

collective, par exemple, prévoit une dépense de 3.000 dollars pour couvrir la souscription à des abonnements à destination du centre local de la jeunesse. Malheureusement, il n'existe pas de centre local de la jeunesse dans cette collectivité. Ce genre de créativité budgétaire, tirée par les charmes, est largement répandue; en tirer la conclusion que ces sommes sont finalement dans la poche des chefs de collectivité, est souscrire à l'évidence même.

Les autorités des collectivités ont d'autres moyens illégaux de se procurer des fonds. La population de Mongala, comme dans tout le Zaïre, doit faire face à une série de taxes fréquentes et illégales que les chefs et leurs associés imposent. En 1975, le chef d'une collectivité imposa une taxe de quatre dollars sur tous les vendeurs de manioc. Durant la même année, il fit élever une barrière et imposa une taxe routière supplémentaire à tous ceux qui tentaient entrer dans la ville pour y vendre des produits ou aller à l'hôpital. Les exemples similaires abondent. Une collectivité a même établi une taxe sur le concubinage. La population a évidemment peu de recours et pratiquement aucun moyen pour mettre fin à de tels abus.

Entre ces évolutions débouchent sur une violence accrue. Les citoyens vivent dans une insécurité semi-permanente, parce qu'ils ne savent jamais quand la prochaine taxe se manifestera, ni sous quelle forme. Sera-ce une taxe illégale sur le manioc? Sera-ce la visite du collecteur d'impôts à la recherche de fonds? Les brutalités d'un policier qui n'a pas reçu sa paie? L'apparition d'un peloton de soldats? Tout peut arriver.

Administration des collectivités et production agricole

Évidemment ce système de capitalisme budgétaire affecte-t-il le couple dans les zones rurales? De quelle manière le système agricole pousse-t-il à la corruption et aux abus des collectivités? En bref, les besoins de l'administration des collectivités mettent en route un système d'exploitation de revenus provoquent des hémorragies financières permanentes dans beaucoup de collectivités. Ce manque continu de fonds provoque des efforts renouvelés pour forcer les paysans à payer leur CPM, vu que c'est la principale source de revenus des collectivités. De leur côté, les paysans ont besoin d'argent, à la fois pour payer leurs taxes et pour acheter tous les biens quotidiens nécessaires, comme les outils agricoles, les vêtements, les

collectivités interviennent pour 60 à 80 % des dépenses. Lorsqu'ils distribuent des fonds, les fonctionnaires ignorent complètement les dépenses de développement pour l'éducation, l'hygiène et l'économie. Fondamentalement parasite, l'administration des collectivités fournit peu de services ou d'avantages pour le développement aux paysans qui supportent le poids des taxes. Le plus grand « service » rendu par les collectivités aux populations est une bureaucratie pléthorique, dont le principal souci est d'extraire des revenus qui lui permettent d'améliorer son propre standing de vie. À Mongala, quelque 44 % des traitements payés par les administrations locales vont aux policiers locaux, au mieux des ivrognes semi-analphabètes. D'autres salarités de la collectivité, bien qu'un peu plus éduqués, ne sont pas plus conscients dans l'exécution de leur fonction.

Qualifié ou non, efficace ou non, sobre ou non, tout le personnel administratif et de police qui travaille pour la collectivité perçoit un salaire mensuel. Dans beaucoup de cas cependant, ce salaire n'est pas payé. Ou s'il est payé, les travailleurs, la police et les employés le reçoivent avec des retards allant de six à douze mois, parce que les chefs, secrétaires, comptables et commissaires territoriaux n'hésitent pas à s'approprier la part la plus importante des fonds pour leurs propres besoins. Les avantages des chefs des collectivités et de leurs comparaisons signifient qu'il n'y aura plus assez d'argent pour payer le personnel. Si, par exemple, les policiers reçoivent moins que leur salaire, déjà fort maigre, il y a des chances pour qu'ils usent (et abusent) de leur position d'autorité pour combler les trous de leurs propres finances. Ainsi à la fin du mois (à la date critique), ils extorquent tout ce qu'ils peuvent, et où ils le peuvent, de la population locale pour se dépanner jusqu'au prochain jour de paie. De telles extorsions, bien qu'illégales, réclament une vigueur et un enthousiasme qui ne sont pas habituellement présents lorsque leurs supérieurs les requièrent pour d'autres tâches. Finalement, ce sont les paysans et les citadins ordinaires qui souffrent à cause des avantages dont jouissent les chefs des collectivités et leur clique.

Jusqu'à présent, cette analyse a couvert des aspects de l'administration et des finances locales qui, bien que peu recommandables, sont parfaitement légaux. Les avantages et petits bénéfices que les chefs réclament peuvent apparaître malsains, mais ils ne sont pas illégaux, parce que les échelons supérieurs les approuvent généralement. Les détournements de fonds (par les chefs et les autres fonctionnaires clés des collectivités locales) sont le résultat inévitable des déficits qui apparaissent de cette manière. Une

réservoirs et autres biens de première nécessité. En dépit du développement récent d'une économie secondaire ou parallèle dans certaines zones, le principal moyen pour obtenir des fonds demeure la vente des récoltes. Jusqu'en 1983-1984, les offices agricoles d'Etat, créés dans les années 1970, étaient dominants dans de telles transactions. L'Etat fixait les prix payés aux producteurs et, en général, ces prix se situaient en-dessous des cours mondiaux des produits. Forcés de vendre leurs productions à des prix fixés artificiellement aussi bas, les paysans ne pouvaient guère accumuler ni ressources, ni épargnes. De plus, les rentrées des paysans, en provenance des agences de l'Etat, devenaient des recettes pour les coffres des collectivités.

Ce raisonnement suppose que les récoltes sont réellement vendues. En fait, ce n'était pas toujours le cas. Les récoltes ont souvent été laissées sur place, et elles ont pourri sur pied, à cause de l'inefficacité et de la corruption des offices agricoles d'Etat. Le café en est un bel exemple. Le rapport sur l'agriculture de l'Equateur en 1974 notait que le café restait dans les villages, sans être vendu, depuis 1971 et que l'Office national du café (ONC) en portait la plus grosse part de responsabilité. En 1974 par exemple, la branche de Mongala de l'ONC aurait dû acheter 5.138.055 kg de café aux producteurs locaux. A la fin de l'année, elle n'en avait acheté que 284.508 kg ou, en gros, 5 % de la récolte totale. En plus de la mauvaise gestion financière et de la corruption des bureaux locaux de l'ONC, l'opération tout entière a souffert, parce qu'il n'y avait qu'un seul camion et que les routes étaient impraticables la plus grande partie de l'année. En effet, une bonne partie de l'Equateur n'a pas de système routier; ce qui ne facilite pas les efforts des paysans voulant amener leurs récoltes sur le marché. En réalité, si les récoltes ne sont pas vendues, les paysans n'auront rien lorsque les collecteurs des taxes des collectivités se présenteront. Ces fonctionnaires sont peu disposés à considérer le refus de payer comme une réponse et s'ils s'approprient le peu de ressources que possède encore le paysan, celui-ci sera encore moins incité à produire.

L'ONC n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres de la corruption, de l'inefficacité et des pratiques d'extorsion des offices commerciaux d'Etat qui ont dominé le secteur agricole durant la dernière décennie. En partie à cause de la situation désastreuse qu'elles ont provoquée, en partie à cause des pressions des donateurs et des créditeurs étrangers, la plupart de ces organisations parasitaires ont pratiquement été démantelées en 1984.

En même temps, en 1983, le gouvernement libéralisa les prix agricoles, laissant les forces du marché jouer un plus grand rôle pour la fixation des prix de ces produits. Bien qu'il s'agisse peut-être d'une initiative louable, l'exploitation de la paysannerie n'en demeurera pas moins. Le feu vert pour les marchands indépendants et les intermédiaires dans leur approche des producteurs. Dans les parties du Zaïre où les routes sont généralement impraticables, ces commerçants ont pratiquement un monopole d'achat (situation de monopole) et sont libres d'imposer les prix de leur choix, car les paysans sont une alternative et doivent traiter avec eux. Autrement dit, bien que les prix aient changé, le système reste le même.

On tient compte de ceux qui réellement achètent leurs récoltes, les prix ont chuté, les récoltes souvent non écoulées, et un flot sans fin d'exactions en provenance des représentants des collectivités ou de l'Etat suscite chez les paysans une faible incitation à produire. Rien d'étonnant si la production agricole chute sérieusement. Dans cette situation où ils ne gagnent rien, les administrations des commissaires territoriaux et des conseillers agricoles ont toutes les chances de n'être pas entendues, au surplus, comme nous l'avons déjà vu, la non-vente des récoltes signifie qu'il n'y aura pas d'argent pour payer la CPM. Ceci exacerbe le dilemme financier des collectivités locales. Le déclin de la CPM résultant de ces facteurs et les manipulations des chefs et de leurs petites coteries se renforcent mutuellement. Peu de fonds vont entrer dans les trésors locaux et cela va signifier que la mainmise du chef va doubler un pourcentage plus grand de ceux-ci; et il restera toujours moins pour payer les salaires des employés subalternes des collectivités, comme les policiers et les collecteurs d'impôts.

Le capitalisme budgétaire des chefs va donc se traduire par une insuffisance des fonds destinés à satisfaire les demandes salariales des autres employés des collectivités. En conséquence, la police et les collecteurs d'impôts ne seront pas payés à temps, à supposer qu'ils le soient jamais. Dès lors, la police et les collecteurs d'impôts extraient tout ce qu'ils peuvent, où ils le peuvent, de ceux qui sont sous leur juridiction, souvent en recourant à la violence. Et, les abus budgétaires, la corruption, la mauvaise gestion et la désorganisation de l'agriculture combinent leurs effets pour faire peser tout le poids de l'Etat sur les épaules des paysans. Dans ce contexte également, des récoltes non vendues signifient qu'il n'y aura pas assez de nourriture pour les villes et les mines ou pour exporter en vue d'obtenir des devises étrangères. Il en résulte directement que les autorités nationales exercent

des pressions à la fois sur l'administration territoriale et les collectivités pour accroître la production agricole et pour maintenir en état les routes, afin que toute la production des paysans puisse atteindre le marché. Les pressions en provenance de Kinshasa renouvelaient donc sans cesse « l'enthousiasme » des fonctionnaires agricoles et des chefs des collectivités en vue de forcer les paysans à la fois à cultiver leurs champs et à travailler, sans rémunération, à réparer les routes.

Face à ces pressions de diverses natures, les paysans sont confrontés à plusieurs choix, dont aucun n'est plaisant. Ils peuvent ou bien obéir à contrecoeur, ou bien être emprisonnés pour refus d'obéissance, ou s'entourer dans la forêt équatoriale profonde, ou migrer vers les grandes villes ou, de temps en temps, se révolter. Finalement, les administrations locales (les collectivités) et le système agricole contribuent à rendre les Zaïrois encore plus pauvres. Ceux-ci n'auront pas d'argent pour payer leurs taxes, pour acheter les biens de consommation courante ou pour payer le minerval scolaire de leurs fils ou de leurs filles. Leurs enfants, en conséquence, ne seront pas capables de briser le cercle vicieux. Les collectivités limitent donc sérieusement la possibilité d'avancement socio-économique de ceux qui vivent dans les zones rurales.

Conclusions

A la fin des années 70, l'Etat zaïrois eut à subir une série de revers dramatiques : aventure militaire mal conseillée en Angola, troubles internes et intervention externe au Shaba, politique économique désastreuse, chute radicale des cours mondiaux du cuivre et accélération vertigineuse de la dette extérieure, pression financière et politique des alliés et créanciers occidentaux. Tout cela força Mobutu à changer d'orientation politique et économique. Une partie de ce processus s'est traduite par un relâchement du contrôle sur le Conseil législatif national, l'introduction de réelles élections à la fois législatives et pour le bureau politique du MPR et enfin, en 1982, la réforme de l'administration territoriale. Ceux qui furent chargés de ces dernières mesures croyaient qu'une injection de décentralisation pourrait revivifier une politique asphyxiée et une économie épuisée.

Il n'est pas dans mes intentions de rentrer dans le détail du mouvement de 1982 vers la décentralisation. Qu'il suffise de dire que, malgré les réformes introduites, ou plutôt réintroduites, et prévoyant des conseils élus directe-

ment dans les collectivités et des conseils élus indirectement dans les zones et régions, le degré réel de décentralisation resta très limité. Néanmoins, à certains endroits, ces conseils ont vraiment été en confrontation avec les instances administratives locales, et des tensions sont apparues entre les conseillers et les représentants de l'Etat. De plus, ces réformes semblent avoir eu pour effet le désengagement financier de l'Etat central vis-à-vis de tout essai de développer les zones locales. Ceci, à son tour, semble avoir entraîné une prolifération ultérieure de taxes locales, déjà fort élevées, dans la mesure où les collectivités tentèrent de se débrouiller, de survivre et, en tant que place sous une telle pression de la part de ses créanciers extérieurs, il est difficile de croire que la décentralisation soit plus qu'une démarche pour faciliter l'abandon effectif de larges zones du pays.

L'administration locale n'est pas une partie de la solution, mais la plus grande partie du problème auquel est aujourd'hui confronté le Zaïre. Pour la grande majorité des Zaïrois, les administrations locales, les collectivités impliquent la situation plus que toute autre chose. De plus, compte tenu à la fois de la structure durable du système étatique d'exploitation et des tendances du leadership politique du régime, tout ce que j'ai décrit à peu de chance de changer sans une révolution sociale radicale. Cette observation cependant doit être tempérée par la constatation réaliste qu'une telle issue n'est peut-être ni prévisible ni souhaitable. Bien plus, nous n'assumerons pas facilement l'idée que même une révolution victorieuse améliorera fondamentalement le sort des Zaïrois ordinaires.

A la lumière de cela, que peut et que doit faire la communauté internatio-

nale ? Pour débiter, nous devons tout d'abord reconnaître que les difficultés du Zaïre sont fondamentalement socio-politiques et structurelles, non économiques. Bricoler avec les taux de change, le prix des matières premières, les prix agricoles et les budgets nationaux, n'aura au mieux que des effets marginaux. Ce sont des palliatifs à court terme qui agissent sur les symptômes, ils ne vont point soigner le mal. Le système zaïrois d'exploitation est présent, d'une manière ou d'une autre, depuis Léopold II et il y a peu de chance qu'il disparaisse en une nuit.

En second lieu, il faut en conséquence réaliser que l'avènement d'un nouveau régime politique, sans la transformation de la structure sous-tendant l'Etat et le système d'exploitation, a peu de chances de provoquer des changements, autres que marginaux, si bienvenus soient-ils. Comme

cela a été illustré dans cette analyse, bricoler avec des arrangements administratifs, que ce soit en direction de la centralisation ou de la décentralisation, ne change rien aux relations d'exploitation régissant les rapports entre la population et l'administration locale. On peut être sûr que, si Mobutu disparaissait demain, il y aurait d'importants changements et il est possible que la vie des Zaïrois en serait quelque peu meilleure, plus heureuse, et plus enrichissante. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer l'enracinement du système d'exploitation. Mobutu n'a pas causé la crise zairoise; il en est, tout simplement, une de ses plus éclatantes manifestations. La comparaison évidente avec l'Ouganda (Amin), la Guinée équatoriale (Macias Nguema), le Tchad (Tombalbaye), la République centrafricaine (Bokassa), etc., indique que des facteurs « systémiques » profonds ont « créé » Mobutu et non l'inverse.

En troisième lieu, nous devons réaliser qu'il y a des limitations très réelles à ce que la communauté internationale peut entreprendre; finalement, seuls les Zaïrois eux-mêmes sont capables de résoudre leurs problèmes. La communauté internationale peut encourager et faciliter cet objectif. En conséquence, nous devons arrêter toute aide (à la seule exception des secours d'urgence, en cas de catastrophe). Quelque louable que soit l'intervention, l'aide destinée à alléger les souffrances du peuple zairois aboutit dans les poches des officiels corrompus, ou, lorsque ce n'est pas le cas, renforce le système d'oppression. L'aide extérieure destinée à l'Etat zairois et au régime Mobutu n'aide en rien. Un telle aide, qu'elle soit politique, militaire ou économique, limite les possibilités créatrices du peuple zairois. A tort ou à raison (et le plus souvent, à raison), le peuple croit qu'il ne peut rien faire, car les soutiens extérieurs de Mobutu souffrent toute initiative dans le sens d'un changement créatif. Nous devons peut-être reconnaître que la meilleure chose que la communauté internationale puisse faire, après avoir arrêté son aide au présent régime, est tout simplement de se croiser les bras. Nous ne devons pas craindre une période « d'instabilité » pendant laquelle les Zaïrois lutteraient pour élaborer leur propre chemin autonome vers le futur. Finalement, et bien que ce ne soit pas une raison de perdre espoir, nous devons reconnaître, sur base des éléments dont nous disposons, que la situation du Zaïrois moyen pourrait encore empirer avant de connaître quelque amélioration.

De nombreux éléments de cette analyse, à l'exception des recommandations, se retrouvent dans :
 Michael G. Schatzberg, *Politics and Class in Zaïre*, New York, Africana, 1980.

Michael G. Schatzberg, *The Dialectics of Oppression in Zaïre*, Bloomington, Indiana University Press, à paraître.
 Thomas M. Callaghy, *The State-Society Struggle, The Rise and Decline of the Zaïrian State*, Madison, University of Wisconsin Press, 1985.
 Edward Young et Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zaïrian State*, Madison, University of Wisconsin Press, 1985.

Muska Ntumba

Pour un développement « inculturé »

**Te rends-tu chez les Kuba ?
Ne commences pas par poser les trappes mais observe d'abord comment les**

Kuba posent les leurs.

(Proverbe zaïrois)

La jeunesse actuelle des villes africaines et même celle de bien des villages sur ce continent, envahi par toutes sortes d'apports étrangers, ne sait plus trop ce que sont les trappes pour la chasse ni en quoi consiste cette activité dont beaucoup ne vivent plus. Le ressortissant d'une autre « civilisation » le comprend encore moins. Et cependant, ce précepte de la sagesse populaire trace pour les uns et pour les autres une règle d'or dans l'approche des problèmes de coopération au développement du continent africain.

En effet, la manière dont un groupe social donne « pose ses trappes », et qu'il importe à un étranger de bien observer avant d'introduire sa propre technique (de chasse), fait partie de cette relation de l'homme à la nature, aux autres hommes avec qui il produit la base matérielle de sa vie et de sa survie, à sa destinée historique globale. La représentation symbolique qu'il se construit de tout cela constitue sa culture. Ignorer cette culture, c'est condamner, pour ce qui est des coopérateurs étrangers au développement, à des succès aussi superficiels qu'éphémères et, pour les bénéficiaires autochtones de cette coopération, à un développement aliénant qui est exactement le contraire du véritable développement.

Voilà pourquoi le présent article veut considérer brièvement deux aspects de la place de la culture dans le procès de développement de l'Afrique : le lien dialectique qui unit toutes les fonctions nécessaires à la construction et à

la transformation d'une société, et la prise de la parole par l'ensemble de la collectivité dans la définition du type d'homme et de société vers lequel tend son projet de développement. Il s'ensuivra quelques propositions à l'encontre de la coopération belge au Zaïre.

La triade fondamentale : l'économique, le politique, le culturel

Dans le domaine de la coopération au développement des pays dits « pauvres », il existe encore des adeptes de la « tabula rasa », qui prétendent tout apporter de l'extérieur à des peuples censés être dépourvus de tout. Il existe encore des théoriciens d'un développement à seule dimension économique qui ne connaissent que des paramètres chiffrables et abstraits. Aux uns et aux autres, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que dans toutes les sociétés humaines, quels que soient leur taille ou le « niveau » de leur développement, on retrouve les trois fonctions fondamentales de leur développement, du politique et du culturel qui leur permettent de vivre et de survivre.

