



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

20129

**REPUBLIQUE DU ZAIRE**

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL**

**IDENTIFICATION ET PREPARATION DE  
STRATEGIES ET DE PLANS D'ACTION DES  
FILIERES INDUSTRIELLES PRIORITAIRES**

**PROGRAMMES D'ACCOMPAGNEMENT**

**POLITIQUES ECONOMIQUES D'INCITATION**

**PROJET  
DP/ZAI/86/008**



**INTER G**

**JANVIER 1992**

## SOMMAIRE

	<u>PAGES</u>
<u>RESUME</u>	1
1 - FISCALITE	2
2 - POLITIQUE TARIFAIRE ET DOUANIERE	3
3 - POLITIQUE MONETAIRE ET DE CHANGE	3
4 - DIVERS ELEMENTS DE POLITIQUE COMMERCIALE	5
<u>INTRODUCTION</u>	6
<b>CHAPITRE I : CONTRAINTES POUR L'INDUSTRIE DES POLITIQUES ECONOMIQUES ACTUELLES</b>	8
1.1 - POLITIQUE MONETAIRE ET DE CHANGE	9
1.1.1. Lutte contre l'inflation	9
1.1.2. Politique de taux d'intérêt et de crédit	10
1.1.3. Unification des taux de change	12
1.1.4. Mobilisation de l'épargne nationale	12
1.2. POLITIQUE FISCALE ET DES FINANCES PUBLIQUES	13
1.2.1. Politique fiscale	13
1.2.2. Finances publiques	28
1.3. POLITIQUE TARIFAIRE ET DOUANIERE	32
1.4. DIVERS ELEMENTS DE POLITIQUE COMMERCIALE	33
<b>CHAPITRE II : LES POLITIQUES ECONOMIQUES D'INCITATION ET LE DEVELOPPEMENT DES FILIERES INDUSTRIELLES PRIORITAIRES</b>	34
2.1. INTRODUCTION	35
2.2. L'IMPACT DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT SUR LES FILIERES INDUSTRIELLES	36

	<u>PAGES</u>	
2.2.1.	Le contexte de mise en oeuvre des politiques	36
2.2.2.	Les programmes d'ajustement et leurs effets passés	40
2.2.3.	Les effets attendus des PAS sur les filières industrielles	43
2.3.	L'IMPACT DES POLITIQUES ECONOMIQUES SPECIFIQUES	49
2.3.1.	La politique cambiaire	49
2.3.2.	La politique commerciale tarifaire et douanière	51
2.3.3.	La politique budgétaire et fiscale	55
2.3.4.	La politique monétaire	56
2.3.5.	La politique des prix	58
2.3.6.	Les politiques structurelles	59
2.3.7.	Les politiques sectorielles spécifiques d'appui	60
2.4.	SYNTHESE - MESURES PRIORITAIRES	65
2.4.1.	Les principes	65
2.4.2.	Les instruments de politiques économiques prioritaires	69

**RESUME**

Les études des neuf filières ou secteurs d'appui prioritaires ont permis de collecter et d'intégrer à l'intérieur des stratégies de filières, les éléments de politiques économiques d'incitation issus des groupes stratégiques.

Le présent document constitue une synthèse de ces politiques économiques. Celles-ci peuvent se regrouper autour de quatre thèmes :

- politique fiscale et des finances publiques
- politique tarifaire et douanière
- politique monétaire et de change
- divers.

Suite aux difficultés économiques actuelles, le Zaïre entend appliquer une politique de stabilisation, politique qui a été prise en compte dans les mesures proposées.

#### 1 - FISCALITE ET FINANCES PUBLIQUES

Le système fiscal Zaïrois est caractérisé par :

- sa complexité (multiplicité des taxes et impôts, nombre très important des centres dotés du pouvoir de créer et recouvrer les taxes et impôts).
- son inefficience (on estime par exemple que 50% des importations échappent à l'OFIDA et que les recettes de la Direction Générale des Contributions ne représentent que 10 % des recettes potentielles). Ces éléments sont renforcés par la prédominance de l'informel.

Les principales requêtes émanant des industriels concernant la fiscalité consistent en une diminution de la pression fiscale. Cet objectif a priori opposé à celui de l'Etat pourrait s'avérer compatible si la DGC cherchait à augmenter ses ressources, non par augmentation des taux mais par l'élargissement de l'assiette en identifiant davantage de contribuables, notamment dans l'informel.

Les principales mesures proposées sont :

- le report au 25 du mois du versement de la CCA à l'intérieur.
- la communication au 31 Janvier des coefficients de réévaluation
- l'allègement du traitement fiscal de la plus value de réévaluation.
- la suppression de la contribution sur les intérêts d'emprunts extérieurs.
- le relèvement du minimum légal forfaitaire à charge des PME.
- le relèvement des impôts minimum et la révision du taux moratoire.

Si ces mesures (en dehors des deux dernières) sont appliquées il s'en suivra un allègement de la pression fiscale. Cependant, cet impact sera sûrement faible, négligeable devant les problèmes liés à la faiblesse de la demande solvable notamment, et surtout incompatible avec les contraintes de la DGC qui voit ses recettes s'amenuiser déjà par le seul jeu de l'inflation. De plus, il est à noter que ces politiques n'ont pas d'impacts majeurs spécifiques sur les filières.

## 2 - POLITIQUE TARIFAIRE ET DOUANIÈRE

La philosophie de la réforme douanière actuelle est la suppression de toutes exonérations.

En effet, les exonérations douanières entraînent un manque à gagner pour l'Etat, qui lui même engendre une expansion monétaire qui se traduit par l'inflation, et en fin de compte par une taxation du consommateur. Cette suppression de toute exonération est limitée par des pressions locales (notamment pour les biens alimentaires) elle aura un impact spécifique sur les filières suivantes :

- élevage : augmentation du prix de la viande capa, qui n'entraînera certainement pas une augmentation de la production locale eu égard aux difficultés d'acheminement.
- travail des grains et féculents : limitation de la concurrence des céréales importées, sachant que les céréales locales sont moins riches en protéines que le blé, et ne peuvent rentrer que difficilement dans la fabrication du pain. Il est à noter que la suppression des régimes d'exonération, pour ces filières, aura des effets semblables à l'unification des taux de change. Pour tenir compte des spécificités des secteurs agro-industriels, il est proposé de les faire bénéficier du régime des intrants indiscutables et d'alléger les contributions foncières.

Pour les autres filières dépendant fortement de l'extérieur par leurs consommations intermédiaires, cette suppression des régimes d'exonération constituera un coût supplémentaire qui pourra être allégé si l'assiette fiscale est élargie et si la Gécamines relance sa production.

## 3 - POLITIQUE MONÉTAIRE ET DE CHANGE

L'élément le plus important de cette rubrique est l'unification des taux de change.

Actuellement, l'écart entre taux de change officiel et parallèle atteint 80 % (juillet 1991). L'unification des taux de change si elle n'est pas demandée par les industriels des filières retenues est une mesure prioritaire pour le plan d'ajustement structurel.

Si l'écart observé se maintient, les produits pétroliers (qui rentrent officiellement) auront un prix particulièrement bas sur le marché zairois. Les limites de ce dumping résident dans la rareté même des devises.

A côté, les principaux exportateurs, (Gécamines) valorisent mal les devises qu'ils obtiennent en exportant. L'unification des taux de change pourrait dynamiser les filières exportatrices, par contre, elle alourdirait les charges des secteurs extravertis ne serait-ce que par l'augmentation du prix du pétrole. Cette mesure d'unification des taux de change si elle peut concourir au rétablissement des grands équilibres macro-économiques n'a aucune raison de relancer une quelconque des filières prioritaires. Par exemple, la filière BTP et matériaux de construction pour laquelle la consommation de produits pétroliers dans les consommations intermédiaires est

4

prépondérante , aura à subir en plus de la dégradation de la demande solvable, l'augmentation de ses coûts de production.

Les autres éléments concernent :

- l'unification des taux de changes officiel et parallèle.
- une prise en charge partielle par l'Etat du risque de change.
- un contrôle des rapatriements de devises.
- un contrôle des avoirs en devises des entreprises d'Etat.
- une rétrocession d'un pourcentage de devises sur exportation de produits nouveaux.
- une compensation des créances croisées.

Enfin, toute une batterie de mesures vise à favoriser une mobilisation de l'épargne :

- le relèvement des taux d'intérêts créditeurs du trésor.
- le relèvement des planchers de crédits pour les secteurs prioritaires.
- l'ajustement des coefficients de réserve.
- la recherche de taux d'intérêts positifs.
- le renforcement du fonds de garantie de l'OPEZ.
- le renforcement des ressources du FPI.
- la suppression de la CCA sur intérêts bancaires.

Les impacts de ces mesures sur les filières prioritaires ne sont pas spécifiques sauf pour les filières agro-industrielles (bois, élevage, travail des grains et féculents, corps gras, filière textile par l'intermédiaire de la sous filière coton). Ces filières nécessitent en effet des crédits de campagne et ont des délais de récupération très longs. Pour les autres filières, deux points sont à noter :

. alors que les industriels demandent un meilleur accès au crédit, les intermédiaires financiers se plaignent d'une demande non solvable de la part des acteurs économiques (ainsi certaines lignes de crédit ne sont pas complètement utilisées : IDA, ...)

. du fait de la forte inflation il est difficile de maintenir des taux d'intérêt positifs.

Les acteurs économiques proposent la création ou le renforcement de nombreux fonds (FPI, fonds de garantie de l'OPEZ, fonds de couverture du risque de change...).

L'efficacité de ces fonds est hypothétique, par contre, ils peuvent s'avérer coûteux pour l'économie.

En conclusion, une fois les actuels déficits publics contenus il sera possible de diriger le crédit non pas vers l'Etat, mais vers l'économie.

#### 4 - DIVERS ELEMENTS DE POLITIQUE COMMERCIALE

Enfin, un certain nombre de mesures spécifiques ont été proposées. Il s'agit de :

- l'insertion dans le prochain plan quinquénnal du secteur forestier.
- la création du fonds de reconstitution du Capital forestier.
- l'isolement de l'enveloppe de devises pour l'importation de produits pétroliers (atténuation des problèmes d'approvisionnement).
- la suppression de certaines dispositions réglementaires (autorisation d'exploitation du Wenge et de la forêt du Bas Zaïre, autorisation d'exportation de la viande, autorisation d'exportation entre régions).
- la simplification des procédures administratives.

**INTRODUCTION**

L'étude des neuf filières ou secteurs d'appui prioritaires a permis d'identifier les contraintes pour l'industrie qui résultent des politiques économiques actuelles. Dans une première partie seront rappelées ces contraintes en ce qui concerne la politique monétaire et de change, la politique fiscale et de finances publiques, la politique tarifaire et douanière. Même si les crédits à décaissement rapide de la Banque Mondiale ont cessé depuis 1990 (inclus) le ZAIRE entend appliquer les politiques de stabilisation communes aux Plans d'Ajustement Structurels à savoir :

- l'encadrement de l'exécution du budget de l'Etat.
- l'encadrement de l'offre et de la demande de devises
- la rationalisation de la gestion du secteur public et la facilitation de l'évolution du secteur privé.

Le discours du Premier Ministre du 30 Avril 1991 l'affirme : "une première priorité s'impose à nous tous (....) la stabilisation de la monnaie (...). La principale cause de la dépréciation monétaire (est) la mauvaise gestion des finances publiques".

Ainsi dans ce cas précis l'objectif est d'augmenter les recettes de l'Etat et de contenir ses dépenses. Les amendements aux politiques incitatives qui seront proposés dans la suite ne devront pas aller globalement à l'encontre de ces fins.

Les politiques incitatives seront présentées synthétiquement dans la dernière partie du document filière par filière. Enfin compte tenu de la rigueur de la conjoncture une hiérarchisation proposera les mesures essentielles ou non coûteuses à exécuter en premier lieu. Les sources de cette étude sont :

- les conclusions des Groupes Stratégiques (au nombre de 9)
- les résultats des concertations ANEZA GOUVERNEMENT
- la référence au Plan d'Ajustement Structurel et aux mesures de stabilisation de l'économie zaïroise arrêtées par le gouvernement.
- l'étude de la conjoncture économique zaïroise récente
- les enquêtes complémentaires effectuées dans le cadre de l'étude des politiques économiques d'accompagnement.

Le rapport aura la structure suivante :

1. Contraintes pour l'industrie des politiques économiques actuelles :
  - 1.1 Politique monétaire et de change
  - 1.2 Politique fiscale et des finances publiques
  - 1.3 Politique tarifaire et douanière
  - 1.4 Divers
2. Les politiques économiques d'incitation et le développement des filières industrielles prioritaires.

**CHAPITRE I****CONTRAINTES POUR L'INDUSTRIE DES  
POLITIQUES ECONOMIQUES ACTUELLES**

## 1.1 - POLITIQUE MONETAIRE ET DE CHANGE

La politique monétaire a pour principaux objectifs :

- la lutte contre l'inflation
- la fixation de taux d'intérêts incitatifs (au moins positifs)
- la fixation d'un taux de change officiel proche de la réalité, l'encadrement de l'offre et de la demande de devises
- la mobilisation de l'épargne nationale.

La politique en matière de finances publiques doit viser à réduire le déficit budgétaire. Dans le cas contraire, son financement est inflationniste : pour les quatre premiers mois 1991 sur un déficit de 394,7 milliards de Zaïres seulement 9,5 milliards de bons du Trésor ont servi au financement du déficit, le reste l'étant par le système bancaire. La Banque du ZAIRE dirige donc les créiteurs vers l'Etat, l'industrie en étant de fait privée.

Intéressons nous aux cinq points précités :

### 1.1.1 - Lutte contre l'inflation

#### 1.1.1.1 - Constat

Sur les quatre premiers mois de 1991, les prix ont augmenté de 117,2 % contre 15,6 % en 1990 et 30,0 % en 1989. Les principaux facteurs de cette accélération de l'inflation sont :

- l'expansion des liquidités intérieures provoquée par le recours accru de l'Etat au financement monétaire
- l'approvisionnement insuffisant en biens de production
- l'irrégularité d'approvisionnement des centres urbains
- les effets d'anticipation

Une étude de l'INS relative à la liaison indice des prix du mois/taux de change Z/\$ du mois montre que depuis le dernier trimestre 1990 une liaison instantanée entre taux de change et inflation a remplacé un retard de 2 mois (ou 1 mois) qui existait jusqu'alors. Des anticipations ont remplacé un simple ajustement a postériori. L'anticipation peut en elle-même être génératrice d'inflation.

Entre 1988 et 1989 le taux annuel d'inflation était passé de 94,2 % à 56,0 % principalement par la mise en oeuvre de politiques monétaires et budgétaires restrictives et d'interventions de la Banque Centrale pour approvisionner le marché des changes en devises, limitant ainsi une trop forte dépréciation du Zaïre Monnaie. Au premier semestre 90 l'inflation était modeste (25,6 %) ; pendant le dernier trimestre un dérapage a eu lieu (+ 264,9 % sur un an). Actuellement ce dérapage continue et s'amplifie même. Dans ces conditions le gouvernement a mis en place une batterie de mesures:

- stabilisation du taux de change par injection de devises
- surveillance des plans d'approvisionnement des principaux opérateurs économiques afin d'éviter les ruptures de stocks
- surveillance plus pointue en matière d'approvisionnement en carburant

- suppression de la réexportation de produits alimentaires et manufacturés vers les pays limitrophes
- assainissement des finances publiques

#### 1.1.1.2 - Impact sur les filières

Une grande partie des mesures précitées sont difficiles à mettre en oeuvre (la première par exemple eu égard au manque de devises). Les mesures visant à assurer les approvisionnements auront un effet directement bénéfique sur de nombreuses filières, en particulier la filière "BTP et matériaux de construction" et son sous-secteur cimentier qui souffre de ruptures de stocks en produits pétroliers. Les quatre filières agro-industrielles (bois, élevage, travail des grains et féculents, corps gras) pourront ainsi bénéficier d'un meilleur approvisionnement en intrants agricoles. Les deux autres filières prioritaires souffrent plutôt d'un manque de demande de solvable (pour le textile) et d'un équipement trop vétuste (pour la transformation des métaux).

Enfin, toutes les filières prioritaires et les deux secteurs d'appui assainiront leur gestion de trésorerie si les politiques anti-inflationnistes s'avèrent efficaces.

Les mesures d'assainissement des finances publiques (accroissement des recettes, contention des dépenses non productives, amélioration de l'allocation des ressources en faveur du budget d'investissement et des projets à contre partie) auront des effets directs sur les filières en ce qui concerne l'accroissement des recettes (cf. parties relatives aux politiques fiscales, tarifaires et douanières) ; pour le reste elles ne contribueront qu'à réduire le déficit et par là l'inflation ainsi qu'à orienter l'investissement vers la production.

#### 1.1.2 - Politique de taux d'intérêt et de crédit

##### 1.1.2.1 - Constat

Le crédit à l'économie reste très modeste notamment à cause de la part de plus en plus prépondérante que représente le crédit à l'Etat.

Les réformes proposées par la Banque Centrale portent sur les instruments suivants :

- déplafonnement des crédits
- réduction progressive des réserves obligatoires
- accroissement de l'émission de bons du Trésor
- resserrement du crédit à l'Etat
- recherche de taux d'intérêts positifs.

Il est remarquable aussi que de nombreuses lignes extérieures de crédit (IDA par exemple) sont sous-utilisées. Les banques commerciales restreignent le crédit non pas parce que la Banque du ZAIRE les limite par encadrement mais parce qu'elles doutent de la solvabilité des demandeurs.

Ainsi, déplafonnement du crédit, réduction des coefficients de réserve et même recherche de taux d'intérêts attractifs risquent de ne pas mobiliser

l'épargne ou relancer l'investissement, le véritable problème résidant dans la demande de crédit.

#### 1.1.2.2 - Impact sur les filières

Mis à part la filière "Textile", les filières prioritaires supportent des frais financiers modestes (moins de 6 % de la valeur ajoutée d'après l'analyse du T.E.I). Les entreprises n'auraient recours au crédit bancaire que rarement ou faiblement et préféreraient par exemple l'autofinancement. Pour les entreprises ayant leur maison mère en Europe (exemple filière "Textile" : SOTEXKI 60 % de capitaux étrangers, UTEXAFRICA 100 % étranger - Filère "Emballage" : SOZEMBALLÉ : SHELL et MOBIL-OIL), le financement par ce biais est sûrement plus courant. Finalement même si tous les industriels se plaignent du coût élevé du crédit (pourraient-ils se plaindre du contraire ?) et de son accès difficile, les politiques en matière de crédit citées plus haut, si elles sont appliquées, auront vraisemblablement peu d'impact sur les filières industrielles et n'entraîneront pas un bonus de crédit.

Il convient ici de s'intéresser plus particulièrement à une filière agro-industrielle "Corps gras" et au secteur cotonnier dont la dynamique influence directement la filière "Textile" (offre, demande de crédit).

Les seuls mécanismes de marché ne pourront pas maintenir un niveau de production suffisant d'huile de palme, les conséquences seront :

- un déficit huilier cher en devises
- un report de consommation sur les huiles artisanales mauvaises à la consommation (très acides par exemple : 10 % dépassent ainsi de 7 points le seuil acceptable).

L'effort entrepris dans le cadre du "Plan Palmier" doit être poursuivi. S'agissant d'investissements longs (un palmier ne donne que 5 à 6 ans après avoir été planté), une politique de crédits à taux préférentiels doit être engagée.

Quant au secteur coton, on constate l'insuffisance des crédits de campagne ainsi que les problèmes liés aux conditions d'octroi de ces crédits, aux montants de garantie, aux dates de mobilisation et aux taux d'intérêts.

Cette insuffisance des crédits de campagne empêche l'accroissement de la production nationale de coton et donc l'approvisionnement des industries textiles locales.

Dans la filière "Travail des grains" l'insuffisance des crédits de campagne a été également relevée.

### 1.1.3 - Unification des taux de change

#### 1.1.3.1 - Constat

L'écart entre taux de change officiel et parallèle a atteint vers Juin 1991 80 %. Cet écart engendre de grosses distorsions.

Les exportateurs valorisent mal leurs devises et ont intérêt à les cacher. Les importateurs ou les opérateurs traitant les devises ainsi collectées peuvent obtenir des marges de 80 % en revendant sur le marché parallèle les devises acquises au marché officiel. Cette situation devient une rente pour certains et donc certainement une perte pour l'économie en général.

#### 1.1.3.2 - Impact sur les filières

Toutes les filières consomment dans leurs intrants des produits pétroliers. Actuellement le prix du pétrole est basé sur le cours officiel du Zaïre et est donc anormalement bas. Les filières exportatrices (Bois) ou dépendant de filières exportatrices (Transformation des métaux et Gécamines) voient leurs chiffres d'affaires imputés de l'écart entre les deux taux de change. La filière "Travail des grains et féculents" et la filière "Elevage" subissent la concurrence du blé et de la viande capa ou des poulets réformés respectivement, concurrence due souvent à des politiques de dumping de la part des européens ou des américains mais que l'entrée au taux officiel renforce.

