

CIRCULATING COPY  
TO BE RETURNED TO REPORTS DESK

**FILE COPY**

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT  
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT

DOCUMENT A USAGE INTERNE

Rapport No. 821-ZR

L'ECONOMIE DU ZAIRE

(Tome I d'un Rapport en Quatre Volumes)

RAPPORT PRINCIPAL

Le 23 juillet 1975

Région de l'Afrique de l'Est

TRADUCTION NON-OFFICIELLE  
A TITRE D'INFORMATION

Ce rapport a été préparé à l'usage exclusif du personnel du Groupe de la Banque et à des fins officielles seulement. Il ne peut être publié, cité ou évoqué sans l'autorisation du Groupe de la Banque, lequel ne garantit en aucune manière son exactitude ou son caractère exhaustif.

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

TAUX DE CONVERSION ET UNITES DE MESURES

Monnaie

Du 6 novembre 1961 au 9 novembre 1963

Unité: Franc Congolais (FC)

US\$1 = CF64

Du 9 novembre 1963 au 23 juin 1967

US\$1 = CF180 (taux de vente)

US\$1 = CF150 (taux d'achat)

Depuis le 23 juin 1967

Unité: Zaïre (Z)

US\$1 = Z0.5

Unités de mesure: métrique.

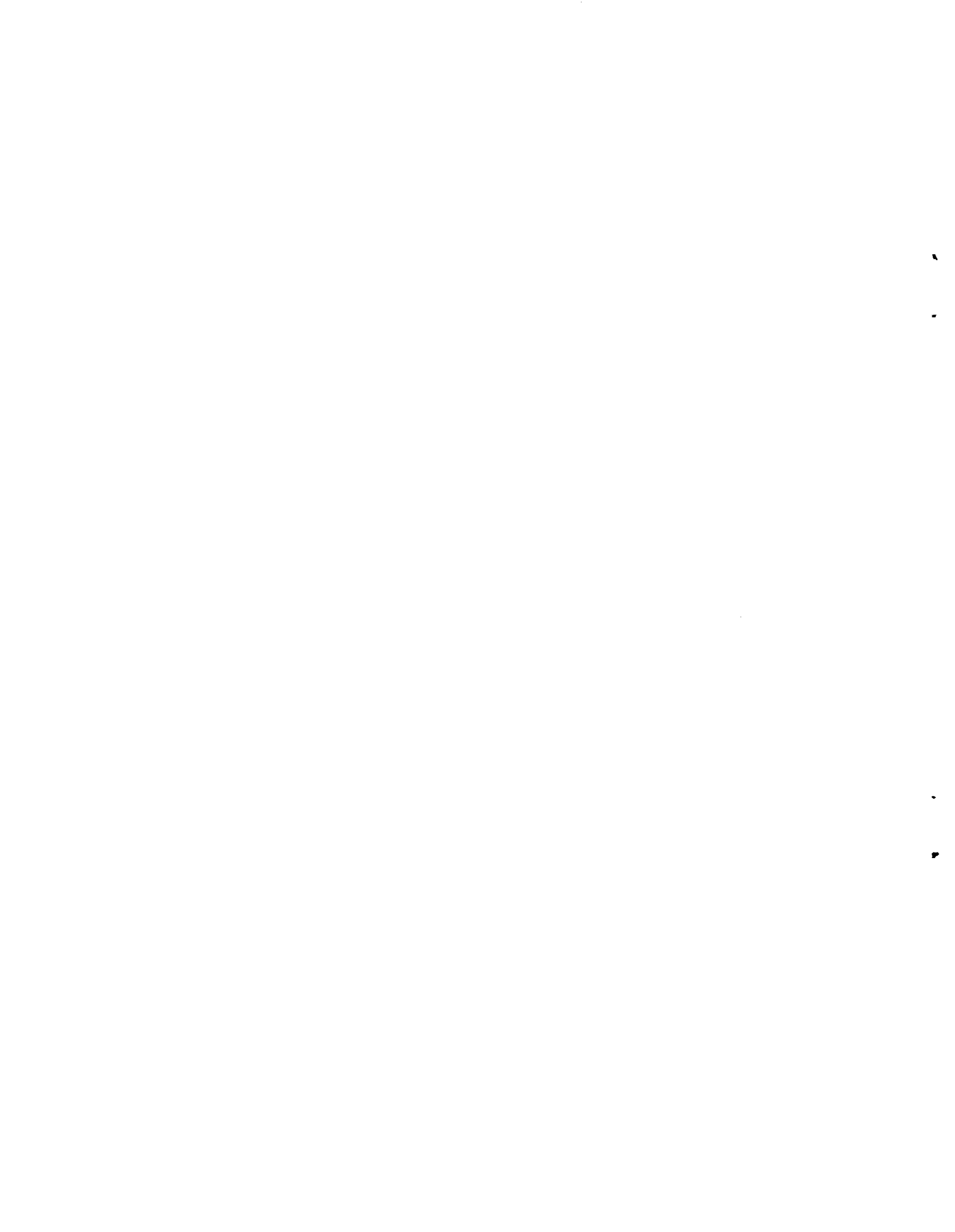
Année fiscale: Du 1er janvier au 31 décembre.

## PREFACE

Ce rapport économique sur le Zaïre est le premier qui ait tenté d'analyser en profondeur la tendance et la direction de l'économie de ce pays. On a donné une importance particulière au contexte historique dans lequel se sont dessinées les grandes lignes de la politique actuelle du Zaïre. Etant donné les limites des renseignements quantitatifs et l'absence de séries statistiques cohérentes, une grande partie du rapport est fondée sur la combinaison de faits observés et de tous les indicateurs objectifs qui ont pu être valablement utilisés.

Ce rapport comprend quatre volumes. Le premier constitue le rapport principal dans lequel, après une introduction générale et une estimation de l'évolution économique récente, sont discutés les problèmes rencontrés par le développement économique au Zaïre et est indiquée une stratégie possible. Le second volume est consacré à un examen rapide des difficultés et des perspectives d'avenir des sept principaux secteurs de l'économie. Le troisième volume rassemble diverses notes techniques sur les statistiques entre autres sujets ainsi que les tableaux statistiques. Le quatrième volume présente un modèle à long terme de l'économie accompagné d'explications et d'un certain nombre de projections dans le cadre d'hypothèses différentes.

Le rapport a été préparé par une mission économique qui s'est rendue au Zaïre en avril-mai 1974 et qui comprenait Attila Sönmez (Chef de Mission), Michael H. Payson (Economiste), William J. Byrne (Economiste, FMI), John D. Shilling (Economiste quantitatif), Henri Marticou (Agronome), David MacFarlane (Economiste agricole, consultant), Clovis Vellin (Economiste agricole, consultant), Stanislaw H. Wellisz (Economiste en ressources humaines, consultant), Demetrious Papageorgiou (Economiste industriel), Jan de Weille (Economiste des transports), Ian E. Smith (Economiste des transports), Constantin G. Giatracos (Statisticien) et Mlle Christine Conrard (Secrétaire). La mission a été assistée par Douglas W. Lister (Mission Résidente au Zaïre).

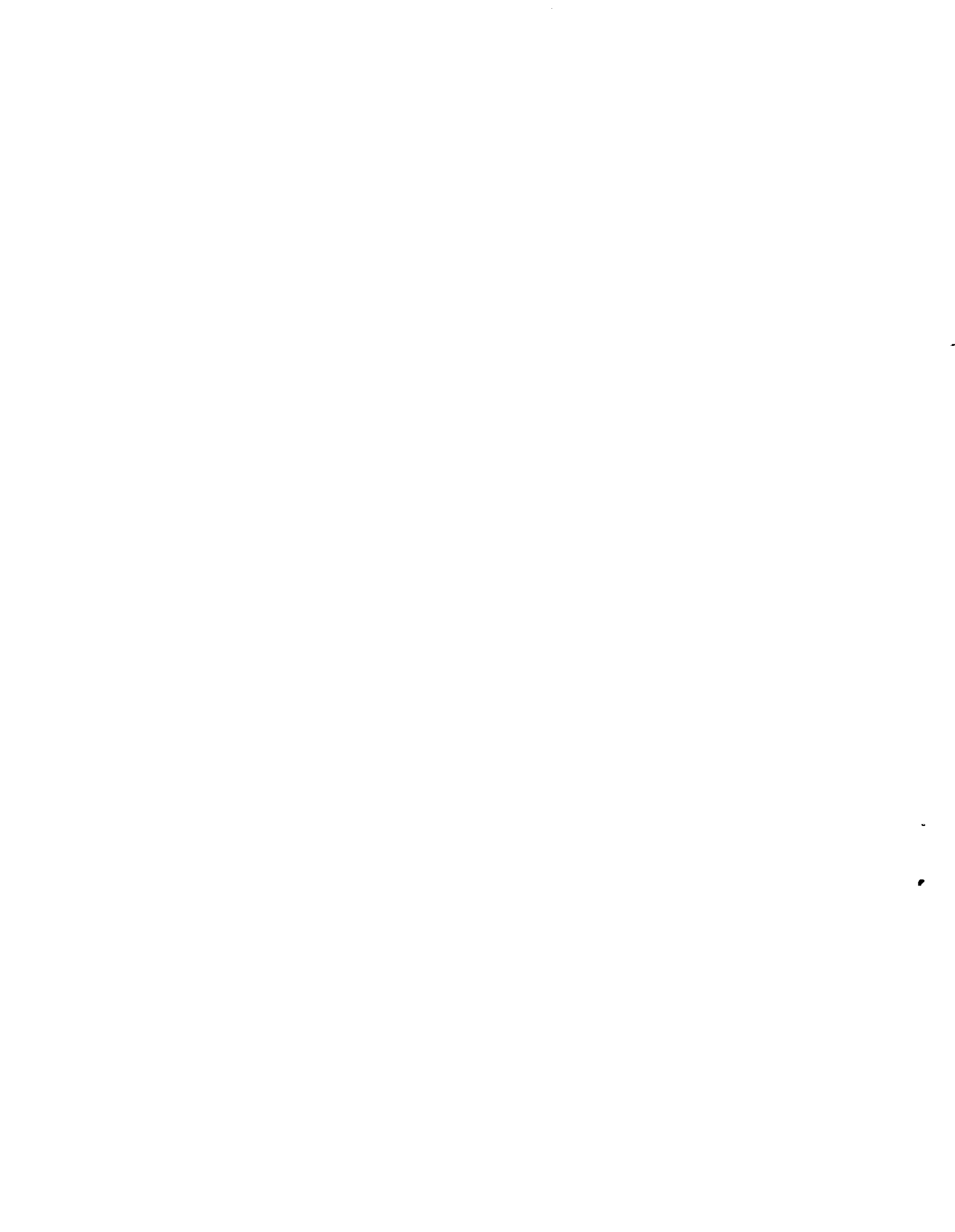


L'ECONOMIE DU ZAIRE

(En quatre volumes)

TABLE DES MATIERES GENERALE

VOLUME I:	RAPPORT PRINCIPAL
VOLUME II:	LES SECTEURS
VOLUME III:	ANNEXES ET APPENDICE STATISTIQUE
VOLUME IV:	MODELE PROSPECTIF A LONG TERME



VOLUME I - RAPPORT PRINCIPAL

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. - <u>INTRODUCTION</u>	1
A. Données physiques et historiques	1
B. Evolution politique depuis l'indépendance	8
II. - <u>POPULATION, EMPLOI ET REVENUS</u>	13
A. Physionomie démographique	13
B. Emploi	14
1. Les secteurs	14
2. Tendances récentes de l'emploi	18
3. Salaires, conditions de vie et facteurs sociaux	20
III. - <u>TENDANCES DE LA CROISSANCE ET DU DEVELOPPEMENT AU ZAIRE</u>	28
A. Investissements, épargne et structure de la croissance	30
B. Politiques économiques de l'Etat	36
C. 1. Détermination des prix des facteurs de production	37
2. Fixation des prix des produits de base	38
3. Mesures d'encouragement destinées au secteur privé	38
C. Tendances enregistrées dans les ressources financières	39
1. Finances publiques	40
2. Balance des paiements	49
3. Intermédiaires financiers	61
D. Evolution récente et perspectives à court terme	64
1. Evolution récente	64
a. Variations des prix	64
b. Evolution budgétaire et programme d'investissement public	65
c. Zaïrianisation	66
2. Perspectives à court terme	69
a. Programme d'investissement	69
b. Perspectives intérieures	70
IV. - <u>PROBLEMES DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT</u>	74
Objectifs de développement	74
A. Les industries extractives et leur indice sur l'économie	76

(Table des matières, suite)

	<u>Page</u>
1. Prospection et exploitation	76
2. Participation de l'Etat	77
3. Incidences économiques de la dépendance du Zaïre à l'égard du cuivre	78
4. Taxation du cuivre	79
5. Expansion du secteur du cuivre	81
6. Diversification de l'industrie des produits minéraux	83
7. Rôle des sociétés minières	84
B. Gestion et contrôle des entreprises du secteur public	85
1. Institut de gestion du portefeuille	85
2. Résultats	87
3. Futur rôle de l'IGN	87
C. Emploi, zaïrianisation et entreprise étrangère	88
D. Mobilisation des ressources financières intérieures	90
1. Ressources de l'Etat	91
2. Dépenses de l'Etat	95
E. Gestion de la balance des paiements	97
V. - <u>PERSPECTIVES A LONG TERME</u>	102
A. Obstacles au développement	102
B. Eléments d'une stratégie de développement réalisable	104
C. Projections à long terme	109



## DONNEES DE BASE - ZAIRE

SUPERFICIE: 2.345.409 km<sup>2</sup>

POPULATION: 19,09 millions d'habitants (mi-1972)\*

DENSITE: ... au km<sup>2</sup> de terre arable

## INDICATEURS SOCIAUX

	Zaire		Pays de référence		
	1960	1970	Indonésie 1970	Nigeria 1970	Bresil ** 1970
PNB PAR HABITANT EN \$EU (REP. ATLAS) 1/	..	100 a/	80 a/	130 a/	530 a/
<b>CARACTERISTIQUES DE LA POPULATION</b>					
Natalité brute (o/oo)	..	44 b/	46 b/	50 b/	38 b/
Mortalité brute (o/oo)	..	23 b/	25 b/	25 b/	10 b/
Mortalité infantile (o/oo d'enfants nés viables)	104 g/	..	..	..	110
Espérances de vie à la naissance (années)	39 d/	41 b/	39	40 b/	61 b/
Taux de reproduction brut 2/	..	2,8 b/	2,9	3,3	2,6
Taux d'accroissement brut 3/	2,2	2,6 a/	2,2 a/	2,5 a/	2,9 a/
Taux d'accroissement dans les villes	..	5 f, g/	5 b/	5 f, g/	5 k/
<b>Classes d'âge (%)</b>					
0-14	39 j/	42 j/	45 j/	45 j/	42
15-64	55 l, m/	55 l/	51 m, o/	53 j/	53 o/
65 et plus	6 l, n/	3 j/	4 a, g/	2 j/	5 g/
Quotient de la population à charge 4/	0,9 v/	1,1 z/	1,1 z/	1,2 z/	1,5 z/
Population urbaine en pourcentage de la population totale	22 p, q/	24 a, r/	9 b/	23 l, j/	56 k/
Planning familial: Nb cumulé d'acceptantes (million)	..	..	..	..	250
Nb d'utilisatrices (% des femmes mariées)	..	..	..	..	1,6
<b>EMPLOI</b>					
Population active (milliers)	6.800	7.900	11.300 j/	22.500 j/	29.500 y/
Pourcentage employé dans l'agriculture	84	78	85 j/	67 j/	44
Pourcentage en chômage	..	..	..	..	2 j/
<b>REPARTITION DES REVENUS</b>					
% du revenu national, 5 % supérieur	..	..	..	..	33 w/
% du revenu national, 20 % supérieur	..	..	..	..	62 w/
% du revenu national, 20 % inférieur	..	..	..	..	3 z/
% du revenu national, 40 % inférieur	..	..	..	..	10 w/
<b>REPARTITION DES TERRES</b>					
% de la superficie possédée par le décile supérieur des propriétaires	..	..	..	..	..
% de la superficie possédée par le décile inférieur des propriétaires	..	..	..	..	..
<b>SANTE ET NUTRITION</b>					
Nb d'habitants par médecin	30.000	30.040	74.550	20.530 z/	1.950 z/
Nb d'habitants par infirmier	..	2.290	24.040	4.220 z/	3.300 z, a, v/
Nb d'habitants par lit d'hôpital	180	320	3.030	1.850	260
Prise journalière de calories par habitant en % des besoins 5/	103	85 a, b/	81	95	106
Prise journalière de protéines par habitant (grammes par jour) 6/	44	33 a, b/	66	60 z/	67
Dont: protéines animales et de légumineuses	..	16 a, b/	25	16 z/	39
Taux de mortalité 1-4 ans 7/	..	..	..	..	..
<b>EDUCATION</b>					
Taux ajusté 8/ de scolarisation au niveau primaire	72	115 a, b/	16 z/	34	130 a, b, c, d/
Taux ajusté 8/ de scolarisation au niveau secondaire	3	11 z/	4 z/	4	27 e, v, w/
Années de scolarité aux niveaux primaire et secondaire	12	12	12	14	13
Effectifs formation professionnelle en % des effectifs enseignement secondaire	27 a, d/	14 z/	5 z/	8	17
Taux d'alphabétisation de la population adulte (%)	..	13 a, e, f/	7 a, b, c, d, e, f/	..	68 a, f/
<b>LOGEMENT</b>					
Nb moyen de personnes par pièce (villes)	..	..	..	..	1,0 z/
% de logements sans eau courante	..	..	..	..	67 a, b, c, d/
Accès à l'électricité (% de la population totale)	..	2 a, d/	..	..	47 e, v, w/
% de la population rurale raccordé à l'électricité	..	..	..	..	8 a, b, c, d/
<b>CONSUMMATION</b>					
Récepteurs de radio par millier d'habitants	3 a, d/	3 z/	6	27 z/	60
Automobiles par millier d'habitants	3 e, f/	4 z/	1 z/	1 j/	25
Consommation d'électricité (kWh par habitant)	136 a, d/	40	20	28	477
Consommation journalière (kg par habitant/an)	0,1 a, b, c, d, e, f/	0,02 i, j, k/	0,02	0,3	2,9

Notes: Les chiffres se rapportent soit aux périodes les plus récentes (en principe années 1956-60 ou 1966-70) soit aux dernières années (1960 et 1970).

1/ Le PNB par habitant est estimé aux prix du marché pour les années autres que 1960 et la méthode de conversion utilisée est la même que pour l'Atlas de la Banque Mondiale de 1972.

2/ Nombre moyen de filles par femme en âge de procréation.

3/ Les taux d'accroissement de la population se rapportent aux décennies 1950-1960 et 1960-1970.

4/ Rapport entre la population de moins de 15 ans et de plus de 65 ans et la population active de 15 à 64 ans.

5/ Les normes de référence de la FAO représentent les besoins physiologiques à satisfaire pour assurer une activité et une santé normales, compte tenu de la température ambiante, du poids de l'individu et de la répartition par âge et par sexe des populations.

6/ Les normes protéiques (besoins) pour tous les pays établies par le Service de la recherche économique de l'USAID prévoient une ration minimale de 60 grammes de protéines totales par jour et de 20 grammes de protéines animales et de légumineuses dont 10 grammes devraient être des protéines animales. Ces normes sont plus basses que celles proposées par la FAO dans la troisième étude mondiale sur l'alimentation (75 gr de protéines et 25 gr de protéines animales).

7/ D'après certaines études les taux de mortalité bruts pour les enfants de 1 à 4 ans pourraient être utilisés comme un premier indice approximatif de malnutrition.

8/ Pourcentage scolarisé de la population d'âge scolaire selon la définition adoptée par chaque pays.

\* Selon les estimations de la Banque pour mi-1972 le chiffre atteindrait 22,82 millions.

a/ 1972; b/ Estimation des NU pour 1965-70; c/ Estimation des NU pour 1955-58; d/ 1950-52; e/ 1960-72; f/ 1958-72; g/ Pour la définition des zones urbaines voir Annuaire Démographique 1972, page 153; h/ Population urbaine: celle qui vit à Addis Abeba, Amara, villes et villes de marché; i/ Définition non disponible; j/ Estimations; k/ Zones urbaines et suburbaines des centres administratifs des municipalités et des districts; l/ 1955-57, population africaine; m/ 1971; n/ 15-54 ans; o/ 15-59 ans; p/ 55 et plus; q/ 60 et plus; r/ Rapport entre d'une part la population de moins de 15 ans et de plus de 65 ans et plus et d'autre part la population active totale; s/ Rapport entre d'une part la population de moins de 15 ans et de plus de 65 ans et d'autre part la population active totale; t/ 1955-58, chiffre basé sur conclusions d'un sondage, non compris les ajustements relatifs à certaines zones non couvertes par le sondage; u/ Basé sur un échantillon de 1,3 pour cent pris sur les résultats du recensement, non compris la population indienne vivant dans la jungle; v/ Ménages; w/ Nombre enregistré; tous ne travaillent pas dans le pays; x/ Personnel hospitalier; y/ 1964-66; z/ 1964-66; aa/ Comprend étudiants ayant retard scolaire; ab/ En 1971 les taux nets de scolarisation étaient de 64 % pour enseignement de base et 18 % pour enseignement secondaire; ac/ 1961; ad/ 15 ans et plus; ae/ Définition inconnue; af/ Estimation basée sur un échantillon pris sur les résultats du recensement, les chiffres se rapportent aux logements; ag/ A l'intérieur ou à l'extérieur du logement; ah/ Y compris les logements semi-permanents; ai/ 1959; aj/ 1963; ak/ Y compris le Rwanda et le Burundi.

\*\* On a choisi le Brésil comme pays-cible pour le Zaïre parce que les deux pays ont une superficie et des ressources naturelles comparables; en outre, le Brésil a un taux de croissance élevé et son niveau de revenu est supérieur.

INDICATEURS ECONOMIQUESPRODUIT NATIONAL BRUT EN 1973

	<u>(en millions de \$)</u>		<u>TAUX ANNUEL DE CROISSANCE</u> <u>(% à prix constants)</u>		
		%	<u>1960-69</u>	<u>1969-72</u>	<u>1973</u>
PNB aux prix du marché	3127,0	100,0	..	7,0	6,3
Investissement intérieur brut	720,8	23,0	..	13,2	2,0
Epargne nationale brute	433,4	13,8	..	10,5	-2,5
Solde du compte courant extérieur	-287,4	-9,1	.	.	.
Exportations de marchandises et de SNF	1113,8	35,6	..	9,9	15,4
Importations de marchandises et de SNF	1388,8	44,4	..	12,1	26,7

PRODUCTION, POPULATION ACTIVE  
ET PRODUCTIVITE EN 1973

	<u>Valeur ajoutée</u>		<u>Population active</u>		<u>Valeur ajoutée par travailleur</u>	
	<u>(millions de \$)</u>	%	<u>millions</u>	%	<u>(dollars)</u>	%
Agriculture	384,6	13,8	6,5	78	..	..
Industrie	983,0	35,4	..	..	..	..
Services	1409,4	50,8	..	..	..	..
Non répartis	..	..	..	..	..	..
Total/moyenne	2777,0	100,0	8,4	100,0	..	100,0

FINANCES PUBLIQUES

	<u>Etat</u>			<u>Ensemble de l'administration</u>		
	<u>(millions de Z)</u>	% du PIB	% du PIB	<u>(millions de Z)</u>	% du PIB	% du PIB
	<u>1973</u>	<u>1973</u>	<u>1970-72</u>	<u>197</u>	<u>197</u>	<u>196-7</u>
Recettes ordinaires	382,5	23,1	29,3	..	..	..
Dépenses ordinaires	364,4	22,0	25,6	..	..	..
Excédent du compte courant	18,1	1,0	3,7	..	..	..
Dépenses en capital	86,1	5,2	8,9	..	..	..
Aide extérieure	74,2 <sup>1/</sup>	6,0	5,1	..	..	..

MONNAIE, CREDIT et PRIX

	<u>1963</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	Jun <u>1973</u>	Jun <u>1974</u>
	<u>(millions de Z en cours à la fin de la période)</u>					
Monnaie et quasi-monnaie	151,9	213,0	256,7	356,6	289,7	460,8
Crédit bancaire au secteur public	88,5	133,9	157,8	188,8	181,5	261,4
Crédit bancaire au secteur privé	20,6	59,9	91,1	132,6	119,8	177,8

(Pourcentages ou indices)

Monnaie et quasi-monnaie en % du PIB	21,8	18,7	20,6	21,7	17,6	21,9
Indice général des prix (1970 = 100)	88,4	105,8	122,2	141,7	135,6	190,0 <sup>2/</sup>
Variation (%) annuelle de:						
Indice général des prix	46,8	5,8	15,5	16,0	..	29,3 <sup>2/</sup>
Crédit bancaire au secteur public	11,1	28,1	17,9	19,6	..	44,0
Crédit bancaire au secteur privé	14,2	40,3	52,0	45,7	..	45,4

Note: Toutes les conversions en dollars sont effectuées sur la base du taux de change moyen en vigueur pendant la période couverte.

1/ 1972.

2/ Fin 1974.

.. non disponible  
 . sans objet

## PAIEMENTS COMMERCIAUX ET MOUVEMENTS DE CAPITAUX

BALANCE DES PAIEMENTS

	1971	1972	1973
	(millions de dollars)		
Exportations de biens et de SNF	772,4	789,0	1113,8
Importations de biens et de SNF	959,4	1.031,4	1388,8
Déficit (-) en ressources	-187,0	-242,4	-275,0
Versements au titre d'intérêts (net)	..	..	..
Envois de fonds des émigrants	- 93,8	- 86,0	- 92,0
Versements au titre d'autres facteurs (net)	- 36,6	- 45,6	- 64,8
Transferts nets	67,6	78,0	144,4
Balance des opérations courantes	-249,8	-300,0	-287,4
Investissements étrangers directs	52,4	97,0	40,0
Emprunts à moyen et long termes (net):			
Décaissements	163,6	234,4	423,2
Amortissements	66,6	87,4	161,2
Total partiel	97,0	147,0	168,0
Dons	24,6	23,6	26,0
Autres capitaux (net)	12,2	10,8	2,6
Divers (non inclus ailleurs)	-	11,2	7,6
Augmentation des réserves (+)	- 64,6	- 8,2	61,6
Réserves brutes (fin d'année)	145,6	178,4	234,6
Réserves nettes (fin d'année)	114,8	95,1	154,8
Carburant et produits apparentés	1972	1973	1974
Importations	38,4	39,0	56,0
dont: pétrole	38,4	39,0	56,0
Exportations	2,2	2,6	8,0
dont: pétrole	2,2	2,6	8,0

TAUX DE CHANGE

Du 9/11/63-23/6/67

Depuis le 23 juin 1967

1 dollar = FC 180 (cours vendeur)	1 dollar = 0,5 saïre
1 dollar = FC 150 (cours acheteur)	1 saïre = 2 dollars

EXPORTATIONS DE MARCHANDISES (moyenne 1970-72)

	(millions de dollars)	%
Cuivre	448,9	62,1
Cobalt	49,3	6,8
Café	45,5	6,3
Diamants	39,2	5,4
Huile de palme et de palmito	32,2	4,5
Toutes autres marchandises	107,6	14,9
Total	721,8	100,0

DETTE EXTERIEURE AU 31 DECEMBRE 1973

(millions de dollars)

Dettes publiques, y compris garanties	1017,6
Dettes privées non garanties	..
Total des encours et décaissements	..

RATIO DU SERVICE DE LA DETTE EN 1973 1/

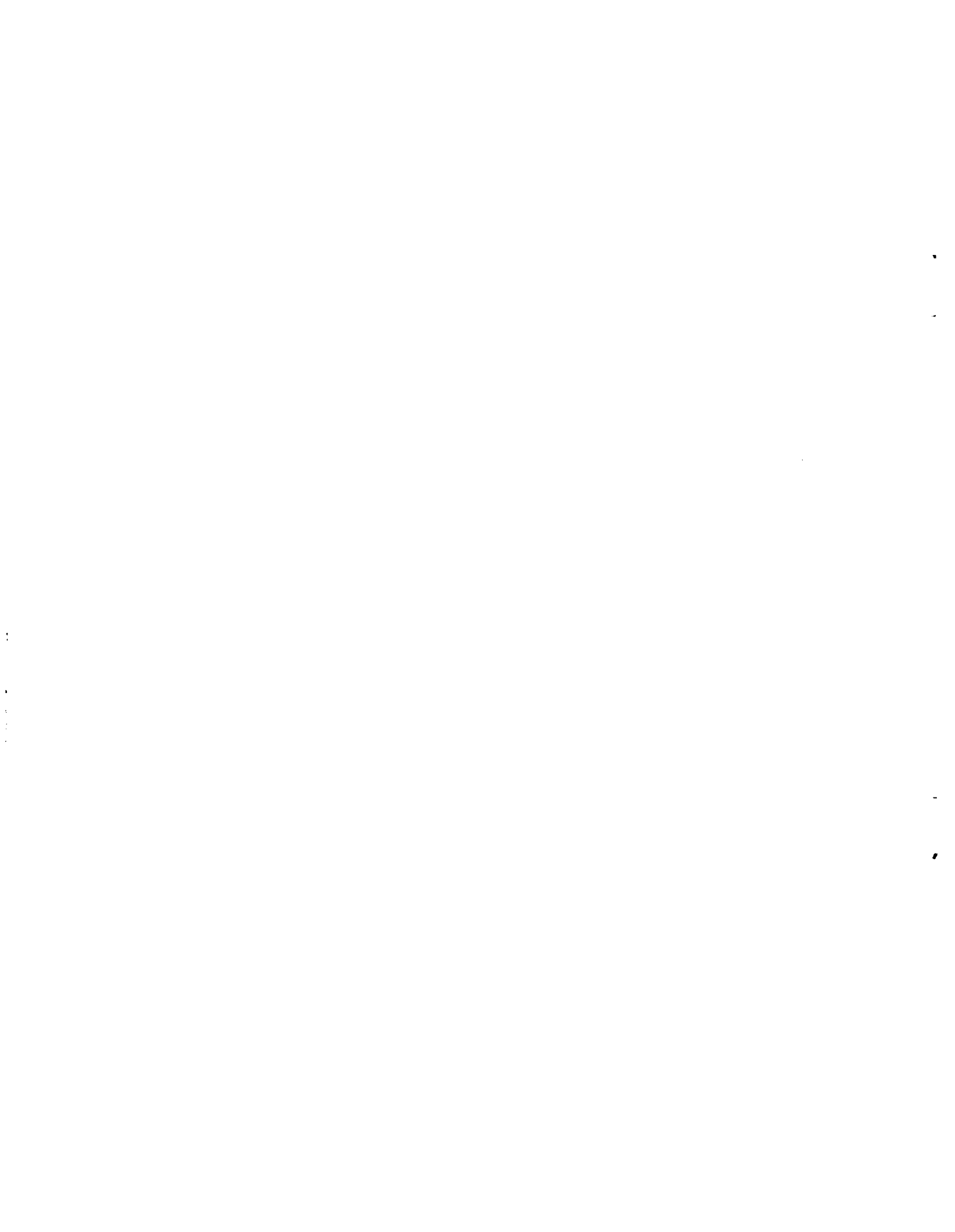
	%
Dettes publiques, y compris garanties	8,7
Dettes privées non garanties	..
Total des encours et décaissements	..

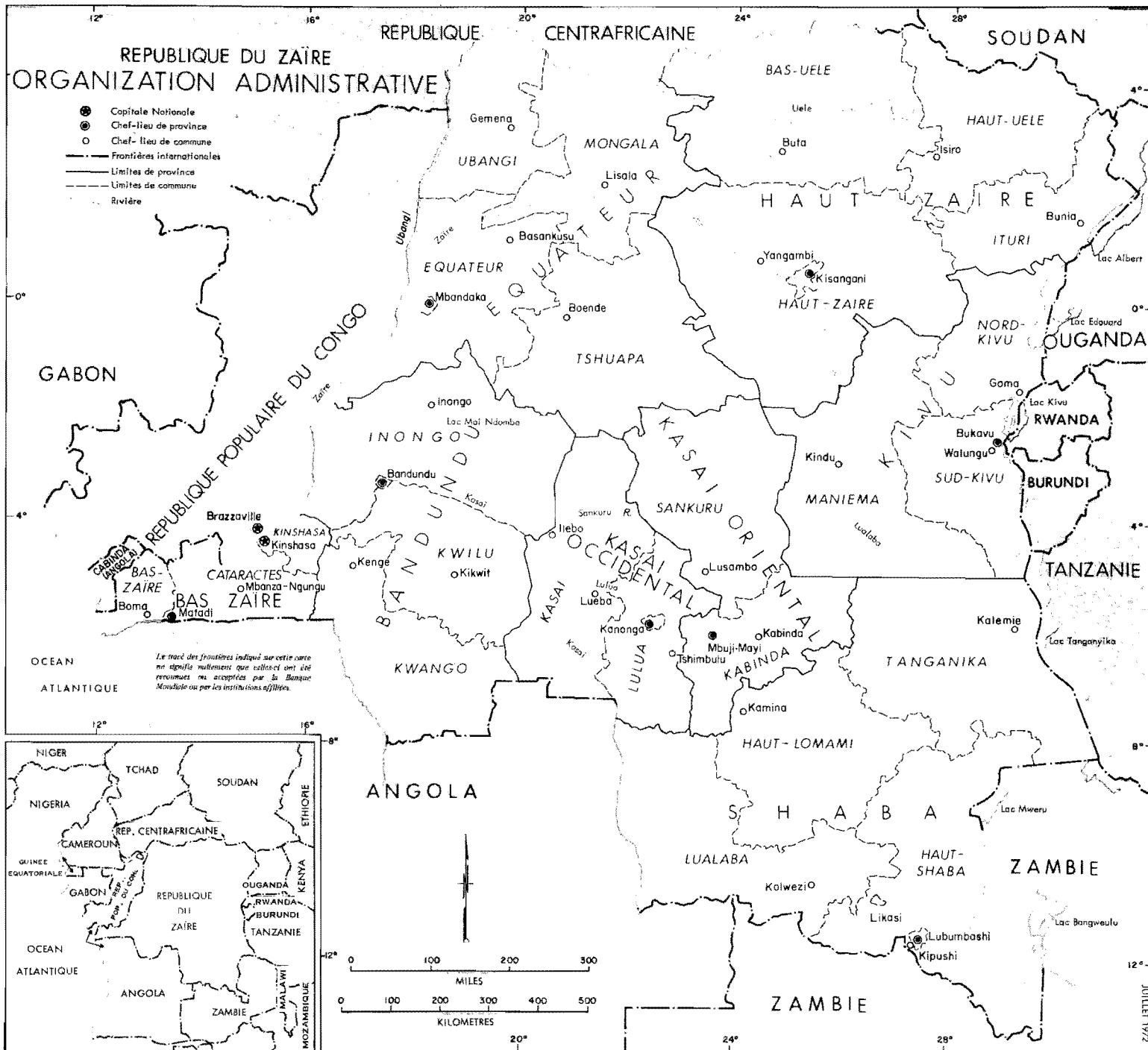
PRETS ET CREDITS BIRD/IDA (Dec. 74)2/(millions de dollars)

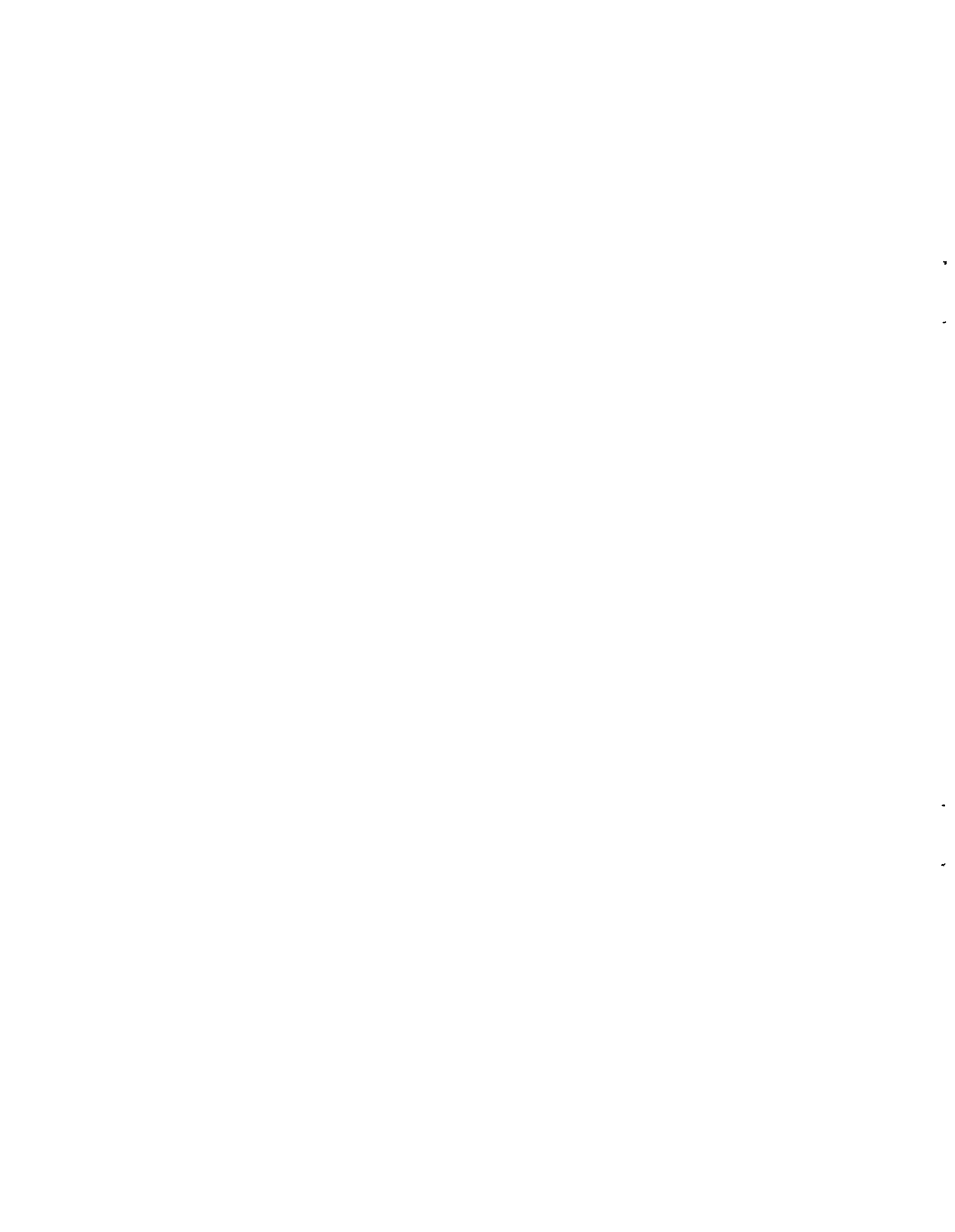
	BIRD	IDA
Encours et décaissés	7,9	26,3
Non décaissés	0,0	47,2
Encours, y compris les montants non décaissés	7,9	73,5

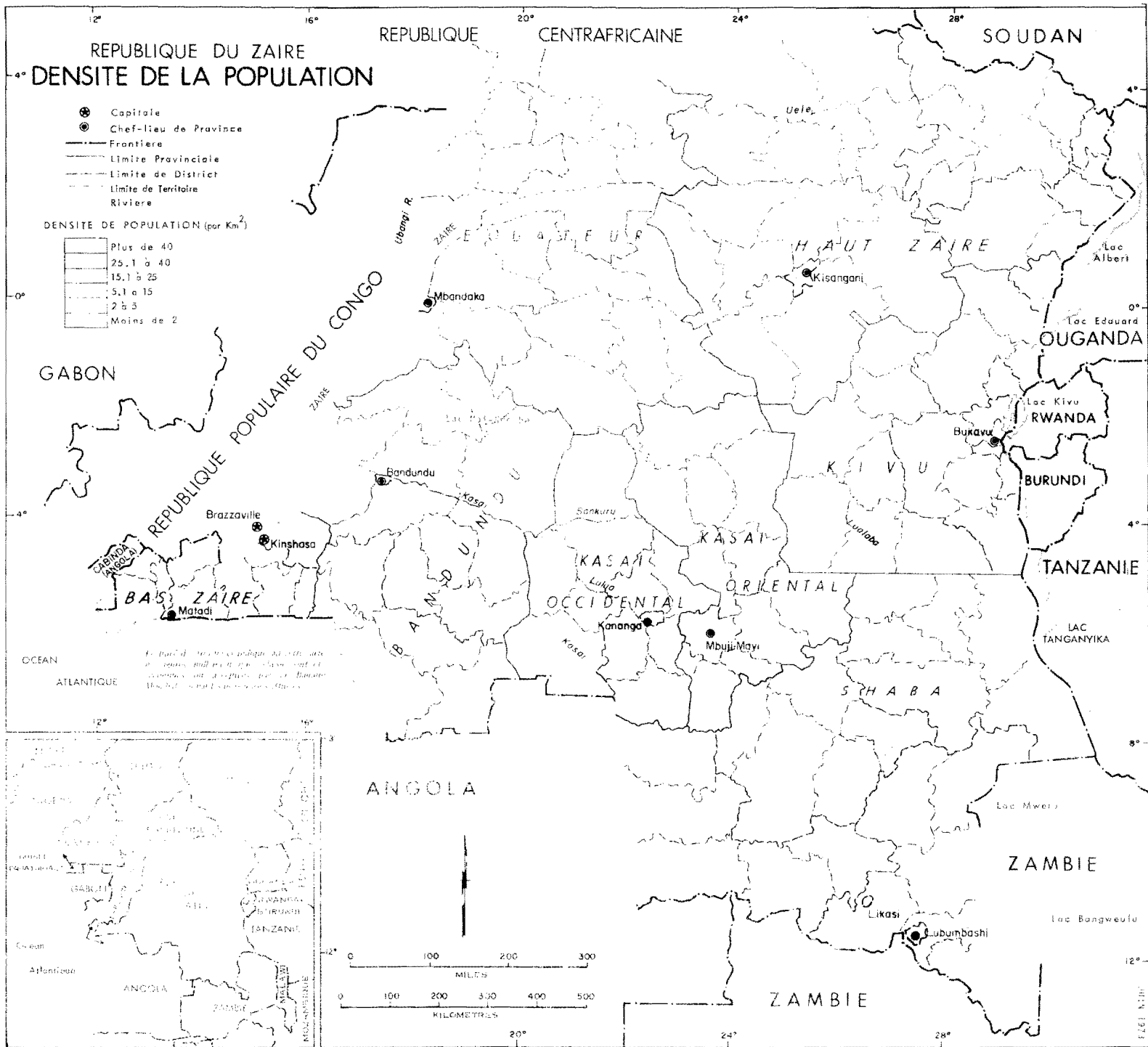
1/ Rapport entre le service de la dette et les exportations de biens et de services non-facteurs.  
 2/ Après ajustements pour tenir compte de la fluctuation des taux de change.  
 3/ Estimations de la BIRD.

