

Matata Ponyo MAPON

**QUALITÉ DES INSTITUTIONS  
ET RÉSULTATS ÉCONOMIQUES  
EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

1980 – 2015

*Préface d'Omer Tshiunza Mbiye*







Qualité des institutions  
et résultats économiques  
en République démocratique du Congo  
1980 – 2015



MATATA PONYO Mapon

QUALITE DES INSTITUTIONS  
ET RESULTATS ECONOMIQUES  
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE  
DU CONGO  
1980 – 2015

*Préface d'Omer TSHIUNZA Mbiye*

L'Harmattan

© L'Harmattan, 2016  
5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris  
<http://www.harmattan.fr>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)  
ISBN : 978-2-343-09662-9  
EAN : 9782343096629

# Dédicace

*A mon épouse, Hortense Kachoko Mbonda,*

*A mes enfants, Gracia Yohali Matata  
Noella Fatuma Matata  
Sarah Rose Mwayuma Matata  
Mapon Matata*



# Préface

La question de la mise en œuvre des politiques publiques reste toujours préoccupante tant au niveau des pays développés qu'à celui des pays en développement. Ceci tient au fait que plusieurs facteurs concourent à l'atteinte des résultats escomptés. Dans certains cas, les contre-performances sont dues à la mauvaise définition des politiques, dans d'autres elles résultent de la mise en application défailiante des mesures. Il est cependant possible de rencontrer des situations dans lesquelles les fondements même du processus d'élaboration des politiques publiques font défaut. Cette situation résulte aussi bien de la qualité des institutions censées concevoir les politiques en cause que de la mauvaise vision de celui ou de ceux qui sont appelés à déterminer la voie à suivre ou la trajectoire à parcourir.

Par ailleurs, si des progrès ont été observés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et de développement, le problème de fonds, tel que le démontre la littérature contemporaine, se situe au niveau de la qualité des institutions, notamment par la volonté de mettre en place des bonnes règles, la qualité et la pertinence des règles à observer ainsi que la volonté et la capacité à faire respecter ces règles. A la suite des travaux de North, Alesina, Acemoglu, Robinson, ..., il est de plus en plus mis en exergue l'aptitude avec laquelle les décideurs ou les gouvernements des pays devraient assurer le pilotage des affaires publiques et promouvoir le développement.

Le présent ouvrage, que nous propose MATATA PONYO Mapon, s'inscrit dans cette logique. Avec un style agréable à la lecture sur fond d'une analyse empirique rigoureuse, l'auteur donne une illustration riche des faits historiques par rapport à l'évolution de la situation socioéconomique désastreuse que la République démocratique du Congo (RDC) a connue durant la période indiquée (au début des années 1980 et à la fin des années 1990/début des années 2000). La raison principale évoquée était la déliquescence de l'Etat qui n'arrivait plus à assurer ses fonctions essentielles. En effet, la mauvaise gouvernance qui a

élu domicile en RDC, surtout à l'époque du Zaïre, a eu une incidence négative sur le fonctionnement de l'économie.

Ainsi, la non-observance des règles en matière de gestion efficiente des finances publiques a conduit le pays à une situation de déficit public quasi structurel dont la résorption se faisait presque exclusivement par un recours récurrent au financement monétaire de la Banque Centrale. De ce fait, l'accommodation de la politique monétaire à la politique budgétaire a été instituée et a largement contribué à la détérioration du cadre macroéconomique.

Par ailleurs, les conflits armés, qui ont secoué le pays pendant plusieurs années, ont affecté doublement la marche de l'économie congolaise. D'une part, ils ont contribué à l'affaiblissement des institutions et, d'autre part, ils ont contribué à l'arrêt des activités de production dans certaines parties du pays et à la baisse du taux d'investissement aussi bien privé que public. La baisse de l'indice de confiance des potentiels investisseurs était due entre autre à la situation politico-sécuritaire fragile du pays. Les effets d'éviction des dépenses militaires ou sécuritaires sur les secteurs sociaux de base et sur celui des infrastructures ont sinon limité du moins réduit le potentiel de croissance de l'économie. Ainsi, il était impérieux de mener des politiques publiques courageuses pour mettre un terme auxdits conflits et préparer l'armée et la police à jouer pleinement le rôle qui leur est dévolu. Aussi, MATATA PONYO Mapon l'indique-t-il si bien et en montre l'incidence sur l'économie.