En période de rarefaction des devises (comme actuellement), les produits locaux retrouvent la faveur du consommateur ; c'est ainsi, qu'on a remarqué dernièrement un regain de consommation de farine de manioc.

En ce qui concerne le risque de change, le Fonds de Couverture du Risque de Change créé en Juillet 1987 n'est toujours pas entré en service. Ce Fonds ainsi que le Fonds de Garantie des Crédits aux PME (à créer) n'est pas sans risque. S'ils couvrent totalement le risque de change (ou l'insolvabilité dans le cas du Fonds de Garantie des Crédits PME), ils vont s'avérer très chers et par un phénomène d'antisélection vont attirer les projets ou PME à haut risque.

Ces institutions devront être financées par le budget de l'Etat, elles contribueront donc à l'accroissement du déficit monétaire, lui-même générateur - par son financement - d'inflation. La création de telles institutions rentre donc en conflit avec les objectifs primordiaux de lutte contre l'inflation et de contention des déficits budgétaires. L'absence actuelle de garantie effective contre le risque de change est sans doute un moindre mal. Cette garantie si elle se fait ne peut pas être générale mais ciblée sur une activité d'export choisie pour des raisons stratégiques et ce afin d'en limiter le coût. Une politique restrictive de couverture de risque de change pourrait par contre être compensée en partie par une attribution un peu plus large de devises au secteur industriel.

#### 1.1.4 - Mobilisation de l'Épargne Nationale

La part dans le PIB des dépôts à terme est passée entre 1975 et 1987 de 4 % à 1,5 %. La structure de la masse monétaire se caractérise par une prépondérance de la circulation fiduciaire hors banque. Ces deux points ne favorisent pas la mobilisation de l'épargne locale.

La faiblesse des taux d'intérêts créditeurs (compte tenu de l'inflation) explique en partie cet état de fait. Le renforcement du marché parallèle avec l'accroissement du différentiel entre les deux taux de change renforce encore ce point, seule la monnaie fiduciaire étant utilisée sur les marchés parallèles.

## 1.2 - POLITIQUE FISCALE ET DES FINANCES PUBLIQUES

### 1.2.1 - Politique fiscale

#### 1.2.1.1 - Diagnostic général

Le système fiscal zaïrois est caractérisé par plusieurs faiblesses qui expliquent pour une large part sa complexité, son obsolescence, son manque d'élasticité et l'insuffisance des ressources qu'il mobilise.

On précisera ci-après les traits principaux qui caractérisent ce système.

#### A) Historique

Le système fiscal zaïrois en vigueur date de l'époque coloniale et est fondé essentiellement sur la prédominance de la fiscalité indirecte qui frappe les importations, les produits miniers et agricoles à l'exportation.

Les revenus sont imposés par cédule sans qu'il y ait une surtaxe progressive sur les compléments des revenus non couverts par les cédules.

C'est un système suranné et les contribuables des professions libérales et s'adonnant aux activités agricoles et commerciales échappent à l'imposition d'une large part de leurs revenus.

La complexité et l'obsolescence du système fiscal zaïrois expliquent en partie l'inefficacité et le coût élevé de la collecte d'impôts avec des taux de recouvrement généralement faibles.

#### B) Fragmentation fiscale

Le système fiscal zaïrois s'est encore complexifié avec le développement d'une fiscalité périphérique aux niveaux central, régional et local en dehors de tout contrôle.

On observe une prolifération de taxes et redevances administratives au niveau central qui ne rapportent que très peu au budget de l'Etat (moins de 10 %) ; on observe parallèlement une soixantaine de taxes et redevances prélevées par les entreprises publiques.

Au niveau régional et local, la fiscalité périphérique devient plus sauvage, floue et même occulte. Chacune des entités décentralisées a sa propre fiscalité et son propre appareil de perception. On a pu dénombrer 70 taxes pour les régions, 150 pour les villes, 300 pour les zones rurales, 200 pour les zones urbaines et 250 pour les collectivités locales, soit près de 1000 types de taxes et redevances.

Ceci témoigne de l'effritement considérable de l'autorité fiscale ; le contribuable est livré, sans défense, aux agissements fiscaux de différents agents sans que nécessairement le produit en soit comptabilisé et affecté à des opérations d'intérêt public.

Cette fiscalité est très grave car elle frappe de manière imprévisible les forces vives de production et d'exportation.

#### C) Evasion et fraude fiscale

L'évasion fiscale est très répandue dans le système fiscal zaïrois. Cette évasion qui exploite les lacunes de la loi et les faiblesses du système touche à la fois les droits et taxes à l'entrée et les contributions.

On note également l'existence d'avantages exorbitants accordés par le Code des Investissements et les conventions, les exonérations des administrations pour leurs importations, des missions diplomatiques et autres qui globalement représente près de 45 % des importations. Le manque à gagner pour l'Etat durant les 4 dernières années figure en annexe I.

Dans de telles conditions, le système fiscal zaïrois ne peut pas devenir élastique et générer des ressources au même rythme, sinon à un rythme plus élevé que l'évolution de l'économie.

La plupart des entreprises ne respectent même pas leurs engagements en matière d'investissement et d'emploi malgré les avantages aux investissements qui leur sont octroyés.

Généralement on pense qu'au Zaïre, l'évasion fiscale a pris des proportions telles que l'exception, c'est-à-dire, l'exemption est devenue la règle et que la règle, c'est-à-dire l'obligation d'imposer est devenu l'exception.

Il y a bien entendu la fraude fiscale estimée à plus de 50 % des importations qui consiste en la dissimulation d'opérations ou activités lucratives réellement accomplies (absence de déclarations ou déclarations sous-évaluées ou fausse déclaration ou déclaration minorée) et la réalisation d'opérations fictives.

Cette évasion et cette fraude sont bien présentes dans toutes les administrations génératrices de recettes de l'Etat.

#### D) Conclusion

Le système fiscal zaïrois est caractérisé par :

- 1) La complexité : Ce système est extrêmement complexe d'abord par le fait de la multiplicité de taxes et impôts qui frappent le commerce, les revenus divers, les services et la propriété, et ensuite par le nombre illimité de centres dotés de pouvoir de créer et recouvrer les taxes et impôts.
- 2) L'effritement : La multiplicité de centres de décision donne naissance à un amoncellement et une fragmentation du système tout entier. La taxe au Zaïre est créée par n'importe qui, à n'importe quel moment et sur n'importe quelle assiette.

La perception peut avoir lieu n'importe où et les taxateurs si différents soient-ils, peuvent contester la perception des autres et imposer les sanctions appropriées.

- 3) L'incontrôlabilité : La multiplicité des taxes et centres de décision ne peut que conduire à l'incapacité administrative d'encadrement et de contrôle.
- 4) L'inefficience : Malgré la multiplicité des taxes et impôts, le système ne produit pas assez de recettes et reste très inélastique : près de 50 % des importations échappent à l'OFIDA, les recettes de la Direction Générale des Contributions ne représentent qu'environ 10 % des recettes potentielles et les entités administratives décentralisées ne réalisent qu'environ 40 % de leurs prévisions.
- 5) La corruption : Les arrangements avec les agents du fisc font légende. Les détournements de tous genres et à divers niveaux sont monnaie courante.
- 6) La complaisance : Le système ne frappe pas les cadres de la haute hiérarchie connus au Zaïre sous la dénomination des "Intouchables" et exonère trop d'organismes nationaux et internationaux.
- 7) La prédominance de l'informel : C'est une conséquence à la fois de la complexité et de la conception punitive de la taxe.  
La prédominance de l'informel est en outre favorisée par le caractère parfois diffus de la répartition du pouvoir fiscal et souvent des abus que les détenteurs de ce pouvoir, trop nombreux, se permettent de commettre sans crainte d'être sanctionnés.

#### 1.2.1.2 - Le Secteur industriel et le système d'incitation au ZAIRE

##### A) Problématique

Le schéma d'industrialisation du Zaïre révèle trois caractéristiques de l'industrie zaïroise, à savoir :

- son extraversion
- sa polarisation
- sa désarticulation.

Ce secteur est caractérisé par :

- une prédominance de la production des biens de consommation
- une prédominance du secteur privé à capitaux étrangers
- une forte dépendance à l'égard des importations tant des biens de consommation intermédiaires que d'équipements.

Le potentiel d'exportation des produits industriels est très faible et en constante régression. L'utilisation de la capacité installée se situe parfois en deçà de 30 %.

Certaines exportations classées sous la rubrique des produits de l'agro-industrie sont essentiellement à l'état primaire avec une valeur ajoutée limitée à une simple manutention ou reconditionnement.

L'analyse de la part de la production manufacturière dans le P.I.B. (cf. Rapport de la Banque du Zaïre 1990) montre que le Zaïre connaît actuellement un processus de désindustrialisation, conséquence des déséquilibres macro-économiques apparaissent au niveau de :

- 1) la structure de production
- 2) la structure de consommation
- 3) la structure décisionnelle
- 4) la structure des relations économiques extérieures
- 5) la structure des compétitivités.

La reprise des performances du secteur industriel dépendra de l'augmentation de la demande et de l'amélioration du contexte socio-économique mais aussi du système d'incitation dont l'industrie bénéficiera de la part des autorités gouvernementales.

Ce système doit tendre à améliorer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises privées sur lesquelles s'est fondée l'option de libéralisme économique prise par le Gouvernement du Zaïre et le rôle qu'il doit jouer dans le développement du Pays.

Quel est alors le système d'incitation en vigueur au Zaïre ?

#### B) Le système d'incitation en vigueur au ZAIRE

##### a) Evolution

La fiscalité a toujours été considérée comme l'un des instruments les plus importants du système d'incitation aux investissements.

A l'époque coloniale par exemple la liberté totale était laissée aux sociétés par actions de disposer de leurs bénéfices ; de même elles étaient exonérées de l'imposition à la taxe professionnelle de leurs bénéfices pour stimuler les investissements privés et l'apport de capitaux nouveaux.

Certaines autres mesures telles que la réduction de la taxe mobilière et l'exemption des réserves investies, la non imposition des plus-values réalisées sur certains éléments d'actifs, l'amortissement accéléré, étaient globalement de nature à inciter aux investissements.

Au lendemain de son accession à l'Indépendance, le ZAIRE, connût des désordres et des troubles de toutes sortes dont les effets se sont fait sentir particulièrement sur les plans monétaire et financier. On observe notamment la fermeture de plusieurs entreprises importantes avec comme conséquence directe la récession économique et la croissance effrénée des dépenses publiques.

En 1963, une loi fiscale fut votée caractérisée par une augmentation générale des taux et le maintien des principaux stimulants aux investissements prévus par le régime antérieur.

Toutes les autres lois qui ont suivi n'ont eu qu'un seul objectif principal, accroître les recettes de l'Etat.

Ce qui fait qu'actuellement les mesures devant inciter l'industrie restent fragmentaires, non coordonnées et sans objectifs précis. Des entraves de toutes sortes à l'activité industrielle et surtout à la production pour l'exportation et la consommation domestique se sont multipliées.

b) Le programme d'ajustement structurel et le système d'incitation aux investissements

Le P.A.S. fait du système d'incitation un des éléments essentiels d'une nouvelle stratégie de résorption des déséquilibres nécessaire et préalable à l'amorce d'un véritable processus de croissance et de développement.

L'ossature des mesures de politique économique retenues dans le programme s'articule autour de trois axes principaux à savoir :

- les réformes fiscale et tarifaire
- les mesures monétaires et financières
- la réforme du secteur public.

Au niveau des réformes fiscale et tarifaire, certaines mesures sont déjà d'application telles que :

- 1) le nouveau tarif qui doit favoriser les industries exportatrices et leur assurer une protection effective par rapport aux importations. Sur ce dernier point, les résultats ont jusqu'ici été limités. On observe en effet un surenchérissement des importations alors que les exportations baissent : l'environnement économique actuel y est pour beaucoup.
- 2) l'instauration du système de l'amortissement dégressif des matériels et équipements
- 3) la réévaluation des immobilisations corporelles et incorporelles sans que la plus-value n'ait une quelconque influence sur le résultat imposable.
- 4) la suppression de la CCA sur les intrants dits "indiscutables" (c'est-à-dire non produits au Zaïre) et l'admission au régime d'exonération d'autres intrants sous l'autorisation expresse du Ministre. Cette mesure fait l'objet d'une critique auprès des opérateurs économiques qui réclament la suppression de la CCA sur tous les intrants.

Ces premières mesures dans le cadre du P.A.S. font suite à une étude sur les incitations financières financée par la Banque Mondiale au niveau du Ministère du Plan.

Cette étude a souligné que le système d'incitation avait les objectifs majeurs suivants :

- l'amélioration de la compétitivité des activités industrielles en général avec un accent sur les industries d'import-substitution
- la promotion des exportations des produits ouverts ou semi-ouverts pour les entreprises qui disposent de ce potentiel
- l'incitation aux nouveaux capitaux nationaux ou étrangers à venir investir au Zaïre

- la création d'une structure fondamentale de suivi des mesures dans le cadre de l'incitation
- l'encouragement à l'utilisation des matières premières et des ressources humaines locales
- l'amélioration de la structure des prix de revient de l'industrie locale.

Pour atteindre ces objectifs, le système d'incitation préconise une batterie de mesures regroupées en cinq catégories d'instrument de base à savoir :

- 1) Les instruments fiscaux pour lesquels l'incitation consiste à manipuler l'un ou l'autre des éléments constitutifs de cet ensemble pour amener le secteur visé soit à produire davantage, soit à intensifier l'utilisation des ressources locales, soit encore à exporter davantage.
- 2) Les instruments non fiscaux qui doivent améliorer les performances de l'environnement du secteur industriel. Ce sont des mesures d'encadrement des secteurs des transports et des communications, des mesures monétaires et financières et les mesures destinées à faciliter et alléger les procédures administratives.
- 3) Les instruments de la parafiscalité qui pèse lourd sur la structure des prix de revient des entreprises au Zaïre. Il est indispensable de prendre des mesures pour stopper ou limiter les pratiques disparates et parfois illégales que l'on observe dans l'application de la parafiscalité.
- 4) Les instruments des contributions directes qui visent à l'incitation à l'investissement et tentent de trouver des réaménagements dans l'imposition des réserves, des provisions, des revenus professionnels, des profits divers et à promouvoir un système d'amortissement incitatif.
- 5) Les instruments liés au Code des Investissements : Ce code a la caractéristique d'être l'un des plus généreux au monde. Certaines dispositions de ce code devront être revues afin de le rendre plus efficient tant pour l'Etat que pour le secteur industriel zaïrois.

On rappellera que le Code des Investissements repose sur trois hypothèses :

- il est possible de retenir le capital étranger en créant des conditions de rentabilité satisfaisantes
- il est plus économique pour l'Etat d'encourager les investissements privés que de financer lui-même ces investissements
- l'amélioration du rendement des investissements dans une branche suffit pour y attirer les capitaux étrangers.

Au vu des investissements réalisés depuis la mise en place du Code des Investissements, il semble que celui-ci n'ait pas mis en place suffisamment d'incitations sectorielles, d'incitations pour les PME, d'incitations régionales et en général d'incitations pour les investissements nationaux. En revanche, le Code favorise trop la rotation rapide du capital.

Seul le régime conventionnel favorise les projets à rentabilité lointaine. Mais celui-ci nécessite des investissements de grande envergure et n'est que très rarement utilisé.

Il convient également de remarquer que le bilan flux et reflux des capitaux n'est que très faiblement positif pour le Zaïre. En effet la tendance générale des investisseurs étrangers à rapatrier rapidement leurs capitaux s'est vérifiée au Zaïre, et en même temps que le capital, les investisseurs rapatrient les intérêts et les revenus de ces capitaux. Mais il ne faut cependant pas négliger que ce fait est favorisé par l'instabilité du pays.

On remarquera aussi que la plupart des projets, tant publics que privés ont eu tendance à promouvoir un développement inégal au profit principalement du Bas-Zaïre, de Kinshasa et de Lubumbashi, le monde rural étant pratiquement oublié.

On peut également signaler que le code a favorisé les branches de l'économie qui intéressent les investisseurs et pas forcément celles qui ont un rôle stratégique dans le développement du pays.

On soulignera que la situation actuelle dans le domaine de l'incitation est très complexe et que les mesures se prennent à tout moment et à tous les niveaux, les unes complètent tandis que les autres contredisent celles déjà prises.

La multiplicité des études et la diversité de leur conclusion semble être à la base de cette situation confuse. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle l'ANEZA s'insurge contre l'administration fiscale en la qualifiant de "Terrorisme fiscal".

Néanmoins, comme nous le verrons plus loin, les mesures préconisées par les concertations ANEZA - GOUVERNEMENT cadrent avec l'étude signalée ci-dessus qui du reste constitue une pierre angulaire à partir de laquelle d'autres mesures sont prises.

Cependant la canalisation de toutes les études sur les mesures d'incitation au secteur industriel dans le cadre de la réforme fiscale et parafiscale en cours éviterait la diversité de conclusions parfois confuses. Les mesures d'incitation devraient par ailleurs s'analyser dans le cadre macro-économique global afin d'éviter le manque à gagner pour l'Etat.

Le contenu de la Réforme répond d'ailleurs à toutes les préoccupations ressenties dans l'analyse du système fiscal zaïrois. Cette Réforme a deux objectifs fondamentaux, à savoir :

- 1 - une meilleure mobilisation des ressources publiques
- 2 - une meilleure incitation aux activités d'investissement de production et d'exportation.

Le projet de réforme fiscale poursuit ces objectifs à travers les axes suivants :

- la simplification et la modernisation du Régime fiscal
- l'accroissement de l'élasticité du système fiscal
- l'élargissement de l'assiette fiscale
- l'amélioration de l'efficacité de l'Administration fiscale
- l'encouragement aux activités d'investissement, de production et d'exportation

La Réforme fiscale veut en particulier taxer le secteur informel qui échappe à l'impôt : il apparaît en effet difficile de taxer davantage les grosses entreprises.

### 1.2.1.3 - Concertation ANEZA-GOUVERNEMENT

#### A) Recommandations

Devant une crise économique toujours persistante et les échecs constatés des diverses tentatives initiées pour enrayer la crise, des journées de concertation ont été organisées par l'ANEZA et le Gouvernement (Novembre 1990) en vue de proposer des remèdes efficaces.

Il est à remarquer que jusqu'ici :

- les mesures mises en place n'ont pas réussi à attirer les investissements ni accroître la production et améliorer le pouvoir d'achat
- les objectifs partiels sont incohérents et privilégient la réalisation des recettes de l'Etat
- il persiste un décalage entre les assurances du discours officiel et le comportement quotidien hostile des agents du fisc sur le terrain.

C'est pour corriger toutes ces incohérences que les journées de Concertation ANEZA-GOUVERNEMENT ont fait des recommandations de nature à revenir aux grands équilibres macro-économiques.

Ces recommandations ont trait à l'environnement financier et monétaire, à l'environnement fiscal, institutionnel, aux infrastructures d'appui, au partenariat social, aux PME et aux artisans.

S'agissant plus particulièrement des recommandations relatives à la fiscalité et la parafiscalité, quinze résolutions avaient été enregistrées, à savoir :

1. L'élaboration d'une loi douanière adaptées aux réalités actuelles et d'un code unique réformé des impôts et taxes assimilées
2. L'incitation aux investissements
3. L'octroi d'un traitement fiscal privilégié en faveur de l'agro-industrie
4. L'exemption du paiement de la taxe sur autorisation présidentielle en faveur du secteur productif
5. La réservation d'un traitement fiscal égal en matière de C.C.A.
6. L'instauration d'une franchise sélective des droits d'entrée pour les produits pharmaceutiques qui n'ont pas de substituts locaux
7. L'indexation du barème fiscal des consommations
8. Le report de la date de versement de l'acompte de 50 % de la C.C.A.

9. La fixation au 31 Janvier de la date de communication aux opérateurs économiques des coefficients de réévaluation
10. L'allègement du traitement fiscal de la plus-value de réévaluation et des amortissements complémentaires
11. L'allègement de la contribution mobilière sur les intérêts dûs sur le remboursement des emprunts extérieurs
12. La création de l'ordre des réviseurs et experts comptables
13. L'exhortation au civisme fiscal
14. La suppression de la C.C.A. sur les intérêts bancaires
15. La défiscalisation de la sous-traitance en vue de favoriser les P.M.E.