.. non disponible  
 . sans objet













## RESUME ET CONCLUSIONS

i. De l'histoire économique du Zaïre avant son indépendance émergent trois faits principaux: tout d'abord, le développement économique a été guidé par les actions étroitement liées de l'Etat, de l'Eglise et des grandes sociétés. Deuxièmement, l'Etat est intervenu sous diverses formes, dans pratiquement toutes les activités économiques importantes du pays. Cette intervention avait, cependant, quelques caractéristiques particulières. Alors que dans d'autres pays, l'action des pouvoirs publics consiste habituellement à réglementer la vie des affaires, ou à l'orienter à certaines fins, telle que la répartition géographique des investissements, au Zaïre les pouvoirs de l'Etat en matière de participation et de réglementation ont été exclusivement employés au service de l'initiative privée. Même dans les cas où l'Etat contrôlait le capital d'une entreprise, celle-ci n'était régie que selon la loi et en fait, fonctionnait souvent comme une entreprise privée non seulement en droit mais aussi souvent en fait. Comme la plupart des services publics tels que l'enseignement et la santé, étaient assurés par les missions religieuses, et dans certains cas par les sociétés privées, l'Etat disposait d'une masse importante de fonds qu'il pouvait investir dans les affaires.

ii La troisième observation est que, jusqu'à l'apparition relativement récente d'industries de transformation produisant des biens de consommation remplaçant des importations, les activités industrielles et minières ainsi que la plupart des activités agricoles étaient assurées par des entreprises intégrées de grande dimension et ayant une intensité capitaliste relativement élevée. Cette dernière caractéristique de l'économie zaïroise tient à plusieurs facteurs: (a) des aspects économiques tels que le rapport peu élevé entre population et ressources, ou l'isolement des unités de production dans un milieu peu hospitalier, ce qui encourageait le désir d'autonomie et l'intégration des divers stades du processus de production, et qui conduisait à la constitution de vastes unités; (b) des raisons historiques, telles que l'octroi de concessions agricoles ou minières pour des régions entières à de grandes sociétés, ce qui permettait à celle-ci de disposer des ressources naturelles nécessaires à la production sur une grande échelle; (c) les liens entre les sociétés locales et les puissants intérêts financiers européens qui fournissaient les moyens en capital et en hommes nécessaires au démarrage des exploitations.

(iii) Jusqu'à l'indépendance en 1960, le pays a fait des progrès économiques importants. Cependant, le développement politique et social du pays a été retardé par le manque de formation des cadres administratifs et techniques de niveau moyen et élevé, ainsi que par la continuation de l'isolement des divers groupes ethniques. Les troubles qui ont immédiatement suivi l'indépendance se sont produits dans le vide social, politique et institutionnel laissé par le départ précipité des cadres et des colons européens.

(iv) Les événements tragiques d'après l'indépendance ont laissé des cicatrices profondes sur l'économie zaïroise, les dommages les plus évidents sont ceux de l'infrastructure économique de base. D'une manière moins visible mais probablement tout aussi marquante a été la dislocation des fonctions de gestion et d'administration qui a résulté du fait que les leviers de commande n'ont pas été passés aux Zaïrois dans des conditions normales. La zaïrianisation rapide des cadres

après l'indépendance a été imposée par les événements plutôt que de se produire dans le cadre d'une programmation murie à l'avance; aussi, à l'exception de certaines sociétés minières, ce passage des pouvoirs s'est traduit par l'érosion de la substance des institutions et des pratiques développées au cours de six ou sept décennies et non par leur adaptation aux conditions nouvelles d'un état indépendant.

(v) Le défaut de sécurité à l'intérieur du pays au début des années 1960 et le déclin de l'emploi dans les plantations ont conduit à l'augmentation de la population urbaine. En 1970, sur une population totale de 21,6 millions, 3.2 millions de personnes habitaient dans les dix villes principales. On estime que la population urbaine augmente à un taux de 9,5 pour cent par an, alors que l'ensemble de la population aurait crû à un taux annuel d'environ 2,7 pour cent pendant les années 1960. Bien que l'on ne dispose pas de renseignements valables, il semble qu'au cours de ces dernières années, l'emploi salarié a décliné une proportion de la population active bien que la production ait beaucoup augmenté.

(vi) Durant la période 1968-1975, le PIB a augmenté de 7 pour cent par an alors que le taux d'investissement atteignait 23,5 pour cent. La croissance la plus rapide a eu lieu dans les secteurs de l'industrie, de la construction et des services (y compris l'administration) et dans une certaine mesure dans les activités minières et énergétiques. Le secteur agricole a crû à un taux annuel moyen de 2,5 pour cent, plus bas que celui de la croissance économique. Le secteur des transports a aussi augmenté lentement.

(vii) On ne dispose pas de renseignements sur la répartition sectorielle des investissements. Les données sur ceux de l'Etat et sur les projets approuvés sont allés vers les mines, l'industrie et l'énergie. Quelques investissements ont aussi eu lieu dans le transport (surtout aérien) et dans l'infrastructure générale (habitat, bâtiments administratifs, etc...). Ainsi, semble-t-il que la plus grande partie des investissements ont été adressés aux zones urbanisées, aux activités satisfaisant les besoins urbains et créant des emplois dans les villes et aux régions de Kinshasa-Bas-Zaïre et de Shaba où les revenus augmentent plus rapidement qu'ailleurs.

(viii) La stagnation ou le déclin de la production agricole, particulièrement dans les plantations, a conduit d'une part à l'accélération des migrations vers les villes et d'autre part au retour à l'économie de subsistance. Comme les nouveaux investissements dans l'industrie étaient fortement capitalistiques, leurs effets sur la création d'emploi ont, en général, été limités. Le taux de croissance de la main-d'oeuvre a été supérieur à celui de la demande de travailleurs si bien que les salaires réels des ouvriers non qualifiés sont sans doute inférieurs à ce qu'ils étaient avant l'indépendance.

(ix) La croissance récente de la production n'a pas diminué l'importance pour le pays de ses exportations des minerais (de cuivre en particulier). Les nouvelles industries ont eu surtout pour résultat de remplacer des importations de biens de consommation. Toutefois, elles ont engendré une nouvelle demande d'importation de produits intermédiaires, si bien que la dépendance de l'économie vis-à-vis des importations n'a pas été changée, si elle n'a pas augmenté. Comme la protection contre la concurrence étrangère était assurée par des exonérations fiscales, des restrictions quantitatives à l'importation ou une faible taxation des importations de biens d'équipement ou de biens intermédiaires, la croissance

de l'industrie n'a pas augmenté l'assiette fiscale d'une manière importante. Les exportations de minerais représentent environ 85 pour cent (les seules exportations de cuivre et de cobalt représentant 70 pour cent) du total des exportations de la période 1968-73. Environ 40 pour cent des recettes publiques proviennent, en moyenne, des taxes sur les exportations dont près de 85 pour cent sont payés par la Gécamines, la société d'Etat pour les mines. Des fluctuations considérables dans le court terme des prix du cuivre sur les marchés internationaux ont rendu plus incertaines les recettes en devises et les recettes publiques alors que la gestion économique du pays devenait plus difficile.

(x) C'est ainsi que, bien que la croissance du PIB ait été relativement rapide, sa nature semble avoir en fait accentué les déséquilibres de l'économie. Cette croissance a eu essentiellement lieu dans le secteur moderne et n'a touché que les régions du pays qui étaient déjà relativement favorisées en termes de développement économique. L'économie a continué à dépendre d'un nombre limité de minerais exportés et à être de plus en plus vulnérable aux fluctuations des prix mondiaux; et ce, à un moment où la population urbaine et des activités uniquement orientées vers le marché intérieur prenaient plus d'importance et dépendaient de plus en plus des importations. Comme le taux et la nature de la croissance ne peuvent être maintenus qu'en augmentant le recours à l'emprunt extérieur, il peut apparaître nécessaire de restructurer les éléments de cette croissance.

(xi) Les autorités zairoises ont pour objectif une croissance économique rapide ainsi qu'un plus grand contrôle par le pays de ses ressources. 1/ En l'absence d'un plan de développement d'ensemble, les pouvoirs publics ne possèdent pas les indications quantitatives nécessaires à l'orientation des investissements et à leur répartition sectorielle et régionale, non plus qu'une appréciation de leurs implications en termes d'épargne ou de devises étrangères. Pour la même raison, ils ne sont pas en mesure d'évaluer les réalisations par rapport aux objectifs initiaux et de tenir compte des coûts économiques et sociaux des actions entreprises.

(xii) Les contraintes de développement économique du Zaïre sont de trois ordres: physique, institutionnel et humain et financier. La principale contrainte physique est l'insuffisance de l'infrastructure de transport

---

1/ En novembre 1973, les titres de propriété détenus par des étrangers dans les entreprises des secteurs de l'agriculture, du commerce et du transport furent transférés à des zairois. Les mesures annoncées en décembre 1974 et en janvier 1975 transfèrent à l'Etat la propriété d'environ 120 grandes entreprises industrielles et commerciales qui appartenaient précédemment à des étrangers ou à des zairois.

aggravée par la dimension du pays et sa faible densité démographique. Avec des mesures appropriées, cet obstacle ne devrait pas être absolu et pourrait être progressivement éliminé. Le goulot d'étranglement le plus important est celui des ressources institutionnelles et humaines. La contrainte financière particulièrement l'insuffisance de l'épargne, ne jouerait vraiment à l'encontre d'un emploi efficace des ressources que dans la mesure où celle posée par les ressources humaines deviendrait moins limitative.

(xiii) Les politiques de l'Etat depuis 1965 ont été orientées vers la croissance rapide des secteurs modernes, en particulier l'industrie, les mines et les activités qui y sont liées. Les politiques d'investissement présentées plus haut reflètent la priorité attribuée à ces secteurs au moment de l'affectation des ressources publiques. Les politiques en matière de salaires et de distribution des crédits bancaires ont aussi servi ce même objectif et ont favorisé la croissance des secteurs modernes. L'attitude à l'égard du taux de change et l'importance accordée aux exportations de cuivre ont contribué, ces dernières années, à fausser les prix relatifs des facteurs de production et à empêcher l'apparition d'une industrie concurrentielle orientée vers l'exportation. L'Etat est aussi intervenu dans le processus d'affectation des ressources en fixant directement les prix d'un certain nombre de produits agricoles et industriels. Ces mesures ont, semble-t-il, constitué un frein à l'augmentation de la production particulièrement en agriculture. Le Code des investissements de 1969 qui donne des avantages fiscaux à l'investissement privé, étranger et national, a réussi à attirer des capitaux dans les industries minières et industrielles mais pas dans l'agriculture.

(xiv) La dévaluation du zaire en 1967 a été accompagnée d'une série de mesures financières et monétaires et a constitué une étape importante, et dans l'ensemble fructueuse vers la diversification des ressources qui sont à la base du financement intérieur et extérieur du pays. Ses effets n'ont duré, toutefois, que jusqu'en 1971-72 lorsqu'une autre chute du prix du cuivre s'est traduite par de nouvelles tensions dans la situation financière du Zaire et dans une baisse progressive de la part de l'épargne intérieure dans le produit intérieur brut. Au cours des cinq dernières années, l'investissement a été maintenu à un niveau élevé grâce au recours croissant à l'endettement à l'étranger.

(xv) Quand le prix du cuivre est élevé, les dépenses publiques augmentent dans de telles proportions que lorsque le prix tombe, le pays doit passer par l'épreuve difficile d'une compression des dépenses et cela malgré des emprunts à l'étranger à des fins budgétaires. Tel a été la situation en 1972, situation qui se reproduira probablement en 1975. Aussi, alors qu'en 1967-70, il n'y eut pas d'endettement à l'extérieur à des fins budgétaires et que l'emprunt intérieur ne représentait pas plus de 2 pour cent du total des dépenses publiques, en 1971-73 le recours au financement bancaire intérieur s'éleva à 8 pour cent et à l'emprunt extérieur à 10 pour cent. Selon des estimations provisoires, le financement bancaire se serait élevé à environ 28 pour cent des dépenses totales en 1974.

(xvi) Un certain nombre de mesures sont nécessaires pour remédier aux faiblesses des finances publiques du Zaire et minimiser les effets adverses des fluctuations des recettes. Ces mesures vont du renforcement de la gestion et du contrôle du

du budget, y compris celui des dotations et subventions aux parastataux jusqu'à l'amélioration de l'administration fiscale. Toutefois, l'action la plus importante consisterait à limiter les dépenses d'une manière systématique. Une croissance régulière de ces dépenses, n'allant pas au-delà de l'augmentation annuelle moyenne prévue des prix du cuivre au cours des cinq prochaines années, permettrait une expansion raisonnable des activités de l'Etat tout en réduisant les gaspillages et la gestion inadéquate des fonds publics.

(xvii) La balance des paiements du Zaïre présente des difficultés similaires car les recettes en devises sont sujettes à la même instabilité, à cause du prix du cuivre, que les recettes publiques, mais dans une moindre mesure, car les taxes sur les principales exportations sont progressives par rapport aux prix. Dans le passé, les importations et autres dépenses en devises ont augmenté rapidement lorsque ces prix étaient élevés. Cependant, le Zaïre a réussi, jusqu'à une époque récente à conserver le régime de changes libéral instauré après les mesures prises en 1967, et cela grâce à une augmentation des apports en ressources extérieures.

(xviii) De même que pour les finances publiques, les résultats de la balance des paiements mettent en évidence la différence entre les périodes 1968-70 et 1971-73. Alors que durant la première période, la balance des paiements indiquait un excédent de ressources égal en moyenne à 11 pour cent des importations de biens et services non-facteurs, un déficit de ressources apparut au cours de 1971-72 qui correspondait, en moyenne, à environ 21 pour cent des importations. Ce qui était un faible excédent des opérations courantes au début de la période 1968-73 s'est transformé en un vaste déficit au cours des deux dernières années. En 1972 et en 1973, le déficit courant a été de l'ordre de 300 millions de dollars. Environ 60 pour cent du déficit courant de 1971-73 a été financé par des emprunts à moyen et long terme. Cette part a été estimée à environ 95 pour cent en 1973; elle a été probablement du même ordre en 1974.

(xix) Le comportement des prix du cuivre sur le marché mondial explique une grande partie des fluctuations dans la balance des paiements du Zaïre. Il ne fournit cependant pas une explication totale; d'autres facteurs semblent avoir joué un rôle important, surtout au cours des années récentes: (a) les variations des prix mondiaux des autres produits, (b) la plus grande capacité d'endettement du Zaïre, (c) la politique de l'Etat en matière de balance des paiements.

(xx) L'augmentation importante des prix des produits alimentaires et du pétrole depuis le deuxième semestre de 1973 s'est traduite par un renchérissement des importations du Zaïre par peut-être plus de 150 millions de dollars par an en 1973 et 1974. L'augmentation simultanée du prix du cuivre aurait pu compenser ce coût plus élevé, mais au cours du deuxième semestre de 1974, le prix du cuivre s'effondra (par presque 40 pour cent). Les réserves internationales en devises du pays furent alors soumises à une ponction soudaine et très forte; elles déclinèrent de moitié en six mois pour n'être plus qu'à 140 millions de dollars à la fin 1974.

(xxi) Pour des raisons internes et aussi externes, le Zaïre a eu, au cours des dernières années de plus grandes possibilités d'emprunter à l'étranger. L'ordre et la stabilité intérieurs ont été pratiquement rétablis à partir de 1967. Le Zaïre s'est présenté au début des années 1970 avec une charge assez faible du service de la dette à une époque où les prêts en euro-dollars s'étendaient au monde entier. En conséquence, le recours du Zaïre au financement extérieur a beaucoup augmenté depuis 1972; selon les renseignements provisoires fournis par le Département des Finances du Zaïre, la dette publique en cours et décaissée a augmenté de \$582 millions de dollars à la fin de 1972 à des montants estimés à 1.017 millions de dollars à la fin de 1973 et 1.280 millions à la fin de 1974. Si les sommes non décaissées étaient incluses, l'encours de la dette aurait été de 1,9 milliards de dollars à la fin de 1974. Bien que les renseignements sur la dette extérieure ne soient pas suffisamment corrects pour permettre une analyse des conditions et modalités des nouveaux emprunts, il semble que les conditions moyennes de l'endettement récent se soient durcies. Les projets d'investissement ont été souvent formulés, non pas dans le cadre d'un programme de remplacement des importations ou de diversification des exportations mais plutôt en fonction des financements offerts. Des taux d'inflation intérieure plus élevés que ceux de l'inflation mondiale, alors que le taux de change officiel ne suivait pas l'évolution relative des prix, ont constitué un élément supplémentaire qui a renforcé la demande d'importation.

(xxii) En dépit du déséquilibre actuel de la balance des paiements, et en supposant une amélioration de la gestion des finances intérieures et extérieures, les perspectives à moyen terme sont favorables. Les prix internationaux du cuivre devraient commencer à remonter en 1976 à un rythme qui dépendra surtout de l'activité économique des pays industrialisés. On pense que les prix du cuivre augmenteront à un taux moyen annuel d'environ 12 pour cent en prix courants. Sur la base de l'expansion prévue de la production de cuivre au Zaïre, ses recettes d'exportation devraient croître par environ 13 pour cent par an jusqu'en 1980 contre un taux de 16,5 pour cent en 1968-73. En termes constants, le taux de croissance annuel des exportations serait d'environ 7 pour cent. Le service de la dette représenterait alors une charge sur les recettes en devises plus lourde qu'elle ne l'était autrefois puisque le rapport du service de la dette serait de l'ordre de 18 pour cent vers la fin des années 1970 alors qu'il n'était que de 5,5 pour cent en 1968-73. Néanmoins, si des mesures appropriées sont prises, cette charge ne devrait pas être impossible à supporter; d'autant plus que ces estimations ne tiennent pas compte des possibilités de réduire les importations de pétrole ou même d'en exporter vers la fin des années 1970 non plus que d'exporter de l'aluminium.

(xxiii) Quelle que soit la stratégie du développement adoptée par le Zaïre, celle-ci devra se fonder sur une amélioration du processus de prise de décision et de coordination des politiques, en un mot sur une réforme de la gestion économique. Le Service du Plan créé au sein du Bureau du Président pourrait aider les pouvoirs publics à formuler des objectifs de développement cohérents, à définir les politiques appropriées et à identifier les ressources physiques, humaines et financières qui devraient être mobilisées. Ce service du Plan devrait aussi fournir des évaluations systématiques et périodiques des décisions prises par l'Etat, et l'aider à mettre en place une meilleure capacité de gestion économique.

(xxiv) Un programme de développement satisfaisant comporterait un investissement plus élevé dans l'agriculture qu'il n'était le cas auparavant, en commençant par la restauration des plantations sans toutefois se limiter à cette action prioritaire. L'infrastructure des transports devrait aussi recevoir une place privilégiée et devrait être améliorée en étroite liaison avec le programme d'investissement dans l'agriculture. De même, les investissements dans l'éducation devraient être accrus et réorientés vers les objectifs à long-terme.

(xxv) Bien que l'on doive prendre des mesures pour assurer des prix qui stimuleraient la production agricole, pour améliorer progressivement les niveaux d'enseignement général et technique ainsi que les moyens de transport et de commercialisation, pour constituer un réseau satisfaisant de recherche et de vulgarisation agronomiques, la contribution la plus importante à la croissance de la production et de l'emploi dans l'agriculture viendra vraisemblablement du secteur des plantations. C'est sur cette base que l'on devrait formuler un programme de développement agricole visant à une augmentation de la production tout en tenant compte des cas exceptionnels dus à des différences régionales et aux possibilités culturelles. Il est important que dès le début, un tel programme soit orienté vers l'exportation plutôt que vers la satisfaction des besoins locaux, même si pour plusieurs cultures l'objectif d'exportation passe par la satisfaction de la demande locale. Cette question est extrêmement importante car elle est liée à l'ensemble des mesures à prendre pour encourager la production, que ce soit les prix, les subventions, la protection ou les taux de change. Cette orientation permettrait d'employer plus efficacement les ressources du pays et d'améliorer ses moyens en termes d'organisation et de main d'oeuvre plus rapidement que toute autre stratégie. Toutefois comme un tel programme est fondé sur le développement pour la majeure partie des cultures d'un type d'exploitation à grande échelle, il supposerait que s'instaure une coopération plus étroite et sous diverses formes avec des entreprises et des cadres étrangers.

(xxvi) Les mesures à prendre à l'égard du secteur industriel peuvent avoir un impact important sur la restructuration de la croissance économique du pays. Il y a énormément de possibilités de transformation de produits locaux. Comme l'énergie hydroélectrique est disponible à bas prix au Zaïre alors que les coûts de l'énergie augmentent dans le reste du monde, on pourrait créer de nombreuses industries consommant beaucoup d'électricité. La transformation des produits minéraux, agricoles et forestiers fournit une base solide au développement au Zaïre d'une industrie concurrentielle.

(xxvii) Bien que le pays soit doté de ressources naturelles considérables, le choix entre diverses stratégies est limité par certaines contraintes au premier rang desquelles se trouve celle des ressources institutionnelles et humaines. Etant entendu que l'objectif à long terme consiste à assurer une meilleure intégration économique et régionale du pays, celui-ci devrait, dans le court terme, chercher surtout à restructurer la distribution sectorielle de sa croissance en tirant parti de ses ressources naturelles, en mettant l'accent sur les programmes et les projets les moins sensibles aux goulots d'étranglement et en s'appliquant à faire progressivement disparaître les contraintes existantes.





## I. INTRODUCTION

1. Le premier volume du présent rapport comporte cinq parties. L'introduction, qui rappelle l'évolution historique du Zaïre et les récents événements politiques, est suivie d'une analyse des questions de population, d'emploi et de revenus assortie d'observations sur le contexte social de la situation économique. La troisième partie traite des tendances récentes de la croissance. Le quatrième chapitre expose certains des problèmes de la politique de développement des dernières années. Enfin, le dernier chapitre envisage les perspectives à long terme de l'économie et certains éléments d'une stratégie de développement à moyen ou long terme.

### A. Données physiques et historiques

2. Le Zaïre est un vaste pays qui s'étend sur 2.345 milliers de km<sup>2</sup> soit quatre-vingt fois environ la surface de la Belgique au coeur du continent africain, de part et d'autre de l'Equateur. Un tiers du territoire se trouve dans l'hémisphère nord et deux tiers dans l'hémisphère sud. Presque enclavé dans les terres, le Zaïre est relié à l'Atlantique par un étroit corridor dont la largeur est, sur le littoral, de 30 km. A l'est, la frontière correspond à peu près à la Rift vallée occidentale, avec de profondes dépressions lacustres dont la plus grande forme le lac Tanganyika. La forêt équatoriale, particulièrement dense dans la cuvette centrale, couvre la moitié du pays.

3. Le système du fleuve Zaïre, dont le bassin s'étend pratiquement sur tout le territoire, joue un rôle prédominant. Son cours est long de 4.700 km et avec ses affluents de l'hémisphère nord et de l'hémisphère sud, il constitue un réseau navigable de quelque 15.000 km que peuvent emprunter des navires d'une capacité de 350 tonnes. Prenant sa source au sud du Shaba, près de la frontière zambienne, sous le nom de Lualaba, il coule vers le nord à travers une série de rapides et de marécages jusqu'à la forêt équatoriale. En amont de Kisangani, il franchit de nombreux rapides et chutes, enveloppé de brume et d'humidité. Entre Kisangani et Kinshasa, où il devient le Haut Zaïre, son cours s'élargit considérablement en traversant les forêts équatoriales et les étendues marécageuses de la cuvette intérieure, et s'infléchit vers le nord-est puis, vers le sud-ouest. En amont de Kinshasa, il forme un lac fluvial de 1.500 km<sup>2</sup>. En aval de Kinshasa, le Bas Zaïre creuse une gorge profonde entre les montagnes et sur une distance de 350 km il forme trente-deux chutes et rapides et descend de 260 m environ. A Boma, il a presque 5 km de largeur et a un débit de 30 à 60 milliers de m<sup>3</sup> à la seconde.

4. Les navires de haute mer peuvent remonter le fleuve jusqu'à Matadi, ville située à environ 200 km de l'embouchure. De Matadi à Kinshasa, la navigation est impossible et la voie ferrée longe plus ou moins la vallée. Le Zaïre est de nouveau navigable entre Kinshasa et Kisangani, sur 1.725 km, et ses affluents, le Kasai à l'est et au sud-est, l'Oubangui au nord et de nombreux autres encore dans l'intervalle sont également praticables sur des distances considérables. En amont de Kisangani, après une série de rapides, le fleuve redevient navigable sur 200 km environ de Kongolo à Bukama. Le Kasai qui se jette dans le Zaïre au nord de Kinshasa constitue le principal axe de transport vers les régions minières et est navigable jusqu'à Ilebo. A partir d'Ilebo, la voie ferrée prend le relais jusqu'aux centres d'extraction.

5. L'importance du Zaïre dans la géographie du pays ne se limite pas à l'hydrologie ou au climat. Avant même la colonisation, le peuplement s'est fait le long du fleuve. La pénétration européenne a suivi la même voie et, par la suite, l'économie du pays a été fortement déterminée par l'utilisation de l'axe fluvial.

6. Si l'on excepte une bande étroite à l'est et une grande partie du Shaba, le Zaïre comprend deux zones climatiques: une zone à climat équatorial, sans saison sèche, et une zone à climat tropical aux saisons plus différenciées et où la saison sèche dure de trois à quatre mois. Les précipitations sont généralement abondantes et atteignent environ 2 m par an dans les régions équatoriales. La carte de la végétation correspond dans l'ensemble à celle des précipitations. La cuvette centrale dont l'altitude moyenne est de 300 m, et dont le rebord atteint 500 m, est le domaine de la forêt équatoriale dense. Le sol y est humide et le plus souvent ombragé. Sur le pourtour de la cuvette, la forêt cède la place à la savane où la densité et les autres caractéristiques de la végétation varient d'une région à l'autre. A l'est, vers la Rift vallée, le relief est montagneux et le climat frais et sec se prête aux cultures de type méditerranéen. On pratique traditionnellement l'agriculture dans la savane qui entoure la cuvette et qui est relativement plus peuplée que la forêt pluviale. L'agriculture est surtout pratiquée sur les versants orientaux, dans certaines parties de la savane, et plus encore dans les vallées. L'abondance des pluies et la température ambiante permettent de cultiver des produits tropicaux fort divers.

7. Le pays est exceptionnellement riche en ressources minérales. Le Shaba possède environ 15 % des réserves mondiales de cuivre, d'une très forte teneur en métal, ainsi que du cobalt, du zinc, du plomb, du manganèse, du platine, du cadmium, du germanium et un peu d'or et d'argent. Les mines de cuivre sont le plus souvent exploitées à ciel ouvert. Le Zaïre est également le premier producteur mondial de diamants industriels. Le diamant est surtout extrait dans le Kasai, mais le sous-sol d'autres régions en recèle également de plus faibles quantités. Enfin, on a découvert de l'étain et des minerais de

la même famille dans le haut Shaba et au Kivu, et on exploite des mines d'or au Kivu et dans le Haut Zaïre. Le Shaba possède également du charbon dont la qualité est le plus souvent assez mauvaise et des gisements de fer qui étaient exploités avant l'indépendance. Enfin, on a récemment découvert de la bauxite dans la région du Bas Zaïre non loin du site de la centrale hydro-électrique d'Inga.

8. La population du Zaïre est composée de nombreuses tribus, dont on évalue le nombre à 200 ou 250 et qui, pour la plupart parlent une langue bantou. Tous les Zaïrois instruits parlent le français, qui est aussi la langue officielle et administrative. Parmi les nombreuses langues et dialectes locaux, souvent incompréhensibles d'une tribu à l'autre, quatre langues sont considérées comme principales. Le lingala, qui s'est formé à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle pour les besoins du commerce et qui est, depuis, devenu une langue écrite, est parlé par les populations des rives du Zaïre, de Kinshasa à Kisan-gani; il est en outre la langue officielle de l'armée. Le swahili, langue commerciale de l'Afrique de l'Est, est communément utilisé à l'est du pays. Le kikongo, pratiqué dans le Bas Zaïre et les régions limitrophes des pays voisins, et le tschiluba, langue du Sud-Centre du Zaïre jouent également un rôle prédominant.

9. Les écrits des missionnaires et les conclusions tirées de fouilles récentes, qui nous renseignent sur les débuts de l'histoire du Zaïre montrent que la région a été très tôt habitée par des communautés de chasseurs qui pratiquaient accessoirement l'agriculture. Chaque tribu vivait sur son propre territoire et il ne semble pas qu'il y ait eu de tribus nomades. Dans de nombreuses régions, et particulièrement au Shaba, les habitants savaient travailler le fer et le cuivre et pouvaient fabriquer des outils et des armes. Plusieurs formes d'organisation étatique avaient été mises en place: "empires", royaumes et chefferies. Dans les zones difficilement pénétrables le clan ou la parenté était souvent la seule structure politique. Dans les régions plus accessibles des savanes du Sud et du Nord-Est se formèrent des groupes plus vastes et mieux organisés dont la structure de pouvoir s'établissait sous la domination autoritaire du clan ou d'une alliance de clans. Les royaumes de Luba et de Lunda, dans les régions qui forment maintenant le centre-sud du Zaïre sont les mieux connus. Dans le Bas Zaïre, le royaume de Kongo, dont la création remonte au 13<sup>ème</sup> siècle est le plus ancien et également celui qui entretenait les relations les plus prolongées avec les européens avant même le 19<sup>ème</sup> siècle.

10. L'ampleur prise par la traite des esclaves à partir du 16<sup>ème</sup> siècle a eu des conséquences catastrophiques sur les structures sociales et les peuplements traditionnels. En effet, au cours des trois siècles qui suivirent, non seulement quatre ou cinq millions d'individus furent réduits à l'esclavage mais encore la peur des chasseurs d'hommes contraignit les populations à fuir

vers des régions moins accessibles, ce qui entraîna des guerres interminables et la destruction des structures sociales et politiques traditionnelles. Quand à partir du 19<sup>ème</sup> siècle, qui fut marqué en Europe par la révolution industrielle et la croissance démographique, commerçants et missionnaires européens débarquèrent de plus en plus nombreux sur le continent africain, ils y trouvèrent une population le plus souvent misérable et désorganisée.

11. La colonisation du Zaïre par les Belges explique certaines caractéristiques qui distinguent ce pays des autres colonies africaines. Au Congrès de Berlin en 1885, Leopold II, roi des Belges, obtenait, au nom d'une Association internationale dont il avait lui-même proposé la création, que les puissances européennes reconnaissent sa souveraineté sur le Congo. Cela revenait en fait à lui conférer tous pouvoirs sur ce vaste territoire, l'Association internationale n'étant qu'un artifice destiné à écarter les prétentions des autres puissances européennes, et fournissant un cadre juridique à l'intérieur duquel pourraient être organisées les premières étapes de la colonisation. La Belgique, petite puissance européenne, n'étant pas en mesure d'imposer sa volonté à ses voisins, le roi avait d'abord présenté son initiative comme une opération en association. L'Etat indépendant du Congo qui venait de naître était neutre, ce qui le mettait à l'abri des visées expansionnistes des autres puissances européennes; sur le plan économique, c'était une zone de libre échange, et sur le plan social, il devait s'efforcer d'abolir le commerce d'esclaves et d'assurer l'éducation et la christianisation des populations indigènes.

12. Pour bien comprendre l'histoire de l'Etat indépendant du Congo de 1885 à 1908, il convient de rappeler que les investissements considérables nécessaires aux premiers efforts de colonisation devaient être financés pour l'essentiel sur les ressources de la colonie. En effet, le roi avait dépensé sa fortune personnelle au cours de la période de préparation avant le Congrès de Berlin; l'Association ne disposait pas de ressources propres et le Gouvernement belge ne désirait pas contribuer aux frais de l'opération. En 1892, le roi obtint la révision de l'article du Traité de Berlin interdisant l'établissement de droits d'entrée, et imposa des droits de 10 % ad valorem sur les marchandises importées. La construction du chemin de fer reliant Matadi à Kinshasa sur une distance de 390 km fut achevée en 1898; elle coûta d'énormes sommes d'argent et de nombreuses vies humaines. Dans le même temps l'Association construisait des routes, organisait une flotte fluviale et mettait en place un réseau d'administrateurs-commerçants efficace bien que fort réduit. Quelques années plus tard, le Gouvernement belge accorda un prêt à l'Association, mais les ressources restaient insuffisantes eu égard aux investissements nécessaires à l'exploitation des ressources naturelles.

13. Pour se procurer les fonds indispensables, Léopold II, s'inspirant de l'expérience des anciennes puissances coloniales mais aussi innovant pour une large part, conçut d'ingénieux mécanismes de financement. Les mesures

qu'il a adoptées comprenaient deux volets principaux, étroitement liés: a) création de sociétés, dont certaines étaient des Compagnies à charte, bénéficiant de privilèges étendus et notamment de vastes concessions pour l'exploitation de ressources minérales et agricoles. Ces sociétés concessionnaires avaient pratiquement tous pouvoirs pour sous-louer ou vendre ces concessions et pour administrer les habitants des régions concernées. Bien que la direction de ces sociétés fut entièrement aux mains de personnes privées, l'Etat indépendant du Congo détenait invariablement (au nom du roi) une part importante de leurs avoirs. Ce système coûtait peu, ou même ne coûtait rien, à l'Etat dont l'apport se faisait le plus souvent en nature, habituellement en terres, b) maintien des dépenses d'administration coloniale à un niveau très bas par délégation aux sociétés dans toute la mesure du possible, des fonctions d'administration publique et par la création d'un système d'enseignement et de santé confié aux missions religieuses, le plus souvent catholiques dont le nombre s'accroissait très rapidement.

14. Ainsi le développement économique s'est organisé autour de l'Etat, des sociétés privées et de l'Eglise. Le succès de ce système, largement international, est dû à la fois au rôle joué par un certain nombre d'hommes remarquables, originaires pour la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest et poursuivant des objectifs clairement définis, mais également à l'abondance des ressources naturelles et à l'augmentation de la demande mondiale de produits tropicaux. En 1894, l'équilibre de la balance commerciale était assuré, et en 1900 la valeur des exportations était deux fois plus élevée que celle des importations. Les principaux produits exportés étaient alors le caoutchouc, l'ivoire, l'huile de palme, les bois tropicaux bientôt suivis par les minéraux, le café, le coton, etc.

15. Les succès financiers de l'Etat indépendant du Congo ont été obtenus au prix d'une exploitation impitoyable des Africains. La Force publique, armée peu nombreuse mais efficace, commandée par des officiers européens, était systématiquement mise au service des objectifs commerciaux. Toutes les terres "inoccupées" étaient déclarées propriété d'Etat, ce qui fut à l'origine de grands déplacements de population. Les communautés se voyaient assigner des objectifs de production de caoutchouc et quand elles restaient en deçà de ces objectifs, l'armée prenait des otages sur lesquels elle exerçait des représailles.

16. En 1908, un vote de la Chambre belge annexait l'Etat indépendant qui devenait colonie belge. L'administration belge continua l'oeuvre entreprise sous l'administration personnelle du roi en appliquant les mêmes méthodes. Ainsi, en 1960, le Zaïre indépendant hérita d'une structure économique qui était en fait le résultat de six à sept décennies d'administration belge.

17. La Belgique hérita des participations détenues par l'Etat indépendant du Congo dans des entreprises privées et renouvela les privilèges des Compagnies à charte. La structure de l'économie où l'Etat, les sociétés et l'Eglise se partageaient les responsabilités, resta inchangée. La principale disposition de l'Acte de Berlin, qui assurait la liberté du commerce aux pays européens, était également maintenue dans une large mesure; et bien que les sociétés belges aient de toute évidence noué des relations privilégiées avec la colonie, l'économie était beaucoup plus largement ouverte à la concurrence internationale que celle des autres colonies africaines.

18. De 1908 à 1930, on assista à un grand développement des sociétés d'exploitation de mines ou de plantations, qui prirent la place des anciennes sociétés commerciales. Ces dernières étaient avant tout des sociétés de distribution qui faisaient le commerce des produits naturels cueillis par la population indigène. L'inefficacité de ce mode de production qui n'était rentable que par le recours à la force, explique le passage à un système de grandes plantations faisant appel à des techniques de production avancées.

19. Les grandes plantations semblent également avoir été créées pour répondre aux problèmes posés par une grave insuffisance de main-d'oeuvre. En effet, les grandes sociétés minières avaient besoin de nombreux travailleurs, particulièrement au stade de l'aménagement des infrastructures de base. Bien que les habitants des régions voisines, du Rwanda, du Kivu, etc. aient été encouragés à immigrer au Shaba, cette région faiblement peuplée connaissait une pénurie chronique de main-d'oeuvre. Les sociétés gérant les plantations avaient le pouvoir d'expulser, au besoin par la force, les occupants des terres concédées, c'est-à-dire les populations de chasseurs-paysans, qui se trouvaient alors disponibles pour travailler dans les mines ou les plantations. Ainsi, le développement des plantations a-t-il à la fois servi à réduire les besoins en main-d'oeuvre agricole et à dégager un excédent de main-d'oeuvre pour les activités minières. De telles mesures exigeaient non seulement une coordination entre les sociétés gérant les plantations et les compagnies minières, mais encore une action conjointe et symbiose de l'Etat, des sociétés privées et de l'Eglise. Dans l'ensemble, ces exigences se sont trouvées remarquablement réalisées.

20. L'amélioration des conditions sanitaires, les progrès de l'alphabétisation, l'idéal égalitaire implicitement contenu dans l'enseignement de l'Eglise, de même que la forte concentration des populations dans les grandes plantations et les mines ont inévitablement donné naissance à un mouvement de résistance parmi les populations locales. Cependant, les révoltes étaient brutalement réprimées par l'armée avant d'avoir la possibilité de s'étendre. Cependant il apparaissait de plus en plus que la population africaine nourrissait des ressentiments croissants envers la domination européenne: la naissance de sectes religieuses, souvent d'inspiration chrétienne, telles

que le kimbangisme, qui exhortait les Africains à un retour à des valeurs spirituelles africaines, est significative à cet égard.

21. La dépression mondiale, affectant profondément l'économie, aggrava encore les problèmes sociaux: on estime que le nombre de travailleurs employés dans les plantations et les mines est tombé de 427.000 en 1929 à 292.000 en 1932 et à 170.000 en 1934. Comme la politique suivie avait consisté jusqu'alors à éliminer l'économie de subsistance, ce chômage avait des conséquences catastrophiques. C'est à cette époque que l'administration belge chercha à relancer la petite agriculture. Un large réseau de stations de recherche et de services de vulgarisation fut mis en place et on s'efforça d'installer les agriculteurs dans des villages spécialement conçus, les pay-sannats.

22. Dans le même temps, l'administration renforçait son emprise sur les populations locales. L'immatriculation des habitants fut introduite en 1933 et les déplacements hors du district furent soumis à une autorisation administrative spéciale. Pour permettre la construction de chemins de fer au Shaba et celle d'autres grands ouvrages, ainsi que pour assurer l'alimentation des travailleurs, un régime de travail obligatoire de deux mois par an au minimum fut institué. Vers la fin des années 1930, le Shaba possédait déjà les voies d'accès à la mer qui sont encore utilisées aujourd'hui.

23. Ces mesures, alliées à une certaine reprise de l'activité commerciale à la fin des années trente<sup>1/</sup> contribuèrent à améliorer la situation de l'emploi. A cette date, les colons européens commencèrent également à arriver plus nombreux, s'installant sur des terres louées aux sociétés et introduisant de nouvelles cultures. Mais la Deuxième guerre mondiale entraîna une augmentation spectaculaire de la demande extérieure de produits minéraux et agricoles. Les exportations de cuivre qui étaient passées de 130.000 tonnes en 1930 à 54.000 tonnes en 1932 atteignaient 200.000 tonnes au début des années quarante. La situation d'économie de guerre qui sévissait en Europe, encourageait les industries du Zaïre à fabriquer des produits de remplacement des importations. Les gros efforts faits pour accroître la production des mines et de l'agriculture conduisirent à une grave pénurie de main-d'oeuvre, et la durée du travail obligatoire passa à quatre mois par an pour tous les adultes du sexe masculin. Les grèves, révoltes et mutineries qui se déclenchèrent alors furent sévèrement réprimées. Après la guerre, la croissance des industries manufacturières et des industries de service et l'essor provoqué par la guerre de Corée donnèrent une nouvelle impulsion aux exportations. Pendant ce temps, le Zaïre connaissait une urbanisation rapide: la population de Kinshasa (alors appelée Léopoldville) passait de 46.000 habitants en 1939 à 100.000 en 1945 et à 300.000 en 1956.

---

<sup>1/</sup> Le nombre de travailleurs rémunérés dans les plantations et dans les mines atteignait 530.000 en 1939.

24. L'urbanisation<sup>1/</sup> et l'amélioration du niveau de vie ne se sont pas accompagnées d'une évolution politique de la population. Malgré les profondes transformations économiques, la structure politique était restée, à peu de choses près, la même qu'au début du siècle. Le taux d'alphabétisation était probablement plus élevé que celui de toute autre colonie africaine, mais l'enseignement se limitait à l'éducation religieuse, à la formation de commis d'administration et, jusqu'à un certain point, de petits techniciens pour les entreprises. Jusqu'aux années 1950, quelques établissements secondaires assuraient la formation des sous-officiers, des prêtres et des enseignants. Avant la fin des années cinquante, aucun enseignement supérieur n'était dispensé et ce n'est qu'au milieu des années cinquante que les Zaïrois purent poursuivre leurs études en Europe.

25. D'autres facteurs ont également contribué à retarder la formation d'une élite zaïroise. L'administration coloniale maintenait les structures tribales par respect des cultures indigènes, certes, mais également parce que sa tâche en était facilitée. Le système d'enseignement, diversifié et souple, contribuait à maintenir des différences de langue et de culture encore accentuées par l'isolement géographique. Ainsi l'affirmation selon laquelle c'est à l'Exposition de Bruxelles de 1958 que les futurs dirigeants politiques zaïrois des différentes régions eurent pour la première fois l'occasion de se rencontrer contient sans doute une part de vérité. On ne peut donc, avant l'indépendance, parler de sentiment national. Les cadres politiques zaïrois se trouvaient à l'écart du grand mouvement d'indépendance qui se développait sur l'ensemble du continent africain au cours des années cinquante. C'est dans ce contexte que fut proclamée l'indépendance, qui fit brutalement tomber un système de gestion économique complexe et soigneusement mis au point dans un vide politique.