Et comme une innovation apportée à cet effet, l'auteur propose un indice mesurant la qualité des institutions publiques de la République démocratique du Congo que d'aucuns pourraient qualifier d'« indice MATATA ». Ce dernier se fonde essentiellement sur huit éléments qui permettent de rendre compte de la qualité des institutions et de leur mode de gouvernance. Il s'agit notamment de la stabilité institutionnelle, du risque-pays, de la puissance de l'Etat, de la capacité de l'Etat à offrir les biens publics, de l'efficacité de l'administration fiscale, de la qualité des politiques macroéconomiques, de la protection des droits de propriété et de la confiance dans le système financier national. Sans doute, l'indice MATATA

pourrait servir pour d'autres études et même être pris en charge dans le système statistique officiel du pays pour permettre au gouvernement congolais de suivre ses performances au plan de la réforme des institutions. Il est également utile de souligner que MATATA PONYO Mapon ouvre la voie à de nouvelles pistes de réflexion du fait qu'il indique – à partir de son analyse empirique – le sens de la causalité [au sens de Granger] respectivement entre la croissance économique et les institutions, l'investissement et les institutions, et le capital humain et les institutions.

Pour ma part, je recommande vivement la lecture de cet ouvrage à toutes les personnes qui souhaiteraient bien comprendre dans quelle mesure les faiblesses institutionnelles sont susceptibles d'expliquer les contre-performances économiques, en se basant sur l'expérience de la République démocratique du Congo. Cet ouvrage montre également que les réformes institutionnelles devraient continuer à occuper une place de choix dans les politiques que le gouvernement est en train de mettre en œuvre pour rompre d'avec les expériences du passé, et préparer ainsi le pays à un décollage continu et soutenu.

**Prof. Omer TSHIUNZA Mbiye**



# Avant-propos

Ce livre est le prolongement de la réflexion menée dans le cadre aussi bien de la leçon académique exposée lors de l'obtention de mon titre de Docteur HONORIS CAUSA que de mon mémoire DEA (Diplôme d'études approfondies). Il sanctionne le couronnement de mes recherches sur le rôle de l'Etat ou des institutions dans le développement économique. Sa rédaction répond aux préoccupations qui ont retenu mon attention en tant qu'économiste, chercheur et homme d'action.

En effet, mon attention a longtemps été retenue par le retard économique que connaissent certains pays en développement, notamment la République Démocratique du Congo (RDC) par rapport aux pays développés (ou industrialisés) alors que les expériences vécues par ces derniers auraient dû normalement leur servir de référence dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques ou programmes de développement. Je me suis ainsi proposé de discuter de la place des institutions étatiques dans la marche de l'économie congolaise.

Mon propos – dans ce livre – est de rendre compte du rôle joué par les institutions dans la dynamique de l'économie de la RDC, de 1980 à 2014/2015. Si la croissance économique se nourrit essentiellement du capital humain, physique et technologique, il est important de s'assurer que le pays ou la société soit à même de les fournir dans les meilleures conditions. Cela m'a amené à analyser la dynamique de l'économie congolaise et à la mettre en parallèle avec la situation politico-institutionnelle et même sécuritaire du pays. De même, il m'a semblé important d'interroger les modes de gestion publique afin de mettre en évidence les vrais facteurs qui sont à la base des contre-performances de l'économie congolaise de 1980 à 2001, et de la reprise amorcée depuis 2002 ainsi que de la consolidation des progrès, à partir de 2010.

Le mémoire dont ce livre tire sa source, a été rédigé sous la direction du Professeur François Kabuya Kalala. En effet, ce dernier m'a fait profiter de son savoir et de sa rigueur et a suivi

avec autant d'attention que d'intérêt la rédaction de cette dissertation. Aussi, ses observations pertinentes et ses conseils avisés m'ont-ils été d'un grand concours. Puissent donc les différents professeurs qui ont participé au jury de soutenance de mon mémoire d'études approfondies trouver ici l'expression de ma reconnaissance pour leurs avis et leurs remarques qui m'ont permis d'enrichir mon mémoire et de produire ce livre.