Sur l'ensemble des quinze résolutions, trois ont connu un début d'exécution à savoir :

1. l'élaboration d'une loi douanière adaptée aux réalités actuelles. (La loi est appliquée pour l'instant hors "avenants agricoles")
2. la fixation au 31 janvier de la date de communication des coefficients de réévaluation
3. la réduction de 50 % de taux de la C.C.A. sur les intérêts bancaires.

#### B) Portée des recommandations

##### a) C.C.A. sur les intérêts bancaires

Cette contribution effectue un prélèvement sur les ressources à investir, renchérit le crédit et est de nature à décourager les investisseurs.

Cette constatation est confirmée dans une étude menée dans le cadre de la Réforme fiscale et parafiscale en cours. Cette étude conclut à la nécessité de sa réduction.

Ainsi pour inciter davantage le secteur productif, cette C.C.A. qui est passée de 18 % à 9 % devrait être supprimée dans l'avenir, car elle constitue un poids non négligeable pour les secteurs emprunteurs.

En 1990, la C.C.A. sur les intérêts bancaires représentait près de 7 % de la C.C.A. sur les services, soit environ 3,5 milliards.

Dans les prévisions 1991, en appliquant 7 % sur les 129 milliards prévus sur la C.C.A. sur les prestations de services, la C.C.A. des intérêts bancaires apporterait 9 milliards de zaires au taux de 18 %.

Sa réduction de 18 % à 9 % amènerait le niveau de recette à 4,5 milliards, ce qui représente 0,6 % de l'ensemble des recettes budgétaires des contributions.

Dans l'immédiat, on peut supprimer cette taxe sur les agro-industries, compte tenu des difficultés de ce secteur.

b) Le droit proportionnel sur augmentation de capital

Le droit proportionnel à percevoir porte sur les actions d'enregistrement :

- des sociétés (constitution)
- des augmentations de capital
- des prorogations des sociétés.

Pour répondre à certains impératifs économiques du moment, l'Etat décide parfois la majoration de certains taux de ce qui lui est dû.

C'est dans le souci de la maximisation des ressources publiques qu'il a majoré le taux de droit proportionnel de 1,2 % à 3,6 % en 1966 et à 10 % en 1987.

Mais une société qui voudrait s'installer ne peut pas perdre 10 % de son capital initial avant toute activité productrice.

De même l'augmentation de capital par incorporation des réserves serait encore aberrant s'il fallait payer 10 % des droits proportionnels sur les bénéfices qui viennent d'être imposés à 50 %. Cela ne peut nullement inciter une société à investir.

Le droit proportionnel perçu à la constitution des sociétés est d'environ 19 milliards en 1989, et devrait être de 75 milliards en 1991 : on mesure l'augmentation projetée.

C'est pourquoi il est nécessaire de réduire ce droit de 10 % à 1 % en vue d'encourager les investissements sous forme de sociétés à capitaux privés.

Cette mesure répondra aux vœux de l'ANEZA qui demande que le manque d'incorporation de la plus-value au capital lors d'une éventuelle opération d'augmentation de celui-ci soit accepté sans perception de droit proportionnel.

c) Capacité d'autofinancement

Devant les difficultés des capitaux pour investir dans le secteur productif et compte tenu de l'incapacité du système bancaire zairois pour augmenter les montants des crédits en fonction des besoins des entreprises, il s'avère nécessaire que les entreprises puissent augmenter leur capacité d'autofinancement.

C'est pourquoi la recommandation de l'ANEZA en ce qui concerne la déductibilité fiscale des amortissements réévalués est de nature à encourager l'investissement. Il serait nécessaire d'appliquer un taux d'imposition très faible aux amortissements réévalués pour que l'Etat ne soit pas dépourvu de toutes les recettes correspondantes.

Cependant le Gouvernement devra autoriser le calcul de la plus-value réalisée lors de la vente d'un actif par rapport à la valeur réévaluée afin de préserver la valeur de réinvestissement en cas de remplacement, de modernisation ou d'extension.

d) Impôt sur les bénéfices et contribution mobilière

Ces deux impôts représentent effectivement une double imposition qui n'est pas de nature à encourager les investissements.

Il serait plus réaliste de réduire progressivement la contribution mobilière de 20 % à 5 % et de maintenir les impôts sur les bénéfices.

L'apport de la contribution mobilière dans les recettes de l'Etat est négligeable comme on le précise ci-dessous (cf. paragraphe f).

e) C.C.A

L'ANEZA recommande la suppression de la C.C.A. sur les prestations de sous-traitance et un cumul de l'imposition dans un processus donné : cette méthode est évidemment de nature à favoriser le développement de la sous-traitance qui apparaît nécessaire pour l'efficacité du système industriel.

A terme la mise en place d'un système de TVA exige une organisation efficace de l'administration fiscale : une mise en place prématurée conduirait dans le contexte actuel à une évasion fiscale importante.

Une période transitoire apparaît donc nécessaire avec l'adoption d'un taux réduit sur les sous-traitants, ce qui exige l'identification des sous-traitants.

f) Fiscalité adaptée au secteur agro-industriel

Le secteur agro-industriel a une importance particulière au Zaïre, tant du point de son poids dans l'activité industrielle que du fait qu'il contribue à fixer des populations rurales. Il importe donc de veiller particulièrement à sa survie et à son développement.

On pourrait donc envisager d'appliquer à ce secteur un taux d'imposition conjoncturel pendant une certaine période (qui ne devrait être que transitoire).

D'autre part on rappellera l'importance de la mise en place de crédits de campagne satisfaisants.

La réduction de taux d'imposition sur le bénéfice des entreprises agro-industrielles pourrait être appliquée comme le recommande l'ANEZA.

Mais à la longue il va falloir aligner ce taux à tous les autres secteurs sur lequel on devra au préalable réfléchir sur la double imposition qui frappe les sociétés à savoir : contribution sur les bénéfices des sociétés 50 % et la contribution mobilière (20 %).

Nous pensons que la meilleure façon serait de réduire progressivement le taux de la contribution mobilière jusqu'à un taux presque nul (par exemple 2 %).

D'ailleurs cette contribution ne représente actuellement que 1,3 % de toutes les recettes des contributions et une part encore plus faible des recettes de l'Etat.

Quant aux concessions agricoles, seules les taxes légales retenues dans le cadre de la Réforme fiscale et parafiscale actuelle seraient appliquées.

g) Fiscalité adaptée aux services de montage

On rappellera qu'à la faveur des avantages accordés par le Code des Investissements, les opérateurs économiques tant nationaux qu'étrangers ont installé des usines destinées au montage ou à l'assemblage sur place des produits finis.

Malgré les difficultés actuelles subies par ce secteur, nous ne pensons pas qu'il soit opportun de réduire le taux de C.C.A.

Un recul dans le temps montre que le secteur n'a pas été toujours performant même quand il bénéficiait de conditions favorables.

Le problème est plus ici d'origine industrielle que fiscale.

h) La parafiscalité régionale et locale

Le développement du pays par la base notamment au niveau des collectivités et des zones rurales demeure une des préoccupations majeures du Gouvernement.

Conscient de ce problème, le législateur a promulgué une loi en date du 25 Février 1982, portant sur l'organisation territoriale, politique et administrative de la République.

Cette loi qu'a consacré la décentralisation économique régionale, a accordé une autonomie financière et un certain pouvoir de décision et d'exécution pour certaines actions de développement économique aux entités décentralisées : la région, la ville, la zone urbaine, la zone rurale et la collectivité.

Pour permettre le démarrage de ce processus de décentralisation, le Gouvernement avait décidé de verser à titre provisoire, à ces entités des subventions d'équilibre pour une période allant de 1982 à 1986 inclusivement.

Pendant ce temps, les entités concernées devaient s'organiser pour se doter des ressources financières nécessaires.

Au terme de l'Ordonnance n° 84/102 du 9 Avril 1984, les entités administratives décentralisées (EAD) ont été autorisées à créer des taxes conformément à une nomenclature établie à cet effet.

Cette liste étant indicative et non limitative, les EAD pouvaient créer d'autres taxes en dehors de celles-ci à condition de requérir l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

Depuis, les EAD se sont lancées dans la création anarchique de taxes qui ne sont pas de nature à favoriser les investissements et la production.

D'ailleurs, malgré ce foisonnement de taxes, les ressources des EAD restent toujours insuffisantes et certains EAD ne sont pas en mesure de financer leur fonctionnement ou leurs projets de développement. Leurs prévisions ne sont réalisées qu'à la hauteur de 40 %.

On pense également que cette attitude est la source principale de détournement, de corruption et d'évasion fiscale.

Cette question fait l'objet d'une étude approfondie dans le cadre de la Réforme parafiscale en cours et il faudra qu'on arrive le plus vite possible, à réduire le nombre de ces taxes et redevances.

La recommandation de l'ANEZA sur l'élaboration d'un code unique des impôts et taxes assimilés est tout à fait adaptée.

#### 1.2.1.4 - Conclusions

Nous pensons que la concertation ANEZA-Gouvernement a abouti à des recommandations fondées pour permettre une relance des activités productives et une incitation aux investissements.

Mais la plupart de ces recommandations ont un impact sur les recettes des contributions.

La prudence exige que l'exécution de ces mesures cadre avec l'avancement des travaux de la Réforme en cours en ce qui concerne plus spécialement l'élargissement de l'assiette fiscale.

Par ailleurs si les services générateurs des recettes de l'Etat restent inefficients comme nous l'avons souligné plus haut, les avantages accordés dans le cadre de ces recommandations s'ajouteront à la fraude et évasion fiscale, au détournement et à la corruption : l'Etat en pâtira alors encore davantage.

De façon générale les mesures d'incitation aux investissements devront concerner plus spécialement :

- 1 - l'introduction généralisée des amortissements dégressifs (ce qui est déjà appliqué)
- 2 - l'imposition différée des plus-values de réévaluation réalisées
- 3 - les règles relatives à la constitution des provisions en exemption d'impôts
- 4 - la conclusion des conventions fiscales internationales préventives de la double imposition des revenus
- 5 - le régime de report des pertes professionnelles antérieures
- 6 - l'atténuation de la double imposition économique des dividendes et la suppression de la double imposition juridique des dividendes transitaires
- 7 - un système d'imposition des sociétés étrangères.

Le schéma de la page suivante propose une hiérachisation pour la réduction de certains taux d'imposition pour satisfaire d'une part aux mesures d'incitation nécessaires à l'accroissement de la production et des investissements et permettre d'autre part à l'Etat de disposer de recettes suffisantes pour faire face à ses obligations et notamment aux exigences du Plan d'Ajustement Structurel. Pour cela les réductions de taux devraient être compensées par un élargissement de l'assiette.

**SCHEMA DE LA HIERARCHIE DES MESURES D'INCITATION  
ET IMPACT SUR LE BUDGET DE L'ETAT**

CONTRIBUTIONS SUR LES ENTREPRISES	Suppression du taux		Suppression progressive du taux		Réduction progressive du taux		Remplacement à long terme	
	Suppression progressive du taux	Réduction du taux	Réduction progressive du taux	Maintien du taux	Réduction progressive du taux	Maintien du taux	Remplacement à long terme	Installation système
1 Contributions sur les véhicules - véhicules utilitaires des Sociétés Industrielles et agricoles		2		2				
2 Contributions foncières - exemption pour les habitations de la main d'œuvre et sur les immeubles des agro-industries dans les concessions		2		2				
3 Contribution mobilière - Secteur agro-industrie	3		3					
4 Impôts sur les bénéfices - Secteur primaire				1				
- Secteur secondaire				1				
- Secteur primaire et secondaire				1				
- Secteur tertiaire								A
5 Provisions pour parts de change								
6 Droits proportionnels sur augmentations de capital								A
7 CCA à l'initiateur - production à vocation sociale				1				
- les matières industrielles				1				
8 CCA sur les intérêts bancaires - Secteur agricole et industriel								
9 Taxe spéciale de circulation routière	2							2

- Légende :**
- 1 - Impact fort dans le budget de l'Etat
  - 2 - Impact moyen dans le budget de l'Etat
  - 3 - Impact faible dans le budget de l'Etat
  - 1 - Système à instaurer
  - A - Système à remplacer à long terme

### 1.2.2 - Finances Publiques

#### 1.2.2.1 - Contexte général

La République du Zaïre traverse actuellement une période de crise aiguë caractérisée à l'extérieur par la détérioration des termes de l'échange et à l'intérieur par le tassement de l'activité des entreprises pourvoyeuses de la plus grande partie des moyens d'actions de l'Etat.

Les tendances médiocres enregistrées ont engendré la rupture des équilibres fondamentaux, à savoir :

- une forte expansion du financement du trésor, source principale de la création des liquidités intérieures
- une inflation accélérée consécutive à l'excès de liquidités provoquant la fuite en avant de la monnaie et la désorganisation du système des prix
- une amplification des distorsions entre les marchés officiels et parallèles qui se trouvent être à la base d'énormes difficultés de trésorerie dans les comptes d'importantes entreprises et partant de moins-values des recettes fiscales
- une dégradation continue de l'environnement consécutive à des chocs endogènes
- une régression de l'activité économique et de l'investissement.

Les revendications salariales de plus en plus virulentes chez les fonctionnaires et agents de l'Etat qui se sont traduites par des grèves ont perturbé le fonctionnement de l'appareil de l'Etat, ce qui n'a fait que renforcer de plus en plus le déséquilibre économique du pays.

Déoulant de la conjonction de tous ces facteurs, le ralentissement de l'activité économique devrait conduire nécessairement à la réduction des ressources de l'Etat.

#### 1.2.2.2 - Les recettes fiscales

L'analyse de l'évolution des recettes fiscales (Cf. Annexe II TAB1, TAB2, TAB3, TAB4, TAB11, TAB5, TAB6) montre que celles-ci ont évolué en dents de scie avec des pointes (à prix constants) en 1985, 1987 et 1989.

Ces résultats reflètent l'alternance des années de discipline et d'effort avec les années de dérapage et de relâchement qui ont marqué la politique financière du Zaïre au cours de la précédente décennie.

Cette alternance est bien entendue très nuisible aux performances financières du pays.

Si l'on convertit les données fiscales en D.T.S, (TAB3), les recettes réalisées en 1989, et en 1990 restent nettement inférieures à celles réalisées en 1984 et 1985 et même à celles du début de la décennie 1980-1982 (TAB3).

Cette baisse en termes réels reflète la détérioration du taux de change plus rapide que celle du taux d'inflation, mais aussi la quasi stagnation de la pression fiscale mesurée par rapport au P.I.B (TAB 4 et 6).

Malgré les mesures nouvelles d'imposition introduites tout au long de la période, la pression fiscale n'a évolué que de 8,1 % en 1980 à 10 % en 1989 (TAB 4).

Cette pression fiscale est non seulement parmi les plus faibles du monde, mais sa faiblesse tout au long de la période démontre qu'aux mesures d'augmentation des taux d'imposition introduite a correspondu un amenuisement de l'assiette fiscale.

Cependant, malgré cette faiblesse de la pression fiscale, les entreprises se plaignent de taux élevés d'imposition. Cela s'explique par le fait qu'il n'y a que quelques entreprises qui sont frappées par ce taux. Comme l'Etat cherche à augmenter les recettes, il mise plus sur l'augmentation des taux que sur l'élargissement de l'assiette en identifiant davantage de contribuables.

Cette démarche de l'Etat et le manque d'efficacité des services administratifs de l'Etat ont une part importante de responsabilité dans la chute des investissements qui ne bénéficient pas des mesures d'incitation conséquentes. Ce comportement ne fait qu'accentuer la fraude et l'évasion fiscale, le détournement et la corruption des services de l'Etat.

Les recettes insuffisantes ne pouvaient permettre à l'Etat de mener à bien son action pour le développement économique du pays.

D'une façon générale, au terme du 1er trimestre 1991, le pays continue à vivre dans un cadre économique et social particulièrement détérioré.

L'activité économique se trouve fortement réduite et la situation des finances publiques est au rouge. Cette situation a amené certaines entreprises soit à réduire leurs effectifs, soit à cesser définitivement leurs activités. Cette période se caractérise également par une absence totale d'investissements privés agréés par la Commission des Investissements du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

Les causes principales qui ont concouru à la détérioration de la situation économique et sociale du pays en ce premier trimestre peuvent se résumer comme suit :

- la baisse de recettes en devises due à la diminution de la capacité contributive de la GECAMINES, au gel des relations avec les partenaires extérieurs qui ont suspendu leurs apports en devises et à la baisse des cours des principaux produits d'exportation
- un déficit budgétaire chronique des finances publiques caractérisé par une forte expansion du financement monétaire qui, au 31 Avril 1991, avoisinerait 700 milliards de zaïres.

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement vise par ses actions la stabilisation de la monnaie, une gestion des finances publiques plus rigoureuse, l'amélioration de la production intérieure ainsi que la réhabilitation des infrastructures.

C'est ainsi qu'il a procédé à la définition d'un cadre macroéconomique plus adapté à l'environnement du Pays.

Et dans le souci d'adapter les moyens à ces préoccupations, une loi portant aménagement et rectification du budget de l'Etat pour l'exercice 1991 vient d'être votée.

Le budget de l'Etat est un acte législatif de prévisions budgétaires et d'autorisation de toutes les dépenses et recettes publiques pour une période fixée. Le budget de l'Etat est un véritable instrument de la politique du développement, notamment dans les pays comme le ZAIRE où l'Etat joue un grand rôle dans l'activité socio-économique.

On analysera dans le paragraphe suivant la configuration de ce nouveau budget.

### 1.2.2.3 - Configuration du budget

#### A) Montant

Le budget révisé 1991 a été arrêté à 3 607 012 492 zaïres pour les recettes contre zaïres 4 607 012 492 pour les dépenses, soit une impasse budgétaire de zaïres 1 000 000 000 000.

Les recettes évaluées représentent un accroissement de 60 % par rapport aux recettes votées en début de l'année tandis que les dépenses connaissent une augmentation de 95 %.

#### B) Commentaires et analyses

Le nouveau cadre macro-économique qui a servi de toile de fond à l'élaboration du budget révisé 1991 repose sur les principes suivants :

- 1) la persistance de la rareté des devises sur le marché des changes
- 2) l'absence d'un programme économique et financier bénéficiant de l'appui des principaux partenaires extérieurs du Zaïre, dont le F.M.I. et la Banque Mondiale
- 3) le recours aux avances du système bancaire
- 4) la mise en place des mesures d'encadrement de la monnaie et des Finances Publiques
- 5) la volonté du Gouvernement de rechercher les grands équilibres.

Ce cadre macro-économique se présente comme suit :

- P.I.B. : 17 167,1 Milliards
- Taux de croissance : 0 %
- Taux d'inflation moyen : 250 %
- Taux de change moyen : 4 500 (1 \$ US)

- Plafond du financement  
monétaire du déficit  
budgétaire : 1 000 milliards de Zaires.

Compte tenu des données disponibles à la fin du premier semestre, nous pensons que ces paramètres sont irréalistes. En effet :

- 1) Le taux de croissance du P.I.B. sera négatif au vue de la chute continuelle des activités économiques actuelles.
- 2) Le taux d'inflation qui avoisine déjà 250 % durant les cinq premiers mois ne manifeste pas une quelconque tendance à l'amélioration et dépassera très largement cette valeur.
- 3) Le taux de change est encore irréaliste. Le taux de change moyen se situera vraisemblablement au delà de 8 000 z/1 \$ US.
- 4) A la fin du mois de Juin, le déficit du budget de l'Etat se situait à plus de 600 milliards et on ne voit pas comment l'effort volontariste du Gouvernement pourrait arrêter ce déficit à 1 000 milliards à la fin de l'année.

Compte tenu de ce qui précède, et malgré l'engagement volontariste du Gouvernement, la réalisation des objectifs assignés semblent être plus qu'hypothétique.

Cependant les efforts de mobilisation des recettes doivent constituer une priorité de nature à résoudre au moins certains problèmes de déséquilibres macro-économiques avec ses corollaires plus particulièrement le taux d'inflation et le taux de change.

Il est vrai que le Gouvernement s'engage à mener des actions vigoureuses de recouvrement et de contrôle visant surtout l'élargissement de l'assiette fiscale, mais ces opérations ne doivent pas constituer un frein pour les incitations aux investissements qui ne font que décroître.

Il faut noter par ailleurs, que l'élargissement de l'assiette fiscale et l'incitation aux investissements et à la production sont les principaux objectifs de la Réforme fiscale et parafiscale en cours et qui rentre dans le cadre de Programme d'Ajustement Structurel.

Donc toute mesure de nature fiscale devrait demeurer dans le cadre global de cette réforme afin d'éviter d'anihiler les effets sur les investissements.

Le système fiscal zaïrois, est principalement victime d'une assiette imposable très restreinte et très mal identifiée. Il va falloir à tout prix élargir cette assiette pour sortir de l'asphyxie qui ronge actuellement les finances publiques zaïroises.