On peut broser en quelques traits le fonctionnement de ces trois pôles fondamentaux dans l'Afrique traditionnelle, c'est-à-dire celle d'avant la colonisation et d'avant le processus de modernisation du continent.

Sur le plan économique, l'accès aux moyens de production des biens matériels (terre, rivières, forêts, etc.) revenait à l'ensemble de la collectivité pour sa subsistance.

Le politique était entre les mains des chefs de lignage, entourés de leur cour de conseillers, mais avec la participation aux débats, lors des palabres populaires, de tous les adultes du village y compris les femmes, et avec la possibilité, pour le peuple, de destituer à tout instant le chef qui ne semblait plus en mesure d'être le garant de la vie et de la survie de la collectivité.

La culture, dans cette civilisation du geste et de l'oralité, trouvait son expression notamment dans le chant et la danse, dans les rites et les expressions religieuses, dans les locutions sentencieuses qui condensent le sens donné à la réalité, en même temps qu'elles sont inspirées par celle-ci, dans la sculpture dont les pièces qui enrichissent encore aujourd'hui les

musées des anciennes métropoles colonisatrices constituent un message éloquent sur l'univers symbolique de leurs producteurs.

Le lien dialectique des trois fonctions

Entre les trois pôles précités, il y a articulation. La détention du pouvoir par les chefs de lignage leur permet d'organiser les procès de travail et de peser sur la distribution du produit. Mais en même temps, plus on devient puissant économiquement, plus on affermit son pouvoir politique.

Quant au culturel, dont nous limitons ici l'examen aux locutions sentencieuses, il traduit la représentation que la société traditionnelle se fait aussi bien de l'exercice du pouvoir que de l'activité économique, en même temps que ces deux pratiques orientent ladite représentation. Rien de tel, pour s'en convaincre, que de considérer quelques proverbes ancestraux :

le chef - nititia ' qui ne paie pas de tribut mais à qui on offre le buffle et le lait. le chef à qui donner un bien gros morceau qui lui remplit (loue) la main.

Voilà deux proverbes qui prouvent la corrélation entre la détention du pouvoir et l'activité économique, spécialement avec la distribution du produit.

Mais il en existe d'autres qui posent des limites à d'éventuels abus en ce domaine. On offre au chef « Nkole ». Et le chef « Nkole » offre aux autres à son tour. C'est la l'application du principe du « prélèvement-redistribution »² par lequel le pouvoir politique est contraint de redistribuer, notamment aux nécessiteux et aux étrangers de passage au village, le fruit du travail communautaire dont il est le bénéficiaire.

Un proverbe dit, en effet :

Quand les cheveux de l'enfant deviennent jaunâtres (signe de kwashiorkor), c'est au chef d'en avoir honte. (Puisqu'il doit veiller à la bonne santé de ses sujets, particulièrement des enfants, avenir du clan).

Un autre proverbe dit de l'étranger :

Donne à l'hôte qui vient chez toi. Tu es en tort si tu ne le fais pas.

Parmi les limites imposées aux abus de pouvoir en relation avec l'économie-que, le proverbe qui suit stigmatise la paresse des proches du chef qui négligeaient de travailler la terre comme tout le monde, comptant sur le tribut qui leur est destiné : *Pendant les labours tu te promènes et tu viendrais réclamer le tribut puisqu'appartenant à la famille du Roi? Les sujets peuvent même aller jusqu'à refuser ce tribut à un chef dont ils désapprouvent la conduite.*

Ainsi le proverbe dit :

Le chef « Lambala », je t'offrais le tribut lorsque je ne connaissais pas bien tes agissements. Mais à présent que j'en suis informé, je ne te l'offre plus.

Et autre part, que la puissance économique renforce à son tour le pouvoir politique du chef de lignage, cela transparaît à travers le proverbe suivant : *Il est un pouvoir sans valeur, lorsque le chef ne possède ni chèvre ni chien et qu'il n'a que ses insignes en anneaux à exhiber.*

Les deux proverbes qui suivent soulignent, pour leur part, le caractère participatif de l'exercice du pouvoir tout comme la présence des relations familiales sur la rigueur économique et la logique marchande :

L'amarre est affaire de tous, l'aine comme le puits y participent.

La viande que t'achète un membre de ta famille, tu lui en vendis une partie et tu lui en donnes une autre en cadeau.

Comme on peut le voir, c'est le principe de la solidarité et du partage, aussi bien du pouvoir que des biens économiques, qui apparaît comme une des bases fondamentales pour lire culturellement l'ensemble des activités de l'homme dans l'Afrique traditionnelle. Et pour cause.

Le partage de la même précarité des conditions de vie au sein d'une nature et d'une destinée historique peu maîtrisées ne pouvait qu'en appeler inéluctablement au partage des moyens de se défendre pour survivre. Le politique, l'économique et le culturel s'imbriquent de la sorte dans un lien dialectique pour permettre à une formation sociale d'assumer son destin, s'adaptant à son environnement, en même temps qu'elle transforme celui-ci en fonction de ses besoins. Sans ceci, aucun groupe humain ne peut survivre.

Le continent africain, avec les deux-tiers de sa population âgés de moins de vingt ans offre la-dessus un bel exemple, lui qui a survécu à des siècles de traite esclavagiste, de colonisation, de guerres tribales, de maladies endémiques, de fléaux naturels, etc.

La mutation exogène de la société africaine traditionnelle

l'objet fut le fruit de l'intrusion de l'étranger occidental dans l'Afrique traditionnelle. Elle a comporté, au niveau des trois fonctions précitées, des perturbations profondes dont les Africains continuent à payer le prix.

l'économie a pris une dimension marchande et extravertie qui faisait que les populations colonisées étaient contraintes de travailler non plus seulement pour leur subsistance mais en fonction des besoins du colonisateur et

Remi Mangear, qui réfléchit sur le rôle de l'agent de promotion communautaire (APC) dans une région du Zaïre, rapporte, dans la revue *Zaire-Afrique*, deux petits dialogues qu'il a eus, l'un avec un responsable zairois, l'autre avec un Européen sur quelques petits projets de développement rural.

Dialogues bien significatifs pour notre propos et combien représentatifs de la mentalité qui prévaut toujours chez les « nouveaux savants » dans ce domaine.

— « Vous faites des puits d'eau là où les gens le demandent, dit le responsable zairois. Il faut regrouper les gens autour d'un puits abondant. Voilà comment je vois votre travail.

— Je ne suis pas venu forcer les gens à faire ceci ou cela, répond Remi Mangear, je suis venu les aider à réfléchir à leur situation, et à réaliser des actions communes qui améliorent leur village.

— Ces gens sont analphabètes, reprend le responsable zairois. Ils ne savent pas ce qui est le meilleur pour eux. Quand on a reçu une formation, il faut vouloir le bonheur des gens à leur place.

— Pour moi, rétorque Remi Mangear, c'est important que les gens aient de l'eau propre près de chez eux. Mais c'est encore plus important qu'ils aient ressenti leur besoin d'eau, et qu'ils se sentent capables de creuser un puits ensemble. »

Le second dialogue révèle toute la foi de l'Européen dans ses valeurs d'organisation, de gestion, d'efficacité et de concurrence :

— « Vous-tu, Remi, dit l'Européen, moi je n'agis pas comme toi. Au lieu d'attendre que les gens se mettent en route ensemble, je repère les personnes influentes du village. Je leur propose une meilleure manière de nourrir leurs poules. S'ils sont volontaires, ils reçoivent gratuitement dix sacs d'aliments pour bétail, mais ils doivent noter tout ce qui arrive dans leur élevage de poules : âge, nombre, mortalité, quantité d'aliments distribués, pesée des animaux, maladies, traitements, prix d'achat et prix de vente, etc. L'idéal, c'est que quelqu'un nourrisse la moitié de ses poules de la manière ancienne, et la moitié des poules de la nouvelle manière. Il y a toujours une grosse différence entre les deux manières. Et cet homme va dire qu'il a bien réussi avec ma farine. Moi, je note les résultats sur deux colonnes. Ensuite, je peux dire aux autres paysans : ce que Monsieur Untel a fait, vous aussi vous pouvez le réussir.

— Toi, tu es agent commercial d'une fabrique d'aliments pour bétail, réplique Remi Mangear. Tu veux vendre. Tu prends le moyen qui te semble

le plus efficace. Moi, je n'ai d'autre intérêt que la montée humaine des villages... La preuve de ma réussite, c'est quand je partirai. S'ils continuent à avancer ensemble, c'est gagné ».

Que ce soit un Européen, Remi Mangear, qui stigmatisé, à travers ces deux dialogues, l'erreur dans laquelle tombent aussi bien le responsable zairois que l'Européen éleveur de poules, cela prouve que la ligne de démarcation, en ce domaine, ne passe pas entre les Blancs et les Noirs, entre les mauvais d'un côté et les bons de l'autre, mais que les uns et les autres ont encore beaucoup de chemin à parcourir pour restituer la parole aux masses populaires et les laisser participer au développement de leur propre société. C'est ce que révèle l'enquête sur ce problème de participation que vient de publier Kobrecht Renard dans son livre *Le rôle des ONG au Zaïre*¹⁰.

En conception et le déroulement de l'enquête constituent déjà, en eux-mêmes, une éloquent indication. En effet, lorsque l'auteur reconnaît que « ni dans la composition du fichier, ni dans le dépouillement des réponses, on n'a cherché à établir un échantillon représentatif en termes de répartition entre les 59 % de Belges — auxquels il faut ajouter les 15 % d'autres résidents — et les 26 % de Zaïrois parmi les répondants à l'enquête (p. 87) », c'est le problème de la prise de parole par les bénéficiaires de la coopération ONG qui se trouve d'emblée au cœur du débat. Ni les enquêteurs et les missionnaires, avec toutes leurs années d'expérience professionnelle au Zaïre, ni les intellectuels zairois sélectionnés par l'enquête, sans doute entre autres raisons pour leur connaissance du français, ne devraient pas purement et simplement remplacer la parole des masses populaires sur leur propre développement. Sinon, il n'y a pas à s'étonner de lire dans les conclusions de l'enquête sur ce point que la participation populaire est, certes, tenue pour une grande valeur, surtout instrumentale, en vue d'atteindre d'autres buts, jugés ultimes, du développement, mais non pour le but essentiel à atteindre à chaque coup (pp. 87-88). Il n'est pas difficile de prévoir l'échec permanent des projets de développement conçus dans une telle optique. Car il n'y a pas de développement véritable sans prise de parole par la majorité.

Retour à la palabre populaire

Et le développement, selon l'étymologie même du mot, signifie la levée des obstacles (enlever la balle de la graine de blé) qui entravent l'épanouisse-

organiser en mouvements sociaux défensifs et contre-offensifs comme le fut, à ses plus beaux jours, le mouvement ouvrier en Europe. On ne peut pas, en effet, appeler mouvements sociaux susceptibles de peser sur la transformation de la société, des syndicats (ou mieux, un syndicat unique) créés par l'Etat lui-même, ce qui est une contradiction dans les termes. Ni d'ocasionnels mouvements d'intérêts corporatistes comme ceux d'enseignants ou de médecins réclamant d'avantage une légitime augmentation de salaire qu'un changement de politique et de philosophie en matière d'éducationnelle ou sanitaire. Ni de ponctuelles révoltes d'étudiants demandant l'amélioration de leurs conditions d'hébergement sur les campus universitaires. Ni des réactions sporadiques de certains milieux ecclésiastiques ou intellectuels plus soucieux de sauvegarder leurs institutions et leurs privilèges que de s'engager dans la transformation de la société. Ni d'autres mouvements encore du même ton.

(Une note-t-elle alors, dans ces conditions ?

Il est souvent le refuge dans une « utopie » d'ordre religieux dont l'ambivalence comporte soit la projection dans un futur lointain d'un bonheur qu'on désespère de réaliser *hic et nunc* soit, au contraire, une force de protestation sociale susceptible d'être organisée et qui a fait ses preuves dans plusieurs pays d'Amérique latine, par exemple¹². C'est à ce niveau presque informel de communautés ecclésiastiques de base, de rassemblements de sectes, de réunions de quartiers dans les villes ou des soirées autour du feu dans les villages, qu'un long et patient travail de restitution de la parole et du pouvoir de décision aux masses populaires peut encore être accompli.

La différence de résultats obtenus en suivant une telle voie ou son contraire peut être illustrée par les deux exemples suivants tirés du domaine agro-alimentaire : le « masoso » ou aliment de sevrage à base de maïs, de sorgho et de soja dans le Kivu d'altitude, et le « bisoka » ou le biscuit de soja du Kivu dont la conception et la réalisation comportent de grosses différences. Au départ du « masoso », il y a les résolutions du symposium sur l'avenir de l'enfant au Kivu d'altitude, tenu à Bukavu du 25 au 29 novembre 1979 et qui a recommandé de faire des recherches pour des aliments de sevrage répondant aux quatre exigences suivantes : ne pas contenir de lait (qui ne fait sans doute pas partie des habitudes alimentaires culturelles de la région) ; ne pas coûter cher ; être un aliment complet ; ne contenir que des produits locaux.

ment de la personnalité humaine et de sa collectivité, ce qui suppose le passage d'un type de société vers un autre, marqué par l'accroissement continu de la qualité de la vie matérielle, intellectuelle, morale, etc., alors personne ne peut dire à la place d'un autre en quoi consiste cet épanouissement. Personne ne peut effectuer à la place d'un autre un tel passage.

I. Sachs a raison de considérer que ce concept appartient plus à la sphère de l'éthique qu'à celle de l'économie¹¹. L'éthique, ici, porte sur la manière d'intégrer, dans le processus de la transformation de la société, les trois dimensions fondamentales examinées plus haut. Sur quelles valeurs fonder le changement ? Avec quelles ressources locales (et étrangères, le cas échéant) ? Selon quelle organisation et en vue de quels objectifs ? Quelles que soient la compétence et la bonne volonté des experts étrangers, seule la collectivité concernée se doit de répondre à ces interrogations et définir ainsi vers quel type d'homme et de société elle tend dans son processus de développement. Et au sein de cette collectivité, seul ce genre de démocratie populaire qu'est la palabre permet à tous, y compris les femmes — mêmes si elles se contentent parfois de débiter dans l'ombre et de laisser l'homme parler en public — de participer à une telle définition. Les anciens y apporteront les leçons de l'Histoire et les inspirations issues de la sagesse ancestrale, les intellectuels élargiront ces inspirations et ces leçons à la mesure de la complexité des sociétés contemporaines et de la conjoncture mondiale.

C'est cela qui éviterait soit de s'enfermer dans un passésisme suicidaire et inopérant, soit de faire une fuite en avant dans un modernisme détaché et aliénant qui est tout aussi stérile en fait de développement. Mais l'on pourrait demander où trouver de tels lieux de la palabre populaire dans des pays où les pouvoirs politiques ont imposé des partis uniques et baillonné l'opinion publique...

Nouveaux lieux de la palabre populaire ou mouvements sociaux de développement ?

Dans des sociétés désarticulées aussi bien par la dépendance extérieure que par la répression intérieure, peut-on espérer trouver des mouvements sociaux conscients et organisés à l'échelle nationale qui soient capables de se comporter en acteurs de classe face à l'Etat et aux classes dominantes de l'intérieur et de l'extérieur ? Rien n'est moins sûr. Les effets combinés de la dépendance extérieure et de la répression intérieure conduisent plutôt à l'éclatement de la société civile qui devient pratiquement incapable de

C'est sur cette base que Mlle Hilde Taelmans a mis au point sa formule alimentaire du « masoso », mélange de maïs, de sorgho et de soja qui sont cultivés dans la région avec de très bons rendements : c'est un produit qui, moulu très fin, peut être conservé dans des sachets en tissu au-delà de cinq mois. Chaque ménagère peut, à domicile, en faire la bouillie nécessaire à l'alimentation de l'enfant et même au complètement protéique de la nutrition de l'adulte¹³.

Le « bisoka », lui, est parti, dans le chef de quelques personnes responsables, de la même intention de fournir à la population, qui n'a pas été consultée, un produit de consommation riche en protéines qui puisse suppléer la viande si rare. Avant même que dans la région les paysans n'aient été convaincus de cultiver largement le soja, une usine de biscuiterie qui continue à importer son soja d'autres régions, y a vu le jour et le souci de rentabilité aidant, elle a nécessité des machines de plus en plus sophistiquées alors que la région est mal servie en sources énergétiques, ainsi qu'une main-d'œuvre salariée à la manière d'une mini-entreprise capitaliste. Les ruptures de combustible pour le four électrique qui reçoit son courant d'un groupe électrogène ont déjà causé bien des difficultés à la biscuiterie. Mais surtout, le produit fait tellement partie du circuit commercial que bien des personnes mal nourries préfèrent le revendre, quand elles peuvent s'en procurer, pour gagner un peu d'argent plutôt que de le consommer elles-mêmes pour enrichir leur alimentation.

Du point de vue considéré ici, ces propositions pourraient toutes se ramener à une seule : l'écoute attentive et patiente des hommes et des femmes de la base dans la définition de leur type de société, afin de les aider à la réaliser. Les gouvernements des pays nantis sont, sans doute, peu enclins à emprunter une telle procédure dans l'octroi de leur aide publique aux pays du Tiers-Monde. Ils ont bien d'autres intérêts à sauvegarder, au travers de leurs relations bilatérales et multilatérales, que ceux des masses populaires de ces derniers pays. Mais les organisations non gouvernementales (ONG) le peuvent, elles qui ont généralement un contact direct avec le terrain par le biais de leurs volontaires et des structures locales adéquates. Mais écouter la base, pour elles, revient à se donner le temps et les moyens d'élargir ce

contact plutôt que de s'en tenir à leurs intermédiaires classiques : volontaires belges, missionnaires, structures de l'Église, etc. Il serait instructif, à ce sujet, tant pour la coopération gouvernementale que pour les ONG, d'examiner la part des budgets qui est consacrée à la tâche de la prospection sur le terrain, non pour ajouter des rapports et des études à ceux qui dorment déjà dans leurs tiroirs, mais pour découvrir de nouveaux intermédiaires et de nouveaux canaux d'action plus directement issus du peuple lui-même. Il serait instructif de relever, parmi les projets déjà financés depuis de longues années, la part de ceux qui proviennent en dehors des cas d'urgence où un peuple éprouvé a besoin d'être assisté par tous les hommes de bonne volonté, il n'existe pas de véritable oeuvre de développement dont l'ensemble du peuple ne soit le moteur.

Conclusion : être solidaire

Lorsqu'on entend parler de la coopération étrangère au développement, c'est le spectre de gros sous, de techniques modernes, sophistiquées ou dites « appropriées », de coopérants hautement qualifiés, qui hante aussitôt les esprits. Mais coopérer au développement intégral d'un autre peuple, n'est-ce pas simplement être solidaire de son propre cheminement, dans le respect de son histoire, de son environnement, de ses valeurs culturelles, de sa responsabilité, en un mot, de sa différence ?

C'est les « développeurs » de l'intérieur comme de l'extérieur, qui sont toujours pressés de réaliser des choses qui se voient et qui ne conçoivent la solution des problèmes du Tiers-Monde qu'en termes chiffrés se détrompent ! Il y a des bienfaits que les peuples ne pardonnent pas à leurs bienfaiteurs. Ce sont ceux qui leur auront fait perdre leur « âme ».

