



REPUBLIQUE DU CONGO



PROGRAMME DES NATIONS UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT

RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2005  
REPUBLIQUE DU CONGO

**« GOUVERNANCE, COHESION SOCIALE ET  
DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE  
EN REPUBLIQUE DU CONGO »**

**VERSION PRÉLIMINAIRE  
DU RAPPORT SYNTHÈSE**

**Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement les opinions du  
PNUD**

Brazzaville, le 1 juin 2006

# TABLE DES MATIERES

<b>Liste des sigles et abréviations.....</b>	<b>8</b>
<b>Liste des tableaux .....</b>	<b>11</b>
<b>Liste des graphiques et des figures .....</b>	<b>12</b>
<b>Liste des encadrés.....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>13</b>
<i>Justification du thème.....</i>	<i>13</i>
<i>Problématique .....</i>	<i>14</i>
<i>Méthodologie.....</i>	<i>14</i>
<i>Plan du rapport.....</i>	<i>15</i>
<b>Chapitre 1 :     <b>CONTEXTE ET TENDANCES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN REPUBLIQUE DU CONGO .....</b></b>	<b>16</b>
1.1 <i>CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL .....</i>	<i>16</i>
1.2 <i>CONTEXTE ECONOMIQUE .....</i>	<i>16</i>
1.3 <i>CONTEXTE SOCIO-CULTUREL.....</i>	<i>17</i>
1.4 <i>TENDANCES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN REPUBLIQUE DU CONGO.....</i>	<i>19</i>
1.4.1     Le concept de développement humain durable .....	19
1.4.2     Evolution des indicateurs du DHD.....	20
<b>Chapitre 2 :     <b>CONCEPTS ET APPROCHES DE LA GOUVERNANCE ET DE LA COHESION SOCIALE ET LIENS AVEC LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE .....</b></b>	<b>22</b>
2.1 <i>CONCEPTS, DIMENSIONS ET APPROCHES DE LA GOUVERNANCE.....</i>	<i>22</i>
2.1.1     Définitions et principes de la gouvernance .....	22
2.1.2     Dimensions de la gouvernance.....	23
2.2 <i>CONCEPTS ET APPROCHES DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DE LA COHESION SOCIALE .....</i>	<i>24</i>
2.2.1     Le concept de développement communautaire .....	24
2.2.2     Approches du développement communautaire .....	25
2.2.2.1     L’approche par les micro-réalisations .....	25
2.2.2.2     L’approche globale de développement communautaire par la décentralisation et la gouvernance locale.....	25
2.2.3     Concepts et dimensions de la cohésion sociale.....	26
2.3 <i>LIENS ENTRE GOUVERNANCE, COHESION SOCIALE, DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE.....</i>	<i>26</i>

**Chapitre 3 : CARACTERISTIQUES DE LA GOUVERNANCE EN REPUBLIQUE  
DU CONGO ..... 29**

3.1	<i>GOUVERNANCE POLITIQUE</i> .....	29
3.1.1	Indicateurs de gouvernance politique en République du Congo.....	29
3.1.2	L'instabilité constitutionnelle et les options politiques.....	30
3.1.3	Appropriation du pouvoir et marginalisation politique des populations.....	32
3.1.3.1	Recours fréquent à la violence .....	32
3.1.3.2	Représentation politique et faible participation des populations aux instances de prise de décision .....	33
3.1.4	Exercice du pouvoir et faiblesse de l'Etat de droit.....	33
3.1.4.1	Le non respect de l'équilibre des pouvoirs.....	33
3.1.4.2	Le rôle limité des organisations de la société civile et des médias .....	34
3.2	<i>GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE</i> .....	34
3.2.1	Le contournement du cadre institutionnel, légal et réglementaire .....	34
3.2.2	Le faible degré de transparence.....	35
3.2.3	Une responsabilisation extrêmement limitée .....	36
3.2.4	Une décentralisation balbutiante .....	36
3.2.5	Fraude et corruption .....	37
3.3	<i>GOUVERNANCE MACROECONOMIQUE ET FINANCIERE</i> .....	38
3.3.1	Des choix stratégiques incohérents .....	38
3.3.2	Un faible engagement du gouvernement et une capacité limitée de l'Etat à mettre en œuvre les réformes. ....	41
3.3.3	Une gestion budgétaire peu orthodoxe.....	41
3.3.3.1	Les recettes .....	41
3.3.3.2	Les dépenses.....	42
3.3.3.3	La dette.....	43
3.3.4	Une politique monétaire dépendante et un système financier inefficace .....	44
3.3.5	Réglementation économique, comportement rentier et biais dans l'allocation des ressources.....	46
3.3.5.1	Code des investissements et incitation à investir .....	47
3.3.5.2	Réglementation et gestion des marchés publics.....	48
3.3.5.3	Importance de l'activité pétrolière dans l'économie et comportement rentier des agents économiques .....	49
3.3.6	Une intégration régionale lente et timide .....	50
3.4	<i>GOUVERNANCE DES ENTREPRISES</i> .....	52
3.4.1	Environnement institutionnel .....	53
3.4.1.1	Mécanismes institutionnels ayant régi le secteur économique d'Etat.....	53
3.4.1.2	Cadre institutionnel régissant le secteur privé.....	54
3.4.2	Indicateurs de gouvernance des entreprises au Congo.....	54
3.4.3	Gouvernance des entreprises publiques .....	55
3.4.3.1	Des performances médiocres .....	55
3.4.3.2	Facteurs d'inefficience .....	56
3.4.4	Gouvernance des entreprises privées .....	58
3.4.5	Rôle et gouvernance du secteur informel.....	60

**Chapitre 4 : CONSEQUENCES DE LA MAUVAISE GOUVERNANCE SUR L'EMPLOI, LA JEUNESSE, LES FEMMES, LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE, LA COHESION SOCIALE ET LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ..... 61**

4.1	<i>CONSEQUENCES SUR L'EMPLOI ET LA JEUNESSE.....</i>	61
4.1.1	Marché du travail et création limitée d'emplois.....	61
4.1.1.1	Démographie de l'emploi et indicateurs clés du marché du travail en République du Congo.....	62
4.1.1.2	Déterminants historiques de l'évolution du volume et de la structure de l'emploi au Congo.....	67
4.1.1.3	Réformes économiques et montée du chômage ouvert.....	68
4.1.1.4	Effets des conflits armés sur les entreprises et l'emploi.....	71
4.1.2	Problèmes de la jeunesse dans le contexte congolais de crise économique et sociopolitique.....	72
4.1.2.1	L'exode rural et les jeunes.....	72
4.1.2.2	Problèmes de la jeunesse dans la période post-conflit.....	72
4.1.2.3	Le phénomène des enfants de la rue.....	73
4.2	<i>CONSEQUENCES SUR LA SITUATION DES FEMMES.....</i>	74
4.3	<i>CONSEQUENCES SUR LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET LA COHESION SOCIALE.....</i>	74
4.3.1	Indicateurs de développement communautaire et de cohésion sociale.....	74
4.3.2	Dégradation du développement communautaire en République du Congo.....	75
4.3.2.1	Insuffisance et délabrement des infrastructures de base.....	75
4.3.2.2	Faible niveau de décentralisation.....	76
4.3.2.3	Faible dynamisme des PME et chômage.....	76
4.3.2.4	Ecarts de pauvreté.....	76
4.3.3	Détérioration de la cohésion sociale.....	77
4.3.3.1	Gouvernance politique, crise de la solidarité et renforcement de l'ethnocentrisme.....	77
4.3.3.2	Gouvernance administrative, clientélisme et accès inégalitaire au service public.....	78
4.3.3.3	Gouvernance macroéconomique, écarts de richesses et disparités spatiales.....	78
4.3.3.4	Gouvernance des entreprises, rupture du dialogue social et non respect des droits des travailleurs.....	78
4.4	<i>CONSEQUENCES SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE.....</i>	79
4.4.1	L'accentuation de la pauvreté monétaire.....	79
4.4.2	L'aggravation de la pauvreté humaine.....	80
4.4.3	Le non respect des droits civils et politiques et les violations des droits humains.....	81
4.4.4	La faible implication des acteurs.....	81
4.4.5	La dégradation de l'environnement.....	82

**Chapitre 5 : OBSTACLES A LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE, DE L'EMPLOI, DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE, DE LA COHESION SOCIALE ..... 84**

5.1	<i>OBSTACLES A LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE.....</i>	84
5.1.1	Sur le plan politique.....	84

5.1.1.1	La faible capacité des institutions constitutionnelles .....	84
5.1.1.2	La faiblesse des organisations de la société civile et des médias .....	84
5.1.1.3	Le faible développement de la culture démocratique.....	85
5.1.2	Sur le plan administratif .....	85
5.1.2.1	La faiblesse de la participation et de la décentralisation.....	85
5.1.2.2	La faiblesse des informations et des données statistiques et budgétaires ....	85
5.1.3	Sur le plan macroéconomique et financier .....	85
5.1.3.1	Obstacles à l'amélioration de la qualité des politiques et des stratégies.....	85
5.1.3.2	Faiblesse des mécanismes de contrôle de l'exécution budgétaire.....	86
5.1.3.3	Capacité limitée de gestion de la dette publique .....	86
5.1.4	Obstacles à la bonne gouvernance des entreprises.....	87
5.1.4.1	Obstacles d'ordre institutionnel .....	87
5.1.4.2	Obstacles liés à la faiblesse des infrastructures.....	88
5.1.4.3	Obstacles liés au financement des activités.....	88
5.1.4.4	Obstacles liés à la faible qualification de la main d'œuvre.....	88
5.1.4.5	Obstacles liés à la faible attractivité du pays vis-à-vis des investissements directs étrangers (IDE) .....	89
5.1.4.6	Obstacles liés à l'instabilité politique et la nature prédatrice de l'Etat .....	89
5.2	<i>OBSTACLES A LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET DE LA JEUNESSE</i> .....	90
5.2.1	Cadre réglementaire et emploi .....	90
5.2.2	Bilan critique des politiques publiques d'emploi.....	91
5.2.3	Problématique de l'adéquation formation-emploi au Congo .....	92
5.2.4	Pauvreté et faible scolarisation.....	94
5.2.5	Difficultés d'insertion sociale et vulnérabilité des jeunes face aux fléaux sociaux .....	94
5.3	<i>OBSTACLES A LA PROMOTION DE LA FEMME</i> .....	94
5.4	<i>OBSTACLES A LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DE LA COHESION SOCIALE</i> .....	95
5.4.1	Obstacles liés à la gouvernance politique .....	95
5.4.2	Les obstacles liés à la gouvernance administrative.....	95
5.4.3	Les obstacles liés à la gouvernance économique .....	95
<b>Chapitre 6 : DOMAINES D'INTERVENTION PRIORITAIRES ET AXES DE PROMOTION D'UNE GOUVERNANCE EFFICACE, DE L'EMPLOI ET DE LA COHESION SOCIALE EN REPUBLIQUE DU CONGO .....</b>		<b>97</b>
6.1	<i>PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE POLITIQUE</i> .....	97
6.1.1	Domaines d'intervention .....	97
6.1.1.1	Représentation et participation politiques .....	97
6.1.1.2	Contrôle des institutions constitutionnelles.....	97
6.1.1.3	Culture démocratique et paix .....	98
6.1.2	Axes stratégiques pour la promotion de la gouvernance politique .....	98
6.1.2.1	Améliorer la gouvernance des partis politiques et des associations et renforcer la participation politique.....	98
6.1.2.2	Accroître l'efficacité et la neutralité du système électoral.....	99
6.1.2.3	Renforcer les capacités de contrôle des institutions constitutionnelles.....	99
6.1.2.4	Garantir la liberté et l'indépendance des médias .....	99
6.1.2.5	Organiser des campagnes de sensibilisation sur les droits civils et politiques. .....	99

6.1.2.6	Promouvoir des programmes de sensibilisation sur la bonne gouvernance dans le système scolaire .....	100
6.1.2.7	Démocratiser la sécurité pour prévenir les conflits et construire une paix durable .....	100
6.2	<i>PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE</i> .....	100
6.2.1	Domaines et foyers d'intervention prioritaires.....	100
6.2.1.1	Réforme de l'administration publique.....	100
6.2.1.2	Réforme du système judiciaire.....	101
6.2.1.3	Décentralisation et gouvernance locale.....	101
6.2.1.4	Information économique et sociale .....	101
6.2.2	Axes d'amélioration de la gouvernance administrative.....	101
6.2.2.1	Renforcer la responsabilisation des institutions et des hommes .....	101
6.2.2.2	Renforcer la transparence.....	102
6.2.2.3	Éliminer la corruption et la fraude .....	102
6.3	<i>PROMOTION DE LA GOUVERNANCE MACROECONOMIQUE</i> .....	102
6.3.1	Domaines d'intervention prioritaires .....	102
6.3.1.1	Elaboration des stratégies et des politiques et mise en œuvre des réformes ....	102
6.3.1.2	Gestion du budget et de la dette publique .....	103
6.3.1.3	Gestion des marchés publics .....	103
6.3.1.4	Efficacité du système financier .....	103
6.3.2	Axes d'amélioration de la gouvernance macroéconomique et financière.....	103
6.3.2.1	Renforcer les capacités en matière d'élaboration des politiques et stratégies et de gestion des réformes .....	103
6.3.2.2	Renforcer les mécanismes de contrôle et promotion de l'obligation de rendre des comptes .....	104
6.4	<i>PROMOTION DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES</i> .....	104
6.4.1.1	Amélioration du cadre légal et institutionnel .....	105
6.4.1.2	Renforcement des capacités managériales et appui à l'entrepreneuriat.....	105
6.4.1.3	Promotion des entreprises du secteur informel .....	105
6.4.1.4	Renforcement de la compétitivité des entreprises dans le contexte de la mondialisation .....	105
6.4.1.5	Une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles....	105
6.4.2	Les axes d'intervention .....	105
6.5	<i>PROMOTION DE L'EMPLOI ET DE LA JEUNESSE</i> .....	108
6.5.1	Domaines d'intervention prioritaires .....	108
6.5.1.1	Les secteurs prioritaires d'intervention .....	108
6.5.1.2	La redynamisation du secteur privé .....	109
6.5.2	Axes stratégiques pour la promotion et le soutien de l'emploi et l'insertion sociale des jeunes .....	109
6.5.2.1	Développer la formation qualifiante .....	109
6.5.2.2	Promouvoir la microfinance, comme source alternative de financement des activités productives et de création d'emplois .....	110
6.5.2.3	Promouvoir l'entrepreneuriat juvénile (individuel et collectif) .....	112
6.5.2.4	La mise en valeur des filières de production porteuses.....	112
6.6	<i>PROMOTION DE LA FEMME</i> .....	112
6.6.1	Domaines d'intervention prioritaires .....	112
6.6.1.1	La réforme des institutions .....	112

6.6.1.2	La promotion du développement économique .....	113
6.6.2	Axes stratégiques d'amélioration des relations hommes-femmes et d'élimination des inégalités fondées sur le genre.....	113
6.6.2.1	Assurer l'égalité au niveau des droits fondamentaux.....	113
6.6.2.2	Réduire le fardeau des femmes au sein du foyer.....	113
6.6.2.3	Promouvoir l'égalité des sexes en ce qui concerne l'accès aux ressources et la capacité de générer des revenus .....	113
6.6.2.4	Offrir une protection sociale appropriée .....	113
6.7	<i>PROMOTION DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DE LA COHESION SOCIALE</i> .....	114
6.7.1	Priorités en matière de microréalisations .....	114
6.7.1.1	Analyse des priorités à partir des réalisations faites par les agences de financement .....	114
6.7.1.2	Analyse des priorités selon les populations concernées.....	115
6.7.2	Les zones d'intervention .....	116
6.7.3	Principaux axes d'un programme de promotion du développement communautaire et de cohésion sociale en République du Congo .....	117
6.7.3.1	Définir et mettre en œuvre un programme national de microréalisations..	117
6.7.3.2	Renforcement des conditions de rétablissement de la cohésion sociale par : .. .....	118
6.7.3.3	La réduction des disparités entre les zones rurales et urbaines .....	118
	<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>119</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>122</b>
	<b>ANNEXE : DONNEES STATISTIQUES</b> .....	<b>126</b>