Une assiette fiscale plus large avec un taux d'imposition réaliste apporterait un plus dans les finances publiques du Gouvernement du Zaïre et ne créerait pas ce sentiment d'injustice pour les contribuables répertoriés.

Dans l'immédiat le Gouvernement doit se pencher sérieusement sur le problème des exonérations fiscales. Les manques à gagner résultant des exonérations et d'une application insuffisante des textes sont récapitulés dans l'annexe I.

Comme on peut s'en rendre compte, les pertes de recettes enregistrées par le Trésor Public constituent un handicap sérieux pour la mobilisation optimale des ressources.

La Révision du Code des Investissements actuel et la fiscalisation de services de l'Etat amélioreraient de façon significative les recettes de l'Etat et éviteraient beaucoup d'abus et de fraude.

Toutes ces insuffisances sont prises en compte dans la Réforme fiscale et parafiscale en cours.

### 1.3 - POLITIQUE TARIFAIRE ET DOUANIÈRE

Les recettes générées par l'OFIDA représentent environ 27% des recettes budgétaires.

Pour les quatre premiers mois de 1991 eu égard aux défaillances de la Gécamines cette part a atteint 40% (cf. annexe III). On voit donc qu'en vue de satisfaire l'objectif primordial de contention du déficit budgétaire toute modification des tarifs douaniers doit être précédée de l'étude de son impact sur les recettes douanières.

Les principaux tarifs douaniers sont récapitulés en annexe IV. L'actuelle politique de l'OFIDA (et du Gouvernement) consiste à arrêter toutes les exonérations et à fiscaliser les importations de l'Etat et des organismes publics. Les filières "Travail des grains et féculents" et "Elevage" souffrent de la concurrence de produits de substitution importés. Cependant même si l'augmentation des droits d'entrée des produits importés pouvait relancer la production de chacune de ces deux filières, ses effets ne seraient pas assez rapides pour assurer immédiatement l'alimentation de base des Zaïrois; de plus resteraient à régler les problèmes de coûts, de difficultés d'acheminement .... étudiés dans les monographies sectorielles. C'est ainsi qu'en date du 20 Juin 1991, le Ministre des Finances a suspendu les droits et taxes d'importation sur 16 produits dont notamment : viande et abats de bovins, coqs et poules, lait en poudre, blé, farine de froment, farine de maïs, corned beef. Pour éviter toute spéculation, cette suspension étant temporaire (6 mois) chaque produit a été contingenté. On voit donc que des nécessités alimentaires vont à l'encontre de la protection de filières prioritaires.

De plus ces suspensions vont occasionner un manque à gagner estimé à 17 % des recettes totales OFIDA.

Les grumes exportées par le ZAIRE subissent - entre autre - un droit de sortie de 6 %, si ce droit était supprimé il en résulterait (d'après le budget révisé des douanes de Juin 1991) une baisse des recettes de l'OFIDA de 2,7 milliards sur 1470 milliards de recettes totales soit 0,18 %. On voit donc qu'une diminution des droits de sortie du bois aurait peu d'impact sur le budget de l'Etat mais serait par contre de nature à faciliter les exportations de ce produit. En la matière, la filière "Bois" souffre cependant plutôt de l'interdiction d'exploiter le Wenge.

La filière "Textile" comprend principalement trois produits peu substituables: la fripe, le pagne local, le pagne importé.

Le pagne importé est taxé à 40 % (droit d'entrée) et 20 % (CCA), la fripe respectivement à 30 % et 20 % (Cf. annexe IV). Eu égard à la substituabilité dont il a été question ces protections peuvent au mieux générer des recettes à l'Etat, au pire (cas de la fripe) appauvrir la population, leur impact sur la dynamique de la filière textile est certainement très limité.

Les droits de consommation sur le ciment, (5 %) représentent moins de 0,05 % des recettes de l'OFIDA. Là encore la filière "BTP" ne souffre pas des politiques tarifaires.

Enfin, présentons quelques éléments de politiques spécifiques à certaines filières et rappelons leur impact.

#### 1.4 - DIVERS ELEMENTS DE POLITIQUE COMMERCIALE

La filière "Bois" souffre de l'interdiction d'exporter le Wenge et de l'interdiction d'exploiter le bois dans toute la forêt du BAS-ZAIRE. Ces deux interdictions limitent les exportations et par la même le développement de la filière.

La filière "Elevage" subit l'interdiction d'exporter de la viande et ne peut pas valoriser de manière optimale sa production locale. La levée de cette interdiction n'entraînera pas pour autant le démarrage de l'exportation de viande mais en sera un catalyseur.

La filière "Travail des grains" est soumise à des lois interdisant le commerce entre régions du ZAIRE et donc ne peut pas valoriser au mieux ses productions.

Pour les autres filières les politiques incitatives sont concentrées sur les politiques monétaire de change, fiscale, et tarifaire.

**CHAPITRE II**

**LES POLITIQUES ECONOMIQUES  
D'INCITATION  
ET LE DEVELOPPEMENT DES FILIERES  
INDUSTRIELLES PRIORITAIRES**

## 2.1. INTRODUCTION

L'impact des politiques économiques d'incitation <sup>(1)</sup> sur les neuf filières ou secteurs d'appui prioritaires au Zaïre est délicat à repérer pour un certain nombre de raisons.

- Les politiques économiques ne sont que partiellement cohérentes. Certains instruments sectoriels vont à l'encontre des grands équilibres macro-économiques. Les mesures ne peuvent être mises en place en même temps et elles ont des effets différenciés dans le temps. Il existe ainsi des "incohérences" et des conflits d'objectifs entre les politiques fiscales, commerciales, cambiales, budgétaires, monétaires...
- Les politiques sont mises en oeuvre dans un environnement interne et international qui joue un rôle souvent déterminant. Les acteurs ont des stratégies conduisant parfois à détourner les mesures. Les programmes appliqués sont ainsi souvent éloignés des intentions déclarées.
- Enfin, les politiques incitatives n'ont généralement pas d'impact immédiat au niveau des filières. Celles-ci ont des dynamiques propres et une certaine autonomie vis-à-vis des politiques économiques notamment macro-économiques.

Pour évaluer les effets des politiques d'incitation sur les filières, il faut différencier les intentions des programmes énoncés de leur mise en oeuvre effective et prendre en compte l'instabilité et la réversibilité des mesures. Il faut tenir compte des jeux de dissimulation et de contournement des mesures de la part des acteurs. Il faut prendre en compte la durée des processus. Il faut intégrer le fait que l'environnement international défavorable, notamment la dépréciation des prix miniers, exerce un rôle essentiel dans la conjoncture, que la dette "surdétermine" l'ajustement ou que l'économie se heurte à des goulets d'étranglement structurels.

Nous différencierons l'impact des politiques d'ajustement (policy package) sur les filières industrielles et les secteurs d'appui au Zaïre, de celui des instruments spécifiques des politiques industrielles et des politiques économiques avant de faire des propositions, notamment au niveau des protections à mettre en place.

(1) Nous définirons les politiques économiques comme l'ensemble des décisions des pouvoirs publics en vue d'orienter l'activité économique. Elles tendent à orienter les décideurs par un système d'information et d'incitation.

## 2.2 - L'IMPACT DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT SUR LES FILIERES INDUSTRIELLES

### 2.2.1. Le contexte de mise en oeuvre des politiques

L'économie zairoise connaît en 1991 un processus de crise industrielle dans un contexte de déséquilibres financiers cumulatifs, d'informalisation de l'économie et de détérioration des termes de l'échange. Les politiques de stabilisation et d'ajustement visent à améliorer l'environnement macro-économique des opérateurs industriels et à réduire les déséquilibres financiers.

#### - *Les déséquilibres financiers*

Les principaux indicateurs des processus de déséquilibres sont bien connus :

- le déficit budgétaire a atteint au cours des quatre premiers mois de 1991 environ 400 milliards de zaïres. Son financement a été assuré quasi intégralement par le recours au système bancaire. On estime que le déficit de l'année 1991 dépassera 1000 milliards de zaïres pour un PIB de l'ordre de 17000 milliards ;
- le taux d'inflation est devenu explosif. De l'ordre de 56 % en 1989, il a été de 265 % en 1990 et a atteint 117 % durant les quatre premiers mois de 1991. Il y a conjonction du recours du Trésor au système bancaire pour financer les déficits, des défauts d'approvisionnement créatrices de rareté et de surenchérissement des coûts, des effets répercutés des taux d'intérêt et des anticipations inflationnistes. Les liaisons entre le taux de change et l'inflation sont devenues instantanées ;
- les dévaluations glissantes ou les spirales dévaluationnistes ne réduisent pas la dualité des marchés de change. On estime que les écarts sont, mi 1991, de 80 % entre les taux de change sur les marchés officiels et parallèles. Les opérateurs industriels interviennent sur les deux marchés. Fin 1991, le taux de change du dollar en zaïres peut être estimé à environ 8000 contre 4500 prévu dans le budget <sup>(2)</sup> ;
- la dette extérieure a dépassé depuis fin 1982, 100 % du PIB ;
- la chute du taux d'épargne est importante. La part des dépôts à terme dans le PIB est passée de 4 % en 1975 à 1,5 % en 1987. Les taux d'intérêt réels sont de fait négatifs eu égard au taux de l'inflation ;

(2) L'équivalent d'un \$ US en zaïre est passé de 49,87 (1985) à 59,63 (1986), 112,4 (1987), 187,07 (1988), 381,44 (1989).

- la baisse des recettes de la Gecamines en 1991 a accru la part des recettes assises sur les importations (les recettes de l'OFIDA ont représenté 40 % des recettes budgétaires dans les quatre premiers mois de 1991).

- *L'informalisation de l'économie*

La pression fiscale est évaluée à 10 % du PIB. La plupart des opérateurs échappent à la fiscalité, ils entretiennent des relations informelles avec les agents de l'Etat, jouent sur les doubles marchés de change, s'approvisionnent et exportent sur des marchés extérieurs africains et non-africains parallèles. Certains rapports (Cf. l'étude de J.M. COUR) multiplient par 20 les relations inter-africaines que les opérateurs ont avec des pays africains). La région du Shaba est intégrée à la Zambie, celle du Kivu aux pays de la CEPGL ou du Bas-Zaïre aux pays de l'UDEAC.

On estime que les importations exonérées de la part des administrations représentent 45 % du total des importations et que les opérateurs privés dissimulent 50 % de leurs importations. Les recettes de la direction générale des contributions ne représentent que 10 % des recettes potentielles.

Il en résulte une forte évasion fiscale et un rationnement des économies largement réalisé à l'écart du marché et des mesures de politique économique.

- *La désindustrialisation*

Le Zaïre en tant que pays rentier spécialise dans les produits miniers a une structure industrielle spécifique. Le secteur minier mobilise l'essentiel des investissements productifs. Les villes et régions minières constituent des pôles redistributifs de revenus. L'essentiel de la dynamique du secteur moderne se noue autour de la création et de la circulation de rentes avec des traits spécifiques : poids de l'Etat, taux élevé d'investissement, dominance des firmes multinationales, instabilité des recettes. Le reste de l'économie est fondé sur un appareil de production précaire soutenu par un système de redistribution élargi. Le Zaïre est aussi largement pris dans le cercle vicieux d'un processus régressif.

L'extraversion, la polarisation (la plupart des projets sont localisés au Bas-Zaïre, à Kinshasa et à Lubumbashi) et la désarticulation de l'économie se traduisent par une prévalence des opérateurs privés étrangers, par une forte dépendance à l'égard des importations, une faible utilisation des capacités de production (parfois en deçà de 30 %) et par des ruptures d'approvisionnements.

Dans un contexte de baisse des activités économiques, d'instabilité et d'incertitude, il y a faible incitation à investir de la part des opérateurs privés et désengagement des investisseurs étrangers.

La baisse des recettes en devises résulte à la fois de la baisse de contribution de la Gecamines, du gel des relations avec les partenaires et de la baisse des cours des produits d'exportation.

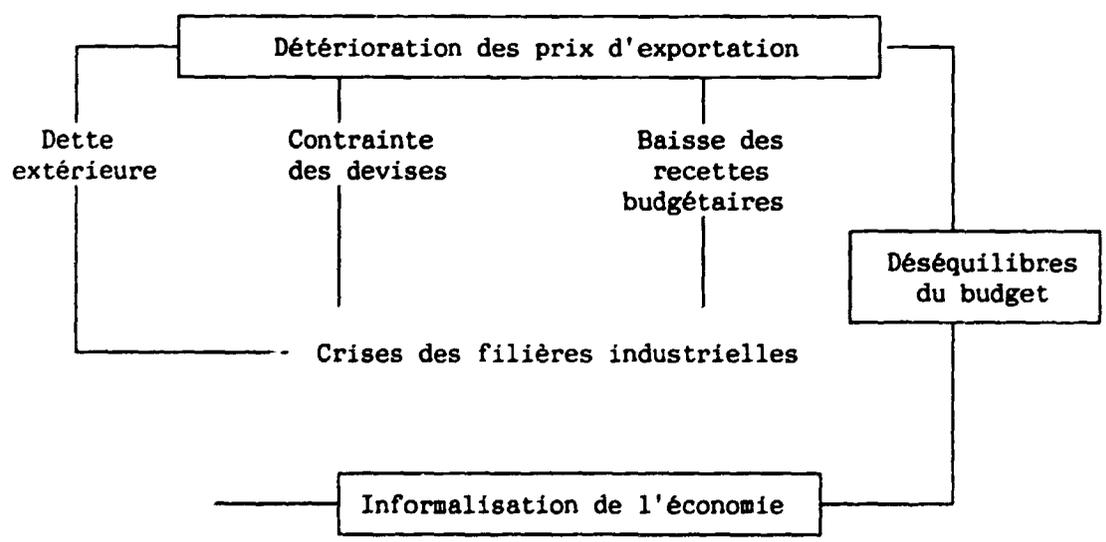
La tendance des opérateurs étrangers est au rapatriement des bénéfices. La décapitalisation du système concerne le fonds de roulement et la non reconstitution du capital fixe.

Sur le plan international, il y a alourdissement du poids de la dette dans un contexte de tarissement des prix des matières premières. Il en résulte une contrainte au niveau des importations qui rétroagit sur l'offre nationale et en partie sur les capacités d'exportation. Les dévaluations glissantes améliorent certes, a priori, la rentabilité des secteurs exportateurs mais elles conduisent également à une croissance de la dette publique, elles aboutissent à des anticipations inflationnistes qui ne permettent pas de déprécier le taux de change effectif réel.

Sur le plan interne, les créances douteuses de l'Etat et les mécanismes inflationnistes liés aux déséquilibres budgétaires combinés aux dévaluations et aux anticipations inflationnistes aboutissent à des déséquilibres financiers permanents. Il y a, dès lors, effet d'éviction du secteur privé qui rétroagit sur les capacités de production industrielle.

Dans un contexte de non régulation des déséquilibres financiers internes et externes, l'essentiel du jeu économique se joue dans des relations informelles entre les acteurs (filiales et maisons mères, entreprises et Etat, relations régionales entre firmes...). Dès lors, l'essentiel de la dynamique économique échappe aux mesures incitatives et aux politiques de régulation des pouvoirs publics.

LES SEQUENCES VICIEUSES ET LEURS EFFETS SUR LES FILIERES

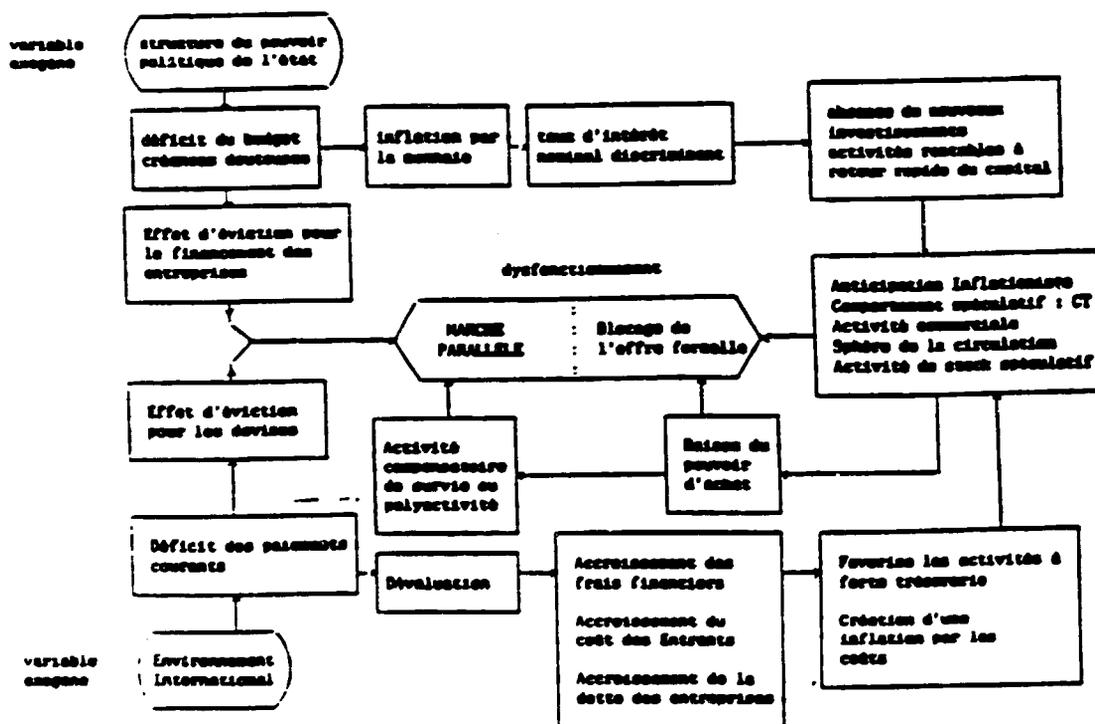


□ exogène

Le processus inflationniste rétroagit sur la crise du système industriel.

L'économie zaïroise est structurellement marquée par une inflation non contrôlée, par des anticipations inflationnistes et par des comportements spéculatifs favorisant la redistribution aux dépens de la production et fonctionnant largement sur des marchés parallèles et aboutissant à un blocage de l'offre formelle.

PROCESSUS INFLATIONNISTE ET BLOCAGE DE L'OFFRE INDUSTRIELLE AU ZAIRE



### 2.2.2. - Les programmes d'ajustement et leurs effets passés

L'évaluation des effets des PAS sur les filières industrielles doit être resituée dans le contexte des déséquilibres précédents. Dans l'ensemble, les programmes d'ajustement n'ont été que très partiellement appliqués et l'on dispose du regard de la longue durée pour comparer les mesures énoncées des résultats constatés.

#### 2.2.2.1. - L'évolution des programmes

Il est utile de rappeler que le FMI est mobilisé depuis 1976 : assistance technique à la Banque du Zaïre, politique de taux de change flexible caractérisé par huit dévaluations entre 1975 et 1981. Cette intervention a été réalisée à la suite du ralentissement d'activité de 1974 à 1982 et de la montée des déséquilibres financiers. Après le boom de 1967-1974, lié aux cours du cuivre puis aux emprunts massifs, le Zaïre s'est trouvé en faillite financière. L'Assistance financière matérialisée par deux accords de confirmation comportait l'obligation pour l'Etat de limiter son déficit, d'apurer progressivement son passif extérieur, d'alléger son intervention pour favoriser la reprise du secteur privé. En 1981, la dégradation de la situation avait entraîné une suspension des crédits du FMI.

Un vigoureux programme de stabilisation a été mis en oeuvre en 1983. Trois accords de confirmation avec le FMI ont été signés entre 1983 et 1986 et ont été accompagnés d'un important rééchelonnement de la dette (libéralisation du système de taux de change, convertibilité de la monnaie début 1984, resserrement des politiques monétaires et budgétaires). Le taux d'inflation de 100 % en 1983 est tombé à 23,30 % en 1984-85. Puis en 1986 a été adopté un plan d'ajustement structurel avec l'appui du crédit d'ajustement structurel de la Banque (CAS) et la facilité d'ajustement structurel (FAS) du Fonds. Dans le domaine industriel, il y a eu changement de tarifs, révision du code d'investissement, soutien aux PME.

#### 2.2.2.2. Les effets observés des politiques économiques

Pour être efficaces, les instruments de politique économique doivent être utilisés simultanément. Ainsi une politique budgétaire moins expansionniste influence-t-elle la balance des paiements par un effet revenu et en jouant sur le taux d'intérêt. Elle doit être accompagnée d'une politique de change et monétaire.

Dans l'ensemble, les politiques d'ajustement sont largement détournées. Elles permettent certes de réduire momentanément le déficit des finances publiques, le taux d'inflation et de stabiliser le taux de change réel. Elles rendent plus facile l'accès aux devises pour les entreprises. Mais, elles n'ont pu réduire les facteurs structurels de l'inflation (créances douteuses, anticipations inflationnistes et inflation importée). L'indexation de fait du taux d'intérêt et du taux de change sur l'inflation, entretient l'inflation. Elles conduisent d'autre part à privilégier le court terme et les activités d'intermédiation ; ainsi l'obligation de déposer aux taux d'intérêt du marché (+ de 80 %) les équivalents en devises favorise les entreprises disposant de trésorerie et le taux est dissuasif pour les PME proposant des projets.

