production manufacturière	67	68	61	60	63	66	67
Construction et trav. pub.	25	25	26	29	23	24	26
Electricité et eau	12	11	12	12	13	14	14
Transports et télécom.	63	67	58	63	64	66	67
Commerce	104	108	103	109	118	129	129
Services	281	278	275	265	271	263	268
Profits et taxes à l'import.	19	19	14	9	5	7	8
PIB commercialisé	863	888	854	862	888	909	928
Agriculture (non commerc.)	103	105	109	112	115	120	124
Construction (non commerc.)	12	12	13	15	12	12	13
PIB (prix du marché)							
Total	978	1.006	975	988	1.015	1.041	1.065

Source : Rapport annuel de la Banque du Zaïre 1986.

Evolution de certains indicateurs de la balance des paiements 1980-1986
(En millions de DTS)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Exportations (total)	1.585	1.551	1.522	1.602	1.943	1.980	1.465
Importations (total)	1.298	1.527	1.202	1.185	1.192	1.456	1.237
sur ressources extérieures	521	750	492	389	209	302	—
sur ressources propres	777	777	709	796	983	1.153	—
Importations spéciales et indéterminées	234	281	456	594	723	832	—
Paiements au titre du service de la dette	—	—	—	—	—	—	—
(intérêts + principal)	—	—	206	229	523	564	609
Ressources d'origine extérieure (décaissements au titre de prêts étrangers, dons publics)	—	—	337	298	302	317	—
Adhésions FMI	—	—	107	115	158	169	—

Banque du Zaïre, Rapport 1986, Tableaux 85, 88, 89.
Bulletin FMI, mars 1986, p. 75.
Economic Intelligence Unit, Country Report Zaïre, n° 1, 1988, p. 19.

Les investisseurs et prêteurs occidentaux potentiels demeurent extrêmement réservés à l'égard du Zaïre, tant à cause du risque d'insolvabilité que de l'absence d'atrait spécifique pour des investissements à rentabilité élevée. Les lors, l'accord du régime et des milieux d'affaires zairois sur la nécessité de l'ajustement et du remboursement pour bénéficier de nouvelles

Le commerce sur produits importés progresse le plus : 60 % entre 1983 et 1986, contre 20 % pour l'ensemble du commerce²⁸. Cette tendance est d'ailleurs soutenue partiellement par la forte propension à importer des catégories supérieures de revenus, qui ne représentent qu'une fraction minimale de la population. Or, les mesures de libéralisation des années 1980 ont certainement accentué la tendance à la concentration du revenu monétaire. C'est la bourgeoisie d'affaires nationale et étrangère qui a engrangé tous les bénéfices de la dévaluation et de la libéralisation : on peut estimer que son épargne est passée de 28 % du revenu national en 1980-1982 à 38 % pour les années 1983-1985²⁹.

C'est ici que se trouve une contradiction supplémentaire des mesures de libéralisation. Cette bourgeoisie, qui en bénéficie largement, a théoriquement des moyens disponibles pour investir. Mais cet investissement ne peut se matérialiser, vu l'énorme dépendance de l'accumulation matérielle à l'égard des importations de biens d'équipement déjà soulignée plus haut. Or les ressources disponibles pour l'importation sont largement accaparées par les entreprises existantes, qui en ont besoin pour se procurer biens intermédiaires et éléments de l'appareil de production. En outre, les entreprises privées et publiques existantes, les projets réalisés depuis vingt ans à l'initiative de l'Etat sont lourdement capitalistiques : le taux d'investissement (FBCE/PBCE) moyen pour la période 1970-1985 est de 37 %³⁰. Dès lors, il y a une extrême rigidité dans la dépendance technologique de ces entreprises. La Gécamines, principal exportateur du pays, absorbe pour son fonctionnement 45 % des importations. Cela signifie que dès que les possibilités d'importations sur ressources propres diminuent, il y a une concurrence extrême pour obtenir les devises rares, et les possibilités d'élargir l'accumulation matérielle sont bloquées, malgré la disponibilité d'une épargne interne.

Limites et contradictions de la libéralisation économique

L'énorme ponction en devises représentée par les paiements au titre de la dette extérieure, à partir de 1984, aggrave la situation décrite précédemment dans des proportions insurmontables, dès que les recettes d'exportation retombent à un niveau « normal » en 1986. A partir de ce moment, pratiquement toutes les recettes officielles d'exportation sont absorbées par les importations requises pour le fonctionnement des firmes exportatrices et par le paiement de la dette. Dès lors, pour faire face aux dépenses de

ressources extérieures s'avère être un pari perdu. La politique de stabilisation apparaît surtout comme un facteur chronique de déstabilisation et de stagnation. Malgré la réduction relative très sensible du recours au financement monétaire par l'Etat entre 1983 et 1986, l'inflation a repris un rythme élevé dès 1985, après un répit en 1984, célèbre par le FMI comme une preuve de la justesse de ses vues. En 1986, l'inflation a atteint 65 %, et en 1987 75 %, et la dévaluation du zaïre-monnaie a repris un rythme accéléré. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que, à partir de 1986, le régime et les milieux d'affaires aient tenté de reprendre une certaine liberté d'action face au FMI, et de réduire les remboursements dus pour la dette.

Cependant, les tentatives de l'équipe gouvernementale dirigée par Mabi en 1987, pour essayer de relancer une politique économique un peu plus autonome, orientée vers la relance de l'activité intérieure et l'intéressement des investisseurs étrangers au potentiel de privatisation du secteur public, se sont avérées être un échec. Le régime s'est aperçu qu'il n'avait aucune possibilité d'obtenir des financements extérieurs substantiels sans l'aval du FMI. Et donc de continuer, sous tutelle, à naviguer entre les exigences du FMI et de la Banque mondiale. Le premier exige avant tout que les ressources disponibles du Zaïre servent à rembourser le capital financier international : entre 1983 et 1987 le Zaïre a ainsi sorti 2 milliards de dollars vers l'Occident. Une fois cette exigence rencontrée, la seconde réalise quelques montages financiers, destinés à soutenir des projets productifs, dont elle a défini les normes de rentabilité, et qui ont pour but de consolider un noyau de capitalisme local étroitement dépendant du capital international au point de vue financier et technologique. Les deux initiatives se complètent donc pour mettre en place un cadre fonctionnel par rapport aux exigences internationales de l'accumulation.