## Liste des sigles et abréviations

ADPME :	Agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises
ATC:	Agence Transcongolaise de Communications
ATEC :	Agence Trans-Equatoriale de Communication
BAD :	Banque Africaine de Développement
BCC :	Banque Commerciale Congolaise
BEAC :	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BIDC :	Banque Internationale du Congo
BIT :	Bureau International du Travail
BNDC :	Banque Nationale de Développement du Congo
CAIC :	Crédit pour l'Agriculture, l'Industrie et le Commerce
CCCE :	Centre Congolais du Commerce Extérieur
CEEAC :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEG :	Collège d'Enseignement Général
CEMAC :	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CENAGES :	Centre National de Gestion
CERAPE :	Centre d'Étude et de Recherche sur les Analyses et Politiques Économiques
CET :	Collège d'Enseignement Technique
CFCO :	Chemin de Fer Congo-Océan
CFE :	Centre de Formalité des Entreprises
CNR :	Conseil National de la Résistance
CNSEE :	Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques
CNUCED :	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
COFIPA :	Congolaise Financière de Participation
CSC :	Confédération Syndicale Congolaise
CSLC :	Conseil Supérieur de la Liberté de Communication
CSTC :	Confédération Syndicale des Travailleurs du Congo
DEP :	Direction des Études et de la Planification
DHD :	Développement Humain Durable
DSRP-I :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté - Intérimaire
FASR :	Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée
FDU :	Front Démocratique Uni
FGS :	Fonds de Garantie et de Soutien
FIDES :	Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social
FJEC :	Forum des Jeunes Entreprises du Congo
FMI :	Fonds Monétaire International
Hydro-Congo :	Société Nationale des Hydrocarbures
IDH :	Indicateur du Développement Humain
IMF :	Institution de Microfinance
IPC :	Indice de Perception de la Corruption
IPF :	Indicateur de Participation des Femmes

IPH-1 :	Indicateur de Pauvreté Humaine
ISDH :	Indicateur Sexospécifique du Développement Humain
JMNR :	Jeunesse du Mouvement National de la Révolution
MCDDI :	Mouvement Congolais pour la Démocratie Intégrale
METFP :	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MNR :	Mouvement National de la Révolution
MUCODEC :	Mutuelle Congolaise d'Epargne et de Crédit
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONEMO :	Office National de l'Emploi et de la Main-d'œuvre
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
ONPT :	Office National des Postes et Télécommunications
ONUUDI :	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PARESO :	Programme d'Action et de Relance Économique et Sociale
PAS :	Programme d'Ajustement Structurel
PCT :	Parti Congolais du Travail
PED :	Programme Emploi Diplômé
PEV :	Programme Elargi de Vaccination
PIB :	Produit Intérieur Brut
PIPC :	Programme Intérimaire Post-Conflict
PME :	Petite et Moyenne Entreprise
PMI :	Petite et Moyenne Industrie
PNAE :	Plan National d'Action Environnementale
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA :	Paievements par Anticipation
PPTE :	Pays Pauvres Très Endettés
PTIP :	Programme Triennal d'Investissements Publics
RDPS :	Rassemblement Social pour la Démocratie et le Progrès Social
RGPH :	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RMDH :	Rapport Mondial sur le Développement Humain
SIDA :	Syndrome d'Immuno-Déficience Acquis
SNCB :	Stratégie Nationale de Conservation de la Biodiversité
SNDE :	Société Nationale de Distribution d'Eau
SNE :	Société Nationale d'Electricité
SOTELCO :	Société des Télécommunications du Congo
SPNC :	Société Nationale des Pétroles du Congo
TCM :	Taux Créditeur Minimum
TDM :	Taux Débiteur Maximum
TIAO :	Taux d'Intérêt sur les Appels d'Offre
TISP :	Taux d'Intérêt sur les Placements des Banques
TPB :	Taux de Pénalité des Banques
UCB :	Union Congolaise de Banques
UDD :	Union pour le Démocratie et le Développement

UDEAC :	Union Douanière des Etats de l'Afrique Centrale
UDR :	Union pour la Démocratie et la République
UERPOD :	Union pour l'Étude et la Recherche sur la Population et le Développement
UMAC :	Union Monétaire d'Afrique Centrale
UMOA :	Union Monétaire Ouest-Africaine
UNELCO :	Union Electrique du Congo
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UNICEF :	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNICONGO :	Union Patronale et Interprofessionnelle du Congo
UPADS :	Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Indicateurs et tendances de la gouvernance politique en République du Congo.....	30
Tableau 2 : Constitutions et régimes politiques de la République du Congo.....	31
Tableau 3 : Répartition sectorielle des investissements (en pourcentage).....	40
Tableau 4 : Evolution des principaux indicateurs monétaires et financiers (%).....	46
Tableau 5 : Evolution de la formation brute de capital fixe (en milliards de FCFA).....	48
Tableau 6 : Indicateurs de politique économique dans les pays de la CEMAC de 1999 à 2000 (millions de Fcfa).....	51
Tableau 7 : Indicateurs de gouvernance des entreprises publiques ou privées en République du Congo.....	55
Tableau 8 : Situation bilancielle des entreprises publiques en 1985.....	56
Tableau 9 : Ratio frais du personnel / chiffre d'affaire dans quatre grandes entreprises d'Etat en 1992.....	56
Tableau 10 : Indicateurs des banques congolaises (en millions de FCFA).....	57
Tableau 11 : Répartition des entreprises créées entre 1980 et 2001, immatriculées au CNSEE, selon la forme juridique.....	59
Tableau 12 : Une illustration de la démographie de l'emploi au Congo de 1985 à 1994.....	62
Tableau 13 : Indicateurs du chômage des jeunes en 1994.....	63
Tableau 14 : Répartition des effectifs de la fonction publique selon le genre en 1994.....	66
Tableau 15 : Répartition de 2786 femmes selon le statut dans l'emploi et le niveau d'instruction.....	66
Tableau 16 : Evolution du taux d'informalité de l'emploi de 1985 à 1994.....	67
Tableau 17 : Tableau 20 : Evolution des effectifs de la fonction publique entre 1960 et 1977.....	68
Tableau 18 : Un aperçu des pertes d'emploi du fait de la fermeture des entreprises d'Etat.....	69
Tableau 19 : Les perspectives de perte d'emploi dans les entreprises à privatiser.....	70
Tableau 20 : Etat partiel des sinistres enregistrés par certaines entreprises du fait de la guerre.....	71
Tableau 21 : Nombre de jeunes pris en charge par le haut Commissariat à la Réinsertion des Ex-combattants.....	73
Tableau 22 : Répartition des enfants de la rue par localité en 2003.....	73
Tableau 23 : Les indicateurs de développement communautaire et de la cohésion sociale.....	75
Tableau 24 : Evolution de quelques indicateurs de pauvreté au Congo.....	80
Tableau 25 : Indicateurs du niveau de qualification de la main d'œuvre du Congo, de Maurice et de l'Afrique du Sud en 1999.....	89
Tableau 26 : Evolution des demandes et des offres d'emploi gérées par l'Office National pour l'Emploi et la Main d'œuvre (ONEMO) de 1985 à 2004.....	92
Tableau 27 : Une illustration du poids écrasant des structures d'enseignement général (CEG) sur les structures d'enseignement technique (CET) entre 1996 et 1998.....	93
Tableau 28 : Ratios d'input par élève dans les établissements d'enseignement technique et professionnel de 1996 à 1998.....	93
Tableau 29 : Indicateurs de croissance de la MUCODEC.....	111
Tableau 30 : Répartition du nombre de micro-projets réalisés par domaine.....	114
Tableau 31 : Répartition des montants des projets par département de 1998 à 2004 (Fcfa).....	116
Tableau 32 : Indicateurs du développement humain en République du Congo.....	126

Tableau 33 : - Recettes pétrolières et dépenses de fonctionnement en pourcentage des recettes budgétaires ; - Solde budgétaire en pourcentage du PIB.....	126
---	-----

## Liste des graphiques et des figures

Graphique 1 : Evolution des indicateurs du DHD en République du Congo de 1986 à 2004 .....	20
Graphique 2 : Evolution de l'emploi salarié du secteur moderne de 1984 à 2003 .....	64
Graphique 3 : Evolution de l'emploi dans les entreprises publiques par secteur d'activité de 2000 à 2003 .....	65
Graphique 4 : Evolution de l'emploi dans les entreprises privées par secteur de 2000 à 2003 .....	65
Graphique 5 : Evolution du cumul des demandes non satisfaites d'intégration à la fonction publique de 1985 à 1999.....	70
Graphique 6 : Evolution du service de la dette (en % des recettes budgétaires).....	128
Graphique 7 : Evolution des effectifs de la fonction publique .....	129
Figure 1 : Structure des crédits à l'économie.....	45
Figure 2 : Contribution à la formation brute du capital fixe (milliards de F CFA).....	128

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Initiatives Gouvernement-Partenaires au développement face aux défis.....	19
Encadré 2 : Définition des différents indicateurs de mesure du Développement Humain Durable .....	20
Encadré 3 : Définition de la bonne gouvernance.....	24
Encadré 4 : Dimensions de la cohésion sociale .....	26
Encadré 5 : Principaux résultats de l'étude du Ministère à la Présidence chargé du Contrôle d'Etat sur la corruption et la fraude au Congo .....	37

# INTRODUCTION GENERALE

## Justification du thème

Avec la publication de son premier Rapport sur le Développement Humain en 2002, la République du Congo s'est engagée dans la dynamique impulsée depuis 1990 par le PNUD en vue de promouvoir un concept global du développement qui prend en compte, dans un esprit d'équité, les besoins prioritaires des générations actuelles tout en préservant ceux des générations futures. Ce concept est celui de Développement Humain Durable (DHD).

L'élaboration des rapports nationaux sur le développement humain répond à la nécessité de définir des priorités et stratégies de développement centrées sur l'homme en tenant compte du contexte spécifique de chaque pays. C'est ainsi que le précédent rapport intitulé « Guerres, et après ? Développement humain en situation post conflit » a placé au centre de ses préoccupations la situation de post-conflit qui prévalait au moment de son élaboration.

Malgré ses immenses richesses naturelles (pétrole, bois, divers minerais) et les progrès réalisés dans le domaine de la paix, la République du Congo connaît encore un état de sous-développement caractérisé par l'accentuation de la pauvreté qui touche plus de la moitié de la population, le recul de la scolarisation au primaire, le poids de l'endettement extérieur, la dégradation considérable des systèmes de santé et le développement du VIH/SIDA, un IDH faible, plaçant le pays au 142<sup>ème</sup> rang mondial sur 177 pays en 2003, l'enclavement de l'intérieur du pays du fait de l'insuffisance et de la dégradation avancée d'infrastructures de transport et de communication.

Face à ces défis, les autorités congolaises ont adopté une attitude volontariste pour lutter contre la pauvreté et créer un environnement favorable à la paix et au développement. A cet effet, le Gouvernement s'est assigné un certain nombre d'objectifs parmi lesquels on peut citer la promotion de la paix et de la bonne gouvernance, le développement d'infrastructures de base viables, l'éradication du chômage, le désendettement de l'Etat, l'intégration sous-régionale et la lutte contre la pauvreté.

La volonté des autorités d'inverser les tendances actuelles connaît depuis 2002 un début de concrétisation par l'élaboration avec l'appui des divers partenaires d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (DSRP-I) qui est appelé à terme à devenir le seul cadre de référence pour les interventions des partenaires au développement de la République du Congo. En outre, un Plan biennal d'Investissement Public 2006-2007 est en cours d'élaboration par le Gouvernement. Sur la base du programme économique, financier et social contenu dans le DSRP-I, un accord a été signé avec le FMI en décembre 2004, au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC), accord qui ouvre la voie à l'obtention par la République du Congo de ressources substantielles auprès des principaux bailleurs multilatéraux dans le cadre de l'accès à l'initiative Pays Pauvres Très endettés (PPTE).

Cependant, étant donné l'ampleur des défis à relever, la seule volonté ne saurait suffire pour atteindre les objectifs visés. Elle doit être appuyée par des analyses économiques, sociales et politiques susceptibles d'aider les acteurs sociaux à faire les meilleurs choix de politiques visant à promouvoir le DHD dans le pays. Parmi les facteurs qui sont à l'origine des problèmes que connaît le Congo, l'insuffisance d'une gouvernance appropriée a souvent été citée comme l'une des causes majeures de la fracture sociale et des difficultés politiques, économiques et financières que connaît le pays. C'est pourquoi ce deuxième Rapport National sur le Développement Humain porte sur le thème « Gouvernance, cohésion sociale et développement humain ».

## Problématique

Ce rapport aborde les cinq principales questions suivantes :

- Premièrement, quels liens y a-t-il, au plan conceptuel, entre la gouvernance, le développement communautaire, la cohésion sociale et le DHD ? La réponse à cette question vise à cerner les différentes dimensions et approches de la gouvernance, du développement communautaire, de la mobilisation sociale, ainsi que leurs liens avec le développement humain durable.
- Deuxièmement, quelles sont, au regard de l'évolution historique et de la réalité actuelle, les caractéristiques de la gouvernance en République du Congo ?
- Troisièmement, quelles conséquences la mauvaise gouvernance a-t-elle eues sur la jeunesse, l'emploi, la cohésion sociale et le DHD ?
- Quatrièmement, quels sont les principaux obstacles actuels à la promotion de l'emploi, du développement communautaire et d'une gouvernance efficace ?
- Cinquièmement, quels sont les domaines, les foyers d'intervention prioritaires et les principaux axes d'un programme de gouvernance efficace ?

## Méthodologie

La méthodologie utilisée pour l'élaboration de ce rapport a privilégié l'approche participative et l'approche dynamique ou historique.

Le choix de l'approche participative se justifie par le souci d'impliquer pleinement la société civile, les cadres des institutions nationales et internationales, le secteur privé, les médias, les communautés locales dans le choix du thème et la définition des axes d'amélioration de la gouvernance et de renforcement de la cohésion sociale.

Le recours à l'approche dynamique tient à la nécessité de faire une large place aux facteurs historiques et aux interrelations entre plusieurs variables pour l'analyse des problèmes identifiés. Dans cette optique, le rapport ne rend pas simplement compte de la situation et surtout des caractéristiques de la gouvernance, de la cohésion sociale et du DHD à un moment donné, notamment au moment de l'élaboration du rapport. Il cherche au contraire à décrire l'évolution de ces processus et de leurs effets depuis l'indépendance, étant donné que les facteurs qui en sont la cause se situent dans l'histoire du Congo de ces quarante-cinq dernières années.

Cette démarche est sous-tendue par l'utilisation de plusieurs indicateurs et données disponibles. La collecte des données s'est faite par la recherche documentaire d'une part et par des entretiens avec des personnalités sélectionnées au sein de certaines institutions, organisations et administrations les plus impliquées dans la conduite des affaires du pays (Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique et social, Commission nationale des droits de l'homme, Commission nationale de la liberté de la communication, BEAC, Banque Mondiale, PNUD, UNICEF, organisations de la société civile, directeurs et chefs de service dans les ministères, etc.).

L'une des principales difficultés rencontrées dans cette collecte tient à la faiblesse de la base statistique. En effet, malgré l'existence d'une base de données constituée lors de l'élaboration du premier rapport national sur le développement humain, les données disponibles restent insuffisantes, proviennent souvent de sources disparates, présentent de nombreuses incohérences et sont généralement incomplètes. Toutefois, une base de données a été mise en place dans le cadre de l'élaboration de ce rapport et retrace l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques, financiers et sociaux du pays élaborés à partir des informations officielles existantes. En outre, l'implication dans le processus d'adoption et de validation du rapport des

principaux décideurs et acteurs relevant des institutions, administrations et organisations citées ci-dessus garanties la pertinence des informations utilisées et comble, dans une certaine mesure, les lacunes inhérentes à la faiblesse de la base statistique.