Dans l'ensemble, les résultats financiers et économiques sont insuffisants et l'économie zaïroise est surdéterminée par la question de la dette et par les cours des matières premières (cuivre). L'économie connaît des goulets d'étranglement importants liés notamment à la dégradation des infrastructures. Les salaires de la fonction publique et les dépenses sociales et éducatives sont à des niveaux dérisoires. Les industries sont contraintes par le coût des devises et par l'insuffisance de la demande solvable. La dette extérieure s'élevait en 1991 à 8 milliards US dollars, soit 124 % du PIB, devant être amortie en cinq ans ; le service de la dette représente de 50 à 60 % des exportations.

Les dévaluations du zaïre ont accru l'endettement de l'Etat et de l'entreprise.

Il existe des conflits d'objectifs entre les politiques incitatives. Ainsi la baisse des salaires réels peut avoir un effet désincitatif au niveau du travail et rétroagir à la baisse sur la productivité. La baisse de la demande publique et privée peut conduire à des surcapacités de production pour les secteurs contraints par la demande...

Il faut surtout intégrer le fait que les politiques économiques sont caractérisées par des "stop and go" et qu'il est ainsi très difficile de révéler leur cohérence. Les changements de cap conduisent ainsi à des mesures contradictoires. La suppression des protections des produits alimentaires pour des raisons sociales s'oppose largement à la relance des filières agro-alimentaires de substitution d'importation.

### 2.2.2.3. Les mesures récentes d'ajustement

Les PAS du Zaïre sont notamment décrits dans deux documents de base "documents cadre de politique économique" de mai 1987 à avril 1990 et d'avril 1989 à mars 1992. Plusieurs objectifs sont retenus pour réduire l'absorption : le déficit du compte courant de la balance des paiements doit passer de 14,2 % du PIB en 1990 à 11,5 % en 1992 ; le déficit budgétaire de 17 % du PIB en 1989 doit être progressivement réduit ; l'épargne domestique de 8 % du PIB en 1989 devait atteindre 12 % pour les années 1990, 1991 et 1992 ; le taux d'inflation de 75 % en 1989 devait tomber à 20 % en 1990 et 15 % en 1991 ; le taux d'intérêt réel doit être positif.

Les objectifs de restructuration concernent un objectif de croissance passant de 3,3 % en 1989 à 3,6 à 4 % dont 5 % pour le secteur manufacturier. Cette croissance doit résulter d'une amélioration dans l'utilisation des ressources, l'accroissement de la productivité, le relèvement de la productivité, l'amélioration de la position financière internationale (notamment par amortissement de la moitié de la dette extérieure) et de la hausse du taux d'investissement qui doit passer de 11 % du PIB en 1988 à 14 % en 1990.

Les mesures d'ajustement s'articulent autour des axes suivants :

- La fourchette des droits à l'importation, réduction du nombre des taxes, réduction ou suppression des taxes para-fiscales, majoration des droits sur les produits de luxe, et sur les produits pétroliers ; il s'agit de maximiser et optimiser les recettes de l'Etat et d'accroître les impôts directs aux dépens des impôts indirects.

- Les mesures monétaires et financières concernent la maîtrise des créances de la banque centrale sur le secteur public, l'encadrement du crédit, la fixation d'un taux d'intérêt nominal supérieur à l'inflation (soit plus de 80 % du taux débiteur en 1989).
- Les politiques de change qui visent à réduire les écarts entre les marchés parallèles et officiels, à réaliser un marché interbancaire libre favorisant l'accès libre aux devises moyennant dépôt des zaires et conduisant à des taux de change flexibles glissant en fonction de l'inflation.
- Les réformes structurelles touchent la libéralisation du système économique et la privatisation des entreprises publiques, la réforme du code d'investissement, l'allègement des procédures et des formalités administratives.
- Sur le plan sectoriel, l'appui au secteur manufacturier est réalisé par la réévaluation des bilans le projet de couverture du risque de change des PME, les crédits d'ajustement structurel (CAS).

Le nouveau système d'incitation mis en place vise six principaux objectifs :

- améliorer la compétitivité notamment des industries de substitution d'importation ;
- promouvoir les exportations de produits ouvrés et semi-ouvrés ;
- inciter le capital national et étranger à investir ;
- créer une structure permanente de suivi des mesures ;
- encourager l'utilisation des matières premières et des ressources humaines ;
- améliorer la structure des prix de revient de l'industrie locale.

Les principaux instruments mis en oeuvre dans le "policy package" sont :

- fiscaux : harmonisation des tarifs douaniers, exonération des intrants nécessaires, suppression de la taxe administrative sur les exportations ;
- monétaire et financier : change, taux d'intérêt, intervention de la banque centrale sur le marché monétaire ;
- réglementaires : allègement des procédures et des formalités administratives ;
- parafiscaux : limitation de la série de taxes et fixation de fourchettes ;
- d'investissement : réforme du code d'investissement et des règles d'amortissement ;
- sectoriels : appui au secteur manufacturier par réévaluation des bilans, couverture du risque de change des PME ;

- protectionniste : il y a des changements de la protection ; celle-ci est supposée avoir trois effets différents : protéger l'industrie, fournir des recettes publiques, accroître les prix des consommateurs. Il y a eu ainsi, entre 1986 et 1988, hausse de la protection de l'élevage, du bois et du textile ; baisse de la protection des biens de consommation et baisse de la protection des biens d'équipement, des pièces de rechange et des intrants.

### 2.2.3 - Les effets attendus des PAS sur les filières industrielles

Il est difficile d'évaluer les effets des PAS :

- ceux-ci se situent dans le moyen et long terme et ils sont conditionnés par l'environnement international ;
- les entreprises ont des moyens d'échapper ou de détourner les mesures grâce au jeu sur les marchés parallèles ou sur les circuits informels.

#### 2.2.3.1 - Les effets globaux attendus sur le système industriel

Les facteurs macro-économiques, qui affectent la compétitivité ou la rentabilité des filières industrielles, concernent la formation des revenus et des prix, les coûts externes aux filières (transport, énergie, maintenance...), les charges fiscales et parafiscales, les taux de change, la protection.

Les politiques de stabilisation et d'ajustement visent à assainir les finances, à améliorer l'environnement macro-économique, à réduire les distorsions économiques, à libéraliser les circuits économiques, à ouvrir l'économie et à inciter les opérateurs privés.

Ces différentes mesures, si elles sont appliquées, doivent globalement améliorer les conditions de fonctionnement des entreprises industrielles, réduire l'inflation et l'informalisation de l'économie et permettre des règles plus stables. Ainsi la simplification des procédures administratives, la suppression du caractère discrétionnaire des interventions publiques, la mise en place de codes d'investissement plus attractifs, l'amélioration de l'environnement administratif financier et fiscal ont des effets globalement positifs.

Il importe de noter toutefois les oppositions entre les objectifs d'équilibrage financier du court terme et les logiques des investissements industriels. Ainsi les mesures de hausse de fiscalité se heurtent aux objectifs industriels. Compte tenu de la structure productive globale et du poids des activités tertiaires, notamment de distribution, les critères de rentabilité et d'équilibrage conduisent à favoriser les activités de distribution et commerciales à taux de retour rapide du capital. Les taux d'intérêt bancaire se répercutent sur les entreprises capitalistiques. L'accès aux devises selon les critères du marché favorise les entreprises liquides.

Les PAS conduisent à contracter la demande intérieure et ils renforcent ainsi la sous utilisation des capacités de production sans qu'il en résulte une compétitivité extérieure du moins à moyen terme. Les dévaluations conduisent à une modification des structures de l'appareil industriel notamment de la hiérarchie des coûts. Elles accroissent la rentabilité des filières exportatrices et de substitution des importations mais elles surenchérisent également les coûts des intrants importés et le montant des charges financières liées à la dette. Enfin, les politiques de baisse du pouvoir d'achat ont des effets désincitateurs sur les salariés et ils conduisent de fait à des pratiques compensatoires informelles.

Les mesures de régulation macro-économique exercent ainsi, vis-à-vis des filières industrielles, les effets positifs et négatifs suivants :

- effets positifs :

- . environnement macro-économique et financier assaini ;
- . frein à l'inflation ;
- . baisse des effets d'éviction du secteur public vis-à-vis des entreprises ;
- . accès facilité au crédit ;
- . déréglementation ;
- . compétitivité des secteurs ouverts à la concurrence internationale.

- effets négatifs :

- . accroissement du risque de change ;
- . hausse des taux d'intérêt et renchérissement du crédit ;
- . élévation de l'endettement lié aux dévaluations ;
- . risque de déclassement d'une partie de l'appareil industriel à la suite du désarmement douanier ;
- . baisse de la demande des ménages ;
- . chute des investissements publics générateurs d'effets multiplicateurs ;

2.2.3.2 - Les effets différenciés selon les filières industrielles

Plusieurs types de filières peuvent être différenciés selon la combinaison de deux critères : utilisation d'intrants nationaux ou importés, fournisseur de marchés nationaux ou extérieurs. Les effets des PAS seront d'autant plus positifs que l'entreprise est utilisatrice d'intrants locaux et qu'elle fournit les marchés extérieurs.

MARCHES	NATIONAUX	INTERNATIONAUX
INTRANTS		
NATIONAUX	+	++
INTERNATIONAUX	--	-

Les filières zairoises peuvent être différenciées en trois grands types selon leurs modes d'insertion à l'économie mondiale :

- les filières exportatrices au niveau des biens finaux : filière bois, élevage (sur les marchés officiels), féculents (sur les marchés parallèles) et les transformations de métaux. Il importe de calculer pour ces filières la part de consommation intermédiaire importée ;
- les filières de substitution d'importation telles le textile, les corps gras, l'emballage et la maintenance. La filière élevage et travail des grains/féculents subit la concurrence des produits importés ;
- les filières abritées telles les BTP et matériaux de construction (fortement dépendantes des produits pétroliers) et liées aux investissements publics.

L'impact des politiques d'ouverture extérieure et d'uniformisation de la protection a pour effet en principe de favoriser les filières exportatrices aux dépens des filières abritées.

Les mesures d'ajustement (de change, de protection, de fiscalité) favorisent les secteurs exportateurs et les secteurs de substitution peu utilisateurs d'intrants importés. Le glissement de la charge de la protection sur les secteurs exportateurs devrait être réduit. Il importe de prendre en compte les effets de demande. De nombreuses entreprises travaillent à faible capacité de production. La baisse de la demande de l'Etat (liée à la baisse des dépenses d'investissement) se répercute sur certaines filières telles les BTP/matériaux de construction, la filière transformation des métaux et la filière bois. Les filières textile, élevage, grains, féculents et corps gras sont au contraire touchées par les effets de baisse de la consommation privée en liaison avec la baisse de l'absorption mais également avec le changement de la répartition des revenus.

Les effets varient toutefois selon les goulots d'étranglement spécifiques à chacune des filières :

- Les filières BTP/matériaux de construction et notamment le sous-secteur cimentier est largement dépendant des produits pétroliers.
- Les filières agro-industrielles (bois, élevage, travail des grains/féculents) dépendent largement des intrants agricoles et sont fortement influencées par les politiques de crédit.
- Les corps gras connaissent un déficit et sont concurrencés par les produits importés.
- La filière textile est à la fois fortement dépendante de la demande solvable et du coton et est concurrencée par la friperie.
- La filière transformation des métaux est caractérisée par une grande vétusté des équipements.

Les effets des PAS sur les filières peuvent être appréciés d'après la typologie présentée dans le tableau ci-après, qui distingue, d'une part, les critères d'offre et de demande, et d'autre part, les problèmes internes à la filière et ceux liés à l'environnement de la filière.

TABLEAU II  
 CRITERES DE PERFORMANCES DES FILIERES  
 ET INSTRUMENTS DE POLITIQUE ECONOMIQUE

	OFFRE	DEMANDE
I N T E R N E S	- approvisionnement en intrants	- demande finale :
	locaux -	interne (privée et publique) --
	importés +	externe (africaine et internationale) +
	- fonction de production +	- demande intermédiaire (relations inter-sectorielles d'aval) -
	- relations inter-sectorielles d'amont -	- segmentation des marchés : -
- segmentation des fournisseurs formel/informel -	urbain/rural	
		formel/informel
	INDICATEURS DE PRODUCTIVITE (A) (-)	INDICATEURS DE MARCHE (C) (-)
E X T E R N E S	- réglementation de l'Etat (fiscalité, devises) +	- réglementation internationale + (normes, quotas...)
	- financement (crédit) +	- accords internationaux et de coopération régionale 0
	- secteurs d'appui (énergie, transport, maintenance...) -	- protection nominale et effective, tarifaire et non tarifaire +
	- marché du travail +	- taux de change nominal et réel++
	- tissu technologique 0	
	- capital humain 0	
	INDICATEURS D'ENVIRONNEMENT (R) (+)	INDICATEURS DE COMPETITIVITE (D) (+)

+ : effet positif des PAS  
 - : effet négatif des rentes  
 0 : effet neutre des PAS

L'accroissement de l'instabilité, le changement des règles du jeu, les différentes capacités d'ajustement selon la taille et le statut juridique contribuent à fortement différencier les entreprises au sein des filières.

Celles-ci ont des réponses d'adaptation par des :

- nouveaux marchés;
- nouveaux produits ;
- changements d'approvisionnement ;
- baisse du personnel ;
- gestion des stocks ;
- modifications de l'organisation des installations ;
- nouvelles structures financières ;
- ...

Les réseaux de relations avec le pouvoir, à l'extérieur ou avec les marchés parallèles permettent de contourner les politiques ou d'échapper à l'essentiel des mesures.

- Dans le cas des corps gras, qui représentent 8,15 % de la valeur ajoutée industrielle, l'on note de forts effets d'entraînement, un poids élevé des importations (maintenance, produits pétroliers) et une faible productivité du travail. Les principaux problèmes sont ceux de l'accès aux devises, des coûts du crédit, des dysfonctionnements des transports, de la maintenance et de l'emballage, de la concurrence internationale. Dès lors, les politiques de libéralisation risquent plutôt d'accroître la vulnérabilité de la filière.
- Pour le travail des grains (Cf. notamment les boulangeries industrielles d'UPAK), les mesures semblent au contraire exercer plutôt des effets positifs. Il y a eu, certes, hausse du coût du crédit et de la taxe fiscale liée à l'importation, mais par contre amélioration des devises, crédit obtenu dans le cadre du PAS (affecté en fait au coton et au textile). L'entreprise bénéficie du soutien de la CEE et du crédit IDA. Le marché se maintient grâce à la stabilisation des prix et il y a des exportations clandestines vers le Congo. Dans l'ensemble, les réactions paraissent favorables.

**TABEAU III**  
**LISTE DES PRINCIPALES MESURES D'AJUSTEMENT STANDARDS**

Domaines	Objectifs	Actions
<b>I/ Politique relative au secteur extérieur</b>		
1.1 Taux de change	Vérité des prix Flexibilité et unicité	Dévaluations ou taxes Marché inter bancaire Convertibilité
1.2 Devises	△ devises pour le secteur privé. Réserves officielles	Accès libre aux devises moyennant dépôt en monnaie locale
1.3 Dette extérieure	Améliorer son profil et honorer son paiement	Limites de nouveaux emprunts. Refinancement
1.4 Capitaux privés	Stimuler les entrées	Réformes du code d'investissement. Mesures incitatives. Harmonisation des protections nominales
1.5 Systèmes tarifaires et incitations	Encouragements pour les activités exportatrices Favoriser la concurrence	Protection effective non discriminatoire. Suppression droits de sortie Suppression protection non tarifaire (quota, licences) Suppression des caisses de stabilisation
<b>II/ Finances publiques</b>		
2.1 Recettes	Maximiser et optimiser les recettes de l'Etat Améliorer recouvrement Réduire les discriminations	Harmonisation des tarifs Primes pour inspecteur Dévaluation TVA △ fiscalité directe ▽ taxes à l'exportation
2.2 Dépenses	△ Efficacité Rationaliser Réduire les transferts et arriérés paiement	Déflation des effectifs Equilibre des entreprises publiques Baisses des salaires Baisses des dépenses d'équip <sup>mt</sup>
<b>III/ Secteur financier</b>		
3.1 Crédit	Limiter inflation Supprimer la sélectivité	Limite endettement Trésor Encadrement du crédit Intervention de la Banque Centrale sur marché monétaire
3.2 Inter médiation	Mobiliser épargne △ Circuits financiers	Taux d'intérêt réel positif
<b>IV/ Mesures structurelles et réelles</b>		
4.1 Entreprises publiques	Rendement, équilibre financier	Réhabilitation, liquidation privatisation
4.2 Investissement	Programmation tri-annuelle glissante des investissements publics	Liens entre Banque Centrale/ budget et Plan Concertation avec Banque
4.3 Prix et incitations	Vérité des prix	Libéralisation
4.4 Production	Allocation optimale des ressources	Relèvement prix agricoles Tarifs publics
4.5 Social	Compensation des effets Soutien des groupes vulnérables	Indemnités, formation Aides...
4.6 Réglementation	Déréglementation	Alléger les procédures et les formalités administratives

### 2.3 - L'IMPACT DES POLITIQUES ECONOMIQUES SPECIFIQUES

En dehors de leur cohérence globale, les politiques économiques incitatives utilisent différents volets et instruments dont les effets peuvent être différenciés. On peut ainsi observer des politiques sélectives dont la logique n'est pas toujours en accord avec le référent macro-économique. Il s'agit souvent de politiques rectificatives par rapport aux PAS.

Nous distinguerons la politique cambiaire, la politique commerciale et tarifaire, la politique budgétaire et fiscale, la politique monétaire et la politique des prix et les politiques structurelles.

#### 2.3.1 - La politique cambiaire

La politique cambiaire peut être analysée comme un moyen de modifier les rapports de prix et (ou) de réduire l'absorption. L'ajustement du change vise quatre effets :

- Sur les finances publiques, il augmente en monnaie locale la valeur assise sur les recettes extérieures mais par contre il accroît la valeur des dépenses publiques en produits importés et des intérêts de la dette extérieure.
- Sur les prix, en fonction des taux d'ajustement des rémunérations à la hausse des prix et de l'ensemble de la politique qui accompagne la dévaluation, en augmentant les prix des biens importés, il diminue la valeur réelle des encaisses pour les titulaires des revenus consommateurs de produits importés ; il modifie les termes de l'échange interne.
- Sur les réallocations des facteurs de production des secteurs abrités vers les secteurs concurrencés.
- Sur la balance commerciale, la dévaluation doit améliorer la compétitivité dans la mesure où la hausse de la valeur en monnaie nationale du prix des biens exportés n'est pas compensée par la hausse des prix des intrants importés et des coûts des facteurs ; les effets de la dévaluation dépendent des élasticités des prix des exportations et des importations à court et moyen terme (courbe en J).

Deux effets doivent être différenciés, qui jouent selon des degrés divers dans les branches agricoles et industrielles ; l'amélioration de la compétitivité extérieure par les changements de termes de l'échange et par les réponses des exportations en volume au jeu des prix ; l'accroissement de la rentabilité interne des secteurs exposés à la concurrence internationale par le jeu de revenus accrus des facteurs en monnaie nationale.

Les stratégies "outward looking" ou de promotion d'exportation se définissent par un taux de change effectif des exportations supérieur ou égal aux taux de change des importations (en incluant les subventions et impôts).

La politique cambiaire repose sur différents volets tels :

- la libéralisation du marché des changes ;
- la dépréciation du taux de change réel ;

- l'unification des taux de change entre les marchés officiels et parallèles.

Plusieurs mesures spécifiques ont été, en outre, prévues telles la prise en charge partielle par l'Etat du risque de change (fonds de couverture du risque de change), le contrôle des rapatriements des devises, le contrôle des avoirs en devises des entreprises d'Etat, les rétrocessions de 1 % des devises sur les exportations de produits nouveaux.

L'ensemble de ces mesures devrait accroître la rentabilité des secteurs exportateurs (en fonction de la valeur ajoutée incluse) et par contre réduire la rentabilité des secteurs importateurs nets. Les principaux bénéficiaires seront la GECAMINES et les filières potentiellement exportatrices telles la filière "Corps gras".

Les filières abritées telles le BTP/matériaux de construction doivent être notamment touchées par la hausse des prix des produits pétroliers.

Les effets des politiques cambiales doivent être analysées au regard des expériences récentes.