Je tiens, enfin, à exprimer toute ma sollicitude à l'endroit de mes collègues de promotion avec qui nous avons eu à partager des moments intenses de discussions autour des différents cours suivis ensemble ainsi que travaux pratiques réalisés en équipe. Que toutes les personnes qui m'ont prêté main forte dans la collecte des données et dans la mise en forme du texte trouvent ici l'expression de ma reconnaissance.

**MATATA PONYO Mapon**

# Liste des abréviations

- AD : Administrateur
- ADF : Administrateur directeur financier
- ADG : Administrateur délégué général
- ADGA : Administrateur délégué général adjoint
- ADT : Administrateur directeur technique
- AFDL : Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
- ANI : Agence nationale d'investigation
- AP : Administration publique
- BAD : Banque africaine de développement
- BCC : Banque centrale du Congo
- BCECO : Bureau central de coordination
- BSRS : Brigade spéciale de recherche et de surveillance
- CADER : Brigades disciplinaires du corps des activistes pour la défense de la révolution
- C/C : Commissaire aux comptes
- CAP : Cadre d'assistance pays
- CIAT : Comité international d'accompagnement de la transition
- LAC : Lignes aériennes congolaises
- CNS : Conférence nationale souveraine
- CSP : Conseil supérieur du portefeuille
- COPIREP : Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques
- CPCAI : Comité de pilotage pour l'assainissement du climat des affaires
- CTR : Comité technique de suivi des réformes
- DGDA : Direction générale des douanes et accises
- DGI : Direction générale des impôts
- DGRAD : Direction générale des recettes administratives et domaniales
- DSP : Division spéciale de la garde présidentielle

- DTS : Droits de tirages spéciaux
- ENA : Ecole nationale d'administration
- ETD : Entité territoriale décentralisée
- FMI : Fonds monétaire international
- FARDC : Forces armées de la RDC
- FAS : Forces d'action spéciale
- GACI : Garde civile
- GMM : Méthode des moments généralisés
- HCR-PT : Haut conseil de la République-Parlement de transition
- IGF : Inspection générale des finances
- IRDC : International rescue committee
- JMPR : Jeunesse du MPR
- KDI : Korean Development Institute
- MLC : Mouvement de libération du Congo
- MPR : Mouvement populaire de la révolution
- NEI : Nouvelle économie institutionnelle
- OBMA : Office des biens mal acquis
- ONU : Organisation des Nations-Unies
- ONG : Organisations non-gouvernementales
- PALU : Parti lumumbiste unifié
- PED : Pays en développement
- PCA : Président du conseil d'administration
- PIB : Produit intérieur brut
- PNC : Police nationale congolaise
- PPP : Partenariat public – privé
- PPRD : Parti du peuple pour la reconstruction et le développement
- PNUD : Programme des Nations-Unies pour le développement
- RCD : Rassemblement congolais pour la démocratie
- RDC : République démocratique du Congo
- Régideso : Régie de distribution des eaux
- RVA : Régie des voies aériennes
- SCTP : Société congolaise des transports et des ports
- SARM : Service d'action et de renseignements militaires

- SNIP : Service national d'intelligence et de protection
- SNCC : Société nationale des chemins de fer du Congo
- SNEL : Société nationale d'électricité
- UDPS : Union pour la démocratie et le progrès social
- UNESCO : Organisation des Nations-Unies pour l'éducation
- USD : Dollar américain



# Introduction

Après s'être confrontés à la nécessité de l'intervention de l'Etat, les économistes ont longuement discuté des modalités de l'interventionnisme. Pendant que certains, à la suite de Keynes, pensaient qu'il fallait utiliser la politique budgétaire pour réguler l'activité économique et relancer la croissance, d'autres, suivant Friedman, ont plutôt soutenu qu'il fallait utiliser la politique monétaire. Au-delà de cette opposition de vues, un consensus est né sur la nécessité de combiner les différents instruments de la politique économique et d'en faire un bon dosage, selon le type de problème à résoudre, pour obtenir des résultats escomptés.

Pour leur part, les théories de la croissance endogène [développées par Romer (1986, 1990), Lucas (1988), Barro (1990), ...] ont confirmé la nécessité de faire intervenir l'Etat dans le déroulement de la croissance économique. En montrant que la protection des droits de propriété, la primauté du droit et les dépenses en capital de l'Etat sont des facteurs importants pour la croissance économique, les modèles de croissance endogène ont donné de nouveaux fondements théoriques à l'intervention de l'Etat dans l'économie.