Le capitalisme zaïrois est donc un capitalisme embryonnaire sous tutelle multilatérale de l'Occident. En ce sens, il ne se distingue pas de la plupart des autres pays d'Afrique dans les années 1980. Le régime Mobutu n'est donc pas dans cette perspective générale un régime aberrant, se réduisant à la mégalomanie d'un homme, aux gaspillages d'une clique, ou même aux avatars d'une forme particulière de patrimonialisme absolutiste. Sa réalité complexe a tracé au Zaïre le chemin d'une voie particulière vers le capitalisme, qui dans sa singularité rejoint cependant un mouvement général, mais lent et contradictoire dans l'Afrique d'aujourd'hui. Ce capitalisme, il est vrai, est un capitalisme rampant et condamné sans doute à le rester longtemps. Si en aval son expansion est freinée par les

contraintes extérieures et sa dépendance financière et technologique, en outre, il se nourrit de la décomposition des structures de la société traditionnelle, surtout dans les campagnes. C'est bien pour cela qu'il tend spontanément à s'implanter d'abord dans les régions rurales, à travers la privatisation des terres communautaires, la paupérisation paysanne et la redistribution de masse. Mais il n'a pas encore envahi tout l'espace social, même s'il le domine très largement.

Les transformations et les tensions subies par la société zaïroise depuis la décolonisation ont en effet entraîné la prolifération d'activités de production et d'échange, très fortement sous-estimées par les statistiques officielles. Les simples activités de survie dans certains cas, elles constituent dans d'autres les bases de la production matérielle du cadre de vie quotidien de la population. Un des grands enjeux des vingt prochaines années sera de savoir si ce secteur dit informel va servir de « nouvelle frontière » au développement du capitalisme zaïrois en étant absorbé lentement et étiolativement dans la sphère de l'accumulation du capital, ou si au contraire, il pourra se déployer progressivement comme secteur d'économie sociale, témoignant de la créativité populaire, et devenir ainsi le vecteur d'un vrai développement de masse.

Les institutions officielles occidentales, bilatérales et multilatérales, soutiennent naturellement la première voie. Les organisations non gouvernementales européennes auront-elles assez de force, de moyens et d'autonomie pour appuyer la seconde tout en respectant son originalité ? En tout cas, leur responsabilité est très lourde de ce point de vue.

J. Grand D. J. *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World, The case of Zaïre*, Pergamon Press, 1980, pp. 26-30.

W. Young C. and Turner T. *The Rise and Decline of the Zaïrian State*, The University of Wisconsin Press, 1985, pp. 51-60.

Young C. *Modernization, Order and the Erosion of the American Democratic Ideal; American Political Science, 1960-1970*, in D. Lehmann ed. *Development Theory, Four Critical Studies*, F. Cass, London, 1979, pp. 49-76.

Young C. *China's Karawa, Export-led Growth: the Copper Sector*, in G. Gran, *Zaïre The Political Economy of Underdevelopment*, Praeger, New York, 1979, pp. 124-127.

Young C. *Accumulation et sous-développement au Zaïre*, Presses universitaires de Louvain, 1981, p. 84.

Young C. *Du Congo au Zaïre, 1960-1980*, pp. 220-221.

Young C. *The Social and Economic Development of Zaïre since Independence: an empirical outline*, *African Affairs*, nr. 295, 1975, pp. 166-167.

Young C., Peemans J. Ph., Wautelet J. M., op. cit., pp. 200-201.

10. Kazadi-Tshamala, *La formation du capital dans l'agriculture du Zaïre post-colonial*, Louvain-la-Neuve, 1982, pp. 56-60.

11. Tollens E., *An Economic Analysis of Cotton Production, Marketing and Processing in Northern Zaïre*, Michigan State University, 1976.

12. Pecmans J. Ph., *La spécificité de la question agraire au Zaïre : aspects historiques et tendances actuelles*, Etudes et Documents, 8401, IPD, Louvain-la-Neuve, 1984, pp. 33-35.

13. OPEZ, L'OPÉZ et le développement du capital dans le secteur des PME au Zaïre, 1980.

14. *Conjoncture économique*, 1986, p. 245.

15. Plan de relance agricole au Zaïre 1982-1984.

16. *Zaïre Economic Memorandum*, World Bank, 1982, Vol. II, p. 31.

17. *Zaïre Economic Memorandum*, World Bank, 1985, p. 58.

18. Idem.

19. Gamela, Kioni Kiabantu et Maphana, *Evolution et transformation des structures de l'économie zaïroise, 1970-1984*, Presses universitaires de Kinshasa, 1987, p. 193.

20. Banque du Zaïre, Rapport 1986, Tableau 20.

21. Waka Nankara, *Programme de stabilisation de 1983 et libéralisation de l'économie zaïroise*, Département des Sciences économiques, UCL, Louvain-la-Neuve, 1988, pp. 45-55.

22. L. M. Goreux, *Zaïre : le succès de l'effort d'ajustement économique dépend de l'appui des créanciers*, Bulletin FMI, 10 mars 1986, p. 75.

23. Banque du Zaïre, Rapport 1986, tableau 58.

24. Idem tableau 21.

25. *Zaïre Economic Memorandum*, World Bank, 1985, p. 21.

26. Projet du premier plan quinquennal 1986-1990, Synthèse, Doc. ronéo, Kinshasa, s.d.

27. *Zaïre, Priorities for Public Investment, Summary and Conclusions*, Kinshasa, 1986, p. 6.

28. Banque du Zaïre, Rapport 1986, tableau 13.

29. Idem tableau 2, 19, 21.

30. Gamela, Kioni Kiabantu et Maphana, op. cit., 1987, p. 158.

La dette extérieure du Zaïre

Thomas M. Callaghy

La dette et la crise économique du Zaïre ont maintenant une longue histoire et sont moins atypiques, contrairement à ce que beaucoup d'observateurs croyaient au départ. Il en résulte que le cas du Zaïre est intéressant à étudier à cause de la nature et des causes de la crise, de sa durée et de sa persistance, de l'éventail des acteurs intérieurs et extérieurs et des mesures diverses et souvent inusuelles qui ont été prises pour y faire face. Les résultats de ces efforts nous apprennent beaucoup sur la nature du régime, la capacité des acteurs externes de l'influencer et la nature de l'économie politique internationale actuelle.

Le régime Mobutu n'existerait pas aujourd'hui sans le support extérieur, passé et présent; et cependant la nature particulière de cet Etat et le caractère improductif de sa classe dirigeante, ou ce que j'appelle son aristocratie politique, rendent le régime à la fois plus dépendant des acteurs extérieurs et plus capable de résister à leurs requêtes et à leurs ingérences. La sévère crise de la dette du Zaïre illustre le fait que Mobutu et son aristocratie politique sont capables de détourner les efforts importants menés par des acteurs extérieurs en vue de changer les politiques et la véritable structure du régime et cela, sans compromettre la permanence de leur aide.

Le même, l'échec des efforts de libéralisation politique et de réorganisation militaire inspirés de l'extérieur après Shaba I en 1977 montre que Mobutu et son aristocratie politique parviennent aussi à détourner les exigences politiques et militaires venues d'acteurs extérieurs, et cela toujours sans perdre l'appui indispensable au régime.