#### B. Evolution politique depuis l'indépendance

26. En 1960, le Zaïre jusqu'alors colonie belge, accédait en cinq mois à l'indépendance. En 1955, les milieux universitaires belges, qui connaissaient bien les problèmes de la colonie, avaient proposé un plan de 30 ans pour faire progressivement participer les populations locales à la vie politique. Ce plan avait rencontré un certain scepticisme auprès des dirigeants européens en Belgique et au Zaïre, qui pour la plupart le jugeaient trop ambitieux. Le premier Zaïrois à fréquenter l'université terminait ses études en Belgique en 1956. En 1960, il n'y avait encore qu'un ingénieur agronome zaïrois, et le nombre total des diplômés de l'enseignement supérieur ne dépassait pas 15 ou 20.

---

<sup>1/</sup> En 1956, environ 1/5 de la population habitait dans les villes principales, c'est-à-dire dans les villes de 30.000 habitants ou plus.



27. A partir de 1956, de nombreuses associations de Zaïrois commencèrent à revendiquer certains droits politiques tels que la liberté d'expression, de presse, etc. La même année, un incident mineur provoquait le premier affrontement entre Européens et Africains à Kinshasa. Dans les quartiers africains des trois grandes villes, les élections municipales se tinrent dans un climat d'intense agitation politique; associations politiques et clubs se multiplièrent. Cependant, le problème était simple, les Zaïrois réclamaient le droit de participer plus activement à la vie politique, l'accès à l'université et des responsabilités professionnelles accrues. Cependant, avec l'accession des anciennes colonies françaises à l'indépendance, l'idée que les Africains pouvaient obtenir plus que les seules libertés politiques commença à germer dans l'esprit de quelques membres de l'élite zaïroise. La Conférence panafricaine d'Accra (en 1958) fut pour trois dirigeants zaïrois l'occasion de prendre conscience de l'évolution de la situation internationale et c'est à leur retour que l'objectif de l'indépendance politique fut pour la première fois formulé. En janvier 1959, une manifestation politique fut dispersée par la force, ce qui entraîna la mort de 42 Africains et la dissolution de l'association politique qui avait appelé à manifester. Les dirigeants furent emprisonnés ou cherchèrent asile à Brazzaville d'où ils menèrent une campagne radiodiffusée qui a sensibilisé l'opinion zaïroise et mondiale.

28. Au cours de l'année 1959, des manifestations se déroulèrent dans l'ensemble du pays. L'administration belge, soucieuse d'éviter des troubles plus graves, annonça que des élections municipales auraient lieu dans tous les centres urbains qui jusqu'alors n'avaient pas voté. A la même époque, la demande formulée par les dirigeants zaïrois de tenir à Bruxelles une Table ronde sur l'avenir politique du pays était acceptée. En décembre, les élections municipales eurent lieu dans un climat de tension. Leurs résultats n'eurent cependant pas beaucoup d'importance sur le plan national: en effet, une grande majorité de l'électorat avait voté pour des candidats locaux plutôt que pour des candidats appartenant aux partis dits nationaux. La Table ronde de janvier 1960 rassembla les dirigeants des partis politiques nationaux ainsi que certains dirigeants régionaux et chefs coutumiers. Comme prévu, il ne leur fut pas possible de trouver un terrain d'entente. Sur proposition d'étudiants zaïrois de Belgique, un Front commun comprenant tous les participants fut organisé. Cependant, ce Front n'avait pas de programme commun et la seule façon de donner une certaine cohésion à ce groupe hétérogène était de mettre en avant l'objectif de l'indépendance. Il n'était pas possible de débattre de la future constitution ou des modalités de l'indépendance, comme c'était l'intention du Gouvernement belge, car un débat de ce genre aurait dû notamment aborder le problème des pouvoirs respectifs des autorités centrales et des autorités régionales. Or, non seulement aucun compromis ne paraissait possible sur ce point, mais encore les membres du Front commun estimaient qu'un débat sur l'organisation politique du nouvel Etat ne ferait que retarder l'indépendance, seul objectif sur lequel pouvait se dégager un certain accord. En conséquence, les

membres du Front réclamèrent que l'on établisse le calendrier du passage à l'indépendance sans essayer d'en définir les modalités et sans décider des structures politiques du futur Etat. La date de l'indépendance fut donc fixée au 30 juin 1960 et le Gouvernement belge accepta de remettre tous les pouvoirs aux Zaïrois, qui jugeraient eux-mêmes alors de l'emploi qu'il convenait d'en faire.

29. En mai 1960, le Parlement belge approuvait la loi fondamentale du nouvel Etat, qui essayait de réaliser un compromis entre les différents vœux exprimés à la Table ronde. La loi instituait un gouvernement central élu par les deux chambres, et six gouvernements provinciaux dotés d'une large autonomie ainsi que des assemblées provinciales élues. Le Mouvement national congolais de Patrice Lumumba obtenait un succès relatif lors des élections générales qui eurent lieu au mois de mai. Lumumba fut élu Premier Ministre et Kasavubu fut élu Président. Un mois plus tard l'indépendance fut proclamée dans un climat politique confus où les uns et les autres poursuivaient parfois des desseins contraires.

30. Avant l'indépendance, on pensait que l'armée serait une des principales forces d'unité du pays. Cependant les tensions raciales, régionales et tribales avaient également gagné l'armée. Un mois après l'indépendance, en juillet 1960, une grave mutinerie éclata près de Kinshasa et s'étendit en quelques heures à la plupart des garnisons. L'intervention militaire belge, destinée à défendre la population européenne entraîna la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays. Une semaine plus tard, le Shaba (alors appelé Katanga) faisait sécession et proclamait son indépendance, suivi un mois plus tard par le Sud Kasai. Le gouvernement central demanda l'assistance des Nations Unies pour restaurer l'ordre et la sécurité. Par ailleurs, de profondes divergences de vue sur les questions de politique étrangère et les mesures d'ordre intérieur à prendre pour mettre fin aux mouvements sécessionnistes régionaux séparaient le Président et le Premier ministre, paralysant le pouvoir central. L'armée intervint alors et suspendit les pouvoirs du Parlement et du gouvernement jusqu'à la fin de l'année. Un nouveau gouvernement, principalement composé de techniciens fut formé, ce qui entraîna la sécession d'une autre région (la Province orientale) qui demeurerait loyale au Premier ministre évincé. Lumumba fut arrêté, puis assassiné au Shaba en janvier 1961.

31. Au début de l'année 1961, six mois après l'indépendance, le pays était profondément divisé: la Province orientale et le Kivu étaient aux mains des lumumbistes; le Shaba et le Sud Kasai avaient fait sécession et étaient

---

1/ M. Rolin, Ministre des colonies, "la Belgique, le 30 juin, remettra toutes les clés au Congo et ce sont les Congolais eux-mêmes qui décideront de l'usage qu'il conviendra d'en faire".

sous le contrôle de grandes sociétés minières. Le gouvernement provisoire constitué par Joseph Ileo en février 1961 contrôlait à peine la région de Kinshasa et le tiers environ du territoire. En juillet 1961, le Parlement se réunissait à nouveau et, en août, Cyrille Adoula formait un nouveau gouvernement. Dans les zones urbaines, la sécurité était assurée par les troupes des Nations Unies. En 1963, il était mis fin à la secession du Katanga avec l'aide des Nations Unies, malgré la résistance des mercenaires et de l'armée locale. En mai 1964, après l'adoption par référendum d'une nouvelle constitution le gouvernement Adoula donnait sa démission pour permettre à l'ancien président secessionniste du Katanga, Moïse Tschombé de former un nouveau gouvernement d'unité nationale. A la même époque, dans la Province orientale, fut constitué un gouvernement rival, à tendance de gauche qui se déclara être le Gouvernement de la République populaire du Congo et fut reconnu par un certain nombre de pays africains comme seul représentant légitime du pays. Cependant, l'avance des troupes rebelles fut arrêtée par l'armée nationale congolaise, avec l'aide des parachutistes belges et l'appui des Etats-Unis.

32. En mars 1965, le gouvernement Tschombe organisait de nouvelles élections générales pour lesquelles 50 partis politiques environ présentèrent des candidats. Le Président Kasavubu confia à Euariste Kimba le soin de former un nouveau gouvernement; mais celui-ci malgré des efforts renouvelés ne réussit pas à obtenir la majorité au Parlement. En novembre 1965, le Général Mobutu, chef de l'armée, prenait le pouvoir et déposait le président et le premier ministre désignés par celui-ci. Deux jours plus tard, le Parlement portait Mobutu à la Présidence de la République.

33. Le régime de Mobutu tenait son pouvoir de l'armée. Cependant, la population était lasse des troubles et de l'insécurité qui avaient marqué les dernières années et l'économie qui se détériorait rapidement, exigeait une période de stabilité et de reconstruction. L'armée, qui comptait environ 30.000 hommes, était le seul pouvoir susceptible de restaurer la stabilité et la continuité. La composition de son état-major reflétait approximativement la structure ethnique du pays. Elle mit d'abord fin aux mouvements de rébellion qui persistaient dans certaines régions, puis s'attela à l'organisation des structures politiques. Tous les partis politiques furent interdits et un nouveau parti, le Mouvement populaire de la révolution (MPR), fut créé. Les autorités provinciales perdirent une grande partie de leur autonomie: les assemblées provinciales devinrent purement consultatives et les gouverneurs furent désormais nommés par le pouvoir central. En juin 1967, la promulgation d'une nouvelle constitution confirmait les mesures prises et établissait un système présidentiel qui réduisait considérablement le rôle et les pouvoirs du Parlement. A partir de 1967, le nouveau régime pouvait donc aborder les questions économiques.

34. En 1969, le transfert des biens de l'ancienne colonie au nouvel Etat indépendant s'achevait par la nationalisation de l'Union minière du Haut Katanga. Les questions de dette extérieure et d'indemnisation furent réglées avec la Belgique. Une réforme monétaire et budgétaire fut menée à bien en 1967, et les restrictions au commerce extérieur introduites au début des années soixante étaient abolies. En 1969, était promulgué un Code des investissements libéral. Les politiques économiques adoptées après 1967 seront examinées de façon plus détaillée dans les chapitres qui suivent.

## II. POPULATION, EMPLOI ET REVENUS

### A. Physionomie démographique

35. Le Zaïre est un vaste pays présentant une grande diversité topographique et ethnique. Il est divisé en neuf régions administratives: le Bas Zaïre, Kinshasa (la capitale ayant le statut de région), le Bandundu, l'Equateur, le Haut Zaïre, le Kasai oriental, le Kasai occidental, le Kivu et le Shaba, comptant chacune de trois à sept sous-régions. Le recensement administratif effectué en 1970 chiffrait à 21,6 millions d'habitants l'effectif total de la population - soit une densité moyenne de 9,2 habitants au km<sup>2</sup> - et à 16,4 millions celui des personnes vivant en milieu rural, c'est-à-dire, hors des douze villes principales. D'après ce recensement, 932.000 étrangers vivaient alors au Zaïre, dont 881.000 Africains n'ayant pas la nationalité zaïroise (réfugiés angolais, Soudanais, Rwandais, etc.) et 51.000 personnes originaires d'autres continents. Les disparités entre les résultats de ce recensement et les données antérieures<sup>1/</sup> rendent très aléatoire tout examen de la situation démographique actuelle. Si les chiffres de 1950 sont probablement plus exacts, il n'en reste pas moins que les forts mouvements de population des années soixante ont apporté à la physionomie démographique du pays de profondes modifications que reflètent les résultats du recensement de 1970.

36. 35. Le Zaïre se caractérise par la jeunesse de sa population et le niveau élevé des taux de natalité et de mortalité. En 1970, 44 % de la population avaient moins de 14 ans, 31 % appartenaient au groupe des jeunes adultes (de 15 à 39 ans) alors que moins de 3 % étaient âgés de 65 ans ou plus. D'après des estimations récentes, le taux brut de natalité serait de 47 o/oo et le taux brut de mortalité de 20 o/oo, l'espérance moyenne de vie étant de 43 ans.<sup>2/</sup> Le Recensement administratif de 1970 montre un rapport de masculinité exceptionnellement bas: 95,2 à 100 pour l'ensemble de la population et 88,1 à 100 pour les adultes.

---

1/ Avant l'indépendance, l'administration tenait un registre d'état civil mis à jour chaque année sur la base d'entretiens avec les chefs de famille. Un sondage effectué en 1958 a confirmé l'exactitude de ce registre. Si le taux d'accroissement (2,6 %) obtenu pour la période 1955-1958 est exact, le recensement effectué en 1970 surestime de 3,5 millions l'effectif de la population zaïroise. Voir "The Demography of the Democratic Republic of Congo" dans "The Demography of Tropical Africa" publié sous la direction de William Brass (Princeton, 1968). Voir aussi "La Physionomie démographique de la République démocratique du Congo en 1970" de J. Boute dans INS, Etudes statistiques, 1970.

2/ Bureau du Président, Perspectives démographiques provisoires pour la République du Zaïre 1970-1980, Kinshasa, 6 avril 1972.

37. La majeure partie de la population urbaine vit dans de grandes agglomérations. Ainsi, en 1970, 3,2 millions de Zaïrois étaient établis dans les dix villes qui comptent 100.000 habitants ou plus. A la même date, la population de Kinshasa était estimée à 1,3 million d'habitants; venaient ensuite Kananga (429.000 habitants), Lubumbashi (318.000 habitants), Mbuji-Mayi (256.000 habitants) et Kisangani (230.000 habitants). De 1959 à 1970, la population urbaine a augmenté de 270 %; le taux annuel de croissance démographique étant de 11 % pour Kinshasa, de 12 % pour Kananga et atteignant même 19 % à Mbuji-Mayi. L'urbanisation s'est accélérée au début des années soixante, alors que les troubles rendaient très précaires les conditions de vie à l'intérieur du pays. En outre, le nombre d'emplois offerts par les plantations a presque partout diminué et les ruraux à la recherche d'un emploi ont dû émigrer vers les villes.

38. Selon des estimations provisoires, 40 % des Zaïrois vivront en milieu urbain d'ici à 1980.<sup>1/</sup> Ce pourcentage pourrait se révéler trop élevé, les facteurs d'émigration ayant perdu beaucoup de leur force, alors que le pouvoir d'attraction exercé principalement par Kinshasa et les villes minières du Shaba s'affaiblira probablement. C'est pourquoi, même si la croissance de Kinshasa, qui pourrait compter près de 3 millions d'habitants d'ici à 1980 ne semble pas faiblir, l'accroissement total de la population urbaine ne devrait pas dépasser 6 % par an au cours de la décennie 1970, alors qu'il a été de 9,5 % par an au cours de la décennie précédente. Le taux global d'accroissement de la population sera vraisemblablement de 2,6 à 2,7 % par an.

39. La rapidité de l'urbanisation et le chômage urbain posant deux problèmes majeurs, les politiques de développement devraient accorder plus d'importance à la création d'emplois en milieux rural et urbain. Mais la formulation de politiques répondant à cet objectif et la planification des équipements sociaux doivent se fonder sur des données démographiques raisonnablement fiables. C'est pourquoi la réalisation d'une enquête démographique, à partir d'un échantillon approprié, devrait figurer au rang des priorités immédiates.

## B. Emploi

### 1. Les secteurs

40. Les trois quarts de la population tirent de l'agriculture leurs moyens de subsistance. Partout domine l'agriculture traditionnelle dans laquelle la famille constitue l'unité de travail et produit diverses cultures

---

1/ La vie dans les villes de plus de 100.000 habitants. Perspectives démographiques ... op. cit.

essentiellement destinées à sa propre consommation. Il y a aussi de grandes plantations modernes et spécialisées dont certaines emploient des milliers d'ouvriers. Entre ces deux extrêmes existent d'autres modes d'exploitation intermédiaires assez peu nombreux cependant.

41. Dans le secteur traditionnel, les hommes adultes accomplissent les travaux saisonniers qui exigent un grand effort physique. Ainsi, dans la forêt équatoriale, ce sont eux qui défrichent, pendant un ou deux mois par an ou tous les deux ans. En outre, les hommes pêchent, chassent et construisent les logements. C'est aux femmes qu'il revient généralement, avec l'aide des enfants, de planter, semer, récolter, préparer et emmagasiner les produits et de vendre les excédents. La division du travail varie en fonction des conditions naturelles, du type d'agriculture pratiqué et des coutumes tribales.

42. L'échec de la formule de paysannats introduite par l'administration belge tient en partie au régime foncier clanique, ainsi qu'aux comportements ancestraux liés à la division traditionnelle du travail. Cette tentative, qui visait à transformer les hommes en cultivateurs, fut mal accueillie par les intéressés et se heurta à leur résistance, aussi, dès que la coercition fut levée, l'agriculture revint au système traditionnel. Par ailleurs, la division traditionnelle du travail permet aux hommes de prendre des emplois salariés et de laisser aux autres membres de la famille le soin de cultiver la terre.

43. Avant l'indépendance, les plantations constituaient la principale source de travail rémunéré mais leur offre d'emplois a fortement diminué ces dernières années. Nombre d'entre elles ont été abandonnées à l'époque des troubles et selon les estimations, elles n'employaient plus en 1968 que 364.000 personnes (dont 227.000 à titre permanent) contre plus de un million en 1960. Après une légère amélioration, la situation s'est de nouveau dégradée, sous l'effet de politiques défavorables à ce mode d'exploitation: politique de prix à la production et manque de moyens de transport adéquats. Comme on le verra plus loin, les mesures de zaïrianisation récentes ont également eu des effets peu favorables sur l'économie des plantations.

44. Le déclin des plantations, la dégradation des routes de desserte et les difficultés que pose le transport des produits jusqu'aux centres urbains ont nui aux paysans pratiquant l'agriculture traditionnelle, qui commercialisaient une partie de leur récolte. Certaines régions, dans le Kivu et le Maniema par exemple, sont revenues à une économie de subsistance et beaucoup d'hommes ont émigré vers les villes et les agglomérations.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Il est difficile aux familles habituées à acheter des produits fabriqués en ville de retourner à une économie de subsistance car ce mode de vie requiert maintes techniques oubliées depuis longtemps. De plus, il est considéré comme honteux de revenir à la terre, à cet état qui passe pour "primitif", d'où la campagne d'authenticité lancée par les autorités pour restaurer chez le peuple la fierté de son héritage national.

45. Les grandes et moyennes entreprises de l'industrie manufacturière employaient en 1970 environ 108.000 ouvriers permanents et 34.600 ouvriers temporaires,<sup>1/</sup> offrant donc un emploi à plein temps à un peu plus de 3 % de la population active masculine d'âge adulte (de 20 à 64 ans).<sup>2/</sup> Ce secteur, qui est fortement concentré géographiquement, fournit un nombre d'emplois important à Kinshasa (57 % du total des emplois dans l'industrie) et au Shaba (18 %)<sup>3/</sup>. Les autres régions comptent quelques entreprises dispersées, consacrées pour la plupart au traitement des cultures industrielles locales.

46. Les industries alimentaires, y compris les huiles et graisses, le textile et le travail du bois fournissaient en 1970 les deux tiers des emplois offerts par les grandes et moyennes entreprises. A l'exception de l'extraction d'huile, la production manufacturière était très nettement orientée vers le marché intérieur. Les branches requérant de nombreux travailleurs qualifiés ne sont pratiquement pas représentées au Zaïre.

47. Les petites entreprises de transformation fournissaient environ 26.000 emplois.<sup>4/</sup> Nombre d'entre elles n'employaient qu'une personne, le propriétaire, ou un ou deux employés rémunérés en 1970-1971. Ces entreprises jouaient un rôle important dans la confection, les cuirs et peaux, l'imprimerie, l'édition et la fabrication de meubles. Il existait aussi un grand nombre de petits entrepreneurs dans l'industrie alimentaire.

---

1/ République du Zaïre, Département de l'économie nationale, Enquête sur les entreprises, 1969/1970. Cette enquête devait couvrir toutes les entreprises industrielles ayant une comptabilité moderne, ce qui correspond, dans la pratique, aux établissements de grande et moyenne dimension.

2/ Ce pourcentage tient compte du fait que le Recensement administratif de 1970 est probablement biaisé vers le haut.

3/ Estimations fondées sur l'"Enquête sur les entreprises" effectuée en 1968. Cette enquête a couvert moins d'entreprises que celle de 1970 et leurs résultats ne sont pas comparables. L'enquête de 1970 ne donne pas de ventilation régionale de l'emploi.

4/ Estimation fondée sur l'"Enquête sur les petites et moyennes entreprises", effectuée par la Division urbaine des affaires économiques et de l'industrie de la ville de Kinshasa. (Non datée).



48. L'emploi dans les mines pour l'ensemble du pays était estimé en 1970 à 59.200 ouvriers permanents et 5.700 temporaires, dont 45 % dans le Shaba, essentiellement dans les mines de cuivre, et 30 % dans le nord-est. Les mines de diamant emploient 2.500 personnes dans le Kasai où opèrent également un certain nombre de prospecteurs individuels.

49. En 1970, les grandes sociétés de construction employaient 18.000 ouvriers permanents et les petites entreprises 1.500 environ. Les statistiques relatives à l'emploi dans les transports et les communications (68.300 ouvriers permanents et 8.900 temporaires) ne couvrent pas les chauffeurs des autobus "fula-fulia" qui sillonnent les rues des villes, non plus que les petites entreprises de taxi et de camionnage. La même année, les entreprises de services publics offraient 5.800 emplois permanents et 3.700 emplois temporaires.

50. L'Etat est le premier employeur du Zaïre. En 1973, la fonction publique comptait 214.000 fonctionnaires dont 98.000 enseignants; 54.000 de ces fonctionnaires étaient affectés à Kinshasa, le reste étant réparti entre les neuf régions.<sup>1/</sup>

51. Parmi les services du secteur privé, les banques, l'immobilier et les assurances employaient 5.800 personnes à plein temps et un nombre négligeable de temporaires. Le nombre d'emplois offerts peut être estimé à 47.000 pour les autres catégories de services et à 106.000 pour le commerce.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> République du Zaïre, Bulletin des finances, No 2, août 1973. Le nombre exact des employés de l'Etat varie légèrement selon les sources d'information. Ces disparités semblent être imputables à certains facteurs tels que l'inclusion ou l'exclusion des fonctionnaires en retraite et des titulaires de bourses d'enseignement.

<sup>2/</sup> Ces estimations sont basées sur les renseignements recueillis pour Kinshasa dans le cadre de l'Etude sociodémographique de Kinshasa, 1967, Kinshasa, 1969.

## 2. Tendances récentes de l'emploi

52. On peut estimer que le nombre d'emplois non agricoles est passé de 512.000 en 1970 à 554.000 en 1973,<sup>1/</sup> ce qui correspond à une croissance de 2,7 % par an seulement, comparable à celle de la population active. Si l'on tient compte du déclin des plantations, l'emploi salarié a diminué par rapport au nombre de personnes en âge de travailler et peut-être même en chiffres absolus.

53. Si le nombre d'emplois non agricoles a peu augmenté, c'est dans une large mesure en raison de la stagnation des effectifs de la fonction publique. Alors que le nombre des enseignants passait de 75.600 en 1970 à 98.000 en 1973, celui des autres catégories de fonctionnaires tombait de 136.100 à 106.000. Cette compression du personnel non enseignant s'explique par la politique d'austérité budgétaire du gouvernement et sa volonté d'éliminer les emplois superflus. L'emploi dans les transports, la construction et le bâtiment ainsi que dans les banques et autres institutions financières est resté dans l'ensemble stationnaire.

54. C'est l'industrie qui a marqué le plus de dynamisme avec un taux de croissance de l'emploi de 8,8 % par an, encore que l'on puisse y déceler des signes d'un certain ralentissement dû au fait que les licenciements étant pratiquement interdits, les hommes d'affaires préfèrent s'équiper en machines et embaucher le moins possible d'ouvriers permanents. De plus, l'Etat encourage les projets industriels à forte teneur en capital: ainsi dans le cas de huit projets récemment approuvés par la Commission des investissements, les immobilisations s'élevaient en moyenne à 20.000 dollars par travailleur, alors que peu de ces projets sont susceptibles d'entraîner la création d'importantes activités connexes à fort coefficient de main-d'oeuvre.

55. L'évolution de ces dernières années a renforcé la concentration industrielle à Kinshasa et dans une moindre mesure, dans le Shaba. On a assisté dans ces deux zones au développement d'activités dont la production, protégée par les tarifs douaniers, vise à remplacer des importations: montage d'automobiles et sidérurgie, par exemple. Dans le reste du pays, l'emploi industriel reste stationnaire; il diminue même dans certaines branches d'activités liées aux plantations, telle l'extraction d'huile de palme.

---

<sup>1/</sup> Ces chiffres représentent la somme des emplois à plein temps et de l'équivalent en termes de plein temps des emplois temporaires. On a calculé cet équivalent en comptant qu'un emploi à plein temps correspond à 250 journées de travail par an. Ainsi, un emploi temporaire de 125 jours est considéré comme la moitié d'un emploi à plein temps. La moyenne des journées de travail des ouvriers temporaires dans chacune des catégories d'activités "à deux chiffres" est donnée par l'Enquête sur les entreprises, 1969/70.

56. A court terme, les perspectives de l'emploi ne sont pas favorables. Il est probable que l'emploi dans les plantations continuera à diminuer au cours des prochaines années, jusqu'à ce que cette tendance puisse être renversée par des opérations de régénération. Il en va de même des usines transformant les produits des plantations. Le programme envisagé pour la réfection du réseau routier permettra de créer de nouveaux emplois à l'intérieur du pays mais ces créations ne feront que compenser les pertes enregistrées dans les plantations. Dans l'industrie, la majeure partie des emplois nouveaux seront vraisemblablement situés à Kinshasa, tandis que le Shaba bénéficiera de l'expansion prévue des mines existantes et de l'ouverture de nouvelles mines.

57. L'amélioration continuelle du niveau de qualification de la main-d'oeuvre constitue un élément positif. Bien que le niveau des salaires correspondant à une qualification donnée n'ait pas été modifié, les ouvriers zaïrois accèdent maintenant à des postes qui étaient précédemment occupés par des étrangers. Ce processus devrait se poursuivre au cours des prochaines années. L'expansion des mines du Shaba et la création d'activités connexes, ainsi que l'implantation de nouvelles usines métallurgiques dans la région de Kinshasa, devraient aboutir à la création de nouveaux emplois qualifiés. Mais, pour la masse des travailleurs, une amélioration ne pourra venir que de la régénération des plantations et de l'élimination des restrictions et des incertitudes qui s'opposent à la création d'emplois dans l'industrie manufacturière.

58. Dans les villes, le chômage est important et une grande partie des hommes n'ont pas d'emploi fixe. Les taux de chômage les plus bas sont enregistrés à Lumumbashi et à Kolwezi, deux villes qui se sont développées pour répondre aux besoins en main-d'oeuvre de l'industrie d'extraction du cuivre et dont l'arrière-pays est très peu peuplé. Cependant, même à Kinshasa, où les possibilités de travail sont nombreuses et où l'emploi se développe, 13 % des hommes en âge de travailler étaient en chômage en 1967 et 33 % n'avaient pas d'emploi fixe. Dans les autres villes, la situation est bien pire. Selon une enquête par sondage effectuée à Bukavu en 1971, 22 % des chefs de famille étaient sans emploi. Le nombre d'emplois salariés ne dépasserait pas 9.700 dans cette ville dont la population est estimée à 134.000 personnes. De même, il serait de 10.700 à Mbuji-Mayi qui compte 256.000 habitants. Kananga offre de 15.000 à 20.000 emplois, si bien qu'environ un cinquième de la population active masculine a un emploi salarié.

59. Les activités des femmes fournissent un revenu d'appoint d'origine non salariale. Selon les estimations, ce supplément représenterait 10 % du revenu réel des familles à Kinshasa et serait plus élevé dans les autres villes. Ces activités prennent diverses formes: travaux agricoles contribuant à l'alimentation des membres de la famille vivant en ville, vente au détail

sur les marchés urbains.<sup>1/</sup> La culture de petites parcelles joue un plus grand rôle dans les petits centres urbains (tel Bukavu) qu'à Kinshasa tandis que le petit commerce de détail se pratique partout.

### 3. Salaires, conditions de vie et facteurs sociaux

60. Le niveau et la hiérarchie des salaires résultent de la réglementation promulguée par l'Etat, de négociations collectives et du jeu de l'offre et de la demande. L'Etat fixe les taux de salaires et les conditions de travail; étant le premier employeur, il exerce également une influence considérable du fait de cette position de monopsonne. Le syndicat<sup>2/</sup> négocie des conventions collectives mais, les grèves étant réglementées par une législation restrictive et toute convention subordonnée à l'approbation des pouvoirs publics, son influence est limitée. Les besoins de main-d'oeuvre du secteur minier et de l'industrie manufacturière renforçant la demande sur le marché du travail, les salaires offerts aux travailleurs du secteur privé qui possèdent des qualifications rares et recherchées ont tendance à augmenter.

61. L'Etat géa pour politique de maintenir un parallélisme étroit entre les grilles de salaires de la fonction publique et du secteur privé. En 1973, le salaire moyen net d'un fonctionnaire s'élevait à 426 zaïres par an, 51 % des fonctionnaires recevaient une rémunération nette égale ou inférieure à 300 zaïres, et 10 % d'entre eux, des traitements supérieurs à 540 zaïres par an. Dans le secteur privé, le montant net du salaire annuel moyen de la main-d'oeuvre africaine employée par les grandes et moyennes entreprises était estimé à quelque 350 zaïres. L'écart séparant la rémunération moyenne des fonctionnaires et des salariés du secteur privé tient surtout à des niveaux de qualification différents et à des facteurs géographiques. Cependant, si les avantages annexes (sécurité sociale, allocations familiales, indemnité de logement, cantines subventionnées, primes diverses, etc.) se traduisaient par une majoration d'environ 50 % des charges salariales nettes du secteur privé, les divers avantages offerts aux employés doubleraient pratiquement leur revenu indiciaire.

62. Du fait du maintien de cette parité entre les échelles de salaires des secteurs privé et public, les emplois de la fonction publique ne sont guère plus avantageux que ceux du secteur privé, à l'inverse de nombreux pays en voie de développement où la fonction publique est mieux rémunérée et jouit d'un grand prestige. Si les jeunes Zaïrois veulent accéder à des postes de responsabilité bien rémunérés, ils n'estiment pas pour autant désobligeant de travailler pour des entreprises du secteur privé animés par la recherche du profit.

---

1/ J. L. McCabe, "Unemployment as a Social-Welfare Problem in Urban Zaire", Economie Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper 163, New Haven, novembre 1972 (document photocopié). Voir également C. et J. Houyoux: "Les conditions de la vie dans soixante familles à Kinshasa" Cahiers économiques et sociaux 8:1 3/1970, p. 93-132.

2/ Il existe un seul syndicat: l'Union nationale des travailleurs du Zaïre (UNTZA).

63. La législation fixe les taux minimaux de salaire en fonction des zones géographiques, des niveaux de qualifications et de l'ancienneté. Ainsi, existe-il sept barèmes géographiques différents. Chacune des régions, à l'exception de Kinshasa, est subdivisée en trois zones de salaires. Le barème le plus élevé, qui s'applique à Kinshasa et aux villes minières du Shaba, correspond au triple du barème le plus bas applicable aux zones rurales du Kivu et du Bandundu. Les ouvriers sont répartis en neuf catégories qui vont depuis le manoeuvre jusqu'à l'ouvrier hautement qualifié. Les taux de salaires tiennent compte à la fois du niveau de formation requis, de la complexité des tâches à accomplir, de l'effort physique à fournir et des risques. Dans les zones de salaires les plus élevés, le salaire minimum de l'ouvrier hautement qualifié est le triple de celui des manoeuvres; dans les zones les plus basses, l'écart ne va que du simple au double. Le salaire de base doit être majoré de un pourcent pour chaque année d'ancienneté dans l'entreprise. Tous les travailleurs ont droit pour chacun de leurs enfants à une allocation supplémentaire dont le montant varie selon les zones mais non selon la catégorie professionnelle.

64. La structure des taux minimaux repose sur le système existant avant l'indépendance. Ces taux ont été majorés à plusieurs reprises sans que l'on apporte de modification fondamentale à leur corrélation. Le syndicat souhaite une réduction de l'éventail des salaires grâce à un relèvement des salaires applicables aux catégories les moins qualifiées. L'association patronale désire que les écarts d'une zone à l'autre reflètent "l'aptitude à payer", c'est-à-dire les avantages liés au lieu de l'emploi et que l'échelle des salaires corresponde à la situation de l'offre et de la demande. Les deux parties s'accordent toutefois à reconnaître que la structure actuelle est trop complexe.

65. Les écarts de salaires entre les diverses zones et les diverses catégories sont supérieurs à ceux que prévoit la législation sur les salaires minimaux. Selon les estimations à Kinshasa, le salaire des manoeuvres est supérieur au minimum légal d'environ 20 % et la différence est encore plus importante pour les ouvriers hautement qualifiés. A l'intérieur du pays, la main-d'oeuvre non qualifiée reçoit généralement le salaire minimum alors que les ouvriers hautement qualifiés obtiennent facilement un salaire supérieur au niveau minimum. La structure actuelle des salaires s'explique par deux facteurs importants. Tout d'abord, alors que l'offre de main-d'oeuvre non qualifiée est pratiquement "illimitée", le départ d'un grand nombre d'expatriés a provoqué une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée. En second lieu, la plupart des ouvriers de l'arrière-pays n'occupent d'emplois salariés que pour compléter le revenu que leurs familles tirent principalement de l'agriculture de subsistance et du commerce de détail. Ces ouvriers sont prêts à accepter un salaire inférieur au "minimum vital". Par contre, l'emploi salarié est la principale source de revenu de la plupart des ménages de Kinshasa. En outre, le système de valeurs exige le partage avec les autres membres du groupe de

solidarité, ce qui réduit la part du revenu d'un emploi salarié que la famille nucléaire peut conserver. De nombreux employeurs de la capitale signalent qu'ils pourraient verser le salaire minimum légal aux personnes qu'ils engagent mais qu'ils préfèrent offrir des salaires plus élevés pour éviter le mécontentement et accroître l'efficacité de leurs employés.

66. Les salaires versés par les petites entreprises auxquelles ne s'applique pas la législation sur le salaire minimum ne diffèrent pas sensiblement des salaires offerts par les grandes et moyennes entreprises relevant ~~des mêmes secteurs d'activités~~. Cette conclusion est encore très provisoire<sup>1/</sup> mais si elle se confirme, elle tendrait à vérifier l'hypothèse que les salaires du secteur privé reflètent fidèlement l'évolution de l'offre et de la demande et que les salaires minimaux n'ont guère d'incidence sur le niveau réel des salaires ou de l'emploi.

67. Les écarts intersectoriels tiennent à des facteurs géographiques et aux niveaux de qualification de la main-d'oeuvre. En 1970, alors que le salaire annuel des ouvriers africains recensés par l'enquête sur les entreprises de 1970, était chiffré à 248 zaïres en dehors de l'agriculture, celui des ouvriers travaillant dans des plantations n'était que de 71 zaïres. Les ouvriers des huileries et des autres industries liées aux plantations ne recevaient en moyenne que 100 zaïres, par contre les employés des industries mécaniques, métallurgiques et chimiques et des activités apparentées qui exigent une main-d'oeuvre qualifiée et qui sont pour la plupart situées à Kinshasa, recevaient en moyenne 319 zaïres par an. Dans le secteur bancaire et financier, le salaire annuel moyen dépassait 500 zaïres.

68. La rémunération des expatriés est plus élevée que celle des Zaïrois et des autres ressortissants africains appartenant à des catégories de salaires comparables. Ainsi, en 1970, les cadres de direction expatriés recevaient en moyenne 4.590 zaïres de plus par an que les cadres africains. Pour le personnel d'encadrement et les travailleurs qualifiés, l'écart était de 3.280 et 2.780 zaïres par an respectivement. Cependant cet écart est en partie illusoire, chaque grande catégorie statutaire, "personnel de direction", "personnel d'encadrement" ou "ouvriers qualifiés" regroupe une multitude de fonctions requérant différents niveaux de formation et d'expérience et comportant des responsabilités variables. En raison du manque de Zaïrois qualifiés, une bonne part des tâches les plus exigeantes et les mieux rémunérées sont occupées par des expatriés. Il convient toutefois de signaler que le montant global de la rémunération des cadres de direction expatriés est le triple de celui des cadres zaïrois, alors que le rapport est de 4 à 1 pour le personnel d'encadrement et de 11 à 1 pour les ouvriers qualifiés. L'origine de cette relation inversement proportionnelle entre le niveau des salaires et

<sup>1/</sup> Cette conclusion est fondée sur la comparaison des données coût de main-d'oeuvre figurant dans l'Enquête sur les petites et moyennes entreprises et celles de l'Enquête sur les entreprises 1969/1970. Cette comparaison exige que l'on tienne compte des rémunérations versées par les grandes et moyennes entreprises à leurs employés expatriés et des hausses de salaire intervenues entre les deux enquêtes.

le niveau hiérarchique est bien connue: il est relativement plus facile de former une élite numériquement restreinte de cadres de direction qu'un grand nombre de cadres moyens et de contremaîtres.

69. En 1970, la masse salariale<sup>1/</sup> était estimée à 400 millions de zaïres, dont environ 280 millions de zaïres (70 % du total) imputables aux salaires, et traitements du personnel zaïrois et des autres ressortissants africain.<sup>2/</sup> La production de subsistance est évaluée à 85 millions de zaïres. Même si cette valeur est sous-estimée, il est évident que le revenu d'une famille dépendant exclusivement de l'agriculture de subsistance diffère considérablement de celui des salariés.

70. Les possibilités d'emploi salarié sont inégalement réparties entre les diverses régions, ce qui explique les très fortes disparités de revenu d'une région à l'autre. En 1970, le produit brut commercialisé, par tête d'habitant s'élevait à 140 zaïres à Kinshasa et au Shaba, à 57 zaïres dans le Bas-Zaïre, à 39 zaïres dans le Kasai oriental et variait entre 22 et 29 zaïres dans les autres régions.<sup>3/</sup> Même si l'on tient compte des variations du niveau du coût de la vie entre les diverses régions, le niveau de vie moyen des régions les plus riches est cinq fois plus élevé que celui des plus pauvres.

71. Il n'est pas possible de chiffrer avec certitude la répartition du revenu dans une région donnée. Les quelques enquêtes consacrées aux budgets des ménages ne permettent pas, en raison de leurs insuffisances méthodologiques, de répartir la population par catégorie de revenu. On peut toutefois présenter deux observations d'ordre qualitatif. Tout d'abord, les écarts de revenu, au sein de zones géographiques homogènes du point de vue économique (Kinshasa, le Nord du Kivu, etc.), semblent être moins marqués qu'ils ne le sont généralement dans les pays en voie de développement. En second lieu, ces écarts se sont accentués depuis l'indépendance, en raison probablement de la croissance assez lente de l'agriculture et de la constitution d'une élite économique zaïroise grâce à la zaïrianisation des échelons supérieurs de l'administration, à la formation de cadres de gestion et d'ingénieurs et à la prise de contrôle des biens appartenant aux colons.

---

1/ Y compris le revenu imputé des petits entrepreneurs et des commerçants indépendants.

2/ En 1958, les salariés africains ont reçu 52 % de la masse salariale. Voir Centre d'études des questions économiques africaines, Le revenu des populations indigènes du Congo-Léopoldville, Bruxelles, 1963.

3/ Léon de St. Moulin, "La répartition par région du produit intérieur brut zaïrois", Zaïre-Afrique, No 73, mars 1973.

72. En matière de salaires, les autorités appliquent actuellement une politique modérée, comme en témoignent la législation sur les taux minimaux de salaire et les modifications apportées aux grilles de salaire de la fonction publique. Pendant les troubles qui ont suivi l'indépendance, le niveau **des salaires réels a enregistré une chute brutale. Le retour à l'ordre s'est accompagné d'une reprise progressive du pouvoir d'achat.** Le niveau général **des rémunérations a été relevé quatre fois depuis 1968.** En juin 1969, les taux minimaux de salaire et les allocations familiales ont été majorés de 10 %. En décembre de la même année, tous les salaires, ainsi que les diverses allocations, à l'exception de la rémunération des **expatriés** et du traitement des cadres de direction, ont été augmentés de 20 %. Les salaires minima ont été relevés de 20 % le 2 janvier 1971 et de 10 %, le 1er octobre 1971. Aucune autre augmentation n'a eu lieu depuis **cette date** et en 1972, tous les salaires et traitements ont été bloqués officiellement. Les majorations obtenues de 1968 à 1971 ont été annulées par la baisse des années 1972 à 1974. Les séries de données relatives aux salaires et les déflateurs utilisés laissant à désirer, toute évaluation chiffrée serait incertaine. Il semble cependant qu'en 1974, les salaires réels des ouvriers non qualifiés soient inférieurs à ce qu'ils étaient en 1960.

73. La politique salariale des pouvoirs publics dépend en grande partie de leur aptitude à faire face à leurs charges salariales. Les relèvements de la période 1968-1971 s'expliquent par l'augmentation des recettes provenant du cuivre, tandis que le blocage des salaires a pour raison principale la baisse des cours enregistrée en 1971-1972. En vue d'éviter que les salaires du secteur public ne prennent du retard par rapport à ceux du secteur privé, le blocage a été étendu au secteur privé. Le Conseil Exécutif s'efforce d'éviter que l'inflation n'amenuise le pouvoir d'achat des salaires et d'interdire tous profits excessifs. Le prix des produits de consommation courante est fixé par le gouvernement. Cependant, l'efficacité actuelle ou à long terme **de cette politique en tant qu'instrument de stabilisation des prix n'est pas évidente.**

74. Ces efforts visant à utiliser la fixation des prix comme instrument de politique des revenus créent des distorsions au sein de l'économie sans faciliter la réalisation de l'objectif poursuivi. La réglementation des prix au niveau de la production a généralement eu pour effet de réduire l'offre. Cette réduction, entraînant une augmentation des prix de détail, a désavantagé le consommateur au lieu de l'aider. Les entreprises dont les profits sont limités par la réglementation des prix hésitent à étendre leurs activités. La hausse des prix se poursuit et la situation de l'emploi se détériore. Il ne fait aucun doute qu'un assouplissement de la politique des salaires et des prix et une utilisation accrue des mécanismes du marché amélioreraient la situation économique du secteur privé ainsi que celle des salariés.