1. Voir R. Nkrumah Kwame, *La lutte des classes en Afrique*, Paris, Présence Africaine, 1972, pp. 14-18.
 2. Kari, *L'autorité et la solidarité coutumière hier et aujourd'hui*, in Supplément Afrique, *Journal le Monde*, n° 9, juin 1986, Quai du Commerce 9 — 1000 Bruxelles.
 3. François Ferroux, *Trois outils d'analyse pour l'étude du sous-développement*, Cahiers de l'AFRICA, Paris, 1955.
 4. Rimwenyi-Kweshi, *Discours théologique négro-africain. Problèmes des fondements*, Paris, Présence Africaine, 1981, pp. 245-248.
 5. Titre du livre de Cheik Hamidou Kane, Paris, Julliard, 1961.
 6. Les dernières en date proviennent du plus vieux chef d'Etat de l'Afrique subsaharienne, Félix Houphouët-Boigny, refusant de continuer à payer les dettes de la Côte d'Ivoire vis-à-vis des pays industrialisés. In *Jeune Afrique*, hebdomadaire international indépendant, n° 1379 du 10 juin 1987, pp. 28-31.

Titulaires des Affaires étrangères, de la Coopération au développement et de l'AGCD

Date	Affaires étrangères (Ministre)	Coopération (Min. ou Secr. (Secr. gén. / Adm. gén. / Dir. gén.))	Adm. de la Coop.
4-61	Spaak (PSB)	Brasseur (PSC)	Van Bilsen (SG)
4-65	Spaak	Spaak	Der Kinderen (SG)
7-65	Spaak	Adam (PSC)	Der Kinderen
7-65	Spaak	Van Bilsen (PSC)	Der Kinderen
3-66	Harmel (PSC)	Harmel (Commissaire royal)	Der Kinderen
6-68	Harmel	Scheyven (PSC)	Der Kinderen
1-72	Harmel	Harmegnies (PSB)	Der Kinderen
1-73	Van Elislande (CVP)	Petry (PSB)	Der Kinderen
10-73	Van Elislande	Cudell (PSB)	Der Kinderen
4-74	Van Elislande	Van Aal (PSC)	Pochet (DG) et Goyens (DG)
7-74	Van Elislande	Van Elislande	Pochet et Goyens (Ad G)
6-77	Simonet (PSB)	Outers (FDF)	Saintraim (Ad G)
4-79	Simonet	Outers	Saintraim
5-80	Nothomb (PSC)	Eyskens (CVP)	Saintraim
10-80	Nothomb	Coens (CVP)	Saintraim
12-80	Tindemans (CVP)	Mayence (PRL)	Saintraim
6-83	Tindemans	De Donnée (PRL)	Saintraim
7-84	Tindemans	De Donnée	Pochet (Ad G a.i.)
11-85	Tindemans	Kempinaire (PVV)	Pochet
8-86	Tindemans	Kempinaire	Winterbeek (Ad G a.i.)

Tableau 16.

Dans de telles conditions, cette coopération paraît avec un handicap sérieux auquel vinrent se superposer par la suite d'autres contraintes propres à la société belge (conflit communautaire, politisation de l'administration, ...). Dix-sept titulaires, cela signifiait des sensibilités, des « hobbies » souvent très différents et qui vont de la relance de la coopération

« cartivie » à la promotion des PME locales en passant par l'affairisme et la sous-traitance. Dix-sept titulaires, cela signifiait également une démulti- plication de « lobbies » se bousculant au portillon de ressources financières qui ont toujours été abondantes parce que non dépensées (voir infra) et entraînant tous prouver qu'ils faisaient du développement.

Entre la désresponsabilisation politique, l'administration du développement a également dû faire face à des carences sérieuses au niveau de sa gestion. Dans un premier temps, elle a éprouvé quelque peine à trouver un statut pour ses agents et des règles de fonctionnement propres, c'est-à-dire des règles qui soient différentes de celles de l'ancien ministère des Colonies dont elle était l'héritière. Car au-delà d'une recherche de ce que pouvait être ou devrait être la coopération entre deux Etats désormais indépendants, il y avait, surtout au début des années 60, des problèmes immédiats à résoudre, à savoir la réinsertion des anciens « agents d'Afrique » dans cette coopération. Il faudra attendre 1963 pour qu'un régime provisoire d'assistance technique soit élaboré et 1967 pour qu'un statut officiel soit effectivement conféré à ces agents, statut qui connaitra d'ailleurs de nombreuses dérogations et aménagements².

En ce qui concerne les règles de fonctionnement, la nouvelle administration, baptisée Office de coopération au développement (OCD), avait été conçue par ses fondateurs comme une structure devant rester souple et légère. Mais la grande autonomie qui lui avait été conférée dérangea les habitudes bureaucratiques belges. Il est vrai que des abus, voire des irrégularités flagrantes dénoncées par l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes, avaient été commis : prolifération bureaucratique (89 agents en 1961-65, 160 en 1965, 343 en 1971), dérogations trop nombreuses dans les procédures de recrutement, trop grande indépendance du Secrétaire général de l'Office par rapport à sa tutelle politique, absence de programmation des interventions, dispersion des attributions financières, multiplication des privilèges spéciaux aux agents, écarts inexplicables de rémunération entre le personnel contractuel (surpayé) et le personnel statutaire, etc³.

Realisée sur le modèle administratif belge en 1972, l'OCD devint l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD). Toutefois, cette nouvelle administration ministérielle fut très vite confrontée à la tourmente politique. Les premières années de l'AGCD coïncidèrent avec une longue période de crise gouvernementale (1972-1974) au cours de

laquelle trois secrétaires d'Etat se succédèrent à la tête de la coopération en moins de deux ans. Une seconde secousse ébranla l'AGCD entre 1977 et 1983 : les querelles autour de la succession de l'administrateur général qui avait présidé pendant près de dix ans aux destinées de l'OCD et de l'AGCD. Pendant toute cette période, les batailles à connotations politico-communautaires doublées de conflits de personnes (le nouvel administrateur général contre son « adjoint linguistique » et contre un des directeurs qui contestait sa nomination) et de compétence (cabinet ministériel contre administration, direction contre direction, ministre des Relations extérieures contre secrétaire d'Etat à la Coopération ...) n'ont pas cessé et ont sérieusement affecté la crédibilité de l'AGCD⁴.

Par ailleurs, outre qu'elle se perdait dans un maquis de procédures bureaucratiques belgo-belges et belgo-zaïroises, l'administration se décomposait en une structure tricéphale et horizontale, particulièrement paralysante pour le processus de décision. Il en résulta un cloisonnement étanche entre trois « fédalités administratives », un hallucinant va-et-vient de dossiers qui se trouvaient dépassés avant d'aboutir à un commencement de réalisation, et surtout une absence de politique générale concertée due à l'inexistence d'une cellule d'évaluation et d'appréciation des interventions (d'où la prépondérance des lobbies à l'AGCD). Il y eut bien des tentatives de remise en ordre dans les structures de décision (par l'Inspection des Finances en 1971-72, par le bureau SOBEMAP en 1980). Il y eut aussi et surtout le passage mouvementé d'un administrateur général interimaire qui s'efforça de créer un choc salutaire en rendant public un diagnostic lucide sur les dysfonctionnements de l'AGCD⁵. On put ainsi découvrir à quel point l'administration se révélait incapable « compte tenu de ses conditions actuelles d'équipement et de fonctionnement de mettre en oeuvre le budget consenti à l'aide au développement »⁶. Les chiffres étaient en effet éloquentes :

— entre 1981 et 1984, le comité ministériel de la politique extérieure a décidé d'octroyer 21,3 milliards au titre de projets de développement et d'aide financière aux PVD. Huit milliards et demi seulement ont été effectivement dépensés pendant cette même période.

— depuis la fin 1982, c'est-à-dire depuis la mise en place du Fonds de la coopération au développement, défini comme un instrument de rationalisation pour l'AGCD, 50 à 53 % de l'enveloppe budgétaire, soit six à sept milliards de FB ont été annuellement reportés sur les exercices suivants parce que non dépensés.

Les grandes orientations de l'aide

Malgré les propositions de la SOBEMAP, ni celles de l'administrateur général interimaire ne passèrent la rampe : les responsables politiques continuèrent soit à défendre des idées générales, voire des slogans à usage externe (sous-traitance, coopération financière, coopération inter-PMB), soit à prôner une accélération des dossiers en court-circuitant les étapes essentielles de la programmation et de l'identification des actions. Plus que jamais, l'administration a perdu son autonomie au profit des « Affaires étrangères », du Commerce extérieur et de divers lobbies qui la font imposer.

En nous plaçant maintenant du point de vue du contenu spécifique des relations de coopération avec le Zaïre, trois périodes, plus ou moins marquées dans l'évolution du modus operandi de l'aide belge peuvent être distinguées depuis 1960, et ce dans un contexte de retrait progressif. (Voir l'état de la part du Zaïre dans la coopération bilatérale, en annexe)

La première période va de l'indépendance à 1968. Cette période est en quelque sorte la continuation de la période coloniale. Il s'agit de maintenir au Zaïre un personnel belge de substitution dans les administrations publiques de l'ancienne colonie durement ébranlée par les secousses politiques des années 60 (justice, santé, fonction publique, enseignement). Il est surtout question d'assistance technique, et pas encore vraiment de coopération. Durant cette période, on aide le Congo comme on aide les autres. L'élément caritatif est dominant, mais aussi le manque de professionnalisme. Cette aide est fournie sans référence à des priorités sectorielles ou nationales. Elle est faite d'activités ponctuelles souvent inspirées par les anciens plans quinquennaux de la région et destinées à répondre à des besoins dits urgents. Effectuant un bilan de cette période, l'Inspection (belge) des Finances écrit : « Le but principal (par ses actions) est défini par une vague déclaration de principes, sans objectif concret; l'incidence sur le développement de la population n'est pas estimée, la rentabilité n'est pas établie, les moyens à mettre en oeuvre sont sous-estimés, les ressources mal connues, les obligations respectives des parties fixées en termes trop généraux, la durée du projet indéfinie, les résultats incalculables »⁷. Cette période se termine par une forte tension

économiques industriels bénéficiaires des prêts du PAS belge, ceci signifiait des risques de change intolérables, la monnaie zairoise continuant à se dévaluer rapidement.

Pour ce qui regarde les autres formes d'assistance financière au Zaïre, les résultats ne sont guère concluants : les lignes de crédits octroyées à la fin des années 70 sont rendues plus attrayantes du fait de la dépréciation monétaire (certains fonds de transfert octroyés depuis 1978 se sont volatilisés dans des opérations non autorisées (non-imputation de FB à la Banque commerciale zairoise); la viabilité du prêt de 100 millions de FB au bénéfice des petits planteurs de maïs au Shaba est remise en cause elle aussi par la dépréciation de la monnaie zairoise, l'inflation, la concurrence du maïs zambien (de meilleure qualité et moins cher) et des dérapages au niveau de la gestion de ce projet; le prêt de 100 autres millions de FB au domaine présidentiel de la Nsele a été suspendu suite à une décision unilatérale zairoise qui ne respecte pas l'esprit de l'arrangement particulier (certains sondaïn du domaine au syndicat unique zairois).

En définitive, on doit se poser la question de savoir si, dans le contexte d'un environnement macro-économique aussi détérioré que celui du Zaïre, il est pertinent de recourir à des mécanismes financiers aussi élaborés qui impliquent une économie et des finances publiques en ordre de marche. C'est cette réflexion d'un spécialiste belge de la coopération financière belge-zairoise : « *les dons en nature ne seraient-ils pas finalement la formule la mieux adaptée à la situation qui prévaut au Zaïre ... où l'argent brûle tant de doigts* ». En tout état de cause, il semble bien que la coopération financière et les aides-programme n'auront pour seule vertu éventuelle que de permettre à certains secteurs (notamment l'industrie locale) de se maintenir à un niveau qui leur évite des « plongeoins » encore plus importants.

Le deuxième grand axe « *idéologique* » de la coopération belge « *new look* » est celui de la privatisation. Une distinction s'impose ici entre privatisation de la gestion et privatisation du capital. La privatisation au niveau de la gestion d'entreprises a déjà été mise en route par la coopération dès la fin des années 70 lorsque le top management des grandes entreprises publiques belges fut confié à des experts belges (douane, ONATRA, SNCZ, Eteamaes). Ce type d'assistance technique n'a guère été concluant. Le retour en force des grands PDG belges (H. Paelinck à l'ONATRA, R. Crem

Plan Mobutu, suivis du Plan d'investissements publics (PIP) 1980-1982, puis du Plan d'investissements publics 1983-85, du programme intermédiaire de réhabilitation économique, du plan quinquennal de développement 1986-1990, ainsi que de nombreux plans de relance sectorielle. Des stratégies sont parfois définies (par exemple la « décentralisation » ou la « libéralisation »), mais rarement suivies d'effets soit parce qu'elles vont fondamentalement à l'encontre de la nature même du régime, soit par défaut de moyens en rapport avec l'objectif, soit parce que les crédits sont affectés à des projets non prévus ou que les bailleurs de fonds, sur lesquels on compte beaucoup, traînent les pieds.

Une aide-programme suppose aussi (surtout si elle ne se cantonne pas à une simple aide à la balance des paiements) des objectifs à atteindre, une évaluation et un « follow-up » complexe et plus généralement une connaissance économique et une maîtrise statistique beaucoup plus fine que l'aide-projet. Or la coopération belge comme le Zaïre sont très mal outillés dans ces domaines. En Belgique, on se contente de négocier avec les représentants zairois des questions de pourcentage d'intérêt, de procédures et des délais de remboursement ou de réemploi, et surtout des retombées de l'aide-programme ou financière sur l'économie belge, tant les mentalités restent conditionnées par le principe de l'aide liée. Au Zaïre, on reste le plus souvent au niveau de discussions autour de « shophists » présentées aux bailleurs de fonds sans que la cohérence d'ensemble ne soit assurée ou assumée.

En ce qui concerne plus spécifiquement les programmes de la Banque mondiale (programmes dits d'ajustement structurel — PAS), ce type d'aide est censé être aussi un instrument permettant la coordination tant réclamée entre bailleurs de fonds. On est encore loin du compte dans la mesure où quelques donateurs seulement — les Etats-Unis (15 millions de dollars), la France (100 millions de FF) et la Belgique — ont exprimé un avis officiel favorable. En outre, le PAS de la Banque mondiale vise à l'efficacité sinon à l'efficience par le biais de décaissements rapides de crédits. En ce qui concerne la Belgique toutefois, cette efficacité a immédiatement dérapé suite à une décision abrupte de la Banque du Zaïre et du FMI de restreindre l'expansion soudaine des crédits extérieurs alors que les fonds avaient déjà été débloqués à la Banque nationale de Belgique. Pour les opérateurs

Plan Mobutu, suivis du Plan d'investissements publics (PIP) 1980-1982, puis du Plan d'investissements publics 1983-85, du programme intermédiaire de réhabilitation économique, du plan quinquennal de développement 1986-1990, ainsi que de nombreux plans de relance sectorielle. Des stratégies sont parfois définies (par exemple la « décentralisation » ou la « libéralisation »), mais rarement suivies d'effets soit parce qu'elles vont fondamentalement à l'encontre de la nature même du régime, soit par défaut de moyens en rapport avec l'objectif, soit parce que les crédits sont affectés à des projets non prévus ou que les bailleurs de fonds, sur lesquels on compte beaucoup, traînent les pieds.

Une aide-programme suppose aussi (surtout si elle ne se cantonne pas à une simple aide à la balance des paiements) des objectifs à atteindre, une évaluation et un « follow-up » complexe et plus généralement une connaissance économique et une maîtrise statistique beaucoup plus fine que l'aide-projet.

Or la coopération belge comme le Zaïre sont très mal outillés dans ces domaines. En Belgique, on se contente de négocier avec les représentants zairois des questions de pourcentage d'intérêt, de procédures et des délais de remboursement ou de réemploi, et surtout des retombées de l'aide-programme ou financière sur l'économie belge, tant les mentalités restent conditionnées par le principe de l'aide liée. Au Zaïre, on reste le plus souvent au niveau de discussions autour de « shoplists » présentées aux bailleurs de fonds sans que la cohérence d'ensemble ne soit assurée ou assumée.

En ce qui concerne plus spécifiquement les programmes de la Banque mondiale (programmes dits d'ajustement structurel — PAS), ce type d'aide est censé être aussi un instrument permettant la coordination tant réclamée entre bailleurs de fonds. On est encore loin du compte dans la mesure où quelques donateurs seulement — les Etats-Unis (15 millions de dollars), la France (100 millions de FF) et la Belgique — ont exprimé un avis officiel favorable. En outre, le PAS de la Banque mondiale vise à l'efficacité sinon à l'efficacité par le biais de décaissements rapides de crédits. En ce qui concerne la Belgique toutefois, cette efficacité a immédiatement dérapé suite à une décision abrupte de la Banque du Zaïre et du FMI de restreindre l'expansion soudaine des crédits extérieurs alors que les fonds avaient déjà été débloqués à la Banque nationale de Belgique. Pour les opérateurs

économiques industriels bénéficiaires des prêts du PAS belge, ceci signifiait des risques de change intolérables, la monnaie zairoise continuant à se dévaluer rapidement.

Pour ce qui regarde les autres formes d'assistance financière au Zaïre, les résultats ne sont guère concluants : les lignes de crédits octroyées à la fin des années 70 lors de la dépréciation monétaire sont rendues plus attractives par le fait de la dépréciation monétaire (certains fonds de transfert octroyés depuis 1978 se sont volatilisés dans des opérations non autorisées (non-imputation de FB à la Banque commerciale zairoise); la viabilité du prêt de 100 millions de FB au bénéfice des petits planteurs de maïs au Shaba est remise en cause elle aussi par la dépréciation de la monnaie zairoise, l'inflation, la concurrence du maïs zambien (de meilleure qualité et moins cher) et des dérapages au niveau de la gestion de ce projet; le prêt de 100 autres millions de FB au domaine présidentiel de la Nsele a été suspendu suite à une décision unilatérale zairoise qui ne respecte pas l'esprit de l'arrangement particulier (certains soudain du domaine au syndicat unique zairois).

En définitive, on doit se poser la question de savoir si, dans le contexte d'un environnement macro-économique aussi détérioré que celui du Zaïre, il est pertinent de recourir à des mécanismes financiers aussi élaborés qui supposent une réflexion de la coopération financière belge de la coopération financière et des finances publiques en ordre de marche. L'on cette réflexion d'un spécialiste belge de la coopération financière belge-zairoise : « *les dons en nature ne seraient-ils pas finalement la formule la mieux adaptée à la situation qui prévaut au Zaïre ... où l'argent brûle tant de doigts ?* » En tout état de cause, il semble bien que la coopération financière et les aides-programme n'auront pour seule vertu éventuelle que de permettre à certains secteurs (notamment l'industrie locale) de se maintenir à un niveau qui leur évite des « plongeoons » encore plus importants.

Le deuxième grand axe « idéologique » de la coopération belge « new look » est celui de la privatisation. Une distinction s'impose ici entre privatisation de la gestion et privatisation du capital. La privatisation au niveau de la gestion d'entreprises a déjà été mise en route par la coopération dès la fin des années 70 lorsque le top management des grandes entreprises publiques belges fut confié à des experts belges (douane, ONATRA, SNCZ, (Ereghems). Ce type d'assistance technique n'a guère été concluant. Le retour en force des grands PDG belges (H. Paelinck à l'ONATRA, R. Crem

Quoi qu'il en soit, le désengagement économiquement et financier belge vis-à-vis du Zaïre est une réalité « dure » depuis la fin des années 60. Toute une série d'indicateurs le montrent, que ce soit au niveau de l'emploi (11.000 emplois contre 55.000 en 1960 dépendant des relations belgo-zaïroises)¹⁶, à celui de l'investissement (les flux de capitaux privés n'ont été que des prêts aux entreprises associées : 45 milliards de FB depuis 1970)¹⁷, ou à celui des exportations (le Zaïre n'est plus que le quatrième client africain de la Belgique et ne représente que 1 à 2 % du commerce extérieur belge)¹⁸.