Compte tenu des effets disparates des politiques de développement menées dans différents pays ainsi que des écarts internationaux de niveau de vie, certains analystes estiment, à la suite de North (1990), que le succès de la mise en œuvre des politiques publiques dépendrait du contexte même de leur mise en exécution en particulier de la qualité des institutions (politiques et économiques) qui en ont la charge. Nombreux sont ceux qui soutiennent que le type de gouvernance affiché par les décideurs politiques ou les animateurs des institutions serait un déterminant des progrès économiques [Barro (1996), Clague et al. (1996), Alesina – Perotti (1996), Rodrik (1999),...].

Ainsi, si la mise en œuvre des politiques publiques ne donne pas lieu à de bons résultats, l'on peut se demander si ces politiques ont été bien conçues et bien exécutées. On peut également se demander si ce ne sont pas les institutions chargées de leur mise en œuvre qui posent problème. Si c'est cette dernière

hypothèse qui se vérifie, il y aurait nécessité de procéder à des réformes institutionnelles profondes pour donner à l'économie un nouveau visage et aux décideurs politiques les vrais moyens de leurs actions pour en garantir l'efficacité.

D'après Acemoglu (2003), certaines sociétés sont dotées de bonnes institutions qui encouragent l'investissement dans l'équipement, le capital humain et les technologies performantes et, en conséquence, elles prospèrent d'un point de vue économique. En effet, de bonnes institutions garantissent le respect des droits de propriété à une grande partie de la population et incitent une large palette d'individus à investir et à participer à la vie économique. En limitant l'action des élites, des politiciens et des groupes puissants, les institutions les empêchent de s'approprier les revenus ou les investissements d'autrui ou de fausser les règles de jeu. Enfin, en promouvant l'égalité des chances pour de vastes pans de la société, elles encouragent l'investissement, notamment dans le capital humain, et la participation à la production.

Selon Edison (2003), la qualité des institutions influe de manière significative non seulement sur le revenu, mais aussi sur la croissance et sa stabilité. Ainsi, plus grande est la qualité des institutions, moins instable sera la croissance économique. De manière générale, le lien entre les institutions et l'action des pouvoirs publics semble indiquer qu'une action avisée doit être appuyée par de bonnes institutions, tandis que des institutions défaillantes réduisent peut-être les chances qu'une politique avisée soit adoptée, ou compromettent peut-être son efficacité sur les résultats économiques.

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo (RDC), elle a, au cours des décennies 1980 et 1990, mis en œuvre plusieurs programmes de stabilisation et de relance économique sans en obtenir gain de cause. La plupart des actions envisagées dans ce cadre n'ont pas donné lieu aux résultats escomptés alors que du point de vue de leur conception, ces différents plans et programmes n'étaient pas tous mal élaborés. Durant la décennie 1990, les indicateurs macroéconomiques du pays étaient tous au rouge : le PIB avait fortement reculé (avec un taux moyen annuel de 5 %) ; l'hyperinflation était au rendez-vous (avec une inflation moyenne de 665 % entre 1988 et 2001) ; la monnaie nationale

avait perdu la quasi-totalité de sa valeur et ne remplissait plus toutes ses fonctions. Ce qui a ainsi entraîné la dollarisation de l'économie.

Suivant Acemoglu – Jonhson – Robinson (2003), un tel état de choses tiendrait en grande partie à la faible qualité des institutions des pays qui ont mis sur pied un système de prédation basé sur la mauvaise gouvernance économique et politique ainsi que sur la violation des droits de l'homme. La conduite de la politique économique n'y a pas été souvent envisagée en tenant compte des attentes de la population, véritable détenteur du pouvoir. La recherche de la satisfaction de l'élite au pouvoir l'ayant emporté sur la recherche du bien-être collectif, entraînant en conséquence, des inégalités profondes, lesquelles ont été de nature à conduire à la contestation de l'autorité des préposés de l'Etat et à la révolte.