75. La stagnation de la demande de main-d'oeuvre et l'augmentation du nombre des salariés à la recherche d'un emploi sont à l'origine de la baisse récente des salaires réels. Depuis 1971, le nombre d'emplois offerts par l'industrie manufacturière, les mines, les services publics et l'administration (y compris l'enseignement) n'augmente que de 2 % par an alors que le nombre de personnes employés par les plantations et le commerce semble avoir diminué. En 1974, l'effectif total des salariés est à peu près identique, sinon légèrement inférieur, à celui de 1971 tandis qu'au cours de ces trois années, la population en âge de travailler augmentait de près de 8 %. Le nombre de Zaïrois qui veulent passer du secteur de subsistance au secteur moderne renforcent la demande d'emploi salarié. En effet, l'expansion de l'éducation et la diffusion d'idées nouvelles rendent de moins en moins acceptables les conditions de vie du secteur de subsistance. En outre, le niveau de vie du secteur traditionnel a souffert de la désorganisation des marchés urbains, l'excédent commercialisé par les agriculteurs étant de moins en moins rémunérateur alors que les biens manufacturés qu'ils doivent acheter sont de plus en plus chers.

76. Dans les villes, nombre d'individus et de familles nucléaires bénéficient de l'aide d'autres membres de la famille étendue, du clan ou même d'autres immigrants originaires du même village. En milieu urbain, la structure sociale est encore souple et tous les individus que lie un sentiment de solidarité sont loin d'avoir le même statut économique. Les membres les plus riches sont censés aider les plus pauvres de leur groupe, assistance qui peut prendre diverses formes: traitement préférentiel lors d'une transaction économique, hébergement, nourriture, aide en espèces ou prise en charge partielle des enfants, etc. Comme il est généralement admis que chacun a des devoirs de solidarité envers les autres membres de son groupe, il est naturel d'accepter cette aide; de même, le devoir d'assistance est généralement accepté, fût-ce avec quelque ressentiment. Cette solidarité joue un grand rôle dans la réduction des inégalités économiques et atténue les tensions sociales dues au chômage.

77. Ce système de valeurs fondé sur des rapports individuels et sur la solidarité entre membres d'un même groupe est souvent différent de l'éthique impersonnelle des sociétés à économie de marché. Des actions dictées par un sentiment de devoir dans ce système peuvent ne pas être perçues comme telles dans les sociétés impersonnelles. A l'inverse, ce qui est considéré comme un devoir et qui va souvent de soi dans les sociétés ayant une structure de relations marchandes bien établie peut ne pas avoir d'équivalent dans le système des groupes de solidarité.

78. La conception traditionnelle de l'autorité aussi est-elle différente de la notion de loi telle qu'on la retrouve dans les sociétés occidentales contemporaines. La population considère généralement une règle non sanctionnée par la tradition dans une certaine mesure arbitraire et elle ne ressent pas comme tels les abus de pouvoir. Ceux-ci sont plus fréquents dans les régions éloignées de grands centres et gênent probablement le développement des petites entreprises qui n'ont pas la robustesse financière des grandes compagnies pour résister aux pressions du milieu traditionnel.

79. Au fur et à mesure que l'économie se développe et la population s'urbanise, le système traditionnel des valeurs tend à s'estomper. Cette tendance va continuer sans aucun doute, avec tous les avantages et inconvénients que cela implique. Par ailleurs, l'histoire des pays comme le Japon et l'Inde indique les avantages que l'on peut tirer de l'existence de structures sociales comportant des groupes de solidarité non conformes aux valeurs occidentales, pour créer des structures économiques originales et adaptées aux besoins de développement.

80. Jusqu'à l'indépendance, la formation des compétences professionnelles a été freinée par le développement insuffisant de l'enseignement technique et supérieur. Il n'existait guère pour les Zaïrois la possibilité d'acquiescer le sens des responsabilités ni de faire la preuve de leurs compétences individuelles puisque tous les postes de direction étaient occupés par des expatriés et que tout l'appareil administratif était entre leurs mains. La Belgique a radicalement modifié sa politique à la veille de l'indépendance, trop tard cependant pour influencer sur l'héritage qu'elle laisserait.

81. Après avoir accédé à l'indépendance, le Zaïre s'est trouvé aux prises avec un double problème. Il lui fallait réaliser l'unité politique du pays et rendre solidaires les diverses régions et ethnies que l'administration coloniale n'avait nullement rapprochées, alors qu'il ne disposait pas des cadres nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. La rapide "zaïrianisation" de l'administration et le renforcement de la centralisation ont eu pour effet de réduire l'efficacité du contrôle administratif. L'action des administrateurs belges reposait essentiellement sur la coopération des colons et des chefs traditionnels. Leurs successeurs zaïrois étaient, en règle générale, moins bien préparés à leurs tâches que rendait encore plus difficiles le principe du contrôle direct, si bien qu'on trouve nombre de services administratifs purement formels n'exerçant point de fonction réelle.<sup>1/</sup>

---

1/ C'est ainsi qu'il y a dans chaque région ou sous-région un bureau agricole qui emploie des agents de vulgarisation résidant sur leurs lieux de travail. Faute de moyens de transport, le personnel de ces bureaux ne peut faire de tournée d'inspection. Les agents de vulgarisation manquent de semences sélectionnées, d'engrais ou d'outils; ils ne peuvent donc rien faire d'utile à l'amélioration des méthodes de culture locales.

82. Pour renforcer l'efficacité du contrôle de l'administration, il conviendrait de regrouper les tâches et de faire porter tous les efforts sur ce qui est important et réalisable. Il serait également souhaitable de faciliter l'accomplissement des fonctions essentielles en leur donnant la priorité dans l'affectation du personnel disponible. Les tâches qui ne peuvent pas être accomplies dans l'immédiat par le pouvoir central devraient être confiées à d'autres, aux entreprises ou aux plantations par exemple. L'introduction de réformes pratiques devrait passer par une étude des structures administratives et de leurs fonctions.

83. Alors que de la zaïrianisation de l'administration publique fut rapide, le remplacement des expatriés dans le secteur privé s'est effectué lentement au cours des dix premières années d'indépendance. En 1970, les expatriés occupaient encore 55 % des postes de direction et 37 % des postes d'encadrement; 43 % des expatriés exerçant un emploi occupaient des postes de direction et 51 % des postes de cadres moyens.<sup>1/</sup>

84. Afin d'accélérer la zaïrianisation, le gouvernement a promulgué le 27 juillet 1970 un décret limitant le pourcentage d'étrangers que peut employer une entreprise sans avoir à obtenir une dérogation du Service national de l'emploi. Pour le personnel de direction, cette limite est de 5 % (4 % dans le secteur des services); pour le personnel d'encadrement, elle est de 10 % dans les mines et l'industrie manufacturière et de 3 à 5 % dans les autres branches, tandis qu'elle varie, selon le secteur intéressé, de 1 à 10 % pour le personnel qualifié. En pratique, il est facile d'obtenir une dérogation lorsque le besoin en est démontré.

85. A la suite de la déclaration du Président du 30 novembre 1973, pratiquement tous les commerces de détail détenus par des étrangers, une part importante du commerce de gros et presque toutes les plantations appartenant à des étrangers sont passés sous le contrôle de ressortissants zaïrois ou de l'Etat. Ce transfert et les questions y afférentes, sont examinés dans la section consacrée à l'évolution récente du Zaïre.

---

1/ Source: Enquête sur les entreprises, 1969/1970.

### III. TENDANCES DE LA CROISSANCE ET DU DEVELOPPEMENT AU ZAIRE

86. Les désordres sociaux et politiques qu'a connu le Zaïre après son accession à l'indépendance n'ont fait qu'intensifier les déséquilibres d'une économie fondée sur deux pôles de croissance et aggraver les faiblesses des échanges et des moyens de communications interregionaux et intersectoriels. Déjà pendant la colonisation, le secteur moderne était concentré dans les régions actuelles de Kinshasa et du Shaba, alors que le reste du pays n'était qu'à peine effleuré par le processus du développement. Le secteur public n'a pas joué au Zaïre le rôle unificateur qui est souvent le sien dans les pays en voie de développement. Une grande partie des éléments d'infrastructure, et notamment les chemins de fer, les écoles et les dispensaires, appartenaient à des entreprises privées, des sociétés commerciales et minières, des missions ou des plantations, qui en assuraient la gestion. L'économie monétisée était très ouverte: les recettes d'exportation équilibraient les importations de biens et de services et représentaient plus de 40 % du PIB monétaire. Les investissements, entièrement financés par l'épargne intérieure, représentaient environ 20 % du PIB. La contribution de l'agriculture au produit intérieur zaïrois était aussi importante que celle des mines et de l'industrie ensemble.

87. Pendant la première moitié des années soixante, l'autorité de l'Etat a pratiquement disparu et la dégradation économique s'est accentuée. En 1964, le produit intérieur brut, à prix constants était, selon les estimations,<sup>1/</sup> inférieur de 6 % à son niveau de 1958. Même en 1967, quand le PIB a retrouvé son niveau d'avant l'indépendance, la valeur ajoutée par les secteurs directement productifs était inférieure de 30 % environ à ce qu'elle était en 1959. En 1966, les services publics, le commerce et autres services représentaient 43 % du PIB au coût des facteurs, contre 33 % en 1959. Pendant la même période, les échanges extérieurs, qui représentaient 47 % du PIB, sont tombés à environ 25 %, et l'investissement et l'épargne ont été ramenés de 18 % à environ 14 %. De 1959 à 1967, la production agricole commerciale a baissé d'environ 40 %. Les exportations agricoles sont passées de 160 millions de dollars à 80 millions, et leur part dans les exportations de marchandises est tombée de 41 % à 16 %. Le secteur de l'extraction minière et de la métallurgie enregistrait un certain ralentissement tandis que l'industrie manufacturière et le secteur de l'énergie,

---

<sup>1/</sup> Pour les années qui suivirent immédiatement l'indépendance, on ne dispose que de données rares et très incomplètes. Il est possible d'évaluer dans une certaine mesure la dislocation des activités économiques pendant cette période en comparant les quelques données disponibles, qui portent sur le milieu des années soixante, aux statistiques concernant la fin des années cinquante. Ce n'est qu'après la réforme monétaire de 1967 que les renseignements statistiques ont pu à nouveau être enregistrés avec quelque régularité.

concentrés surtout dans les régions qui n'étaient pas directement touchées par les désordres, maintenaient leur niveau de production antérieur. En même temps, toute discipline fiscale disparaissait et les énormes déficits budgétaires conduisaient à une très forte inflation. De 1959 à 1967, les prix ont sextuplé ou peut-être même septuplé.

88. Depuis 1968, le PIB zaïrois a augmenté en moyenne d'environ 7 % par an. A la suite de la réforme monétaire de 1967 et du retour à la stabilité politique, tous les secteurs de l'économie à l'exception de l'agriculture, ont augmenté leur production et pendant deux ans le PIB a progressé de 10 % par an, c'est-à-dire aussi rapidement que la production minière. Les investissements ont repris, mais cette période a été surtout caractérisée par l'utilisation plus intense de la capacité existante de l'industrie manufacturière et du secteur des transports.

89. De 1971 à 1973, ces possibilités de production immédiates étant épuisées, et le taux de croissance du produit intérieur retrouva son niveau d'avant l'indépendance, c'est-à-dire environ 5 %. Cette période a également été caractérisée par une expansion soutenue des industries de substitution des importations et du secteur de l'extraction minière, mais aussi, comme auparavant, par la lenteur de la croissance dans le secteur agricole. En fait, l'augmentation du produit intérieur n'aurait été que de 3,5 % si les industries extractives et les activités directement connexes n'avaient pas été prises en compte.

90. Le rôle des industries extractives et de la métallurgie dans la croissance de l'économie zaïroise a été plus important que ne semble l'indiquer la part directe de ce secteur dans l'augmentation du PIB aux prix du marché (environ 28 %). En effet, une grande partie du développement des services de transport, de la production de l'énergie et d'autres services, pendant cette période, est une conséquence directe des résultats enregistrés dans l'industrie du cuivre.

91. C'est pourquoi les problèmes cruciaux auxquels est confrontée l'économie zaïroise tiennent plutôt à la nature de la croissance qu'à son rythme. L'industrie du cuivre étant en grande partie responsable de la croissance économique, l'économie s'est trouvée de plus en plus étroitement tributaire des fluctuations des cours sur les marchés mondiaux; d'autre part, seules certaines régions (Kinshasa-Bas Zaïre et Shaba) ont bénéficié de la croissance et d'importants groupes de la population (principalement la population rurale, laquelle représente 70 à 75 % du total) n'ont pas été affectés par le processus de croissance.

92. Les sections qui suivent traitent des données générales relatives aux problèmes soulevés par la croissance économique du Zaïre. Elles portent tout d'abord sur les investissements, l'épargne et la structure de la croissance sectorielle. Ensuite, vient un examen général des politiques appliquées par les autorités zaïroises et de leurs conséquences sur ces variables de 1968 à 1973, suivi par une étude de l'évolution des finances publiques et de

la balance des paiements, qui souligne particulièrement les conséquences, pour les ressources financières, d'une économie si étroitement tributaire du cuivre. Enfin, quelques récents événements marquants, tels que l'évolution des prix mondiaux et les mesures de zafrianisation, ainsi que leurs conséquences à court terme, y sont traités.

A. Investissements, épargne et structure de la croissance

93. Le taux d'investissement est élevé, et la formation intérieure brute de capital a été en moyenne de 23,5 % du PIB de 1968 à 1973, période qui couvre un cycle complet dans l'évolution des cours mondiaux du cuivre. Jusqu'en 1971, l'épargne intérieure représentait environ 1/4 du PIB et l'économie disposait d'excédents de ressources. A partir de 1971, l'épargne intérieure a fléchi, tombant à moins de 1/5 du PIB, et les ressources ont été nettement insuffisantes. Après 1970, alors que les investissements se maintenaient à un niveau élevé, le pays devait faire appel dans une plus grande mesure à des ressources extérieures, en raison du déclin de l'épargne et particulièrement de l'épargne publique.

Tableau 1: FORMATION DE CAPITAL ET EPARGNE

(En pourcentage du PIB)

	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
Formation intérieure brute de capital	19,7	22,8	23,3	27,3	25,9	21,9
Administration publique	(5,0)	(6,6)	(7,3)	(7,6)	(8,5)	(7,5)
Autre <sup>1/</sup>	(14,7)	(16,2)	(15,9)	(19,7)	(17,4)	(14,4)
Ecart des ressources (déficit ou excédent)	+5,7	+4,4	+1,6	-8,3	-9,7	-3,2
Epargne intérieure brute	25,5	27,2	24,9	19,1	16,1	18,7
Epargne publique	(2,7)	(6,6)	(5,5)	(1,4)	(2,0)	(0,5)
Autres épargnes <sup>1/</sup>	(22,7)	(20,6)	(19,3)	(17,0)	(14,2)	(18,2)
<u>Pour mémoire:</u>						
Indice du prix du cuivre (1967= 100)	109,5	129,4	124,7	95,3	93,4	157,6

1/ Comprend l'épargne des entreprises publiques et du secteur privé.

Source: Appendice statistique, Tableau 2.3.

94. En 1973, les investissements publics s'élevaient à environ 230 millions de dollars, principalement consacrés à l'infrastructure (transport et énergie). La part de l'agriculture, de l'enseignement et de la santé était relativement faible, mais commençait à progresser. On ne sait pas grand chose des investissements des entreprises publiques et privées cette année là. Les investissements approuvés par la Commission des investissements de 1969 à la fin du premier semestre de 1973 s'élevaient à environ 950 millions de dollars, dont plus de 70 % destinés au secteur minier.

95. Les secteurs qui ont bénéficié en priorité des investissements se sont en général développés beaucoup plus rapidement (mines, industries manufacturières et dans une certaine mesure énergie) à l'exception du secteur des transports. Les investissements agricoles étaient faibles et la croissance enregistrée dans ce secteur, qu'il s'agisse de l'agriculture traditionnelle ou commerciale, a été plus lente que partout ailleurs, et en moyenne plus lente que la croissance démographique. Les investissements dans l'infrastructure des transports ont stimulé les industries de la construction, mais trop souvent les projets importants ne s'accompagnaient pas de la mise en place de voies de desserte nécessaires, ce qui a ralenti la croissance des services des transports.

Tableau 2: REPARTITION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR GRANDS SECTEURS D'ACTIVITES, 1971-73<sup>1/</sup>

(En pourcentage)

	1971	1972	1973 <sup>2/</sup>
Transports et communications	21,3	28,4	26,7
Energie	30,4	23,3	12,5
Agriculture	7,1	8,7	8,1
Education	4,2	4,3	5,9
Santé	2,1	2,4	3,0
Services généraux	14,7	14,6	17,5
Non classé <sup>3/</sup>	20,2	18,3	26,3
Total	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Total en pourcentage du PIB (au coût des facteurs)	9,7	9,6	8,4

1/ Ces chiffres diffèrent de ceux indiqués dans le Tableau 8 du fait qu'ils tiennent compte des montants estimatifs des investissements directement financés grâce à l'aide extérieure. Ces estimations ne sont disponibles que pour ces années, et aucun autre détail que ce qui est fourni dans le tableau n'est disponible.

2/ Chiffres estimatifs.

3/ Il s'agit principalement de dépenses d'équipement effectuées par la Présidence, notamment de grands projets d'investissement dans les industries manufacturières (usine sidérurgique de Maluku), l'infrastructure (éléments de la centrale hydro-électrique d'Inga) et autres, tels que recherche agricole, santé publique et participations financières.

Source: Politique, perspectives et moyens du développement, République du Zaïre, novembre 1973, Tableau T/III/1.



96. D'une façon générale, la répartition sectorielle des investissements (accent mis sur l'industrie manufacturière et l'infrastructure), le type d'investissement (accent mis sur les installations modernes de préférence à la remise en état des installations existantes ou à de nouvelles constructions répondant à des normes plus modestes) et la nature même des dépenses (pour la construction plutôt que l'entretien) ont engendré une croissance dont la structure indique qu'elle est fondée sur une intensité de capital relativement élevée et un contenu d'importation considérable.

97. En ce qui concerne la répartition régionale des activités d'investissement, on note une forte concentration dans deux régions: Kinshasa-Bas Zaïre et Shaba. En 1969-1970, 35 % de toutes les industries manufacturières étaient implantées dans la région de Kinshasa et 24 % dans celle du Shaba. Soixante dix sept pour cent de la consommation totale d'énergie était enregistré dans le Shaba et 18 % dans le Kinshasa-Bas Zaïre. Environ 75 % de l'emploi dans le secteur manufacturier étaient concentrés dans ces deux régions. Selon les estimations des autorités publiques<sup>1/</sup> fondées sur les projets en voie de réalisation ou envisagés en 1973, 97 % des investissements "prévus" dans les industries extractives et métallurgiques seraient réalisés dans la région du Shaba et 87 % des investissements dans l'industrie manufacturière s'effectueraient dans la région de Kinshasa. Seuls les travaux publics et les investissements dans l'agriculture se répartiraient plus équitablement entre les diverses régions.

98. Les autorités ont certes annoncé leur intention de faire bénéficier de la croissance d'autres régions que le Bas-Zaïre et le Shaba et d'encourager la création d'un "troisième pôle de croissance" dans le Nord-est, mais ces deux régions déjà plus développées ont continué d'enregistrer une croissance beaucoup plus rapide que le reste du pays. La faiblesse relative des investissements réalisés dans le secteur agricole et les activités connexes n'a fait qu'accentuer les disparités régionales.

---

<sup>1/</sup> Politique, perspectives et moyens du développement, Tableau T/V/2.

Tableau 3: VENTILATION SECTORIELLE DES INVESTISSEMENTS DANS LES SECTEURS  
PRIVE ET SEMI-PUBLIC APPROUVEE PAR LA COMMISSION DES INVESTISSEMENTS,  
1969-73<sup>1/</sup>

(En pourcentage du total)

---

	<u>1969-73</u>
Agriculture	0,1
Mines	70,5
Industries manufacturières	19,2
Energie	-
Bâtiments et autres constructions	0,8
Transport	6,3
Banques	1,3
Autres services	1,7
<u>Total</u>	<u>100,0</u>
<u>Total</u>	\$ 946 millions, soit 37 % du total des investissements intérieurs bruts pendant la période en question.

---

1/ Estimations des immobilisations proposées à la Commission des investissements. Tous les investissements effectués par les entreprises privées et publiques ne sont pas nécessairement approuvés par la Commission. Il peut exister des différences importantes entre les intentions exprimées à la Commission et les dépenses d'investissement réelles. La période couverte va de 1969 à la moitié de 1973.

Source: Banque du Zaïre, Rapport annuel, 1972-73, Tableau 28.

Tableau 4: TAUX DE CROISSANCE ET STRUCTURE DU PIB PAR SECTEUR, 1968-73

	En pourcentage du PIB		Taux de crois- sance moyen
	1968	1973	1968-73 (%)
Agriculture	21,1	16,8	2,5
Industries extractives	13,1	13,4	7,5
Industries manufacturières	8,8	10,5	11,0
Energie	1,0	1,0	7,4
Construction	3,6	4,6	12,8
Transport	9,3	8,1	4,5
Administration publique	11,3	14,3	12,4
Autres services	31,8	32,0	8,8
<u>Produit intérieur brut</u> (au coût des facteurs)	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>7,0</u>

Source: Appendice statistique, Tableau 2.4.

99. Ce tableau indique une structure de la croissance qui a eu pour conséquence d'accroître les revenus urbains plus rapidement que les revenus ruraux. Les termes de l'échange, dans l'économie intérieure, ont été désavantageux pour les producteurs agricoles en raison du contrôle des prix, de la concurrence des importations alimentaires et des difficultés auxquelles se heurtaient les transports intérieurs. Comme d'autre part la majeure partie de la production agricole commerciale était destinée à l'exportation, la baisse de cette production n'a pas pu arrêter la détérioration des termes de l'échange pour les agriculteurs.

100. Comme il a été noté auparavant, de 1968 à 1971, les salaires réels de la main-d'oeuvre non qualifiée, qui avaient baissé au début des années soixante, se sont améliorés. Cependant, depuis 1971, ils semblent avoir diminué et paraissent à l'heure actuelle inférieurs au niveau qu'ils avaient atteint avant l'indépendance. Dans l'ensemble, les revenus urbains moyens et élevés semblent avoir le plus bénéficié de la récente croissance économique.

## B. Politiques économiques de l'Etat

101. La désintégration des mécanismes politiques et administratifs intervenue pendant la période 1960-65 a engendré une détérioration grave du processus de prise de décision en matière économique. Les pouvoirs de décision n'étaient plus clairement définis, ni au niveau des autorités centrales, ni entre celles-ci et les pouvoirs locaux. Après 1965, le problème majeur qui s'est posé aux dirigeants était d'assurer l'unification politique et la sécurité intérieure du pays. C'est dans ce contexte qu'est né le régime présidentiel au Zaïre. Ce régime présidentiel était essentiellement centralisateur, non seulement pour contrecarrer les tendances du passé, mais aussi pour permettre une utilisation efficace des moyens humains en nombre très insuffisant.

102. De ce fait, le Bureau du Président a acquis une position de pivot central dans la gestion de toutes les affaires d'une importance vitale pour le pays et notamment les affaires économiques. En ce qui concerne les décisions en ce domaine, le Bureau du Président assume la responsabilité de la plupart des grands projets d'investissement, en assurant la coordination nécessaire et en suivant de près l'exécution.

103. Ainsi, les responsabilités du Bureau se sont considérablement accrues et ses tâches sont devenues de plus en plus complexes. Le Bureau a été conduit à augmenter progressivement son personnel pour faire face à ces tâches. Par conséquent, le Bureau a été amené à servir des salaires supérieurs à ceux généralement pratiqués dans l'administration, pour attirer et retenir les éléments valables qui par la suite ont souvent été rattachés à d'autres organisations.

104. Cependant, le Zaïre n'a pas encore résolu le problème de mise en place de structures et mécanismes de gestion économique qui soient à la fois suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution rapide des conditions économiques, et néanmoins assez stables pour assurer la continuité en matière de politique économique à long terme. Il est dorénavant indispensable qu'une évaluation économique et financière des actions et projets entrepris soit effectuée systématiquement. Si pendant une certaine période, il pouvait paraître essentiel de réaliser des projets d'envergure, même sans une évaluation préalable, pour mettre en marche l'appareil et la vie économiques du pays après les tumultueuses années qui ont suivi l'indépendance, le degré de complexité atteint à présent par l'économie zaïroise, aussi bien que ses potentialités considérables requièrent une étude préalable et une harmonisation très poussée des actions et politiques économiques.

105. Le développement progressif de la capacité technique et administrative, non seulement des services du Bureau du Président, notamment du Service du Plan, et de la Société nationale d'études, mais aussi d'autres départements, permettra sans doute d'accomplir ces tâches dans de meilleures conditions. Par ailleurs, la récente décision de transférer certains services annexes et actions ponctuelles de la Présidence aux départements concernés, devrait faciliter au Bureau son rôle de centre de coordination et d'impulsion.

106. Le rôle de l'Etat a toujours été primordial dans le processus de développement économique du Zaïre. On a quelques raisons de penser que ce rôle sera encore plus important dans l'avenir. Une organisation efficace des circuits de décisions économiques est et restera cruciale, quelle que soit la stratégie de développement adoptée et quelles que soient les méthodes retenues pour intervenir dans le processus de développement. Certaines de ces méthodes sont directes, telle que l'allocation des ressources publiques par la politique d'investissement. Certaines autres sont indirectes et utilisent les mécanismes du marché aux fins jugées utiles pour atteindre certains objectifs de développement. Au Zaïre, l'Etat agit sur les mécanismes du marché de diverses façons: a) en influençant la détermination des prix de facteurs de production; b) en fixant les prix des produits de base; et, c) en utilisant l'initiative privée.

#### 1. Détermination des prix des facteurs de production

107. La loi concernant le salaire minimum et les traitements de la fonction publique influent directement sur le niveau de salaires. La politique des salaires a eu pour principal objectif de lutter contre la pression inflationniste. Bien que pour certaines catégories de travailleurs spécialisés les niveaux dépassent le salaire minimum légal, le niveau général imposé par la loi semble conforme à la demande de main-d'oeuvre. Le contrôle exercé sur les salaires des travailleurs étrangers grâce à la délivrance de permis de travail et à l'impôt supplémentaire sur le salaire de la main-d'oeuvre étrangère a eu pour effet de freiner le recrutement des étrangers, bien que l'employeur reste libre de les embaucher s'il estime rentable pour lui de payer ce coût supplémentaire.

108. La Banque du Zaïre contrôle et réglemente la monnaie et le crédit. Elle a toujours maintenu des politiques de crédit destinées à encourager les investissements, notamment les investissements dans l'agriculture commerciale et les agro-industries en assurant des facilités de crédit et en accordant des taux d'intérêts préférentiels. Le plafond des taux d'intérêt appliqués aux prêts accordés aux secteurs prioritaires (agro-industries et entreprises entre les mains de Zaïrois) varie de 8 % à 12 % depuis février 1974, et pour les secteurs ou activités non prioritaires de 14 à 18 %.<sup>1/</sup> Les institutions de prêts spécialisées qui s'adressent à l'industrie ou aux petites entreprises sont autorisées à appliquer des taux d'intérêt inférieurs.

---

<sup>1/</sup> Tous les taux mentionnés comportent une commission de 2 à 3 %.

109. La monnaie zaïroise a été dévaluée en 1967 et depuis cette date a suivi les dévaluations du dollar. Il n'en reste pas moins que l'inflation intérieure (qui de 1968 à 1973 a été d'environ 70 % si l'on utilise le coefficient d'ajustement du PIB, et 150 % si l'on applique l'indice des prix au détail de Kinshasa) a entraîné une érosion de la valeur du Zaïre, par rapport aux monnaies de ses partenaires commerciaux, de l'ordre d'environ 40 % (voir paragraphe 263 pour plus de détails). En dehors de ses effets sur la balance des paiements, la surévaluation de la monnaie tend à entraîner la distortion des prix des facteurs, ce qui encourage l'économie à dépendre des importations et freine le développement d'activités axées sur les exportations.

## 2. Fixation des prix des produits de base

110. L'Etat fixe directement le prix d'un certain nombre de produits agricoles et manufacturés, en déterminant les prix à la production ainsi que les marges commerciales à divers niveaux. Les prix sont fixés sur la base des coûts moyens et doivent être en principe révisés de temps à autre pour tenir compte des variations des coûts. Mais ces révisions sont souvent différées, ceci pour contenir la hausse des prix mais aussi en raison de l'inertie administrative. Un corps d'inspecteurs est chargé de faire respecter la réglementation des prix dans tout le pays, mais à quelques exceptions près il est très difficile de faire observer la loi de façon stricte. Dans le cas des prix à la production des denrées agricoles, les commerçants ou les entrepreneurs chargés de la transformation des produits veillent à ce que la réglementation des prix à la production soit respectée. Quand un nombre limité d'entreprises approvisionnent le marché, le contrôle des prix à l'usine est également assez aisé. Le système de la fixation directe des prix aboutit en fait à décourager tout accroissement de la production et introduit un élément d'incertitude et d'arbitraire qui ne peut que porter préjudice aux décisions des investisseurs.

111. La réglementation des prix a pour objet de protéger le consommateur et d'empêcher les bénéfices excessifs. L'attitude des autorités peut changer à l'égard de ces derniers, puisqu'à la suite de la récente zaïrianisation les étrangers qui occupaient une place prédominante dans l'agriculture commerciale et dans le commerce intérieur ont disparu. Pour ce qui est de la protection des consommateurs contre les hausses de prix, il est peu probable qu'à long terme la fixation des prix permette d'atteindre cet objectif. En effet, la réglementation des prix, quand elle est efficace, très souvent freine la croissance de l'offre, ce qui aboutit en fin de compte à faire augmenter les coûts pour le consommateur et pour l'ensemble de l'économie.

## 3. Mesures d'encouragement destinées au secteur privé

112. A travers les mesures que nous venons d'examiner, l'Etat prépare la voie à l'initiative privée d'une façon peut-être tout aussi importante que par l'entremise de toutes les autres mesures spécifiquement destinées à encourager les investissements privés.

113. Le Code des investissements et la Commission qui a été créée pour assurer son application constituent les instruments les plus importants permettant d'encourager l'initiative privée (qu'elle soit intérieure ou extérieure).<sup>1/</sup> La Commission des investissements évalue les projets susceptibles de bénéficier des allègements fiscaux généreux prévus dans le Code et formule des avis consultatifs en vue des décisions pertinentes qui seront prises par les membres du Conseil exécutif. La Commission ne s'appuyant pas sur des directives ou des objectifs globaux, les critères mentionnés dans le Code à propos de l'évaluation des projets sont appliqués sans aucun système de pondération. Il est donc difficile à la Commission de faire des recommandations fermes et des décisions risquent d'être prises sans une base technique ou économique solide. En conséquence, bien que le Code ait été pour beaucoup dans l'afflux de capitaux étrangers dont a bénéficié le Zaïre, il n'a pas pu servir à acheminer les investissements vers les secteurs prioritaires.

#### C. Tendances enregistrées dans les ressources financières

114. Le commerce extérieur a toujours joué un rôle déterminant dans la situation financière du Zaïre. Pendant les sept premières années qui ont suivi l'indépendance, il a même pris une importance exagérée: les ressources fiscales provenant du commerce extérieur, qui représentaient environ 35 % des recettes publiques ordinaires en 1958, sont passés à 84 % en 1967. Le cuivre est devenu la principale source de devises et de recettes fiscales. En 1968, il fournissait 60 % des exportations des marchandises et 40 % des recettes ordinaires, contre 28 % et 15 % respectivement en 1958. Les recettes provenant des prises de participation de l'Etat, qui représentaient 13 % des recettes totales en 1958, devinrent négligeables en 1968. La part des impôts directs en pourcentage des recettes totales a suivi le même déclin pendant cette période. C'est ainsi que la situation financière du pays en est venue à reposer toute entière sur un produit de base dont la valeur est particulièrement fluctuante, le cuivre.

115. Une fois l'ordre intérieur rétabli, des mesures de stabilisation économique furent introduites en juillet 1967 pour remédier à cette situation. La monnaie fut fortement dévaluée, passant de 0,165 zaïre pour un dollar à 0,500. Il fut également décidé de relever les droits d'exportation prélevés sur la plupart des exportations de produits et les taxes à l'importation, et d'instituer un impôt sur le chiffre d'affaires. La dévaluation entraînant une forte majoration de l'assiette de l'impôt, les recettes publiques s'en sont

<sup>1/</sup> Les entreprises publiques peuvent elles aussi se prévaloir du Code des investissements et un grand nombre des projets réalisés par elles bénéficient des clauses prévues dans le Code.

trouvées sensiblement accrues. De 1968 à 1970, les cours du cuivre ayant monté, les recettes publiques ont continué d'augmenter. En même temps, un effort était fait pour diversifier l'assiette de l'impôt: les impôts sur les bénéfiques des sociétés étaient simplifiés, ce qui permettait d'éliminer certains échappatoires, et l'impôt sur les tranches de salaires élevés était augmenté.

116. Du coté des dépenses, la réforme de 1967 a limité la possibilité qu'a l'Etat d'avoir recours aux institutions monétaires pour financer ses déficits. Mais ce qui est plus important, le gouvernement central a mis fin à une pratique qui avait fait son apparition au début des années soixante et qui permettait aux autorités provinciales d'engager des dépenses publiques sans aucune contrainte budgétaire, le trésor central étant en dernier lieu responsable du règlement des dépenses.

117. Les effets des mesures prises en 1967 ont été malheureusement de courte durée, et en 1971-72 de nouvelles difficultés financières sont apparues, qui n'étaient dues qu'en partie à la détérioration du marché du cuivre. Les structures des recettes et des dépenses publiques se sont révélées incapables de s'adapter aux nouvelles circonstances.

#### 1. Finances publiques

118. Le budget ordinaire de l'Etat, qui jusqu'en 1966 avait accusé des déficits, devint excédentaire après 1967. En 1969, cet excédent se montait à des sommes considérables qui permirent de financer pratiquement la totalité des dépenses publiques d'équipement. Cependant, après 1970, l'épargne budgétaire a sensiblement baissé tandis que les dépenses d'équipement augmentaient, de sorte que pour financer le déficit on a fait de plus en plus appel à l'expansion monétaire et ces dernières années, aux emprunts extérieurs.



Tableau 5: FINANCES PUBLIQUES, 1968-74

(En millions de zaïres)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Recettes ordinaires	186	270	315	289	299	383	538
Dépenses ordinaires	166	207	258	273	274	364	605
<u>Excédent courant</u> <sup>1/</sup>	<u>22</u>	<u>64</u>	<u>56</u>	<u>14</u>	<u>24</u>	<u>18</u>	<u>-67</u>
Dépenses en capital <sup>2/</sup>	30	59	69	75	82	86	140
Financement supplémentaire assuré par:	8	-5	13	61	58	68	207
Expansion monétaire	8	-5	13	31	30	23	207
Emprunts intérieurs	-	-	-	1	-	-	-
Emprunts extérieurs <sup>3/</sup>	-	-	-	29	28	45	-

1/ Y compris les transactions extra budgétaires nettes.

2/ Y compris l'amortissement de la dette.

3/ Porte uniquement sur les emprunts bruts pour financer le budget. Pour les opérations globales de l'Etat, y compris les ressources d'origine extérieure et leur utilisation, voir Appendice statistique.

Source: Appendice statistique, Tableau 5.1, et estimations de la mission.

119. De 1967 à 1970, le financement du déficit a représenté en moyenne 2 % environ des dépenses publiques totales, et en 1969, l'Etat a remboursé une partie des avances effectuées par la Banque centrale. De 1971 à 1973, le financement du déficit a augmenté de plus de 8 %, et les emprunts extérieurs destinés à combler le déficit budgétaire se sont chiffrés à environ 10 % des dépenses totales. En raison du déficit de 134 millions de dollars enregistré dans les opérations du budget ordinaire et un déficit global de 414 millions de dollars, la situation s'est encore aggravée en 1974, malgré le cours élevé du cuivre.

120. De 1968 à 1973, les recettes publiques ont augmenté de plus de 16 % par an, en raison notamment du relèvement de la valeur des exportations du cuivre. Le niveau absolu de ces recettes avait baissé en 1971 à la suite de la chute du cours du cuivre, mais avait augmenté à nouveau en 1973, et plus de 80 % de cette augmentation était imputable à l'accroissement du produit des taxes à l'exportation. D'autre part, l'inélasticité des recettes tirées d'autres produits que le cuivre tendait à amplifier les conséquences financières des fluctuations du cours du cuivre.

121. En ce qui concerne la taxation du cuivre, il convient de tenir compte de deux éléments. Tout d'abord, bien que la principale société d'exploitation, la Gécamines, soit une société d'Etat, ses exportations sont imposables, à des taux qui sont progressifs par rapport aux prix d'exportation. Il en résulte que les recettes publiques provenant des taxes sur le cuivre subissent des fluctuations plus accusées que la valeur des exportations. Ensuite, toutes les sociétés d'extraction du cuivre, y compris la Gécamines, bénéficient d'allègements fiscaux au titre du Code des investissements, lequel prévoit qu'au dessus d'un certain niveau, les exportations de cuivre sont exonérées de la taxe à l'exportation. Dans le cas de la Gécamines, les exportations excédentaires par rapport au niveau fixé pour 1969 (360.000 tonnes) sont exonérées d'impôt jusqu'en 1975.<sup>1/</sup> Ces deux éléments de la législation fiscale expliquent la forte variation des recettes publiques d'une année à l'autre, ainsi que le déclin, depuis 1970, du coefficient des recettes publiques par rapport au PIB.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Une nouvelle société d'exploitation du cuivre, la Sodimiza, qui a démarré en 1972, bénéficie d'exonérations semblables.

<sup>2/</sup> Pour une description du système fiscal, voir Annexe 6, Etat récapitulatif du système fiscal.

Tableau 6: STRUCTURE DES RECETTES PUBLIQUES, 1968-73

	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
	<u>En pourcentage des recettes ordinaires</u>					
Taxes sur le commerce extérieur	76	67	66	58	59	67
- sur les importations	(26)	(24)	(22)	(28)	(29)	(27)
- sur les exportations	(50)	(43)	(44)	(30)	(30)	(40)
- taxes à l'exportation payées par la Gécamines	(41)	(37)	(39)	(25)	(24)	(33)
Impôts sur les revenus et les bénéfiques	17	26	23	24	24	20
Taxes à la production et à la consommation	4	4	5	12	13	11
Autres taxes et recettes	3	3	6	6	4	2
	<u>En pourcentage du PIB (au coût des facteurs)</u>					
Recettes ordinaires totales	30	35	36	31	29	27
Exportations de cuivre	28	29	31	22	19	29
	<u>En pourcentage des importations et des exportations (f.o.b.)</u>					
Impôts sur le commerce extérieur/commerce extérieur	31	34	30	25	26	22
Taxes à l'importation/importations	30	32	24	24	26	19
Taxes à l'exportation/exportations	31	34	34	26	26	24
Taxes à l'exportation payées par la Gécamines/exportations de cuivre	43	45	46	35	35	31
Taxes à l'exportation des autres produits que le cuivre/exportations des autres produits que le cuivre	14	14	11	11	12	10

Source: Appendice statistique, Tableaux 5.2, 5.5, 5.6.

122. Les recettes autres que celles provenant du cuivre n'ont pas augmenté en proportion du relèvement de l'assiette de l'impôt. Bien que la part des taxes à l'importation dans les recettes ordinaires ait augmenté, leur coefficient par rapport aux importations de marchandise a baissé malgré l'introduction de nouveaux droits d'importation en 1972. Les recettes provenant des impôts sur le revenu et des taxes à la consommation ont sensiblement augmenté, à la suite surtout des modifications apportées à la législation fiscale en 1970 et 1972, mais leur coefficient par rapport au PIB a diminué en 1973, bien que la croissance des revenus dans les secteurs modernes de l'économie ait été plus accentuée que dans le secteur traditionnel.

123. D'une façon générale, les recettes publiques ont progressé plus lentement que le revenu, en partie en raison des exonérations fiscales accordées aux sociétés d'exploitation du cuivre.<sup>1/</sup> En outre, la monnaie n'a cessé d'être surévaluée, ce qui a probablement encouragé la sous facturation des exportations, la surfacturation des importations, et les transferts illicites de revenus à l'étranger, entraînant une érosion des recettes fiscales. On note également des signes de relâchement dans l'administration des impôts: la baisse du coefficient des recettes provenant des taxes à l'importation par rapport à la valeur de ces dernières,<sup>2/</sup> le déclin du montant absolu du endement de l'impôt sur les bénéfices, ou des impôts sur les revenus immobilier. Le revenu du portefeuille de l'Etat, qui avant l'indépendance représentait environ 15 % des recettes publiques totales, est devenu presque insignifiant ces dernières années, en dépit d'un accroissement sensible des participations financières de l'Etat dans les entreprises.

124. Les dépenses ordinaires de l'Etat ont augmenté en moyenne d'environ 18 % de 1968 à 1973, la moitié de cette augmentation étant attribuable à l'accroissement de la masse salariale de l'Etat.<sup>3/</sup> Pendant cette période la hausse des traitements a d'ailleurs été assez importante. Malgré les efforts déployés par les autorités en vue d'éliminer les emplois superflus, notamment en 1971 et 1972, bien des départements signalent des effectifs excédentaires dans les échelons inférieurs. On note en même temps une nette insuffisance de personnel qualifié dans l'administration. La rémunération, dans la fonction publique, n'est pas supérieure à ce qu'elle est dans le secteur privé;

---

1/ Par exemple, le coefficient de l'impôt sur les bénéfices payé par la Gécamines par rapport aux bénéfices hors taxes de cette société l'année précédente (en pourcentage) était le suivant: 50 en 1970; 25 en 1971; 1 en 1972; 1 en 1973.

2/ Une partie de ce déclin s'explique par la part croissante des importations des biens d'équipement, pour lesquels les taxes sont moins lourdes.

3/ Il est probable que la valeur attribuée à la masse salariale dans les statistiques sur les traitements et salaires est inférieure à la valeur réelle.

en fait dans bien des cas ce serait plutôt le contraire. La forte demande d'emploi dans la fonction publique provient certainement d'un manque de débouchés pour les catégories non qualifiées dans les autres secteurs, et du chômage urbain.