Le troisième changement d'orientation dans la future coopération belge découle de ce qui vient d'être dit : il porte sur un retrait progressif des secteurs traditionnels d'encadrement au bénéfice des secteurs dits productifs. Le tableau ci-dessous permet des comparaisons utiles à ce point de vue.

Tableau 17.

Répartition sectorielle des dépenses de la coopération belge (En %)

	Période 1981-1986		Période 1988-1992	
	(exécution)	(programmation)	(exécution)	(programmation)
Administration	3,2	2	14,7	28
Infrastructures	51,5	28	7,4	20
Enseignement	16,4	10 (13)	0,6	5 (10)
Industrie	6,5	4		
Plurisectoriel et divers				
Total	100	100	100	100

Source : AGCD. Les chiffres entre parenthèses font référence à des pourcentages cités par d'autres services de l'AGCD qui sont différents du document de référence. L'inexistence d'une collecte systématique des données statistiques à l'AGCD rend impossible une répartition sectorielle de l'aide belge pour les périodes antérieures.

Dans la programmation 1988-1992, il est prévu trois secteurs prioritaires : l'agriculture, l'infrastructure et un nouveau venu : l'industrie. Par contre, les secteurs traditionnels d'intervention — l'enseignement et la santé — sont

combattus à la régression ou à la stagnation. Ces désengagements sont marqués par « la disproportion entre l'effort consenti et les résultats obtenus » en ce qui concerne l'enseignement, par « l'impossibilité dans laquelle se trouve la Belgique d'assurer seule la couverture médicale du Zaïre » et par la recherche de « responsabiliser » davantage le secteur médical zaïrois, en ce qui concerne les dépenses de santé¹⁹. Sans que l'on ait jamais effectué l'évaluation globale et approfondie dans ces deux secteurs de la coopération belge, sans que l'on se soit attelé sérieusement à la recherche de nouvelles stratégies, la coopération belge se prépare à désinvestir de ces secteurs en concentrant ses actions sur quelques régions et en proposant de confier aux Zaïrois un plus grand rôle dans l'éducation et la santé, tout en souhaitant parallèlement une diminution de l'aide indirecte à laquelle les ONG

Il est à remarquer que les nouvelles priorités définies par l'AGCD ne concordent plus avec les options de politique africaine votées par le Parlement en juin 1983 et qui donnaient la priorité à l'autosuffisance alimentaire, aux soins de santé et à l'hygiène, de même qu'aux transports et communications. En matière agricole, il est désormais évident que la priorité va aux grandes entreprises agro-industrielles, à « l'accroissement de la taille des exploitations » et « de la production par unité de surface » (alors que le secteur privé belge à qui il avait été demandé de reprendre la gestion de certaines grandes entités se pose des questions sur l'utilité et l'impact de la présence) et « aux grandes actions et aux grands programmes nationaux décidés par le Conseil exécutif » (alors que le plan met l'accent sur la décentralisation)²⁰. Il n'est cependant pas sûr que la coopération puisse trouver rapidement des projets valables et viables dans cette optique. En 1987, il était prévu que l'aide belge à l'agriculture zaïroise atteindrait les 30 % en 1987. On est encore loin du compte : les dépenses effectuées à ce titre à la fin 1986 atteignaient 10,4 % du total.

Le dernier option d'une coopération qui se veut « new look » : la volonté de concentrer géographiquement les interventions là où existent des intérêts majeurs et des infrastructures capables d'accueillir cette coopération. En soi, le principe de la concentration géographique est louable : on a assez critiqué l'aide publique belge pour ses pratiques de saupoudrage.

Enfin, n'est pas sans soulever certaines interrogations. Pourquoi a-t-on

Tableau 18. Dépenses réelles de la coopération bilatérale avec le Zaïre entre 1960 et 1985

Années	Montants	En %
1960	4.894.208.000	—
1961	3.935.000.000	—
1962	3.015.000.000	—
1963	3.225.000.000	—
1964	3.307.550.000	—
1965	3.855.000.000	82,00
1966	2.440.000.000	72,50
1967	2.388.950.000	65,00
1968	2.226.131.573	67,89
1969	2.337.786.944	54,52
1970	2.498.932.000	54,19
1971	2.728.984.000	50,99
1972	3.225.511.000	55,28
1973	3.340.894.680	47,84
1974	3.969.937.560	49,07
1975	4.145.449.455	44,76
1976	3.626.776.080	41,01
1977	3.892.861.170	41,47
1978	4.050.811.000	41,55
1979	4.504.316.000	35,50
1980	4.961.279.000	38,44
1981	4.596.231.000	33,54
1982	4.731.697.000	35,37
1983	4.739.415.000	32,07
1984	4.404.700.000	29,35
1985	4.914.800.000	30,07
Total	91.042.421.462	

Source : AGCD.

La défense nationale et la coopération militaire

Les interventions militaires belges au Zaïre ont régulièrement émaillé l'histoire des relations belgo-congolaises depuis 1960. On remarquera ici le rôle décisif du ministre belge Gilson (Défense nationale) dans la décision d'envoi de troupes métropolitaines au Congo en juillet 1960 et celui du département de la Défense nationale dans le soutien militaire apporté au Katanga indépendant, à la fois par la mise à disposition d'effectifs de l'ex-Force publique et par une participation discrète aux opérations de recrutement de mercenaires. Rappelons aussi l'implication de militaires et de mercenaires belges durant la période de reconquête des zones tenues par les rebelles congolais et dans l'opération de parachutage belge-américain sur Stanleyville fin 1964. En 1978, il y eut encore de l'armée suivante par l'envoi d'un contingent de 300 para-commandos à Kinshasa suite à une recrudescence de tension en plusieurs points du Zaïre (Zaïre, Kinshasa et Kivu).

Plusieurs officiers supérieurs belges ont gravité dans l'orbite des régimes favorables à la Belgique. Ils ont parfois exercé des fonctions de commandement importantes : le colonel Vandewalle, ancien chef de la Sécurité belge au Congo qui fut conseiller militaire du gouvernement katangais puis chef de l'opération de reconquête de 1964 dans l'est du Congo; le major Weber, conseiller spécial fourni par l'armée belge au président Tshombé en 1960 et que l'on retrouve encore en 1978 à Kinshasa où il paraît s'être occupé de l'accueil de quelques mercenaires recrutés peu après la première guerre du Shaba; le colonel Pohis de Ten Bosch qui figura longtemps sur les listes de la maison militaire du Président Mobutu; et aussi un certain nombre d'officiers qui sont des coopérateurs militaires de haut niveau au sein de l'état-major des forces terrestres et du secrétariat d'Etat à la Défense nationale.

Une première constatation ressort du tableau : les variations annuelles du contingent belge sont très importantes jusqu'au début des années 80 où le nombre de coopérateurs militaires se stabilise. L'explication de ce phénomène n'est pas simple. Les données du tableau sont en effet puisées à plusieurs sources : commissions parlementaires des Affaires étrangères, de la Défense nationale, de l'Assistance technique et du Commerce extérieur, Service historique de l'Armée belge, etc. Dans certains cas, il s'agit d'unités budgétisées et dans d'autres, de présence effective au Congo-Zaïre. Par ailleurs, les chiffres ne précisent pas les parts respectives du « contingent spécial », c'est-à-dire de l'assistance technique belge à charge de la République du Congo et du contingent « normal » qui, lui, est entièrement à la charge de la Belgique. Dans tous les cas, il ne paraît pas y avoir à première vue de grande continuité dans les actions de formation assurées par la CTM belge, sauf depuis 1979.

De grandes lignes se dégagent du tableau. En termes d'assistance en personnel, la coopération militaire épouse assez étroitement les alics de la diplomatie belge au Congo-Zaïre. Elle est en effet importante dans les périodes de « bonne conjoncture », mais elle diminue dans les périodes de refroidissement. Ainsi, le personnel militaire connaît des pointes élevées à l'époque de la sécession katangaise (1960-61) et à celle du régime Tshombé (1964-65), de même qu'au moment de la brève période de normalisation des relations entre le Congo et la Belgique (1970-73) marquée par la visite royale et la signature d'un nouveau traité d'amitié belgo-congolais qui sont des préjudes à l'obtention d'importants contrats de fournitures pour les firmes privées belges dans le cadre du gigantesque programme d'Inga. Par contre, on enregistre une diminution de l'aide militaire à l'époque des grands contentieux financiers et économiques avec le Congo (1968-69) et après la zaïritanisation.

Seconde constatation : si les effectifs se stabilisent autour de cent-dix unités depuis 1980², on observe une augmentation significative des dépenses à partir de la fin des années 1970, c'est-à-dire au lendemain des deux « guerres » du Shaba qui ont profondément ébranlé la crédibilité du Zaïre et en particulier la capacité de son armée. En fait, l'aide militaire belge au Zaïre se modifie assez radicalement; elle dépasse la simple instruction militaire et entre de plain-pied dans une assistance aux services logistiques des forces armées zaïroises : fourniture et entretien de matériel (camions, jeep,....), remise en état de certaines bases, aide financière, gestion du service des achats de l'armée, etc.

Entre qu'elle s'explique par les dilapidations systématiques de la logistique militaire zaïroise, cette orientation dans la coopération militaire est aussi conditionnée par une volonté belge de ne pas se laisser distancer par d'autres aides militaires étrangères qui ont pris pied au Zaïre depuis la fin des années 60. Ainsi, à partir de 1978, la France a supplanté la Belgique, non seulement par le nombre de conseillers militaires — ils sont aujourd'hui plus de cent trente — qui sont de surcroît, et contrairement aux coopérateurs belges, habilités à être directement opérationnels, mais aussi sur le plan de la fourniture de matériels militaires (auto-blindés Panhard, hélicoptères Frelon, Puma et Alouette, dix-sept avions Mirage, couverture électronique des centres militaires de Kitona, Kowezi et Kamina). Le montant de sa coopération militaire est nettement supérieur à celui de la coopération belge : plus ou moins 500 millions de FB par an après 1982⁴. Les Etats-Unis ont également un important pourvoyeur d'aide militaire depuis la seconde guerre du Shaba : leur assistance, dont le montant atteint grosso modo les 300 millions de FB par an, couvre principalement la fourniture d'armes et de matériels militaires et finance les déplacements des troupes zaïroises (au Tchad) et étrangères (force interafricaine et transport des légions françaises lors des guerres du Shaba). D'autres coopérations militaires ont aussi lieu au Zaïre : la RFA pour la livraison d'équipements de transmission, de véhicules...; Israël pour la formation de la garde présidentielle; la Chine pour l'instruction de certaines unités stationnées dans des régions moins stratégiques (Kisangani et Kivu).

Les engagements pris par la Belgique au Zaïre coïncident donc dans la pratique à l'inflation des aides militaires étrangères qui se sont largement internationalisées ces dernières années. Toutefois, les responsables politiques belges doivent aussi tenir compte des réticences marquées de l'opinion publique et du Parlement quant à l'expansion de ce type d'assistance à une époque qui est marquée par des exactions. Des sensibilités différentes, ambiguës voire contradictoires animent la classe politique en Belgique. À la Défense nationale, on plaide surtout pour une standardisation et une coordination de cette aide sur le mode de l'OTAN, principalement dans le domaine logistique⁵, voire pour une intégration des forces armées zaïroises dans de grands ensembles : une alliance militaire eurafri-aine pour l'ancien ministre de la Défense, François-Xavier de Donnée, la création d'une force d'intervention rapide eurafricaine pour le général Lame. Aux Affaires étrangères et ailleurs, on met tantôt l'accent sur les nécessités de protéger les ressortissants belges (Henri Simonet), tantôt sur l'importance qu'il y a à garantir l'approvisionnement de la Belgique en

Gasibirege Rugema

Dans le concret de la coopération belge au Zaïre

Témoignages des fonctionnaires de l'administration centrale du département de l'enseignement primaire et secondaire (DEPS).

La coopération relève en général de la politique d'un pays du Sud avec des pays du Nord ou des organismes internationaux. La traduction de cette politique dans les faits varie d'un pays à l'autre. Qu'en est-il de la coopération belge au Zaïre dans le domaine particulier de l'enseignement primaire et secondaire (EPS) ?

Indications générales

La convention générale de coopération signée entre la Belgique et le Zaïre assigne à la Belgique trois obligations vis-à-vis du Zaïre : mettre à sa disposition des ressources humaines compétentes (professeurs, conseillers techniques et techniciens), faire effectuer pour lui des études spécialisées et développer des ressources humaines locales en octroyant des bourses d'études et de stages à des sujets zairois.

Elle indique aussi que la coopération se matérialise par des « projets » visant à la réalisation d'actions spécifiques demandées par le Zaïre. Les objectifs, le programme, le financement, la localisation et la durée des projets sont définis dans chaque cas par arrangements particuliers.

Nous nous sommes rendus au département (ministère) de l'EPS pour nous enquêter des projets de coopération belges qui y sont en exécution. Dans les lignes qui suivent, nous rendons compte de ce que nous avons entendu. Nous avons rencontré deux personnes au Centre de recherche, documentation et information pédagogiques (CEREDIP), une personne à la Direction de l'Administration scolaire et de l'Enseignement général, deux personnes à

CEREDIP — Centre de recherche, documentation et information pédagogique-

la coopération internationale. Aux personnes rencontrées, nous avons posé les questions suivantes : quels sont les projets soutenus par la Belgique dans votre service ? Comment et par qui ont-ils été conçus ? Comment et par qui sont-ils exécutés ? Comment et par qui sont-ils évalués ? A quels problèmes se heurte-t-on dans l'exécution de ces projets ? Quelles en sont les causes ? Et quels peuvent être les remèdes ?

Le CEREDIP a pour mission générale de compléter à la carence des manuels scolaires. Nos interlocuteurs ignoraient les objectifs précis du projet, les personnes qui l'avaient conçu et celles qui doivent l'évaluer. Le centre compte 8 coopérateurs belges et 14 homologues zairois, travaillant surtout dans le domaine des sciences exactes. Deux de ces Zairois racontent :

« Il existe une franche collaboration entre nous et les coopérateurs belges. Nous nous répartissons le travail. Ils nous prêtent leur documentation quand elle fait défaut au niveau du Centre. Chacun est responsable de la conception de la partie du manuel qui lui revient. L'exemple et l'élaboration du manuel de géographie de la 6ème année des humanités fera bien comprendre la manière dont nous fonctionnons. Les coopérateurs belges et les homologues zairois ont conçu le manuel ensemble; pour la rédaction, le coopérateur belge traitera des chapitres relatifs à l'Europe tandis que l'analogue zairois se chargera des chapitres ayant trait à l'Afrique et au Zaïre.

Le travail se déroule normalement. La coopération belge donne les fournitures de bureau et achète les documents dont nous avons besoin pour rédiger les manuels. Un seul problème gâche tout : alors que nous faisons le même travail que les coopérateurs belges, nous ne bénéficions pas de conditions aussi favorables qu'eux. Le salaire que nous recevons est vraiment insuffisant, la motivation nous manque et nous sommes souvent découragés. Moi, par exemple, je suis dans mon grade depuis neuf ans. Par ailleurs, aucune compensation ne nous est garantie en ce qui concerne les droits d'auteurs.

L'apport de la coopération belge se situe dans la mise à disposition du personnel et des moyens. De plus, chaque année, une ou deux personnes sont envoyées en Belgique pour recevoir une initiation dans la conception des manuels scolaires. Ce ne sont pas des têtes qui nous manquent chez nous. Les coopérateurs sont des licenciés comme nous; ce sont pratiquement tous des anciens professeurs des Instituts supérieurs pédagogiques (ISP) et de l'Institut

pédagogique national (IPN). Ils n'ont pas une formation spéciale dans le domaine de la production des manuels scolaires. Chaque année, ils se recyclent en Europe, mais les professeurs qui reçoivent nos collègues leur demandent pourquoi les coopérateurs ne viennent pas suivre la même formation. Ici même, il n'existe pas d'organisation régulière des séminaires d'échanges approfondis qui pourraient tenir lieu de formation. À côté du problème des rémunérations et des compétences de nos homologues belges survient un autre : le problème posé par la réforme scolaire. Jusque là, nous nous conformions aux programmes existant de l'enseignement secondaire. Mais la réforme en cours a rendu caducs les plans de rédaction déjà mis au point. De plus, l'initiative à la recherche nous manque à tous. Nous sommes obligés de nous contenter de fiches de legons dans la rédaction des manuels.

La Direction de l'Administration scolaire et de l'Enseignement général

La personne interviewée figure parmi les hauts responsables du DEPS, et ce depuis longtemps déjà. Elle connaît bien la maison ! Nous lui laissons la parole : « Il n'existe plus de projets de coopération belge dans l'enseignement général, même si quelques rares professeurs de sciences et techniques y prestent encore leurs services. La coopération intervient surtout dans l'enseignement technique, à l'Inspection générale de l'Enseignement (IGE) et à la Direction des Services généraux. Ce sont les responsables de ces services qui peuvent répondre à vos questions. A la Direction de la Coopération internationale, on peut également le faire valablement. Moi, je ne peux en parler que de manière générale; les informations plus techniques, vous les trouverez chez eux. Puis, j'en suis arrivé à prendre des positions très critiques vis-à-vis de la coopération, qui ne vous intéressent peut-être pas.

Dans l'histoire récente, trois projets de la coopération belge ont fonctionné à l'IGE : l'inspection de l'enseignement, l'examen d'Etat (évaluation, impression des questionnaires et formation des inspecteurs en évaluation à Liège), enfin le Service national de formation (SERNAFOR) pour remédier à la sous-qualification par la production des outils de formation. Un projet d'appui à l'administration de l'EPS (Direction des Services généraux) a été envisagé mais un groupe de coopérateurs l'a détourné de la visée première pour en faire le Service de contrôle et de paie des enseignants (SCOPE). Ce service relève maintenant de l'IGE et se trouve logé au Cabinet du Commissaire d'Etat; son personnel est recruté parmi les inspecteurs belges et zairois. A la direction des programmes manuels scolaires et matériels

thématiques existe un autre projet belge : le Centre de recherche, documentation et information (scientifiques d'abord) pédagogiques (actuellement) ou SERNAFOR en vue de fusionner les deux projets, mais sans succès. Et il semble que maintenant leur conflit s'est ranimé, car dans leur travail respectif la distinction entre outils de formation et fiches de legons n'est pas évidente. Dans l'enseignement technique, les projets se situent au niveau des écoles et consistent surtout à assurer la maintenance des matériels. Depuis que l'UNESCO s'est retiré de l'Institut de formation des cadres de l'Enseignement primaire (IFCEP), la Belgique s'y intéresse et trois coopérateurs y prestent leurs services comme enseignants.

La question de savoir comment un projet de coopération est élaboré est une question que je me pose aussi. On a l'impression que la volonté du Conseil exécutif (gouvernement) est prise en mains par les coopérateurs. Plusieurs d'entre eux se trouvent ici depuis longtemps; ils connaissent les besoins du pays et suivent de très près les orientations de la politique de coopération de leur pays; ils ont aussi leurs postes à préserver. Prenons un exemple : quand le projet 'Inspection et évaluation' a pris fin, ce sont les mêmes coopérateurs belges qui ont initié le SERNAFOR et le SCOPE. Les anciens inspecteurs et évaluateurs se retrouvent dans ces projets. D'ailleurs, cette situation pose le problème des critères de la désignation du personnel coopérant : la compétence ou la spécialisation ne semble pas jouer un rôle déterminant. Sinon, comment expliquer que les mêmes personnes deviennent tour à tour inspecteurs, évaluateurs, formateurs, administrateurs, comptables et managers ? Je fais remarquer par exemple que le chef du SCOPE est un mécanicien devenu inspecteur et maintenant manager.