Le Zaïre a connu de longues périodes où le taux de change était fixe et surévalué (il était avant la réforme de 1983 rattaché au DTS). Les exonérations douanières sur les intrants importés favorisaient des industries orientées vers le marché intérieur (montage à partir d'intrants importés). Le système de double taux de change (officiel et libre) favorisait les grandes entreprises telles la GECAMINES. La réforme de 1983 a adopté le principe du taux de change flottant (l'offre et la demande se portaient sur le marché inter-bancaire). Les dévaluations ont alors multiplié par 5 les charges de remboursement des entreprises.

Les ajustements de change ont conduit entre 1980 et janvier 1987 à une forte baisse du taux de change nominal (6,3) et du taux de change effectif réel (32,9), Base 100, 1980. Les entreprises exportatrices (Gecamines, Utefrica pour le textile, le bois, bière, dérivés du sucre) ont été favorisées. Les autres entreprises ont dans l'ensemble subi les effets de l'insuffisance du marché intérieur.

Les conditions de réussite des dévaluations zaïroises n'ont pas dans le passé été réalisées. Pour réussir une dévaluation permettant la compétitivité, il faut notamment contenir les cours, et avoir une flexibilité des prix, une faible composante des intrants et des équipements importés, des salaires payés en devises peu importants et un faible service de la dette.

Le Zaïre a été pris dans le cycle dévaluation/inflation et une spirale dévaluationniste où il y a coexistence des dérapages des budgets, baisse des importations et non reprise des exportations et anticipation inflationniste.

La dévaluation s'est faite aux dépens des changements structurels permettant d'améliorer la productivité. Il paraît prioritaire de créer des mécanismes réducteurs des instabilités de change.

Les opérateurs industriels continuent d'opérer sur des marchés parallèles de change et ceux-ci risquent de se maintenir au delà des politiques énoncées.

Un marché libre des changes ou un système d'enchères ne semble pas actuellement souhaitable et l'accès prioritaire aux devises des filières exportatrices et stratégiques paraît préférable.

### 2.3.2 - La politique commerciale, tarifaire et douanière

Selon les Institutions de Bretton Woods, la libéralisation des importations liée à l'ajustement du taux de change réel à la baisse doit accroître la rentabilité des exportations.

La réduction des tarifs douaniers et des autres obstacles aux importations diminue la taxation implicite des exportations en réduisant la proportion de produits de substitution des importations dans l'économie locale.

Le taux de protection nominale d'un produit est la différence par rapport à l'unité du rapport entre le prix intérieur (hors taxe) et le prix frontière CAF au taux de change officiel

$$p = \frac{\text{prix intérieur}}{\text{n prix frontière}} - 1$$

Le taux de protection effective est la différence par rapport à 1 du rapport entre la valeur ajoutée incluse aux prix intérieurs et la valeur ajoutée incluse aux prix frontières

Soit un produit dont le prix sortie usine hors taxes est P et le prix frontière P', fabriqué à partir d'achats importés supportant un taux de droits de porte t, le taux de protection effective de ce produit est :

$$p = \frac{P - a(1+t)}{P' - a} - 1 \quad (1)$$

Dans le cas où  $P = P'(1+b)$  où b est le taux de droits de porte supporté par le produit final, la formule devient

$$p = \frac{P'(1+b) - a(1+t)}{P' - a} - 1 \quad (2)$$

au cas où  $b = t$ , on obtient

$$p = -t \quad (3)$$

et au cas où le produit est exporté,  $P = P'$

$$p = \frac{P - a(1+t)}{P' - a} - 1 = \frac{-at}{P' - a} \quad (4)$$

Les programmes d'ajustement visent à :

- une uniformisation des droits de porte  $b = t$  et à une suppression des barrières non tarifaires  $P = P' (1+b)$  ce qui conduit à l'uniformisation des taux de protection effective des produits destinés au marché domestique (équation 3)
- une subvention aux exportations calculées sur la valeur ajoutée ayant pour objet de rétablir un taux de protection effective égal à  $t$  (et supprimant ainsi les taux de protection effective négative (équation 4)
- un taux de protection effective uniforme  $t$ .

Il s'agit ainsi d'obtenir pour chaque produit un "coût réel des devises en ressources intérieures" qui constitue un taux de change réel secteur par secteur et constitue ainsi un indicateur de l'allocation des ressources plus ou moins optimales en référence aux prix frontières.

Le coefficient de protection nominale est peu significatif pour étudier l'impact de la protection sur les filières. Il ne prend pas en compte la protection d'amont sur les intrants, il fluctue en fonction des prix et du change et est peu significatif pour des pays connaissant de fortes instabilités de prix et de change.

Le coefficient de protection effective permet de comparer le niveau de valeur ajoutée unitaire en régime de protection et de libre échange et de prendre en compte la protection de la filière mais il suppose des informations précises longues à collecter (celles-ci sont de plus, très influencées par la situation actuelle de crise aiguë).

Le coefficient de protection véritable s'exprime en termes de mouvements de prix relatifs des biens exportables et importables (concurrencés) relativement à ceux des produits abrités. Il permet d'étudier le transfert de la charge (taxation, subvention) supportée par certains producteurs au profit d'autres producteurs et consommateurs. On suppose notamment que le bien abrité ou domestique est substituable à l'un des biens concurrencés.

La formule du taux de protection véritable est :

$$t^* = \frac{P_m}{P_a} = \frac{1 + t}{1 + P_c} - 1$$

$P_m$ : prix des biens importés  
 $P_a$ : prix des biens abrités  
 $t^*$ : tarif véritable  
 $t$ : tarif nominal à l'importation  
 $P_c$ : accroissement des prix des biens concurrencés

La formule du taux de subvention véritable s'écrit :

$$s^* = \frac{P_x}{P_a} = \frac{1 + s}{1 + P_c} - 1$$

$P_x$ : prix à l'exportation  
 $s^*$ : taux de subvention  
 $s$ : taux de subvention nominale

Le coefficient de glissement  $u$  s'écrit :

$$u = \frac{P_a/P_x}{P_m/P_x}$$

Plus le coefficient de glissement  $u$  est élevé et plus il y a glissement de la charge tarifaire pénalisant les exportateurs. Dans la mesure où il y a peu de possibilités de substitution entre les exportations traditionnelles du Zaïre et les biens locaux et où, par contre, il existe des substitutions entre les exportations industrielles et les biens locaux, le glissement de la protection à l'importation pèse plus lourd sur les exportations traditionnelles.

Dès lors que l'on constate une forte substituabilité entre les importations et les produits locaux et, par contre, une faible substituabilité entre les exportations et les produits locaux, la protection des importations a pour effet de déplacer (en termes de prix relatifs) la charge de la protection sur les exportations. Le secteur domestique en est stimulé mais par contre le secteur informel peut se développer aux dépens du secteur moderne.

La politique commerciale mise en place au Zaïre vise à réduire les distorsions liées à la protection non tarifaire, à la surprotection des industries non compétitives, à la multiplication des incitations et des protections ad hoc au cas par cas que favorisent l'arbitraire et les dysfonctionnements administratifs.

Il s'agit dès lors de rationaliser et d'uniformiser les systèmes de protection et d'incitation par plusieurs mesures :

- la limitation des régimes d'exonérations ;
- la suppression des protections non tarifaires ;
- l'uniformisation des taux de protection nominale ;
- un système d'incitation assis de manière uniforme sur la valeur ajoutée nationale.
- La fiscalisation des importations de l'Etat et des organismes publics

Le calcul de l'impact de ces mesures sur les filières devrait impliquer un calcul sur des taux de protection effective difficile à réaliser.

Le calcul du taux de protection véritable montre qu'il y a eu glissement de la charge de la protection aux importations sur les exportations, ce qui a pénalisé les filières exportatrices. Les ressources se déplacent des secteurs des biens exportables vers les secteurs des biens importables et domestiques. La protection des importations conduit alors à une baisse des prix des produits exportables.

Sur la période 1968-84, au Zaïre, le coefficient de glissement a été de 1,16. Les taux nominaux de protection s'élevaient à 42 % mais les taux véritables sont estimés à 0 %.

L'impact de la protection peut être différencié selon les acteurs. En équilibre partiel et en statique, les droits de douane à l'importation accroissent les surplus des producteurs et de l'Etat aux dépens des consommateurs. Les droits de douane à l'exportation ont des effets inverses. Les uniformisations de taux de protection ont pour effet de pénaliser les filières où la valeur ajoutée nationale est élevée.

Toutefois, pour étudier les effets de la protection, il faut prendre en compte des impacts sur les recettes de l'Etat, sur les prix et les revenus des entreprises, des consommateurs, des intermédiaires et des exportateurs. Il faut mettre la protection tarifaire au regard des autres protections (par exemple par les coûts de transport). Il faut prendre en compte l'absence de protection sur les marchés parallèles. Il faut enfin étudier les effets de substitution au niveau des offres domestiques et des consommations. La protection tarifaire est d'autant moins nécessaire que les produits locaux sont peu substituables, qu'ils supportent des coûts élevés de transport, qu'ils sont exportés.

Les effets des politiques tarifaires diffèrent selon les filières. Les mesures de déprotection vont largement à l'encontre des filières de substitution des importations agro-alimentaires. Ainsi la suppression des droits et taxes d'importation le 20 juin 1991 pour les produits alimentaires de base a menacé les filières domestiques.

La suppression des exonérations douanières pour les produits alimentaires doit créer une hausse du prix de la viande de capa mais qui ne conduira pas nécessairement à une substitution de l'élevage domestique. La hausse des prix des céréales peut favoriser la production de céréales locales, mais celles-ci ne permettent pas toujours de substitution (ex du pain).

La suppression des droits et taxes d'importation sur les produits alimentaires de base a évidemment des effets négatifs sur les filières de substitution.

Un traitement fiscal compensatoire est nécessaire : bénéfique au régime des intrants indiscutables et allègement des contributions foncières.

L'exonération des droits de sortie pour les grumes exportés devrait avoir des effets de relance de la filière bois.

Le textile demeure par contre protégé par rapport au pague (+ 40 % de droits de douane, + 20 % de CCCA) et à la fripe (taxe de 20 à 30 %).

D'autres mesures tarifaires auront des effets différenciés.

L'isolement de l'enveloppe de devises pour l'importation de produits pétroliers peut favoriser l'approvisionnement pour les filières importatrices telles les BTP/matériaux de construction.

La suppression des régimes d'exonération aura évidemment un coût d'autant plus élevé que les filières sont fortement dépendantes en intrants importés.

### 2.3.3 - La politique budgétaire et fiscale

La politique budgétaire entendra réduire l'accumulation des arriérés de paiement intérieurs, accroître le recouvrement des recettes, réduire les dépenses d'investissement et de fonctionnement notamment par la déflation des effectifs et la suppression de subventions. L'accroissement des recettes est liée à la mise en place de taxes directes (exemple sur les hydrocarbures) et à la hausse des recettes assises sur les relations commerciales extérieures par l'ajustement de change.

Les effets de la baisse des dépenses publiques diffèrent selon leur nature ; dépenses sur biens et services, paiement au titre des transferts et paiement d'intérêts. Les premières doivent être différenciées selon qu'elles portent sur des biens locaux ou importés, et sur des biens collectifs ou des biens marchands ; ainsi, dans le cas de biens collectifs, les investissements de l'Etat peuvent permettre d'accroître la productivité du secteur privé ; dans le cas de biens marchands, les dépenses de l'Etat peuvent, au contraire, créer des effets d'éviction sur les dépenses privées.

Les changements des recettes publiques supposent de différencier les impôts recouverts sur le secteur privé et les transferts reçus de l'étranger.

La réduction du déficit budgétaire suppose d'analyser l'impulsion donnée par le budget à la demande globale, l'impact du financement du déficit budgétaire sur les revenus privés (équivalence ricardienne), les effets sur l'absorption, sur les réserves extérieures (dans le modèle monétaire simple, la baisse de l'endettement net de l'Etat et du crédit net à l'Etat accroît les réserves extérieures) et sur la balance courante (dans certains modèles, l'endettement extérieur est assimilé à l'endettement de l'Etat).

On admet généralement que le théorème d'équivalence ricardienne de Barro (selon lequel il est indifférent de financer les dépenses publiques par impôt ou par émission de titres publics) ne joue pas dans la plupart des pays en développement. Dès lors le crédit budgétaire peut créer en partie un effet multiplicateur ; il peut également apparaître comme le facteur causal du déficit de la balance courante et ses effets sur celui-ci dépendent de son mode de financement (Cf. MUNDELL-FLEMING).

. La politique de gestion de la dette extérieure. Le montant de l'emprunt extérieur, qui peut être absorbé et obtenu, fixe le degré d'ajustement devant être apporté aux déséquilibres de l'économie. L'augmentation du stock de la dette financière doit permettre d'accroître la capacité du pays d'effectuer les paiements dus à des non-résidents, c'est-à-dire dégager des exportations permettant, au-delà des importations nécessaires, de rémunérer les non-résidents. Elle suppose l'analyse des relations entre l'épargne extérieure et intérieure, la formation du capital et la croissance.

- On peut considérer que les politiques de rigueur budgétaire ont plutôt des effets positifs sur les filières industrielles. L'Etat joue certes un rôle dans les filières BTP/matériaux de construction notamment au niveau de la demande effective et de l'entraînement du secteur privé. Le financement du déficit budgétaire par l'endettement auprès du système bancaire joue par contre un rôle d'éviction vis-à-vis de l'accès au crédit des opérateurs industriels.

La compensation des créances croisées doit alléger la trésorerie de nombreuses entreprises notamment dans le BTP.

- Les principales mesures fiscales visent à réduire la complexité et l'inefficience du système fiscal. Il s'agit d'élargir l'assiette, d'alléger le traitement fiscal de la plus value de réévaluation. Les mesures de simplification et l'élargissement de l'assiette fiscale doivent éviter de faire reposer la charge fiscale assise sur quelques entreprises industrielles et réduire le poids de l'informel qui constitue une concurrence "déloyale" vis-à-vis des unités industrielles.

Certaines des mesures pèsent sur les entreprises et vont dans le sens des PAS et d'une amélioration des recettes budgétaires. Citons :

- le relèvement du minimum légal forfaitaire à charge des PME ;
- le relèvement des impôts minimaux et la révision des taux moratoires ;
- la limitation des régimes d'exonération :

D'autres n'ont pas d'effets négatifs sur les entreprises telle la fiscalisation des impôts de l'Etat et des organismes publics.

D'autres mesures au contraire ont des effets négatifs sur le budget de l'Etat et apparaissent comme favorables aux entreprises. Citons :

- le report du versement de la CCA au 25 du mois
- l'allègement du traitement fiscal de la plus value de réévaluation ;
- la communication au 31 janvier des coefficients de réévaluation ;
- la suppression de la contribution sur les intérêts des emprunts extérieurs ;
- l'amortissement dégressif des matériels et des équipements.

Le système d'incitation fiscale devrait ainsi améliorer la compétitivité des activités industrielles import substitution et à promouvoir les exportations de produits ouvrés ou semi-ouvrés, l'essentiel est d'élargir l'assiette fiscale et de lutter contre la fraude.

#### 2.3.4 - La politique monétaire

La politique monétaire et de crédit met en avant la baisse des avances de la Banque centrale au Trésor qui doit réduire les effets d'éviction aux dépens du crédit à l'économie, la régulation du volume et de la distribution du crédit bancaire aux secteurs productifs, la hausse du taux d'intérêt qui doit freiner la surcapitalisation et doit encourager l'expansion de l'épargne du secteur privé ainsi que des substitutions entre les dépôts liquides et les dépôts à terme, la réduction des sélectivités des taux d'intérêt, la refonte des établissements bancaires.

Le relèvement du taux d'intérêt réel est supposé exercer un effet positif sur la mobilisation de l'épargne et éviter la surcapitalisation en favorisant une rationalisation des investissements.

- Le taux d'intérêt réel moyen des crédits à l'économie s'écrit :

$$r' = \frac{r - P}{1 + P}$$

avec      r : le taux d'intérêt nominal  
             P : le taux d'inflation  
             r' : le taux d'intérêt réel

La politique monétaire vise à réduire l'inflation et à mettre en place des taux d'intérêt incitatifs. Les mesures visent à mobiliser l'épargne et le relèvement des taux d'intérêt créditeurs du Trésor, la réorientation du crédit de l'Etat vers le secteur privé, l'accroissement de l'émission de bons du Trésor.

Plusieurs mesures spécifiques devraient être en outre prises, telles :

- le relèvement des taux d'intérêt créditeurs du trésor ;
- la réduction progressive des réserves obligatoires ;
- le relèvement des planchers de crédits pour les filières prioritaires ;
- le déplaçonnement des crédits et par contre le resserrement du crédit à l'Etat ;
- l'ajustement des coefficients de réserve ;
- le renforcement du fonds de garantie de l'OPEZ et des ressources du FPI
- la suppression de la CCA sur les intérêts bancaires.

Les effets de ces politiques monétaires seront différenciées selon les filières :

- les filières demandant fortement des crédits (textile notamment) seront plutôt défavorisées ;
- les filières agro-industrielles sont également concernées en amont par les crédits de campagne.

Les autres filières ont moins de recours au système bancaire (les frais financiers représentent 6 % de la valeur ajoutée). L'essentiel du financement est assuré soit par auto-financement, soit par financement des filiales par les maisons-mères. De nombreuses lignes de crédit ne sont pas utilisées.

Les mesures d'assainissement financier devraient avoir globalement à terme des effets positifs sur les filières et devraient assainir la gestion de trésorerie des entreprises.

Les taux d'intérêt élevés peuvent capter les capitaux à risque et surtout limiter la création monétaire.

2.3.5 - La politique des prix tend à retrouver des prix d'équilibre à réduire les distorsions créées par les prix administrés à supprimer les marchés parallèles et à réduire les écarts entre secteurs formels et informels. Ainsi la hausse des taux d'intérêt et la baisse des salaires réels devraient favoriser une utilisation optimale des facteurs et réduire le dualisme informel et formel sur les marchés monétaires, financiers, des biens et services ou du travail. La hausse des prix agricoles visant à atteindre le coût de production plus une marge normale, doit permettre un réallocation des ressources vers l'agriculture et équilibrer à terme l'offre et la demande. La "vérité des prix" pour les biens alimentaires et les tarifs publics et la réduction des subventions aux consommateurs doivent réaliser des transferts des groupes protégés (scolaires, fonctionnaires, militaires, usagers des services publics) vers les groupes non protégés ruraux et urbains (exclus des services publics ou approvisionnés sur les marchés parallèles).

- L'évolution des prix réels aux producteurs peut être analysée à partir de la formule ci-dessous :

Pp	Prix nominal producteur
Prp	Prix réel producteur
p	Taux de prélèvement public ou para-public sur la filière
c	Niveau nominal des coûts d'intermédiation (commercialisation, transports, stockage + marges)
c'	Niveau réel des coûts d'intermédiation
t	Taux de change nominal
tr	Taux de change réel
Pe	Niveau nominal des prix internationaux exprimés en devises
Px	Niveau nominal des prix exprimés en monnaie

Le prix nominal Pp s'écrit :

$$P_p = P_x (1-p) - c$$

ou

$$P_p = P_e \cdot t (1-p) - c$$

Le prix réel Prp s'écrit :

$$P_{rp} = \frac{P_e \cdot tr}{t_o \cdot tr} (1-p) - c'$$

Le relèvement des prix réel producteur peut résulter des instruments suivants :

p	baisse des taux de prélèvement
c	baisse des coûts d'intermédiation
t	dépréciation du taux de change

Les politiques axées sur l'offre visent deux principaux objectifs : accroître la production à partir des capacités existantes grâce à une meilleure allocation des ressources et des mesures incitatives telles la libéralisation et le retour aux prix du marché ; augmenter la capacité de production grâce à une croissance de l'épargne et de l'investissement. Le taux d'intérêt joue un rôle déterminant dans cet équilibrage de l'épargne intérieure et extérieure et de l'investissement à un niveau supérieur.

### 2.3.6. Les politiques structurelles

Mais l'aspect le plus important réside dans les mesures structurelles.

Un premier volet concerne les mesures de libéralisation, de déréglementation, d'ouverture extérieure ; elles visent à réaliser des réallocations sectorielles des ressources du secteur public et para-étatique vers le secteur privé, des secteurs abrités vers les secteurs concurrencés, des activités à haute intensité capitaliste vers les activités moins capitalistiques. La rémunération des facteurs de production est modifiée par le jeu des prix relatifs et les niveaux de revenus de divers groupes sont affectés par la réduction des écarts demande/offre globale. Les mesures de déréglementation, de libéralisation et de privatisation visent à réduire les gaspillages, à rationaliser les ressources et à trouver de nouveaux modes de gestion plus efficaces.