125. La répartition des dépenses<sup>1/</sup> publiques par fonction n'indique aucune modification notable des priorités pendant la période concernée. Le budget consacré à l'enseignement, après une expansion de 1968 à 1970, est resté inchangé ces dernières années, pour décroître en valeur absolue en 1973. Le budget consacré à l'agriculture a très peu varié, restant toujours aux alentours de 1 % au plus du total des dépenses ordinaires. De même, les dépenses consacrées au transport ont varié entre 1 et 2 % du total. Les paiements au titre de l'intérêt sur la dette publique sont restés au même niveau pendant cette période, c'est-à-dire environ 3 % des dépenses totales. Par contre, la part des dépenses consacrées à la défense et celle des transferts destinés à financer les déficits des entreprises parastatales a augmenté ainsi que la part consacrée aux affaires étrangères et à la santé.

126. L'une des principales faiblesses des finances publiques zaïroises est l'insuffisance de gestion et contrôle du budget. Les dépassements de dépenses ont été pratiqués couramment et certaines années ont atteint des niveaux élevés. En 1972, une série de mesures ont été prises en vue de renforcer le contrôle budgétaire: a) les autorisations de dépenses consacrées aux traitements et au matériel ont été centralisées, b) une équipe d'inspecteurs a été constituée au sein du Département des finances, dont la tâche est de veiller à ce que les montants et objectifs des dépenses correspondent aux estimations budgétaires de chaque département, et c) un comité interdépartemental a été créé dont le rôle est de superviser les politiques de recrutement et les relèvements de salaires et d'examiner les contrats les plus importants. Ces efforts ont porté leurs fruits, du moins la première année, et le budget de 1972 accusait un dépassement relativement minime en raison du contrôle très étroit exercé sur les dépenses ordinaires. Cependant, depuis 1972, la vigilance s'est relâchée et en 1973 - et probablement en 1974 - les dépenses avaient augmenté de façon alarmante. Un coup d'oeil sur les années qui viennent de s'écouler donne à penser que dès que les cours du cuivre laissent prévoir une forte augmentation de ses recettes, les contrôles s'assouplissent et les dépenses augmentent fortement.

---

1/ Les dépenses ne peuvent être classifiées que par département. Cette répartition administrative risque de différer considérablement de la classification par fonction économique. D'autre part, environ 1/5 des dépenses ordinaires, la plupart destinées au budget du Bureau du Président, ne sont pas affectées à des postes spécifiques.

127. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière à deux postes de dépenses publiques qui semblent décourager tout effort de réforme de la politique budgétaire. Tout d'abord, le Bureau du Président se trouve officiellement placé hors d'atteinte de toute procédure de contrôle budgétaire normale. Etant donné qu'il représente une fraction substantielle des dépenses, il devient difficile d'appliquer dans les autres départements une politique visant à réduire le train des dépenses. Ensuite, les subventions accordées aux organismes paraétatiques, et qui ne cessent également d'augmenter, sont incluses dans le budget bien que le Département des finances n'exerce aucun contrôle ferme sur les politiques et pratiques responsables de ces déficits. Cette situation est quelque peu semblable à celle qui existait pendant les premières années qui ont suivi l'accession à l'indépendance, lorsque les autorités provinciales se sont trouvées relativement libres d'engager des dépenses sans s'assurer auparavant qu'il existait des ressources financières suffisantes.

128. Depuis l'indépendance jusqu'en 1965, les dépenses d'équipement ont été très modestes. En 1966, elles atteignaient à peu près leur niveau de 1958, bien que les prix aient sextuplé dans l'intervalle. Mais après 1967, elles ont rapidement progressé, puisqu'elles ont plus que doublé de 1966 à 1967 et triplé de 1967 à 1968. Depuis cette date, et malgré un ralentissement en 1971-72, <sup>1/</sup> elles ont augmenté en moyenne de 30 % par an, passant d'environ 2 % en 1967 à près de 8 % du PIB ces dernières années.

129. La majeure partie du budget d'investissement finance les projets entrepris directement par l'Etat. Les participations financières de l'Etat ou les subventions d'investissement accordées aux organismes parastataux représentent près de 10 % du total et cette proportion a encore diminué pendant les années récentes. Un certain nombre de ces derniers peuvent être considérés comme des organismes publics pour ce qui est de leurs fonctions (agences de presse et de tourisme, office du logement, etc.) et quelques uns sont en fait des services publics (adduction d'eau, transport en commun, etc.). D'autre part, certaines dépenses vont à des projets directement productifs, tels que le projet d'usine sidérurgique de Maluku, où les fonds sont souvent acheminés par le Bureau du Président.

---

1/ Ces remarques sont fondées sur le budget d'investissement et l'amortissement de la dette, qui ne reflètent qu'une partie des investissements de l'Etat, et une fraction des investissements du secteur public en général. Les dépenses en capital, qui en 1970-72 représentaient près de la moitié du budget d'investissement, étaient directement financées par des capitaux extérieurs (Appendice statistique, Tableau 5.1). Le budget d'investissement n'indique que la contrepartie en monnaie nationale de ces dépenses.

130. La part de l'agriculture et de l'enseignement dans le budget d'investissement a été faible et n'a cessé de décroître. Malgré l'annonce d'une augmentation des fonds destinés à l'agriculture en 1974 (soit directement dans le cadre du budget du Département de l'agriculture, soit dans le cadre du budget du Bureau du Président), les autorités n'ont pas encore consacré à ces secteurs l'attention qui convient et continuent d'accorder à l'agriculture et à l'enseignement une faible priorité, en contradiction, semble-t-il, avec les besoins de développement à long terme du pays. Même en tenant compte des projets éducatifs et agricoles financés par des organismes extérieurs, et qui ne sont pas inclus dans le budget d'investissement de l'Etat, les efforts d'investissement dans ces deux secteurs paraissent insuffisants. Par contre, les dépenses d'infrastructure, notamment pour l'énergie, l'équipement, et la construction destinés à l'administration générale, et dans une certaine mesure les transports, ont augmenté.

Tableau 7: DEPENSES EN CAPITAL, 1967-73

(En millions de zaïres)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Budget de dépenses en capital	7	26	53	62	68	72	85
Amortissement de la dette	2	4	6	7	7	10	13
<u>TOTAL</u>	<u>9</u>	<u>30</u>	<u>59</u>	<u>69</u>	<u>75</u>	<u>82</u>	<u>98</u>
Total en pourcentage du PIB (au coût des facteurs)	2	5	7	8	8	8	7

Source: Appendice statistique, Tableaux 5.1 et 5.10.

Tableau 8: VENTILATION DU BUDGET DES DEPENSES EN CAPITAL,<sup>1/</sup> 1968-73

	1968	1969	1970	1971	1972	1973 <sup>2/</sup>
	<u>Pourcentage du total</u>					
Investissements directs	71	73	87	77	91	84
dont: Agriculture	7	7	3	3	2	2
Energie	14	15	11	23	25	18
Transport et communications	10	12	10	17	14	13
Education	6	2	3	1	1	2
Santé	5	- <sup>3/</sup>	4	4	3	3
Divers (services généraux, administration, services urbains, industrie, etc.)	29	37	56	29	46	46
Participations financières et subventions	20	10	4	14	6	4
Non classés <sup>3/</sup>	9	16	9	8	3	12
	<u>Pourcentage du PIB (aux coûts des facteurs</u>					
Dépenses en capital <sup>4/</sup>	4	7	7	7	7	8

1/ Comme on l'a déjà indiqué, le budget d'investissement n'inclut pas les investissements publics directement financés par les organismes d'aide extérieurs. Les différences existant entre ce tableau et le Tableau 2 sont telles qu'une évaluation de l'importance de l'investissement public et de sa répartition sectorielle contient une marge d'erreur excessive. Par exemple, ce tableau semblerait indiquer qu'en 1973 1,4 % du PIB a été investi dans l'énergie, mais selon le Tableau 2, les investissements dans le secteur de l'énergie, y compris ceux réalisés par les organismes d'aide extérieure, auraient représenté 0,9 % du PIB cette même année. Néanmoins, ces chiffres ont leur utilité et la ventilation des investissements donne une idée des priorités relatives.

2/ Chiffres provisoires.

3/ Y compris les erreurs et omissions.

4/ Différences avec le Tableau 7 proviennent du fait que le présent tableau comprend certaines dépenses figurant au Budget ordinaire.

Sources: Département des finances et Banque du Zaïre.



## 2. Balance des paiements

131. Après l'accession à l'indépendance, les autorités ont imposé un régime strict en matière de contrôle des devises, à la suite de l'échec des efforts déployés en vue de rapatrier les montants provenant d'exportations, et pour freiner les transferts à l'étranger. Pendant une première période, les devises étaient fournies sur la base des importations antérieures, avec un système combiné de plafond fixé par produit et par entreprise. Le contrôle était confié au Bureau de la coordination économique, lui-même relevant du Premier Ministre. Un peu plus tard, pour assurer des devises aux principaux exportateurs, un système de "conventions" a été mis au point, d'après lequel les exportateurs étaient autorisés à conserver une partie du produit de leurs ventes sous forme de dépôts dans des banques habilitées et à utiliser ces fonds pour payer les importations et les transferts nécessaires. Ce système a par la suite été étendu à d'autres grandes entreprises auxquelles on a accordé des montants spécifiques en devises, sur une base trimestrielle. Ces mesures ont introduit une certaine flexibilité dans le système de contrôle et ont permis aux entreprises d'améliorer leur planification de la production. En 1963, environ 70 % de toutes les importations ont été financés dans le cadre du système de convention. En 1967, l'Etat a établi un nouveau système, abolissant le contrôle des devises en matière d'importation, ce qui a mis fin au système de convention. Les permis d'importation ont pu être obtenus librement auprès des banques commerciales. L'obligation pour les importateurs d'effectuer des dépôts préalables fut supprimée. L'autorisation fut accordée de rapatrier l'année suivante les revenus d'investissements accumulés pendant l'année, et les travailleurs étrangers émigrés au Zaïre furent autorisés à transférer dans leur pays une partie de leurs revenus, déduction faite des impôts. En 1971, ils furent autorisés à transférer 50 % de leur salaire. Les transferts destinés à des transactions en capital furent interdits. Ce système est toujours en vigueur aujourd'hui, avec peu de modifications.

132. Au moment de l'indépendance, la parité de la monnaie (qui était à cette époque le franc congolais) était établie par rapport au franc belge (50 FC = 1 dollar). Une première dévaluation eut lieu en novembre 1961 (65 FC = 1 dollar). En 1963, il fallut procéder à une nouvelle dévaluation (150 FC = 1 dollar pour les achats et 180 FC = 1 dollar pour les ventes de devises). L'inflation ne se ralentit pas et très vite ces nouveaux taux ne correspondaient plus à la réalité. En juin 1967, une nouvelle et très forte dévaluation fut décidée et une nouvelle monnaie, le zaïre, d'une contre-valeur de 1.000 FC = 1 Z, était créée et rattachée au dollar, la parité étant de 0,5 Z = 1 dollar.

133. Les exportations de cuivre ont joué un rôle prédominant dans la balance des paiements du Zaïre: en 1959, environ 285.000 tonnes de cuivre étaient exportées, fournissant environ 60 millions de dollars de recettes et représentant 34 % du total des exportations. En 1966, les exportations de cuivre représentaient environ 270 millions de dollars (310.000 tonnes), soit 57 % des recettes d'exportation. En 1973, elles passaient à 488.000 tonnes, représentant 652 millions de dollars, soit près de 63 % du total des exportations. Au cours des dernières années, les exportations de minerais (y compris cobalt, zinc, diamant, etc.) ont représenté plus de 80 % des exportations. De 1966 à 1972, 65 % de la progression des exportations de marchandise provenaient de l'accroissement des exportations de cuivre, et plus de 85 % représentaient l'augmentation des exportations de minerais.

134. Les exportations agricoles (huile et produits de palme, café, caoutchouc, thé, produits forestiers) ont diminué, en raison surtout d'un ralentissement de la production et des difficultés de transport. La part des produits agricoles dans le total des exportations est tombée de 41 % en 1958 à environ 15 % en 1972. Il convient également de noter que le prix des produits agricoles a baissé d'environ 10 % de 1960 à 1972, en dollars constants, tandis que le prix des minerais se maintenait au même niveau, malgré les fluctuations annuelles.

135. De 1968 à 1973, les exportations de marchandises ont progressé d'environ 18 % par an, alors que celles de cuivre augmentaient de 26 %. Mais si l'on exclut 1973, les taux d'expansion ont été respectivement de 9 et 11 %. Après la dévaluation de 1967, le taux de croissance annuel des exportations de marchandises s'est maintenu à 19 % jusqu'en 1970, en raison surtout de la hausse des cours du cuivre.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> La dévaluation a également dû avoir pour effet de faire rentrer dans les circuits officiels les exportations clandestines. Selon les estimations, la valeur de ces dernières est tombée de 50-60 millions de dollars par an en 1963-66 à moins de 20 millions de dollars en 1968, 50 % de cette valeur étant probablement représentés par le trafic du diamant, et 50 % par les exportations illicites de produits agricoles en provenance des régions orientales.

136. Les importations zaïroises ont nettement fléchi pendant les premières années de l'indépendance. Il a fallu procéder à un rationnement des devises qui se faisaient rares malgré une aide extérieure considérable. A la suite des mesures de stabilisation prises en 1967, les importations de marchandises n'ont augmenté que modérément (13 % en 1968 et 22 % en 1968-69, contre 27 % en moyenne de 1968 à 1973), si l'on considère la libéralisation totale du commerce à laquelle ces mesures aboutissaient. La dévaluation, qui s'est accompagnée d'un relèvement des droits de douane, a abouti à une réduction du pouvoir d'achat de l'économie intérieure, ce qui explique la progression relativement modérée des importations jusqu'en 1969. De 1969 à 1971, les importations ont enregistré une croissance rapide, comparable à la progression des exportations et à l'expansion de l'activité et des revenus intérieurs. A la suite de la chute des cours du cuivre qui s'est produite à la fin de 1971, et prévoyant des prix peu élevés en 1972, les autorités ont entrepris de réduire la croissance des importations en 1972 en imposant de nouvelles taxes à l'importation et en relevant les droits prélevés sur un grand nombre de produits importés. En outre, la dévaluation du dollar à la fin de 1971, suivie par celle du Zaïre, a entraîné une dépréciation effective de la monnaie zaïroise vis-à-vis de celles des pays européens qui sont les principaux partenaires commerciaux du Zaïre. Ces mesures, combinées au ralentissement de la croissance des revenus, ont maintenu les importations à un niveau peu élevé en 1972. En 1973, les importations de marchandises augmentèrent de plus de 60 %, à nouveau à la suite d'une reprise du cours du cuivre, et malgré une nouvelle dévaluation du dollar encore suivie par le Zaïre. On ne dispose d'aucun renseignement quant à la répartition des importations en 1973, mais il semble que toutes les catégories d'importations ont enregistré cette année-là des progrès, probablement surtout les denrées alimentaires et les biens d'équipement.

Tableau 9: REPARTITION DES EXPORTATIONS, 1966-73

	1968	1969	1970	1971	1972	1973 <sup>1/</sup>
	<u>En pourcentage du total des exportations</u>					
Cuivre	60	66	66	60	60	63
Cobalt	6	4	6	7	8	11
Etain et cassitérite	3	3	2	3	3	3
Diamants	6	7	5	5	6	7
Zinc	3	3	2	3	3	5
<u>Total des exportations de minerais</u>	<u>84</u>	<u>86</u>	<u>83</u>	<u>80</u>	<u>82</u>	<u>89</u>
Produits du palmier	7	3	5	5	4	..
Café	5	4	6	7	8	..
Caoutchouc	2	2	2	2	2	..
Bois	1	1	-	1	1	..
<u>Total des exportations agricoles</u>	<u>15</u>	<u>13</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>..</u>
Divers	1	1	1	3	-	..
	<u>En pourcentage du PIB (au coût des facteurs)</u>					
Exportations de marchandise	47	44	47	36	33	45

1/ Estimations fournies par la mission.

Source: Appendice statistique, Tableau 3.3.

Tableau 10: REPARTITION DES IMPORTATIONS<sup>1/</sup>, 1966-72

Importations	1966	1968	1970	1972
	(En pourcentage du total des importations)			
Biens à la consommation, dont	35	34	32	33
Produits alimentaires, boissons et tabac	16	12	11	14
Biens intermédiaires, dont	33	34	30	30
Energie et lubrifiants	7	8	5	6
Denrées alimentaires pour les industries de traitement	6	5	5	5
Biens d'équipement	31	32	34	34
Divers	-	-	4	3
	(En pourcentage du PIB (au coût des facteurs))			
Total des importations de marchandises	..	25	32	32

<sup>1/</sup> Importations c.a.f. financées par des ressources intérieures. Ces importations constituent environ 90 % de toutes les importations de marchandises de 1968 à 1972. Aucune donnée douanière n'étant disponible depuis 1970, la répartition est fondée sur des renseignements incomplets. Les importations de la Gécamines sont groupées en une seule catégorie depuis 1969, et leur ventilation est fondée sur des estimations fournies par la mission.

Source: Appendice statistique, Tableau 3.2.

137. Au cours des dernières années, les importations financées par les ressources propres du pays se sont à peu près réparties de façon égale entre trois grandes catégories d'après leur utilisation, bien que la part des biens d'équipement ait légèrement progressé. Depuis 1967, les importations d'équipement industriel ont augmenté régulièrement, tandis que les importations d'équipement agricole et de matériel de transport ont été plus irrégulières. Outre les importations financées grâce aux ressources propres, représentant une valeur de 620 et 625 millions de dollars en 1971 et en 1972 respectivement, il convient également de noter les importations financées par les crédits-fournisseurs et l'aide aux projets, qui ont représenté 96 millions de dollars en 1971 et 104 millions de dollars en 1972. La plupart de ces importations portent sur des biens d'équipement.

138. Le solde des ressources a accusé son premier déficit en 1971. Jusqu'en 1967, le contrôle imposé sur les importations avait assuré un excédent et les mesures d'austérité arrêtées en 1967 avaient pris, semblait-il, la relève; mais leurs effets cessèrent de se faire sentir en 1971, au moment où par ailleurs le cours du cuivre avait fortement baissé. Jusqu'au début de la décennie, les emprunts extérieurs étaient négligeables<sup>1/</sup> et le niveau des réserves en devises ne permettrait pas d'avoir de déficit notable dans les transactions courantes. Ces déficits ont progressé au cours des dernières années avec l'accroissement de la dette, et ont atteint des niveaux élevés.

---

<sup>1/</sup> Jusqu'en 1970, il semble que le plus souvent les remboursements annuels de la dette excédaient les décaissements (Tableau 11), mais il est probable qu'une partie de ces sorties représentait une fuite des capitaux qu'il est difficile d'estimer à partir de statistiques dont on dispose.

Tableau 11: TABLEAU RECAPITULATIF DE LA BALANCE DES PAIEMENTS, 1964-73

(En millions de dollars courants)

	<u>1964</u>	<u>1968</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
Importations (y compris services non facteurs)	410	539	817	1.031	1.389
Exportations (y compris services non facteurs)	419	625	850	789	1.114
<u>Solde des ressources</u>	<u>9</u>	<u>86</u>	<u>33</u>	<u>-242</u>	<u>-275</u>
Paievements au titre du revenu des facteurs	-69	-96	-126	-132	-157
Transferts courants	72	51	48	74	144
<u>Solde du compte courant</u>	<u>12</u>	<u>41</u>	<u>-45</u>	<u>-300</u>	<u>-287</u>
Dons en capital	..	10	24	24	30
Investissements directs	3	11	42	97	61
Prêts à moyen et long termes, dont	-10	-8	-42	146	270
Crédits-fournisseurs	-	16	7	51	13
Autres prêts à moyen et long termes	-10	-24	-49	95	257
Autre capital, n.i.a.	4	-	16	11	-5
Augmentation des réserves (-)	-7	-49	8	8	-62
Erreurs et omissions	-3	-5	-2	13	-8

Source: Appendice statistique, Tableau 3.1.

### Investissements étrangers

139. Les investissements étrangers directs sont restés faibles jusqu'en 1969, date à laquelle le Code des investissements a été promulgué, qui a fourni divers encouragements fiscaux et qui a garanti le rapatriement des revenus provenant des investissements. Depuis cette date, la valeur des investissements directs a rapidement progressé, notamment en 1972.

### Aide extérieure

140. L'aide totale reçue de 1960 à 1967 s'est élevée à environ 575 millions de dollars, dont 296 millions en provenance des Etats-Unis, principalement sous la forme de denrées alimentaires et autres importations de produits de base, et 8 millions de dollars sous forme de financement de projets. La Belgique venait au deuxième rang, son aide portant surtout sur l'assistance technique (notamment dans le domaine de l'éducation) et l'octroi de bourses d'études. Pendant cette période, l'aide belge a atteint 140 millions de dollars. Les Nations Unies, par l'entremise de leurs institutions spécialisées, et un certain nombre de pays, ont également fourni une assistance technique dans les domaines de l'éducation et de la santé, pour un total d'environ 72 millions de dollars. D'autre part, le Zaïre a également bénéficié du premier et du second Fonds européen de développement (FED), à concurrence de 19,6 millions de dollars et 71,5 millions de dollars respectivement.

141. Au cours des années, les conditions de l'aide extérieure accordée au Zaïre se sont progressivement durcies. Alors que jusqu'en 1967 il ne s'agissait que de dons, elle a peu à peu pris la forme de prêts à partir de la fin des années soixante, et depuis 1972 une fraction plus importante de l'aide publique est constituée par des prêts. En 1965, l'aide des Etats-Unis sous forme de produits a été convertie en prêts à long terme, assortis d'un faible intérêt. Les importations agricoles étaient remboursables en zaïres, alors que les prêts destinés à des importations commerciales étaient remboursables en devises. Les programmes d'aide des Etats-Unis, qui au début étaient destinés à rétablir l'équilibre de la balance des paiements, se sont progressivement orientés vers le financement de projets. Les importations de biens dans le cadre du programme relatif aux importations commerciales ont pris fin en 1969. Les importations de produits agricoles au titre de la Public Law 480 des Etats-Unis se sont poursuivies jusqu'en 1973, mais à un rythme plus réduit. En 1973, l'aide des Etats-Unis a considérablement diminué, en partie à la suite de la résiliation de la loi sur l'aide en produits agricoles.

142. En 1968, la Belgique est devenue le principal fournisseur d'aide du Zaïre. Cette aide s'est manifestée surtout sous la forme d'assistance technique, évaluée en 1973 à 47 millions de dollars et représentant environ 68 % de l'aide totale accordée par la Belgique au Zaïre. A la fin de 1972, le Zaïre comptait environ 1.600 assistants techniques belges, surtout concentrés



dans le secteur de l'enseignement et de la santé, et recrutés dans le cadre du programme d'aide. A cette date, les dons destinés à la réalisation de projets économiques et sociaux s'élevaient à 6,5 millions de dollars, le secteur de l'éducation, notamment l'enseignement technique et la formation des enseignants, étant le plus favorisé avec 58 %. La Belgique a fourni une aide au secteur de la santé publique en envoyant des médecins et des directeurs de cliniques et d'hôpitaux. Dans le secteur agricole, la première place a été donnée à la recherche et à la vulgarisation dans les domaines de la production alimentaire et de l'élevage. En 1973, la Belgique a consenti un prêt de 14,5 millions de dollars, sur une aide totale d'environ 67 millions de dollars. Le montant du prêt servira principalement à financer la SOFIDE, qui est un organisme de crédit au développement, ainsi que la deuxième phase du barrage d'Inga et des crédits destinés aux agriculteurs.

143. Le FED constitue pour le Zaïre la troisième source principale d'aide extérieure. La majeure partie de l'aide multilatérale provenant de la CEE est acheminée par l'entremise de ce Fonds, sous forme de dons. Les dons financent la majeure partie des projets d'amélioration de l'infrastructure, notamment dans le secteur des transports, ainsi que certains projets agricoles et des bourses d'études. Le FED a contribué au financement d'une ligne de transport de l'énergie reliant le barrage hydro-électrique d'Inga à Kinshasa et à d'autres villes du Bas Zaïre, au moyen d'un prêt remboursable en 28 ans. Le Zaïre compte bénéficiaire du troisième Fonds européen de développement, notamment pour la construction de routes et de ponts, l'éducation et la formation. La Banque européenne d'investissement a consenti au Zaïre des prêts aux conditions classiques pour aider à financer l'expansion de la capacité de production de cuivre et fournir les fonds nécessaires à la SOFIDE.

144. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, le Canada, la France, et l'Italie, ont également prêté assistance au Zaïre. Cette aide, principalement sous forme de dons, a contribué à financer l'assistance technique et un petit nombre de projets de développement. L'organisme italien, I.R.I., a également fourni une assistance technique à l'Institut de gestion du portefeuille (I.G.P.), qui est la société de portefeuille de l'Etat. L'Italie fournit en outre une assistance technique dans les domaines de l'aviation militaire, de l'agriculture, de la construction d'écoles, et de la prospection minière.

#### Termes de l'échange

145. Les variations du cours mondial du cuivre expliquent en grande partie l'évolution des termes de l'échange pour le Zaïre. De 1966 à 1971, l'indice des prix à l'exportation a été beaucoup plus fluctuant que celui des prix à l'importation. Après 1971, les prix à l'importation ont monté, en raison surtout de la hausse des prix des denrées alimentaires et des produits industriels. En 1972, la situation s'est compliquée par la chute des prix des exportations de minerai, qui a entraîné pour le Zaïre une détérioration des termes de

l'échange et, bien entendu, de la balance des paiements. La reprise rapide des cours du cuivre à la fin de 1972 et en 1973 a permis d'améliorer les termes de l'échange de l'ordre de 47 % en 1973, bien que l'indice reste encore inférieur à ce qu'il était à la fin des années soixante. On peut penser que les termes de l'échange auront encore subi une détérioration en 1974, sous l'effet de la hausse rapide des prix d'importation du pétrole et des biens manufacturés et de la chute, en août, des cours du cuivre.

#### Dettes extérieures

146. Au moment de l'indépendance, la dette extérieure du Zaïre se montait à 536 millions de dollars. Le service de cette dette a été suspendu de 1960 à 1965 et dans le cadre d'un accord passé avec la Belgique, le Zaïre a pris à sa charge 240 millions de dollars au titre de l'encours de la dette extérieure existant en juin 1960. Il s'agissait là de la dette publique en francs congolais, et des obligations détenues par les établissements belges de la sécurité sociale. Les autorités belges ont pris à leur charge la partie de la dette en monnaies autres que le franc congolais. Un Fonds d'amortissement belgo-congolais a été institué pour assurer le service de la partie de la dette qui n'était pris à charge ni par la Belgique ni par le Zaïre (240 millions de dollars). Enfin, en 1971, la Belgique a pris à sa charge la totalité des dettes zaïroises envers le Fonds d'amortissement.

147. Jusqu'en 1965, la dette extérieure zaïroise était minime. Mais après cette date l'aide des Etats-Unis, jusque là octroyée sous forme de dons, se transforma en prêts et l'Etat zaïrois commença à contracter des crédits-fournisseurs. A la fin de 1971, l'encours de la dette publique totale à moyen et long termes déjà décaissée s'élevait à 315 millions de dollars. Il devait passer à 585 millions de dollars à la fin de 1972 et atteindre 1.017 millions à la fin de 1973.

148. Jusqu'en 1971, la plupart des prêts étaient octroyés sous forme de crédits-fournisseurs. A partir de 1971, l'Etat commença à emprunter sur le marché des euro-dollars pour la réalisation de projets ainsi que pour le financement du budget. Ces prêts, d'une échéance d'environ cinq ans, sont assortis d'un taux d'intérêt supérieur de 1,75 à 2 % au taux interbancaire (LIBO). La part des crédits-fournisseurs dans la dette extérieure a commencé à baisser, mais les emprunts sur le marché des euro-dollars et les crédits-acheteurs ont augmenté.

Tableau 12: ENCOURS DE LA DETTE EXTERIEURE A LA FIN DE 1974<sup>1/</sup>

(En millions de dollars)

Catégorie de crédit	Prêts décaissés		Total des prêts décaissés et non décaissés	
	Montant	%	Montant	%
Crédits-fournisseurs	295	23	348	19
Banques privées	732	57	1.060	57
Etats	191	15	348	19
Organisations internationales	54	4	110	6
Emission publique d'obligations	6	0,5	6	0,3
<u>Total</u>	1.278	100	1.871	100

<sup>1/</sup> Remboursable en devises, à échéance d'un an au minimum, y compris emprunts garantis par l'Etat.

Source: Appendice statistique, Tableau 4.2.

Tableau 13: TRANSACTIONS PORTANT SUR LA DETTE EXTERIEURE  
AU COURS DES DERNIERES ANNES, 1971-74

(En millions de dollars)

Année	Engagements	Décaissements	Paiements au titre du service de la dette			Coefficient du service de la dette
			Intérêt	Principal	Total	
1971	150	142	11	26	37	4,8
1972	148	312	16	43	60	7,6
1973	510	483	39	58	97	8,7
1974	730	345	59	104	163	10,4

Source: Appendice statistique, Tableau 4.2.

149. En 1973 et 1974, l'encours des engagements de prêts extérieurs consentis au Zaïre a rapidement augmenté. A la fin de 1974, ces engagements s'élevaient, selon les déclarations officielles du Département des finances, à près de 1,9 milliard de dollars, ce qui correspondait à une augmentation de 655 millions de dollars (ou 55 %) en un an. Certaines indications montreraient que la dette en cours, y compris les montants non décaissés, pourrait être plus élevée que les chiffres mentionnés ci-dessus. Les renseignements disponibles à propos de la dette extérieure zaïroise ne permettent pas de se livrer à une analyse détaillée du taux d'intérêt moyen dont ces prêts s'accompagnent et de leurs échéances.

150. La récente flambée des emprunts extérieurs est préoccupante à plusieurs égards. Tout d'abord, s'il est probable que le service de la dette reste dans les limites raisonnables par rapport aux futures recettes d'exportation, comme on le verra dans la section traitant des perspectives à long terme, il n'en reste pas moins qu'il exercera une forte pression sur la situation financière du pays. Les finances zaïroises étant sensibles aux fluctuations des cours mondiaux et la capacité actuelle en matière de gestion étant limitée, il sera indispensable de faire preuve d'une plus grande circonspection avant d'envisager toute augmentation des emprunts extérieurs. Il n'est pas du tout certain que le Zaïre ne puisse pas emprunter à des conditions plus favorables que les conditions réalisées jusqu'ici, s'il parvient à améliorer la gestion de sa dette. En deuxième lieu, en raison des capacités techniques et administratives limitées, la formulation et la préparation des projets ainsi que la planification globale et la programmation sectorielle sont d'un niveau nettement insuffisant. Dans ces conditions, de vastes emprunts effectués dans une période limitée conduisent à un gaspillage des fonds ainsi acquis qui risquent d'être utilisés pour des secteurs et des projets ne répondant pas nécessairement aux besoins du pays en matière de développement global et à long terme.

151. Pour mieux gérer la dette extérieure, il conviendrait, tout d'abord, d'améliorer la tenue des documents relatifs à la dette. Les autorités zaïroises devraient demander aux services intéressés de préparer des rapports, au moins trimestriellement, qui mettraient à jour tous les renseignements afférents à la dette extérieure, y compris toutes les transactions ayant eu lieu pendant cette période, avec indication des transactions prévues dans l'avenir. En outre, au cours de chaque exercice il serait procédé, dans ces rapports, aux réconciliations nécessaires des données relatives à la dette et à la balance des paiements.

### 3. Intermédiaires financiers

152. Depuis les mesures de stabilisation de 1967, les autorités ont pris un certain nombre de décisions en vue de promouvoir et de mobiliser l'épargne pour le financement de formation de capital. Les premières décisions qui avaient pour but d'élargir le rôle du système bancaire à cet égard ont été prises en 1971. Elles ont donné plus de souplesse aux règles régissant les opérations de prêt. D'autres mesures en ce sens ont été prises en 1974. En conséquence de cette libéralisation graduelle, le terme des prêts aussi bien que des dépôts s'est considérablement allongé en comparaison aux années précédentes. Le financement des investissements a augmenté à partir des montants négligeables en 1968 à 24% des prêts au secteur privé en 1971, alors que la part du crédit à la production baissait de 70 % à 48 %. Pour les dépôts, le ratio des dépôts à terme aux dépôts à vue a augmenté de 4 % à la fin de 1968, à 90 % au mois de juin 1973.

153. Jusqu'en 1971, le taux d'intérêt sur l'épargne et les dépôts à terme était de 3,75 % par an, et le taux d'intérêt sur les prêts était de 6 % à 8,5 %, plus une commission de 2 à 3 %. Ces bas taux sur les dépôts (souvent même négatifs, en termes réels) encourageaient le placement de l'épargne dans la propriété immobilière ou le transfert à l'étranger. En mars 1971, un taux d'intérêt minimum fut établi, allant de 3,25 % sur les dépôts à 15 jours à 12,5 % sur les dépôts à deux ans. Le taux d'intérêt sur les prêts fut d'autre part majoré. Les institutions financières spécialisées ne furent plus tenues de maintenir le plancher des dépôts, dans le but évident de leur permettre de maintenir le niveau de leurs opérations de prêts prioritaires.

154. Le système des plafonds de crédits contraignait les banques à accumuler des réserves très importantes sous forme de dépôts auprès de la Banque centrale. En 1971, les banques disposaient de liquidités importantes et à cette date les réserves s'élevaient à 57 % des dépôts à vue. Ce pourcentage est tombé à 28 % au milieu de 1973, lorsque la Banque du Zaïre a assoupli les dispositions relatives aux prêts. En 1971, les banques ont été autorisées à accorder librement des crédits à moyen et long terme en vue de la formation de capital à condition que ces crédits soient couverts, jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage (initialement 75 %) par les dépôts à terme à échéance minimum de six mois; par la suite, ces règles s'appliquèrent également au financement des exportations. En raison de cette liquidité excessive des banques, les possibilités de réescompte de la Banque du Zaïre n'étaient que très peu, ou même pas du tout utilisées.

155. En février 1974, le système de contrôle du crédit fut profondément modifié. La Banque du Zaïre continua à s'éloigner d'un système de contrôle direct de l'expansion du crédit par le truchement de plafonds, et opta pour un contrôle plus indirect fondé sur le maintien par les banques de réserves obligatoires et sur le système de réescompte. Cette évolution a permis aux banques de retrouver une large autonomie en ce qui concerne les décisions relatives à la gestion de leurs opérations. Cependant, elles restent soumises

à certains règlements, par exemple, elles sont tenues de consentir des prêts dont le montant minimum est fixé aux secteurs prioritaires de l'agriculture (y compris la distribution et le traitement des produits agricoles) ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. Le taux d'intérêt maximum pour les prêts consentis à ces secteurs, est de 6 % pour l'agriculture et 8 % pour les petites et moyennes entreprises. Pour ce qui est des prêts consentis aux secteurs prioritaires au delà des prêts minimums obligatoires, les banques sont autorisées à les réescompter auprès de la Banque du Zaïre à des taux préférentiels -3 % pour l'agriculture, 5,5 % pour les prêts aux petites et moyennes entreprises. Cependant, le taux de réescompte marginal, pour chaque catégorie de prêt, augmente avec le nombre de tranches qui sont réescomptées. Le taux de couverture obligatoire des banques est de 40 % pour les dépôts à moins de six mois. Les réserves obligatoires représentant cette couverture sont déposées auprès de la Banque du Zaïre, ou détenues sous forme de bons du Trésor.

156. Malgré ces récentes mesures, il est évident qu'avec un système qui combine des réserves statutaires élevées, l'obligation pour les banques d'accorder à certains secteurs des prêts minimums non réescomptables et assortis d'un faible intérêt, un taux d'intérêt maximum sur les prêts et minimum sur les dépôts, il n'est pas encore très profitable pour les banques commerciales, au Zaïre, de jouer le rôle d'intermédiaire financier. En fait, il semble que les banques se procurent la plupart de leurs revenus en prélevant des commissions élevées sur d'autres services bancaires tels que l'ouverture de lettres de crédit, la préparation de documents, etc. Les seules opérations de crédit sur lesquelles les banques font des bénéfices substantiels sont les prêts à plus long terme, pour la plupart destinés à la formation de capital.

157. Les principaux intermédiaires financiers, au Zaïre, sont les neuf banques commerciales qui, avec leurs 58 succursales, couvrent pratiquement tout le territoire. Cependant, la plupart de leurs engagements sont concentrés dans deux régions - Kinshasa et le Shaba (84 % de dépôts à vue, 92 % de dépôts à terme au milieu de 1973). L'Etat zaïrois est actionnaire dans chacune des cinq banques les plus importantes, et actionnaire à 100 % dans deux. Les autres intermédiaires financiers sont constitués par des organismes d'Etat ou placés sous l'égide de l'Etat, et dont les plus prospères sont de création récente. La Caisse nationale d'épargne et de crédit immobilier (CNECI), créée en 1971, accepte les dépôts à vue et les dépôts à terme et verse des intérêts sur les uns comme sur les autres. Son rôle est d'accorder des prêts hypothécaires pour la construction ou l'achat d'un logement.

158. La Société financière de développement (SOFIDE), créée en 1970, est en grande partie financée par l'Etat ainsi que par des capitaux étrangers, et la SFI détient une prise de participation à son capital social de 18,75 %. La participation financière des banques commerciales zaïroises dans la SOFIDE représente 10 % de son capital social, dont 20 % sont entre les mains d'investisseurs privés zaïrois. La SOFIDE n'est pas habilitée à accepter des dépôts,

bien qu'elle ait la possibilité de lancer des emprunts à long terme. La SOFIDE est en grande partie financée par des capitaux étrangers, y compris des crédits de l'IDA. Elle accorde des crédits aux sociétés nationales privées et commencera sous peu à octroyer des prêts à des organismes paraétatiques, principalement pour financer la formation de capital. Ses opérations de crédit sont concentrées principalement dans les industries alimentaires, la construction, les transports et l'industrie hôtelière.

159. Il existe au Zaïre à l'heure actuelle un certain nombre d'autres institutions financières qui ne jouent pas encore un rôle dans le développement du pays mais qui pourraient prendre de l'importance dans le cadre d'une politique visant à accroître l'épargne intérieure privée. La Société nationale d'assurance (SONAS), organisme d'Etat, dispose de réserves qui à la fin de 1971 s'élevaient à environ 9,5 millions de zaïres. Elle ne fonctionne pas encore en tant qu'organisme d'épargne, et elle joue primordialement le rôle d'une compagnie d'assurance pour les automobiles, les incendies, et le transport. Sa branche assurance-vie est encore à l'état d'embryon et son expansion est freinée par l'impôt de 10 % sur le chiffre d'affaires qui frappe les primes d'assurance sur la vie. La Caisse générale d'épargne du Zaïre (CADEZA), l'Institut de la sécurité sociale (INSS) pourraient jouer un plus grand rôle comme intermédiaires financiers.

160. Les problèmes concernant l'encouragement et la mobilisation de l'épargne financière intérieure ont été l'objet de plusieurs examens dont le plus important est celui auquel s'est livrée la Commission pour l'étude du développement de l'infrastructure financière et des marchés au Zaïre, qui a publié son rapport préliminaire en juillet 1971. Selon ce rapport, l'épargne déposée auprès des institutions financières représentait en moyenne 25 % du PNB de 1960 à 1970, contre 40 % de 1950 à 1960. L'objet de la Commission était de recommander les moyens qui permettraient d'améliorer ce pourcentage. La Commission a identifié les secteurs du logement et de l'agriculture comme étant ceux où le problème est le plus aigu. Elle a recommandé qu'une politique active de relèvement des taux d'intérêt soit poursuivie, qu'une nouvelle impulsion soit donnée aux organismes spécialisés pour ces secteurs et que le système des chèques postaux s'étende à d'autres régions. La première recommandation a été mise en oeuvre pour les banques mais pas pour d'autres intermédiaires. La Commission a également recommandé que l'INSS et la SONAS élaborent des plans en vue d'accroître l'épargne contractuelle qu'elles détiennent. Elle a fait preuve de beaucoup de prudence en ce qui concerne les possibilités d'expansion d'un marché des capitaux sur lequel les instruments de la dette publique ainsi que les valeurs et obligations des entreprises pourraient se négocier. Elle a recommandé, à titre expérimental, l'émission d'obligations publiques assorties d'un intérêt suffisamment élevé et de valeur nominale assez faible pour attirer les petits épargnants. La possibilité d'exonération fiscale pour les bénéfices réalisés par les acheteurs a également été envisagée. Rien n'a cependant été fait dans ce domaine.

161. Chacune de ces recommandations permettrait si elle était appliquée, d'accroître l'épargne intérieure. En outre, l'expansion du système des chèques postaux et la création d'un plus grand nombre de succursales de la Caisse d'épargne dans les provinces permettraient d'attirer l'épargne rurale. Les autorités devraient également faire preuve vis-à-vis des intermédiaires financiers du secteur public d'une plus grande souplesse en leur permettant de verser des taux d'intérêt compétitifs sur les placements à long terme.

#### D. Evolution récente et perspectives à court terme

162. A la fin de 1973, l'économie zaïroise se trouva devant une situation qui laissait présager des difficultés: il était nécessaire de maintenir des niveaux élevés d'importation pour soutenir la production industrielle et combler les insuffisances de la production agricole, tout comme il était indispensable de s'assurer des revenus élevés pour financer les dépenses publiques considérables, et d'effectuer des investissements efficaces pour assurer une croissance réelle adéquate. Il n'était pas possible de compter sur le maintien de la courbe de croissance enregistrée ces dernières années. A ce moment critique, trois facteurs importants pesaient sur l'économie: a) la forte hausse du prix des importations alimentaires et pétrolières et des exportations de cuivre, b) l'expansion du budget de l'Etat, et c) les mesures de zaïrianisation annoncées le 30 novembre 1973. Les perspectives économiques à court terme sont influencées par ces trois éléments dont chacun mérite qu'on l'examine en détail.

##### 1. Evolution récente

##### a. Variations des prix

163. La forte hausse des prix qui a caractérisé 1973 et 1974 a eu des effets profonds sur l'économie zaïroise. Tandis que la hausse des prix du cuivre assurait au pays des recettes en devises accrues, la flambée des prix des importations a pesé lourdement sur l'industrie nationale qui dépend étroitement de facteurs de production importés, et s'est heurtée au contrôle des prix intérieurs.