Il demeure que la coopération rend beaucoup de services. Quand un domaine d'activité devient un projet, il se transforme. Le problème d'approvisionnement en fournitures de bureau et autres matériels ne se pose plus. Quelquefois même, la coopération amène des véhicules ou des équipements importants (l'imprimerie par exemple). Il est difficile de refuser tous ces avantages, aussi momentanés soient-ils. Par ailleurs, les hommes politiques qui veulent laisser des traces de leur passage favorisent les actions d'éclat que la coopération peut leur permettre de réaliser. Notons cependant ceci : ce sont les moyens dont disposent les coopérateurs qui leur permettent d'être plus efficaces. Leur position leur facilite également les négociations aussi bien avec les autorités zairoises qu'avec les responsables belges de la coopération. Les relations personnelles jouent un grand rôle dans ces choses-là.

En matière de projet de coopération, c'est le processus décisionnel même qui

est faussée. Au lieu de bien définir les objectifs et de n'accepter que les hommes compétents, nous subissons les décisions des autres. En vue d'avoir moyens affectés aux projets de coopération, nous nous exécutons, même si nous ne sommes pas convaincus. Cela peut aller loin. Par exemple, avec SECOPÉ, c'est le retour de la Belgique dans l'administration zairoise. SECOPÉ détient le pouvoir de payer, priver de salaire, recruter et contrôler les enseignants (fermer les écoles et en ouvrir d'autres). Il ne rend de compte qu'au Commissaire d'Etat. Les Directions des Services généraux et l'Administration scolaire sont court-circuitées et mises hors service. Nous sommes en situation de faiblesse par rapport à la coopération. L'influence des coopérants est telle que nous ne savons plus nous-mêmes ce que nous voulons et que nous pouvons encore moins le défendre».

La Direction à la Coopération internationale

A la Direction de la Coopération internationale, deux personnes ont bien voulu nous recevoir. Par deux fois, l'une d'entre elles s'est même prêtée à nos questions; une première fois pour nous entretenir de la modalité de fonctionnement du projet SECOPÉ. Dans les lignes qui suivent, une autre fois pour parler de nos recettes chez l'un et l'autre responsable de cette Direction.

« Il faut d'abord vous dire que la coopération belge constitue le grand morceau de la coopération internationale. Elle ne compte pas moins de vingt sept projets et ce chiffre n'inclut pas les 'hors-projets' qui sont des actions bénéficiant de certains avantages sans constituer des projets proprement dits. Un exemple de hors-projet, c'est l'école d'application d'un ISP faisant l'objet d'une coopération. Actuellement le Conseil exécutif donne la priorité à la professionnalisation et les moyens sont concentrés dans l'enseignement technique.

La coopération au développement de la Belgique au Zaïre possède une organisation qui a une structure formelle, mais aussi une structure informelle, c'est-à-dire ses coulisses et ses dessous-de-table. Elle est régie par une convention générale de coopération conclue entre les deux pays. Un arrangement particulier spécifie les obligations et les prérogatives de chaque partie pour chaque projet.

Un projet peut provenir de la partie belge comme de la partie zairoise. Suivant les cas, la partie à laquelle il est proposé fait un contre-projet. Certaines fois, il est carrément refusé. Quand il n'est pas refusé, il passe à la Commission mixte technique (CMT) lors des réunions préparatoires. Si les experts des deux pays

ont avant les intérêts collectifs.

Le mot 'projet' n'a pas la même signification pour tout monde. Aux yeux de l'expert, tout projet doit avoir des objectifs précis et être inscrit dans la structure informelle de la coopération, on sait que chaque partie a des visées d'ordre directement politique (à l'exception de la Belgique). Mais dans la structure informelle de la coopération, on trouve des projets qui datent de 1972 et qui n'ont jamais été évalués. Certains dépassent cette assertion. Les Allemands sont revenus quelque temps après leur départ pour voir comment évoluait le projet qu'ils avaient initié et lancé. Les hommes qu'ils avaient formés n'étaient plus en place et du projet il ne restait plus que des ruines.

La structure informelle impose de véritables barrières à toute coopération belge. En effet, c'est le Zaïre qui a des besoins et qui devrait énoncer des projets. Mais quand ceux-ci ne rencontrent pas les intérêts de la Belgique qui défendent les moyens, celle-ci les rejette. C'est alors qu'interviennent les arrangements et toute la structure informelle pour arranger les choses. Mais ces arrangements ne recouvrent que les intérêts particuliers de ceux qui les prennent. Cela peut durer longtemps, car toutes les actions menées dans le cadre des projets ne s'inscrivent dans aucune programmation. De tels arrangements conduisent à des situations difficiles à démentir; le projet doit, pour bien faire, fonctionner dans le cadre du service aux besoins auxquels il est censé répondre, mais les négociateurs peuvent en décider autrement, conformément à leurs intérêts et à ceux de leurs amis.

Vous comprendrez que dans ces circonstances, il n'existe pas de politique de coopération des départements de l'enseignement. Il ne peut pas y avoir non plus de planification. La coopération est une suite d'actions dont les objectifs

précis n'existent que de nom. Il s'ensuit qu'aucune évaluation sérieuse n'est pratiquée et ne peut se pratiquer. On a l'impression que ce qu'on appelle coopération revient à une vaste opération de « corruption » de tous ceux qui sont habilités à oeuvrer en son sein depuis longtemps.

Le projet SECOPE illustre bien mes propos. Une précision s'impose dès l'abord : le SECOPE n'est pas à proprement parler un projet mais le volet du projet 'Appui à l'administration du département de l'Enseignement primaire et secondaire'. Jusque là, il couvrait le contrôle et la paie des enseignants. Son action s'est étendue au contrôle des écoles et on parle maintenant de lui adjoindre l'évaluation, entendez par là, les examens d'Etat.

A l'origine, le projet 'Appui à l'administration de l'EPS' a été conçu et proposé par la Direction de la Coopération internationale. Il aurait été géré par nous et permis de la sorte à notre Direction de ne plus être le parent pauvre des services centraux. Lors de réunions préparatoires, la partie belge était tombée d'accord avec nous sur ce point. Mais lors des négociations au sommet, le président de la délégation zairoise a préféré que ce projet soit placé sous la tutelle de l'IGE. Par la suite, ce projet est devenu le SECOPE et se trouve logé au Cabinet du Commissaire d'Etat.

Le pouvoir donné au SECOPE est énorme, car il lui vient directement du chef du département qui en a fait son instrument d'administration directe des établissements scolaires. Il dispose de grands moyens : la contrepartie zairoise s'élèverait à 2.000.000 de zaires par an alors que les autres projets ne reçoivent que 7.000, 10.000, au maximum 20.000 zaires. Il ne rend de comptes qu'au Commissaire d'Etat et j'ai l'impression que notre Direction ne reçoit pas ses rapports. Il semblerait qu'il va s'étendre dans les régions, si ce n'est déjà fait.

Les problèmes posés par le SECOPE sont multiples. On peut les résumer comme suit. Son personnel est recruté parmi les inspecteurs dont la compétence en gestion du personnel enseignant et des finances n'est pas évidente. De plus, le fonctionnement de ce service empêche sur les attributions des autres directions au point que le personnel de ces dernières ne fait plus rien. Il échappe au suivi et à l'évaluation de notre Direction. Le SECOPE offre l'image parlante de la manière dont fonctionne la coopération dans notre secteur. Vous pouvez en juger par vous-même après nos échanges ».

Analyse sectorielle

troisième partie

Dans une deuxième partie, nous allons approfondir l'approche sectorielle et thématique. Successivement seront examinées l'agriculture, l'agriculture, les soins de santé, l'enseignement et finalement les ONG belges elles-mêmes. Nous aurons évidemment pu choisir d'autres secteurs comme l'industrie et les mines ou le rôle des Eglises. Mais, nous sommes limités conséquemment aux sujets qui sont importants pour le développement et pour lesquels il y a une intervention directe de la coopération belge.

Les dix contributions ont été écrites de divers points de vue par sept auteurs différents. Tous ont une compétence propre dans le domaine qu'ils traitent. Dans le choix de ces auteurs, nous avons été très sévères. Mais nous n'avons pas imposé de lignes directrices strictes. Nous avons voulu éviter de les faire entrer dans un cadre qui les aurait empêchés de travailler suivant leurs propres méthodes. Ils ont été informés de l'ensemble de la problématique du livre et des points jugés importants. Chaque auteur a abordé son thème avec son propre angle d'attaque, et ceci a donné lieu à une grande diversité de contributions. Inévitablement, cela a entraîné certains doubles emplois, mais généralement ces répétitions ont un sens parce que situées dans des contextes différents.

Il est assez remarquable de constater le degré élevé de concordance et de complémentarité des différents auteurs à propos de la situation du Zaïre et du rôle et de la qualité de la coopération belge. Peut-être la lecture en est-elle déprimante à certains moments, tant les auteurs sont sévères à propos des manquements de la coopération belge au Zaïre. Il est à souligner aussi que tous les auteurs estiment qu'il pourrait en être autrement. En d'autres mots, une plus grande responsabilité est attribuée ainsi au donateur belge. C'est en même temps, une bonne et une mauvaise chose. Il n'est pas agréable pour le public belge d'apprendre que la qualité de la coopération

belge est plutôt moyenne. Mais cela montre aussi qu'il pourrait en être autrement, même dans le difficile contexte zairois. Il en ressort qu'il semble difficile de travailler au Zaïre, mais qu'il y a en réalité un large espace pour arriver à une aide raisonnablement efficiente, si le donateur le veut vraiment.

Des dix contributions, quatre sont de la main du codéiteur **Jean-Claude Williams**. L'une d'elles, celle sur les infrastructures, constitue un chapitre à part entière. Les trois autres contributions, au sujet de l'aide belge à l'agriculture, à l'enseignement non universitaire et à l'enseignement universitaire, sont des brefs morceaux qui viennent compléter ou illustrer d'autres contributions.

Nous allons examiner ici brièvement les différentes contributions pour donner au lecteur l'occasion d'avoir dès le départ une vue d'ensemble sur la deuxième partie et dégager les grandes lignes de force des différentes interventions.

Jean-Claude Williams dans sa contribution sur *Les infrastructures au Zaïre* décrit dans une large fresque historique les faits et gestes du régime zairois à la fin des années 60 et durant les années 70. Des projets d'infrastructure de tous types, de grande ampleur, voire mégalomanes, ont vu le jour, qu'il s'agisse des télécommunications ou de centres hydro-électriques. Jean-Claude Williams montre le nombre élevé d'échecs de ces projets et combien ils pèsent lourdement aujourd'hui sur le Zaïre.

La coopération est parfois intervenue dans leur financement mais des prêts commerciaux sont surtout à la base de la plupart des opérations, avec toutes les conséquences que cela comporte pour le service ultérieur de la dette. C'était le temps où le Zaïre était financièrement crédible et où les grandes banques internationales étaient à la recherche de placements pour les nombreux dépôts qu'elles recevaient.

La Belgique ne semble pas, comme d'autres pays, avoir joué un rôle primordial dans cette abondance « infrastructurelle » comme d'autres pays. Ceci vaut aussi bien pour le secteur public (coopération au développement) que pour le secteur privé (financiers, fabricants). Ceci explique bien pourquoi aujourd'hui la Belgique, bien que premier donateur au Zaïre, n'en est que le quatrième créancier.

L'aide belge dans le domaine des infrastructures n'en est pas pour cela exempte de défauts. Jean-Claude Williams déplore les études de faisabilité inutiles et souvent coûteuses qui ont été financées par l'AGCD et exécutées

par des bureaux d'études belges. Beaucoup de critiques qui dans ce chapitre sont faites au système belge de coopération se retrouvent dans d'autres contributions. Ainsi est-il montré qu'une part considérable de l'aide aux infrastructures a été impartitalement pensée et préparée. La présence de trop nombreux coopérants coûteux et pas toujours compétents, faisant un travail où ils pourraient être remplacés par des Zairois, est une autre constatation qui reviendra dans d'autres analyses. Williams fait un certain nombre de suggestions aux autorités belges en vue d'améliorer leur travail. Une d'elles semble élémentaire, à savoir que les autorités belges devraient enfin évaluer leur rôle dans ce secteur de l'infrastructure (et en particulier de l'assistance technique coûteuse et pas toujours efficiente). Sur base d'une telle évaluation, on peut apporter les améliorations nécessaires pour le

Une l'agriculture soit en crise au Zaïre, tout le monde le sait. **Kazadi Fumata** décrit les faits qui sont à la base de cette situation et donne un certain nombre d'éléments explicatifs dans sa contribution *Mutations structurelles de l'agriculture et la question paysanne aujourd'hui au Zaïre*. Il approfondit les causes et celles-ci sont — et cela n'a rien de surprenant — très complexes. Mais l'auteur met bien en lumière quelques lignes de force. Il considère que la crise de l'agriculture zairoise doit être considérée principalement comme une crise de l'offre. La production ne suit pas les possibilités de la demande aussi bien interne qu'externe. Il faut remarquer que la crise se fait surtout sentir dans la partie commercialisée de la production. La population agricole retourne partiellement à une économie de subsistance et, plus le temps passe, moins elle produit pour le marché. C'est un choix forcé, qui représente cependant un coût énorme, aussi bien au niveau macro-économique qu'au niveau des paysans dont le bien-être matériel stagne ou chute. Les petits paysans sont pourtant la colonne vertébrale de l'agriculture zairoise qui à son tour est la colonne vertébrale de l'économie zairoise. Et pourtant, les petits paysans sont forcés d'une manière croissante à s'abstenir de produire plus pour le marché.

En raison de cela ne réside ni dans les possibilités techniques de l'agriculture zairoise ni dans les capacités ou motivations des paysans. Quand les circonstances sont favorables, la production agricole peut augmenter très vite. L'auteur cite des taux de croissance de 7 % pour la période 1968-70. L'auteur a une position nuancée à propos des actuelles mesures de redistribution introduites sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale.

Et une part, ces mesures sont positives pour l'agriculture, dans la mesure où

française et laide William complète les deux contributions précédentes par son analyse de *La coopération belge à l'agriculture et au développement rural*. Il trace un tableau chiffré de l'évolution de l'aide à l'agriculture jusqu'à l'année en fonction de la nouvelle coalition de « Martens VIII » au printemps 1988. Son court texte donne ainsi des matériaux complémentaires d'illustration et aussi une analyse qui se situe sur la même ligne critique que celle de Tollens.

Harry Van Halen est, avec son travail sur *Les soins de santé au Zaïre*, l'auteur qui a, de la politique menée au Zaïre, l'appréciation la plus positive. Il fait un plaidoyer vibrant et convaincant pour une politique basée sur les soins de santé primaires. Une telle orientation est médicalement pertinente, à la portée de tous, payable par le pays et renforce la capacité d'auto-organisation de la population. Intéressante et différente des autres textes, la contribution de cet auteur est particulièrement élogieuse sur une partie de points à l'égard de la politique menée par le Zaïre.

Le Zaïre était en tête du peloton dans l'application d'une politique de santé. Les « zones de santé locales » couvrent à l'heure actuelle une partie importante de la population. La conception générale et la mise en œuvre de cette politique sont également, pour l'auteur, suffisamment réussies pour servir de base à l'action des donateurs. Le problème, c'est que les donateurs dans leurs projets d'aide ont une tendance à faire une inversion de ce qui est nécessaire. Dans beaucoup de projets, c'est l'infrastructure trop lourde, avec trop de médicaments. De tels projets ne peuvent pas être repris par les Zaïrois et empêchent la mise sur pied d'une politique de santé cohérente. On n'est pas seulement implicitement renvoyé à l'AGCD mais aussi aux ONG qui tentent au surplus de mettre sur pied des systèmes parallèles et concurrents de soins de santé primaires.

Une telle critique à l'égard des ONG nous apparaît fondée dans un certain nombre de cas. Les ONG ont sans doute très souvent la tentation de vouloir découvrir à nouveau des choses déjà connues et souvent elles sont mal préparées à s'insérer dans des systèmes existants. L'auteur plaide entre autres pour plus de participation locale au coût du système de soins de santé : au lieu de mettre à la disposition du personnel belge et du matériel seulement, il vaudrait mieux intervenir financièrement pour permettre aux

elles créent un cadre macro-économique indispensable à la croissance économique; d'autre part, cela n'est pas suffisant pour faire croître rapidement l'agriculture. On retrouve la même position mutatis mutandis chez différents auteurs de cette deuxième partie.

Eric Tollens apporte une contribution sur *Le développement agricole et rural au Zaïre*. Il est aussi optimiste que Tshamala sur les potentialités techniques de l'agriculture au Zaïre. Même sans aucune nouvelle amélioration technique, le Zaïre peut nourrir ses 46 millions d'habitants en l'an 2000. Cette situation contraste fortement avec un certain nombre d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Même au Zaïre, il risque d'y avoir dans certaines régions une crise de sous-production et donc de sous-alimentation. Au Kivu, c'est déjà le cas à certains endroits.

Une des assertions fondamentales de Tollens, c'est que l'autorité ne remplit pas au Zaïre le minimum du rôle qu'on doit pouvoir attendre de l'Etat. Pour l'agriculture, cela signifie l'enseignement agricole, la recherche, l'information, le crédit, à côté des mesures économiques et sociales générales comme l'infrastructure et les soins de santé. Un assainissement macro-économique du type FMI-Banque mondiale est peut-être nécessaire mais il est loin d'être suffisant pour faire revivre l'agriculture.

Tollens décrit aussi les nombreuses faiblesses de la coopération belge dans le domaine de l'agriculture zaïroise, et il formule des suggestions concrètes pour l'améliorer. Il se plaint de la lourdeur et du caractère technocratique de l'AGCD dans son approche de l'agriculture et en cela se rapproche des constatations faites, chacun dans son domaine, par les différents auteurs de cette deuxième partie. La même chose peut être dite au sujet de l'absence de véritable dialogue avec le partenaire zaïrois. Tollens plaide pour qu'à l'avenir chaque projet agricole soit conçu à partir d'une vision de l'ensemble de la problématique agricole, et pour qu'une attention accrue soit accordée à l'appui d'une stratégie agricole et alimentaire au Zaïre.

Pour finir, l'auteur émet un certain nombre de réflexions sur le rôle des ONG (étrangères) dans l'agriculture zaïroise. D'une part, il loue les ONG pour leurs bons résultats et leur voir jouer, en même temps que le secteur privé, un grand rôle dans le développement de l'agriculture, mais d'autre part, il est vraiment sceptique sur la possibilité des ONG de mettre en route des projets économiquement rentables dans l'actuelle situation de crise économique et de concurrence internationale. L'auteur est manifestement plus optimiste à long terme qu'à moyen terme.

Zairois de couvrir les frais locaux de leur système de soins de santé. L'auteur plaide également pour que les bourses et les stages soient plus « locaux ».

Jean-Claude Michel a écrit la partie consacrée à *L'enseignement au Zaïre*. Lorsqu'on lit ce texte, immédiatement après celui de Van Balen, il en ressort qu'on a dans le secteur des soins de santé une idée relativement bonne de ce que doit être un système de soins de santé adapté à l'Afrique mais, que dans le secteur de l'enseignement, on semble tâtonner dans l'obscurité.

Au moment de l'indépendance, l'Etat zairois a hérité d'une pyramide de l'enseignement dont la base (l'enseignement primaire) a été construite, large et solide, mais dont la partie moyenne et supérieure était beaucoup plus faible. Le besoin de démocratisation et la poussée démographique ont entraîné une expansion accélérée de tout le réseau d'enseignement. Mais la situation économique des dernières années a provoqué une situation de crise profonde dans un secteur affaibli depuis longtemps, par un sacrifice de la qualité au bénéfice de la quantité.