## **Plan du rapport**

Comme indiqué plus haut, l'élaboration du RNDH vise la promotion du concept et des politiques de développement humain durable en tenant compte du contexte spécifique de chaque pays. Aussi, le premier chapitre de ce deuxième rapport est-il consacré à la présentation du contexte et des tendances du DHD en République du Congo.

Le deuxième chapitre rappelle les principaux concepts et approches de la gouvernance, du développement communautaire et de la mobilisation sociale.

Le thème du présent rapport trouvant sa justification dans le rôle supposé de la gouvernance comme l'une des principales causes de la fracture sociale et des crises politiques, économiques et financières en République du Congo, l'analyse des caractéristiques de cette gouvernance s'impose comme troisième étape de la démarche retenue (chapitre 3).

Les conséquences de la mauvaise gouvernance sur l'emploi, le développement communautaire, la cohésion sociale et le DHD sont examinées au chapitre 4.

Vient ensuite l'identification des obstacles à la promotion de l'emploi, du développement communautaire et de la bonne gouvernance (chapitre 5).

Enfin, le dernier chapitre est consacré à l'identification des domaines et foyers d'intervention prioritaires et à la définition des principaux axes, des programmes de promotion de l'emploi, du développement communautaire et d'une gouvernance efficace en République du Congo (Chapitre 6).

# **Chapitre 1 : CONTEXTE ET TENDANCES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN REPUBLIQUE DU CONGO**

L'objet de ce premier chapitre est de rendre compte de la situation du développement Humain Durable au Congo, notamment depuis la parution du 1<sup>er</sup> Rapport National sur le Développement Humain en 2002. Celle-ci est liée à l'évolution politique, sociale et économique du pays qui l'a fait passer du contexte de post-conflit à une situation relativement plus stable.

## **1.1 CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL**

Après avoir vécu pendant vingt huit ans sous le régime du monopartisme, la République du Congo a, au début des années 1990, opté pour la démocratie pluraliste comme socle des valeurs devant orienter le développement du pays. Depuis l'adoption de cette nouvelle orientation, le pays a connu une succession de crises politiques et de conflits armés qui ont gravement affecté le déroulement du processus et placé le pays dans une situation d'urgence.

Le cadre institutionnel actuel de la République du Congo, défini par la Constitution du 20 janvier 2002, consacre le régime présidentiel et le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Amorcée avec l'élection du Président de la République en mars 2002, la mise en place des différentes institutions prévues par cette constitution (Gouvernement, Assemblée Nationale, Sénat, Cour constitutionnelle, Haute Cour de Justice, Cour des comptes et de discipline budgétaire, Conseil Economique et Social, Conseil de la Liberté de Communication, Commission nationale des Droits de l'Homme, Médiateur de la République) s'est achevée en mars 2005. L'organisation politique et administrative actuelle subdivise le territoire national en onze départements placés sous la responsabilité des préfets. Les collectivités locales que sont les départements et les communes sont administrées librement par des conseils élus.

La République du Congo a ratifié la plupart des conventions internationales relatives aux droits humains et une commission nationale de droits de l'homme a été mise en place.

## **1.2 CONTEXTE ECONOMIQUE**

L'activité économique en République du Congo est dominée par le secteur pétrolier dont la part dans le produit intérieur brut (PIB) est passée de 33% en 1980 à 49,8% en 2004. La part de ce secteur dans les exportations de biens et services et sa contribution aux recettes de l'Etat ont été respectivement de 79,7% et de 71,8% en 2004. La sylviculture et l'exploitation forestière ne représentaient que 1,2% du PIB, l'agriculture, l'élevage, la chasse et la pêche réunis 5,2%, l'industrie manufacturière 6,5% et les services 29% en 2004.<sup>1</sup>

Le PIB réel a évolué au rythme annuel moyen de 4% entre 2000 et 2004 en amélioration sensible par rapport aux années précédentes (0,8% par an entre 1990 et 1999). Le poids du service de la

---

<sup>1</sup> CNSEE

dette a considérablement diminué entre 1990 et 2004 passant de 19 à 12,1% du PIB et de 35,3 à 14,9% des exportations des biens et services.<sup>2</sup>

Les infrastructures économiques de base qui touchent directement les conditions de vie des populations et les infrastructures collectives sont très faiblement développées, qu'il s'agisse du réseau routier (1235 km de routes bitumées sur 17300 km environ), du réseau ferroviaire (795 km), des transports aériens ou de la production énergétique.

### 1.3 CONTEXTE SOCIO-CULTUREL

Estimée à environ 3 millions d'habitants en 2003 (8,7 habitants au Km<sup>2</sup>), la population congolaise est en majorité urbaine (66 %) et se trouve concentrée dans la partie sud du pays (plus de 80 %). Les moins de 15 ans représentent près de la moitié de la population.

En attendant les résultats de l'enquête sur la consommation des ménages (ECOM) en cours de finalisation, l'incidence de la pauvreté monétaire est encore mal connue au Congo. On observe que le PIB par tête (en USD) est passé de 1100 en 1990, à 830 en 1995, 1085 en 2000, 949 en 2003<sup>3</sup>, et 770 en 2004<sup>4</sup>, traduisant la paupérisation croissante des populations congolaises.

La pauvreté humaine est également généralisée et en aggravation au cours des dernières années. Dans le domaine de la santé, la mortalité infantile (81 pour 1000 en 2002, contre 83 pour mille en 1990), et la mortalité infanto-juvénile (108 pour mille en 2002, contre 110 pour mille en 1990), ont connu une évolution légèrement favorable. En revanche, une tendance à la hausse est observée pour ce qui est de la mortalité maternelle (1100 décès pour 100.000 naissances vivantes en 2002 pour 890 en 1990). L'espérance de vie à la naissance est d'environ 52 ans en 2003, retrouvant ainsi son niveau de 1990. La forte incidence du VIH/SIDA (4,2 % en 2003), ainsi que la forte charge de morbidité des maladies infectieuses et parasitaires, ne sont pas étrangères à cette dégradation des indicateurs de santé.

Une tendance beaucoup plus marquée à la baisse est observée dans le domaine de l'éducation. Le taux net de scolarisation dans le primaire n'est plus que de 54 % en 2003, contre 79 % en 1990. Globalement le rendement interne du système éducatif s'est nettement détérioré, selon les études effectuées ces dernières années dans le secteur.

La situation de l'emploi s'est également dégradée, le taux de chômage étant passé de 19,3% en 1990 à 24,7% en 1995 puis à 30,1% en 2000.<sup>5</sup>

Suite aux conflits armés que le Congo a connus, la situation humanitaire s'est dégradée à partir de 1997, avec les déplacements massifs des populations, les famines, la résurgence des maladies infectieuses, ainsi que les violences faites notamment aux femmes. Celle-ci est toutefois en amélioration constante ces dernières années.

Il convient de relever que les femmes et certains groupes marginalisés, connaissent une situation plus défavorable que celle reflétée par les moyennes nationales du fait de leur statut social peu favorable, des pesanteurs socio-culturelles, des discriminations et des préjugés dont ils font l'objet.

---

<sup>2</sup> BEAC

<sup>3</sup> PNUD, RMDH 2005

<sup>4</sup> IMF, Country Report N° 06/148, April 2006

<sup>5</sup> CNSEE

Le Gouvernement de la République du Congo, avec l'appui de ses partenaires au développement, a pris un certain nombre d'initiatives afin de faire face aux défis économiques et sociaux ci-dessus. Les principaux axes de ces initiatives sont retracés dans l'encadré ci-dessous.

## **Encadré 1 : Initiatives Gouvernement-Partenaires au développement face aux défis**

Pour faire face à tous ces défis le Gouvernement congolais a, en mai 2000, mis en place un programme intérimaire post-conflit (PIPC 2000-2002), soutenu par le FMI. Ce dernier a aidé le Gouvernement à préparer un programme à moyen terme susceptible d'être appuyé par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Ainsi, le gouvernement Congolais a bénéficié en novembre 2000 de l'appui financier du FMI dans le cadre de sa politique d'aide d'urgence aux pays sortant d'un conflit. Il a adopté et soumis au FMI un programme de référence en 2001, lequel a été par la suite révisé et prorogé à fin 2002. Ce programme de référence, qui devrait déboucher sur la mise en place d'un programme triennal appuyé par les ressources du FMI, a toutefois été affecté par des obstacles d'ordre budgétaire et des impératifs de sécurité et de reconstruction.

Dans ce même but, le Gouvernement de la République du Congo a signé en décembre 2004 un Accord avec le FMI au titre de la FRPC, à hauteur de 43,5 milliards FCFA. La FRPC vise essentiellement à promouvoir la croissance économique et à améliorer les conditions de vie des populations, par : (i) la bonne gouvernance et la transparence dans les principaux secteurs économiques ; (ii) la construction des infrastructures économiques de base ; (iii) le développement de l'agriculture ; (iv) le financement prioritaire des projets sociaux dans l'éducation et la santé. Cette FRPC permet, entre autres, de bâtir un solide programme sur la base des orientations précisées dans le Document de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP) déclaré par le gouvernement comme le seul cadre de référence pour les interventions de ses partenaires au développement. La version intérimaire de ce document (DSRP-I) a aussi reçu l'aval des institutions de Bretton Woods en décembre 2004. Ses axes stratégiques sont :

- la consolidation de la paix et promotion de la bonne gouvernance ;
- la consolidation du cadre macro-économique et relance des secteurs clés ;
- l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et protection sociale ;
- le développement des infrastructures ;
- le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA.

La mise en œuvre du programme économique soutenu par le FMI au titre de la FRPC a été accompagnée par des progrès dans l'application des réformes macroéconomiques, financières et structurelles, bien que des défis majeurs demeurent quant à la gestion transparente des ressources naturelles du pays. Les progrès réalisés en matière de réformes structurelles et dans la stabilisation du cadre macroéconomique ont permis à la République du Congo d'accéder, au mois d'Avril 2006, au point de décision dans le cadre de l'assistance du FMI à l'initiative de réduction de la dette des Pays pauvres très endettés (PPTE). Ce qui ouvre des perspectives encourageantes pour les prochaines années en matière d'allègement de la dette publique.

## **1.4 TENDANCES DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN REPUBLIQUE DU CONGO**

### **1.4.1 Le concept de développement humain durable**

Le concept de développement humain désigne un processus qui place la personne humaine au centre du développement et vise l'élargissement des choix accessibles aux individus dans l'optique d'une vie conforme à leurs attentes. L'accroissement des choix passe impérativement par le renforcement des capacités humaines, c'est-à-dire de l'ensemble des possibilités d'action et d'existence. Les capacités les plus essentielles au développement humain sont les suivantes : vivre longtemps et en bonne santé, accéder à l'éducation, disposer de ressources nécessaires pour un niveau de vie décent et être en mesure de prendre part à la vie de la communauté. Comme le souligne le Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002, la dignité suppose aussi la liberté et les moyens de participer à la définition et au maintien des règles et institutions qui régissent la société et les individus<sup>6</sup>.

La nécessité d'intégrer les paramètres environnementaux dans les politiques de développement a fait passer le concept de développement humain à celui de développement humain durable. En effet, la durabilité évoque la nécessité de prendre en compte des besoins prioritaires de la génération actuelle tout en préservant ceux des générations futures.

---

<sup>6</sup> RMDH, 2002

L'encadré ci-après donne la définition des différents indicateurs de mesure du Développement Humain Durable

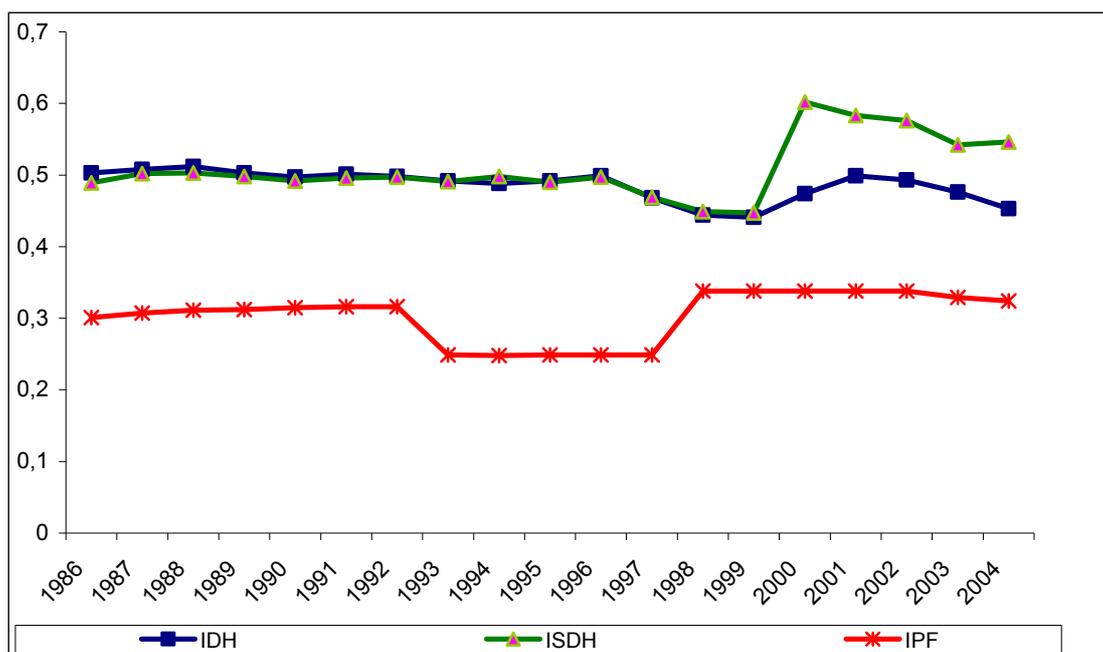
**Encadré 2 : Définition des différents indicateurs de mesure du Développement Humain Durable**

Indicateurs	Définition
<b>IDH</b>	Mesure le développement humain sous 3 aspects : santé/longévité (EVN), instruction et accès au savoir (taux brut de scolarisation des adultes et taux net de scolarisation dans le primaire) et niveau de vie (PIB par habitant en ppa)
<b>ISDH</b>	Mesure le développement humain en corrigeant l'IDH de façon à refléter les inégalités sociologiques entre femmes et hommes
<b>IPF</b>	Mesure le développement humain en se concentrant sur les inégalités femmes-hommes dans les domaines de la participation politique et économique et de la maîtrise des ressources économique
<b>IPH-1</b>	Mesure le développement humain en s'attachant aux manques dans les 3 dimensions de l'IDH : santé/longévité (probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans), instruction (taux d'analphabétisme des adultes), niveau de vie (pourcentage de la population privée d'accès régulier à des points d'eau aménagés et pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale)

**1.4.2 Evolution des indicateurs du DHD**

Comme le montre le graphique 1, l'évolution de l'IDH a connu 4 grandes périodes depuis le milieu des années 80. Après une relative stagnation à un niveau moyen de 0,540 en 1986 et 1996, l'IDH a reculé entre 1996 et 1999 se situant à une moyenne de 0,460 sur la période, pour remonter légèrement entre 1999 et 2001. Depuis lors, la tendance est revenue à la baisse, avec un niveau moyen inférieur à celui de la période 1986-1996.

**Graphique 1 : Evolution des indicateurs du DHD en République du Congo de 1986 à 2004**



**Source :** BABINGUI, A.E. (2005), Base de données sur le développement humain en République du Congo, Rapport Thématique, Brazzaville, page 21

L'ISDH a suivi la même évolution que l'IDH entre 1986 et 1999. A partir de 2000, cet indicateur a suivi une évolution atypique due probablement au changement de la base d'estimation.

La valeur de l'IPF est faible en République du Congo. En effet, son niveau n'a jamais dépassé 0,338 sur toute la période. Cette faiblesse est particulièrement marquée entre 1993 et 1997 où son niveau moyen s'est situé aux environs de 0,25.