Mobutu a acquis, du moins superficiellement, à un certain nombre de changements inspirés de l'étranger en vue d'augmenter sa légitimité externe aux yeux des Etats occidentaux (et de leurs opinions publiques intérieures et internationales), des organisations internationales et des banques et en vue d'acquiescer des flux de ressources supplémentaires. Mais il n'allait pas plus

front conséquences majeures découlent de cet état de choses : dépendance accrue des mesures financières exceptionnelles d'une part, et emprunts indépendants et considérables conduisant à un énorme endettement proche de la banqueroute d'autre part. Les mesures exceptionnelles, nombreuses et souvent phénes d'imagination, comprennent des formes louches d'emprunts, des extorsions, des confiscations, des manipulations de monnaies et des opérations d'affaires de financiers extérieurs. En fait, les mesures extraordinaires sont presque devenues des pratiques « normales ». Le résultat de ces opérations, spécialement dans le cadre des difficultés économiques structurelles entraînées par la négligence et les effets de la récession mondiale, fut la crise économique et financière.

La situation financière de l'Etat zairois à la fin des années 60 et au début des années 70 était excellente, en particulier à cause du prix élevé du cuivre qui intervenait pour environ deux tiers dans les échanges extérieurs zairois. Le cuivre a atteint un sommet de 1,40 dollars la livre en avril 1974 mais le prix a commencé à chuter en mai et juin. Fin 1975, il était descendu jusqu'à 0,53 dollar. En 1976, il s'est stabilisé vers les 60 à 70 cents. Début 1976, le Zaïre se retrouvait dans une grave crise économique et financière qui a amené l'Etat au bord de la banqueroute et le régime Mobutu au désastre. A l'approche des années 80, le Zaïre avait près de cinq milliards de dollars de dette et était proche de la catastrophe économique. La répartition de la dette était la suivante : au FMI 3,1 %; à la Banque mondiale et aux autres institutions internationales 8,7 %; crédits bilatéraux y compris les prêts privés des banques garantis par les pouvoirs publics 75,8 %; crédits garantis non garantis 11 % et dette commerciale non garantie 1,4 %.

Il y avait de multiples causes à la crise : la chute dramatique des prix du cuivre et des autres matières premières; la fermeture de la ligne ferroviaire de Benguela à cause de la guerre civile en Angola en 1975-1976; les effets désastreux de la zairianisation (1973-1975); l'augmentation des coûts du pétrole et la récession mondiale. La situation a encore été compliquée par les événements du Shaba en 1977 et 1978. Aussi sérieux que soient ces facteurs, ils sont loin de tout expliquer. Ils ont été aggravés par d'autres éléments, les facteurs politiques furent très importants et sont à mettre en relation directe avec la nature profonde du régime : dépenses et emprunts massifs et impétueux quand les revenus sont élevés; corruption rampante et mauvaise gestion fiscale, schémas de développement grandioses et impro- ductifs, tels que la ligne à haute tension Inga-Shaba et l'usine sidérurgique de Maluku, une totale négligence à l'égard de l'agriculture et de l'infrastruc-

loin qu'il n'était nécessaire pour obtenir un tel appui et, dès que les événements évoluaient ou que la composition de la coalition le supportant pouvait être modifiée, il revenait en arrière sur ce qui ne correspondait pas à ses desirs ou à ses besoins.

Tout au long de ce processus, le régime et sa force sont demeurés intacts, en tout cas jusqu'à présent. Le cœur de l'Etat zairois — l'arbitraire personnel de Mobutu et le pouvoir de son aristocratie politique — demeurent. Cette situation est due largement au concours de soutiens extérieurs, et cela malgré leurs efforts pour changer la structure de cet Etat. L'effet conjugué d'un grand nombre de facteurs et d'acteurs politiques et économiques à de multiples niveaux peut provoquer des failles à l'intérieur desquelles un régime peut manoeuvrer et acquérir une autonomie relative mais fluctuante à la fois par rapport aux groupes internes et externes.

Le talon d'Achille du régime Mobutu est la question financière. Cette situation est en lien direct avec l'exercice personnalisé du pouvoir, les activités de l'aristocratie politique, et la modernité récente de l'Etat et de l'économie. Le chaos financier met en lumière les limites précises, la nature précaire et le caractère inensurablement patrimonial du régime. Il révèle aussi beaucoup sur la manière dont les acteurs extérieurs sont en contact avec lui. Le système financier zairois est le point le plus faible du régime; en fait « système » est déjà un mot trop fort car les finances zairoises ont vraiment trop peu d'ordre et de clarté même si l'on se contente d'approximations. Un « désordre systématisé » correspond plus à la réalité. Le Zaïre est une contrée riche, une des plus riches d'Afrique; mais il est maintenant au bord de l'effondrement financier.

Mobutu et son aristocratie politique ont un désir insatiable d'accroître leurs revenus, mais ils agissent aussi avec une ambivalence fondamentale. Les ressources collectées par l'Etat leur appartiennent et ils sont capables de les dépenser lorsqu'ils en voient l'occasion. Mobutu est un homme politique, pas un économiste. Il sait que le pouvoir et la gloire dépendent de l'argent mais, la plupart du temps, il laisse aux autres les détails de l'acquisition et de la gestion de cet argent. Cette ambivalence concernant les réalités pratiques de la finance est une autre caractéristique fondamentale du régime et est largement responsable de la faiblesse de ce secteur crucial de l'Etat zairois. Les coûts du pouvoir, de l'ordre, de la défense, de la gloire, des projets et des modes de vie grandioses sont, la preuve en est faite, trop lourds pour le Zaïre et spécialement pour la masse des « citoyens »-sujets.

ture de transports et de production, et un manque complet d'attention et d'intérêt lors de la dégradation de la situation de la part de Mobutu et de l'aristocratie politique. Bien sûr, les effets de la zairianisation et l'endettement massif d'avant 1974 peuvent aussi être considérés comme la conséquence de facteurs politiques.

Compte tenu de leur nature non productive, Mobutu et son aristocratie politique ont besoin des ressources et de l'assistance qui leur est fournie par les gouvernements occidentaux, le FMI, la Banque mondiale, les banques privées internationales et en même temps ne peuvent faire face complètement à leurs demandes de réforme. Accomplir les changements bureaucratiques demandés par ces institutions aboutirait à miner les véritables bases de leur pouvoir : l'accès et le libre usage des revenus de l'Etat. En conséquence, Mobutu et son aristocratie politique utilisent leur contrôle de l'appareil d'Etat à saboter le changement tout en manipulant les intérêts partiellement concurrentiels des acteurs extérieurs et leur crainte des conséquences d'un effondrement du régime, et cela en vue d'écarter une coopération efficace et soutenue entre eux. Les contorsions rituelles du jeu de la dette en sont le résultat.