Mais où sont donc maintenant les solutions? Comment peut-on d'une manière adéquate et correcte faire fonctionner un système d'enseignement secondaire s'il ne peut coûter que quelques centaines de FB par an? La même chose vaut pour l'enseignement primaire (qui en reçoit encore beaucoup moins) et pour l'enseignement supérieur (qui coûte beaucoup plus cher par étudiant). La recherche de nouvelles formes d'enseignement, aussi bien au niveau du contenu que de la forme, est d'une manière urgente à l'ordre du jour. Les donateurs ont, comme dans d'autres domaines, un rôle limité mais significatif à jouer. La Belgique, qui est en la matière le partenaire le plus important du Zaïre, devrait ici aussi travailler plus dans une perspective d'accompagnement et de soutien à une véritable politique scolaire, plutôt que de faire de la pure substitution. L'auteur note avec satisfaction qu'il y a une participation croissante des parents dans l'enseignement. Ils sont directement et fortement concernés dans le financement de l'enseignement car sans leur participation, la qualité de l'enseignement reculerait d'une manière considérable. Mais, au Zaïre, les parents commencent aussi à participer à la direction des écoles et ils deviennent plus exigeants sur ce point. Ceci donne certainement beaucoup d'espoir.

En complément suit une contribution de **Jean-Claude Willame**, intitulée *Le rôle de l'aide belge à l'enseignement général non universitaire*. Il explique l'échec du projet de l'assistance technique belge dans ce domaine. L'auteur reproche aux pouvoirs publics belges une absence de vision sur les années. À juste titre, il déplore le fait qu'il n'y ait pas d'évaluation ex-post. Willame souligne les résultats positifs rencontrés par certaines formes d'enseignement par radio (Radio Candip à Bunia) qui non seulement sont bien conçues mais encore apparaissent bien adaptées à la situation zairoise.

Michel Norro traite dans sa contribution de *La coopération universitaire*. Il est partisan d'une collaboration universitaire et il plaide pour que la responsabilité de gestion soit largement déléguée aux universités tant belges que belges. Le système d'assistance technique universitaire actuel n'est pas fort apprécié par l'auteur. Il le trouve trop bureaucratique et trop fermé et particulièrement fermé à l'encontre des universités zairoises dont il n'est pas tenu compte ni dans la sélection ni dans l'exécution; le manque de dialogue avec les autorités zairoises est aussi considéré par plusieurs auteurs de cette partie comme une des faiblesses de la coopération belge. La transmission du projet à la fin de leur exécution est rarement un succès. Il est évident que dans l'actuelle situation de crise du Zaïre, aussi bien au niveau économique qu'au niveau des finances publiques, les Belges doivent apprendre à mettre sur pied des projets réalistes susceptibles d'être repris par les Zairois.

L'auteur plaide donc pour impliquer plus les universités, tant zairoises que belges, dans la sélection mais surtout dans la gestion des projets. Il veut placer l'initiative chez elles et laisser l'AGCD et les Commissions mixtes gérer et choisir, pour remettre à nouveau l'exécution aux mains des universités concernées, avec naturellement un contrôle effectif de l'AGCD. Ici, on retrouve aussi une constante dans les critiques de la coopération belge de la part des auteurs de la deuxième partie : l'incapacité ou le refus d'une véritable délégation de la part de l'administration.

Jean-Claude Willame donne un certain nombre de chiffres et de concepts dans sa courte contribution au sujet de *La coopération universitaire en Belgique*. Il en ressort que la plus grande part de ce que la Belgique donne comme aide dans ce domaine n'est pas dépensé au Zaïre, mais en Belgique. Il s'agit évidemment des subsides aux universités belges pour des étudiants zairois qui y suivent des cours, et des stages et bourses d'études en Belgique

pour les étudiants zairois. L'auteur critique à nouveau et à juste titre l'absence de sérieuse évaluation ex-post dans ce domaine, qui permettrait de mettre la coopération universitaire future sur de meilleurs rails et d'éviter les erreurs du passé.

La dernière contribution de la deuxième partie est de la main de Robrecht Renard et a pour sujet *Les organisations non gouvernementales belges de développement et le Zaïre*. Le Zaïre est considéré par beaucoup d'ONG comme un pays très difficile, et même comme un pays où les ONG ne peuvent pas faire du travail utile. Pour d'autres ONG (et ce n'est pas par hasard que ce sont celles qui y travaillent depuis des années), le Zaïre est certes un pays difficile mais aussi un pays où un vaste champ d'action positive existe pour les ONG. L'auteur essaie de jeter un peu de clarté dans ce débat manichéen. Il remonte ainsi vers ce qui lui paraît être le noeud du problème du développement en Afrique en général et au Zaïre en particulier, et le rôle spécifique des ONG dans ce cadre.

Son raisonnement l'amène à préconiser une plus grande présence des ONG belges au Zaïre. En même temps, il montre la nécessité de s'adapter à la réalité changeante du développement, comme la zairianisation de l'église catholique, la naissance d'ONG locales non confessionnelles et la disponibilité de cadres locaux de plus en plus nombreux dans ce pays. Les ONG belges doivent de plus en plus se spécialiser dans un rôle d'intermédiaire, ce qui signifie soutenir des ONG locales plutôt que de réaliser elles-mêmes des projets. Pour finir, Robrecht Renard fait des remarques critiques sur le système de cofinancement des autorités belges. Bien conçu au moment de sa mise sur pied en 1976, le système doit dans la réalité modifiée de 1988 être changé d'urgence. Ici encore, l'importance d'une réflexion sur la politique de développement, basée sur des évaluations régulières du passé et débouchant sur une modification des méthodes de travail de l'AGCD, est évidente.

Les infrastructures au Zaïre

Etat de la question

Depuis la fin des années 60, le Zaïre a consacré des moyens considérables au développement et à la modernisation des infrastructures tant productives que non productives. La quasi-totalité des dépenses dans ce domaine ont été converties, surtout depuis le début des années 70, par des prêts financiers étrangers (gouvernements, organisations internationales, banques et entreprises privées). Début 1983, les infrastructures représentent 49,8 % de la dette publique extérieure du Zaïre et 38 % de l'encours de cette dette (intérêts non compris).

Tableau 20.

Etat du Zaïre dans le secteur infrastructure (1983)

Engagements		Encours	
Etat aux org. internationales	385.210,5	198.920,8	
Etat aux gouvernements	648.296,3	542.848,0	
Etat aux banques	675.364,2	513.516,4	
Etat aux sociétés privées	424.479,7	265.197,4	
Total	2.133.350,7	1.058.282,6	
Etat totale du Zaïre	4.281.612,8	2.782.255,5	

Source : OCEDEP, Rapport annuel, 1982.

En des problèmes les plus sérieux auquel des organismes de transport comme l'ONATRA et la SNCZ sont confrontés est la question des dépenses tarifaires qui, selon les experts de la Banque mondiale, « ne sont pas fondées sur les coûts de transport effectifs et continuent à subventionner les exportations de produits miniers ». A ceci s'ajoute la détérioration constante de la situation économique depuis 1978, laquelle entraîne une diminution du trafic. Aujourd'hui, celui-ci est pratiquement le même qu'à la fin des années 60 et inférieur d'environ 25 % à celui du milieu des années 70. Enfin, si des efforts ont été entrepris dans le domaine de la gestion des infrastructures, l'ONATRA et surtout la SNCZ sont encore parmi les entreprises publiques, celles où les carences sont les plus manifestes⁵.

Au total, l'état et la politique de développement des infrastructures au Zaïre contribuent à l'économiquement rentable et il n'est pas sûr que les infrastructures soient fondamentalement changées de ce point de vue. Comme le remarque Benoît Verhaegen, « il est encore difficile, aujourd'hui, au Zaïre, d'obtenir des uns de déboites spectaculaires, de tenir un raisonnement de stricte comptabilité ou plus généralement de rapports entre les objectifs, les fonctions, les moyens d'une part, les coûts, les moyens, les inputs d'autre part. A l'instar de nouveau riche ou de décolonisé pour qui rien n'est trop beau, ni trop coûteux, ni trop grand lorsqu'il s'agit d'effacer un passé de pauvreté et de décolonisation, s'ajoute au Zaïre la prédominance du calcul technologique sur le calcul économique. Aux yeux des dirigeants et des universitaires zairais, les arguments d'ordre technique sont revêtus d'un prestige d'objectivité qui les rend inattaquables tandis que les raisonnements économiques qu'on leur oppose sont suspects de néo-colonialisme »⁶.

Enfin un décompte précis dans le temps de l'aide belge dans le secteur des infrastructures au Zaïre n'est guère facile. Les séries statistiques manquent jusqu'au début des années 80 et l'administration de la coopération en est restée à une phase de rodage au niveau de l'informatisation des données. Si l'on se base sur les chiffres disponibles depuis 1981, les projets d'infrastructures représentent en moyenne 13 à 14 % par an (soit 250 à 350 millions de dollars) du total des projets bilatéraux. Les aides au titre du secteur d'infrastructures (énergie, eau, transports et communications) se situent en troisième position après l'enseignement (51 %) et la santé (17 %).

Dans le domaine des télécommunications, le Zaïre opta également pour des réalisations gigantesques, exaltant le prestige de la « nation zairoise authentique » : 74 % des dépenses en devises dans ce secteur furent consacrées à deux mégaprojets :

— La construction par le consortium français Thomson-CSF du complexe monumental de la « Cité de la Voix du Zaïre » à Kinshasa, disposant de la technologie la plus récente et dont le coût total atteint 600 millions de FF. « Surdimensionnée, suréquipée et techniquement sophistiquée, la Voix du Zaïre ne fonctionnait plus qu'à 20 % de sa capacité un an après sa mise en route »⁷.

— Le doublement d'un réseau hertzien, qui cessa rapidement de fonctionner à défaut d'entretien et de surveillance, par un système intégré de communication par satellite relayé par treize stations terrestres de captage. Entreprises également par le consortium Thomson-CSF, à l'aide d'une technologie de pointe qui devait être adoptée plus tard par de nombreux pays industrialisés, une partie de ces stations tombèrent tout aussi rapidement en panne. Les autres ne continuèrent à fonctionner qu'après la conclusion d'un coûteux contrat de maintenance⁸.

Les investissements dans le domaine des chemins de fer, des voies fluviales et des ports sont quant à eux plus récents (1978). Dans ce secteur, il n'y a eu comme ailleurs de réalisations technologiques spectaculaires. Le plus grand projet mis en route depuis 1978-80 est le plan de modernisation de l'ONATRA (Office national des transports du Zaïre) dont le coût total pour la période 1978-1983 était estimé à quelque 360 millions de dollars (87 pour la voie de chemin de fer Kinshasa-Matadi qu'il était prévu d'électrifier pour un coût de 47 millions de dollars). Dans leur analyse du plan, les experts de la Banque mondiale ne se montraient pas très certains que le plan répondait adéquatement aux contraintes majeures et immédiates qui existaient au Zaïre en matière de transport. Trois questions restaient selon eux sans réponse : dans quelle mesure les investissements proposés réussiraient-ils à prévenir une aggravation de la très faible capacité effective de transport sur la « voie nationale » ?⁹ Ces investissements donneront-ils lieu à une amélioration immédiate de cette capacité ? Répondront-ils à la demande existante ? La Banque se montrait également très réservée sur le projet d'électrification de la voie ferrée, projet qu'elle estimait « prématuré et marginal ».

Toutefois, le montant des aides à l'infrastructure est sous-évalué dans la mesure où il ne tient pas compte des engagements annuels pris dans le cadre des prêts d'Etat à Etat⁷. Ces prêts, mixés aujourd'hui avec des crédits commerciaux à taux d'intérêt modéré (5 % environ), sont encore en progression marquée depuis 1980 et portent pratiquement tous sur des achats en Belgique d'équipements de transport, de télécommunication et de matériel électrique.

Projets financés par la coopération bilatérale belge entre 1981 et 1984

Tableau 22.

(En millions de FB)

Secteurs	1981	1982	1983	1984	Total 1981-1984
Org. adm. coop.	26,5	74,6	80,0	77,4	258,5
Adm. publique et Plan "Public utilities"	43,1	127,1	120,0	80,6	370,8
Energie	1,1	1,4	1,3	1,4	5,2
Eau potable	12,4	29,0	33,6	47,6	122,6
Transport et commun.	2,5	22,0	27,1	26,8	73,4
Agriculture	342,8	352,6	377,5	247,0	1.319,9
Industrie	115,0	198,1	167,9	161,5	642,5
Enseignement	7,3	2,5	4,7	8,1	22,5
Secteur de services divers	423,6	1.649,8	1.863,2	1.620,2	5.556,8
Banque de développement	10,3	20,4	21,8	18,7	71,2
Santé publique	7,8	7,6	4,3	3,5	23,2
Secteur social	213,3	461,0	470,5	500,9	1.645,7
Pluri-sectorielle	55,0	40,5	49,9	39,2	185,4
Totaux	1.290,9	2.998,6	3.234,6	2.855,5	10.379,6

Source : AGCD. Pour la période précédant 1981, la répartition des montants n'est pas disponible.

Comparativement aux autres bailleurs de fonds, la Belgique n'a eu qu'une présence discrète dans les grands safaris technologiques au Zaïre. Les firmes privées, à quelques exceptions près, ont le plus souvent agi comme sous-traitants de grands projets d'infrastructure (pont de Matadi, Inga, ...). En ce qui concerne plus précisément les transports, les autorités belges ont

interféré appuyé, par le biais du financement d'études de faisabilité, certaines réalisations dont l'opportunité s'avéra fort contestable par la suite. On songe ici au financement des études relatives à l'édification du port en eau profonde de Banana entre 1971 et 1978 (parfois en collaboration avec la coopération française) et à celui sur l'électrification de la ligne ferroviaire Kinshasa-Matadi. Le premier de ces projets a été fort opportunément mis en veilleuse, mais la coopération belge continue de financer des études de faisabilité de la ligne de haute tension Inga-Banana qui ne se justifie guère pour l'instant. Quant au second, il a été abandonné (provisoirement?) sous la pression de la Banque mondiale qui l'a jugé prématuré et trop coûteux dans le contexte du délabrement des finances publiques zairoises.

Tableau 23.

Prêts d'Etat à Etat pour des réalisations d'infrastructures (1976-1986)

Année	Montants (en millions de FB)
1976	100
1977	100
1978	200
1979	250
1980	280
1981	400
1982	75
1983	475
1984	400
1985	600
1986	1.000 (crédits commerciaux inclus)

(Les montants constituent des engagements et non des sommes effectivement dépensées.)

Source : (nombre des Représentants, Questions et Réponses au ministre des Finances.)

(Entre les aides financières et les interventions dans le domaine des études de faisabilité, la coopération belge met également à la disposition du Zaïre un personnel technique qualifié dans le domaine du transport et de l'énergie électrique. Depuis 1977-78, cette assistance a surtout été accordée aux deux

Tableau 24. Principaux engagements belges en matière d'infrastructure (assistance technique et formation) 1984-1985

Projets	1984		1985	
	Engagements	Paievements	Engagements	Paievements

Projets	1984		1985	
	Engagements	Paievements	Engagements	Paievements
II Formation et stages				
Régie des voies nationales RVA	120.000	—	402.000	270.000
1 stages				
fonctie nationale d'électricité SNEL	—	—	368.600	68.660
1 stages				
Office national des transports du Zaïre ONATRA	190.000	—	—	—
1 stages				
Office national des chemins de fer Zaïrois SNCZ	143.000	—	2.855.500	2.712.500
1 stage				
Compagnie maritime Zairoise	349.840	—	—	—
1 stages				
Régie des voies maritimes RVM	—	—	140.000	—
Assistance technique				
RVM	7.637.493	7.543.000	17.094.493	16.201.382
RNCZ	19.000.000	—	19.000.000	7.118.368
ONATRA	234.000.000	34.252.436	200.057.286	88.535.952
RNCZ	129.000.000	—	129.000.000	53.388.859
ONATRA et SNCZ	146.225.086	96.511.458	49.713.628	429.233
SNEL	13.800.000	10.794.663	30.300.000	12.345.903

Source: Fonds de la coopération au développement, Rapport moral, 1984 et 1985.

grands parastataux des transports, l'ONATRA et la SNCZ, dont la gestion et la direction générale a été confiée à des ressortissants belges. Cette mise à disposition s'est réalisée par la formule de sous-traitance, la coopération confiant à une asbl mixte, TRANSURB CONSULT, la tâche du recrutement des agents belges qui sont à l'heure actuelle au nombre de 54 (contre 85 en 1978) et dont le contrat vient d'être reconduit jusqu'en 1989. Dans le cas de l'ONATRA, la « reprise en mains par la Belgique » s'est accompagnée d'un plan de modernisation très ambitieux et sans doute pas assez opérationnel dans le moyen terme. En ce qui concerne la SNCZ, les gestionnaires et les assistants techniques belges n'ont pas réussi à empêcher la dégradation de la situation que les experts de la Banque mondiale qualifient d'alarmante pour l'instant. En tout état de cause, alors que ce type d'action est engagé depuis huit ans, aucune évaluation n'a été entreprise sur son efficacité, son impact et les réorientations possibles. Selon le secrétaire d'Etat à la Coopération de l'époque, une mission d'évaluation du secteur était programmée pour le début 1987 et devait « s'inscrire dans le cadre d'une réadaptation globale des actions en faveur du Zaïre »⁸. Ce type d'évaluation paraît d'autant plus indiqué que chaque expert-technicien belge mis à la disposition du Zaïre coûte environ 6 millions de FB par an à la Belgique.

La même remarque s'applique pour l'assistance technique à la SNEL (Société nationale d'électricité) dans le cadre d'Inga II. Ici, les techniciens belges furent recrutés, pour le compte de la coopération belge, par la firme qui avait fourni les turbines, les ACEC. Entre fin 1982 et fin 1984, deux ingénieurs belges de cette firme furent affectés à la centrale d'Inga II. A partir de la fin 1984, ils furent remplacés par cinq experts dits « de haut niveau » recrutés par la firme TRACTEBEL. La prolongation de ce type d'assistance se justifiera cependant de moins en moins eu égard au nombre de techniciens et ingénieurs zairois travaillant à la SNEL (plus de cent). Dernière action soutenue par la coopération belge en matière d'infrastructure : l'octroi de bourses de stages collectif ou individualisé à l'ONATRA, à la SNCZ, à la Régie des voies fluviales et maritimes (RVF et RVM) et à la Compagnie maritime zairoise (CMZ). Les programmes de formation ont été mis au point par des organismes spécialisés (APEC et CMB pour le transport maritime; IFT pour les voies fluviales et les chemins de fer). Cette formule est encore organisée de manière empirique : les stages ont un caractère souvent général et théorique, la partie pratique se réduisant à des

visites accompagnées, tandis que le suivi des stagiaires est épisodique une fois que ceux-ci sont rentrés au pays. Il existe enfin une disproportion importante entre les montants consacrés à l'assistance technique belge classique (envoi de techniciens belges) et ceux affectés aux programmes de formation destinés précisément à se distancer d'une coopération de simple substitution.

(Tableau 24)

Propositions pour le moyen terme

« La plupart des efforts qui s'imposent (au Zaïre) devraient porter sur la remise en état de l'infrastructure matérielle (routes, chemins de fer, ports, télécommunications et énergie) et la mise en valeur des ressources hu-

maines ».
Tel est le message qui a été, une fois de plus, délivré en mars 1986 par la Banque mondiale aux bailleurs de fonds lors de la dernière réunion du Groupe consultatif pour le Zaïre, message auquel il serait difficile de ne pas souscrire.
Dans la mesure où la Belgique se déclare prête à coordonner ses efforts propres avec ce principe (et avec le programme d'ajustement structurel qui y est lié), les conséquences suivantes devraient en découler.