La valeur de l'IPH-1 oscille entre 30,6 et 31,6% de 1986 à 1996. Elle augmente substantiellement à partir de 1997. Son niveau le plus bas a été atteint en 2001. Sur l'ensemble de la période, l'IPH-1 a augmenté au rythme annuel moyen de 0,9%, cette augmentation étant plus forte entre 1997 et 2000, puis en 2002 et 2003.

Malgré les problèmes d'estimation concernant les données relatives aux années récentes, les indicateurs ci-dessus reflètent le faible niveau du développement humain du Congo, ainsi qu'une tendance à la baisse. Cette accentuation de la pauvreté tant monétaire qu'humaine ne saurait être imputée aux seuls facteurs conjoncturels et aux guerres civiles car, d'autres facteurs, notamment la qualité de la gouvernance sont à prendre en compte dans l'explication des tendances observées.

## Chapitre 2 : CONCEPTS ET APPROCHES DE LA GOUVERNANCE ET DE LA COHESION SOCIALE ET LIENS AVEC LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

L'objet de ce chapitre est de présenter les différents concepts et approches de la gouvernance et de la cohésion sociale et d'établir les liens entre ces concepts et le développement humain durable. Cette présentation est justifiée par la nécessité de mettre en évidence la pertinence des questions qui seront abordées dans les chapitres suivants.

### 2.1 CONCEPTS, DIMENSIONS ET APPROCHES DE LA GOUVERNANCE

#### 2.1.1 Définitions et principes de la gouvernance

Bien que d'existence ancienne, le terme gouvernance ne fait l'objet d'une utilisation fréquente tant par les chercheurs, les partenaires au développement que par les dirigeants politiques africains que depuis les années 1990 après la publication par la Banque Mondiale du rapport intitulé « l'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme »<sup>7</sup>.

Plus récemment, la Banque Mondiale a donné une définition encore plus explicite selon laquelle « la gouvernance est l'exercice de l'autorité par le biais de traditions et d'institutions formelles ou informelles, pour le bien commun. Elle englobe le processus de sélection, de supervision et de remplacement des gouvernements. Elle inclut aussi la capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques sérieuses et le respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions régissant les interactions économiques et sociales entre eux »<sup>8</sup>.

Une définition similaire est donnée par le PNUD pour qui « la gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires nationales à tous les niveaux »<sup>9</sup>. Il en est de même de la Banque Africaine de Développement qui définit la gouvernance comme « la manière dont les gens sont gouvernés et dont les affaires d'un Etat sont gérées et réglementées »<sup>10</sup>.

Selon ces définitions, la nature de la gouvernance se ramène à l'exercice de l'autorité et du pouvoir politique. Or, la manière dont l'autorité s'exerce dépend d'un ensemble de règles et d'institutions plus ou moins connues, acceptées et respectées par les détenteurs de cette autorité et par les citoyens sur lesquels elle s'exerce. Aussi, les débats récents sur la gouvernance se concentrent-ils sur les facteurs d'efficacité des institutions et des règles qui sont les principales composantes de la gouvernance, à savoir la responsabilité, la transparence et la participation.

La **responsabilité**, plus précisément la responsabilité publique se définit comme l'obligation faite à des individus ou des organisations, élus ou nommés, et investis d'un mandat public, de rendre

---

<sup>7</sup> Banque mondiale, 1989

<sup>8</sup> Banque mondiale, 1989

<sup>9</sup> PNUD, 1997

<sup>10</sup> BAD, 1999

compte aux populations qui les ont investi de ce pouvoir, des actions et activités menées et des décisions prises dans l'exercice de ce mandat.

La **transparence** renvoie à la triple possibilité pour le public : a) d'accéder à la connaissance des politiques et stratégies du gouvernement ; b) de savoir si les détenteurs de l'autorité se conforment aux règles établies ; c) de vérifier les comptes publics.

La **participation** est le processus par lequel les parties prenantes influent sur les décisions et contrôlent les moyens, les institutions et les autorités. Dans le contexte de la gouvernance, la participation est axée sur l'habilitation des citoyens et prend en considération l'interaction entre la société civile, les acteurs et les actions entreprises<sup>11</sup>.

### **2.1.2 Dimensions de la gouvernance**

Dans le présent rapport, quatre dimensions de la gouvernance sont considérées, à savoir la gouvernance politique, la gouvernance administrative, la gouvernance économique et financière et la gouvernance des entreprises.

**La gouvernance politique** qui peut être définie comme l'ensemble des modalités de détermination (ou de choix) du régime politique, d'appropriation et d'exercice du pouvoir politique, met l'accent sur le type de régime, la stabilité du système politique, le mode de sélection des responsables politiques, la représentation des hommes et des femmes, la crédibilité du système électoral, la répartition et l'équilibre des pouvoirs, le respect de l'Etat de droit<sup>12</sup>.

**La gouvernance administrative** renvoie à la manière dont les lois et règlements sont appliqués, aux modalités de prise des décisions, à la responsabilisation et à l'efficacité des institutions chargées de faire respecter l'obligation de rendre des comptes dans le secteur public, à la transparence et l'intégrité des agents de l'administration publique, à la qualité et à l'accessibilité des services publics, à l'absence (ou tout au moins au faible niveau) de la fraude et de la corruption.

**La gouvernance économique** (ou macroéconomique) et financière porte sur l'environnement macroéconomique et le cadre réglementaire, le mode de détermination des priorités du développement, la mobilisation, l'affectation et la gestion des ressources publiques, l'efficacité du système monétaire et financier, les politiques d'appui au développement du secteur privé<sup>13</sup>.

**La gouvernance des entreprises** se réfère à l'ensemble des mécanismes de gestion et de régulation utilisés par les dirigeants d'entreprises pour assurer la bonne marche de leurs affaires au mieux des intérêts des actionnaires (pour les entreprises privées) ou de la communauté toute entière (lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques). Ces mécanismes concernent la capacité à dégager une rente, la capacité à innover, les systèmes d'incitation, de contrôle et de sanction, la force disciplinaire des marchés, le pouvoir de négociation des syndicats, la réglementation en matière de pollution et de préservation de l'environnement<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> In Sall, A.

<sup>12</sup> H. Diata, 2005, Gouvernance politique, Rapport thématique page 8.

<sup>13</sup> 2000CEA/SROCA, 2004

<sup>14</sup> Ibid

Le contenu de la gouvernance, tel qu'il vient d'être présenté, suggère l'existence de liens étroits entre celle-ci et la démocratie. Définie comme le pouvoir du peuple, la démocratie, dont le principe de base est « une personne, une voix » donne à chaque individu une participation égale dans la formation des structures de gouvernance et dans le choix des gouvernants.

La démocratie, comme la gouvernance, suppose un pouvoir législatif représentatif de toutes les composantes de la société et qui ne soit pas aux ordres du président, du gouvernement ou de l'armée. Toutes les deux suggèrent la nécessité d'un pouvoir judiciaire indépendant capable de faire respecter l'Etat de droit de manière égale pour tous les citoyens. L'existence de médias accessibles, libres, indépendants, impartiaux et d'une société civile active constitue une double nécessité, aussi bien pour la démocratie que pour la gouvernance.

En définitive, la bonne gouvernance implique la combinaison des concepts de gouvernance et de démocratie. Dans cette perspective, la bonne gouvernance est nécessairement une gouvernance démocratique.

### **Encadré 3 : Définition de la bonne gouvernance**

Selon le Rapport mondial sur le développement humain (PNUD, RMDH 2002, page 51), « du point de vue du développement humain, la bonne gouvernance veut dire gouvernance démocratique. Cela signifie que :

- *les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont respectés, ce qui permet à chacun de vivre dans la dignité ;*
- *les individus ont leur mot à dire sur les décisions qui affectent leur vie ;*
- *les populations sont à même de demander des comptes aux décideurs ;*
- *la vie en société est gouvernée par des pratiques, des institutions et des règles équitables et applicables à tous ;*
- *les femmes sont les égales des hommes dans les sphères publique et privée de la vie en général et de la prise de décision en particulier ;*
- *les individus échappent à toute discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la classe sociale, le sexe ou toute autre caractéristique ;*
- *l'action politique d'aujourd'hui tient compte des besoins des générations futures ;*
- *les politiques économiques et sociales s'attachent à répondre aux besoins et aux aspirations des individus ;*
- *les décisions économiques et sociales visent à éradiquer la pauvreté et à élargir les choix accessibles à tous ».*

## **2.2 CONCEPTS ET APPROCHES DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DE LA COHESION SOCIALE**

Le développement communautaire et la cohésion sociale sont perçus différemment selon les acteurs et le contexte. Les lignes qui suivent visent à préciser le sens de ces concepts, les différentes dimensions et approches des processus qu'ils désignent.

### **2.2.1 Le concept de développement communautaire**

Le développement communautaire, traité selon les auteurs et le contexte sous les termes de développement rural décentralisé, de développement local ou urbain, de gestion des terroirs, est une notion qui ne cesse de gagner en contenu, concomitamment aux nouvelles contraintes et problématiques du développement économique et social. Selon les sources, les pays ou les

courants de pensée philosophiques, le développement communautaire, qui est inséré dans ce renouveau conceptuel, prend diverses appellations qui ont caractérisé certainement des visions différentes dès le départ, mais qui tendent aujourd'hui à décrire une situation unique, celle de la responsabilisation totale des populations à la base dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement. L'avantage qui découle de cette responsabilisation est de permettre à la fois l'appropriation par les populations de base du processus du développement et d'inciter la mobilisation collective.

## **2.2.2 Approches du développement communautaire**

L'observation des expériences portant sur la mise en œuvre des politiques de développement communautaire à travers le monde révèle que ces politiques sont menées suivant deux principales approches complémentaires que l'on peut situer à deux niveaux différents. Au niveau local, il s'agit de l'approche par micro-réalisations et au niveau national il s'agit de l'approche qui procède par la décentralisation. Ces deux approches participent de la même stratégie : le développement par l'implication et la participation des populations dont la prise en compte des besoins dans les actions à mener constitue la condition de la réussite.

### **2.2.2.1 *L'approche par les micro-réalisations***

C'est un instrument privilégié de mise en œuvre de programmes pilotes de développement local et participatif. Cette mise en œuvre, suivant une approche de micro-réalisations, est souvent retenue comme une modalité de développement communautaire dans la mesure où elle représenterait la réponse la plus appropriée à certains problèmes de développement qui se posent à la base et fournit également l'occasion d'une participation réelle des populations. Sa particularité réside dans la réduction de l'échelle d'intervention et d'appropriation. Les micro-réalisations sont, en effet, des projets de dimension modeste, du point de vue financier et technologique. Leur réalisation ne prend pas beaucoup de temps et exige la participation communautaire.

### **2.2.2.2 *L'approche globale de développement communautaire par la décentralisation et la gouvernance locale***

Cette approche plus globale est fondée sur une autonomie des communautés locales dans la définition et le pilotage des programmes de développement qui intègrent tant les enjeux nationaux que les réalités locales. La planification devrait appuyer les leviers locaux du développement, en faisant participer les acteurs à la base à l'élaboration des plans locaux et en aidant à la formulation de projets de développement communautaires. Cette approche s'attache à créer les conditions d'un développement local durable, d'une participation accrue des populations à la gestion économique et à garantir une meilleure adéquation des programmes aux besoins réels. Pour ce faire, un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre de services d'appui aux niveaux intermédiaire et local, aux organisations des producteurs et aux organisations de la société civile doit se traduire dans les faits. La décentralisation est donc un aspect important de ce processus tant elle assure l'autonomie des communautés locales en matière de gestion, de financement et de formulation des programmes de développement. Ainsi, cette approche du développement communautaire se fonde sur les principes suivants :

- La responsabilisation des communautés de base pour la maîtrise d'ouvrages des investissements locaux à travers leurs structures représentatives ;
- l'élargissement du champ des investissements financés pour mieux répondre aux besoins de développement des populations ;

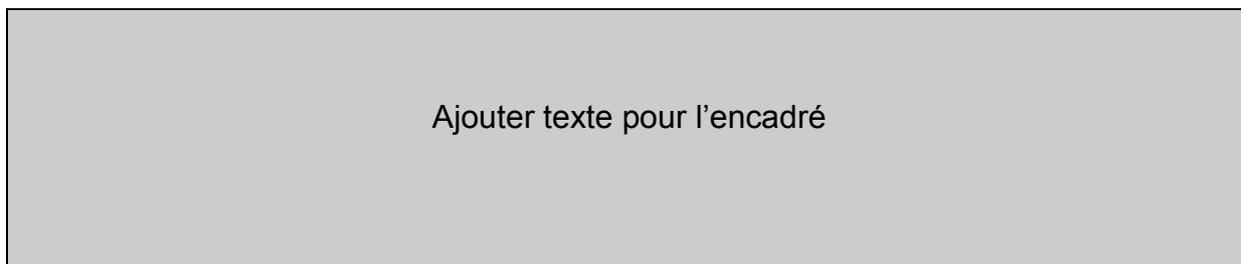
- le développement du partenariat en impliquant les populations à toutes les phases de planification de leurs programmes de développement ;
- la redynamisation des cadres de concertation à différents niveaux en vue de limiter les incohérences et de rechercher les complémentarités. Cette concertation devra concerner tous les acteurs : communautés villageoises, communes rurales, services techniques, ONG, autres composantes de la société civile, etc.
- le renforcement de l'Etat dans ses fonctions de mise en place du cadre législatif et réglementaire, de suivi et d'évaluation des programmes ;
- la disponibilité des ressources et revenus au niveau local (taxes et impôts locales).

### **2.2.3 Concepts et dimensions de la cohésion sociale**

Bien que la notion de cohésion sociale semble rarement définie et quelque peu imprécise, il n'en demeure pas moins que cette notion est de plus en plus évoquée et se trouve au centre des débats. Elle se définit généralement comme un ensemble d'interactions sociales fondées sur la solidarité d'un groupe fortement intégré, la coopération, des valeurs fondamentalement communes, des buts communs.

La cohésion sociale comporte cinq dimensions qui sont : l'appartenance, l'insertion, la participation, la reconnaissance et la légitimité.

#### **Encadré 4 : Dimensions de la cohésion sociale**



La cohésion sociale suppose et implique ainsi une mobilisation effective des membres du corps social autour d'objectifs de développement communautaire. Une mobilisation sociale est effective lorsque les membres de la communauté ont au préalable compris le bien fondé ou l'intérêt de l'action pour laquelle leur engagement est sollicité. Une faible ou une forte mobilisation sociale traduisent une forte ou une faible adhésion de la communauté aux objectifs d'une action collective.

## **2.3 LIENS ENTRE GOUVERNANCE, COHESION SOCIALE, DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE**

Il ressort de la présentation des concepts et des approches qu'il existe des liens étroits entre les différentes dimensions de la gouvernance et le développement humain durable, passant par le développement communautaire et la cohésion sociale.

**La gouvernance politique** peut favoriser la cohésion sociale ou engendrer la fracture sociale au travers du régime politique, des modes de répartition et d'exercice du pouvoir. Sur ce plan,

l'incidence de la gouvernance sur la cohésion sociale est d'abord fonction de la légitimité du pouvoir. L'adhésion aux règles établies et la légitimation sociale de l'autorité favorisent la mobilisation sociale et la participation qui sont des mécanismes et des dimensions essentiels de la cohésion sociale.

**La gouvernance administrative** influence la cohésion sociale par l'entremise du respect de l'Etat de droit et de l'indépendance de la justice. L'acceptation des règles ne suffit pas pour qu'il y ait cohésion sociale. Encore faut-il que ces règles soient appliquées équitablement. Le contournement des lois et règlements et l'inefficacité de la justice engendrent des frustrations qui entament la cohésion sociale. La gouvernance influe également sur le développement communautaire à travers les mesures et dispositions mises en place pour favoriser la gouvernance locale, car elle permet de situer le rôle des différentes catégories de populations et d'acteurs sur la scène locale.