Mobutu fait preuve de beaucoup d'astuces pour ne pas rembourser ses dettes, sauf en ce qui concerne les nouvelles dettes. Endetterment et non-paiement des dettes sont les caractéristiques centrales de l'Etat zairois. Mobutu sait qu'emprunter est une voie à deux sens et il a joué habilement le jeu du remboursement de la dette en tentant de manipuler les coalitions légèrement changeantes d'acteurs extérieurs et les intérêts financiers, économiques et politico-stratégiques qu'elles cherchent à protéger et à agrandir. Mobutu gère sa dépendance pour sa survie et non pour le développement économique ou le bien-être de la masse des Zairois. Compte tenu de la sévérité de la situation zairoise, Mobutu et son aristocratie politique ont jusqu'ici joué remarquablement la stratégie du bord de l'abîme.

Ils peuvent ne pas comprendre les finesses techniques du système financier international mais ils saisissent très bien les aspects politiques de la finance internationale. Jusqu'à présent, l'aristocratie politique zairoise a adroitement bloqué la plupart des tentatives faites par les prêteurs internationaux pour contrôler ses pratiques financières. Le résultat est sur ce point très clair.

tous la pression du Fonds monétaire international et d'autres intervenants et d'après leurs prescriptions, Mobutu et son gouvernement ont mis sur pied sept plans de stabilisation, les « plans Mobutu » en 1976, 1977, 1979, 1981, 1983, 1985 et 1986. Dans chaque cas, le Zaïre a conclu un accord de « standby » ou d'« extended fund facility » (EFF) avec le FMI qui lui a offert de substantiels crédits (912 millions de dollars de tirage spéciaux ou près de 1,2 milliard de dollars pour le quatrième plan, un EFF triennal). Les plans reflétaient les conditions du FMI et visaient à mettre fin à la corruption, à rationaliser les dépenses publiques, à augmenter les ressources fiscales, à limiter les importations, à relancer la production dans tous les secteurs, à améliorer l'infrastructure de transport, à éliminer les arriérés en matière de paiement d'intérêts, à effectuer les remboursements du principal de la dette aux moments prévus, et d'une manière générale, à améliorer la gestion financière et la planification économique.

La dette publique ou garantie par les pouvoirs publics a été aussi réévaluée sept fois par le Club de Paris en 1976, 1977, 1979, 1981, 1983, 1985 et 1986. Les créanciers privés ont réévalué la dette de leur côté en avril 1980 et plus de dix réunions de la Banque mondiale et du consortium d'aide occidentale ont été tenues pour mettre au point une assistance officielle accrue. Sans le soutien international, le régime se serait sans doute effondré, mais les Etats et les banques ont estimé qu'ils ne pouvaient permettre une telle éventualité pour des raisons à la fois économiques et politico-stratégiques.

Le gouvernement du Zaïre n'avait sans doute pas une claire compréhension de ce qu'il acceptait lorsqu'il a signé les deux premiers accords de standby avec le FMI en 1976 et 1977 et il n'avait sans doute pas l'intention de les respecter. Compte tenu de la gravité de la situation zairoise, la marge de manoeuvre dont disposait le gouvernement pour respecter les accords n'est pas claire. Mais comme rien n'a été fait, il est évidemment impossible d'en juger. Le président Mobutu et son aristocratie politique ne considèrent pas les organisations internationales et les agences d'aide comme des sources d'assistance au développement mais plutôt comme des canaux pour accéder à plus de ressources étrangères.

Comme les résultats des deux premiers plans de stabilisation étaient si maigres, le FMI et la Banque mondiale décidèrent en 1978 d'envoyer leurs propres équipes d'experts au Zaïre pour y occuper des postes financiers clés à la Banque du Zaïre, au ministère des Finances, à l'Office des Douanes et à la planification. Comme l'a fait remarquer sèchement un commentateur

zaïrois : « certaines mesures de politique économique ont curieusement donné des résultats différents de ceux qui étaient anticipés ». En décembre 1978, le chef de l'équipe travaillant à la Banque du Zaïre, Erwin Blumenthal, un pensionné de la Banque centrale d'Allemagne fédérale, prenait des mesures draconiennes qui touchaient au cœur de l'aristocratie politique. Il coupa les crédits et les facilités de change aux firmes des membres clés de la noblesse politique, y compris certains des plus proches collaborateurs de Mobutu, et imposa des quotas très stricts pour les échanges extérieurs. Comme le président Mobutu a besoin des devises étrangères pour maintenir ensemble les intérêts divergents de son aristocratie politique, ces décisions constituaient une menace majeure. Les devises étrangères et quelques autres revenus sont le ciment qui tient le système debout.

Beaucoup de Zaïrois considéraient les équipes d'experts comme une forme brutale de néo-colonialisme et ils commencèrent à appeler Blumenthal le « Bula Matari » — celui qui brise les rochers (une référence au colonisateur qui, pour tracer le chemin de fer Matadi-Kinshasa a dû traverser les Monts Cristaux). Du point de vue du capitalisme international, ces équipes tentaient de mettre un peu d'ordre dans le mal-management zaïrois. Dans une large mesure, elles résultaient d'un effort pour créer et préserver des pressions politiques un noyau technique d'officiels zaïrois compétents; le « bureaucratique » devait mener bataille aux intérêts personnels.

Les vaillants efforts des différentes équipes internationales à la Banque du Zaïre, à l'Office de gestion de la dette, aux Douanes, aux Finances et au Plan ont eu un impact limité. Les manoeuvres de l'aristocratie politique pour échapper aux contrôles ont été pleines d'imagination, de persévérance et dans une grande mesure couronnées de succès. L'aristocratie politique a systématiquement harassé et en même temps « usé » les différentes équipes; celles-ci ont changé fréquemment de composition, ont été souvent difficiles à recruter et dotées d'un personnel peu nombreux. Elles ne servirent pas de substitut à la volonté interne et à la capacité administrative. Au mieux, elles en furent les compléments. Dans son rapport annuel 1978-1979 publié en 1982, Erwin Blumenthal déclara : « Il est tout à fait clair et alarmant que le système de corruption zaïrois et ses manifestations les plus extrêmes, son mal-management et sa fraude détruiront toute tentative des institutions internationales, des gouvernements amis ou des banques commerciales, en vue de reconstruire l'économie de ce pays. Il y aura sans aucun doute de nouvelles promesses de Mobutu ainsi que des membres de son

gouvernement, en vue du rééchelonnement systématique d'une dette publique extérieure grandissante, mais il n'y a pas (le répète : il n'y a pas) d'espoir pour les créanciers du Zaïre d'obtenir le remboursement de leur argent dans un avenir prévisible ».

Les « intérêts personnels » ont sérieusement malmenés la « rigueur bureaucratique ». Après le départ de Blumenthal en 1979, les équipes d'expatriés ont été plus attentives à éviter les sujets politiques comme l'un deux l'a déclaré. C'était une manière de gérer le harcèlement, particulièrement en ce qui concerne le président et les militaires.