164. L'augmentation du coût des importations de pétrole a été la plus spectaculaire. Le prix moyen du baril payé par le Zaïre est passé de 4,80 dollars en 1972 à 13,63 dollars en 1974. Les importations de pétrole sont composées d'environ 70 % de brut et 30 % de produits raffinés, et le Zaïre exporte de faibles quantités de résidus lourds provenant de ses raffineries. Le coût net de importations pétrolières est passé de 36 millions de dollars en 1972 à environ 140 millions de dollars en 1974. Ce n'est qu'en mai 1974 que le prix intérieur des produits pétroliers a suivi cette hausse, et a été relevé d'environ 100 %. Ce retard est imputable apparemment aux efforts déployés par l'Etat pour obtenir des pays arabes exportateurs de pétrole des tarifs spéciaux. Dans l'intervalle, les sociétés de distribution de pétrole ont dû vendre à perte sur le marché intérieur. En fin de compte, des



subventions budgétaires assez importantes ont été consenties en faveur de la compagnie d'Etat de distribution, PETROZAIRE, qui venait d'être créée, remplaçant les compagnies étrangères de distribution. Mais, entre temps, les livraisons s'étaient ralenties.

165. La hausse des cours mondiaux des denrées alimentaires a eu sur la balance commerciale du Zaïre des conséquences graves. C'est en effet surtout à cause d'elle que le coût des importations alimentaires a plus que doublé de 1972 à 1974, entraînant surtout dans le secteur moderne une hausse des prix des produits alimentaires qui n'a fait qu'accélérer l'inflation intérieure. La masse monétaire a augmenté de près de 40 % en 1973 par rapport à l'année précédente. Les dépenses publiques ordinaires ont augmenté de 30 % en 1973 et de 60 % en 1974. Le crédit aux secteurs public et privé s'est rapidement développé. Les pressions inflationnistes se sont fait lourdement sentir. Le coût de la vie a rapidement monté: les prix au détail, à Kinshasa, ont augmenté d'environ 25 % en 1973 et au moins de 30 % en 1974. Ailleurs qu'à Kinshasa, la hausse des prix a vraisemblablement été comparable.

166. L'augmentation considérable du coût des importations, accélérée par l'inflation, a cependant été compensée par la progression des recettes provenant des exportations de cuivre. Le cours du cuivre, qui en 1972 était tombé à 48 cents la livre sur la bourse des métaux de Londres, est remonté en 1973 pour atteindre un cours moyen de 81 cents, puis un record de 150 cents au début de 1974 et un cours moyen de 93 cents pour toute l'année. Cependant, un fléchissement considérable en 1975 laisse prévoir à nouveau une baisse de la rentrée de devises.

b. Evolution budgétaire et programme d'investissement public

167. Les recettes provenant des exportations du cuivre jouent un rôle dominant dans les recettes budgétaires ordinaires, qui sont de ce fait sensibles aux fluctuations du cours de ce produit. Les recettes ordinaires atteindraient environ 1.070 millions de dollars en 1974 et probablement 1.100 millions de dollars en 1975, contre 765 millions de dollars en 1973. Cependant, les autorités ayant laissé les dépenses ordinaires augmenter rapidement, on estime à 134 millions de dollars environ le déficit du budget ordinaire pour 1974. La progression des dépenses ordinaires a été, dans une grande mesure, une conséquence de l'inflation des prix: relèvement de la masse salariale et subventions accordées aux entreprises para-étatiques (dans les secteurs du pétrole, du ciment, etc.). Etant donné la fluctuation des recettes, cette situation risque d'avoir des effets très graves et il se pourrait que l'Etat soit contraint, dans un avenir proche, de réduire ses dépenses de fonctionnement. Il aurait été souhaitable, au moment où le cours du cuivre était à son apogée, de réduire les pressions de la demande. Faute d'avoir pris ces mesures, l'Etat devra de plus en plus avoir recours à des prêts extérieurs pour financer directement le budget. Ces prêts s'élevaient déjà à environ 50 millions de dollars en 1972 et probablement à 90 millions de dollars en 1973. Le déficit global, en 1975, pourrait être considérable, le montant dépendant des politiques qui seront choisies en matière de dépense.

168. Les dépenses publiques d'investissement sont passées de 145 millions de dollars en 1972 à 170 millions de dollars en 1973, et ont probablement atteint 280 millions de dollars en 1974. Près de 25 % de ces fonds ont été octroyés au Bureau du Président, qui s'en est servi pour financer de grands projets tels que le complexe sidérurgique de Maluku, de 215 millions de dollars; le projet agro-industriel de N'Sele, de 20 millions de dollars, de nouveaux complexes touristiques, l'autoroute de N'Sele et l'aéroport de N'Jili. Parmi les autres grands projets réalisés par d'autres départements, il convient de noter la première phase du barrage d'Inga, 100 millions de dollars, ainsi que l'achèvement de la liaison ferroviaire Aketi-Bumba, 15 millions de dollars.

### c. Zaïrianisation

169. Le 30 novembre 1973, le Président Mobutu a annoncé la zaïrianisation de l'agriculture, du commerce et des transports, et a garanti contre toute expropriation les investissements réalisés dans le cadre du Code des investissements. Le discours du Président a force de loi. Il n'a pas, cependant, spécifié les modalités selon lesquelles le processus de transfert se déroulerait. Les expropriations se déroulèrent sur une période de plusieurs mois, de façon ad hoc, selon les secteurs et selon les entreprises. D'après le processus typique de transfert, un citoyen zaïrois se voyait attribuer une entreprise particulière par une autorité politique. Il présentait alors au propriétaire antérieur l'autorisation qui lui était délivrée et prenait possession de l'entreprise. Les dispositions relatives à l'écoulement des stocks et au règlement des dettes et crédits en cours variaient; elles pouvaient être consignées dans un accord, sinon les choses étaient laissées en suspens. Dans bien des cas, un accord était passé selon lequel le propriétaire étranger continuait à participer à l'entreprise en tant que directeur ou partenaire et des arrangements étaient pris en vue de son indemnisation éventuelle sur les bénéfices futurs de l'entreprise.

170. La zaïrianisation avait pour objectif de placer sous le contrôle de citoyens zaïrois les secteurs qui jusque là étaient dominés par les étrangers. Le but était d'accroître les possibilités économiques pour les Zaïrois et de réduire les envois de fonds à l'étranger au titre de bénéfices aussi bien que de salaires. A long terme, ce processus créera d'une certaine manière, dans la société zaïroise une classe d'entrepreneurs. On peut également s'attendre à ce que l'Etat manifeste à l'égard de ces secteurs une attitude plus encourageante maintenant qu'ils sont entre des mains zaïroises.

171. Dans les mois qui ont suivi l'annonce de la zaïrianisation, un certain désordre économique s'est manifesté, qui était dû à l'absence d'une politique bien définie et de mesures préparatoires concernant les expropriations et souvent aussi à des mesures d'application contradictoires. C'est pour cela que le fardeau de la transition a probablement pesé plus lourd sur l'économie qu'il n'était nécessaire. Comme il n'existait aucun cadastre précis des plantations, la taille et même l'emplacement exact des parcelles qui devaient ainsi être redistribuées n'étaient pas bien connus.

172. Dans le secteur agricole plus qu'ailleurs, l'organisation de transferts a été difficile, d'une part en raison de la taille et de la dissémination des exploitations, et d'autre part en raison du caractère intégré du système des plantations. Initialement, les plantations devaient être attribuées à des particuliers zaïrois, les activités commerciales associées à ces plantations (magasins, etc.) allant à d'autres Zaïrois. Mais comme souvent plusieurs éléments d'une plantation partageaient pour leurs opérations les mêmes installations et le même matériel, et que les opérations étaient financièrement interdépendantes, il devint difficile de gérer des éléments divers d'une même plantation dès lors qu'ils n'appartenaient pas tous au même propriétaire.

173. Devant ces difficultés, il fut décidé de regrouper les activités agricoles des plantations et les autres activités connexes et de confier l'ensemble à la gestion d'Offices Nationaux, certains étant créés à cet effet. Ces Offices devaient chacun être spécialisé dans une certaine culture, mais ils disposaient d'un personnel insuffisant. A l'exception des Offices de l'élevage, du café et du coton, qui existaient déjà, les Offices nouvellement créés n'avaient que peu de chance de remplir les fonctions de production qui leur étaient dévolues. Il fut alors décidé que les plantations et leurs activités commerciales et autres resteraient intégrées, mais seraient attribuées à des particuliers. Le tout serait placé sous la supervision des Offices qui fourniraient d'autre part l'assistance nécessaire, notamment en ce qui concerne la commercialisation et l'achat des facteurs de production indispensables.

174. Quant aux effets de ces mesures sur la production, les perspectives sont mitigées. Dans les plantations où les propriétaires ou gestionnaires antérieurs sont restés sur place, les effets immédiats seront minimes et la production devrait continuer comme par le passé. Pour les autres plantations, les perspectives dépendent d'un grand nombre de facteurs, mais on peut s'attendre dans le proche avenir à ce que la production continue de baisser. Le secteur des plantations, qui depuis quelque temps déjà, même avant novembre 1973, traversait une crise profonde, pourrait avoir aujourd'hui de meilleure chance qu'avant les mesures de zaïrianisation d'enregistrer à moyen terme une reprise si les mesures dont il est question dans d'autres parties du présent rapport sont prises. Par contre, il convient de noter que la zaïrianisation des plantations a très souvent eu des effets fâcheux sur la situation des travailleurs. Dans la confusion créée par le changement de propriétaires, il est arrivé fréquemment que les salaires ne soient pas payés, que des travailleurs soient licenciés et que l'offre normale de biens de consommation soit interrompue, du moins temporairement.

175. Dans les secteurs du commerce et des transports, les décisions relatives à l'attribution de la propriété ont été plus résolument appliquées; dès le début, cette dernière a été transférée aux sociétés ou aux particuliers zaïrois. Cependant, la période de transition a connu des problèmes sérieux, notamment lorsqu'il s'est agi d'établir la solvabilité des nouveaux propriétaires auprès des banques locales comme auprès des fournisseurs étrangers, et d'assurer la continuité des approvisionnements.

176. Les principales zones urbaines de Kinshasa et du Shaba n'ont pas beaucoup souffert de la zaïrianisation du commerce. Les distributeurs étaient suffisamment nombreux pour que la disparition de quelques-uns ne soit pas trop vivement ressentie, et bien des nouveaux propriétaires zaïrois ont confié la direction de leurs affaires aux anciens propriétaires. Plusieurs grandes firmes zaïroises de gros et de détail, telles que l'Economat du peuple et la Société générale d'alimentation (SGA) et quelques autres fonctionnaient déjà et purent étendre le volume de leurs activités en reprenant les affaires zaïrianisées. Dans les zones rurales, l'interruption du commerce fut plus sérieuse. La reprise semble cependant assez rapide, probablement parce que quelques grandes firmes de commerce en gros, qui possédaient un réseau extensif à travers tout le pays, ont pu rapidement développer le volume de leurs activités.

177. Dans les zones rurales, le système des transports fut doublement touché. La zaïrianisation des sociétés de transport appartenant à des étrangers, souvent de petites entreprises, entraîna le déclin immédiat des services, les nouveaux propriétaires n'étant pas en mesure d'entretenir leur matériel et d'assurer des transports réguliers, avec toutes les conséquences que cela entraîna; par exemple, l'Office national du coton s'est vu contraint d'acheter des camions pour assurer l'évacuation du coton auparavant effectuée par les entreprises de camionnage aux mains des étrangers.

178. Le changement le plus important qu'ait entraîné la zaïrianisation en matière de commerce concerne la modification du nombre et de la taille des entreprises de ce secteur. Un grand nombre de petits commerces ont disparu, soit parce qu'il s'agissait essentiellement d'affaires qu'une seule personne suffisait à faire marcher, soit parce que les nouveaux propriétaires zaïrois n'ont pas su les faire fonctionner. Cette situation a eu pour effet de renforcer la position dominante qu'avaient plusieurs grandes firmes zaïroises dans le secteur du commerce et de la distribution. Dans bien des zones auparavant desservies par plusieurs petits commerçants, les grandes firmes sont devenues des distributeurs exclusifs; dans d'autres, un commerçant a pris la place de plusieurs. Dans la mesure où le commerce du détail au Zaïre était trop fragmenté et encombré d'un grand nombre de petits marchands, il est possible que ce regroupement ait pour effet d'améliorer l'efficacité de la distribution. Le système bancaire contribue à ce processus de concentration en accordant des crédits aux entreprises plus importantes et mieux connues.

179. Il est probable que les mesures de zaïrianisation auront des effets durables sur l'économie et l'évolution des structures des secteurs concernées. Il y a eu, par ailleurs, des effets qui se sont produits une fois et qui pourraient disparaître graduellement dans l'avenir. La chute de production dans certaines plantations, par exemple, peut s'arrêter et se renverser. Vraisemblablement les transferts à l'étranger et les rapatriements ont augmenté à la suite de ces mesures. Mais ceci pourrait aussi être un effet défavorable temporaire. Il semble, néanmoins, que les sorties de devises dues aux transferts, ou, vers la fin de 1974, à des importations excessives ont contribué aux difficultés de paiements qui sont apparues à la fin de l'année.

180. Les autorités suivent de près les effets des mesures de zaïrianisation pour apporter les mesures correctives qui s'imposent. C'est dans cet esprit que de nouvelles mesures ont été annoncées en janvier 1975 par le Président Mobutu. Elles aboutissent à l'étatisation de quelque 120 grandes compagnies industrielles et commerciales, étrangères et zaïroises.<sup>1/</sup> Des délégués généraux, représentant les pouvoirs publics, sont nommés pour la supervision de chaque entreprise étatisée. Leurs fonctions sont encore en train de se définir et, en attendant, les propriétaires ou le personnel de gestion des anciennes entreprises sont, dans la plupart des cas, restés sur place et les entreprises continuent à fonctionner. Quelques ébauches de schémas de future organisation sont considérées, mais il est trop tôt encore pour conclure quelles formes et procédures seront retenues.

## 2. Perspectives à court terme

181. Les autorités disposent d'un champs de manoeuvre relativement réduit en terme de politique économique à court terme. Les grandes décisions d'investissement ont déjà été prises, et à part quelques ajustements quant au calendrier d'exécution, rien ne saurait modifier de façon notable la situation. Les volumes d'exportation prévus ne peuvent pas changer de beaucoup, sauf quelques variations possibles des exportations agricoles. Leur valeur est fonction des fluctuations des cours mondiaux, et nul ne saurait prévoir jusqu'à quels niveaux les prix du cuivre risquent de baisser. Il est peu probable que le secteur des industries manufacturières subisse des changements importants.

### a. Programme d'investissement

182. En dépit de la réduction de l'épargne publique, le Zaïre a poursuivi et même élargi son programme d'investissement. La poursuite des projets existants représente des pourcentages élevés des budgets d'investissements de l'Etat pour 1974 et 1975. Ces budgets ne traduisent pas entièrement l'effet des décisions gouvernementales, étant donné qu'un grand nombre des investissements réalisés par les entreprises d'Etat sont également déterminés par l'Etat (par exemple, Air Zaïre, Gécamines).

183. Dans le passé, les investissements publics étaient financés par des prêts étrangers jusqu'à concurrence de 40 % du coût des projets, et en 1974-1975 dans une proportion probablement plus élevée. Les autorités ont décidé de construire une ligne de transport de courant continu à haute tension entre Inga et le Shaba, pour un coût estimatif d'environ 350 millions de dollars, financé en grande partie par la Banque américaine Export-Import, et une liaison ferroviaire Matadi-Banana ainsi qu'un port, financés principalement grâce à des prêts japonais et européens. La Gécamines a entrepris des travaux d'expansion d'un montant de 440 millions de dollars, dont 100 millions de dollars

---

<sup>1/</sup> Les entreprises établies sous les dispositions du Code des Investissements sont expressément exclues de l'application de ces mesures.

financés par un prêt de la BIRD et 100 millions de dollars par un prêt accordé par la Libye, la Banque européenne d'investissement fournissant 20 millions de dollars. Les crédits de l'IDA iront au financement de projets routiers, ferroviaires et fluviaux en 1975.

184. L'Etat élargit également sa participation aux projets industriels. Il est en train de mettre au point un vaste programme d'industrialisation de la région de Nord-est, le "troisième pôle de croissance", en collaboration avec un consortium de sociétés allemandes. Le programme est ambitieux et prévoit pour le moment une cimenterie, une usine de gas méthane, une verrerie, une aciérie, une conserverie, une usine de traitement du bois, etc. L'Etat envisage d'investir dans de nouvelles usines de fabrication automobile et d'agrandir la raffinerie de pétrole pour doubler sa capacité en la portant à 1,5 million de tonnes. Les montants de ces investissements ainsi que le moment où ils seront exécutés n'ont pas encore été fixés.

#### b. Perspectives intérieures

185. L'agriculture, notamment l'agriculture d'exportation, sortie de l'oubli dans lequel elle était plongée dans le passé pour subir les chocs de la zaïrisation, mettra du temps à se remettre et on ne peut s'attendre à une augmentation notable de la production en 1974 ou en 1975. Par contre, dans le secteur des échanges et du commerce, la reprise sera certainement assez rapide dans l'ensemble; elle sera probablement plus lente dans les transports, le réseau s'étant détérioré et exigeant des investissements importants pour sa modernisation.

186. Les recettes du gouvernement pour 1974 indiquent un déficit du budget ordinaire. Mais avec une gestion prudente, il serait possible de dégager un léger excédent dans le budget ordinaire en 1975. Cependant, et en tenant compte des ressources extérieures connues dont disposera le gouvernement et du budget d'investissement, on peut s'attendre en 1975 à un déficit important. Les recettes publiques dépendent du cours du cuivre et des exonérations fiscales accordées aux sociétés de cuivre. Bien qu'en 1975 la partie imposable des exportations de cuivre de la Gécamines soit plus élevée que pendant la période de 1969-74, l'augmentation des recettes publiques sera négligeable en raison de la chute du cours du cuivre cette même année. La récente décision du CIPEC de limiter la production et les exportations de cuivre de 15 % pour enrayer la baisse du prix de ce produit sur les marchés mondiaux, vise à freiner la tendance à la baisse de ce produit, mais il ne serait pas rationnel de prévoir une forte augmentation des recettes en 1975 en se fondant sur cette hypothèse. Il convient de déployer des efforts résolus dans l'immédiat en vue de réduire la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat pour pouvoir financer une fraction plus grande des dépenses d'équipement grâce aux excédents du budget ordinaire. Si comme on peut s'y attendre, les subventions accordées aux organismes parastatistiques sont réduites en 1975 en raison notamment du relèvement des prix auxquels ils ont procédé en 1974, il est possible que le budget ordinaire enregistre à nouveau un excédent modeste, mais le déficit global subsistera.

187. En raison des prévisions peu favorables du cours du cuivre, la situation de la balance des paiements est défavorable à court terme. Les réserves, élevées pendant le premier trimestre de 1974, ont considérablement baissé à la fin de l'année. En raison des restrictions introduites au régime des changes au début de 1975, il est particulièrement malaisé d'estimer le niveau des importations au cours de cette année. Mais, les industries manufacturières étant de plus en plus tributaires des importations et en raison de l'accroissement de la demande d'importations alimentaires et du programme d'investissement assez important prévu par l'Etat, il pourrait s'avérer difficile de réduire de beaucoup les importations, malgré le ralentissement prévu d'augmentation des prix à l'importation, et la substitution de la production locale à une partie des importations du pétrole. Même en supposant un ralentissement des transferts de revenus des facteurs à l'étranger, le déficit des opérations courantes sera sans doute important.

Tableau 14: QUELQUES INDICATEURS A COURT TERME, 1973-75

(En millions de dollars courants)

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
Produit intérieur brut	3.290	4.220	4.480
Investissements	720	850	900
Importations (y compris services non facteurs)	1.389	1.900	1.780
Exportations (y compris services non facteurs)	1.114	1.560	1.500
Solde des ressources	-275	-340	-280
Déficit du compte courant	-287	-450	-350
Epargne intérieure brute	445	510	620
Epargne nationale brute	433	400	550
Recettes publiques ordinaires	766	1.076	1.100
Dépenses publiques ordinaires	728	1,210	1.050
Excédent courant (+) <u>1/</u>	38	-134	50
Dépenses du budget d'investissement	172	280	300
Ressources extérieures	90	-	100
Déficit global (-)	-44	-414	-150
Déflateur du PIB (1970 = 100)	136,9	170,0	172,0
-Coût de la vie à Kinshasa (1970 = 100)	158,1	205,5	236,0
Indice du prix du cuivre (1970 = 100)	126,3	143,2	105,8
Masse monétaire (1970 = 100) (fin de période)	154,6	190,0	220,0

1/ Y compris les transactions extrabudgétaires.

188. Comme on l'a déjà indiqué, le pouvoir d'achat de la monnaie nationale a diminué d'environ 50 % par rapport aux devises des principaux partenaires commerciaux du Zaïre depuis la dernière dévaluation de 1967, en raison de l'inflation intérieure et des réajustements des taux de change. Les statistiques de prix zaïroises étant imprécises, ceci représente une estimation approximative du déséquilibre actuel du taux de change. Le Zaïre, en raison surtout de l'avantage absolu qu'il détient en ce qui concerne le coût de production du cuivre, a pu maintenir le taux de change actuel sans avoir recours à des contrôles excessifs. Mais en 1972 déjà, quand les cours du cuivre



étaient bas, certaines mesures furent prises pour limiter les importations. Le prix élevé du cuivre en 1973 et pendant une partie de 1974 a contribué à masquer la surévaluation de la monnaie zaïroise. Mais tout laissant présager un bas niveau du prix du cuivre en 1975 et même dans une certaine mesure en 1976, il faudra probablement avoir recours à des mesures plus sévères que celles prises en 1972 pour maintenir le déficit du compte courant dans des limites raisonnables. Il conviendrait peut-être d'envisager une politique de taux de change plus réaliste, qui s'accompagnerait de mesures fiscales et monétaires appropriées, et qui constituerait une meilleure solution que les restrictions d'importations. Les effets à long terme d'une telle politique en prouveraient d'ailleurs le bien fondé.

#### IV. PROBLEMES DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

##### Objectifs de développement du Zaïre

189. Les dirigeants zaïrois envisagent avec un optimisme résolu l'avenir de leur pays. Leur vision de l'avenir se concrétise par d'importants investissements et des entreprises de grande envergure. Les dirigeants sont conscients, par ailleurs, que ces aspirations ne pourront prendre corps sans le maintien de la cohésion nationale et la mobilisation des énergies pour la réalisation des objectifs communs. Ces préalables impliquent l'intégration géographique de l'économie et l'exécution de projets qui resserreront l'interdépendance des régions. En général, il s'agit de projets de grande envergure, coûteux et avec haute intensité de capital, ce qui, dans une certaine mesure, est inévitable dans un pays ayant la dimension et la faible densité démographique du Zaïre.

190. Les pouvoirs publics visent à atteindre un taux de croissance élevé. Les représentants zaïrois à deux réunions du Groupe consultatif ont avancé un taux de croissance de 6 %. Le programme d'investissements qu'impliquerait une croissance de cet ordre n'a pas encore été élaboré. Ce taux n'est, cependant, pas trop élevé eu égard à la richesse naturelle du pays et les investissements esquissés dans divers projets à l'étude, aboutiraient en fait à un taux de croissance du PIB supérieur à 6 % pendant la deuxième moitié des années 1970.

191. Les pouvoirs publics cherchent à affirmer la maîtrise de leurs ressources nationales sans pour autant vouloir décourager les investissements étrangers. Cet objectif traduit en réalité le désir qu'une plus grande partie des ressources naturelles soit transformée à l'intérieur du pays et qu'un plus grand nombre de Zaïrois occupent les postes de direction ou soient propriétaires de leur entreprise. Les pouvoirs publics déploient par ailleurs des efforts pour attirer les investissements étrangers.

192. La diversification sectorielle de l'économie fait également partie de leurs objectifs. Cela signifie qu'une place privilégiée soit donnée au développement agricole et à l'autosuffisance des principales denrées alimentaires, encore que les mesures pratiques n'aient pas réellement été prises dans ce sens. L'activité économique doit être diversifiée géographiquement par la création d'un "troisième pôle de croissance" dans la région du Haut Zaïre, qui s'ajoute ainsi à celles de Kinshasa et du Shaba, moyennant l'implantation d'un certain nombre d'usines manufacturières aux environs de Kisangani. La réalisation de cet objectif hautement souhaitable pourrait, cependant, être difficile à moyen terme, cette région n'ayant pas encore une infrastructure suffisamment développée.

193. Les objectifs de développement que se sont assignés les dirigeants zaïrois semblent assez ambitieux par rapport aux réalisations. Jusqu'à présent, ils n'ont pas été formulés de façon suffisamment précise, quantitative ou autre, pour permettre une comparaison précise entre les objectifs annoncés et les résultats obtenus. Il est possible d'affirmer néanmoins que l'objectif du taux de croissance de 6 % a, dans l'ensemble, été atteint. Les disparités régionales du pays se sont pourtant probablement accusées ces six ou sept dernières années, en raison essentiellement de la stagnation de l'agriculture. L'amélioration apportée à l'infrastructure des transports, notamment la ligne de transport électrique d'Inga au Shaba, renforcera l'intégration de l'économie. Jusqu'à présent, pourtant, ce sont surtout les régions ayant connu un essor rapide qui en ont bénéficié, à savoir le Bas Zaïre et le Shaba. L'autosuffisance des biens de consommation de base n'a pu être atteinte, en partie parce que les mesures pratiques prises pour accroître la production agricole n'ont pas suffi pour que ce secteur surmonte les obstacles auxquels il se heurtait, et parce que les industries manufacturières se sont surtout multipliées dans les secteurs les plus tributaires des importations. Les Zaïrois se sont rapidement assurés la maîtrise de leur économie, mais, hormis dans les industries extractives et connexes, la zaïrianisation n'a pas été planifiée de façon que la relève soit assurée dans l'ordre, sans conséquences néfastes pour la production.

194. Ces développements récents donnent une idée de l'envergure des difficultés que les responsables zaïrois doivent surmonter lorsqu'ils abordent les problèmes de développement. La faiblesse de la structure administrative et du cadre de gestion les explique en grande partie. Le dualisme économique hérité du passé n'a fait que s'accroître depuis l'indépendance; il engendre au demeurant des tensions économiques et sociales qui constituent l'autre volet de l'explication. Le secteur d'activité moderne, en particulier les mines, qui assure au premier chef l'accroissement des ressources financières dont dépend l'effort de développement, se trouve inévitablement au premier rang des préoccupations des responsables du pays. En dépit des intentions annoncées par les dirigeants, la croissance économique continue donc à reposer sur une assise régionale et démographique étroite.

195. La présente section du rapport analyse certains problèmes que posent les politiques de développement du Zaïre. Le retard du développement agricole constitue le problème essentiel comme il explique les disparités régionales de croissance, le chômage et l'aggravation de distribution des revenus dans une large mesure. A ce titre, le problème de développement agricole sert de toile de fond à tous les autres problèmes discutés dans ce rapport. Premièrement, nous examinons les industries extractives et leur influence sur l'économie, deuxièmement, nous abordons certains problèmes ayant trait à la

direction et à la maîtrise des entreprises du secteur public; troisièmement, nous analysons les perspectives de zairianisation en liaison avec l'encouragement des capitaux et des cadres de gestion étrangers. Les quatrième et cinquième parties traitent respectivement de la mobilisation des ressources intérieures et de la gestion de la balance des paiements.

#### A. Les industries extractives et leur incidence sur l'économie

196. Les industries extractives se distinguent des autres activités fondées sur l'exploitation des ressources naturelles, comme l'agriculture et la sylviculture, par deux traits caractéristiques et sont un élément important dans l'évaluation du cadre politique à l'intérieur duquel ce secteur évolue. Tout d'abord, les ressources minérales ne se renouvellent pas - même si la dimension des réserves économiquement exploitables peut accuser d'amples fluctuations suivant la conjoncture du marché et l'évolution des techniques. Cette propriété des produits minéraux en exige l'exploitation et l'utilisation efficaces et explique les controverses que peut susciter la répartition des coûts et des avantages entre ceux qui sont propriétaires des ressources minérales, ceux qui les exploitent et ceux qui les consomment. La deuxième caractéristique de ce secteur est le risque élevé attribuable aux aléas de la prospection et de l'exploitation des gisements minéraux et celui qui découle de l'instabilité des cours. La découverte et l'exploitation des ressources minérales exigent une mise de fonds considérable, mais les capitaux disponibles pour ces opérations tendent à se limiter à la marge brut d'auto-financement des grandes sociétés minières ou aux prêts qui leur sont accordés en fonction de leur solvabilité générale. Les efforts déployés pour atténuer ou diversifier les risques et répartir les coûts ont donné à ce secteur plusieurs caractéristiques, notamment l'intégration vers l'aval des opérations de traitement et de commercialisation, le renforcement de la puissance du marché et, plus récemment, la participation ou la garantie de l'Etat ou les deux.

##### 1. Prospection et exploitation

197. Les principales composantes de la politique du gouvernement sont les suivantes:

- a) établir l'inventaire des ressources minérales du pays en dix ans (1970-1980), opération effectuée pour le compte du gouvernement par un bureau de recherche français avec l'assistance financière de la France;

- b) accorder des permis de prospection à des sociétés mixtes - comprenant des investisseurs étrangers et zaïrois - dans des régions où des indications positives ont été relevées; et
- c) octroyer des droits d'exploitation et de production dans des concessions définies en vertu de la réglementation minière publiée et facilement accessible.

198. Pour que l'intérêt public soit défendu de façon satisfaisante dans les négociations intéressant les droits de concession, il est vital pour les autorités de connaître la géologie du pays en général et la présence de gisements en particulier. Par ailleurs, en entreprenant cette enquête géologique, les pouvoirs publics assument une partie des risques et des coûts qui, autrement, le seraient par les investisseurs privés de ce secteur. L'expérience prouve que ces renseignements sont coûteux à réunir - spécialement lorsqu'il s'agit d'un pays aussi vaste que le Zaïre. Il importe que l'administration dispose des spécialistes capables d'absorber totalement les renseignements recueillis et de les utiliser efficacement. Si les pouvoirs publics souhaitent encourager davantage la mise en valeur de ces richesses, il leur faudra diffuser les résultats aussi largement que possible pour mettre en concurrence ceux qui pourraient s'intéresser à la prospection et pour pouvoir choisir entre un plus grand nombre d'investisseurs potentiels.

## 2. Participation de l'Etat

199. La participation intensive de l'Etat zaïrois à l'exploitation minière actuelle doit être analysée en fonction de la structure qu'avait ce secteur avant l'indépendance et de l'interruption des investissements et de la production immédiatement après. Sous le régime précédent, non seulement l'administration participait depuis longtemps à la mise en valeur et à l'exploitation des ressources minérales du pays, mais encore, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, les sociétés minières elles-mêmes s'étaient vues attribuer des privilèges et des droits réservés en général à l'Etat. D'aucuns peuvent affirmer qu'en reconstituant les sociétés en vertu du droit zaïrois, les pouvoirs publics auraient pu leur donner des statuts qui auraient préservé les intérêts privés étrangers et limité leurs activités au domaine commercial - comme ce fut le cas pour quelques sociétés - mais cette solution ne pouvait être retenue pour les grosses sociétés. Les pouvoirs publics ont donc choisi de les absorber complètement tout en prenant des engagements contractuels avec leurs anciens propriétaires et directeurs. Ils ont été confirmés dans cette voie par l'interruption pratiquement totale des investissements au milieu des années 1960 et le déclin de la production et des ventes attendu à cette époque.

200. En ce qui concerne les investissements consacrés à de nouvelles exploitations minières, la situation est toutefois quelque peu différente. Les pouvoirs publics ont, dans ce cas, choisi de s'en tenir à des opérations mixtes où la répartition des parts a récemment été fixée à 50 % au minimum pour l'Etat. Du point de vue de la rentabilité financière ou du contrôle de la politique, la part réservée à l'Etat est, en principe, négligeable. Les pouvoirs publics peuvent en effet se procurer des ressources suffisantes par le jeu d'une politique fiscale appropriée et peuvent adopter une législation et une réglementation propres à leur donner le contrôle souhaité. Cependant, la présence de l'Etat donne aux pouvoirs publics leur mot à dire dans la définition de la politique d'une société et peut apporter au Zaïre les avantages associés à long terme à une connaissance plus approfondie de la technique, de la commercialisation et des finances du secteur. Les ressources privées nationales étant limitées, les pouvoirs publics ont choisi de participer directement aux sociétés.

201. Dans l'immédiat, cette politique de participation se traduira par des coûts. Investir directement les ressources dans les industries extractives ou les affecter à ce secteur par le biais d'exonérations fiscales ne constitue que l'une des nombreuses alternatives possibles. Pour que l'association avec les capitaux étrangers privés soit réellement bénéfique, il faudra que les pouvoirs publics négocient sur des bases nettement définies. Or, ils ne réussiront à ramener au minimum les coûts pour le Trésor zaïrois que dans la mesure où ils se libéreront de leur dépendance de la technique et du personnel de gestion étranger.

### 3. Incidences économiques de la dépendance du Zaïre à l'égard du cuivre.

202. Il convient de rappeler que le secteur du cuivre est celui qui produit le plus de ressources et de devises pour l'Etat zaïrois, avantage tout naturellement associé à des coûts. En effet, il est manifeste que la situation financière de l'économie est particulièrement vulnérable aux fluctuations du cours du cuivre. Il est moins apparent, mais non pas moins important par ailleurs, que ce secteur a sur les prix intérieurs et les relations de coûts, une incidence qui ne traduit peut-être plus la valeur pour l'économie de facteurs de production et de biens et services finaux rares. Il est à noter en particulier que les ressources dont dispose le gouvernement et le niveau de vie relativement élevé qu'offre ce secteur enclavé de l'économie se conjuguent pour accélérer les hausses de salaires, en particulier pour les ouvriers qualifiés, et de prix dans d'autres secteurs de l'économie. Les ressources que tirent de cette situation le gouvernement et le secteur dont il dépend pourraient faire augmenter la demande et l'offre de biens zaïrois d'origine agricole et industrielle, mais pratiquement rien n'indique qu'il en soit ainsi au Zaïre. Au contraire, le niveau des revenus semble avoir essentiellement servi jusqu'à présent à faire croître les importations de biens d'origine agricole étant donné que l'offre intérieure a manqué de

suivre l'évolution de la consommation, surtout dans l'agriculture. L'accroissement de la demande de biens manufacturés s'est traduite par la croissance des importations de biens de consommation et a orienté l'industrie vers la production de biens de consommation comprenant une part importante d'importations. Ce phénomène tient à la composition de la demande qu'engendre le niveau des revenus et aux difficultés auxquelles se heurtent les autres secteurs de l'économie lorsqu'ils cherchent à se procurer des ressources rares, en particulier la main-d'oeuvre qualifiée, par comparaison au secteur des industries extractives et connexes. Dans ces secteurs, les revenus ont stimulé essentiellement la demande de biens de consommation complexes qui peuvent être soit importés, soit fabriqués par les industries nationales ayant peu de liens avec les autres industries nationales.

203. Le secteur du cuivre étant plus étroitement intégré au reste du monde qu'à l'économie zaïroise, on peut se demander si le taux de change applicable au cuivre doit également l'être à l'ensemble de l'économie. Si ce taux était ajusté pour le reste de l'économie, la demande d'importation pourrait se retrouver à un niveau plus compatible avec le pouvoir d'achat intérieur et stimuler la vente des produits nationaux à l'étranger et au secteur du cuivre lui-même. En revanche, ce secteur risquerait de se trouver davantage isolé du reste de l'économie. Un ajustement général du taux de change écarterait ce risque mais les cours du cuivre étant fixés en monnaies étrangères, cette solution n'aurait qu'une incidence négligeable voire nulle sur l'offre de cuivre.<sup>1/</sup> Le coût en monnaie nationale des importations du secteur du cuivre augmenterait, mais dans des proportions sensiblement plus modestes que l'accroissement des recettes fiscales de l'Etat en monnaie nationale. Pour que cette mesure serve effectivement à restreindre les importations et à rationaliser la structure des prix intérieurs, il faudrait que les pouvoirs publics neutralisent les effets de l'accroissement des revenus en monnaie nationale par le jeu de politiques budgétaires et monétaires appropriées.

#### 4. Taxation du cuivre

204. Le régime de taxation appliqué au cuivre a procuré à l'Etat des ressources raisonnablement abondantes - particulièrement ces dernières années, depuis l'application de la surtaxe à l'exportation. Le système de taxe

---

<sup>1/</sup> Il est quelque peu paradoxal que le taux de change d'équilibre est surtout déterminé par le prix du cuivre, alors que les revenus des exportations de cuivre ne sont pas affectés, dans certaines limites, par le taux de change. Par contre, un ajustement du taux de change serait très important pour développer les exportations en dehors du cuivre, alors que celles-ci n'ont que peu d'influence dans l'immédiat sur la détermination du taux de change d'équilibre. Ce paradoxe démontre bien la nécessité d'une perspective à long terme dans la formulation de la politique économique.

à l'exportation a le mérite d'être simple à administrer (encore que l'usage de valeur de "base" semble complexe) et de ne pas forcer les pouvoirs publics à généraliser l'usage de méthodes rigoureuses de comptabilité et de révision comptable. Comme tout système de taxation néanmoins, celui du Zaïre ne va pas sans inconvénients. Il est facile pour l'Etat de réviser la politique fiscale, du moins dans le cas de la Gecamines, puisqu'il en est le seul propriétaire et se trouve de ce fait en mesure de prélever ses ressources sous quelque forme que ce soit. Il n'en n'est pas ainsi des deux autres sociétés d'exploitation du cuivre, dont la taxation est réglementée par des conventions mutuellement acceptées.

205. Le principal inconvénient du système de taxe et de surtaxe à l'exportation est que ces impôts ne varient pas avec les coûts de production et sont en fait assimilés à une charge de l'exploitation minière. Dans la mesure où la société minière a intérêt à maximiser ses bénéfices, par exemple, qu'elle soit privée ou considérée comme un centre de profit autonome, ces impôts tendent à faire croître le prix minimal que la société peut accepter (ce qui la rend plus vulnérable aux fluctuations du marché mondial) et à relever la qualité minimale des minerais exploitables (ce qui revient à réduire les réserves). Que la société soit autonome ou non, l'application d'un taux uniforme ou croissant à la valeur des ventes rend la société encore plus vulnérable à l'accroissement des coûts de production attribuables à l'inflation intérieure. C'est ainsi que, dans le cas de la Gécamines, la structure actuelle des taxes absorberait tous les bénéfices si les coûts et les charges unitaires atteignaient en moyenne quelque 45 cents la livre (496 zaïres la tonne) pour un prix c.a.f. de 75 cents la livre (827 zaïres la tonne). La surtaxe étant progressive, la société ne ferait aucun bénéfice lorsque les coûts et les prix dépassent ces niveaux, à moins que les prix n'augmentent sensiblement plus vite que les coûts. Par exemple, à supposer que la structure des impôts ne soit pas modifiée, les coûts unitaires ne pourraient pas dépasser 54 cents la livre (595 zaïres la tonne) pour que la société atteigne le seuil de rentabilité au prix de vente unitaire de 1 dollar la livre (1.103 zaïres la tonne).

206. La charge financière de la Gécamines se trouve allégée grâce aux accords exonérant d'impôts la nouvelle production pendant des périodes de cinq ans. Ce système est difficile à appliquer lorsque en période de hausse des prix, la charge fiscale risque d'être anormalement faible, alors qu'en période de baisse des prix, elle risque de devenir exagérément forte. Toutefois, même cette exonération n'empêcherait pas la société de se trouver en difficulté pour financer son programme d'expansion si les prix et les coûts évoluaient défavorablement.



207. Avant d'envisager une modification de la politique fiscale à l'égard de la Gécamines, il convient de rappeler que la société n'a acquis que récemment la maîtrise de sa gestion financière. Il est probablement préférable de conserver la structure fiscale actuelle au cours des prochaines années en raison de sa simplicité administrative. La valeur de la tonne à partir de laquelle est perçue la surtaxe devrait toutefois être réexaminée pour la prochaine période d'expansion quinquennale et ajustée en fonction des estimations actuelles des coûts unitaires moyens de la société. Pour ne pas freiner l'amélioration de la productivité, les autres ajustements devraient être réduits au minimum.

#### 5. Expansion du secteur du cuivre

20. Ce sont les plans d'investissement actuels qui, en grande partie, commandent jusqu'en 1980 le taux d'expansion de la production cuprifère, encore que les exportations puissent diminuer ou augmenter à court terme suivant l'évolution des cours. Il est toutefois utile, pour évaluer les options du Zaïre en matière de développement, d'étudier l'ordre de grandeur de l'expansion envisagée dans le contexte de l'économie zaïroise et de la conjoncture internationale et de déceler les éléments influant sur les plans à long terme du Zaïre dans ce secteur.

209. En résumé, les plans appellent actuellement l'expansion de la production de la Gécamines, de la SODIMIZA et de la SMTF, qui devrait passer de 497.000 tonnes en 1973 à 825.000 tonnes en 1980, soit un taux de croissance annuel moyen de 7,6 %. Ces plans peuvent être jugés réalisables, mais les programmes de la Gécamines et la SMTF pourraient être retardés de 6 à 12 mois suivant la production d'énergie de la centrale d'Inga pour le Shaba et les aléas pesant sur la nouvelle exploitation minière dans laquelle doit s'engager la SODIMIZA à Tshinsenda. L'expansion de la Gécamines, y compris les nouvelles installations de raffinage, devrait revenir à 440 millions de dollars en dollars de 1973 et, à supposer que les dépenses d'équipement se chiffrent à 3.000 ou 4.000 dollars par tonne de production annuelle, le coût des deux autres programmes serait de l'ordre de 530 à 850 millions de dollars. Le Zaïre envisage donc de consacrer au secteur du cuivre des investissements de quelque 1.000 à 1.300 millions de dollars en dollars de 1973, ce qui représente de 12 à 15 % des investissements prévus pour cette période. La production brute supplémentaire qu'ils autoriseraient d'ici la fin de la période pourrait atteindre de 500 à 750 millions de dollars suivant la projection du prix moyen retenu en dollars de 1973 (0,70 à 1 dollar/livre). L'expansion de la Gécamines offrira 2.200 nouveaux emplois et celle de la SMTF et de la SODIMIZA 10.000 environ. Le taux de rentabilité économique du projet d'expansion de la Gécamines s'étalerait, d'après la récente mission d'évaluation, de 28 % à 10 %, selon les cours du cuivre et les estimations des coûts d'investissement.

210. L'essor du secteur du cuivre aurait donc des avantages substantiels pour l'économie et il est peu probable que des investissements consacrés à d'autres secteurs soient aussi productifs. Néanmoins, il convient de rappeler qu'un certain temps s'écoulera avant que ces investissements aient une rentabilité financière nette pour le gouvernement et que la réussite de cette stratégie dépend de la conjoncture internationale.