La liquidation ou les démantèlements des offices publics, la privatisation de la gestion et/ou du capital des entreprises publiques ou para-publiques, le licenciement des employés du secteur public constituent autant de mesures visant à réduire les coûts d'opportunité du secteur public et à créer des substitutions pour le secteur privé moderne ou pour le secteur informel. Pour accroître le rendement des entreprises publiques et réduire l'intervention de l'Etat, il est prévu de régler les arriérés entre l'Etat et les entreprises publiques, de rendre les entreprises publiques responsables des dettes extérieures qu'elles ont contractées, de liquider les entreprises inefficaces ou de réhabiliter celles qui connaissent des dysfonctionnements.

Un second volet concerne les changements dans la répartition des revenus. Les politiques de stabilisation, visant à réduire la demande globale, ont des effets redistributifs différents des politiques d'ajustement structurel visant à relancer l'offre globale. Les premières ont des effets déflationnistes réducteurs du niveau des agrégats (baisse des dépenses publiques de fonctionnement ou d'investissement, réduction des importations, chute de la consommation privée) ; l'impact redistributif de cette baisse est fonction de la structure des revenus et de la part des divers groupes sociaux dans le partage des composantes du PIB. Les secondes doivent avoir des effets de relance de la production et conduire à des redistributions et à des réallocations vers les secteurs exportateurs, vers le privé et vers l'investissement. L'ensemble de ces mesures est supposé réduire les rentes et les protections de certains groupes privilégiés. Elles conduisent à une baisse des revenus du travail (salaire réel) par rapport aux revenus du capital.

La revalorisation des prix agricoles, la restructuration des filières par le prêts d'ajustement structurel, et la suppression des subventions aux consommateurs doivent conduire à une réaffectation des ressources vers l'agriculture et du monde urbain vers le monde rural (changement des termes de l'échange). Les mesures visent à réduire les rentes liés à l'appartenance à l'appareil d'Etat et à faire émerger des groupes innovants au niveau du secteur privé et du secteur informel.

### 2.3.7 - Les politiques sectorielles spécifiques d'appui

Certaines politiques sectorielles d'appui ont évidemment des effets favorables sur les filières. La création d'un fonds de promotion du commerce extérieur doit favoriser les filières exportatrices (textile, bois, élevage).

Par exemple, la création d'un fonds de reconstitution du capital forestier, les autorisations d'exploitation du Wenge et de la forêt du Bas-Zaïre auront des effets de relance de la filière bois.

- De même, les autorisations d'exportation de la viande et des céréales entre les diverses régions du Zaïre doivent relancer respectivement les filières élevage et travail des grains.
- Le Plan Palmier doit relancer à terme (délai de 5 à 6 ans) la production d'huile de palme et la filière des corps gras.

TABLEAU IV  
**EFFETS DES POLITIQUES  
 SUR LES FILIERES PRIORITAIRES**

	Filières exportatrices	Filières de substitution des importations	Filières intermédiaires abritées
	Bois, élevage*, travail grains, féculents, transformation métaux	Textile, corps gras, emballage, maintenance	BTP/Matériaux de construction
<b>Politique de change</b>			
-Libéralisation	+	+	-
-Dépréciation taux de change réel	++	++	-
-Unification taux de change	++	++	-
<b>Politique commerciale</b>			
-Uniformisation de protection	++	-	-
-Suppression protection non tarifaire	+	-	-
-Déprotection	++	-	-
-Devises pour pétrole	0	0	++
-Mesures institutionnelles pour promotion des exportations	++	0	0
<b>Politique budgétaire et fiscale</b>			
-Equilibre par baisse dépenses publiques	+	+	-
-Elargissement assiette	-	-	-
-Simplification recettes	++	++	+
-Allègement (4 mesures)	++	++	++
-Relèvement (2 mesures)	-	-	-
<b>Politique monétaire</b>			
-Taux intérêts réels positifs	(Effets amont -) +	(Effet - (textile))	-
-Croissance crédit privé	++	++	++
-Baisse inflation	++	++	++
<b>Politique des revenus</b>			
-Baisse revenus salariés privée	+	-	-
-Baisse revenus salariés publics	++	-	-

\* Les filières élevage, travail grains, féculents sont mixtes (exportables et substitution d'importation).

TABLEAU V -  
EFFETS DES POLITIQUES SPECIFIQUES SUR  
LES FILIERES ET LES SECTEURS D'APPUI

(1)

	BOIS	TEXTILE	BTP MATERIAUX DE CONSTRUC- TION	TRANSFOR- MATION DES METAUX	CORPS GRAS	TRAVAIL DES GRAINS ET FECULENTS	ELEVAGE	EMBALLAGE	MAINTENANCE
<b>Fiscalité</b>									
<u>MESURES FISCALES</u>									
Report au 25 du mois du versement de la CCA à l'int.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Communication au 31 janvier des coef. de réévaluation	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Allègement du trait. fiscal de la plus-value de rééval.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Supplément de la contribution sur les int. d'emprunts extérieurs	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Relèvement du minimum légal forfaitaire à charge des PME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relèvement des impôts minimum révision du taux monétaire	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>REFORME DES LOIS DOUANIERES, DES IMPOTS ET TAXES</u>									
Limitation des taxes créées par les E.A.D.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Limitation des régimes d'exonération	-	-	-	-	-	-	-	-	-

TABLEAU V -  
 EFFETS DES POLITIQUES SPECIFIQUES SUR  
 LES FILIERES ET LES SECTEURS D'APPUI  
 (2)

	BOIS	TEXTILE	BTP MATERIAUX DE CONSTRUC- TION	TRANSFOR- MATION DES METAUX	CORPS GRAS	TRAVAIL DES GRAINS ET FECULENTS	ELEVAGE	EMBALLAGE	MAINTENANCE
Fiscalisation des importations de l'état et des organismes publics	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>TRAITEMENT FISCAL DE FAVEUR POUR L'AGRO-INDUSTRIE</u>									
Bénéfice du régime des intrants indiscutables	+	+	0	0	+	+	+	0	0
Allègement des contributions foncières	+	+	0	0	+	+	+	0	0
<u>Mesures institutionnelles</u>									
<u>MESURES INSTITUTIONNELLES RELATIVES A DES FILIERES SPECIFIQUES</u>									
Insertion dans le prochain plan quinq. du secteur forestier	+	0	0	0	0	0	0	0	0
Création du Fonds de Reconstitution du Cap. Forestier	+	0	0	0	0	0	0	0	0
Isolement de l'enveloppe de devises pour l'import de produits pétroliers	0	+	++	+	0	0	0	+	0
Simplifications administratives	+	+	+	+	+	+	+	+	+

TABLEAU V -  
 ... DES POLITIQUES SPECIFIQUES SUR  
 LES FILIERES 25 ET LES SECTEURS D'APPUI  
 (3)

	BOIS	TEXTILE	BTP MATERIAUX DE CONSTRUC- TION	TRANSFOR- MATION DES METAUX	CORPS GRAS	TRAVAIL DES GRAINS ET FECULENTS	ELEVAGE	EMBALLAGE	MAINTENANCE
Suppression de lois spécifiques	+	0	0	0	0	+	+	0	0
<u>PROMOTION DES EXPORTATIONS</u>									
Création d'un Fonds de Promotion du Commer. extérieur	+	+	0	0	0	0	+	0	0
Application des mesures de fac. du Commer. extérieur	+	+	0	0	0	0	+	0	0
<u>Système financier et monétaire</u>									
Unification des taux de change officiel et parallèle	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Prise en charge partielle par l'Etat du risque de change	0	+	+	+	+	+	+	+	+
Contrôle des rapatriements de devises	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrôle des avoirs en devises des entreprises d'Etat	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rétrocession d'un % des dev. sur export de pro. nouveaux	+	0	0	0	+	0	+	0	0
Compensation des créances croisées	0	0	+	0	0	0	0	0	0

## 2.4 - SYNTHESE - MESURES PRIORITAIRES

### 2.4.1 - Les principes

Le choix des instruments de politique économique permettant d'infléchir ou de compenser les PAS et conduisant à une dynamisation des filières, et des secteurs d'appui prioritaires repose sur les principes suivants :

- Les instruments de politique économique doivent être cohérents entre eux mais ils ne peuvent être mis en place en même temps et ils exercent des effets échelonnés dans le moyen et long terme. Ils doivent répondre à des séquences acceptables plus qu'optimales.
- Les instruments doivent être simples, peu nombreux et transparents au niveau de leurs objectifs.
- Les instruments doivent permettre de stabiliser l'environnement et de donner aux agents des gages de stabilité dans le moyen et le long terme tout en ayant la flexibilité suffisante pour intégrer les turbulences internationales et des aléas internes.
- Les instruments doivent être incitatifs, intériorisés par les agents et être mis en place après concertation.

L'ensemble des instruments doivent permettre d'arrêter la décapitalisation et de favoriser la reprise des investissements, de favoriser l'expansion du marché intérieur, régional et international : ils doivent correspondre à une stratégie industrielle globale. Les équilibres financiers doivent ainsi trouver leur place dans une perspective de moyen et de long terme.

La réduction voire la suppression des spirales inflationnistes et dévaluationnistes et de l'informalisation conduisant à une crise industrielle, suppose de hiérarchiser les instruments. L'amélioration de l'environnement économique peut favoriser dans le moyen et long terme le système industriel et restaurer un climat de confiance.

2.4.1.1 - La priorité doit être accordée aux questions de stabilité et de légitimité politique permettant la reprise des investissements et de la confiance des investisseurs. Il s'agit d'assainir financièrement l'Etat, les entreprises publiques et le secteur financier tout en recentrant l'Etat sur ses fonctions de base. La suppression du caractère discriminatoire des interventions publiques est une condition nécessaire pour redynamiser les filières industrielles.

2.4.1.2 - Le contrôle de la masse monétaire et des créances à l'économie est prioritaire et les politiques de stabilisation semblent en ce sens favorables aux filières industrielles dans le contexte actuel du Zaïre. Il paraît nécessaire d'arrêter le processus de spirale dévaluationniste, d'anticipation inflationniste et d'instabilités génératrices d'incertitudes pour les opérateurs industriels.

### 2.4.1.3. - La réforme de la protection

Plusieurs arguments vont à l'encontre de la théorie libérale des avantages comparatifs : les prix mondiaux ne sont pas d'équilibre. Dès lors que les prix sont incertains, compte tenu de leur aversion pour le risque, les agents ont intérêt à diversifier leurs productions et à éviter une trop grande spécialisation. La vérité des prix conduit à un déclassement d'une partie de l'appareil productif agricole et industriel zaïrois. Il faut, dès lors, prendre en compte les possibilités de reconversion, les coûts et les délais afférents à ce déclassement. Les savoir-faire industriels constituent un capital dont le déclassement a un coût élevé.

La protection doit ainsi prendre en compte les effets d'apprentissage, les instabilités des prix, les "faux prix" internationaux, les délais nécessaires à l'apparition d'économie d'échelle, la concurrence des circuits frauduleux. Les logiques industrielles supposent une stabilisation de l'environnement et un horizon de long terme permettant les investissements à risque.

Par contre, les inconvénients du protectionnisme sont bien connus. Les frontières sont poreuses et ne peuvent être effectivement protégées. Le protectionnisme, notamment non tarifaire, crée des rentes ; il empêche le jeu de la concurrence et favorise les situations monopolistiques. L'étroitesse de la dimension des marchés nationaux conduit à des coûts considérables de la substitution d'importation et à l'absence d'économies d'échelle.

La politique protectionniste actuelle a des effets pervers vis-à-vis des filières industrielles exportatrices. Les calculs de protection nominale sont en ce sens trompeurs :

- L'important est d'avoir une relative stabilité de la protection effective et véritable permettant aux opérateurs industriels de ne pas gérer les stop and go et donc d'adopter une taxation flexible.
- Les objectifs de recettes fiscales de l'Etat devraient être au maximum dissociés des objectifs protectionnistes.
- La protection des industries de substitution doit prendre en compte les échanges informels inter-africains et internationaux ainsi que la concurrence du secteur informel sur les produits industriels. Il importe de ce point de vue d'avoir une protection à un niveau compatible avec la concurrence nécessaire.
- La question est d'avoir une protection stabilisée dans la longue période efficace par rapport aux flux parallèles et concertée entre les opérateurs et l'Etat. Le problème des taux de protection est moins important que celui de leur stabilité.

De nombreux arguments techniques et pratiques montrent qu'en situation de forte instabilité des prix des produits manufacturiers et d'incertitude, la supériorité des tarifs ad valorem sur les quotas était remise en question. Les instruments de la protection, pour maintenir un niveau de production donné dans les filières d'import-substitution en situation d'incertitude affectant l'offre internationale des biens importables, sont, par ordre, les taxes protectrices spécifiques, les quotas puis les taxes ad valorem.

Il faut donc, avoir un système de taxation flexible garantissant un taux de protection constant, soit éventuellement recourir aux quotas sur les biens finals (dans les cas des textiles).

2.4.1.4 - Pour l'essentiel, la fiscalité directe doit prendre en compte les délais, les différences de taux de turn over et les risques afférent à l'industrie. Il s'agit notamment de favoriser le réinvestissement du cash flow réinvesti et de le taxer en fonction du délai de turn over. Une réforme de la règle des amortissements est ainsi nécessaire : déduction des différences de change sur le remboursement du principal, exonération des stocks de sécurité, remplacement de l'amortissement par la notion de cash flow.

Il s'agit de ne taxer que le bénéfice réel non investi en acceptant un % d'accroissement du fonds de roulement au titre de provision. En outre les impôts sur les bénéfices distribués devraient être limités à 50 %. Il faudrait remplacer l'exonération a posteriori.

La lutte contre la fraude suppose une simplification et un remplacement des dispenses par des remboursements.

L'exonération ou la réduction des impôts directs doit être compensée par une hausse des droits à l'importation portant sur les biens de luxe. Dans le principe il est souhaitable de mettre en oeuvre progressivement un système de TVA ; par contre les structures actuelles du Zaïre rendent ce système trop complexe à mettre en oeuvre.

Le principe de la fiscalité doit être celui de la simplicité, de la transparence et de la généralisation de la fiscalité zaïroise.

2.4.1.5 - Un minimum de politiques sélectives paraît nécessaire pour les filières industrielles prioritaires : octroi de devises, différenciation du coût du crédit. Il importe notamment d'avoir des politiques de relance sélective pour les secteurs contraints par la demande domestique, connaissant des manques de compétitivité sur les marchés extérieurs, ou caractérisés par des blocages de l'offre.

2.4.1.6 - L'important est évidemment de mettre en place des politiques structurelles

Une réforme du système de taxation doit être associée à une réforme des structures visant le système productif et à une correction du coefficient de glissement. Ceci permettrait de freiner l'informalisation de l'économie. L'essentiel est d'avoir une action sur les structures de l'offre de production et de lier celles-ci avec une maîtrise technique et un changement dans la répartition des revenus permettant d'accroître la productivité.

Le problème est de gérer la flexibilité nécessaire des appareils industriels dans un contexte d'instabilités et les permanentes cohérences des systèmes industriels se traduisant par des effets d'apprentissage et des maîtrises techniques dans la longue durée.

Le problème de la compétitivité est moins une question de change que de réformes structurelles. Les mesures de relance des filières industrielles supposent une réduction du poids des circuits informels. La politique industrielle doit être menée en étroite concertation entre les ministères des finances et de l'industrie, les opérateurs industriels et les bailleurs de fonds. Il s'agit de gérer les séquences permettant la restructuration industrielle.

#### 2.4.1.7 - Les réformes et les mesures compensatoires des PAS

Il n'est pas besoin de rappeler les échecs des modèles volontaristes industriels. Les entreprises publiques ont été davantage des lieux de constitution de rentes que de création de richesse. La greffe industrielle a peu pris faute de tissus technique, social et culturel adéquats mais également en raison de l'inadéquation du modèle industriel transposé. L'industrie connaît des problèmes de maintenance et d'absence d'apprentissage.

Un ajustement réussi peut, dès lors, améliorer l'environnement économique et financier des entreprises, supprimer les effets d'éviction du crédit, réduire les risques et les instabilités liées aux spirales inflationnistes et dévaluationnistes, améliorer la compétitivité extérieure des filières exportatrices et ainsi permettre de redynamiser le système industriel sur des bases assainies. Il importe toutefois de rappeler que la logique des équilibres financiers macro-économiques diffère (de) et peut s'opposer (à) celle des dynamiques des sous-systèmes industriels.

La logique industrielle (cohérence, apprentissage, maîtrise technologique, stabilité de l'environnement, liaisons d'amont et d'aval au sein de la filière, etc...) diffère de la logique du marché et des équilibres macro-économiques. Les mesures de déprotection conduisent, dans un environnement instable, à un déclassement des appareils productifs industriels vulnérables. Les critères de rentabilité et d'équilibre financiers privilégient les secteurs d'intermédiation ou spéculatifs à taux rapide de retour du capital et où les pratiques de prélèvements de rentes l'emportent sur les créations de valeur. On constate un raccourcissement des horizons des agents et une montée des risques limitant les investissements productifs. La baisse du marché, liée aux mesures déflationnistes, conduit à des surcapacités de l'offre pour les secteurs contraints sur la demande.

De manière générale, les mesures et d'équilibres et d'assainissement financier de l'Etat ont des effets plutôt positifs sur les filières industrielles. Les mesures d'ouverture extérieure et la réduction des politiques sélectives ont, par contre, des effets différenciés selon les trois types de filières (exportables, domestiques et de substitution des importations) ; dans l'ensemble, les effets sont plutôt négatifs et doivent être ainsi compensés par des mesures spécifiques correspondant aux outils des politiques industrielles.

Il importe dès lors de corriger les PAS et de les compenser par des mesures spécifiques. Les dynamiques de filières supposent au delà des solutions financières, économiques et techniques la mise en place de nombreux modèles organisationnels qui se situent entre les deux extrêmes, de l'informel et des grandes organisations.

Il s'agit de combiner les concurrences au niveau des micro-unités, des coopérations et des relations entre micro-unités et de leurs appuis, des relations contractuelles entre petites et grandes unités. L'Etat jouent un rôle au niveau de la cohérence globale, du respect des règles, des investissements à risques élevés et non directement productifs.

#### 2.4.2 - Les instruments de politique économique prioritaires

Compte tenu des effets observés et prévisibles des PAS, des mesures compensatoires nécessaires et des objectifs de dynamisation des filières prioritaires et des secteurs d'appui, nous présentons ci-après la hiérarchisation des instruments de politique économique liés aux objectifs (Cf. Tableau - VI). Cinq principaux types d'objectifs et d'instruments sont différenciés du niveau le plus général au niveau le plus micro (environnement institutionnel, assainissement macro-économique et financier, environnement sectoriel des filières, dynamique des filières, entreprises).

Le tableau VII présente de manière synthétique les mesures spécifiques d'inflexion ou de compensation des PAS correspondant aux 6 principaux instruments de politique (monétaire, budgétaire, cambiale, commerciale, fiscale, politique des prix et des revenus).

TABLEAU VI
------------

HIERARCHISATION DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE ECONOMIQUE

(1)

<u>Objectifs</u>	<u>Instrumentations</u>
<p><u>1/ Environnement institutionnel</u></p> <p>Transparence des règles Environnement adéquat et stable Règles communes sans passes droit</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesures juridiques et réglementaires</li> <li>- Simplification des procédures,</li> <li>- Stabilisation des règles et réglementations,</li> <li>- Lutte contre la fraude</li> </ul>
<p><u>2/ Assainissement macro-économique et financier</u></p> <p>Assainissement financier de l'Etat Maîtrise de l'inflation Libéralisation interne Ouverture extérieure    régionale                                   internationale                                   tionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equilibrage budgétaire</li> <li>- Politique monétaire et budgétaire</li> <li>- Vérité des prix</li> <li>- Incitation et coordination politique</li> </ul>
<p><u>3/ Environnement sectoriel des filières</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transport, communication, télécommunications</li> <li>- Energie</li> <li>- Maintenance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appuis sectoriels</li> <li>- Devises affectées aux importations pétrolières</li> </ul>
<p><u>4/ Dynamiques des filières</u></p> <p>Intrants</p> <p>Débouchés, stabilité des marchés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchés publics, accords de sous traitance</li> <li>- Devises prioritaires pour les filières exportatrices sur marchés régionaux et internationaux</li> </ul>

## TABLEAU VI

HIERARCHISATION DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE ECONOMIQUE

(2)

Objectifs5/ Gestion et organisation des entreprises

- Formation
- Maintenance
- Productivité
- Investissements

Instrumentations

- Apprentissage, formation alternée
- Assistance technique
- Réévaluation des amortissements

TABLEAU VII
-------------

MESURES SPECIFIQUES PRIORITAIRES D'INFLEXION OU DE COMPENSATION DU PAS  
OU EVENTUELLEMENT NEUTRES PAR RAPPORT AU PAS

1/ Politique monétaire

- Macro-économie : mise en place de taux d'intérêts réels positifs.
- Mesures sectorielles : crédits spéciaux à coûts concessionnels pour les entreprises ou les secteurs à risque et à taux lent de turnover.
- Fonds de garantie.