**La gouvernance macro-économique et financière** a sur la cohésion sociale un impact qui passe par le choix des priorités en matière de développement et la répartition des richesses nationales. En effet, la pleine participation des citoyens à la définition des priorités et à la prise de décisions concernant le développement du pays et l'amélioration de leurs propres conditions d'existence contribue au renforcement du sentiment d'appartenance à une même communauté. De même, une répartition des ressources tendant à réduire les écarts de richesses contribue à réduire les tensions sociales et à développer l'esprit de solidarité.

**La bonne gouvernance des entreprises** peut-elle aussi constituer un facteur de cohésion sociale à travers la création d'emplois et les relations de travail. L'exercice d'un emploi, particulièrement d'un emploi décent, est la première forme de participation à l'activité économique et au fonctionnement de la société. Dans la mesure où une bonne partie (pour ne pas dire la plupart) des emplois créés le sont au sein des entreprises, les relations entre employés et patrons à travers les syndicats, mais aussi entre employés, peuvent contribuer à déstructurer ou à cimenter le tissu social.

En ce qui concerne **le développement communautaire**, trois notions peuvent lui être rattachées. La première est la cohésion sociale qui apparaît comme une condition nécessaire du développement communautaire, la deuxième est le développement humain durable qui est la finalité, enfin la gouvernance locale qui constitue une modalité du développement communautaire.

**Le développement communautaire** s'oriente dans la perspective d'un développement durable lorsqu'il « postule une recherche équilibrée, conjointe et coordonnée du développement social, du développement économique, de la protection de l'environnement et du patrimoine, en associant le plus possible les habitants au processus de prise de décision »<sup>15</sup>. La gouvernance ne peut contribuer durablement à l'accroissement des capacités humaines que si elle se traduit par des comportements visant à prendre en compte les besoins des générations futures et à perpétuer la base écologique de l'activité humaine. Dans cette optique, la gouvernance peut favoriser la durabilité des ressources.

En même temps, certaines dimensions de la cohésion sociale en font une condition du développement humain durable. Ainsi en est-il de l'insertion ou absence d'exclusion qui, par la réduction des écarts de richesse et de revenu par exemple conditionne l'amélioration des capacités individuelles et collectives des populations. Il en est également ainsi de la reconnaissance des spécificités ethniques et socioculturelles qui favorisent la participation et par la même le développement humain durable.

---

<sup>15</sup> C. Ouatara, 2003

En définitive, la bonne gouvernance, la cohésion sociale et le développement communautaire ne constituent pas des fins en soi. Ils ne sont que les moyens d'une fin supérieure qui est le DHD. Ce qui explique le plan de ce rapport qui consiste à examiner les caractéristiques de la gouvernance, ses effets sur la cohésion sociale, le développement communautaire et le DHD.

## **Chapitre 3 : CARACTERISTIQUES DE LA GOUVERNANCE EN REPUBLIQUE DU CONGO**

L'analyse des caractéristiques de la gouvernance qui est au centre de ce troisième chapitre cherche à déterminer dans quelle mesure les principes de responsabilité, de transparence et de participation ont été pris en compte dans les différents contextes qui ont marqué l'évolution socio-économique de la République du Congo.

Par souci de cohérence, cette analyse est menée en considérant les quatre dimensions de la gouvernance définies précédemment (politique, administrative, économique, gouvernance des entreprises), en ne perdant pas de vue que les différents types de gouvernance s'influencent mutuellement.

### **3.1 GOUVERNANCE POLITIQUE**

Le Rapport National sur le Développement Humain 2002 soulignait déjà qu'en République du Congo, « malgré des avancées réalisées au début des années 1990, le système de gouvernance a toujours été marqué par la difficulté d'asseoir un cadre démocratique permettant aux citoyens d'exprimer leurs libres choix. Ces insuffisances dans la gouvernance politique n'ont pas toujours permis la mise en place d'une politique économique de qualité, d'asseoir des institutions crédibles et une justice impartiale, de protéger les droits humains et de permettre à la société civile de faire entendre aisément sa voix »<sup>16</sup>.

Ces assertions peuvent être vérifiées à travers quelques indicateurs et surtout en examinant l'histoire politique du Congo, notamment les différentes Constitutions qui se sont succédé et les régimes politiques correspondants, ainsi que les modes d'appropriation et d'exercice du pouvoir.

#### **3.1.1 Indicateurs de gouvernance politique en République du Congo**

Les composantes de la gouvernance politique peuvent être mesurées à l'aide d'indicateurs objectifs et subjectifs. Les premiers sont basés sur les faits observés ou observables : ce sont par exemple le taux de participation aux élections, le pourcentage des femmes parlementaires, le taux de syndicalisation, le nombre d'ONG. Les seconds reposent au contraire sur les opinions et les perceptions des acteurs : il s'agit par exemple des libertés civiles, des droits politiques, de la liberté de la presse, du droit à la parole et de l'obligation de rendre des comptes.

En ce qui concerne la République du Congo, les données sur les indicateurs objectifs de gouvernance politique sont rarement disponibles, même lorsqu'il s'agit de celles sur les dernières élections organisées en 2002. Tout au plus peut-on disposer du pourcentage des femmes parlementaires pour la législature actuelle et la précédente, du nombre d'ONG ou du nombre des conventions et traités internationaux ratifiés par le pays.

Les travaux de D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi ont toutefois permis de disposer de certaines données relatives aux indicateurs subjectifs pour la période récente. Celles-ci sont présentées dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>16</sup> RNDH, 2002

**Tableau 1 : Indicateurs et tendances de la gouvernance politique en République du Congo**

(Échelle de notation de 0 à 100)

Indicateurs	Congo					ASS	PFR
	1996	1998	2000	2002	2004	2004	2004
Droit à la parole et obligation de rendre compte	13,6	17,3	6,3	16,2	26,7	32,7	27,8
<i>Tendance</i>		+	-	+	+	<	<
Stabilité politique et absence de violence	20,1	5,5	5,5	7,0	8,7	32,8	26,7
<i>Tendance</i>		-	0	+	+	<	<
Efficacité de l'action publique	6,1	19,7	2,2	6,5	11,1	27,6	21,5
<i>Tendance</i>		+	-	+	+	<	<
Qualité du processus d'élaboration des politiques	22,1	15,8	13,9	14,3	12,3	29,5	25,1
<i>Tendance</i>		-	-	+	-	<	<
Etat de droit	6,0	5,4	5,9	7,7	9,2	27,6	23,0
<i>Tendance</i>		-	+	+	+	<	<
Contrôle de la corruption	24,0	6,6	12,4	13,8	11,3	30,1	23,5
<i>Tendance</i>		-	+	+	-	<	<

**Source :** D. KAUFMANN, A. KRAAY, and M. MASTRUZZI (2005) : Governance Matters III ; Governance indicators for 1996-2004.

**ASS** = Afrique Subsaharienne ; **PFR** = Pays à faible revenu

+: amélioration ; -: dégradation ; 0 : stagnation ; < : performance inférieure

**Note :** Interprétés selon une échelle allant de 0 à 100, le chiffre le plus élevé étant le plus favorable, les chiffres du tableau 2 donnent pour chaque indicateur le pourcentage de pays dont la situation est moins bonne que celle du Congo. Ainsi, en ce qui concerne le droit à la parole et l'obligation de rendre compte, en 1996 13,6% de pays avaient une moins bonne situation que le Congo.

Sur toute la période, les différents indicateurs révèlent une mauvaise qualité de la gouvernance politique au Congo, malgré la sortie des situations de conflit et de post-conflit. La faiblesse intrinsèque du niveau de ces indicateurs est encore plus évidente lorsqu'on les compare, pour l'année 2004, aux moyennes des pays à faible revenu (PFR) et de l'Afrique subsaharienne (ASS), ces deux groupes de pays présentant une gouvernance politique de meilleure qualité.

### 3.1.2 L'instabilité constitutionnelle et les options politiques

L'une des principales caractéristiques de l'évolution politique au Congo, depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, est la fréquence élevée des changements constitutionnels. En effet, en quarante cinq ans d'indépendance, le Congo a connu douze constitutions, soit en moyenne une constitution tous les quatre ans. Le survol de ces douze constitutions permet de comprendre pourquoi l'instabilité est l'un des caractéristiques de l'évolution politique au Congo. En effet, sur les quarante cinq années d'indépendance, environ neuf ont été administrées sous des constitutions provisoires (5 constitutions sur 12) dont certaines sont restées en vigueur pendant près de cinq ans. Cette instabilité suggère à son tour une forte tendance à recourir aux solutions extra constitutionnelles comme le révèle le mode d'adoption des différentes constitutions.

**Tableau 2 : Constitutions et régimes politiques de la République du Congo**

Nature	Type	Date	Mode d'adoption	Régime
Lois Constitutionnelles	Provisoires Définitives	1958-1959 1959-1961	Assemblée législative	Présidentiel Séparation des pouvoirs
Constitution	Définitive	2 mars 1961	Assemblée Constituante	Présidentiel Séparation des pouvoirs Multipartisme
Constitution	Provisoire	11 sept.1963	Mouvement National de la Révolution	Confusion des pouvoirs Parti unique
Constitution	Définitive	8 déc. 1963	Référendum populaire	Parlementaire- présidentiel Parti unique supra-constitutionnel
Acte fondamental	Provisoire	14 août 1968	Conseil National de la Révolution	Concentration des pouvoirs au niveau de l'Exécutif Parti unique
Constitution	Définitive	30 déc. 1969	Congrès constitutif du Parti Congolais du Travail	Confusion des pouvoirs Parti unique
Constitution	Définitive	24 juin 1973	Référendum populaire	Séparation théorique des pouvoirs Concentration des pouvoirs au niveau de l'Exécutif Parti unique
Acte fondamental	Provisoire	5 avril 1977	Comité Central du Parti Congolais du Travail	Concentration des pouvoirs entre les mains du Président du C M P Parti unique
Constitution	Définitive	8 juillet 1979	Référendum populaire	Séparation théorique des pouvoirs Concentration des pouvoirs au niveau de l'Exécutif Parti unique
Acte fondamental	Provisoire	26 fév. 1991	Conférence nationale souveraine	Séparation des pouvoirs Multipartisme
Constitution	Définitive	15 mars 1992	Référendum populaire	Semi-présidentiel Multipartisme
Acte fondamental	Provisoire	24 oct.1997	Président de la République	Séparation des pouvoirs Multipartisme
Constitution	Définitive	20 jan. 2002	Référendum populaire	Présidentiel Séparation des pouvoirs Multipartisme

**Source** : conçu à partir des différents textes constitutionnels.

En République du Congo, le choix des options politiques a toujours été caractérisé par la dominance de l'autocratie, étant donné le faible recours aux procédures démocratiques dans l'adoption des constitutions.

La faible tendance à recourir aux procédures démocratiques est encore plus marquée en ce qui concerne les types de régimes qu'incarnent les différentes constitutions. En effet sur les douze constitutions, quatre (4) se caractérisent par la concentration des pouvoirs et un parti unique supra constitutionnel, deux (2) par le régime présidentiel et le pluralisme, deux (2) par le régime

semi-présidentiel et le pluralisme, deux (2) par le régime de la confusion des pouvoirs et le parti unique, deux (2) par le régime de séparation des pouvoirs et le multipartisme.

Il apparaît donc que la gouvernance politique a été dominée en République du Congo par une tendance marquée vers l'autocratie, notamment sous le régime de parti unique, malgré l'utilisation fréquente d'expressions comme « démocratie populaire » ou « démocratie dirigée ».

Le caractère faiblement participatif de cette gouvernance et le recours aux procédures extraconstitutionnelles est mieux saisi en examinant les modes d'appropriation du pouvoir.

### **3.1.3 Appropriation du pouvoir et marginalisation politique des populations**

L'appropriation du pouvoir s'est souvent caractérisée en République du Congo par le recours fréquent à la violence et une faible représentation politique des populations.

#### ***3.1.3.1 Recours fréquent à la violence***

Comme les changements fréquents de constitution, la violence est un trait constant de l'évolution politique et de l'alternance en République du Congo. Ainsi, de 1963 à 1991, sous le régime de parti unique, quatre présidents se sont succédé au pouvoir à la suite d'un coup de force (1963, 1968, 1977, 1979). Cette période a également été marquée par plusieurs tentatives de coup d'Etat et de nombreux assassinats politiques<sup>17</sup>.

Le pays a connu quatre élections présidentielles (1960, 1963, 1992, 2002) qui se sont déroulées sans heurts. Mais les mandats des présidents élus à l'issue de ces élections se sont souvent caractérisés par la violence. Ainsi, le président F. Youlou fut renversé, avant la fin de son mandat, lors des « trois glorieuses journées » des 13, 14 et 15 août 1963.

Après la conférence nationale et une transition relativement calme, un référendum constitutionnel, des élections législatives et présidentielle jugées crédibles, la violence a repris le dessus en 1993 du fait du basculement de la majorité à l'Assemblée nationale, suite à la motion de censure votée contre le gouvernement et à la contestation des résultats des élections législatives anticipées qui ont eu lieu au premier semestre de l'année 1993.

La République du Congo est ainsi entrée dans une guerre civile qui a opposé les milices du Président Pascal Lissouba à celles de Bernard Kolelas jusqu'à fin 1994 et qui a fait plus de 3000 morts. Le 5 juin 1997, une deuxième guerre civile, bien plus meurtrière, a éclaté à la veille de l'élection présidentielle et s'est poursuivie jusqu'à fin 1999. Cette deuxième guerre civile se distingue de la première par le nombre bien plus élevé de morts, de déplacés, de réfugiés, de destructions matérielles et par l'implication des forces étrangères dans son déroulement et dans son dénouement, comme en témoignent la présence des forces angolaises sur les champs de bataille ainsi que la médiation menée par le président Gabonais à Libreville.

Le retour progressif de la paix depuis 2000 a permis d'organiser en 2002 des élections générales qui se sont déroulées sans heurts sur l'ensemble du territoire national, à l'exception du département du Pool où elles n'ont pu se tenir du fait de la poursuite de conflits. Il faut espérer que cette dynamique perdure et qu'elle se traduise par des avancées significatives en matière électorale.

---

<sup>17</sup> Ces crises politiques se sont parfois produites dans un contexte de crise économique et financière aiguë comme ce fut le cas en 1977, suite à l'échec du programme triennal de développement économique, social et culturel (1975-1977) adopté dans le contexte du boom pétrolier de 1973-1974.

### ***3.1.3.2 Représentation politique et faible participation des populations aux instances de prise de décision***

La libéralisation politique du début des années 1990 a eu pour effet la création de nombreux partis et associations politiques (225 dénombrés en 2005). Cette prolifération tient sans nul doute à la nécessité pour plusieurs citoyens de satisfaire un besoin qui avait pendant des décennies été étouffé sous le régime du parti unique : il s'agit du besoin de s'exprimer et de participer à la vie politique du pays.

Cependant, force est de constater, malheureusement, que bon nombre de ces partis et associations ont eu une existence éphémère et que ceux qui existent, exercent une influence limitée sur la marche du pays. Ce double constat tient à deux facteurs au moins : premièrement, malgré la déclaration de principes qui accompagne les statuts de tout parti ou association, leurs promoteurs manquent généralement de projet politique pertinent et mobilisateur, si bien que la plupart de ces partis ou associations se réduisent à quelques membres et sont dépourvus de base. Pour ceux qui disposent d'une base conséquente, celle-ci est essentiellement ethno-régionale car la réalité qui prévaut dans le pays est telle que l'adhésion et le recrutement des militants dans un parti politique se fait fondamentalement en fonction de l'origine ethnique du leader.

Deuxièmement, la République du Congo vient de se doter d'une loi sur les parties politiques, comblant ainsi un vide préjudiciable à l'exercice de la démocratie. Cependant, le paysage politique actuel se caractérise par l'hégémonie du parti majoritaire et de ses alliés, la faiblesse et l'éclatement de l'opposition, malgré quelques timides tentatives de coalition, la faible représentation de l'opposition à l'Assemblée Nationale. En effet, sur les 129 députés que compte l'Assemblée Nationale, 15 seulement se réclament de l'opposition. Or, une opposition trop faible ne peut pas jouer efficacement son rôle de contre-pouvoir, d'observateur critique, d'acteur actif dans le processus législatif en particulier et de censeur du gouvernement. Le fait que l'opposition soit fragmentée, peu encline aux alliances stratégiques et aux coalitions, non seulement réduit son impact sur la définition et le contrôle des politiques publiques, mais peut également remettre en cause la crédibilité de la démocratie.