En août 1979, le Zaïre a loué les services d'un triumvirat de firmes d'investissements bancaires, — Lazard Frères, Lehman Brothers Kuhn Loeb et S. G. Warburg. Pour des honoraires très élevés, elles ont accompli les tâches suivantes : estimer le montant et la structure actuelle de la dette du Zaïre (la Banque mondiale avait déjà essayé de le faire); réaliser une série de mémorandum d'informations utiles; assister le Zaïre au cours de deux réunions du Club de Paris sur le rééchelonnement et des rencontres avec le consortium des donateurs; conseiller le Zaïre lors de sa négociation complexe en 1980 avec le Club de Londres pour le rééchelonnement de la dette privée et négocier d'une manière continue et informelle avec le FMI, la Banque mondiale, les gouvernements occidentaux et les banques privées.

En octobre 1982, cette « sainte trinité » a rompu son contrat avec le Zaïre, en grande partie à cause de l'intransigeance du chef de l'Etat et des éléments clés de l'aristocratie politique. On peut avancer l'hypothèse qu'ils ont utilisé les services du triumvirat pour fournir au « management » international une couverture ou une légitimité derrière lesquelles ils pouvaient poursuivre leurs intérêts personnels propres et de classe.

Les gouvernements occidentaux ont coordonné partiellement et souvent même intégralement leurs efforts pour obtenir du Zaïre le paiement du service de la dette, le contrôle des dépenses, la diminution de la corruption, la prise de décisions économiques difficiles et leur exécution ainsi que des mesures « de gestion », rudement nécessaires. Ils ont accepté à sept reprises au sein du Club de Paris le rééchelonnement de la dette publique ou de celle émise par les pouvoirs publics. Ils ont aussi contribué à procurer des aides techniques au Zaïre en provenance d'un grand éventail de sources. L'unique tenu de leur influence au FMI et à la Banque mondiale, de leur

constante présence diplomatique à Kinshasa, et du fait que 43 % de la dette rattachée au sein du Club de Paris est constituée par la dette privée garantie par les pouvoirs publics, les gouvernements occidentaux sont vraiment des acteurs déterminants dans les efforts extérieurs menés pour faire face à la crise de la dette zairoise. L'autre acteur dynamique est le FMI, les banques jouant un rôle beaucoup moins important.

Il y a un consensus général, même parmi les banquiers eux-mêmes, sur le fait que les banques ont imprudemment prêté de l'argent au Zaïre et en quantités trop considérables sans savoir clairement à quoi elles s'engageaient. Il existe également un consensus général sur le fait que le Memorandum d'accord passé entre la Citibank et le Zaïre en vue de réexaminer la dette existante, fut un fiasco. En dépit du fait qu'au moins temporairement il a préservé la crédibilité du Zaïre, il a contribué à retarder la prise de conscience du sérieux de la situation par le gouvernement zairois (et par les banques elles-mêmes en l'occurrence). Finalement, les banques ont quand même dû rééchelonner la dette privée non garantie en 1980 au Club de Londres. Le temps passé avant d'en arriver à ce stade s'explique pour une part par le désir des banques de laisser les gouvernements occidentaux et les organisations internationales rééchelonner la dette publique du Zaïre (y compris la dette privée garantie par les pouvoirs publics) et apporter une assistance très nécessaire pour l'ajustement, et ainsi garder plus de devises étrangères disponibles pour assurer le service de la dette privée non garantie. En fait, le taux de remboursement aux banques fut plus élevé que celui des créanciers publics. Cette tendance a été renforcée par le souci des banques de garder les prêts plutôt pour les besoins privés de l'aristocratie politique que pour l'Etat. Depuis l'accord de 1980, les banques ont commencé à amortir les dettes privées non garanties. En même temps, elles n'ont cessé, au sein du Club de Londres, d'exercer des pressions sur le Zaïre pour qu'il rembourse.

A la fin de 1982, le Zaïre avait toujours cinq milliards de dollars de dette, et l'économie continuait à se désintégrer. Le recul du niveau de production agricole se poursuivait dans la plupart des secteurs, tout comme la déliquescence de l'infrastructure de transport et de communication. L'impact de la sombre situation économique et fiscale a été considérable sur le niveau de vie de la population encore que, jusqu'à présent, cela n'a pas abouti, dans le domaine politique, à d'importantes manifestations de mécontentement.

Quelles sont les chances d'une réforme? Elles sont en fait fort minces. Les réformes effectives les réformes demandées par l'extérieur aboutirait à miner le véritable centre d'un Etat largement personnalisé et administrativement autoritaire, à savoir le pouvoir discrétionnaire de son chef, la corruption et la fraude fiscale qui constituent le ciment du système tout entier. A ce point, les impératifs de calcul et de raison entrent en conflit direct avec les intérêts de personnes et de classes. A cause de la nature non productive de l'économie politique, toute menace sur la viabilité des réseaux patron-ouvriers, si ce n'est pour la survie du régime (spécialement pour les ressources financières assurant la cohérence de l'ensemble), doit être évitée à tout prix. Le degré d'assentiment extérieur est tombé à un niveau important mais la pression externe en faveur de réformes est tout juste égale de ralentir le déclin de la courbe économique, de faire barrage au régime. Dans ce cas, qui est le plus dépendant? On le saura seulement plus tard, mais les aspects personnalisés du régime perdureront sans doute. Pour réexaminer les ressources fiscales adéquates et de suffisamment de « mou » pour maintenir l'existence de ces ressources est largement dépendante des prix internationaux du cuivre et du cobalt et de la situation de la dette internationale du Zaïre. Extérieurement, Mobutu et son aristocratie politique vont continuer leurs efforts pour rééchelonner la dette, obtenir des ressources supplémentaires des puissances occidentales sympathisantes, des banques et des organisations internationales; ils vont espérer que les prix du cuivre, du cobalt et du diamant augmenteront fortement ou que des découvertes importantes de pétrole seront faites. Ils vont aussi essayer de tirer plus de revenus des groupes intérieurs, à travers une augmentation des taxes, ou une réaffectation plus effective des impôts; mais seulement de certaines catégories de citoyens », pas de tous.

Il y a la rupture des relations entre le Zaïre et le FMI en 1982 et les non-paiements répétés du service de la dette, aussi bien publique que privée, certains membres des plus hauts niveaux de l'aristocratie politique estiment que le Zaïre ne devrait pas consentir d'efforts sérieux pour payer les dettes de la dette ou mettre en route des réformes institutionnelles. Ses relations extérieures ou ses parents dans la « grande famille » internationale dans leur « groupe d'alliance » s'en occuperait bien. Il s'agissait d'un certain sens, cet argument offre une vision nouvelle et originale du concept d'Etat néo-colonial selon laquelle les acteurs occidentaux sont les garants ultimes des régimes qu'ils

soutènement. Il s'agit presque d'une forme de néo-colonialisme inversé. D'autre part, certains dans les milieux occidentaux estiment qu'il faut laisser Mobutu et son aristocratie politique « mariner dans leur propre jus ». Après quelque temps, néanmoins, la logique des intérêts des deux parties commanderait la relance du ballet rituel de la dette.