2/ Politique budgétaire

- Réduction des déficits
- Maintien des dépenses d'investissement et de fonctionnement de base
- Elargissement de l'assiette fiscale.

3/ Politique cambiaire

- Dépréciation du taux de change réel par maîtrise de l'inflation et ajustement révisable du taux de change nominal.
- Politiques sélectives d'octroi de devises selon les critères de taux d'intérioration (utilisation d'intrants nationaux) et selon les critères d'exportation sur les marchés régionaux et internationaux.

4/ Politique commerciale

- Suppression des exonérations et absence de dérogations ex ante
- Relèvement des droits pour les secteurs de biens de luxe et non prioritaires.
- Adoption d'une protection flexible et (ou) de quotas/contingentement dans le cas d'inflation non contrôlée.
- Subventions à l'exportation.

5/ Politique fiscale

- Exonération du cash flow réinvesti en biens d'investissement productifs, en fonds de roulement ou dans les secteurs prioritaires.
- Imposition du bénéfice réel non réinvesti.

- Intégration dans la déduction d'impôt des différences de change sur le remboursement du principal de charges.
- Remplacement des amortissements et des marges bénéficiaires par cash flow (% du prix de vente).
- Fiscalité modulée selon les taux de turnover.

#### 6/Politique des prix et des revenus

- Abrogation de la législation sur la structure des prix.
- Amélioration du pouvoir d'achat.

ANNEXE I

MANQUE A GAGNER PAR L'ETAT  
RESULTANT D'EXONERATIONS  
FISCALES OU D'APPLICATIONS  
INSUFFISANTES DES TEXTES  
(ANNEE 1987 A 1990)

LES MANQUE A GAGNER - 1987-1990

ANNEES	TOTAL
1987	9.785.304.831
1988	16.171.028.053
1989	58.587.898.121
1990 (de Janvier à Juin)	34.941.224.326

Source : Programme d'Appui aux Institutions de  
Gestion Economique et Financière au  
ZAIRE avec la Banque Mondiale.  
Réforme fiscale et parafiscale.

ANNEXE II

**RECETTES BUDGETAIRES  
DE 1980 A 1989**

**TABEAU N° 1**

**RECETTES BUDGETAIRES DE 1980 à 1989**  
( en Milliers de Zaires courants)

\*\*\*\*\*

ANNEES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total des recettes budgetaires	3.714.719,00	4.650.344,00	6.085.293,00	11.315.496,00	26.569.192,00	42.343.137,00	49.523.000,00	87.313.448,00	160.210.000,00	377.660.200,00
RECETTES FISCALES	3.269.915,00	4.069.116,00	5.507.405,00	9.998.520,00	23.602.337,00	36.236.094,00	42.018.553,00	75.293.992,00	154.473.112,00	357.797.535,00
RECETTES FISCALES en % des recettes totales	88,03	87,50	90,50	88,36	88,83	85,58	84,85	86,23	96,42	94,74
RECETTES NON FISCALES	444.804,00	581.228,00	577.888,00	1.316.976,00	2.966.855,00	6.107.043,00	7.504.447,00	12.019.456,00	5.736.888,00	19.882.665,00
RECETTES NON FISC. en % des recettes totales	11,97	12,50	9,50	11,64	11,17	14,42	15,15	13,77	3,58	5,26

SOURCES: BANQUE DU ZAIRE, OFIDA, DGC.

Tiré du Rapport de la Réforme fiscale et parafiscale,  
Programme d'Appui aux Institutions de Gestion Economique  
et Financière du ZAIRE avec la Banque Mondiale.

**TABEAU N° 2**

**RECETTES BUDGETAIRES DE 1980 à 1989**  
**(en milliers de Zaires prix constants 1970)**

ANNEES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total des recettes budgetaires	211.363,80	196.723,40	190.809,40	189.114,80	270.451,90	299.149,60	260.133,90	292.775,10	288.306,20	340522,70
Recettes Fiscales	186.054,90	172.135,70	172.689,20	167.104,30	240.251,80	256.004,10	220.714,70	252.472,10	277.982,30	330192,50
Recettes non fiscales	25.308,90	24.587,70	18.120,20	22.010,50	30.200,10	43.145,50	39.419,20	40.303,00	10.323,90	18330,20
Indice de P.I.B. 1970=100	1.757,50	2.363,90	3.189,20	5.983,40	9.824,00	14.154,50	19.037,50	29.822,70	55.569,40	108360,30

SOURCES: BANQUE DU ZAIRE. OFIDA. DGC

Tiré du Rapport de la Réforme fiscale et parafiscale,  
 Programme d'Appui aux Institutions de Gestion Economique  
 et Financière du ZAIRE avec la Banque Mondiale.

TABLÉAU N° 3

RECETTES BUDGETAIRES  
(en milliers de DTS)

ANNEES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TAUX DE CHANGE ZAIRE PAR UNITE DE DTS	3,81	6,35	6,35	31,53	39,65	61,28	86,97	186,55	368,72	597,45
TOTAL DES RECETTES BUDGETAIRES	974 991,90	732 453,00	958 464,80	358 517,70	670 110,00	699 933,00	569 432,80	468 033,10	434 500,80	632 125,50
RECETTES FIS- CALES	858 245,40	640 906,60	867 444,50	317 071,10	595 282,00	591 281,50	483 144,00	403 604,30	418 941,90	598 879,50
RECETTES NON FISCALES	116 746,50	91 546,40	91 020,30	41 446,60	74 828,00	99 651,50	86 288,80	64 428,80	15 558,90	33 246,00

SOURCES : FMI, BANQUE DU ZAIRE, OFIDA.

Tiré du Rapport de la Réforme fiscale et parafiscale,  
Programme d'Appui aux Institutions de Gestion Economique  
et Financière du ZAIRE avec la Banque Mondiale.

TABLEAU N° 4

## RATIOS: RECETTES BUDGETAIRES ET FISCALES PAR PIB

(prix courants)

ANNÉES	1980	1991	1992	1993	1984	1995	1986	1997	1988	1989
TOTAL DES RECETTES BUDGETAIRES (en millions de ZAIRES)	3.714,70	4.650,30	6.095,30	11.315,50	26.569,20	42.569,20	49.523,00	87.313,40	160.210,00	377.660,20
RECETTES FISCALES (en millions de Z)	3.269,92	4.069,12	5.507,41	9.999,52	23.602,34	36.236,09	42.019,55	75.293,99	154.473,11	357.797,54
PIB (en millions de ZAIRES)	17.182,90	23.730,90	31.110,40	59.134,40	99.723,40	147.263,30	203.416,10	326.946,30	622.821,50	1.196.298,00
PIB CORRIGÉ (en millions de ZAIRES)	40.355,00	56.563,00	80.736,00	141.162,00	240.782,00	350.749,00	466.125,00	850.760,00	1.729.585,00	3.594.380,00
RECETTES BUDG/PIB (en %)	21,62	19,55	19,56	19,14	26,64	28,75	24,35	26,71	25,72	31,57
RECET. BUDG./PIB COR. (en %)	9,21	8,22	7,54	8,02	10,68	12,14	10,62	10,17	9,26	10,31
RECETTES FISC./PIB (en %)	19,03	17,11	17,70	16,91	23,67	24,61	20,66	23,03	24,80	29,91
RECET. FISC./PIB COR. (en %)	8,10	7,19	6,82	7,08	9,49	10,33	9,01	8,77	5,93	9,95

SOURCES: UNITE D'ETAT FISCAL, BANQUE DU ZAIRE, OFIDA, DGC.

Tiré du Rapport sur la Réforme fiscale et parafiscale,  
Programme d'Appui aux Institutions de Gestion Economique  
et Financière du ZAIRE avec la Banque Mondiale.

TABLEAU N° 5

RECETTES BUDGETAIRES DE 1980 à 1989  
( en Milliers de dollars US)

ANNEES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total des recettes budgetaires	1.244.461,98	850.932,11	1.059.048,56	375.680,48	656.840,35	758.932,79	696.526,02	663.980,59	584.708,03	830.714,38
RECETTES FISCALES	1.095.448,91	744.577,49	958.476,33	331.956,18	583.494,12	649.473,84	590.978,24	572.577,89	563.770,48	787.023,77
RECETTES NON FISCALES	149.013,07	106.354,62	100.572,22	43.724,30	73.346,23	109.458,95	105.547,78	91.402,71	20.937,55	43.734,59
TAUX DE CHANGE ZAIRE PAR UNITE DE DOLLAR	2,985	5,465	5,746	30,120	40,450	55,793	71,100	131,500	274,000	454,621

SOURCES : UNITE D'ANALYSE FISCALE, BANQUE DU ZAIRE, OFIDA, DGC.

Tiré du Rapport de la Réforme fiscale et parafiscale,  
Programme d'Appui aux Institutions de Gestion Economique  
et Financière du ZAIRE avec la Banque Mondiale.

TABLEAU N° 6

## RATIOS: RECETTES BUDGETAIRES ET FISCALES PAR PIB

(en millions de dollars US)

ANNÉES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL DES RECETTES BUDGETAIRES (en millions de doll. US)	1.244,46	850,92	1.059,05	375,60	656,84	762,99	696,53	663,98	584,71	830,71
Recettes fiscales (en millions de dollars US)	1.095,45	744,58	958,40	331,96	583,49	649,47	590,98	572,58	563,77	787,82
PIB (en millions de doll. US)	5.756,42	4.351,49	5.414,27	1.963,29	2.465,35	2.639,46	2.860,99	2.486,28	2.273,87	2.631,42
PIB CORRIGE (en millions de doll. US)	13.519,26	10.350,05	14.050,82	4.686,65	6.150,36	6.286,61	6.555,91	6.530,49	6.312,35	7.906,32
RECETTES BUDG./PIB (en %)	21,62	19,55	19,56	19,14	26,64	28,91	24,35	26,71	25,72	31,57
RECET. BUDG./PIB CO (en %)	9,21	8,22	7,54	8,82	10,60	12,14	10,62	10,17	8,26	10,51
RECETTES FISC./PIB (en %)	19,03	17,11	17,70	16,91	23,67	24,61	20,66	23,03	24,80	29,91
RECET. FISC./PIB CO (en %)	8,10	7,19	6,82	7,08	9,49	10,33	9,01	8,77	8,93	9,95
Taux de change Zaire par unité de dollar	2,985	5,465	5,746	30,120	40,450	55,793	71,100	131,500	274,000	454,621

SOURCES: UNITÉ D'ANALYSE FISCALE, BANQUE DU ZAIRE, OFIDA, DGC.

Tiré du Rapport de la Réforme fiscale et parafiscale,  
Programme d'Appui aux Institutions de Gestion Economique  
et Financière du ZAIRE avec la Banque Mondiale.

ANNEXE III

CONJONCTURE ECONOMIQUE ZAIROISE  
DES QUATRE PREMIERS MOIS 1991

## CONJONCTURE ECONOMIQUE ZAIROISE DES QUATRE PREMIERS MOIS 1991

### FINANCES PUBLIQUES QUATRE PREMIERS MOIS 1991

	prévisions ln. sur quatre mois		réalisations sur quatre mois		taux de réalisation
		% col		% col	
<b>RECETTES BUDGETAIRES EN MILLIARDS DE Z</b>					
contribution	139,8	18,6%	151,7	28,6%	108,5%
OFIDA	201,7	26,6%	208,9	38,6%	103,5%
Gécamines	228,7	30,4%	74,2	14,1%	32,4%
pétroliers producteurs	78,3	10,4%	78,3	14,6%	100,0%
pétroliers distributeurs	40,3	5,4%	3,4	0,6%	8,4%
autres	63,4	8,4%	11,0	2,1%	17,4%
<b>total</b>	<b>752,2</b>		<b>527,4</b>		<b>70,1%</b>

	prévisions ln. sur quatre mois		réalisations sur quatre mois		taux de réalisation
		% col		% col	
<b>DEPENSES BUDGETAIRES EN MILLIARDS DE Z</b>					
rémunérations	193,2	24,5%	297,6	32,3%	154,0%
dette publique	223,7	28,4%	157,9	17,1%	70,6%
- éditeurs	187,5	23,8%	63,4	9,0%	44,5%
- frais financiers	36,2	4,6%	74,5	8,1%	205,9%
subventions	44,8	5,7%	25,7	2,6%	57,4%
- interventions économiques	10,4	1,3%	11,2	1,2%	107,7%
- budgets annexes	34,4	4,4%	14,4	1,6%	41,9%
fonctionnement	157,2	19,9%	266,3	28,9%	169,4%
dépenses en capital	161,0	20,4%	60,1	6,5%	37,3%
dette intérieure	8,1	1,0%	92,2	10,0%	1138,3%
dépenses non versées	0,0	0,0%	22,4	2,4%	-
<b>total</b>	<b>788,0</b>		<b>922,1</b>		<b>117,0%</b>

<b>solde</b>	<b>-35,6</b>		<b>-394,7</b>		<b>1102,5%</b>
--------------	--------------	--	---------------	--	----------------

source : Ministère du Plan

### SERVICE DE LA DETTE

service au 30 / 04 / 91 en million de US \$	DU			EFFECTUEE				%
	P	I	T	P	I	T		
<b>CATEGORIE DE LA DETTE</b>								
Club de Paris	0,33	66,50	66,83	0,00	8,33	8,33	12,46%	
Club de Londres	0,00	20,01	20,01	0,00	0,00	0,00	0,00%	
Club de Londres	20,03	8,09	28,12	5,03	2,33	7,36	26,17%	
Organisme International	18,24	32,08	50,30	1,98	5,00	6,98	13,84%	
Mécanismes spéciaux	1,61	5,92	7,53	1,61	5,92	7,53	100,00%	
<b>Total</b>	<b>40,21</b>	<b>132,58</b>	<b>172,79</b>	<b>8,6</b>	<b>21,58</b>	<b>30,18</b>	<b>17,47%</b>	

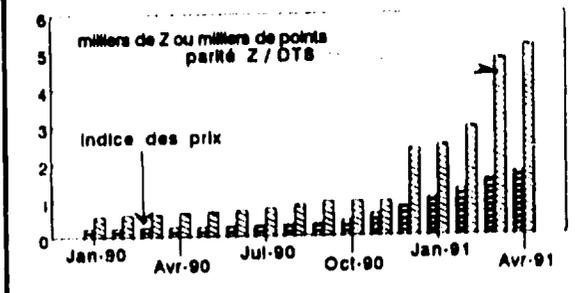
source : Ministère du Plan

### VARIATION DES PRODUCTIONS ENTRE LES QUATRE PREMIERS MOIS 1990 ET 1991

production exportée	
production minière industrielle	28,40%
production artisanale de diamant	24,80%
production agricole exportée	36,74%
<b>Indicateurs de la production industrielle</b>	
consommation de produits pétroliers	23,80%
consommation d'électricité	31,00%
consommation de ciment	10,30%

source : Ministère du Plan

### EVOLUTION DES PRIX INTERIEURS ET DE LA PAIRIE Z / DTS



### VARIATION DES PRIX ENTRE LES QUATRE PREMIERS MOIS 1990 ET 1991

prix intérieurs	851,48%
<b>cours des produits agricoles</b>	
cours du robuata	5,10%
cours du cacao	14,10%
<b>cours des produits miniers</b>	
cours du cuivre	5,95%
cours de l'or	1,70%
cours du zinc	25,60%
taux de change / DTS	689,89%

source : Ministère du Plan

ANNEXE IV

TARIFS DOUANIERS 1991

FILIERE	PRODUIT	UNITE	DROIT C CCA		PRODUIT	UNITE DROIT DE	
			ENTREE			SORTIE	
17 bois	bois brut	kg	30%	3%	café robuste	kg	4%
18 bois	bois scié, tranché ou déroulé	kg	30%	3%	café arabica	kg	3%
19 bois	bois raboté, poncé, calé, contreplaqué	kg	50%	3%	minerais courants	kg	10%
20 bois	panneau de fibre et aggloméré	kg	40%	20%	minerais aurifère	kg	5%
21 bois	ouvrage de menuiserie	kg	30%	20%	bois brut	m3	8%
56 bois	meubler courant	pièce	40%	20%	diamant	carat	25%
			37%	12%	argent	g	30%
					or	g	6%
10 BTP	ciment	kg	50%	5%	platine	g	40%
			50%	5%	ferraille	kg	10%
					cuivre	kg	40%
8 corps gras	huile palme brute	kg	15%	3%	zinc	kg	15%
8 corps gras	autres huiles raffinées	kg	30%	20%	nickel, plomb	kg	10%
			23%	12%	étain	kg	5%
					cobalt	kg	30%
1 élevage	vande capr	kg	20%	3%			
2 élevage	autre viande	kg	30%	20%			
3 élevage	poisson	kg	20%	3%			
4 élevage	poisson non courant	kg	40%	20%			
5 élevage	lait	kg	20%	3%			
14 élevage	engrais (**)	kg	20%	3%			
15 élevage	peaux moyennement transformées	kg	30%	3%			
16 élevage	peaux fortement transformées	kg	20%	3%			
35 élevage	petite chaussure plastique et cuir (β ≤ 18 cm)	kg	20%	20%			
36 élevage	grande chaussure plastique et cuir (β > 18 cm)	kg	50%	20%			
			27%	10%			
22 emballage	pâte de bois, matière cellulosique	kg	20%	3%	FILIERE	PRODUIT	UNITE DROIT C CCA
23 emballage	kraft écru	kg	15%	3%			ENTREE
24 emballage	kraft autre	kg	20%	20%	DIVERS	pétrole parbellement raffiné (*)	kg 20% 3%
			18%	8%	DIVERS	essences de pétrole (*)	l 15% 15%
6 grains	froment	kg	20%	3%	DIVERS	produits pharmaceutiques	kg 20% 3%
7 grains	riz	kg	20%	3%	DIVERS	véhicule ferroviaire tracteur	pièce 20% 20%
			20%	3%	DIVERS	wagon	pièce 20% 20%
					DIVERS	tracteur	pièce 20% 20%
47 maint	pièce de rechange	pièce	20%	20%	DIVERS	automobile transport en commu	pièce 20% 20%
48 maint	pièce de rechange pour locomotive	pièce	20%	20%	DIVERS	automobile tourisme	pièce 50% 20%
55 maint	partie de véhicule non assemblée	pièce	20%	3%	DIVERS	voiture tout terrain (<= 1000 cm <sup>3</sup> )	pièce 15% 20%
			20%	14%	DIVERS	voiture tout terrain (> 1000 cm <sup>3</sup> )	pièce 30% 20%
					DIVERS	transport de marchandises	pièce 30% 20%
							24% 18%
37 métaux	fonte, fer, acier	kg	20%	3%			
38 métaux	cuivre brut, feuille, fil, tôle, barre	kg	20%	3%			
39 métaux	cuivre, tuyaux, articles de ménage	kg	30%	20%			
40 métaux	métaux communs	kg	20%	3%			
41 métaux	métaux communs, tubes, tuyaux	kg	20%	20%			
42 métaux	métaux communs, autres ouvrages	kg	30%	20%			
43 métaux	machines transformation des métaux	pièce	20%	20%			
			23%	13%			
25 textile	coton non cardé, non peigné	kg	18%	3%			
26 textile	coton cardé ou peigné, fil de coton	kg	20%	3%			
27 textile	seau de coton écru, blanchi léger	kg	30%	3%			
28 textile	seau de coton blanchi lourd, teint	kg	15%	3%			
29 textile	seau de coton imprimé	kg	40%	20%			
30 textile	seau de coton mélangé écru	kg	30%	3%			
31 textile	seau de coton mélangé, blanchi, teint, denim, im;	kg	15%	3%			
32 textile	fibre synthétique	kg	20%	3%			
33 textile	confection (***)	pièce	40%	20%			
34 textile	tripe (****) (****)	pièce	30%	20%			
44 textile	machines textile	pièce	20%	20%			
			25%	8%			

(\*) taxe de transport supplémentaire de 55% sur le pétrole, 45% sur le gas-oil et fuel-oil  
droits et taxes sont calculés sur le prix moyen frontère

(\*\*) rarement 18% : 3%

(\*\*\*) partie au kg

(\*\*\*\*) pour être classé comme tripe les articles doivent  
- porter des traces appréciables d'usage et  
- être présentés en tas ou en balles, sacs ou conditionnements similaires

les données en Italique représentent des moyennes par filière



**INTERG**

---

Société anonyme au capital de 4 925 000 F. R.C.S. Nanterre B 552 029 506.  
Siège Social : 168 172, boulevard de Verdun - 92413 Courbevoie Cedex  
Tel. 33 (1) 49 04 59 00 - Telex 616010F INTERG - Télécopie 33 (1) 49 04 59 01