De manière générale, le processus de participation se caractérise au Congo par la faible représentativité de la majorité de la population aux instances de prise de décision et par l'exclusion de certaines catégories sociales. Ainsi, les femmes qui constituent 51 % de la population n'occupent que 5 sièges sur 34 au gouvernement, 2 sur 33 au Cabinet du chef de l'Etat, 12 sur 129 à l'Assemblée nationale, 9 sur 60 au Sénat, 3 sur 21 à la Cour suprême. Comme l'a révélé l'analyse de l'IPF, le niveau de participation le plus élevé concernant les femmes a été enregistré pendant les périodes où elles ont accédé au parlement par d'autres modalités que les élections.

### **3.1.4 Exercice du pouvoir et faiblesse de l'Etat de droit**

#### ***3.1.4.1 Le non respect de l'équilibre des pouvoirs***

L'attitude de l'exécutif a toujours consisté, quel que soit le régime politique, à contrôler le législatif et le judiciaire. La plupart des régimes politiques tels qu'ils ressortent du tableau 4 (parti unique, confusion et concentration des pouvoirs) procèdent de la volonté de l'Exécutif de se soustraire du contrôle parlementaire et de garantir l'indépendance de la justice. De plus, le non respect de l'équilibre des pouvoirs est la pratique, même quand celui-ci est formellement prévu dans les textes. Ainsi, sous le régime de parti unique et sous le régime présidentiel, l'Assemblée nationale n'a jamais disposé de moyens de pression, comme la motion de censure ou la motion

de défiance pour mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, il n'a fonctionné comme pouvoir indépendant du pouvoir politique que de 1961 à 1968. Comme le montre si bien le Rapport National sur le Développement Humain 2002, l'exécutif s'est toujours évertué à contrôler la justice, allant jusqu'à reléguer l'appareil judiciaire au rang de simple service public arrimé au parti unique et au gouvernement, malgré les dispositions prévues par les différentes constitutions.

De plus, le système judiciaire congolais ne dispose pas de moyens d'intervention matériels et humains suffisants pour répondre à l'attente des justiciables et garantir le respect de l'Etat de droit. Il en résulte une lenteur des procédures judiciaires qui ne permettent pas aux décisions rendues d'aboutir aux effets escomptés. La mauvaise application et le contournement des textes, la faible conscience professionnelle des agents, le manque de magistrats spécialisés, le coût prohibitif des procès, le manque de culture juridique et l'éloignement géographique des tribunaux limitant l'accès de la justice aux justiciables sont autant de facteurs qui entament la crédibilité et l'efficacité du système judiciaire.

#### ***3.1.4.2 Le rôle limité des organisations de la société civile et des médias***

En dépit de leur importance numérique (plus de 6000 associations enregistrées en 2004), les organisations de la société civile souffrent d'un déficit organisationnel qui ne leur permet pas de jouer efficacement leur rôle de relais entre les citoyens et les gouvernants. Exception faite des organisations confessionnelles qui sont bien structurées, rares sont les associations qui proposent des programmes élaborés comme plan d'action sur la base de leur objet social, qui disposent d'un nombre significatif d'adhérents et qui présentent une gestion interne transparente et démocratique.

En ce qui concerne les médias, la République du Congo dispose depuis quelques années de l'arsenal juridique dont l'application est censée garantir la liberté, la diffusion d'informations et l'accès du public à celles-ci. Le Conseil Supérieur de la Liberté de Communication (CSLC) est l'instance de régulation, de protection et de garantie de ces libertés. Bien que le mouvement de libéralisation amorcé au début des années 90 ait entraîné la multiplication des journaux, l'ouverture de chaînes privées de radio et de télévision, la liberté de la presse n'est pour l'instant qu'apparente dans la mesure, où en dehors de la presse écrite, la création d'organes médiatiques (radio et télévision notamment) reste très contrôlée sur le plan politique. En outre, les organes de la presse écrite se heurtent à l'insuffisance de ressources qui réduit leur capacité et leur marge de manœuvre.

## **3.2 GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**

Le non-respect des constitutions, leurs fréquents remplacements et la forte propension de l'exécutif à réduire les pouvoirs législatif et judiciaire à leur portion congrue voire à les nier, ont sur la gouvernance administrative de fortes conséquences. Il s'agit notamment de la tendance à ignorer le cadre institutionnel et réglementaire, de la fragmentation du processus de prise de décision, du faible degré de transparence et de responsabilisation, de l'insuffisante participation des populations à la gestion des affaires les concernant et de l'inefficacité des réformes administratives.

### **3.2.1 Le contournement du cadre institutionnel, légal et réglementaire**

La gouvernance administrative se caractérise, entre autres, par le faible degré d'application, voire la non-application des lois et règlements, comme on peut le constater dans toutes les

administrations de la République du Congo (police, finances et budget, santé, éducation, eaux et forêts, environnement, etc.).

La première raison du contournement du cadre institutionnel, légal et réglementaire est l'aversion des dirigeants pour le risque et la volonté de confiscation du pouvoir. Ce risque naît du fait que les membres du gouvernement officiel, comme leurs collaborateurs dans les départements ministériels, sont nommés sur la base d'un ensemble de critères (techniques, sociologiques, géopolitiques) qui n'impliquent pas nécessairement la confiance. De ce fait, ces dirigeants ont tendance à éviter les transactions impersonnelles fondées sur l'application des textes et à préférer les relations plus familières de parenté, d'amitié ou de clientèle. Plus spécifiquement, le recrutement et la promotion dans la fonction publique ainsi que la gestion du personnel sont régis par le clientélisme et donc par le contournement des règles fondées sur le mérite.

La deuxième raison est le coût élevé des services publics. En effet le cadre réglementaire se caractérise par une pléthore de règlements confus et rigides qui, lorsqu'ils sont appliqués, engendrent pour les usagers des formalités administratives sans fin et le paiement de passe-droits aux différentes étapes du circuit administratif, ce qui accroît le coût d'obtention des services publics. Face à cette situation, rares sont cependant les usagers qui cherchent à faire valoir leurs droits - quand ils les connaissent - devant les tribunaux, compte tenu du fait que les actions en justice coûtent très cher.

Une des conséquences du contournement est la fragmentation du processus décisionnel qui se traduit par l'existence de centres multiples de prise de décision, comme on peut le constater par exemple dans le cas de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat.

La faible capacité du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire à faire le contrepoids au pouvoir exécutif a pour effet le recours fréquent au pouvoir discrétionnaire dans l'administration. Dans ces conditions, les règles du jeu sont peu claires et imprévisibles, ce qui accroît l'incertitude.

### **3.2.2 Le faible degré de transparence**

La connaissance et l'accès aux procédures de décision des pouvoirs publics et la franchise de l'information sont deux conditions de la transparence. En République du Congo, excepté quelques cas, (1975-1985 avec l'élaboration et l'exécution du Programme Triennal, 1982-1986 avec l'élaboration et l'exécution du Plan Quinquennal et 2004 avec l'élaboration du DSRP), où des campagnes d'information ou une concertation ont été organisées autour des actions publiques, l'accès du public à la connaissance des politiques et des stratégies du Gouvernement est resté limité.

S'agissant de la démocratisation de la franchise de l'information, la liberté sur ce plan n'est qu'apparente. Enfin, il faut préciser que, malgré l'avènement de l'Internet dont le développement est bien plus lent en République du Congo que dans certains pays d'Afrique subsaharienne, la base informationnelle demeure extrêmement faible. De même, la disponibilité, l'accessibilité et la fiabilité des données statistiques et budgétaires doivent encore fondamentalement être améliorées. Il convient toutefois de révéler que des efforts de mise à disposition de l'information sur le secteur pétrolier par l'Internet ont été réalisés ces dernières années.

Le fonctionnement de l'appareil administratif est lui-même peu transparent du fait de la complexité des textes, règles et procédures, de leur faible vulgarisation auprès du grand public et de leur non application.

### **3.2.3 Une responsabilisation extrêmement limitée**

L'obligation de rendre compte dépend de quatre éléments : 1) l'existence de règles claires de conduite et de critères de performance connus ; 2) la disponibilité de moyens relativement objectifs pour évaluer le comportement des agents de l'administration ; 3) la possibilité d'appliquer les sanctions légales et politiques prévues ; 4) l'indépendance juridique et financière des institutions chargées de faire respecter l'obligation de rendre compte dans le secteur public (Parlement, Contrôle d'Etat, Inspection générale des finances, Cour des comptes, etc.).

Malgré l'existence de ce dispositif permettant la responsabilisation des individus et des institutions, celle-ci est extrêmement limitée du fait de la non application des textes et de l'inefficacité des institutions prévues à cet effet qui rencontrent d'énormes difficultés dans l'accomplissement de leur mission. Ainsi, en guise d'exemple, la Cour des Comptes, principal organe du contrôle parlementaire de l'exécution du budget n'est toujours pas fonctionnelle. Un autre instrument du contrôle de l'exécution budgétaire est la loi organique qui fait obligation au gouvernement de fournir au parlement, au début de chaque trimestre, les opérations effectuées chapitre par chapitre. Mais, le fait est que cette disposition n'est jamais respectée.

Il en est de même du contrôle a posteriori dont l'instrument principal est la loi de règlement. L'examen de cette dernière, non seulement permet au parlement d'évaluer, voire de sanctionner la gestion antérieure du gouvernement, mais conditionne l'examen et l'adoption de la loi de finances de l'année suivante. Or, dans le cas du Congo, la loi de règlement est rarement disponible : par exemple, les projets de lois de règlement pour les exercices allant de 1992 à 2000 n'ont été examinés par le gouvernement qu'en novembre 2004, pendant la session budgétaire, alors que l'examen et l'adoption du projet de budget exercice 2005 est, d'après la loi organique, conditionnée par l'examen et l'adoption de la loi de règlement relative à l'exercice 2003.

Enfin, la difficulté d'appliquer les sanctions prévues du fait de la faible indépendance du système judiciaire notamment limite énormément la responsabilisation des acteurs.

### **3.2.4 Une décentralisation balbutiante**

En ce qui concerne la décentralisation, la République du Congo dispose d'une législation (8 lois promulguées et plusieurs décrets d'application en cours d'élaboration) qui institue les collectivités locales (départements et communes), dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette législation est cependant insuffisamment diffusée et vulgarisée, au point d'être ignorée par de nombreux citoyens et d'être très peu maîtrisée par beaucoup d'élus locaux.

En raison d'une préparation et d'une formation insuffisante, les agents de l'Etat en charge de la décentralisation et les élus locaux n'ont pas les capacités requises pour une mise en œuvre du processus. En outre, les structures décentralisées (Conseils départementaux et municipaux) manquent d'infrastructures et de ressources aussi bien matérielles, financières qu'humaines au regard des compétences qui leur ont été transférées (santé, éducation) et qui étaient antérieurement attribuées à l'Etat.

### 3.2.5 Fraude et corruption

Les faiblesses ci-dessus relevées de la gouvernance administrative (contournement du cadre institutionnel, légal et réglementaire, faible degré de transparence et responsabilisation limitée) sont à l'origine du développement du phénomène de la fraude et de la corruption, comme en témoigne l'étude réalisée par le Ministère à la Présidence chargé du Contrôle d'Etat en 2003.

#### **Encadré 5 : Principaux résultats de l'étude du Ministère à la Présidence chargé du Contrôle d'Etat sur la corruption et la fraude au Congo**

Des opinions recueillies en ce qui concerne la place de la fraude et de la corruption parmi les problèmes majeurs au Congo, il est apparu que pour les agents du secteur public, la corruption et le chômage viennent après le bas niveau des salaires. Cependant si l'on considère l'ensemble de la population interrogée, la corruption arrive en tête suivie du chômage et des bas salaires.

Les domaines d'activité les plus touchés par la fraude et la corruption sont, selon les résultats de l'enquête, les douanes (86%), les impôts (68,4%), la police (67,5%), les tribunaux (46,9%), l'enseignement (39,3%), le trésor (37,2%), les marchés et contrats de l'Etat (30,1%), la santé (28,6%) et les mairies (25,6%). Les structures ou institutions les moins affectées par ces phénomènes sont les églises, le sénat, l'Assemblée Nationale, la Présidence de la République.

Quant aux agents utilisant leurs fonctions ou leur statut à des fins personnelles, viennent en tête ceux de la défense et de la sécurité (89,1%), ceux des régies financières (87,4%), les personnalités politiques (78%), les agents de santé (76,9%), ceux des juridictions (76,2%), de l'enseignement (73,5%), des municipalités (72,3%), les hommes d'affaires (62,5%) et les responsables d'associations (54,6%).

Pour les personnes interrogées lors de cette enquête, la première cause de corruption est l'absence de contrôle dans l'administration (21,3% des réponses). La deuxième est représentée par le bas niveau des salaires (12,7%) suivi de la pauvreté et de l'inefficacité du système judiciaire (10,2%). L'étude évoque également une cause sociologique à savoir la crise des valeurs et une cause politique qui est le clientélisme notamment en période électorale. Le regroupement des réponses par type révèle une prévalence des causes économiques ou liées à la pauvreté monétaire (44,3%) suivies des causes juridiques et administratives (37,8%) et des causes sociologiques et politiques (17,9%).

Selon le rapport de Transparency International 2005, l'indice de perception de la corruption (IPC) de la République du Congo est de 2,3, ce qui place ce pays à la 130<sup>e</sup> position sur un total de 158 pays classés.

De manière générale des facteurs incitant à la corruption apparaissent chaque fois que les agents de l'Etat disposent de pouvoirs discrétionnaires étendus et ne sont guère tenus de rendre compte de leur action, que les usagers cherchent à obtenir un service, à en réduire les délais d'obtention, à en minimiser le coût ou quand ils n'y ont pas droit.

En fin de compte, l'administration congolaise se caractérise par des missions, des fonctions et des règles de fonctionnement pléthoriques, peu claires, insuffisamment vulgarisées et souvent contournées, une culture organisationnelle basée sur le clientélisme et non axée sur les résultats, l'opacité et la fragmentation du processus de prise de décisions, le non respect de l'obligation de rendre compte avec son corollaire l'impunité, la faible participation des populations aux instances de prise de décision et le faible engagement de l'Etat à mettre en œuvre le processus de décentralisation. Il en résulte un service public très peu accessible et dont la qualité est rendue encore plus médiocre par la montée de la fraude et de corruption, ce en dépit des tentatives de réformes entreprises depuis plusieurs années.

Le contournement et la mauvaise application des lois et règlements, le non respect de l'obligation de rendre des comptes ainsi que la montée de la fraude et la corruption ont forcément des implications sur le fonctionnement et l'évolution de l'économie globale. Mais la gouvernance

macroéconomique présente des caractéristiques intrinsèques à l'analyse desquelles la section suivante est consacrée.

### **3.3 GOUVERNANCE MACROECONOMIQUE ET FINANCIERE**

Avec l'avènement de l'indépendance, les nouveaux dirigeants ont dû prendre en main la gestion des affaires économiques et de l'ensemble du processus de développement du pays. Cette prise en main s'est faite selon deux modalités correspondant à deux périodes : la première qui va de 1964 à 1984, au cours de laquelle différents plans et programmes de développement ont été mis en œuvre ; la seconde (1985-2004) qui a entièrement été consacrée à l'ajustement structurel. Au regard de ces modalités, les caractéristiques de la gouvernance économique peuvent être cernées à partir de quatre repères : l'orientation du développement, la capacité à mettre en œuvre des réformes, l'environnement macroéconomique, le comportement des agents économiques.