C'est ainsi que cela s'est passé début décembre 1982 lorsqu'une équipe du FMI vint au Zaïre pour y chercher de l'information. Une séance exceptionnelle du congrès du parti MRP se tint à ce moment-là, la troisième seulement depuis la fondation du parti unique en 1967. Mobutu l'utilisa pour mettre l'accent sur l'unité nationale et l'existence d'un parti unique et pour en appeler de nouveau à des réformes économiques et à la discipline financière! Dans un appel à ses soutiens extérieurs, Mobutu déclarait: « Pour en arriver à une saine gestion de notre économie, les rééchelonnements et réarrangements successifs de notre dette extérieure doivent être replacés dans un contexte plus réaliste... Pour le dire clairement, cela signifie que les périodes de grâce et de fin d'échéance de notre dette extérieure doivent être étendues ». Le congrès du Parti fut suivi d'une campagne « majeure » contre la corruption avec l'arrestation de plus de cent officiels et 1983 fut déclarée « l'année de la rigueur dans la gestion ».

Les négociations avec les banques privées au sujet des arriérés de paiement aboutirent en janvier 1983 à un accord selon lequel les banques ne déclareraient pas le Zaïre en défaut d'exécution de l'accord de 1980, à condition que les arriérés soient payés pour la fin de l'année. En fait, la plupart des banques avaient amorti leurs créances sur le Zaïre depuis l'accord d'avril 1980. Des équipes du FMI arrivèrent à Kinshasa fin avril et de nouveaux de DTS (environ 250 millions de dollars) sur quinze mois. La Banque mondiale annonça un crédit rudement nécessaire de 100 millions de dollars pour la Gécamines, le parastatal des mines de cuivre et de cobalt.

Et finalement, durant la visite en août 1982 de Mobutu à Washington, au cours de laquelle le président Reagan le loua pour avoir envoyé 2.500 militaires au Tchad, le Zaïre et le FMI arriveront à un accord de base pour un nouvel arrangement standby.

Une des conditions fondamentales de l'accord informel avec le FMI fut réalisée à la mi-septembre, lorsque le gouvernement zaïrois a aboli la partie fixe de sa monnaie pour la plupart des biens, ce qui provoqua une

détermination immédiate de 77,5 % et aboutit à mettre à peu près au même niveau le change officiel et le change au marché parallèle (marché noir). Le président Mobutu admit que, « les termes de l'accord avec le FMI étaient corrects, encore qu'il soit vrai que le programme prévu couvrait seulement 25 % et que « la médecine était amère ». Il en appela « au patriotisme et à la mobilisation révolutionnaire de tous les militants du MPR »; il rejeta une fois de plus toute modification à la structure de parti unique, et qualifia les dirigeants de l'opposition interne de « hors-la-loi » pour avoir formé leur parti d'opposition légal, en partie avec des appuis extérieurs.

L'impact de ces mesures se fit vite sentir chez la plupart des citoyens zaïrois et les prix de l'huile, des autres carburants, et des produits alimentaires augmentèrent de 200 à 300 % au cours des trois mois suivants. Le sac de maïs, la nourriture de base au Zaïre, avait plus que doublé. Pendant la même période, les salaires n'augmentèrent que de 20 %. Il y eut une grave poussée de grèves, mais elles furent tranquillement contrées par un mélange de négociation et de répression.

Finalement, le 15 décembre 1983, un accord formel avec le FMI fut signé; il comportait un « standby agreement » de 237 millions de dollars étalé sur quatre ans et un autre paquet de 119 millions de dollars pour des facilités financières compensatoires. La signature du nouvel accord avait été retardée jusqu'au moment où on pouvait être sûr que les changements de structure avaient eu l'effet désiré. Quelques jours plus tard, les 19-20 décembre, la dette officielle du Zaïre était rééchelonnée pour la cinquième fois par le Club de Paris. Cet accord fut immédiatement suivi d'une autre session du Groupe consultatif sur le Zaïre à Paris les 21 et 22 décembre; ce fut cependant plus une session de coordination de l'aide qu'une occasion pour demander de nouveaux fonds.

À ce moment, les retards accumulés en 1983 s'élevaient à 800 millions de dollars. Le Club de Paris rééchelonna 1,28 milliard de dollars ou 85 % de la dette officielle (ou garantie) due en 1983 et 1984 pour une période d'un an. Le Zaïre n'était toujours pas en règle de paiement avec les membres du Club de Londres, et les discussions avec les banquiers occidentaux selon le rituel habituel du jeu de la dette.

Après la signature de ces accords, il y eut un vent d'optimisme prudent chez la plupart des acteurs extérieurs. A la mi-1984 cependant, il se transforma

aux Etats-Unis en un enthousiasme franc et massif. Lors d'une conférence de presse le 2 août, Frans Wisner, conseiller du sous-secrétaire d'Etat pour les Affaires africaines, annonça la signature d'un nouveau traité bilatéral d'investissement avec le Zaïre et déclara qu'il s'agissait maintenant d'un « exemple de ce que la médecine internationale pouvait avoir pour effet ». Bien qu'admettant que les programmes antérieurs du FMI n'avaient pas été un grand succès, il souligna que le Zaïre avait maintenant mis en route « un programme de réforme économique, allant aussi profondément et aussi loin qu'aucun programme jamais appliqué dans le Tiers-Monde et qui heureusement jusqu'à maintenant s'avérait un des plus réussis ». Ce cinquième accord de « facilités » avec le FMI fut mis en route seulement lorsque le Zaïre eut relativement bien géré les affaires en conformité avec les critères de performance du « shadow program » (informel et expérimental) de 1983. Il y eut d'apparents changements, non sans problèmes, dans la première moitié de 1984. Ceci fut spécialement vrai au regard du paiement du service de la dette, mais ce le fut beaucoup moins pour les mesures politiques qui devaient aboutir à contrôler la corruption, à rationaliser l'activité de l'Etat, et à encourager les investissements productifs.

Les acteurs occidentaux sont passés par des vagues successives d'optimisme, telle celle qui suivit la politique de « libéralisation » (induite de l'extérieur) après l'invasion du Shaba en 1977 et celle qui suivit le vigoureux travail d'Erwin Blumenthal à la Banque du Zaïre en 1978. Le gouvernement et les acteurs extérieurs jugeaient tous deux 1980 comme une excellente année, mais 1981 et 1982 furent désastreuses, ce qui amena la fin de l'intervention du FMI. Pourtant la dernière vague d'optimisme avait été particulièrement vigoureuse. Toutes finirent néanmoins par s'écrouler. Cette dernière vague d'optimisme s'écroula fin 1986. L'application de changements effectifs et constants dans le temps en ressort clairement comme la préoccupation centrale.