Les changements politiques intervenus dans le pays à partir de l'année 2001 ont donné lieu à une amélioration des fondamentaux de l'économie et à un retour à la croissance. Au fil des années, ces performances économiques se sont consolidées grâce aux différentes réformes et différentes politiques préconisées. Quoique très extravertie, l'économie congolaise a pu résister au choc provoqué par la crise économique-financière internationale de 2008-2009. En entraînant un resserrement des marchés mondiaux et une baisse assez importante des cours des matières premières, la crise avait porté un coup fatal au secteur minier, principal levier de la croissance économique du pays. Néanmoins, de 2010 à 2015, la situation économique de la RDC a été marquée par une forte croissance (avec un taux moyen d'environ 8 %), supérieure à la moyenne africaine, sur fond d'une faible inflation et d'un taux de change relativement stable.

Au regard du renversement de tendance observé en RDC à partir de 2001-2002, il y a lieu de se demander si les institutions n'ont pas joué sur les récents progrès économiques du pays. Compte tenu des avancées enregistrées au plan politico-sécuritaire (normalisation de la situation sécuritaire à l'Est du pays et résolution de la crise de légitimité des dirigeants, grâce à la tenue des élections en 2006 et 2011) et de l'importance des réformes mises en œuvre dans plusieurs domaines de la vie nationale, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle

l'amélioration de la qualité des institutions ou le mode de gouvernance des nouveaux dirigeants du pays aient porté des fruits.

Il sera donc question, dans cet ouvrage, de discuter du rôle des institutions ou de l'effet de leur qualité sur les résultats économiques de la RDC de 1980 à 2014. Mais pour bien se positionner dans le temps, nous avons jeté un regard sur la situation du pays avant l'année 1980. L'étude trouve son intérêt dans le fait que le pays a connu plusieurs chocs et changements politico-institutionnels du début des années 1990 à ce jour, et pendant cette même période, son économie est successivement passée d'une évolution en dents de scie (1980 – 1989) à une situation de dépression (1990 – 2001) avant d'aboutir à une situation de croissance soutenue (2002 – 2015). Cette étude nous permettra également de discuter de la pertinence des réformes politico-institutionnelles récemment envisagées par le gouvernement de la république ainsi que de leurs impacts sur les résultats économiques du pays. Dans cette perspective, le livre comporte quatre parties dont les contenus se présentent comme suit.

**Dans la première partie**, il sera question de fixer les vues sur la relation qui existe entre les institutions et le progrès économique. Une revue de la littérature renseignant aussi bien sur les avis théoriques en la matière que sur les conclusions de certains travaux empiriques sera présentée (chapitre 1). Grâce à cette revue de la littérature, nous fixerons les contours de notre recherche en précisant en premier lieu le problème de fonds, puis en déterminant en second lieu les objectifs poursuivis, et enfin en formulant les hypothèses cadrant avec l'objet de recherche (chapitre 2). Aussi, nous donnerons des indications sur la méthodologie retenue pour mener notre réflexion (chapitre 3). Enfin, nous vérifierons, de manière empirique, la relation existant entre la qualité des institutions et le développement économique en RDC (chapitre 4). Cette démarche comportera deux étapes consistant respectivement en la présentation du modèle économétrique envisagé ; puis en l'estimation dudit modèle, en la vérification des hypothèses avancées et en l'énonciation des recommandations pertinentes qui en découlent.

**La deuxième partie** procède à l'évaluation de l'État en RDC. Cette évaluation s'articulera essentiellement autour de quatre principaux axes de réflexion, à savoir : Autorité et Société (chapitre 1); Provision de la Sécurité matérielle (chapitre 2) ; Sécurité et Justice (chapitre 3) ; et Contrôle de Gestion publique (chapitre 4). L'examen approfondi de ces points permettra dès lors de répondre à la question fondamentale de notre étude, à savoir, la RDC est-elle dotée des institutions fortes, c'est-à-dire celles qui sont favorables au développement ? Ou, au contraire elle est pourvue des institutions faibles qui ne peuvent que freiner le progrès et maintenir le pays dans le cercle vicieux de la pauvreté ?

**Dans la troisième et dernière partie**, il sera question d'examiner les conditions à créer sinon les préalables à observer pour assurer la refondation de l'État et le renforcement de son efficacité dans le pays. Cette tâche s'articulera autour de trois aspects suivants : Réformes des Institutions publiques (chapitre 1) ; Réformes des organes économiques (chapitre 2) ; et Réexamen de la Coopération bilatérale et multilatérale (chapitre 3).