Premièrement, il devrait être entendu que tout nouvel investissement qui ne serait pas lié à une réhabilitation d'infrastructures existantes ne devrait pas être encouragé. A cet égard, la coopération belge devrait s'interdire de financer toute « étude de faisabilité » qui implique le lancement de projets nouveaux. On a trop souvent constaté dans le passé que de telles études, dans lesquelles prévalaient des considérations purement techniques, n'ont guère pris en compte le contexte socio-économique du Zaïre et ont parfois été commanditées pour justifier auprès des bailleurs de fonds étrangers (banquiers, coopérations nationales, ...) la faisabilité d'investissements qui avaient déjà été décidés au niveau politique et qui se révéleront être des catastrophes. Il conviendra ici de résister à des tentations de court terme (vente de nos équipements) qui, à moyen et à long terme, risquent d'accroître les déséquilibres financiers existants.

Enfin, la pratique des quasi-dons ou des financements à condition « douces » (prêts d'Etat à Etat ou prêts du Fonds de la coopération au développement) doit être revue, particulièrement dans les sous-secteurs où (grands bailleurs de fonds intervenant pour livrer leurs propres biens d'équipement) les prix parfois sur-facturés comme on a pu le constater avec les prêts d'Etat à Etat belges). En ce qui concerne les transports publics par exemple (ONATRA et SNCZ), on se trouve devant un matériel entièrement disparaté acquis par le biais de financements étatiques et dont la maintenance et de gestion de stock digne de ce nom. La Belgique se devrait d'encourager ici tout ce qui mène à une meilleure cohérence dans le domaine des achats effectués à l'aide des prêts d'Etat. Elle devrait, pour ce faire, entretenir des relations suivies avec un organisme tel que la BRITRAD, chargée depuis mai 1985 de superviser les commandes de fournitures des cinq grandes entreprises parastatales zaïroises (Gécamines, ONATRA, SNEL, Régideso et SNCZ).

Enfin, un bilan approfondi de l'assistance technique belge, particulièrement dans le domaine de la formation, devrait être rapidement dressé par l'AGCD. On songe ici en particulier aux contrats de sous-traitance passés entre l'administration et des organismes comme TRAN-TECH CONSULT, TRACTEBEL, ... Il est de plus en plus évident que, dans le domaine des infrastructures comme dans d'autres domaines, le développement des ressources humaines locales devra être préféré aux formations coûteuses et répétitives d'assistance technique de substitution. Ceci suppose une accélération de la formation de responsables et de cadres techniques zairois de même que — et surtout — la constitution sur place d'une structure d'accueil solide qui puisse prendre ultérieurement le relais d'une formation se déroulant à l'étranger, donc dans un contexte national très différent.

Enfin au-delà de ces propositions ponctuelles, on doit se poser la question de l'orientation générale de la politique de transport poursuivie par le Zaïre et de son rôle dans le développement du pays. On ne peut pas se contenter de faire des propositions ponctuelles, on doit se poser la question de l'orientation générale de la politique de transport poursuivie par le Zaïre et de son rôle dans le développement du pays. On ne peut pas se contenter de faire des propositions ponctuelles, on doit se poser la question de l'orientation générale de la politique de transport poursuivie par le Zaïre et de son rôle dans le développement du pays.

consommation pour les grands centres (surtout Kinshasa). L'obsession pour la voie nationale depuis 1978 a fait perdre de vue tout ce qui pourrait améliorer le sort de la paysannerie de l'intérieur. A cet égard, la colonne vertébrale du Zaïre n'est pas tant la voie nationale elle-même que ces dizaines de routes et affluents d'intérêt local qui ont cessé d'être entretenus, non par manque de moyens, mais d'abord par absence de volonté politique. On nous permettra ici une longue citation d'un ingénieur belge spécialiste des transports au Zaïre : « Les projets en cours d'étude et d'exécution sont une excellente affaire pour les pays industrialisés. Personnellement, nous n'y verrions pas d'inconvénient si parallèlement on développait les moyens de communication intérieurs du pays, de façon à acheminer les vivres des zones rurales vers les centres urbains et à assurer les échanges interrégionaux et internationaux entre pays africains. Mais on est loin du compte à l'heure actuelle. Au lieu d'exploiter au maximum les voies d'eau dont la nature a abondamment doté l'Afrique centrale, on les laisse à l'abandon et on cherche à créer des chemins de fer doublant les rivières navigables comme le Kasai dont le balisage est quasi à l'abandon. Ou bien on court-circuite par la route asphaltée Kinshasa-Kikwit les affluents du Kasai, sans organiser des services d'entretien routier... Actuellement, trop d'experts sont attachés à de grands projets comme la voie nationale et circulent entre les grands centres sans connaître les problèmes réels de la population africaine qui souffre de la faim à l'intérieur du pays. Pour les grands centres, on importe des vivres, pas pour les petits centres de l'intérieur »⁹.

Et l'auteur de conclure qu'en fait c'est le développement de la production locale qui conditionne tout programme d'infrastructure. Ce dernier doit pouvoir utiliser d'abord les ressources locales et/ou les réhabiliter : remise en ordre des affluents, rétablissement d'un balisage minimum, entretien des routes par un revêtement amélioré en matériaux du pays, création d'équipes locales d'entretien, ...

Bref, on trouve ici l'occasion de prendre au mot un des souhaits majeurs des autorités zairoises tel qu'exprimé dans le plan quinquennal zairois 1986-1990, à savoir la décentralisation et la régionalisation comme politique de développement économique¹⁰.

⁹ Voir l'ouvrage d'Inga, voir Jean-Claude Williams, Zaïre : l'époque d'Inga. Chronique d'une économie industrielle, Paris, Editions l'Harmattan, 1986.

¹⁰ Voir par exemple, Henoit, Les safaris technologiques au Zaïre, in Gaspillages technologiques, Chronique Africaine, n° 18, juin 1985, p. 80.

¹¹ La voie nationale est le système eau-rail-route qui relie le Shaba et le port de Matadi. Ce système comporte de nombreuses ruptures de charge et exige une gestion rigoureuse.

¹² On nous permettra ici une longue citation d'un ingénieur belge spécialiste des transports au Zaïre : « Les projets en cours d'étude et d'exécution sont une excellente affaire pour les pays industrialisés. Personnellement, nous n'y verrions pas d'inconvénient si parallèlement on développait les moyens de communication intérieurs du pays, de façon à acheminer les vivres des zones rurales vers les centres urbains et à assurer les échanges interrégionaux et internationaux entre pays africains. Mais on est loin du compte à l'heure actuelle. Au lieu d'exploiter au maximum les voies d'eau dont la nature a abondamment doté l'Afrique centrale, on les laisse à l'abandon et on cherche à créer des chemins de fer doublant les rivières navigables comme le Kasai dont le balisage est quasi à l'abandon. Ou bien on court-circuite par la route asphaltée Kinshasa-Kikwit les affluents du Kasai, sans organiser des services d'entretien routier... Actuellement, trop d'experts sont attachés à de grands projets comme la voie nationale et circulent entre les grands centres sans connaître les problèmes réels de la population africaine qui souffre de la faim à l'intérieur du pays. Pour les grands centres, on importe des vivres, pas pour les petits centres de l'intérieur ».

¹³ Voir le rapport d'activité à l'intention du Groupe consultatif pour le Zaïre, Paris, 21-22 avril 1983.

¹⁴ Voir par exemple, Henoit, Technologie et développement. Que faire au Zaïre? Les Cahiers du Centre de Recherches Industrielles, n° 4, juillet 1983, p. 20.

¹⁵ Les prêts à l'Etat sont des crédits à condition 'doux' (0 % d'intérêt en moyenne) que les prêts d'Etat à l'Etat belge consentent aux pays en développement pour autant que ces derniers s'engagent à acheter des produits belges. La décision d'octroi de ces prêts, qui sont pris par le ministre des Finances, est soumise à l'approbation du CMEF, comité au sein duquel la coopération belge est représentée.

¹⁶ Voir par exemple, M. Alvoet, 20.10.1986.

¹⁷ Voir A. J. Considérations relatives à la voie nationale, mimeo, pp. 14-15.

¹⁸ Voir à ce sujet Département du Plan, Projet du premier plan quinquennal 1986-1990, Bruxelles, p. 7.

Kazadi Tshamala

Mutations structurelles de l'agriculture et la question paysanne au Zaïre

L'objectif de cet article est double. Nous voulons d'abord montrer que l'agriculture zaïroise est actuellement en crise profonde. Nous voulons ensuite plaider pour la nécessité d'un appui à la dynamisation de l'initiative productive paysanne. Sans cet appui, cette dernière ne pourrait s'opérer que dans des limites trop étroites, inscrites dans les rapports de force aujourd'hui à l'oeuvre.

Nous structurons ainsi notre réflexion autour de trois points : la crise agraire actuelle, ses manifestations et sa nature; les principales mutations structurelles et les structures agraires actuelles et la question paysanne.

La crise agraire au Zaïre post-colonial est une réalité si patente qu'elle nous semble constituer le véritable talon d'Achille de son économie.

Parmi ses principales manifestations, nous soulignerons particulièrement l'insuffisance de la production et de l'offre alimentaire par rapport à la demande et aux besoins en forte expansion, la réduction de la contribution de l'agriculture au PIB, aux recettes en devises et à l'emploi salarié, les importations agricoles pour l'alimentation de la population, la pauvreté et l'exode rural.

La crise actuelle et ses principales manifestations

Cinq tendances caractéristiques nous semblent révéler sans équivoque la réalité de la crise agraire grave que traverse le Zaïre depuis son indépendance.

La première de ces tendances est l'évolution insuffisante de la production et de l'offre globale de l'ensemble de l'agriculture par rapport à la demande et aux besoins.

L'inefficacité de la production et de l'offre agricole ne s'est pas

manifestée d'une manière uniforme tout au long des 26 années post-coloniales. Le mouvement de la production agricole a en fait traversé trois phases : une période d'effondrement de la production allant de 1960 à 1966, coïncidant avec la crise du pouvoir d'Etat et de troubles socio-politiques sur la plus grande partie du territoire. Cet effondrement de la production est tel qu'en 1967, on estimait que son volume avait diminué d'environ 40 %. On sait que, pendant cette période, la croissance annuelle moyenne de l'agriculture camerounaise (la moins mal connue) était de -5,7 % ! Cet effondrement de l'agriculture se constate aussi alors par la chute de l'emploi qu'elle assurait. Ainsi le volume global de l'emploi agricole (comprenant les Africains salariés, les expatriés salariés et les travailleurs dits libres) en 1967 accusa une diminution de 65 % par rapport à 1958. Mais cet effondrement de l'emploi frappe surtout la catégorie de travailleurs dits libres. Ceux-ci sont des paysans qui, au terme d'un accord conclu avec des entreprises agro-industrielles, sont tenus de fournir un quota minimum de produits agricoles à ces dernières sous la supervision de l'Etat (surtout le coton, les produits du palmier et l'areca-punga). Cela explique sans doute pourquoi les cultures dans lesquelles ces travailleurs dits libres jouaient le rôle le plus important ont connu une diminution plus forte que celle des autres (produits du palmier et le coton). Depuis, toutes les données disponibles qui permettent une approximation grossière suggèrent toutes le déclin continu de l'emploi agricole. Après la chute brutale de 1960-1966, une autre chute brutale est intervenue peu après les mesures de zairianisation et de nationalisation des années 1973-1974. Entre 1968 et 1974, la production agricole a été relancée. En accroissement sensible de la production s'est ensuivi, même s'il s'est fait à des vitesses différentes selon les diverses branches de l'agriculture. On estime que pour les années les plus prospères de cette période, c'est-à-dire de 1968 à 1970, le taux global de croissance annuelle de l'agriculture aurait été de 7 %.

Depuis 1975, les taux de croissance se sont fortement réduits et sont devenus ainsi inférieurs à ceux de la population. De 1975 à 1981, l'agriculture aurait connu un taux moyen de croissance annuelle de 1,2 %, c'est-à-dire un taux de -1,6 % par habitant ! De 1981 à 1984, la croissance moyenne aurait été de 2 %, c'est-à-dire finalement un taux de -0,8 % par habitant.

En conclusion, on peut dire que la production agricole au Zaïre est en crise profonde et que l'offre agricole ne s'est pas manifestée d'une manière uniforme tout au long des 26 années post-coloniales.

La seconde tendance est l'insuffisance de la production et de l'offre alimentaire, ayant comme conséquence la présence sur une large échelle de la sous-alimentation et des importations de vivres de l'étranger.

Le mouvement de la production et de l'offre alimentaire locales a suivi le profil en trois phases comme nous l'avons dit plus haut. Mais son ampleur a été différente de celles des autres branches de l'agriculture et en particulier de celle de l'agriculture d'exportation. Ainsi, on estime que la chute globale de l'agriculture vivrière de 1960 à 66 a été freinée par l'accroissement de la production commercialisée du Bas-Zaïre qui se serait accrue de plus de trois fois, selon les enquêtes de l'Institut de recherches économiques de l'Université de Kinshasa.

La reprise amorcée à partir de 1968 est beaucoup plus vigoureuse que celle de l'agriculture d'exportation. Le niveau de la production de 1974 se situe à l'indice 160 par rapport à 1958, alors que la production d'exportation n'atteignait que l'indice 80. Mais le ralentissement intervenu peu après aurait ramené le taux moyen de croissance annuelle de la décennie 1970 à 1,3 %, soit un taux négatif par habitant de -1,4 %²¹.

Les taux de croissance faibles de la période qui a suivi, bien que supérieurs à ceux de l'agriculture d'exportation, ont porté l'indice de la production vivrière commercialisée à 146,1 en 1984 par rapport à 1970. Ces taux ont rarement dépassé 2 % par an. Mais il faut noter que l'agriculture vivrière non commercialisée s'est dans l'ensemble adaptée à l'évolution de la population rurale en s'accroissant à des taux d'environ 2 %. Mais comme dans l'ensemble, la production vivrière s'accroît beaucoup moins vite que la population (en particulier celle des centres urbains qui s'accroît à un taux proche de 8 % par an), le déficit qui en résulte explique le recours aux importations alimentaires, aussi bien à titre de l'aide qu'à titre onéreux. Notons qu'avant 1960, le Zaïre était exportateur de produits vivriers (ce qui ne veut pas dire que l'ensemble de sa population était bien nourrie).

Au chapitre des importations, il faut savoir que le Zaïre ne se suffit qu'en ce qui concerne sa principale culture vivrière qui est le manioc. Il accuse un fort déficit en maïs, riz, sucre, viande, blé, ... que les importations — bien que parmi les plus fortes d'Afrique — n'ont pas épongé. Ces importations se sont fortement accrues surtout pendant les périodes de 1960-1966 et de 1975 à 1980. Elles ont diminué pendant les périodes de 1968-1974 et depuis 1981. Entre 1967 et 1984, la part des importations alimentaires dans l'ensemble des biens de consommation importés variait entre 58 % et 120 % ! Pour les années 1973, 1974 et 1975, la valeur des importations agricoles dépasse celle

des exportations agricoles rendant ainsi la balance négative (suivant les rapports de la Banque du Zaïre). La plus grande partie des importations est constituée de céréales (blé, maïs, riz), de viande et de poisson.

La troisième tendance est l'effondrement de l'agriculture d'exportation qui a fortement réduit la part de l'agriculture dans les recettes en devises. En termes de croissance de la production et de l'offre, cet effondrement est beaucoup plus fort que celui des cultures vivrières et ses indicateurs — malgré la persistance de la fraude — semblent plus précis et moins ambigus. En 1966, l'indice en tonnage de la production ne représentait plus que 54 % par rapport à 1959 ! Les produits les plus touchés alors étant ceux qui relevaient le plus de la paysannerie et du colonat. Ce sont dans l'ordre, les bananes, le coton, le bois et les produits du palmier qui ne sont respectivement plus qu'à l'indice 23 %, 38 %, 52 % et 58 % en 1966 par rapport à 1958. La production des grandes entreprises — bien que sur une aire de culture plus réduite — résiste à l'effondrement.

Entre 1968 et 1974, le volume des exportations remonte à l'indice 80 par rapport à 1958.

Entre 1973 et 1985, le volume global de la production d'exportation n'a fait que baisser. C'est ainsi que par rapport à 1970, l'indice du volume de la production atteint 71 en 1975, 79 en 1979, 63 en 1981, 68 en 1984 et 66 en 1985. Depuis les années 1970, la contraction de la production concerne tous les produits, à l'exception du café, dont le mouvement ascendant global — ment, évolue tout de même en dents de scie, en relation avec la dynamique de la fraude en faveur (en 1976) ou en défaveur du Zaïre liée à l'évolution comparée des prix au Zaïre et dans les pays voisins de l'Est.

En outre, qu'actuellement, moins de la moitié des produits exportés au cours de la dernière décennie coloniale figure encore au tableau des exportations agricoles. Les produits comme les bananes, le coton et pratiquement l'huile de palme sont parmi les produits qui ont disparu des exportations. Leur structure aussi s'est fortement modifiée. La quasi-départion de l'huile de palme — qui avec les autres produits du palmier venait en tête des exportations agricoles en valeur — a laissé la place au café qui maintenant représente environ 70 % des exportations agricoles en valeur. Et si en 1958, la contribution de l'agriculture aux recettes en devises est passée à 16,4 % en 1966; elle a oscillé entre 14 % et 16 % de 1966 à 1972, remonte à 20 % en 1976 et 29,6 % en 1977 (boom du café) et oscille entre

d'exportation que les cultures destinées au marché intérieur. Parmi ces cultures d'exportation, les sous-secteurs dévolus à la paysannerie (principalement le coton et les noix de palme ...) et naguère au colonat (à l'exception du café) sont les plus touchés. Cependant, depuis les années 1970, même les grandes entreprises voient baisser d'année en année leur production d'exportation (les cas typiques sont les produits du palmier et le caoutchouc). C'est aussi une crise agraire qui se situe dans un contexte de crise économique générale.

Comment en sommes-nous arrivés à cette crise ?

Les principales mutations structurelles de l'agriculture

Il nous semble que les mutations structurelles qui ont émaillé l'histoire de l'agriculture zairoise ont été d'abord tributaires des contradictions de l'héritage colonial, ensuite de nouveaux modes de mobilisation et d'utilisation du surplus économique, et en particulier, du surplus agricole, initiés par de nouvelles élites en charge de l'appareil d'Etat et de certains pans de l'économie. Nous allons donc brosser à gros traits ces différentes mutations structurelles, de l'héritage colonial et de la période post-coloniale.

Le legs colonial

Structuralement, le secteur agricole pouvait être scindé en trois composantes. L'agriculture d'exportation, pour l'essentiel aux mains des étrangers, l'agriculture d'exportation du type contractuel, destinée à des paysans appelés « travailleurs libres », fournissant principalement le coton, près des deux-tiers des régimes de palme, les fibres uraniques. Cette agriculture doit le respect du contrat par les paysans étant garanti par la contrainte étatique était également en plein essor dans la dernière décennie. C'était sans doute l'agriculture la plus « encadrée » parmi les cultures dites obligatoires.

Et enfin, l'agriculture paysanne vivrière destinée à l'autosubsistance et au marché intérieur, qui était en crise, puisque progressant pour la majeure partie de la dernière décennie à des taux inférieurs à ceux de l'accroissement démographique.

9 % et 14,4 % entre 1979 et 1984; cette dernière année, elle est de 13,6 %. Toutes les données disponibles montrent que cette réduction est davantage due à la réduction des qualités exportées qu'à la détérioration des cours ou à l'augmentation des quantités des exportations minières.