En dernière instance, le cœur du problème reste évidemment la capacité productive de l'économie dans son ensemble et la viabilité des infrastructures, qui toutes deux ne cessent de se désagréger. A cet égard, il faut noter que le budget d'investissement de 1984 fut seulement de trente-cinq millions de dollars; ce chiffre correspond juste au total des projets des donateurs extérieurs. La Banque mondiale plaide pour une extension des fonds consacrés aux investissements, justement pour protéger ces projets. Ceci laisse de côté la question de la réalisation de ces projets. Compte tenu du

thème, on peut se demander combien de firmes ou investisseurs étrangers seraient désireux de faire de nouveaux investissements importants au Zaïre. En mars 1986, un article du FMI exaltait encore le « succès » des efforts de réforme accomplis depuis l'accord de standby de 1983, spécialement le remboursement du service de la dette qui intervenait pour 56 % dans le budget 1985 du Zaïre. Il comparait ces efforts de réforme avec le programme relativement réussi de 1967.

En fait, le Zaïre compte sept programmes depuis 1967. Cet article ne se prononce pas la peine de mentionner, en effet, les programmes intervenus de 1970 à 1981, le fait qu'ils furent tous des faillites totales, qu'en 1979, le fonds prit la mesure, tout à fait inusuelle, de placer directement ses propres équipes dans plusieurs ministères importants, qu'en 1981, les facilités furent supprimées, pour non-conformité, ou qu'elles furent suivies d'un « shadow program » pendant un an avant l'accord de standby de 1983. En exposant les « succès » des réformes d'après 1983, l'article expose que « ces mesures ont considérablement amélioré l'image du Zaïre à l'extérieur mais que le développement économique a plutôt été modeste jusqu'à présent ». Au même moment, un groupe d'officiels de la Banque mondiale notait que « les dettes extérieures, bien que rééchelonnées, ne pouvaient être remboursées — et le Zaïre avait un long chemin à parcourir avant que le problème de sa dette ne soit résolu ».

La caractéristique sous-jacente de cette situation est que le Zaïre n'a pas traité le fruit du quiproquo implicite issu du soutien croissant des donateurs, des créanciers et des investisseurs. Le flux net de capital en provenance des donateurs est vraiment négatif depuis plusieurs années, malgré la haute appréciation de leur part pour les efforts de réforme du Zaïre. Ainsi donc, le service de la dette était assuré, tandis que les nouvelles ressources se faisaient rares, entraînant des coûts aussi sérieux qu'imprévus pour les importations, les réhabilitations et les investissements, selon l'article de l'aristocrate politique. L'article du FMI lançait clairement un signal à des soutiens extérieurs rudement nécessaires. Telles sont les politiques de « réussite ». Pour encourager ce soutien, la Banque mondiale annonce qu'elle prêterait au Zaïre 550 millions de dollars supplémentaires entre 1986 et 1988, surtout par le biais de l'Association internationale de développement (IDA) et des nouvelles « facilités spéciales » de la Banque pour l'Afrique subsaharienne.

Dans une évaluation de ces fameuses réformes, Crawford Young affirmait en 1985 que « si Rip Van Winkle s'endormait de nouveau pendant quelques années, il y a beaucoup de chances pour qu'il se réveille dans un environnement plus familial et qu'il trouve ... le cycle de réformes dans sa phase descendante ». En effet, fin 1986, on en était déjà là. Après avoir tenté, sans succès, de convaincre le FMI d'en changer les termes, les « réformes » deviennent le principal sujet d'attention au cours de la réunion du comité central du MPR en octobre. Le 29 du mois, Mobutu s'efforça de se présenter lui-même comme un père attentif à son peuple et comme un leader du Tiers-Monde. Sur la trace du président Alan Garcia du Pérou, il annonça qu'en 1987 le Zaïre ne paierait pas plus de 10 % de ses exportations comme service de la dette ou 20 % de son budget. Il rejeta aussi un certain nombre d'éléments clés du programme de réformes. A un meeting du 2 novembre, Mobutu déclara : « Après quatre années de rigueur, d'austérité et de multiples formes de privation provoquées par le respect du programme librement conclu avec le FMI, nous avons réalisé que la situation présente est scandaleuse et préjudiciable à un pays jeune comme le nôtre. En quatre ans, le Zaïre a envoyé plus de ressources aux pays riches qu'il n'en a reçues. Au surplus, les promesses de ressources supplémentaires n'ont pas été honorées ... Les ingérences dans les affaires internes du Zaïre, par le biais de critères appelés 'performances', ne seront pas tolérées plus longtemps... A partir de janvier 1987, les critères de performances, qui apportent tant de satisfaction aux créanciers extérieurs, mais aussi tant de malheurs et de sacrifices pour les Zaïrois eux-mêmes, ne seront plus pris en considération par le Conseil exécutif ». Après avoir mentionné les « promesses mensongères » des « amis » du Zaïre, Mobutu notait que plusieurs pays africains avaient obtenu des mesures plus douces, après des révoltes populaires spontanées. Mais au Zaïre, où « le peuple est discipliné et suit son chef, en qui il a entièrement confiance, nos partenaires essaient de serrer de plus en plus la vis ». Il conclut en assurant que le gouvernement « continuera à veiller à ce que le libéralisme débridé ne prenne pas pied dans le pays, car il est contraire aux intérêts des masses ».

Devenu ambassadeur aux Etats-Unis, appelait une « plus grande créativité », Mobutu visitait le président Reagan et le FMI à Washington en décembre, mais sans résultats sérieux. Manifestement, la danse rituelle de la dette continue au Zaïre et à l'étranger, et les multiples souffrances du peuple zairois vont continuer. Les donateurs extérieurs, et spécialement les Etats-Unis, devraient tenter de trouver des ressources pour des projets productifs, qui aideront le peuple, en s'assurant de leur bon usage, en espérant que les langues souffrantes des Zaïrois commenceront au moins à diminuer.

Jean-Claude Williams

Note sur la dette du Zaïre à la Belgique

Les estimations de la dette zairoïse à la Belgique oscillent entre 37,1 et 39,6 milliards de FB. Le tableau ci-contre reprend les données sur lesquelles le gouvernement belge s'est basé fin 1988.

(Tableau 15 bis)

Commentaires

1. Entre 1989 et 1995, le Zaïre doit rembourser chaque année entre 1,8 et 2,4 milliards de FB à la Belgique; ce montant ne tient cependant pas compte des créances courantes d'avant 1988 (2,615 millions de FB) et des créances contestées (5,676 millions de FB).
Le Zaïre doit rembourser au Dueroïre plus de 1,5 milliard de FB par an jusqu'en 1995. En ce qui concerne les prêts d'Etat à Etat, les obligations les plus lourdes viennent après 1991 : en 1992-1994, le Zaïre doit rembourser chaque année 100 millions de FB; en 1995-1996, 150 millions, et après, 240 millions par an jusqu'en 2005.
Pour la zairianisation, il doit rembourser chaque année 387 millions jusqu'en 1996, et après, 122 millions jusqu'en 2005.