211. Eu égard au plan de financement, les investissements consacrés à l'expansion de la Gécamines peuvent être assimilés à une charge directe du budget d'investissement de l'Etat bien que la dépense réelle soit financée à l'aide de la marge brute d'autofinancement de la société et d'emprunts publics. L'exonération fiscale de cinq ans mentionnée plus haut ne permet pourtant pas aux pouvoirs publics de tirer des recettes fiscales de cet investissement avant la fin de la période. Dans le cas de l'investissement de la SMTF et de la SODIMIZA, la charge directe sur le budget est limitée à la prise de participation de l'Etat au capital des sociétés. Toutefois, l'Etat n'en tirera de nouveau aucune ressource fiscale pendant cinq ans et pendant 15 ans après expiration de la période d'exonération ses recettes seront quelque peu inférieures à celles que lui procure la Gécamines.

212. D'aussi importantes mises de fonds consacrées au secteur du cuivre ne seront productives qu'en fonction du niveau des cours du cuivre par rapport aux coûts unitaires. Il convient de noter que le taux de croissance moyen annuel de 7,6 %, qui doit être celui de la production cuprifère zaïroise de 1973 à 1980, soutient favorablement la comparaison avec les estimations actuelles de l'accroissement de la capacité de production mondiale (à l'exclusion des économies à planification centralisée), qui devraient être de 5,4 % de 1974 à 1980, et avec celles de la consommation mondiale de cuivre qui seraient de 4 à 4,5 %. Si les installations de production dans le monde fonctionnent à 92 % de leur capacité - comme par le passé - l'offre mondiale enregistrerait un excédent de 600.000 tonnes en 1980, ce qui donne à penser que les cours pourraient faiblir pendant cette période. Le Zaïre ne devrait certes avoir aucune difficulté à écouler une production croissante mais les cours qui en découleront sont assez imprévisibles. En dépit de ces aléas, des estimations même prudentes des tendances à long terme des cours du cuivre laissent à penser qu'un écart suffisamment large séparera les recettes unitaires des coûts unitaires prévus au Zaïre.

213. Cette incertitude serait atténuée si le Zaïre et les autres pays producteurs de cuivre étaient en mesure de maintenir le niveau des prix à un minimum. A cet égard, les pays exportateurs de cuivre ont créé en 1967 le Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre (CIPEC), dont le Chili, le Pérou, le Zaïre et la Zambie sont membres de plein droit. Ces pays assurent à eux seuls quelque 40 % de la production mondiale (à l'exclusion des pays à économie centralisée) de cuivre primaire et 75 % des exportations

mondiales. Les membres du CIPEC ont annoncé à plusieurs reprises, et l'industrie du cuivre s'attendait que le Conseil s'efforcerait de "stabiliser" les cours du cuivre ou du moins d'introduire un prix plancher. Toutefois, tant que les autres producteurs n'agissent pas dans la même direction, le CIPEC semble avoir peu de possibilités de s'ériger en oligopole et d'imposer les cours mondiaux du marché du cuivre. Il semble que le CIPEC réussira à court terme seulement à maintenir les cours du cuivre à un niveau supérieur à ceux du marché mondial, et il y a des indications, récemment, que les réductions d'offre par CIPEC et autres producteurs majeurs, ont produit quelque résultat. Il ressort de plusieurs études effectuées que les élasticités des cours du cuivre à long terme varient considérablement selon les estimations mais qu'elles se tiennent dans une fourchette qui fait douter fortement du pouvoir qu'a le CIPEC de maintenir à long terme des cours supérieurs à ceux du marché.

214. Les pays membres du CIPEC viennent d'annoncer d'importants plans d'expansion de leur industrie et se sont d'ores et déjà lancés dans l'exécution de nouveaux projets. Nombre de ces projets sont mis en oeuvre avec la coopération des sociétés d'exploitation du cuivre des pays industrialisés. Il ne semble pas que ces plans d'expansion soient coordonnés, ce qui confirmerait que le CIPEC n'a que de modestes chances à long terme d'agir sur les prix de façon concertée.

#### 6. Diversification de l'industrie des produits minéraux

215. La diversification future de ce secteur se présente sous deux aspects: dégager l'économie de sa dépendance à l'égard d'une seule société productrice de cuivre et l'orienter vers l'exploitation d'autres produits minéraux. En règle générale, les pouvoirs publics semblent accorder judicieusement la priorité à ces objectifs. Comme il a déjà été dit en détail, les décisions importantes concernant le cuivre ont d'ores et déjà été prises. Elles semblent avoir ouvert de nouveaux débouchés et être susceptibles de dégager de nouvelles sources d'emplois, de revenu et de ressources. Les coûts et les risques découlant de cette politique font l'objet d'un examen dans d'autres sections du rapport. En ce qui concerne le reste du secteur minier, les perspectives de diversification dépendent a) de l'exécution efficace des programmes de prospection du gouvernement, b) de la définition de nouveaux projets miniers viables et de la prudence des négociations qui seront conduites avec les futurs investisseurs, c) de la suppression des activités improductives.

216. L'évolution des marchés mondiaux des produits en 1973/1974, conjuguée à l'inflation générale des prix, a modifié les perspectives de la production de la plupart des minéraux actuellement exploités ou offrant un certain potentiel. Il n'est pourtant pas possible d'analyser isolément ces effets sans entrer en détail dans l'examen des coûts de production et autres

coûts. On peut dire que les prix de certains minéraux exploités au Zaïre devraient rester élevés par comparaison aux cours passés (or et diamant), mais que ceux d'autres minéraux donnent des signes de faiblesse à long terme (étain, manganèse) et que dans l'un et l'autre cas, les coûts d'exploitation des dépôts d'intérêt secondaire appelant d'importantes mises de fonds en biens d'équipement et biens intermédiaires sont appelés à augmenter rapidement. Le simple fait que les cours en vigueur actuellement sur le marché sont élevés ne constitue donc pas une raison suffisante pour que les pouvoirs publics s'engagent dans des programmes d'investissement de grande envergure pour relancer la production de gisements en voie d'épuisement.

217. Les statistiques relatives aux dépenses de fonctionnement et d'équipement nécessaires au maintien de la production minérale du Zaïre autre que le cuivre ne peuvent être obtenues dans les rapports établis par le Département des mines. Les statistiques globales concernant l'emploi, la production et les exportations donnent néanmoins à penser que, dans certaines mines, la productivité serait très faible. Les projections officielles font valoir la croissance limitée ou la stagnation de la production de la plupart des autres minéraux et une baisse de la production de certains autres (or); par ailleurs, les investissements nécessaires pour accroître la production seraient considérables. Dans ce contexte, il convient de signaler qu'en général les gisements minéraux sont de nature épuisable et que les coûts nécessaires pour préserver l'existence des communautés et des installations qui y sont attachées peuvent donc devenir de plus en plus lourds. Il est courant que des pressions s'exercent dans tous les pays producteurs pour maintenir en exploitation des mines d'intérêt secondaire, mais les coûts pour l'économie en sont élevés, la main-d'oeuvre n'est pas utilisée efficacement et la rentabilité globale du secteur diminue. Il importe donc essentiellement que les efforts déployés pour découvrir et exploiter de nouveaux gisements minéraux n'excluent pas l'examen de mesures propres à atténuer les perturbations que causerait la fermeture éventuelle des mines et à opérer les ajustements économiques indispensables.

#### 7. Rôle des sociétés minières

218. La Gécamines finance et assume la responsabilité administrative du logement, de l'enseignement, de la santé et d'autres services communautaires offerts dans ses "cités". L'histoire du secteur minier au Zaïre, l'expérience acquise par la direction de la Gécamines dans l'exécution de ces tâches et la situation de cette société totalement aux mains de l'Etat, font paraître théorique la politique réglemantant l'affectation des recettes du cuivre et des ressources administratives de la société spécifiquement à ces fins. Les pouvoirs publics souhaiteront peut-être, dans le cas de la Gécamines, examiner dans quel temps cette politique; ils devront alors insérer des directives claires dans les conventions négociées avec les nouvelles sociétés minières. Les gisements exploitables seront probablement situés dans des régions reculées, de

sorte que les dépenses d'infrastructure nécessaires seront également considérables. Dans d'autres pays du monde, ces coûts et responsabilités sont en général partagés par l'investisseur et l'Etat mais, à mesure que les administrations acquièrent de l'expérience, elles élargissent souvent, et à juste titre, leur responsabilité aux installations communautaires gérées par la société.

## B. Gestion et contrôle des entreprises du secteur public

### 1. Institut de gestion du portefeuille

219. Le Gouvernement zaïrois détient une participation majoritaire ou minoritaire au capital social de quelque 120 entreprises déployant leurs activités dans les mines, les industries manufacturières, l'agriculture, les banques, les transports, les services publics et le commerce de gros et de détail. Une société financière de portefeuille, l'Institut de gestion du portefeuille (IGP), détient les parts en son nom et les gère. Elle a été créée par la Présidence le 20 novembre 1970 pour centraliser les prises de participation de l'Etat. La valeur nominale des parts a été fixée alors à 500 millions de zaïres et s'est depuis accrue de la valeur des parts que l'Etat a acquises dans les nouvelles entreprises. Au nombre des grandes sociétés dont l'IGP détient des parts au nom de l'Etat figurent la Gécamines (100 %), plus gros producteur de cuivre, la SMTF (20 %), nouveau producteur de cuivre, la MIBA (50 %), producteur de diamant, la Banque du peuple (100 %), banque commerciale, la SOFIDE (12,5 %), banque de développement. L'IGP détient au nom de l'Etat des parts dans des sociétés mixtes auxquelles participent à titre minoritaire ou majoritaire des investisseurs privés, étrangers et zaïrois, ou dans lesquelles l'IGP détient des participations croisées avec ses propres filiales.

220. Le régime colonial offrait divers avantages et garanties aux investissements privés européens pour les attirer au Zaïre. La participation de l'Etat aux investissements privés dès le début du régime faisait partie du système de stimulants. Les motifs qu'a l'Etat de participer aux entreprises privées sont fondamentalement les mêmes actuellement. Le Zaïre indépendant a repris l'ancien portefeuille de participations et la force des traditions et des habitudes n'a rien perdu de sa vigueur. Aux sociétés récemment créées, la participation de l'Etat offre tout d'abord un stimulant direct sous forme de don de terrains, de concessions minières, etc., mais elle constitue également le point de départ de relations harmonieuses, ce qui est important dans un pays où l'Etat est omniprésent dans l'économie.

221. L'IGP détient des parts dans un certain nombre de nouvelles sociétés, créées notamment dans les secteurs du montage des automobiles, de la banque, de l'hôtellerie et du transport aérien, mais son portefeuille reste essentiellement composé des participations autrefois détenues par les sociétés publiques belges et acquises par l'Etat lors de l'indépendance. Bien souvent, ces sociétés étrangères tenaient du Gouvernement belge de vastes pouvoirs et des droits de propriété en général réservés aux autorités gouvernantes dans les anciens régimes coloniaux ou à l'Etat dans les pays nouvellement indépendants. Elles détenaient ainsi de vastes concessions et activités dans le domaine des mines et des plantations agricoles, elles étaient très libres de régler à leur gré la production, les conditions de travail, les rémunérations, les services communautaires et la distribution des revenus; à bien des égards, elles constituaient des états dans l'Etat. Lorsqu'il a acquis des participations dans ces sociétés et en a révisé les statuts, l'Etat zairois a affirmé au premier chef une prérogative légitime de l'intérêt public. L'IGP est l'instrument qu'a choisi le gouvernement pour représenter l'intérêt national au sein de ces sociétés et le caractère politique de cette institution apparaît dans ses statuts et dans la composition du Conseil d'administration.

222. Les statuts créant l'IGP limitaient sa responsabilité à l'administration, la gestion et l'acquisition de participations de l'Etat et à l'approbation et à la surveillance des opérations financières et des résultats des sociétés d'Etat. Les dividendes devaient être transférés automatiquement au Trésor et l'IGP n'avait pas le pouvoir d'affecter comme il l'entendait les ressources tirées de ces parts à des investissements consacrés à de nouvelles entreprises ou à l'expansion de sociétés existantes. La répartition des bénéfices avant distribution des dividendes était laissée aux filiales des sociétés elles-mêmes, mais la distribution des dividendes revenant à l'IGP et transférés au Trésor incombait à l'Etat, lequel devait respecter les priorités qu'il s'était assignées et appliquer la législation en vigueur, notamment le Code des investissements.

223. C'est ainsi que les décisions intéressant les nouveaux grands projets de l'Etat, tels le complexe sidérurgique de Maluku ou la construction de la ligne de transport d'Inga au Shaba, sont prises par le Bureau du Président, les ministères techniques intéressés et les experts sous contrat. Les investissements consacrés aux entreprises existantes ou aux nouvelles entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, font l'objet d'une décision au sein de l'entreprise lorsqu'il s'agit de petits investissements; ils doivent être approuvés par la Commission des investissements créée en vertu du Code des investissements lorsqu'ils dépassent 50.000 zaires et que l'investisseur souhaite être admis à bénéficier des dispositions du Code. L'IGP n'a donc pas eu les moyens de créer des entreprises mais ses statuts lui imposent de promouvoir les investissements privés conformément à la politique économique nationale en général. Il peut acquérir des parts dans des sociétés mixtes et il est représenté au sein de la Commission des investissements.

## 2. Résultats

224. L'IGP n'est pas directement responsable de l'exploitation des entreprises ni de l'affectation de leurs ressources mais il a, en théorie, la possibilité d'influer sur leurs politiques puisqu'il est représenté au sein de leurs Conseils d'administration et dispose du droit d'approuver les budgets, les comptes d'exploitation et les bilans.

225. A cet égard, les pouvoirs publics ont récemment fait le point des résultats obtenus par l'IGP et ont pris des mesures pour les améliorer. Le manque d'efficacité de l'IGP tenait en partie au fait qu'il ne fonctionnait que depuis 3 ans et ne disposait pas d'un personnel suffisant. Par ailleurs, néanmoins, de nombreuses entreprises héritées du régime passé, en particulier dans les mines et l'agriculture, souffraient du manque de réinvestissements ou de l'absence d'intérêt de la direction et n'étaient plus financièrement rentables. Enfin, la dimension et la diversité du portefeuille même de l'IGP en ont entravé le fonctionnement efficace, de même que l'absence de règlements clairs et le chevauchement des responsabilités des organismes d'Etat, de l'IGP et des entreprises publiques elles-mêmes.

## 3. Futur rôle de l'IGP

226. En janvier 1974, le gouvernement a pris une ordonnance définissant l'organisation, les buts et les principes d'action de l'IGP. L'IGP conservait son caractère de société financière de portefeuille, relevant de la Présidence et dotée d'un conseil d'administration composé des directeurs généraux des départements (finance, économie nationale, mines, agriculture, etc.) et de représentants de la Banque du Zaïre, du Syndicat, l'UNTAZA et de la Chambre de commerce (Association nationale des entreprises zaïroises). Cette ordonnance précise que l'IGP pourra autoriser les entreprises à contracter des emprunts à moyen terme, à acquérir et céder des parts, et qu'il approuvera les budgets, les comptes d'exploitation et les bilans annuels. Elle prévoit que les ressources propres de l'IGP seront inscrites dans un budget, que ses comptes feront l'objet d'une révision annuelle et précise l'affectation du revenu net de l'IGP. Elle prévoit à cet égard la création éventuelle d'un fonds d'investissement, dont le montant sera approuvé par le Président, et qui sera destiné à financer les dépenses d'équipement et la formation professionnelle.

227. La définition d'un cadre cohérent réglant la gestion de l'IGP rend cet organisme mieux en mesure d'exercer un contrôle financier efficace sur les entreprises publiques zaïroises. Il doit, certes, toujours s'abstenir d'intervenir directement dans les opérations de ses filiales, mais il devrait pouvoir encourager plus activement l'instauration de principes financiers judicieux et conseiller davantage le Bureau du Président en ce qui concerne les grandes décisions que ses filiales se proposent de prendre. A cet égard,

il ne doit pas se contenter de transmettre les demandes de transfert du Trésor émanant de ses filiales. Lorsque celles-ci se trouvent en déficit et demandent le soutien du budget, l'IGP pourrait fournir l'évaluation des causes de ces déficits et conseiller la Présidence sur ce qu'il conviendrait de faire dans ce cas. Il en va de même des nouveaux investissements proposés, des acquisitions ou liquidations et des changements de direction.

228. L'IGP devra, à cette fin, définir des critères en fonction desquels il jugera les mesures proposées. Ces critères pourraient relever au premier chef de la rentabilité financière mais ils ne doivent pas nécessairement se limiter à ce domaine. Comme dans le cas du Code des investissements, les coûts et avantages économiques et sociaux découlant de toute recommandation devraient être exposés aussi clairement que possible. Néanmoins, contrairement à la Commission des investissements, l'IGP est une société de portefeuille et il appartient à l'Etat de décider de l'importance à donner aux critères non financiers. De surcroît, dans la mesure où certaines filiales de l'IGP ont été créées pour assurer des services publics au prix coûtant ou à un coût inférieur, il convient d'envisager de les remettre aux organismes d'Etat ayant directement la responsabilité d'assurer ces services.

229. L'IGP peut également contribuer à améliorer la gestion des entreprises publiques et aider le gouvernement à formuler ses principes d'action en lui fournissant les résultats financiers prévisionnels, en proposant des changements de politique, en normalisant les méthodes comptables et en élargissant ses activités de formation professionnelle. Au Zaïre, les entreprises publiques sont juridiquement traitées comme des sociétés privées même lorsque l'Etat en est le principal actionnaire et les principes relatifs à la réglementation des prix et des salaires, à la protection, aux avantages du Code des investissements, etc., leur sont applicables tout comme aux entreprises privées. Néanmoins, pour être efficacement gérées les entreprises publiques doivent bénéficier de stimulants et de contrôles spéciaux et de telles politiques pourraient être formulées au sein de l'IGP.

### C. Emploi, zaïrianisation et entreprise étrangère

230. Les pouvoirs publics voient la réduction du nombre des étrangers employés dans divers secteurs de l'économie tout d'abord comme une étape les acheminant vers l'indépendance économique et ensuite comme un moyen de créer des emplois et des possibilités de promotion pour les Zaïrois, outre ceux que leur ouvre la croissance de l'économie. Pour accélérer la zaïrianisation, ils sont disposés à sacrifier quelque peu l'efficacité économique et à assumer le coût social qui en résulte pour apprendre "par la pratique".

231. Dans les industries de transformation et les mines, cette politique a, en général, été couronnée de succès. Les entreprises emploient volontiers des Zaïrois, étant donné que le personnel étranger doit toucher une prime



d'expatriation pour travailler au Zaïre et qu'il revient de ce fait plus cher. Les entreprises sont assez fortes pour ne pas confier des postes clés à des Zaïrois insuffisamment qualifiés. Les cadres zaïrois sont d'ailleurs de plus en plus nombreux. Ces dernières années, les deux secteurs mentionnés ont offert un bon nombre de débouchés aux Zaïrois et il est probable qu'à l'avenir, les étrangers seront remplacés de plus en plus rapidement dans ces secteurs.

232. Il convient de noter que dans ces deux secteurs, la direction des entreprises est essentiellement étrangère ou que les effectifs comptent de nombreux étrangers. Dans l'agriculture, un très petit nombre de plantations ont de même été laissées aux mains des étrangers qui les gèrent, bien que désormais, une partie importante du personnel technique et des cadres de gestion soient zaïrois. Ces plantations, qui ne sont probablement pas prospères, offrent actuellement une proportion notable du nombre d'emplois dans ce secteur.

233. Contrairement à la reprise des mines et les industries manufacturières, la relève du secteur des plantations - hormis les exceptions qui viennent d'être mentionnées - s'est faite de façon soudaine et a été mal préparée. Les Zaïrois ayant l'éducation et l'expérience nécessaires pour réussir dans la gestion des plantations sont encore peu nombreux et tous sont employés dans d'autres activités. Ce secteur, qui offre le meilleur potentiel du point de vue de l'emploi, est, de ce fait, en voie de déclin.

234. Conscientes de ce problème, les autorités zaïroises ont inscrit dans le Code des investissements toute une gamme de stimulants destinés à rendre le Zaïre intéressant pour les investissements étrangers. Les étrangers semblent néanmoins accueillis plus favorablement comme dispensateurs de techniques avancées dans des secteurs comme la sidérurgie, le montage des automobiles et d'autres branches de l'industrie. Il s'agit de secteurs à haute intensité de capital, dont l'effet moteur sur l'économie est restreint. Ils absorbent d'importants fonds d'investissement et offrent peu de nouveaux emplois en général, en particulier aux Zaïrois. Ils font donc peu, probablement, pour accélérer la zaïrianisation réelle de l'économie en ce sens qu'ils en accentuent la dépendance à l'égard des importations sans la rendre moins tributaire de la main-d'oeuvre et des compétences étrangères.

235. Une politique de zaïrianisation bien conçue et de longue portée pourrait ne pas exclure une coopération plus poussée avec les entreprises et les cadres de gestion étrangers. Le Zaïre ne doit pas tant attendre, de la part des entreprises étrangères, des capitaux que l'apport de techniques, de principes de gestion et d'organisation judicieux. Cette coopération pourrait être particulièrement fructueuse dans les secteurs des plantations et de la

sylviculture, le Zaïre offrant un vaste potentiel de ressources dans ces domaines où, de surcroît, le nombre d'emplois pouvant être créés est plus important. Néanmoins, tous les secteurs de l'économie se prêtent à cette forme de coopération, en particulier, ceux des industries d'exportation grandes consommatrices d'énergie.

236. Le rôle élargi susceptible d'être attribué aux entreprises et aux cadres de gestion étrangers pourrait constituer en fait une composante importante d'un plan à long terme destiné à créer des emplois pour les Zaïrois. Or, pour réussir dans cette voie, il faudrait certes d'autres moyens que les avantages financiers du Code; il faudrait, pour attirer l'entreprise étrangère, déterminer les perspectives à long terme de l'activité productrice, une série de politiques stables et cohérentes dans le domaine économique et social et accroître l'effort déployé dans le domaine de l'enseignement.

237. En outre, la coopération avec l'entreprise étrangère pourrait se faire sous diverses formes, allant de l'investissement direct ou de la création d'entreprises mixtes à la passation de contrats de gestion, contenant notamment certains stimulants pour assurer le succès de l'exploitation. Les activités de planification de l'Etat devraient porter essentiellement sur la définition d'une part, de politiques propres à instaurer le climat favorable à une coopération plus poussée, d'autre part, de mesures préservant les avantages mutuels des intéressés. L'expérience qu'a connue le Zaïre donnerait à penser que les futurs accords devant être conclus avec des entreprises étrangères devaient a) définir clairement les règles applicables à la formation professionnelle et à l'emploi des Zaïrois et des objectifs précis arrêtés par les deux parties, b) étendre à l'agriculture et aux industries connexes le recours aux entreprises et à la gestion étrangères.

#### D. Mobilisation des ressources financières intérieures

238. A la fin des années 1960, l'épargne intérieure représentait environ le quart du PIB, ce qui est élevé pour un pays africain. Cette proportion a diminué néanmoins, comme la plupart des autres indicateurs économiques, avec la baisse des ressources tirées des exportations de cuivre en 1971 et 1972. Malgré le point culminant atteint par les cours du cuivre, le taux d'épargne n'a pas retrouvé en 1973 le niveau qu'il avait précédemment. L'épargne publique a évolué de la même façon au cours de cette période, mais, elle a continué à baisser en 1973, même calculée en valeur absolue, et apparemment, il en a été de même en 1974. La présente section porte tout d'abord sur les problèmes relatifs aux ressources de l'Etat et ensuite sur ses dépenses.

Tableau 15: RESSOURCES ET DEPENSES DE L'ETAT, 1968-1974  
(en pourcentage du PIB aux prix du marché)

	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u> <sup>1/</sup>
Ressources ordinaires	25	28	30	26	24	23	25
Dépenses ordinaires	22	22	25	23	22	22	29
<u>Excédent (+) 2/</u>	<u>3</u>	<u>7</u>	<u>5</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>-3</u>
Dépenses en capital	4	6	6	6	6	5	7
<u>Excédent global (+) 3/</u>	<u>-3</u>	<u>-</u>	<u>-3</u>	<u>-7</u>	<u>-8</u>	<u>-5</u>	<u>-10</u>

1/ Estimations de la mission.

2/ Transactions extra-budgétaires comprises.

3/ Amortissement de la dette compris.

Source: Appendice statistique, Tableaux 2.1, 2.1 et estimations de la mission.

#### 1. Ressources de l'Etat

239. En 1969-1971, le ratio des ressources fiscales au PNB était de 28 %, ce qui place le Zaïre au deuxième rang des pays en voie de développement, après la Zambie. Ce taux est resté relativement élevé en 1972, en dépit de la baisse du cours du cuivre. Du point de vue de l'effort fiscal, représenté par un indice permettant de corriger le ratio des impôts au PNB pour tenir compte de facteurs comme le niveau du revenu et la part des exportations et des mines dans le PIB - cet élément jouant sur la capacité d'un pays à lever l'impôt - le Zaïre se place au dixième rang des 47 pays en voie de développement examinés pour la période 1969-1971.<sup>1/</sup>

240. La caractéristique la plus importante du régime fiscal zaïrois est l'influence dominante des transactions et des échanges internationaux. De 1969 à 1971, le Zaïre a mobilisé 66 % de ses ressources fiscales par voie d'impôts frappant les échanges internationaux, ce qui est la plus forte proportion de l'ensemble des pays moins développés pour lesquels les statistiques soient disponibles. La plus importante source de recettes reste encore pour l'Etat la perception des droits et taxes à l'exportation. Les recettes de l'Etat sont donc extrêmement fluctuantes, le produit des droits d'exportation étant soumis à d'amples variations; par ailleurs, les taxes à l'exportation sont progressives par rapport aux prix.

1/ R. Chelliah, H. J. Baas, M. R. Kelly, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries", FMI, DM/74/47, 2 mai 1974.

241. Outre un droit proportionnel à l'exportation, une surtaxe progressive frappe les exportations de cuivre lorsque la valeur de base<sup>1/</sup> est supérieure à 340 zaïres la tonne (ce qui revient à un prix du marché de 0,48 dollars la livre) et les exportations d'huile de palme lorsque la valeur de base dépasse 6 zaïres (12 dollars) les 100 kg. Le taux de la surtaxe frappant le cuivre est à l'origine de 10 %; le taux marginal augmente, quant à lui, de 5 % chaque fois que la valeur de base croît de 7 zaïres la tonne (ce qui correspond à une hausse de quelque 7 cents la livre du cours en vigueur à la Bourse des métaux de Londres). Lorsque le prix c.a.f. du cuivre atteint 589 zaïres la tonne (53,4 cents la livre), le taux effectif de la taxe à l'exportation est de quelque 30,8 %. Lorsque le cours c.a.f. est de 882 zaïres la tonne (80 cents EU la livre), le taux effectif est d'environ 38 %. La valeur de base est calculée chaque mois en fonction de la valeur c.a.f. du cuivre pendant l'antépénultième mois. Le taux marginal de la surtaxe applicable à l'huile de palme est de 1 % lorsque la valeur de base se situe entre 6 et 7 zaïres les 100 kg. Il augmente d'un point de pourcentage chaque fois que la valeur de base s'accroît de un zaïre les 100 kg. Lorsque la valeur de base atteint 14 zaïres le kg, le taux marginal de la surtaxe passe de 8 % à 13 %.

242. Le caractère progressif du système de taxes à l'exportation, en particulier pour le cuivre, accentue les variations des recettes fiscales tirées du cuivre. En 1973, lorsque les cours du cuivre étaient élevés, l'accroissement des ressources dans le cadre du régime progressif de surtaxe se chiffrait à 41 % de l'augmentation des ressources tirées des droits d'exportation, qui eux-mêmes représentaient 71 % de la progression des ressources totales au cours de cet exercice. La diminution des ressources totales en 1971 et 1972 était attribuable en grande partie à la baisse du produit des taxes à l'exportation, qui n'a été compensée que partiellement par le relèvement des taxes à l'importation, des impôts frappant la production et la consommation intérieures et les salaires et traitements.

243. Entre 1970 et 1973, le rapport des taxes et droits à l'importation à la valeur c.a.f. des importations a peu varié puisqu'il est passé de 20,8 à 22 %, lenteur à laquelle n'ont pu remédier l'introduction de la taxe conjoncturelle temporaire, en 1972, et le taux croissant des impôts sur les importations de produits de luxe. Cette faible progression s'explique par plusieurs éléments importants au nombre desquels figurent les exemptions accordées en vertu du Code des investissements, les tarifs préférentiels appliqués aux importations utilisées comme consommations intermédiaires dans l'industrie nationale, la proportion croissante des importations de denrées alimentaires assujetties à des taxes relativement modestes.

---

<sup>1/</sup> Calculée en soustrayant le montant de l'impôt (sans la surtaxe) de la valeur f.o.b.

244. Les taxes élevées frappant les échanges internationaux ont en fait diminué en proportion du PIB depuis 1968. Tout d'abord, l'exonération fiscale octroyée en 1969 à la Gécamines en vertu du Code des investissements exemptait la société des taxes appliquées à sa production venant en dépassement de 360.000 tonnes de cuivre et 11.000 tonnes de cobalt par an. Le droit d'exportation et, par la suite, la surtaxe progressive sur le cuivre, étant les principaux impôts auxquels la Gécamines est assujettie, la majeure partie des pertes de recettes attribuables à cette exemption vient du produit des droits à l'exportation. Cette perte s'est de surcroît aggravée au cours de ces années à mesure que la Gécamines intensifiait sa production et se chiffrait à 38 millions de zaïres en 1973. En 1975, la production imposable devrait augmenter quantitativement, la période d'exonération expirant à la fin de 1974; or, cette exonération va probablement être remplacée par une exemption appliquée à une production imposable supérieure, de l'ordre de 460.000 tonnes. Cette nouvelle exemption ralentira encore la croissance des droits à l'exportation par rapport à celle du PIB à mesure que la production de la Gécamines s'accélérera au milieu et à la fin des années 1970. La faible efficacité des impôts frappant les échanges internationaux s'explique encore par les exonérations octroyées à d'autres entreprises en vertu du régime conventionnel et par les taux de droits d'importation préférentiels accordés aux fabricants zaïrois.

245. Ces dernières années, de 45 à 50 % du produit des impôts venaient de la Gécamines. Cette société est entièrement aux mains de l'Etat, mais si c'était une société privée, la structure des droits à l'exportation, en particulier le régime de taxation progressif au-delà d'un certain niveau, reporterait sur l'Etat la prise en charge d'une part du risque attribuable aux fluctuations des cours mondiaux du cuivre plus importante qu'il ne serait en mesure de l'assumer, soit simplement par le biais d'une taxe proportionnelle à l'exportation, soit par un impôt sur les bénéfices. Néanmoins, en ce qui concerne l'exploitation de la Gécamines, l'Etat assume la totalité du risque en sa qualité de seul actionnaire de la société.

246. Il s'agit donc d'examiner pourquoi la surtaxe progressive est venue compliquer la situation puisque la seule société<sup>1/</sup> à l'acquitter est entièrement aux mains de l'Etat qui pourrait récupérer les fonds par l'intermédiaire d'un impôt sur la société ou du paiement d'un dividende. Il s'agit également de déterminer pourquoi la Gécamines bénéficie d'allègements si libéraux en vertu du Code des investissements puisque ces allègements servent, en général, à stimuler l'industrie privée et qu'une société aux mains d'un seul actionnaire peut être influencée par des moyens plus directs qui n'entraînent pas une aussi

---

<sup>1/</sup> Les nouvelles sociétés, SODIMIZA et SMTF, dans lesquelles l'Etat ne détient qu'une part minoritaire, ne seront pas assujetties aux droits d'exportation pendant les cinq premières années d'exploitation.

lourde perte de recettes fiscales. En fait, c'est que la politique du gouvernement consiste à traiter la Gécamines comme une entreprise commerciale et à l'encourager à se comporter ainsi. Il recourt donc plus volontiers aux exonérations fiscales qu'à l'octroi de subventions ou de prêts pour fournir à la Gécamines les capitaux nécessaires au financement de son programme d'investissement.

247. Il serait probablement plus juste de considérer la Gécamines comme une entreprise cherchant uniquement à maximiser ses ventes, sous la contrainte à court terme de se procurer le minimum de bénéfices après impôt pour financer ses plans d'expansion. La Gécamines pourra établir ses plans avec plus de certitude si elle sait qu'au-delà d'un chiffre déterminé la production ne sera pas assujettie à des impôts sur les bénéfices ou à des droits d'exportation. Ces exonérations fiscales pourraient constituer un moyen de financement plus sûr que les crédits budgétaires. Elles pourraient également stimuler l'essor de la production et, par là, les ressources en devises. Néanmoins, ce régime risque d'engendrer un comportement inapproprié, en particulier lorsque les cours mondiaux du cuivre sont faibles mais appelés à augmenter à moyen terme, c'est-à-dire s'ils se trouvent à la fin de la phase descendante du cycle conjoncturel. A mesure que les coûts unitaires de la Gécamines augmentent avec le temps pour atteindre le niveau auquel la surtaxe progressive à l'exportation devient applicable, la société est incitée à maintenir sa production au-delà de 460.000 tonnes pour continuer à se procurer les fonds exonérés d'impôts en vue de financer l'accroissement de sa capacité à moyen terme. La société pourrait donc ainsi contribuer à l'engorgement de l'offre sur le marché.

248. Les relations qu'entretient l'Etat avec les producteurs de cuivre poseront des problèmes plus aigus lorsque les autres entreprises d'exploitation du cuivre où l'Etat est minoritaire commenceront à acquitter les droits à l'exportation. Les pouvoirs publics devront étudier si le régime actuel de taxation progressive des exportations de cuivre répartit judicieusement le risque de fluctuation des cours mondiaux entre lui-même, à la fois autorité fiscale et actionnaire partiel, et les intérêts privés.

249. A court terme, il ne semble guère possible que l'Etat accroisse les recettes qu'il tire d'autres sources que les droits frappant les échanges extérieurs. Le produit des impôts sur les bénéfices des sociétés diminue depuis 1969 exprimé en pourcentage du PIB, même si l'on élimine les versements de la Gécamines, qui ont été modiques en 1972/1973 en raison des faibles cours du cuivre. De même, les impôts immobiliers ont été peu productifs, les revenus immobiliers des sociétés ayant été incorporés à leurs bénéfices en 1973. L'impôt sur la propriété est spécifique mais le transformer en un impôt ad valorem serait une opération coûteuse. Il est préférable de procéder à une

révision périodique du taux de ces taxes et d'améliorer l'administration fiscale plutôt que de réformer de fond en comble le système. La périodicité du régime des impôts directs en particulier, plus facile à administrer que des systèmes d'imposition plus modernes, doit rester en vigueur pendant quelque temps encore.

250. Le barème des droits à l'importation est sans doute inutilement complexe. Les droits sont au moins au nombre de quatre, dont l'assiette est différente de même que le régime des exonérations et les taux. Les administrer est donc une opération coûteuse, il est difficile d'en dresser un tableau global clair et de les utiliser efficacement à des fins de politique économique, qu'il s'agisse de la protection de l'industrie nationale ou de l'accroissement des recettes.

251. Jusqu'à présent, l'utilisation des impôts comme stimulants n'a pas fait l'objet d'un examen systématique, hormis les exonérations accordées, le plus souvent en vertu du Code des investissements, aux entreprises fabriquant des biens remplaçant les importations. Il pourrait être utile d'examiner les divers moyens propres à simplifier les droits frappant les exportations d'origine agricole et à les alléger. De même, l'imposition des consommations intermédiaires agricoles, en particulier les engrais, les insecticides et les médicaments, devrait être examinée de façon à en encourager l'utilisation.<sup>1/</sup> En revanche, l'Etat devrait pouvoir tirer des recettes plus substantielles des impôts sur la propriété en révisant les taux et en instaurant un système de recouvrement plus rigoureux. Ce moyen pourrait être utilisé pour éviter que de riches terres agricoles ne soient laissées en friche.

## 2. Dépenses de l'Etat

252. Dans ce domaine, le principal problème tient au fait que les dépenses de l'Etat croissent au même rythme que les recettes mais ne diminuent pas lorsque les ressources fléchissent. Il est manifestement difficile de réduire effectivement le niveau absolu des dépenses et ceci aboutit à un recours accru au financement monétaire et aux emprunts extérieurs. En 1973, année où les ressources ont été exceptionnellement élevées, l'expansion monétaire et les emprunts extérieurs ont représenté ensemble près d'un cinquième des dépenses de l'Etat. Comme il n'est pas possible de réduire les dépenses lorsque les cours du cuivre sont faibles, et qu'il n'est pas souhaitable de recourir davantage aux emprunts extérieurs pour financer le budget, il devrait être possible de pratiquer une politique des dépenses propre à harmoniser le

---

<sup>1/</sup> Les impôts sur les inputs agricoles ont été abolis récemment.

taux d'accroissement des dépenses avec le taux moyen d'accroissement des recettes escompté pour une période de cinq à six années.<sup>1/</sup> De faibles excédents seraient ainsi accumulés au cours des "bonnes" années et serviraient à éponger une partie des déficits accusés au cours des années "mauvaises". Cette politique diminuerait l'ampleur des déficits et préviendrait le gaspillage des deniers publics au cours des années où les recettes sont élevées en permettant aux départements et autres organismes de mieux planifier leurs activités.

253. Ces dernières années, diverses améliorations ont été apportées à la gestion et au contrôle du budget: création d'un corps d'inspecteurs, redéfinition des responsabilités des comptables publics, etc., mais dans l'ensemble les résultats sont encore modestes. La gestion du budget peut certes encore être améliorée de plusieurs points de vue, mais il convient de remédier d'urgence à deux faiblesses fondamentales: le système des "dotations" et le régime de subventions octroyées aux organismes para-étatiques.

254. Les dépenses ayant un caractère politique, notamment celles du Bureau du Président et des organes associés, relèvent du système en vigueur, connu sous le nom de "dotations". Pour les autres départements, les autorisations de dépenses sont classées par catégorie de dépenses - matériaux, voyages, etc., et cette ventilation ne peut être modifiée sans l'autorisation du Département des finances, alors que les organismes assujettis au régime des dotations reçoivent un crédit budgétaire global qu'ils peuvent utiliser à leur gré. Plus important encore, il n'existe aucun mécanisme qui permettrait de réduire les dépenses de ces organismes venant en dépassement des montants affectés, ce qui revient en réalité à les exempter de tout contrôle budgétaire efficace. Ces organismes se sont donc engagés tout naturellement en cours d'exercice dans des dépenses ad hoc supplémentaires, non prévues au budget. Ces dispositions, qui permettent à leurs bénéficiaires d'échapper ou de passer outre aux règles du budget rend donc très difficile l'instauration d'un ordre rationnel dans les dépenses prioritaires et la fixation d'un plafond de dépenses. L'abolition du régime des dotations et l'assujettissement de tous les organismes qui dépensent aux disciplines budgétaires auxquelles sont soumis les autres départements constitueraient un changement utile.

255. Le deuxième problème tient aux subventions octroyées aux organismes para-étatiques, soit par l'intermédiaire de la dette "indirecte" inscrite au budget soit par la Présidence, soit par le budget d'un département. Ces sommes

---

<sup>1/</sup> D'après les projections à long terme, énoncées dans la dernière section du présent rapport, les recettes devraient augmenter de quelque 15 % par an de 1975 à 1980, en dollars courants, et d'environ 7 % compte tenu de l'inflation internationale, contre 16,3 % et 11,1 % respectivement de 1968 à 1973.



constituent des versements aux entreprises para-étatiques, dans le but de: a) leur permettre d'honorer leur dette (contractée en grande partie à l'égard de créanciers étrangers) lorsqu'elles ne peuvent le faire à l'aide de leurs propres ressources, b) compenser les faibles taux tarifaires non rentables qui leur sont imposés pour satisfaire des objectifs sociaux. L'octroi de ressources aux entreprises publiques et semi-publiques n'est pas réglementé mais leur déficit ou leurs obligations sont pris en charge, si besoin est, et les dépenses des organismes para-étatiques ne sont pas soumises à un contrôle rigoureux. Il conviendrait d'élaborer une politique cohérente relative au financement et aux autres objectifs de ces entreprises pour leur permettre de planifier et de contrôler leurs activités.

256. Ces aspects de la politique des dépenses constituent les principaux obstacles à un contrôle efficace et à leur limitation. Lorsque les dépenses des départements ne relèvent pas du régime des dotations, le mécanisme de contrôle et de restriction des dépenses joue, mais l'autorisation de dépassement des plafonds en cas de circonstances extraordinaires est encore accordée avec suffisamment de régularité pour que certains départements s'engagent dans des dépenses sensiblement supérieures aux crédits budgétaires qui leur sont accordés. Pour appliquer la politique de dépenses qui vient d'être recommandée, il importe essentiellement qu'au cours d'un exercice donné, les dépenses ne puissent dépasser sensiblement les crédits budgétaires. Ce principe a presque été respecté en 1972, exercice au cours duquel les dépenses ont été supérieures de 8 % aux crédits. En 1971 et 1973, le dépassement moyen était de 22 %.

#### E. Gestion de la balance des paiements

257. Les opérations avec l'étranger occupent une place importante dans l'économie zaïroise puisque ce pays compte parmi ceux dont les exportations sont le plus nettement dominées par un seul produit. De surcroît, le principal produit d'exportation, le cuivre, qui contribue environ dix fois plus de rentrées de devises que le produit d'exportation venant au deuxième rang, est écoulé sur l'un des marchés les plus instables. Cette situation pose le premier et le plus important problème de balance des paiements: la diversification des exportations, le deuxième problème consistant à trouver le moyen d'accroître la capacité d'importation du Zaïre. Le pays a et aura besoin d'apports substantiels de ressources extérieures pour assurer son développement économique. Ces ressources viendront, en partie, sous forme de capitaux, mais elles seront financées pour l'essentiel par les exportations. La dimension, la composition et les conditions des apports de capitaux seront très largement déterminées par le crédit dont jouit le Zaïre sur les marchés financiers. Le problème consiste donc à définir des politiques propres à préserver la solvabilité du Zaïre.

258. Il est possible d'atténuer la vulnérabilité du secteur du cuivre lui-même aux fluctuations des cours. Actuellement, la moitié environ de la production cuprifère est exportée sous forme de cuivre raffiné, le reste sous forme de concentré. Le deuxième programme d'expansion de la Gécamines, en cours d'exécution, vise à porter à 70 % d'ici la fin de la décennie la fabrication des produits raffinés. Cette proportion augmentera probablement au cours des prochaines années à mesure que les autres sociétés d'exploitation du cuivre se lanceront elles aussi dans le raffinage. D'autres projets à l'étude portent par ailleurs sur le traitement plus avancé du cuivre raffiné. Les recettes nettes en devises devraient donc augmenter et pourraient dans une certaine mesure devenir moins fluctuantes. Néanmoins, l'économie zaïroise restera essentiellement tributaire du cuivre pendant les dix ou quinze prochaines années et la part de ce secteur dans les recettes en devises continuera à augmenter au cours de cette période. Poursuivre l'objectif qui vient d'être énoncé ne peut que réduire au minimum la vulnérabilité de l'économie à l'égard des fluctuations des cours.