#### **3.3.1 Des choix stratégiques incohérents**

Le premier effort de planification du développement fourni par les autorités congolaises remonte à 1963, lorsque fut élaboré le plan intérimaire 1964-1968. Ce plan avait pour objectif principal d'accélérer le processus de développement du Congo dans une perspective d'indépendance économique.

La deuxième tentative de maîtrise du processus de développement s'est concrétisée à travers le Programme triennal de développement économique, social et culturel 1975-1977, après six années de vide complet pendant lesquelles les considérations politiques et idéologiques ont totalement pris le dessus sur le développement socio-économique. Elaboré dans le contexte du boum pétrolier de 1973-1974, ce programme a fait de l'agriculture la « priorité des priorités », conformément aux directives du parti unique qui avait décidé de « prendre l'agriculture comme base et l'industrie comme facteur déterminant »<sup>18</sup> du développement au Congo. L'essentiel du financement devait provenir des recettes pétrolières. Mais la non maîtrise de celles-ci par l'Etat congolais et le retournement de la conjoncture sur le marché pétrolier ont fait que leur niveau ait été largement inférieur à celui escompté ; aussi ce programme n'a-t-il été réalisé qu'à hauteur de 36% des prévisions initiales.

Après l'échec du programme triennal et, dans la confusion qui a suivi l'assassinat en 1977 du Président Marien Ngouabi, un programme d'action gouvernementale a été adopté pour la période 1978-1979. Ce programme qui réaffirmait la priorité à l'agriculture et la poursuite des actions en faveur de l'assainissement des fermes d'Etat, soulignait en outre la nécessité de désenclaver l'arrière-pays.

Elaboré dans un contexte marqué par le deuxième choc pétrolier, un cours du dollar élevé et l'abondance de liquidités au niveau international, le plan quinquennal 1982-1986 est sans conteste le plus ambitieux des programmes de développement jamais conçu en République du Congo. Ce plan avait comme visée stratégique la création d'un appareil de production national capable à la fois de permettre le plein emploi du facteur travail et de dégager un surplus suffisant pour assurer la reproduction élargie du capital. Dans cette perspective, deux grandes orientations avaient été retenues à savoir, une fois de plus « prendre l'agriculture pour base et l'industrie comme facteur

---

<sup>18</sup> Comité central du Parti congolais du travail (1974), Premier programme triennal de développement économique, social et culturel de la République populaire du Congo 1975-1977, p. 3.

déterminant », puis « implanter un puissant secteur agro-industriel basé sur la sylviculture et la filière transformation du bois »<sup>19</sup>. Une place particulière avait été faite, dans ce plan, à l'aménagement du territoire, considéré comme la principale condition de succès de la stratégie. Quant à la répartition des investissements, l'agriculture (y compris l'élevage) proclamée cette fois encore « priorité des priorités » ne s'est vue allouer que 6,6% des ressources et l'industrie 8,6%.

Avec un taux de réalisation de 67% par rapport aux prévisions, le plan quinquennal 1982-1986 est à l'origine du niveau élevé d'endettement que connaît le pays depuis le milieu des années 1980.

L'augmentation du service de la dette et des frais de fonctionnement des services non compensée par celle des recettes budgétaires a entraîné une crise des finances publiques qui a obligé les autorités congolaises à s'engager, à partir de 1985, dans un long processus d'ajustement marqué par l'adoption de trois programmes d'auto-ajustement (1985-1986, 1994, 1995) et trois programmes d'ajustement structurel ayant donné lieu à la signature d'accords avec le FMI (1986-1987, 1987-1988, 1996-1999). Interrompu par la guerre de 5 juin 1997, ce processus s'est poursuivi après la signature des accord de cessez-le-feu à la fin de l'année 1999 par l'adoption du programme intérimaire post-conflit (PIPC) 2000-2002 ayant pour objet essentiel l'amélioration du cadre macro-économique et la relance économique et sociale. Les priorités retenues dans le cadre du PIPC ont porté sur la mise en place des infrastructures économiques (35% des investissements prévus) et sociales (20%) jugées indispensables à la promotion de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.<sup>20</sup>

En dehors de la réforme fiscal-douanière réalisée dans un cadre sous-régional et de quelques privatisations, l'application des PAS n'a pas donné les résultats escomptés, dans la mesure où depuis 1985 et, à l'exception des années 2000 et 2001, les finances publiques sont chroniquement déficitaires, l'administration et la justice demeurent inefficaces, la production agricole poursuit sa régression et la pauvreté s'accroît.

La République du Congo élabore depuis 2002, avec l'appui de la Banque mondiale, du FMI, du PNUD et d'autres partenaires au développement, un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) destiné à servir de cadre unique de référence et de coordination de toutes les interventions du gouvernement et des partenaires en matière de développement. Le DSRP intérimaire, qui a déjà reçu l'aval de la communauté internationale en décembre 2004, retient les axes stratégiques et prioritaires suivants :

- 1/ consolider la paix et la bonne gouvernance ;
- 2/ consolider le cadre macroéconomique et relancer les secteurs clés ;
- 3/ améliorer l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, hygiène, assainissement et approvisionnement en eau de qualité) et la protection sociale et l'emploi ;
- 4/ améliorer l'accès aux infrastructures de base ;
- 5/ renforcer la lutte contre le VIH/SIDA.

L'élaboration du DSRP-Final devrait s'achever avant fin 2006. Il sera basé sur des données plus actuelles et plus fiables et conduit selon un processus très participatif.

Cette orientation se situe dans le prolongement des choix effectués lors de l'élaboration du PIPC : l'essentiel des investissements reste consacré aux infrastructures de base (37 à 51% selon

---

<sup>19</sup> République populaire du Cofacngo (1981), Plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986, p. 21.

<sup>20</sup> République du Congo (2000), Programme intérimaire post-conflit 2000-2002, p. 6.

les années), les secteurs sociaux recevant entre 8,5 et 20%. De manière générale, les dépenses en faveur des pauvres ne dépasseront pas 30% des dépenses totales entre 2003 et 2007.<sup>21</sup>

L'examen des différents plans et programmes appliqués ou préconisés au Congo met en évidence deux faits majeurs concernant l'orientation du développement. Premièrement, si le choix de l'agriculture comme « priorité des priorités » est tout à fait pertinent au regard des dotations factorielles du pays (abondance de terres, climat, végétation) et du rôle joué par ce secteur dans le développement de nombreux pays, par contre, les choix opérés en matière d'allocation des ressources ont toujours été incohérents par rapport à cette priorité, comme on peut le voir à travers les données du tableau 4.

**Tableau 3 : Répartition sectorielle des investissements (en pourcentage)**

Secteurs	Plan intérimaire 1964-1968	Programme triennal 1975-1977	Plan quinquennal 1982-1986	PIPC 2000-2002	DSRP-I 2005-2007
Infrastructures de base	36	35,8	49,7	38	41,97
Secteurs productifs, dont:					
- Agriculture élevage et pêche	28	22,9	35	8,7	11,8
- filière bois	12	7,2	7,6	3,7	6,5
- Industrie	7	8	17	2,7	2
	9	7,7	8,6	0,5	0,9
Secteurs sociaux, dont :	13	10	5,5	20,3	18,8
- Santé	4	2,6	2,3	8,6	10,1
- Education	9	7,4	2	0,4	4,7
Autres secteurs	23	31,3	9,8	27	28

**Sources :**

- Plan intérimaire 1964-1968
- Programme triennal 1975-1977
- Plan quinquennal 1982-1986
- PIPC 2000-2002
- DSRP-I, septembre 2004

Il apparaît bien que, depuis 1964, le plus gros de l'investissement a prioritairement été alloué non pas à l'agriculture, ni à l'industrie, ni même aux secteurs sociaux, mais plutôt aux infrastructures de base. Ce choix stratégique a souvent été justifié par les effets d'entraînement que les investissements dans les infrastructures de base sont censés avoir sur les autres secteurs (réduction des coûts de transport et de l'énergie, amélioration de la compétitivité industrielle, amélioration des circuits d'approvisionnement en intrants et d'écoulement de la production agricole, accessibilité accrue aux services sociaux de base, etc.). Or, comme on le verra, ces investissements, malgré leur niveau élevé pendant quatre décennies, ont rarement produit les effets escomptés.

<sup>21</sup> République du Congo (2004), Document de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire (DSRP-I), septembre, p. 30.

### **3.3.2 Un faible engagement du gouvernement et une capacité limitée de l'Etat à mettre en œuvre les réformes.**

La crise des finances publiques qui a accompagné l'exécution du plan quinquennal 1982-1986 a conduit les autorités congolaises à adopter dès 1985 un programme d'ajustement structurel destiné à rétablir les équilibres fondamentaux de l'économie. Cet auto-ajustement a ouvert la voie à une série de programmes d'ajustement structurel appuyés par les Institutions de Bretton Woods. Ces différents programmes ont comporté des volets relatifs à des réformes structurelles de grande envergure : assainissement des Finances Publiques, libéralisation des prix, du cadre légal et réglementaire et du marché du travail, suppression des monopoles, restructuration et privatisation des entreprises publiques, réforme de l'administration publique et du système judiciaire, etc.

La mise en œuvre effective de ces réformes a été marquée par de nombreux dérapages. Certaines mesures ont néanmoins été mises en œuvre. Ainsi en est-il du relèvement des prix agricoles puis de la libération des prix en général, de la suppression du monopole puis de la liquidation des offices de commercialisation des produits agricoles et de première nécessité, du relèvement des tarifs pour les principales entreprises publiques (Hydro-Congo, ONPT, ATC, UCB, BIDC, CAIC), du dégraissage en 1994 de 8000 agents de la fonction publique en situation irrégulière de la réforme du cadre réglementaire par l'adoption ou la révision de nombreux textes (code des hydrocarbures, code maritime, code forestier, code minier, code du travail, code des investissements), de l'application du programme régional de réforme fiscal-douanière.

Cependant, l'engagement du gouvernement et la capacité de l'Etat à mettre en œuvre les réformes restent insuffisants. Cette insuffisance se traduit par la lenteur du processus de privatisation due, entre autres, à l'absence d'autonomie organisationnelle et fonctionnelle du Comité de privatisation et au manque de transparence des opérations effectuées<sup>22</sup>. La faible capacité est avant tout celle de l'administration qui manque d'efficacité, de personnel suffisant en nombre et surtout en qualité pour exécuter rapidement les programmes de coordination, de maîtrise de l'information, et qui ne semble pas prête à renoncer à ses pratiques prévaricatrices dont se plaignent de nombreux entrepreneurs qui font l'objet de contrôles incessants. La faible capacité tient aussi à l'inefficacité de l'appareil judiciaire considéré comme peu fiable par les usagers qui contestent ses décisions souvent jugées arbitraires. La mise en œuvre insuffisante des réformes est, en dernier ressort, à mettre au compte de l'incapacité du gouvernement à réformer l'administration et la justice.

### **3.3.3 Une gestion budgétaire peu orthodoxe**

L'absence d'orthodoxie s'observe aussi bien au niveau de la collecte et de la transparence des recettes qu'à celui des dépenses. Les conséquences en sont le poids insupportable de la dette et le déficit chronique des finances publiques.

#### ***3.3.3.1 Les recettes***

Depuis le premier choc pétrolier, le budget de la République du Congo repose essentiellement sur les recettes pétrolières dont la part dans les recettes totales de l'Etat est passée de 15,2% en 1974 à 69% en 1984, 77,2% en 2000 et 73,8% en 2004. Malgré leur augmentation en valeur absolue (de 7 milliards de francs CFA en 1974 à plus de 661 milliards en 2001) et en valeur relative, ces recettes se caractérisent par leur volatilité, ce qui rend les prévisions difficiles. A titre d'exemple, après avoir connu une augmentation continue au début des années 1980, passant de 72,7 milliards

---

<sup>22</sup> Comité national de privatisation (1997), Rapport d'activité

de francs CFA en 1980 à 231,3 milliards en 1984, elles sont descendues à 198,8 milliards en 1985, 72,9 en 1986, 39,6 en 1987 et 31 milliards en 1988, soit une chute de 86,6% en quatre ans<sup>23</sup>.

En plus de l'instabilité des recettes, une certaine opacité a toujours caractérisé la détermination de la part des revenus pétroliers qui revient à l'Etat, ce en dépit des clauses contenues dans les contrats qui lient ce dernier aux sociétés pétrolières. C'est cette opacité qui a rendu nécessaire l'audit en 2003 de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC).

Les recettes non pétrolières ont connu une évolution aussi fluctuante que celle des recettes pétrolières mais leur augmentation a été nettement moins forte puisqu'entre 1974 et 2004, où elles ont atteint le niveau le plus élevé, elles n'ont été multipliées que par 5,4 contre 69,3 pour les recettes pétrolières. Cette moindre augmentation et le déclin en valeur relative des recettes non pétrolières sont liés au recul des activités non pétrolières mais aussi et surtout aux phénomènes d'évasion et de fraude fiscales, ainsi qu'à la faible efficacité de l'administration fiscale.

### **3.3.3.2 Les dépenses**

En ce qui concerne les dépenses, elles font l'objet de deux types de classifications : une classification économique (par catégories de dépenses) et une classification administrative (par ministère). Ces deux types de classification sont utilisés pour les dépenses courantes tandis que seule la classification administrative est utilisée pour les dépenses d'investissement. Cette double classification entraîne des risques de double enregistrement pour certaines dépenses et des incohérences au niveau du budget. En effet, certaines catégories de dépenses se retrouvent dans des ministères où on ne devrait pas les retrouver (par exemple, dépenses de santé au ministère de la défense ou projets d'eau potable ou d'électrification à la Présidence de la République). Les charges communes, enregistrées comme une section au ministère des finances peuvent conduire à un double enregistrement. Les transferts sont enregistrés comme une catégorie de dépenses, alors qu'il peut s'agir de salaires ou de biens et services. Le suivi de la dépense publique jusqu'au bénéficiaire pose problème, compte tenu de la faible informatisation du processus et de la faiblesse des nomenclatures

La structure des dépenses courantes de l'Etat est caractérisée par la place prépondérante des salaires et traitements entre 1965 et 1981, puis entre 1986 et 1994. Par contre, entre 1982 et 1985 et surtout depuis 1995, le primat est accordé au service de la dette. On note également la faiblesse des dépenses en biens et services qui ont souvent représenté moins du tiers des dépenses courantes, sauf en 1997 où leur part est montée à 36,5% ; l'essentiel de ces dépenses (62% en 2003) est le fait de la Présidence de la République, des ministères des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité et du Parlement. Le tableau 5 ci-dessous retrace l'évolution de la structure des dépenses courantes.

L'exécution du budget de l'Etat se caractérise par un certain nombre de dérapages<sup>24</sup>. En ce qui concerne les dépenses courantes, on observe un rythme d'exécution très élevé dans les premiers mois de l'année, malgré le guide établi par le ministre des finances qui indique le taux que chaque ministère peut solliciter à chaque période de l'année. On note également un faible taux de paiement en ce qui concerne les dépenses non salariales, ce qui entraîne une accumulation d'arriérés vis-à-vis des fournisseurs. On relève aussi le montant élevé des frais de mission et de représentation de l'administration centrale et de la Présidence. Dans l'ensemble, l'exécutif, le

---

<sup>23</sup> BEAC, Études et statistiques, divers numéros.

<sup>24</sup> Cf. notamment les rapports des différentes missions de revue effectuées par le FMI au Congo.

législatif, la défense et la sécurité ont les taux d'exécution les plus élevés tandis que l'éducation, la santé et les infrastructures ont les taux les plus bas.

Cependant, le fait le plus important à souligner est le recours fréquent à la procédure des paiements par anticipation (PPA) qui est une exception à la procédure normale d'exécution budgétaire. Au lieu que le Trésor public n'exécute le paiement qu'après l'autorisation du Directeur Général du Budget et du Contrôle financier, celui-ci est d'abord exécuté par le Trésor et notifié ensuite au premier qui régularise la dépense. Selon les données disponibles, les PPA constituaient 2% des dépenses courantes en 1990, 3,8% en 1991, 4,7% en 1992, 7,1% en 1993, 26% en 1994, 0,9% en 2000<sup>25</sup>. On estime que 60% des dépenses non salariales pour les fonctions de souveraineté ont été exécutées par cette procédure en 2002.