2. La plus grande partie de la dette commerciale garantie provient d'investissements de prestige et d'« éléphants blancs » réalisés au Zaïre à partir de 1970. Dans le cas de la Belgique, il s'agit d'Inga II, de la sidérurgie de Maluku et de l'aéroport international de Gbadolite, toutes réalisations ou partie de réalisation que l'Office national du Dueroïre a accepté de garantir pour le compte de sociétés du groupe de la Société Générale et/ou de l'Etat belge représenté à l'époque par E. Leburton (P.S.).

3. Entre 1980 et 1986, le Zaïre n'a remboursé au Dueroïre qu'une faible part (entre 1/4 et 1/12ème) de ce qu'il lui devait annuellement. Pour la

Tableau 15bis.

Nature de la dette		Millions de FB
1	Dette à l'Etat belge	4.883
	prêts d'Etat à Etat	475
	prêts Fonds de la coopération	1.647
	Zairianisation (personnes)	7.005
2	Dueroïre	17.290 (1)
3	Banque nationale de Belgique	2.500
4	Institutions publiques	1.414
	RIT/OMPTZ	98
	Régie des voies aériennes	134
5	GNSSOM	291
	indemnités aux personnes physiques	4.107 (2)
	indemnités aux personnes morales (sociétés 1973)	2.379
	KDL	315 (2)
	Comectik	826 (2)
	Viezair	95 (2)
	Rogetor	153 (2)
	Rogetac	60 (2)
	THACTEBEL	8.226
6	Prive	121
	Arrière commerciaux	200
	Personnel belge Air Zaïre	100 (3)
	Loyers	(4)
	Autres	421
7	Ambassade du Zaïre à Bruxelles	29
	TOTAL	37.117

(1) Non comprises certaines créances à court terme pour un montant de 1.504 millions de FB.

(2) France contestées.

(3) Prêt.

(4) Non connus.

plus généralement, tout acte, décision, mesure ou convention quelconque susceptible d'entraîner des dépenses supplémentaires à charge de l'Etat.

Malheureusement, vu la nature extraordinairement corrompue du système zairois, l'honnêteté fiscale et la responsabilité budgétaire ne comptèrent pas parmi les résultats de cette initiative. Au contraire, le résultat fut une centralisation étouffante et une remarquable concentration des ressources dans la capitale, la plupart, évidemment, sous le contrôle du président. Sous Mobutu, ces ressources ne sont jamais retournées à l'intérieur du pays, et les fonctionnaires locaux ont dû gérer leurs services administratifs, sans financements adéquats. Voici la réflexion désabusée d'un commissaire sous-régional sans aucun doute répétée dans tout le pays : « Après calcul, il ne reste aux administrateurs de territoire que 8 zaires par mois pour couvrir les frais de fonctionnement. C'est quasi impossible. Comment faire fonctionner tout un territoire avec 8 zaires par mois ? ». Bien que l'argent n'atteigne pas l'intérieur du pays, la gestion financière de Kinshasa servit d'exemple aux chefs des collectivités et à la nation tout entière.

Budget des collectivités

Hormis quelques exceptions non significatives, les administrations des collectivités sont demeurées financièrement indépendantes du gouvernement central. La plupart des collectivités tirent la majorité de leurs ressources des taxes sur les populations vivant à l'intérieur de leurs frontières. Le pilier principal des finances locales est la « contribution personnelle minimum » (CPM). Instituée en 1960, la CPM est le successeur direct de la capitation coloniale sur chaque homme adulte valide. Elle frappe ceux dont le revenu est inférieur à 120 dollars et qui ne sont pas soumis à la taxe directe sur les salaires. Comme les taxes des salariés, aussi bien de l'Etat que du secteur privé, sont retenues à la source, le poids de la CPM retombe essentiellement sur les épaves de la population des villages. Bien que les données chiffrées précises ne soient pas disponibles, on peut raisonnablement estimer que les paysans perdent 25 à 50 % de leurs revenus du fait de la CPM et d'autres taxes locales. Les autorités centrales fixent la taxe à un taux fixe, qui ne varie pas en fonction des récoltes, de l'évolution des prix agricoles ou des conditions climatiques dans les mauvaises années. En conséquence, il arrive que les paysans soient incapables de payer ces taxes pourtant nécessaires aux représentants des collectivités. Confrontés au Scylla de la taxation ou au Charybde de la famine, les paysans se révoltent parfois. Dans ce cas, les forces de l'ordre de l'Etat réagissent à la fois rapidement et brutalement pour rétablir l'ordre.

Comme la CPM intervient pour environ 50 % des rentrées financières locales, on pourrait penser que les fonctionnaires s'arrangent pour planifier soigneusement et collecter avec soin cette source vitale de revenus. C'est pourtant rarement le cas. Des données obtenues auprès des collectivités de la sous-région de Mongala, en Equateur, indiquent qu'il y a généralement un écart considérable entre les estimations budgétaires faites par les officiels et les montants qu'ils sont finalement capables de récolter. Ce type de mauvaise gestion des recettes est très fréquent et concerne aussi les autres taxes. Les collectivités surestiment aussi systématiquement les taxes sur les certificats d'inscription au registre civil, sur l'enregistrement des documents, sur les terrains résidentiels, sur la consommation d'eau et sur d'autres fonctions sociales diverses.

Les mécanismes précis impliqués dans cette surestimation persistante des revenus sont relativement simples. A la fin de chaque année, les responsables de la collectivité surestiment délibérément les rentrées dans les documents budgétaires pour l'année suivante. Quand la nouvelle année finit, les dirigeants de la collectivité consultent ces documents et découvrent, basés sur leurs propres estimations « gonflées », qu'ils peuvent attendre à récolter des sommes énormes. Leur premier réflexe est de réajuster la plupart des bénéfices à la marge, qu'ils ont introduits dans le budget. Ceux-ci peuvent atteindre 12.000 à 14.000 dollars par an, et complètement couvrir des sommes destinées à payer des frais de voyages, des indemnités pour l'usage des voitures, des soins de santé, aussi bien que des fonds pour des dépenses familiales et médicales. La plupart des chefs de collectivité se servent eux-mêmes de ces opportunités financières, connues généralement sous le nom « d'avantages dans la caisse ». Les autorités supérieures, les commissaires de zones et de sous-régions, sont au courant de ce système, mais ils y sont généralement impliqués. Eux aussi, utilisent les chiffres des collectivités comme un fonds général pour leurs besoins personnels. Si un chef de collectivité avait la témérité de refuser un prêt à un commissaire nécessaire, ce dernier pourrait faire remarquer que les documents budgétaires officiels qu'il a approuvés, indiquaient des sommes considérables. Dans ces conditions, un prêt pour un bon et fidèle serviteur du parti, ne pourrait être une faute et n'excéderait pas les limites de la responsabilité fiscale. Certains effets de ce capitalisme budgétaire sont évidents, d'autres ne le deviennent que si on prend en considération les dépenses. Un inventaire très large des documents budgétaires des collectivités de Mongala montre que les traitements des fonctionnaires des