La quatrième tendance est la pauvreté et l'exode ruraux qui réduisent fortement les capacités de production mobilisables dans le secteur agricole. L'ampleur de l'exode rural est sans doute une des explications de la première place qu'occupe le Zaïre dans le taux de croissance urbaine de la catégorie des pays africains dits à faible revenu entre 1970 et 1982 (7,6 %). Quant à la pauvreté rurale, les vieux chiffres de 1970, fournis par De Saint-Moulin montrent que le PIB commercialisé par habitant du milieu rural était en moyenne inférieur à 9 % de celui de l'habitant urbain (14 zaires contre 163 zaires) et représentait 28 % de la moyenne du pays (14 zaires contre 50) ! Et cela pendant une période considérée comme prospère pour l'agriculture ! Par ailleurs, il est symptomatique de constater qu'en moyenne par région, ce sont les régions essentiellement agricoles qui ont le revenu par tête le plus bas. C'est ainsi qu'au bas du classement on trouvait le Kivu (22 zaires), le Bandundu (23 zaires), le Haut-Zaïre (25 zaires), le Kasai occidental et l'Equateur (27 et 29 zaires) ! Certaines études récentes, celle de Tshilombo wa Nshimba parue dans « Zaïre-Afrique » de juin-juillet-août 1983 et celle de De Saint-Moulin tendraient à monter que de 1970 à 1985, il se serait opéré une réduction de l'écart de PIB par habitant entre les urbains et les ruraux, au profit de ces derniers.

La nature de la crise

Il s'agit donc principalement d'une crise de la production et particulièrement de la production du surplus marchand. Elle est donc plus forte pour le surplus marchand que pour la production de subsistance qui en gros a épousé l'évolution de la population rurale. Elle frappe plus les cultures

Le petit tableau ci-dessous illustre en gros le profil structurel de l'agriculture héritée de la colonisation.

Tableau 25.

Production agricole commercialisée en 1958 (%)

	Bourgeoisie coloniale	Population africaine
Terres cultivées	15	85
Valeur production agricole commercialisée	58	42

Source : Tiré de J. Ph. Peemans, *Diffusion du progrès économique et convergence des prix. Le cas du Congo belge 1900-1960*, Louvain, Ed. Nauwelaerts, 1968, p. 386.

Ainsi, on constate que le pays connaissait une agriculture à deux vitesses : l'agriculture d'exportation, animée essentiellement par des étrangers, employant main-d'oeuvre et capitaux importants, qui réalisait des rendements et des productivités importantes, et l'agriculture paysanne essentielle-ment vivrière, peu productive.

L'agriculture paysanne a toujours été développée sur la base d'une utilisation extensive des terres et de la force de travail, incorporant de ce fait peu d'intrants nouveaux. L'ensemble de cette agriculture fonctionnait grâce aux interventions de l'Etat colonial qui, par le jeu de contraintes (cultures obligatoires, ...), par l'encadrement, par la création et la maintenance des infrastructures (routes, écoles, voies ferrées, dispensaires, ...), par une gestion rigoureuse de la force de travail indigène, et par des prix aux producteurs administrés, déterminait les paramètres de partage du surplus agricole.

Cet héritage colonial s'est constitué en deux temps principaux⁴. Entre 1885 et 1920 prédomine l'économie de cueillette dont l'épuisement rapide est venu de ce qu'elle tendait à détruire les bases mêmes sur lesquelles elle reposait, c'est-à-dire les ressources naturelles et humaines. De 1920 à 1960 environ, de prédominant qu'il était, le surplus agricole de la paysannerie devient secondaire et soumis autoritairement aux exigences de profit des entreprises. Par ailleurs, comme la paysannerie ne pouvait aisément fournir la main-d'oeuvre, le surplus vivrier et le surplus d'exportation à la fois, le capital s'investit dans les principales cultures d'exportation.

« l'Etat » à l'intervention coercitive de l'Etat colonial, tous les sous-secteurs agricoles connurent une grande expansion qui a commencé à s'épuiser pour l'agriculture paysanne vivrière dans la dernière décennie, malgré les paysannats et une certaine « libéralisation » au cours de cette dernière période.

Les mutations post-coloniales

Elles se sont constituées en trois temps. En 1960 à 1966, la crise du pouvoir d'Etat provoque le désengagement de l'Etat dont le rôle était essentiel dans le fonctionnement de cette agriculture. Aussi, la crise frappe-t-elle particulièrement l'agriculture « contractuelle » et celle des colons isolés. Ainsi, commence la crise de l'agriculture d'exportation qui sera plus forte que celle destinée au marché intérieur. En 1967 à 1972, le rétablissement du pouvoir d'Etat et l'expansion de la demande permet une croissance agricole fort différente de celle de la période coloniale. C'est-à-dire que l'agriculture vivrière paysanne connaît des taux de croissance bien plus élevés que l'agriculture d'exportation, malgré la résistance des grandes entreprises à la crise.

En 1973 à 1976, les mesures de zébrantisation et de nationalisation ainsi que la politique de prix peu incitatifs de 1968 à 1973 achèvent de désorganiser et de désintégrer ce qui restait de l'agriculture des colons et épuisent la dynamique amorcée dans la production paysanne.

Depuis 1976, avec les mesures de rétrocession des entreprises à leurs anciens propriétaires, commence le processus de libéralisation qui a trouvé son point culminant dans les mesures de réforme économique de septembre 1981. En ce qui concerne l'agriculture, les faits les plus marquants sont la rétrocession de certaines plantations à leurs anciens propriétaires (peu revendront), la fin de la brève tentative étatique de mobiliser le surplus agricole d'une manière centralisée (avec la suppression des offices créés à cet effet), la création des Fonds de conventions de développement pour une production locale des produits agricoles transformés ou commercialisés par les entreprises, la libéralisation de prix, la création d'une banque de crédit agricole et enfin, la pénétration du capital dans la production vivrière d'une manière significative. On constate une légère relance de l'agriculture commerciale dans les dernières années, car son taux de croissance passe de 0,1 % en 1982, de 0,7 % en 1983 à 2,9 % en 1984 et 3,4 % en 1985. Il faut savoir par ailleurs que la part de dépenses publiques en faveur du

base productive de la paysannerie. Des exemples de conflits explosifs se sont manifestés dans plusieurs coins du pays, notamment dans le Kivu montagneux et dans le Bas-Zaïre⁶. L'étatisation de la propriété foncière (loi n° 16 de 1968 et ses différentes mises à jour en 73 et 80) et le fonctionnement perturbé des droits fonciers traditionnels ont créé à ce sujet des situations confuses dont profitent largement quelques hommes d'affaires, hauts fonctionnaires et notables, au détriment de la paysannerie. C'est un problème qui exige une solution appropriée aux intérêts des paysans.

L'écart rural et l'abandon de l'agriculture pour d'autres activités plus ou moins spéculatives semblent avoir réduit fortement la part relative de la population agricole productive par rapport à la population consommatrice, et en particulier celle des villes. C'est ainsi qu'à partir des estimations de J. Boue et du recensement de l'Institut national de statistiques (1984), il ressort que la population urbaine serait passée de 28,7 % de l'ensemble à 39,8 % de 1975 à 1984, cependant que la part de la population rurale passait de 71,3 % à 60,5 % dans le même temps! Ainsi la population urbaine se serait accrue de 51 % alors que la population rurale ne se serait accrue que de 18 % environ! Le nombre de bouches à nourrir s'est ainsi accru bien plus vite que celui des agriculteurs. Et chacun de ces derniers est appelé à nourrir un nombre de plus en plus élevé de consommateurs. Il ne peut donc le faire qu'en élevant la production par actif occupé dans l'agriculture.

Le paysan et les marchés

La libéralisation de l'économie porte entre autres sur la fixation libre des prix. Mais celle-ci ne peut se faire dans l'intérêt du paysan que si la structure du marché, les infrastructures de transport et de stockage et la diffusion de l'information le permettent. Il est connu à ce sujet que des monopoles existent dans plusieurs régions, sans compter la décommercianlisation dans des coins enclavés. Cette situation crée des rentes pour les acheteurs et ne stimule pas l'initiative productive paysanne.

En plus de l'intervention régulatrice de l'Etat, des organisations de la paysannerie pourraient être le principal garant de l'équilibre des rapports de force dans cette dernière à ses partenaires du secteur dit moderne. Par ailleurs, la baisse continue du pouvoir d'achat des non-agriculteurs est un élément qui réduit la demande et n'incite donc pas les agriculteurs à accroître leur production. Il faut savoir à ce sujet que la consommation des

secteur agricole et des secteurs connexes (infrastructures) n'a jamais correspondu au caractère prioritaire proclamé de ces derniers.

Au niveau structurel, le profil du secteur agricole nous semble se présenter actuellement comme suit : une agriculture traditionnelle d'exportation en déclin, produisant des produits traditionnels d'exportation, et étant l'apanage essentiel des entreprises et des « colons » zairois, une agriculture conventionnée, dévolue à des entreprises agro-industrielles, pratiquant la production directe, la sous-traitance et l'encadrement d'une petite partie de la paysannerie (coton et tabac particulièrement) et produisant essentiellement les matières premières industrielles, une agriculture vivrière des colons zairois absenteïstes et enfin une agriculture paysanne vivrière produisant principalement pour l'autosubsistance et accessoirement pour le marché intérieur.

La question paysanne actuelle

Elle porte principalement sur les contraintes à l'agriculture paysanne encadrée (produisant principalement des matières premières destinées à l'agro-industrie) et à l'agriculture vivrière paysanne dans le nouveau contexte de libéralisation généralisée.

Il nous semble que cette question peut être en gros ramenée ici à un triple niveau : l'évolution de la base matérielle (terres, force de travail et intrants), l'évolution des formes de marché en aval de la production et leurs dimensions et enfin, les rapports de force entre ce monde paysan et ses partenaires des autres secteurs.

La base matérielle de l'activité paysanne

De l'avis de pratiquement tous les observateurs, le Zaïre serait l'un des pays du monde disposant potentiellement d'un excédent de terres arables⁷. En effet, seulement 5 % de sa superficie serait cultivée, alors que la moitié — malgré les problèmes communs à tous les sols tropicaux — serait cultivable. Il faut cependant savoir que le modèle de mise en valeur de ce vaste pays a « fixé » des populations sur les sites les plus accessibles, c'est-à-dire sur une petite portion du territoire. Ce faisant, cette concentration de la population a créé localement une surexploitation de terres, se traduisant par un raccourcissement des jachères et une « stérilisation » progressive. Ce problème tend à s'aggraver avec l'apparition dans différents coins du pays, de la propriété privée et privative des sols qui réduit ainsi la principale

ménages en pourcentage du PIB dans le secteur monétaire est passé de 58,7 % en 1976 à 34,4 % en 1980 et à 15,7 % en 1984¹⁷. Dans ces conditions, il est sans doute difficile de demander aux agriculteurs d'accroître leur production. Même si la production s'accroissait, le phénomène de la faim subsisterait, confirmant ainsi la thèse communément admise maintenant que ce phénomène s'inscrit bien plus dans un contexte de pauvreté que dans celui de pénuries de produits alimentaires.

Le champ ouvert à l'aide étrangère

L'aide étrangère n'a pas manqué à l'agriculture du Zaïre post-colonial. Bilatérale ou multilatérale, elle est essentiellement d'origine publique. Entre 1960 et 1970, elle a porté sur 36 projets agricoles dont 12 % seulement de financements portaient sur le développement rural intégré et les cultures vivrières⁸. Pour la période de 1982-1984, l'aide publique extérieure aurait représenté 57 % de financements. L'orientation de ces investissements marquait un changement radical par rapport à ce qui s'était passé entre 1960 et 1970. En effet, « théoriquement, 88 % de ces investissements devraient être orientés vers des projets de développement rural intégrés dont 41 % porteraient sur la production vivrière »⁹.

L'aide étrangère destinée à l'agriculture non vivrière a concerné principalement la relance de l'économie huilière par le biais de la replantation, la relance de l'économie cotonnière, celle de l'économie cacaoyère et celle de plantation et de l'usinage du thé. En ce qui concerne les cultures vivrières, le mais semble avoir canalisé la part la plus importante des financements extérieurs, localisés principalement au Shaba et secondairement dans les deux Kasai¹⁰. Vient ensuite l'assistance aux coopératives d'élevage du Kivu (Nord) et de l'Ituri.

L'aide étrangère porte aussi sur la culture du riz-paddy (les Chinois dans le Bas-Zaïre, dans l'Équateur, dans le Bandundu et dans le Haut-Zaïre), sur la pêche et sur la relance de la recherche agronomique.

Pour donner une idée approximative de l'aide extérieure à l'agriculture du Zaïre, il suffit de savoir que cette aide représentait 80 % des dépenses publiques du secteur pour le programme triennal des investissements publics 1983-1985¹¹.

Dans le cadre de l'aide bilatérale au développement du Zaïre, la Belgique se classe en tête des donateurs avec une moyenne annuelle de plus de 4 milliards de FB, 70 % de cette aide étant accordée sous la forme de dons¹².

Avant que jusque récemment, 4 % seulement de cette aide de la Belgique aient été affectés à l'agriculture, on note une réorientation qui tend à porter cette dernière part à 20 % de l'ensemble, soit une multiplication par 5 ! Centée sur une vingtaine de projets consacrés en majeure partie à la production vivrière des zones proches des grands centres urbains, l'aide publique belge à l'agriculture du Zaïre fait désormais appel à des ONG pour ses réalisations sur le terrain. On estime d'ailleurs que les ONG interviennent dans l'exécution d'environ un quart des 200 projets liés à l'aide publique belge¹³. Même la Communauté européenne sous-traite une partie de ses projets avec les ONG au Zaïre.

La rôle des ONG belges au Zaïre est donc très important. Pour la période 1982-83 les ONG belges ont perçu pour le Zaïre, 13,8 % du montant total en cofinancement avec l'AGCD, tandis qu'avec la CEE le montant perçu pour 1981-83 représentait 16,9 % de l'ensemble¹⁴. Dans l'ensemble, on estime à une moyenne annuelle de près d'un milliard de FB les engagements des ONG au Zaïre¹⁵. Il semble d'ailleurs que leurs interventions sont relativement bien perçues par les autorités zairoises¹⁶.

Pour terminer notre propos, il nous semble nécessaire d'affirmer que, dans le contexte général de libéralisation à l'oeuvre dans le pays, l'aide étrangère à l'agriculture devrait davantage être ciblée de façon à atteindre principalement les groupes les plus défavorisés par les rapports de force qui prévalent dans le pays. Ce groupe cible, constitué principalement de paysans encadrés ou non, est celui qui dans l'agriculture a le plus de mal à maîtriser seul les facteurs qui influent sur ses conditions de vie et de travail. On sait en effet que le péché originel de la libéralisation est qu'elle est fortement portuse de l'aggravation des inégalités socio-économiques, souvent à cause de la situation initiale en ressources et en pouvoir de négociation.

En outre, cette aide devrait viser à amener les intéressés à accroître leur maîtrise sur les facteurs qui influent sur leurs conditions de vie et de travail. Nous avons ici en vue particulièrement : un encadrement de formation et d'information en accord avec le renforcement des solidarités paysannes, et les différents moyens simples de protéger le sol et de lutter contre l'érosion et la désertification. Nous avons en vue également la stimulation de leur initiative productive par le renforcement de leurs capacités de production (instruments simples et appropriés, respect du calendrier agricole, méthodes culturales plus appropriées, ...) et le renforcement de leur pouvoir de négociation.

Enfin, la meilleure façon de renforcer leur pouvoir de négociation serait

d'appuyer leurs organisations qui, à terme, avec le renforcement de la conscience, de la confiance et des solidarités du groupe, constitue la seule garantie de faire entendre les intérêts de la paysannerie auprès des commerçants, de l'agro-industrie, des notables locaux et de l'appareil d'Etat.

1. IRES, *Indépendance, inflation et développement. L'économie congolaise de 1960 à 1965*, Paris, Mouton, 1968.
2. Banque mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara*, Washington D.C., 1981.
3. Banque mondiale, *Programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au Sud du Sahara*, Washington D.C., 1984, p. 97.
4. Voir à ce sujet : Michel Merlier, *Le Congo de la colonisation belge à l'Indépendance*, Paris, Maspéro, Cahiers libres, n° 32-33, 1962, et J. Ph. Pecmans in Diffusion du progrès économique, op. cit.
5. Banque mondiale, *Rapport n° 821-ZR sur l'économie du Zaïre*, Tome II, 1975, p. 2.
6. Voir à ce sujet : Katambay Lumpungu, *Le nouveau droit foncier zaïrois*, Cahiers économiques et sociaux, Vol. XIX, n° 12, Kinshasa, 1981; Katwala Kabashala, *Ruée vers les terres riches et spoliation au Kivu*, Analyses sociales, Vol. I, n° 5, septembre-octobre 1984 et Bulu-Bobina Bongila, *Les problèmes des terres cultivables en milieu rural*. Cas de la zone de Kasangulu, Zaïre-Afrique, novembre 1984.
7. Voir les Rapports de la Banque du Zaïre, 1980 et 1985.
8. World Bank, *A review of agriculture projects*, May 1982.
9. Département de l'Agriculture, du Développement rural et de l'Environnement, *Plan de relance agricole*, Kinshasa, 1982.
10. Les deux plus gros projets au Shaba sont : Kamiamama-Kasese, financé par l'AGCD et qui a coûté plus d'un milliard de FB pour la culture mécanisée et le Programme Nord-Shaba, financé par l'US AID en milieu rural. Ce dernier projet non mécanisé est donné comme une réussite, Au Kasai oriental, il s'agit du projet CAKO, financé par le FED tandis qu'au Kasai occidental, c'est le FIDA qui est la principale source de financement.
11. D'après le Département du Plan.
12. Banque mondiale, *Memorandum économique sur le Zaïre*, 29 mars 1985, p. 71.
13. Idem, p. 72.
14. Robert Renard, *Le rôle des ONG au Zaïre*, NCOs, 1986, p. 22.
15. *Supplément Afrique*, Demain le Monde, n° 13 du 6 octobre 1986.
16. *Le rôle des ONG au Zaïre*, op. cit.

Le développement agricole et rural au Zaïre

L'agriculture au Zaïre au début du premier plan quinquennal 1986-1990

selon le rapport 1986 de la Banque mondiale, le revenu par habitant au Zaïre se situe parmi les plus bas du monde, à savoir 140 dollars en 1984.¹ Dans l'Ethiopie, le Mali et le Népal ont des revenus encore plus faibles. Les pays du Sahel comme le Burkina Faso, le Niger et le Bénin ont des revenus plus élevés. En Côte d'Ivoire, le revenu moyen par habitant est déjà supérieur à 1000 dollars. D'après les premières estimations, le revenu par habitant au Zaïre aurait encore baissé en 1986. Suivant les normes, le Zaïre doit être considéré comme un des pays les plus pauvres du monde.

Faire une « carrying capacity-study » menée par la FAO-FNUAP-IIASA (1984), la capacité de production des sols pour la population est calculée selon trois scénarios : intrants bas, intermédiaires ou élevés et ceci pour les années 1975 et 2000. Des intrants bas correspondent environ à la situation actuelle du Zaïre. C'est ainsi que pour l'an 2000, la capacité de production est estimée à respectivement 46, 1.282 ou 2.874 millions d'habitants. Si le Zaïre avait un niveau élevé d'intrants agricoles, comme c'est le cas pour la Belgique, il pourrait nourrir environ la moitié de la population mondiale qui, en l'an 2000, sera d'environ 6 milliards d'habitants.

L'est donc avec raison que le maréchal Mobutu parle du *scandale agricole* décriant, des Etats-Unis, de la France et d'autres pays.² Personne ne peut affirmer avec précision si la production agricole a augmenté ou baissé et il est donc quasi impossible de déterminer le déficit