259. Le Zaïre possède un important potentiel d'exportations agricoles et forestières. Avant l'indépendance, la part des exportations agricoles était voisine de celle des exportations de produits minéraux. Moyennant des investissements et des stimulants judicieux, les exportations de cultures pérennes pourraient atteindre un niveau substantiel en dix ans et celles de produits forestiers en cinq ans environ. Le Zaïre pourrait de surcroît développer des industries à vocation purement exportatrice en utilisant l'énergie électrique abondante et bon marché dont il dispose: fonderies d'aluminium, usines d'enrichissement de l'uranium, qui pourraient avoir un effet favorable sur l'équilibre de la balance des paiements, même si elles n'améliorent pas sensiblement la situation de l'emploi. Un certain nombre d'industries pourraient être créées, en particulier pour les exportations: traitement du café, huileries, autres industries alimentaires, tannage, etc. D'autres industries de transformation pourraient exporter une certaine proportion de leur production sous réserve qu'elles reçoivent les stimulants appropriés. Avant la fin des années 1970, le Zaïre pourrait devenir exportateur net de pétrole. Il a donc les moyens de diversifier ses exportations. Un programme à long terme de cette envergure devrait donc être appuyé par l'application de politiques judicieuses dans le domaine de la balance des paiements. Il exige de surcroît que le Zaïre mobilise des ressources extérieures substantielles.

260. Pendant la période 1975-1980, le Zaïre aura besoin d'un apport brut de capitaux de quelque 480 millions de dollars par an s'il veut exécuter les investissements prévus, jugés à la fois possibles et nécessaires pour atteindre le taux de croissance raisonnable du revenu par habitant, de 3,5 % par an. En moyenne, ces apports seront supérieurs de quelque 45 % à ceux de la période 1971-1973 en termes courants, mais inférieurs de quelque 20 % à la moyenne de 1971-1973 en termes constants. Les dons et les investissements étrangers ne devant pas augmenter à ce rythme, l'essentiel de ces apports, probablement de 80 à 85 % en moyenne, devra provenir des emprunts.

261. Le Zaïre pourra mobiliser des ressources extérieures de cette envergure selon les perspectives dans lesquelles s'annoncent les exportations de cuivre, la réussite des efforts de diversification énoncés et d'autres mesures propres à maîtriser la balance des paiements. A moyen terme, les cours du cuivre sont favorables. Après le déclin enregistré en 1975, les cours mondiaux devraient reprendre au taux moyen d'environ 12 % par an en termes courants. En fonction de l'essor prévu de la production cuprifère, les recettes d'exportation du Zaïre pourraient augmenter au taux annuel moyen de 13 % jusqu'en 1980, contre 16,5 % en 1968-1973. Le taux de croissance annuel des exportations serait donc de 7 % environ en termes constants.

Tableau 16: PREVISIONS DES COURS DU CUIVRE<sup>1/</sup>  
(Bourse des métaux de Londres, cents la livre)

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Cents EU courants la livre	81	93	68	82	100	108	116	124
Cents EU constants (1974) la livre	-	93	61	67	75	75	75	75

<sup>1/</sup> Prévisions faites au début de 1975. Les cours effectifs en 1975 seront vraisemblablement inférieurs aux prévisions ci-dessus.

262. Tributaires des exportations de cuivre et se procurant des recettes fluctuantes, les autorités zaïroises doivent gérer avec attention la balance des paiements. Du côté des importations, elles devront prendre des mesures agissant sur l'économie intérieure et sur les échanges extérieurs pour juguler l'accroissement des importations de denrées alimentaires et dépendre moins étroitement des industries de transformation des matières premières importées. L'Etat devra s'efforcer de réduire les dépenses du compte des services non facteurs. Le compte des services pourrait par ailleurs être amélioré si les navires et les sociétés d'assurance zaïrois étaient plus largement utilisés dans les échanges extérieurs zaïrois, sans permettre toutefois que la force concurrentielle des industries exportatrices n'en souffre. Les flux du revenu des investissements et des envois de fonds des travailleurs augmenteront probablement: les mesures destinées à restreindre les envois de fonds des expatriés ne devraient pas interférer avec le fonctionnement efficace de secteurs où la main-d'oeuvre étrangère est indispensable. Les sorties de fonds au titre des versements d'intérêt et au titre de l'amortissement de la dette extérieure augmenteront considérablement, ce qui portera le ratio du service de la dette par rapport aux exportations de biens et services de quelque 9 % en 1973 à 10 % en 1974 et à environ 18 % en 1977.

Tableau 17: INFLATION INTERIEURE ET INTERNATIONALE  
(1967 = 100)

	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
Indice des prix de détail, Kinshasa <sup>1/</sup>	119	134	155	172	196	245
Indice des prix internationaux <sup>2/</sup>	99	102	109	116	128	154
Inflation intérieure relative <sup>3/</sup>	120	131	143	148	154	159

1/ Valeur en fin d'année de l'indice des prix de détail sur les marchés de Kinshasa, indiquée par l'Institut national de la statistique (INS). Les moyennes annuelles donneraient un indice de 279 en 1973.

2/ BIRD, juin 1974.

3/ Rapport de l'indice des prix de détail à Kinshasa à l'indice des prix internationaux.

Sources: Banque du Zaïre, Rapports annuels et BIRD.

263. Un facteur sous-jacent qui a contribué ces dernières années à la détérioration de la balance des paiements est l'érosion du pouvoir d'achat extérieur de la monnaie nationale. Les prix de détail à Kinshasa, qui constituent la meilleure indication dont nous disposons des fluctuations de prix dans l'économie monétisée, se sont accrus de quelque 60 % de 1967 à 1973 par rapport à l'indice des prix internationaux. Le zaïre s'est certes déprécié par rapport aux devises des partenaires étrangers du pays à la suite des dévaluations du dollar des Etats-Unis, mais cette dépréciation n'a atteint que 15 % seulement du côté des exportations et 17 % du côté des importations.<sup>1/</sup> Ainsi, à la fin de 1973, le zaïre se trouverait surévalué de quelque 40 à 45 % par rapport à la parité de 1967. Comme il a déjà été noté, la prédominance des exportations de cuivre dans l'ensemble des exportations et l'insensibilité des exportations de cuivre au taux de change, ont, dans une certaine mesure, différé le moment où il devient nécessaire d'ajuster le taux de change, en particulier pendant les années où les cours du cuivre sont élevés. Néanmoins, la

1/ Moyenne pondérée de la dépréciation du Zaïre par rapport aux monnaies de chacun des principaux partenaires commerciaux de ce pays, l'indice de pondération étant la part de chaque pays dans les exportations et dans les importations du Zaïre en 1972.

surévaluation du zaïre a probablement freiné sensiblement la croissance des autres exportations tout en favorisant artificiellement les importations par rapport à la production nationale. Au lieu de dévaluer, les pouvoirs publics peuvent toujours ajuster les droits extérieurs; c'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait en 1972 lorsque les cours du cuivre étaient faibles. En 1971/1972 toutefois, l'écart était sensiblement plus réduit qu'à la fin de 1973. De surcroît, au cours de 1974, le taux de l'inflation intérieure fut tel qu'il a pu creuser gravement cet écart et rien ne permet actuellement de penser que cette évolution sera enrayée dans l'immédiat. Les cours du cuivre devant fléchir en 1975, il est difficile de prévoir comment l'économie pourrait tolérer encore les déformations de prix qu'implique le taux de change en vigueur actuellement et moins encore comment une politique de diversification des exportations pourrait aboutir dans ces conditions. Cette situation fait donc nettement valoir la nécessité d'une réforme du taux de change, qui doit être conjuguée à des mesures de nature à enrayer l'expansion démesurée de la demande intérieure et ce, dans le but d'améliorer la situation actuelle de la balance des paiements et d'offrir à l'économie les stimulants nécessaires pour que les exportations se diversifient.

264. L'essentiel des paiements au titre du service de la dette jusqu'en 1980 ne saurait être sensiblement modifié par la future politique d'emprunt, puisqu'ils sont exigibles au titre de la dette extérieure déjà contractée. Il sera néanmoins nécessaire d'agir avec plus de prudence pour contracter à l'avenir des emprunts de façon que la charge de la dette n'atteigne pas des niveaux qui compromettraient les perspectives de développement. Les nouveaux emprunts devront être soumis à un contrôle plus rigoureux et plus systématique et être justifiés par la rentabilité économique de la dépense proposée. Il sera également nécessaire de déployer des efforts accrus pour mobiliser un volume de capitaux plus élevé à des conditions de faveur par une meilleure préparation et une exécution des projets dans le secteur public.

## V. PERSPECTIVES A LONG TERME

265. Obtenir un taux d'accroissement élevé de la production et de l'emploi et un développement régional et social harmonieux, tels sont, en gros, les objectifs de développement du Zaïre. Le problème consiste à déterminer quelle stratégie permettra d'atteindre ses objectifs de la façon la plus efficace. Le Zaïre est un pays d'économie mixte, où les interventions de l'Etat voisinent avec les forces du marché. Du fait principalement des caractéristiques institutionnelles héritées du passé, l'Etat joue un rôle essentiel dans la répartition des ressources, mais il est résolu à favoriser l'initiative privée et à laisser jouer les forces du marché. Nous allons tout d'abord passer en revue les obstacles auxquels se heurtera toute stratégie de développement au Zaïre, quelle qu'elle soit. Nous examinerons ensuite certains éléments d'une stratégie qui nous apparaît potentiellement plus efficace que celle qui a été suivie jusqu'à présent étant donné les objectifs à atteindre, mais aussi plus réaliste, compte tenu des obstacles existants. Enfin, nous étudierons le modèle à long terme pour illustrer les différents scénarios possibles.

### A. Obstacles au développement

266. Les obstacles à un emploi plus efficace des ressources sont d'ordre matériel, institutionnel et financier. On verra ci-après que le deuxième, à savoir le cadre institutionnel et les ressources humaines, est le plus contraignant. Le troisième, et plus particulièrement l'insuffisance de l'épargne intérieure ne sera un obstacle contraignant que dans la mesure où l'insuffisance des ressources humaines s'atténuera.

267. Les principaux obstacles matériels résultent de l'insuffisance de l'infrastructure des transports. Etant donné la dimension du pays, ses caractéristiques géographiques et la faible densité démographique, mettre en place et entretenir cette infrastructure sont des opérations fort coûteuses. Quelque 20.000 km de routes, soit 15 % du réseau routier existant avant l'indépendance sont considérés aujourd'hui comme "aptés au trafic commercial". Le trafic fluvial n'a retrouvé son niveau d'avant l'indépendance qu'en 1972; encore ce résultat n'a-t-il été obtenu qu'au prix de surcharges et de retards considérables, le matériel étant vétuste et l'entretien inadéquat. Il est certain que la hausse du coût réel des transports depuis l'indépendance a été très importante. Si l'on ajoute que de nombreuses régions sont totalement privées de transports terrestres, on ne s'étonnera pas que le trafic aérien intérieur - passagers et fret - se soit rapidement développé.

268. C'est l'agriculture qui souffre le plus de cet état de choses. En effet l'accroissement des coûts de transport se traduit par une baisse des prix versés aux producteurs pour leurs excédents commercialisables et, dans une moindre mesure, par un renchérissement des biens manufacturés achetés par les agriculteurs. Bien entendu, ce sont les régions les plus éloignées des centres d'exportation ou de consommation qui sont le plus sensibles à ce mouvement des prix. En outre, l'accroissement des coûts de transports se répercute sur d'autres aspects de la commercialisation, le stockage en particulier. Seuls les plus fortunés pouvant continuer d'exercer leurs activités, le nombre des intermédiaires a diminué, ce qui donne souvent lieu à des situations de monopsonie. Ces facteurs expliquent en partie l'exode rural (généralement le fait des jeunes) et le retour à l'agriculture de subsistance. L'agriculture familiale traditionnelle n'est d'ailleurs pas la seule touchée: les coûts d'exploitation des plantations se trouvent majorés par les frais d'entretien et de réparation des routes et des bacs assurant la liaison avec les artères principales - lorsque ces dernières existent - et par le renchérissement des transports sur de mauvaises routes. Dans les deux cas, les excédents commercialisés ont diminué et l'on a dû recourir de plus en plus aux importations alimentaires pour satisfaire la demande urbaine en expansion.

269. Toutefois, il importe de noter que la détérioration du réseau de transports ne touche pas tous les secteurs au même degré. Ainsi, l'industrie extractive, et particulièrement celle du cuivre, a été relativement épargnée. En effet, la société qui exploite le cuivre est assez importante et financièrement assez solide pour assurer le transport de sa production vers les ports du Zaïre et d'autres pays. De même, bien que le problème des transports se pose dans l'ensemble du pays, il est sans doute plus difficile de l'éliminer dans les régions qui sont éloignées des grandes artères ou des grands centres. Par conséquent le problème des transports ne revêt pas partout la même gravité et il n'est pas insurmontable, puisque certaines activités prioritaires en sont venues à bout.

270. Les obstacles institutionnels, qui tiennent au manque de techniciens et de cadres zaïrois qualifiés et expérimentés, remontent à l'indépendance. Le départ des techniciens et cadres belges, à la suite des troubles de cette période, a créé des vacances auxquelles il a fallu pourvoir, au pied levé, en faisant appel à des Zaïrois. L'ébranlement de l'édifice institutionnel a freiné les investissements et l'entretien. Dans le secteur agricole, le réseau de recherche et de vulgarisation, qui était à l'origine de l'essor agricole - plantations et autres types d'exploitation - a été disloqué. La plupart des plantations ont été pratiquement laissées à l'abandon, en raison de l'état d'insécurité et du manque de transports.

271. Depuis l'indépendance, les pouvoirs publics déploient des efforts continus pour "zaïrianiser" l'administration et l'économie en général; les mesures qu'ils ont prises dans ce sens en novembre 1973 sont comparables à la nationalisation de l'Union Minière, si ce n'est qu'elles visaient à transférer la propriété des plantations et des entreprises commerciales à des particuliers zaïrois plutôt qu'à l'Etat,<sup>1/</sup> mais dans les deux cas, les pouvoirs publics ont cherché à retenir les cadres et les techniciens étrangers. Il semble donc qu'ils se rendent compte des obstacles institutionnels à la bonne marche de l'économie. Bien évidemment, la tâche était plus aisée lors de la nationalisation de Gécamines, qui a toujours été une grande société intégrée et bien gérée, isolée du reste de l'économie, et qui, contrairement aux plantations dispersées, a été épargnée pendant les troubles de l'indépendance.

272. Sans doute, à court terme, les mesures de zaïrianisation de 1973 ont encore affaibli le cadre institutionnel et le dynamisme de l'économie, mais il ne faut pas oublier que le processus de détérioration de l'économie de plantations et du système de distribution était amorcé auparavant. En outre, à long terme, ces mesures peuvent accélérer, sur le plan local, la formation de capital et le développement des entreprises, aboutir à une politique agricole plus judicieuse et plus efficace et renforcer l'assise économique des classes moyennes montantes.

273. Cette nouvelle élite économique est constituée par les nouveaux cadres politiques et administratifs. Le transfert du pouvoir économique aux détenteurs du pouvoir politique, processus apparemment inéluctable au Zaïre, n'est pas sans comporter des inconvénients pour l'efficacité de l'économie. La répartition des richesses en fonction de l'affiliation politique plutôt que de l'initiative et des réalisations économiques risque d'avoir des conséquences néfastes sur les incitations économiques. Il n'est pas encore certain si l'étatisation de quelques 120 grandes compagnies en janvier 1975 va modifier cette situation et dans quelle mesure. Ces nouvelles mesures n'affectent pas les plantations zaïrianisées en novembre 1973, bien qu'elles transfèrent un nombre limité de firmes industrielles et commerciales zaïroises à l'Etat.

#### B. Éléments d'une stratégie de développement réalisable

274. Si l'on veut appliquer avec succès une stratégie de développement quelle qu'elle soit, il faudra améliorer le processus de prise de décision et la coordination des politiques, c'est-à-dire la gestion de l'économie.

---

<sup>1/</sup> En janvier 1975, quelques 120 grandes compagnies industrielles et commerciales, appartenant aux intérêts zaïrois ou étrangers, ont été étatisées.



Le Bureau de planification qui est en train d'être créé au Bureau du Président peut à cet égard aider les pouvoirs publics à fixer des objectifs cohérents, définir des politiques adéquates et déterminer les ressources (financières, matérielles et humaines) à mobiliser. Investi d'un rôle de conseiller technique, le Bureau devrait, de façon systématique et périodique, passer en revue les décisions prises et favoriser l'amélioration de la base statistique. Il contribuerait ainsi à doter l'administration de services de gestion économique appropriés.

275. Comme on l'a mentionné plus haut, le PIB a, dans l'ensemble, progressé à un rythme relativement rapide, mais la répartition sectorielle et régionale de la croissance est loin d'être satisfaisante. Elle a en effet intéressé essentiellement l'industrie manufacturière, les activités extractives et les services, tandis que la production du secteur agricole, tant moderne que traditionnel est restée pratiquement stationnaire. Comme les activités de pointe sont implantées dans les grands centres urbains, la population rurale est demeurée à l'écart du processus de développement. Dans les villes, l'offre d'emplois n'a guère pu satisfaire la demande, en expansion rapide, d'où une baisse des revenus réels des groupes les plus pauvres de la population et une accentuation des disparités de revenus. Géographiquement, n'ont bénéficié de la croissance économique que les régions où se trouvent les industries extractives, les industries manufacturières et les industries de services, c'est-à-dire Kinshasa ou ses environs et le Shaba.

276. La prédominance des industries extractives dans l'économie monétisée est un facteur de déséquilibre. Les exportations de cuivre constituant le fondement économique de toute action politique, sociale ou économique, les questions relatives aux industries extractives et en particulier au cuivre ont monopolisé l'attention des pouvoirs publics. Ce déséquilibre dû aux ressources naturelles du pays et à sa structure économique traditionnelle n'a été qu'accentué par les politiques économiques poursuivies. En effet, les excédents provenant du cuivre ont été, pour la plupart, soit employés en faveur des industries manufacturières et des services, soit réinvestis dans l'industrie du cuivre (parfois dans des branches connexes comme l'énergie). L'agriculture a été négligée de même que les transports et l'éducation, du moins dans la mesure où ces secteurs n'étaient associés ni aux industries extractives, ni à l'industrie manufacturière.

277. Etant donné les obstacles énumérés ci-dessus, on peut penser qu'une croissance régionale équilibrée est impossible au stade actuel du développement du Zaïre. En effet, le pays est trop grand et la plupart des régions trop faiblement peuplées pour que des services de transport et d'éducation puissent être fournis à la majorité de la population dans les dix ou quinze prochaines années. En outre, les ressources disponibles en matière de gestion sont trop limitées et le développement social et politique du secteur traditionnel trop embryonnaire pour que l'exécution de programmes peu coûteux à

forte intensité de main-d'oeuvre puisse donner des résultats satisfaisants. Toutefois, ce raisonnement ne s'applique pas à la répartition sectorielle de la croissance. Il est possible, en effet, d'améliorer celle-ci et, de ce fait, de compenser, dans une certaine mesure les déséquilibres régionaux.

278. La question qui se pose alors est la suivante: le type de croissance que connaît le Zaïre depuis sept ou huit ans lui permettra-t-il de construire une économie viable? Il semble difficile de répondre par l'affirmative. En effet, l'industrie manufacturière naissante, même si elle continue de se développer à son rythme actuel, ne créera pas suffisamment d'emplois. En outre, comme elle exporte peu mais est de plus en plus tributaire de matériaux étrangers, elle ne contribue guère, au total, au remplacement des importations et n'a donc qu'une incidence négligeable sur la balance des paiements. Si le développement des industries extractives a favorisé le commerce extérieur, il a rendu l'économie plus sensible aux mouvements des prix et s'est peu répercuté sur l'emploi. Quant aux services, (dont les administrations) leur essor est orienté exclusivement vers l'économie interne et dépend donc étroitement des industries extractives et manufacturières. Ce type de développement n'a pas et, dans une large mesure, ne peut pas avoir sur le secteur traditionnel de l'économie des effets secondaires sensibles qui permettraient d'amorcer la modernisation de l'économie traditionnelle - économie de subsistance pour l'essentiel - et de l'intégrer progressivement à une économie monétisée. S'y tenir reviendrait à perpétuer la dépendance du pays à l'égard des ressources extérieures et à accroître sa vulnérabilité aux fluctuations du marché mondial. En outre, le coût social d'un tel développement serait élevé: chômage urbain considérable, disparités de revenus croissantes et déséquilibres régionaux de plus en plus accentués.

279. Compte tenu des obstacles, institutionnels et humains surtout, et de l'abondance des ressources naturelles, les options sont limitées. Pour en simplifier la formulation, il est nécessaire de distinguer les objectifs à long terme (à 15 ou 20 ans par exemple) des objectifs à court terme, encore qu'il faille prendre simultanément - dans un avenir proche - les mesures nécessaires pour atteindre les uns et les autres.

280. Les objectifs à long terme - réaliser l'intégration économique et régionale du pays - comprendraient: a) la formation de techniciens et de cadres suffisamment nombreux et expérimentés pour satisfaire la demande de tous les secteurs et de toutes les régions; b) l'édification d'une infrastructure économique et sociale en faveur de la majorité de la population dans toutes les régions; c) l'intégration du secteur traditionnel à l'économie moderne; et d) la diversification de l'activité économique et des exportations.

281. Les objectifs à plus court terme porteraient sur la redistribution sectorielle de la croissance. A cet effet, les pouvoirs publics devraient s'attacher: a) à tirer le meilleur parti possible des ressources naturelles, b) à donner la priorité aux programmes et aux projets les moins exposés aux obstacles actuels, et c) à pallier ou éliminer progressivement ces obstacles.

282. Il conviendrait donc d'étoffer les programmes d'investissement dans l'agriculture, à commencer par les plantations, et dans les transports, notamment dans le réseau secondaire; les seconds devraient être conçus en fonction des premiers car il n'est pas possible à court terme de doter l'ensemble du pays de l'infrastructure de transports nécessaire. De même, les investissements dans l'éducation devront augmenter plus vite et s'inscrire dans la perspective des objectifs à long terme.

283. La pénurie de cadres de gestion dans les secteur public ou privé empêche la production agricole de s'accroître autant que le permettraient les ressources naturelles. Il sera donc nécessaire de faire appel à l'étranger. Mais l'assistance technique ne répondra sans doute pas à tous les besoins; aussi faudra-t-il multiplier les formes de coopération avec les entreprises étrangères non seulement pour assurer une meilleure exploitation des ressources naturelles mais aussi pour la formation de cadres zaïrois.

284. Il s'agit avant tout d'accroître la production agricole. S'il importe, à cette fin, de poursuivre une politique des prix favorable aux agriculteurs, d'améliorer l'enseignement technique et général ainsi que l'infrastructure des transports et de la commercialisation afin de constituer un réseau de recherche et de vulgarisation, c'est sans doute la remise en état des plantations qui, à court terme, contribuera le plus à accroître la production et l'emploi. La formulation d'un tel programme de développement agricole supposerait que l'on réponde à deux questions, qui sont plus ou moins liées: a) dans quelle mesure une politique de développement agricole devrait-elle mettre l'accent sur l'agriculture intégrée de plantations plutôt que sur l'agriculture traditionnelle? b) dans quelle mesure la production agricole devrait-elle être orientée vers les exportations plutôt que vers le marché intérieur? Ces options ne s'excluent d'ailleurs pas nécessairement. Compte tenu de la grande diversité des conditions démographiques et écologiques, il est souvent possible et même recommandé de les associer selon diverses formules. Toutefois, il reste à savoir comment effectuer, à court terme, la répartition de certaines ressources trop rares, par exemple les cadres de gestion, entre ces deux types d'usage.

285. En ce qui concerne la première question, plusieurs arguments militent en faveur d'une agriculture de plantations: a) seule une agriculture de ce type permettrait de tirer le meilleur parti possible des ressources humaines - très peu nombreuses par rapport aux ressources naturelles - grâce à l'utilisation de techniques de production relativement modernes; b) elle seule

améliorerait ou contribuerait à améliorer la situation des transports et de la commercialisation; c) elle seule pourrait résister aux pressions sociales du milieu traditionnel; d) elle pourrait aider les Zaïrois à acquérir, plus rapidement sans doute que dans le cadre de l'agriculture traditionnelle, les compétences nécessaires grâce au contact avec les techniques modernes; e) elle ne serait pas incompatible avec le régime de la propriété individuelle (les surfaces cultivables étant abondantes, il n'y a aucune urgence à morceler les terrains; en outre, la petite agriculture est généralement pratiquée sur des terres tribales avec brûlage et rotation, de sorte que la tradition ne joue pas réellement en faveur du morcellement); enfin f) dans certains cas, elle est dictée par les conditions de production. Tel est, par exemple, le cas de la sylviculture. Les enquêtes préliminaires montrent que le Zaïre possède la moitié environ des forêts équatoriales d'Afrique. Les forêts étant domaine public, le Zaïre pourrait, en favorisant activement la promotion de ce secteur et l'investissement dans l'infrastructure, exporter de grandes quantités d'essences tropicales et, compte tenu des perspectives du marché mondial, en tirer assez vite des revenus très importants, à condition de produire à l'échelle industrielle et principalement pour l'exportation.

286. Ce type de production agricole implique certains choix relatifs aux entreprises étrangères et à l'orientation du marché. En effet, si le marché intérieur se développe rapidement et exige des importations alimentaires croissantes, il ne saurait, pour de nombreuses cultures, absorber toute la production potentielle. Dans bien des cas, (café, thé, pytéthre, caoutchouc et produits sylvicoles) la production sera essentiellement destinée à l'exportation. Dans d'autres (céréales, coton, produits du palmier, sucre et bétail) les deux débouchés ne s'opposeront pas réellement, la production étant destinée aussi bien à l'exportation qu'au marché intérieur. Toutefois, il faudra déterminer l'orientation globale de la production agricole, car les politiques - en matière de prix, de taux de change etc. - diffèrent suivant que l'on vise l'autosuffisance ou le développement de la capacité d'exportation.

287. Dans les régions assez fortement peuplées, il conviendrait d'encourager la petite agriculture familiale. On y parviendra notamment en proposant des prix rémunérateurs et en mettant en place des moyens de transport. Il faudrait également résoudre certains problèmes agronomiques tels que la dégénérescence des semences confiées aux agriculteurs. Enfin, il faudrait remettre en état les institutions de recherche agricole et mettre au point ou adopter de nouvelles variétés appropriées pour les distribuer aux agriculteurs. Toutefois, il s'agit là d'une oeuvre de longue haleine. Dans l'immédiat, un programme prioritaire visant à mettre de nouveau à contribution les grandes exploitations accroîtrait la production et l'emploi tout en améliorant la répartition régionale de l'activité économique.

288. Un programme destiné à remettre en état les grandes exploitations exige en général une coopération étroite avec les détenteurs de capitaux étrangers car il suppose l'emploi de techniques avancées de production et de gestion ainsi que la formation pratique et en cours d'emploi du personnel zaïrois à ces techniques. Il sera donc d'un coût élevé, car il requerra l'importation de facteurs et techniques de production que l'on a peu de chances, aujourd'hui comme demain, de trouver au Zaïre. Mais l'entreprise se justifie, puisqu'il s'agit de faire de l'agriculture un secteur dynamique orienté vers l'exportation.

289. Enfin, s'il s'accompagne de mesures d'encouragement aux petites exploitations (situées autour de grandes exploitations et dans les régions fortement peuplées), un tel programme permettra la formulation, en matière de transports, d'une stratégie jusqu'à présent impossible - sauf pour ce qui a trait aux industries extractives - en raison de la dispersion de la politique agricole et de l'incertitude qui en résulte quant à l'emplacement des activités du secteur primaire. Dans le cadre de la stratégie de développement rural proposée, il serait possible de définir avec précision les activités agricoles futures et de planifier en conséquence les investissements dans les transports.

290. La politique industrielle peut également jouer un rôle important dans la restructuration de la croissance économique. Si l'essor du secteur manufacturier est relativement rapide, il porte généralement sur le remplacement des importations de produits finis sans tenir compte des matières premières disponibles sur place. Les investissements futurs devront viser essentiellement à la transformation de ces matières premières. Bien des industries grosses consommatrices d'énergie deviendraient compétitives, du fait de l'accroissement du coût de l'énergie dans le monde et de l'existence d'une énergie bon marché au Zaïre. La transformation des produits sylvicoles et de plusieurs autres produits agricoles devrait constituer une base solide pour le développement d'une industrie compétitive orientée vers l'exportation. Comme pour l'agriculture, il conviendrait d'adopter une politique délibérément d'exportation en utilisant les incitations du code d'investissement mais aussi en affectant les investissements publics à des projets à vocation exportatrice.

### C. Projections à long terme

291. Les implications des politiques actuelles doivent être considérées à la lumière de projections économiques globales. De telles projections quantitatives ne peuvent être que rudimentaires dans le cas du Zaïre pour lequel les données statistiques sont limitées et les principaux paramètres

difficiles à évaluer. Elles donnent une idée de la façon dont l'économie évoluera de 1975 à 1990 si l'estimation des tendances actuelles s'avère juste et si les politiques gouvernementales sont conformes aux hypothèses de la mission. Par conséquent, l'aspect simulation du modèle est sans doute plus important que les projections elles-mêmes.

292. Le modèle est assez détaillé et assez souple pour que l'on puisse étudier et comparer un certain nombre d'hypothèses concernant l'incidence des paramètres fondamentaux et des modifications de politiques sur l'évolution de l'économie. Ces simulations portent, toutes choses restant égales par ailleurs, sur diverses politiques, dont elles permettent ainsi d'évaluer l'efficacité relative. Elles ne doivent pas être considérées comme des prévisions définitives; elles indiquent simplement l'orientation et l'ampleur des changements susceptibles de résulter de l'application de telle ou telle politique.

293. Le modèle utilisé pour ces projections est une version du modèle fondamental à deux déficits, qui assure la cohérence des projections relatives à l'investissement-épargne et au commerce extérieur et met en lumière le comportement de l'épargne. Ce modèle est décrit en détail dans le Volume IV de ce rapport, où figurent notamment les équations des projections et les estimations des paramètres. Il est conçu de façon à mettre en relief les facteurs qui revêtent une importance fondamentale pour l'économie du Zaïre, à savoir a) le rôle potentiel de l'agriculture, b) l'incidence de la prépondérance du secteur minier dans diverses hypothèses de prix, c) le rôle de l'Etat dans l'économie, d) les conséquences des mouvements de prix intérieurs et mondiaux et des politiques de change, et e) l'incidence des politiques concernant l'épargne, les importations et les emprunts. En raison des limites des données, les hypothèses étudiées ne retiennent que quelques uns de ces facteurs. Mais, comme on l'a mentionné plus haut, le modèle doit donner des réponses à toutes les questions posées ci-dessus et les services de planification zaïrois pourront l'utiliser plus que nous ne l'avons fait ici.

294. L'hypothèse de départ est la suivante: a) le cours du cuivre tombera à 68 cents la livre en 1975, remontera peu à peu pour atteindre 124 cents la livre en 1980 et suivra ensuite l'évolution des prix mondiaux; a) la production agricole se développera très lentement jusqu'en 1979, puis commencera à progresser un peu plus vite; c) les recettes de l'Etat et les exportations s'accroîtront en fonction de l'essor des secteurs intéressés et du niveau des prix. Le volume des investissements est déterminé en fonction des principaux projets envisagés et des intentions que les pouvoirs publics ont manifestées à diverses occasions. Le ratio marginal de l'épargne privée est estimé à 0,20.

295. Les résultats du passage dans l'ordinateur de l'hypothèse de départ permettent d'identifier les problèmes potentiels importants et constituent un repère pour les essais de sensibilité. Dans cette hypothèse, on constate immédiatement le faible niveau de l'épargne publique, dont on prévoit qu'elle

sera négative de 1977 à 1981, avant de redevenir positive. Jusqu'à la fin de la présente décennie, les dépenses de l'Etat continuent de croître au taux enregistré récemment et augmentent plus vite que les recettes, malgré le renchérissement du cuivre après 1975. Cela est dû en partie aux exonérations fiscales accordées dans le secteur du cuivre, qui ont eu pour effet de transférer certaines des dépenses d'investissement (l'objet présumé des **exonérations fiscales**) au budget ordinaire (faute de certaines recettes) mais également au manque de dynamisme des autres recettes fiscales. Si l'épargne privée est satisfaisante, l'épargne publique est faible, de sorte que les chiffres globaux laissent à désirer pour la quasi-totalité de la période considérée.

296. L'insuffisance de l'épargne a trois conséquences. Premièrement, le Zaïre doit beaucoup emprunter à l'étranger pour financer son programme d'investissement, et un service plus lourd de la dette. Comme rien ne permet d'affirmer que les capitaux extérieurs seront disponibles en volume suffisant, cette dépendance comporte des risques. Deuxièmement, comme le déficit d'épargne est contraignant, le pays est tenu d'accroître ses importations au-dessus des projections correspondant aux fonctions de la demande afin de transférer les capitaux étrangers nécessaires au financement des investissements. Outre son coût élevé, cette opération freine sans doute le développement de l'industrie nationale. Troisièmement, le fait que les pouvoirs publics doivent recourir au système bancaire pour compléter leurs emprunts à l'étranger a un effet inflationniste sensible sur l'économie. Or, l'inflation intérieure est trop forte: elle serait en moyenne de 17 % jusqu'en 1980, soit le double de l'inflation mondiale, sur laquelle elle s'alignerait après cette date.

297. N'était les importations supplémentaires dues au déficit d'épargne, les perspectives de la balance des paiements seraient favorables jusque vers 1985. Le Zaïre accumulerait des réserves de change jusqu'en 1981, pour les utiliser les années suivantes. Le coefficient du service de la dette atteindrait un maximum de 16,6 % en 1977 puis se stabiliserait aux alentours de 15 % jusqu'en 1985; il ne dépasserait pas 20 % jusqu'en 1989. L'encours total de la dette passerait de quelque 1 milliard de dollars en 1974 à 2,7 milliards de dollars en 1980, puis à 16,8 milliards en 1990.

298. Il convient de noter que dans cette hypothèse on a fixé au taux de croissance des importations un plafond égal à 8 % en valeur réelle (16 % aux prix courants) pour déterminer le montant de l'épargne intérieure compatible avec un programme d'importations quelque peu contrôlé. Toutefois, sans cette limite, les perspectives de la balance des paiements ne changent pas fondamentalement. Le plafond de 8 % signifie cependant que l'économie devrait produire une épargne forcée, comme le montre le volume effectif (par opposition

au volume prévu) de l'épargne enregistré dans les projections des comptes nationaux. Les essais de sensibilité indiquent que l'on peut réaliser cette épargne supplémentaire en contrôlant l'augmentation des dépenses publiques courante et en modifiant le taux de change.

299. On peut déduire de ces projections que les autorités doivent s'attacher en priorité à accroître l'épargne, principalement l'épargne publique, en augmentant les recettes et/ou en réduisant les dépenses. Si cela est impossible et si le développement des importations ne suffit pas à combler le déficit d'épargne, il faudra ramener le programme d'investissement à des dimensions plus modestes. Selon son ampleur et la façon dont elle sera effectuée, cette réduction risque de freiner la croissance. Le déficit de l'épargne étant contraignant, les pouvoirs publics auront des difficultés, devant la demande pour ressources supplémentaires dans l'économie, à appliquer une politique de contrôle des importations.

300. Les onze essais de sensibilité effectués se répartissent en deux grandes catégories: a) effets de changements exogènes tels que changement des cours du cuivre ou augmentation de la production et des exportations de pétrole sur le potentiel de gains de devises de l'économie, et b) effets des politiques, destinées à contrôler les dépenses publiques ou à ajuster le taux de change.



Tableau 18: QUELQUES INDICATEURS A LONG TERME, 1975-1990

	1975-80	1980-85	1985-90
<u>Hypothèse de départ</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	17,2	7,3	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	-0,8	3,3	25,0
Déficit de ressources (% des im- portations de biens et de ser- vices non facteurs)	-4,5	-8,1	-17,5
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,7	5,5	16,7
Coefficient du service de la dette (%)	14,9	14,5	18,4
<u>Baisse des cours du cuivre</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	15,6	12,8	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	-5,8	-2,3	42,0
Déficit de ressources (% des im- portations de biens et de ser- vices non facteurs)	-16,9	-25,6	-20,7
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	3,8	12,6	26,2
Coefficient du service de la dette (%)	17,7	27,5	44,6
<u>Hausse des cours du cuivre</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	18,5	11,1	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	12,3	11,6	25,0
Déficit de ressources (% des im- portations de biens et de ser- vices non facteurs)	4,1	-1,0	-14,0
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,7	4,4	10,8
Coefficient du service de la dette (%)	12,0	11,8	12,9

	<u>1975-80</u>	<u>1980-85</u>	<u>1985-90</u>
<u>Hausse des cours du cuivre et augmentation de la production de pétrole</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	17,3	8,4	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	10,9	8,4	28,8
Déficit de ressources (% des importations de biens et de services non facteurs)	10,2	8,6	-10,6
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,7	4,8	8,0
Coefficient du service de la dette (%)	12,6	12,1	12,8
<u>Contrôle des dépenses</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	8,2	5,0	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	16,1	26,0	25,7
Déficit de ressources (% des importations de biens et de services non facteurs)	-6,0	-11,0	-13,6
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,6	5,7	13,8
Coefficient du service de la dette (%)	14,9	14,0	16,9
<u>Ajustement du taux de change</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	20,5	10,9	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	-6,5	-2,7	38,4
Déficit de ressources (% des importations de biens et de services non facteurs)	-0,7	-1,0	-14,4
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,8	5,2	10,1
Coefficient du service de la dette (%)	14,9	14,9	15,7
<u>Contrôle des dépenses et ajustement du taux de change</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	12,0	5,5	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	18,5	31,3	21,4
Déficit de ressources (% des importations de biens et de services non facteurs)	-2,2	-2,8	-11,8
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,6	3,9	6,9
Coefficient du service de la dette (%)	14,8	13,6	11,4

	<u>1975-80</u>	<u>1980-85</u>	<u>1985-90</u>
<u>Baisse des cours du cuivre, contrôle des dépenses et ajustement du taux de change</u>			
Taux de l'inflation intérieure (% par an)	7,2	5,2	5,0
Epargne publique (% des dépenses)	20,0	34,4	31,7
Déficit de ressources (% des importations de biens et de services non facteurs)	-12,6	-14,6	-13,9
Dette extérieure (milliards de dollars, fin de période)	2,7	6,3	13,0
Coefficient du service de la dette (%)	17,2	18,9	22,4

301. Dans l'hypothèse d'une baisse des cours du cuivre, qui suppose un niveau absolu des prix inférieur de près de 20 %, pendant toute la période, au niveau utilisé dans l'hypothèse de départ, le déficit du budget de l'Etat est excessif. Le déficit de ressources est également plus important, malgré une légère baisse des importations: le fléchissement de la demande d'importations résultant de la diminution du revenu national serait compensée par l'accroissement de la demande d'importations résultant du déficit d'épargne. Il faudrait, comme on pouvait s'y attendre, exercer un contrôle plus sévère des dépenses jusqu'en 1985, année au cours de laquelle le ralentissement de la croissance des importations se ferait sentir et le déficit commercial serait réduit. Mais la dette cumulée atteindrait, cette année-là, près de 13 milliards de dollars, ce qui est probablement un niveau insoutenable.

302. Dans l'hypothèse d'une hausse des cours du cuivre, la situation serait dans une certaine mesure inversée. La balance commerciale deviendrait excédentaire en 1977, mais l'inflation serait encore élevée du fait de l'essor de la demande et faute d'un contrôle des dépenses. Une augmentation de la production de pétrole (100.000 barils par jour en 1978) contribuerait à redresser la balance des paiements mais n'aurait guère d'incidence sur l'épargne. Elle aurait d'ailleurs des effets plus inflationnistes qu'une hausse des cours du cuivre, car selon les données du modèle, la fiscalité est moins lourde pour le pétrole que pour le cuivre, ce qui laisse au secteur non public un niveau de revenu plus élevé pour relever les prix et accroître les importations. La combinaison de ces deux hypothèses optimales montre bien que si des facteurs exogènes favorables peuvent atténuer l'urgence du problème de l'épargne, ils ne peuvent soutenir l'économie indéfiniment.

303. Le contrôle des dépenses publiques courantes après 1976, destiné à produire un excédent ordinaire qui financerait la moitié des dépenses d'équipement en 1980, ramènerait le taux de l'inflation à un niveau comparable à celui

de l'inflation mondiale. L'épargne accumulée serait à peu près la même que l'épargne forcée dans l'hypothèse de départ (plafond de 8 % à la croissance des importations). Le besoin d'emprunts extérieurs serait moins grand. Bien qu'elle ne soit pas prise en considération dans le modèle, la stabilité des prix intérieurs aurait sans doute d'autres effets salutaires; elle attirerait notamment plus de capitaux étrangers.

304. L'un des essais de sensibilité porte sur l'incidence éventuelle d'un ajustement du taux de change de 20 % à la fin de 1975. On a pris pour hypothèse que la production agricole augmenterait légèrement. La dévaluation entraînerait jusqu'en 1980 une hausse des prix plus forte que dans l'hypothèse de départ et, malgré l'augmentation des recettes publiques, un accroissement du déficit en raison d'une forte progression des dépenses, due à l'inflation. La balance commerciale s'améliorerait et les effets s'en feraient sentir jusqu'en 1985. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de préciser comment l'économie réagirait à un ajustement monétaire, si ce n'est, peut-être, en ce qui concerne l'agriculture d'exportation - encore les estimations seraient-elles en deça de la vérité. Cela dépendrait avant tout des dispositions qui accompagneraient le réalignement monétaire, ainsi que des politiques suivies en matière de commerce, et de protection de l'industrie, des prix et des mesures d'incitation à la production agricole. En ce qui concerne le cuivre, un ajustement monétaire serait principalement suivi d'une redistribution de l'excédent entre l'Etat et les sociétés minières. Toutefois, les projections indiquent que, pour qu'il soit bénéfique, il devrait être accompagné de mesures visant à freiner l'accroissement des dépenses.