Les mêmes dérapages caractérisent l'exécution du budget d'investissement. En effet, la plupart des dépenses d'investissement sont exécutées selon des procédures extra-budgétaires, soit à travers des PPA, soit à travers les paiements directs par les compagnies pétrolières. L'exécution du budget d'investissement se caractérise aussi par des changements de priorité des dépenses en cours d'exercice et surtout par une faible allocation à certains projets, ce qui entraîne des retards dans l'achèvement des projets, des coûts plus élevés et des faibles taux d'exécution. Pour l'année 2002 par exemple, les ministères ayant eu les taux les plus bas sont ceux de l'agriculture (26%), du développement régional (4%) et de l'enseignement primaire et secondaire (1%) alors que la Présidence, le ministère des travaux publics, le ministère de la défense et celui des finances ont réalisé des taux exceptionnellement élevés (respectivement 900%, 600%, 100% et 100%).

### **3.3.3.3 La dette**

S'agissant de la dette publique congolaise, les quatre cinquièmes de celle-ci ont été contractés pendant l'exécution du plan quinquennal 82-86. L'augmentation de la capacité d'endettement, l'existence d'une surliquidité au niveau du marché des eurodollars et les difficultés d'accéder aux crédits concessionnels ont conduit la République du Congo à s'endetter au prix du marché auprès des sociétés pétrolières, des banques et des fournisseurs. Aussi, l'encours global de la dette publique du Congo a-t-il été multiplié par 3,46 entre 1980 et 1990, passant de 316,6 à 1096,9 milliards de francs CFA. La poursuite des emprunts et la dévaluation du franc CFA en 1994 ont fait passer cet encours à 2717,9 milliards en 1995. L'accumulation d'un important stock d'arriérés a hissé la dette au niveau de 4438,4 milliards en 2000 et 4627,376 à fin mars 2003. Le traitement du stock d'arriérés en 2004 a permis à la République du Congo de bénéficier d'un important rééchelonnement de sa dette vis-à-vis du Club de Paris à hauteur de 799,865 milliards de francs CFA et surtout d'une annulation de 647,254 milliards de la part du même club. La République du Congo a également obtenu une annulation de 71,416 milliards auprès des créanciers multilatéraux, ce qui, ajouté aux paiements effectués au titre des arriérés et du service de la dette a ramené l'encours total à 3328,45 milliards de francs CFA à fin 2004.<sup>26</sup>

Quant au service de la dette, son niveau est devenu insupportable à partir de 1984 lorsqu'il a dépassé le tiers et a pratiquement atteint les deux cinquièmes des recettes budgétaires (39,8%). Après une baisse temporaire due aux rééchelonnements obtenus dans le cadre des programmes d'ajustement de 1986 à 1989, le service de la dette a poursuivi sa hausse jusqu'à atteindre 164,5% des recettes budgétaires et 50,2% des exportations de biens et services en 1998. En moyenne, l'Etat congolais consacre, depuis 1983, 36,2% des recettes budgétaires annuelles au paiement du service de la dette. Après les sommets atteints entre 1997 et 2002, une baisse du poids du service de la dette a été observée depuis l'an 2003. Plus substantiellement, la signature d'un accord avec le

---

<sup>25</sup> Sid Ahmed Abdelkader (1987), Du Dutch disease à l'OPEP disease. Quelques considérations théoriques autour de l'industrialisation des pays exportateurs de pétrole, Revue Tiers-monde n°112, octobre - décembre.

<sup>26</sup> Caisse congolaise d'amortissement (2005), Situation de la dette publique du Congo au 31 mars 2004, Brazzaville, avril.

FMI au titre de la FRPC couvrant la période du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2007 a permis un rééchelonnement de 66,826 milliards de francs CFA et une annulation de 81,387 milliards du service de la dette dû au Club de Paris en 2004, ce qui a ramené le niveau de ce service à 36,6% des recettes budgétaires.

La masse salariale a atteint le pourcentage le plus élevé par rapport aux recettes budgétaires en 1993 (97,6%). Le poids du service de la dette et surtout le manque d'orthodoxie dans la gestion des finances publiques ont pour conséquence le déficit quasi chronique de celles-ci, comme peut le montrer le tableau 6. Les seules exceptions sur ce plan sont les années qui marquent le début des booms pétroliers (1974, 1979, 2000). Pour les autres années, le déficit mesuré par le solde budgétaire global, base engagements, hors dons, atteint des niveaux qui parfois dépassent le cinquième de la richesse nationale (-20,4% du PIB en 1993).

En fin de compte, non seulement la volatilité des recettes (en particulier les recettes pétrolières) réduit la marge de manœuvre des pouvoirs publics congolais quant à la maîtrise du processus de financement du développement, mais encore faut-il souligner que les recettes publiques sont mal gérées, surtout lorsqu'elles sont abondantes. La mauvaise gouvernance se manifeste sur ce plan par l'opacité de la part des recettes pétrolières revenant à l'Etat, la faiblesse et la mauvaise répartition des dépenses en biens et services, le poids écrasant du service de la dette, les fréquents dérapages dans l'exécution des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement et, conséquence logique, le déficit chronique des finances publiques.

#### **3.3.4 Une politique monétaire dépendante et un système financier inefficace**

La convention de coopération monétaire entre les Etats membres de la zone d'émission de la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), la convention régissant l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) et les statuts de la BEAC ont confié à cette institution, outre le privilège exclusif d'émettre la monnaie unique, les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre de la politique monétaire, avec le concours, à l'échelon national, des comités monétaires et financiers.

Aux termes de la convention de coopération monétaire du 23 novembre 1972 entre les Etats de la zone d'émission de la BEAC et la France, l'Etat français garantit la convertibilité de la monnaie émise par la BEAC en lui consentant un droit de tirage illimité sur un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français. En contrepartie de ce droit de tirage, la Banque centrale doit déposer sur le compte d'opérations au moins 65% de ses avoirs extérieurs nets (réserves de change).

Tel que défini par l'article 21 de la convention régissant l'UMAC, « l'objectif de la BEAC est de garantir la stabilité de la monnaie ». Mais, au-delà de la stabilité monétaire, l'appartenance à la zone franc est censée procurer certains avantages aux Etats membres : une gestion rigoureuse des finances publiques ; la stimulation de l'investissement ; la maîtrise de l'inflation ; la création d'un cadre propice à l'intégration régionale et au développement économique<sup>27</sup>. Les avantages attendus de l'appartenance à la zone franc ne sont malheureusement pas effectifs.

Il faut d'abord souligner que la structure verticale qui est au cœur de l'organisation de la zone franc (Banque centrale européenne, Banques centrales régionales, surveillance multilatérale, acteurs privés), la règle de la parité fixe et le principe des comptes d'opération conduisent à une relative déconnexion entre les fondamentaux des économies des pays membres et la valeur de la monnaie, à des rigidités sur le plan économique et à la négation de la souveraineté monétaire. En outre, comme l'a montré l'analyse du processus de gestion budgétaire, les finances publiques congolaises sont chroniquement déficitaires et le niveau d'endettement insupportable, malgré l'application des mécanismes de la zone, ou peut-être, en partie au moins à cause d'eux, dans la

---

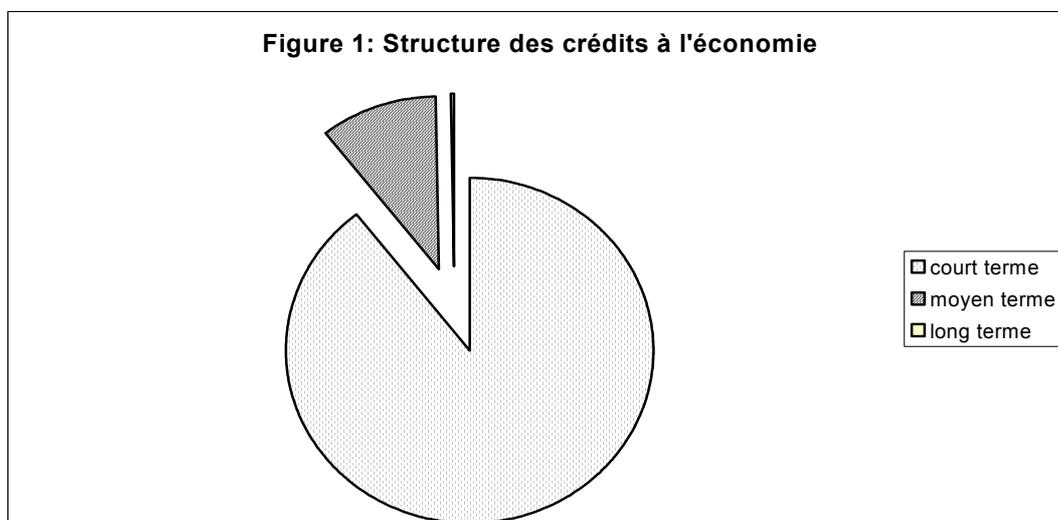
<sup>27</sup> Banque de France (2003), La zone franc, rapport annuel, p. 16.

mesure où l'appartenance à la zone franc a favorisé l'accès des pays membres aux financements extérieurs.

Le système bancaire congolais est composé de quatre établissements de crédit : le Crédit Lyonnais Congo, la COFIPA (ex UCB), la Congolaise de Banque et la BGF Bank-Congo. Il existe en outre un réseau de coopératives de crédit mutuel (MUCODEC), de nombreux établissements de microfinance (86 en 2003), des établissements financiers non bancaires et quelques sociétés d'assurance. L'épargne intérieure brute représente 51,6% du PIB depuis 1995, contre 15,6% pendant la première moitié des années 1990. Le taux d'investissement a lui aussi atteint des niveaux appréciables à partir de 1995, même s'il est en baisse depuis 2000. Il faut préciser que ces niveaux élevés sont essentiellement le fait du secteur pétrolier qui, depuis 1987, réalise 40 à 70% de la formation brute de capital fixe.

L'examen de la situation de la BEAC fait apparaître, au niveau des contreparties de la masse monétaire, la prédominance des crédits à l'économie qui, du reste, connaissent une croissance régulière, ce qui pourrait faire croire à un soutien actif du système bancaire à l'économie. En réalité, la ventilation de ces crédits selon leur durée initiale laisse apparaître le primat accordé aux crédits à court terme qui représentent 70 à 97% de l'ensemble des crédits à l'économie. La part des crédits à long terme, indispensables pour l'investissement, l'accroissement des capacités de production et la transformation des structures économiques, est insignifiante puisqu'elle n'a jamais dépassé 0,4%.

**Figure 1 : Structure des crédits à l'économie**



**Sources :** Banque de France (2003) : la zone franc, rapport annuel ; - BEAC, Etudes et statistiques, divers numéros.

Enfin, l'investissement direct étranger (IDE) est extrêmement faible, sauf en 1999 où il a atteint 22% du PIB. Les effets d'attractivité des capitaux attendus de la réduction du risque de change du fait de la fixité de la parité du franc CFA vis-à-vis du franc français puis de l'euro ne se sont donc pas produits. C'est que le comportement des investisseurs potentiels n'est pas simplement déterminé par le risque de change ou le risque inflationniste ; il dépend également de la stabilité institutionnelle et politique, de l'efficacité de l'administration ; de la fiabilité de la justice, de l'efficacité du système financier, de la disponibilité et du niveau de qualification de la main d'œuvre, des coûts des facteurs et, d'une manière générale, du risque-pays.

Par contre, l'objectif de stabilité monétaire et de limitation des tensions inflationnistes a toujours été atteint comme on peut le voir à travers les données du tableau 6. En effet, à l'exception de 1994, année de la dévaluation du franc CFA où il a atteint 42,5%, le niveau d'inflation a toujours été relativement faible, même si le taux annuel moyen a plus que doublé depuis la dévaluation (2,7% par an entre 1995 et 2003, contre 1,3% entre 1985 et 1993). L'inflation a encore été plus faible au Congo pendant les années récentes où son taux n'a été que de 0,8% entre 1998 et 2003, contre 2,1% pour la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC), 2,3% pour l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) et 14% pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

**Tableau 4 : Evolution des principaux indicateurs monétaires et financiers (%)**

Années	Taux d'inflation	Taux d'intérêt		Taux d'épargne		Crédits à l'économie			Taux d'investissement	
		Taux débiteur maximum	Taux créditeur minimum	Epargne intérieure brute	Epargne nationale	Court terme	Moyen terme	Long terme	Invest. Intérieur brut	Invest. Direct Etranger
1990	-4,8	18,5	7,5	23,3	6,8	87,1	12,7	0,2	16,4	0,8
1991	-2,1	18,15	7,5	17,8	3,7	88,1	11,7	0,2	19,5	1,2
1992	-3,7	17,17	7,5	24	11,4	90,1	9,7	0,2	16,8	0,09
1993	4,7	17,46	7,75	12,7	-1,2	88,9	10,7	0,4	14,2	10,7
1994	42,5	17,50	8,08	0,2	-16,1	91	8,6	0,3	33,1	-0,9
1995	8,6	16	5,5	52,1	18,7	94,2	5,6	0,2	50,6	8,5
1996	10,2	22	5,5	38	2,4	94,6	5	0,3	61,9	1,4
1997	13,2	22	5,5	40,4	17,9	95,1	4,6	0,3	24,9	3,3
1998	-1,6	22	4,75	53,3	37,5	96,9	2,9	0,2	49,8	2,1
1999	3,6	22	5	52,2	29,3	96,6	3,4	0	38,8	22
2000	-0,3	22	5	68	43	94,3	5,7	0	23,4	5
2001	0,4	18	5	55,8	33	89,2	10,8	0,008	33,4	2,4
2002	3,8	18	5	52,2	25,3	70,4	25,1	0,01	26,1	7,5
2003	-1,2	18	5	53	26,6	71,8	28,1	0,03	26,4	9,7

Sources : - Banque de France (2003) : la zone franc, rapport annuel  
- BEAC, Etudes et statistiques, divers numéros.

En définitive, l'appartenance à la zone franc, si elle garantit la stabilité de la monnaie et des prix, ne prémunit les pays membres, ni des déficits fréquents des finances publiques, ni de l'instabilité de la croissance. Les taux élevés d'épargne et d'investissement ne sauraient faire illusion car les volumes insignifiants des crédits à long terme et les niveaux insupportables d'endettement sont incontestablement les marques d'une gouvernance qui, au plan financier, est défavorable à la mobilisation des ressources longues indispensables à la croissance soutenue et à la diversification de la base productive.

### **3.3.5 Réglementation économique, comportement rentier et biais dans l'allocation des ressources**

Comme pour la gouvernance administrative et la décentralisation, la République du Congo dispose d'un arsenal réglementaire impressionnant dans lequel on retrouve le code des investissements, le code général des impôts, le code douanier, le code minier, le code forestier, le code du travail, la loi sur les hydrocarbures, la réglementation des prix, la réglementation des changes, la réglementation des marchés publics, la charte communautaire de l'investissement, etc. Le code des investissements est, parmi ces textes réglementaires, celui qui est

particulièrement conçu pour favoriser les affaires. La réglementation des marchés publics et la manière dont elle est appliquée permettent d'apprécier le degré de transparence du gouvernement dans la gestion économique. Mais, quelle que soit la qualité des textes réglementaires, c'est le comportement des agents économiques, à commencer par l'Etat, qui détermine leur efficacité.

#### *3.3.5.1 Code des investissements et incitation à investir*

En République du Congo, les investissements nationaux et étrangers privés ou publics sont réglementés par la loi n°6-2003 du 18 janvier 2003 portant charte des investissements qui prévoit un certain nombre de dispositions en vue de créer un environnement favorable à l'investissement en République du Congo. Ces dispositions qui consistent en un certain nombre d'engagements pris par l'Etat et de mesures particulières dans les domaines des douanes et de la fiscalité sont les suivantes :

- a) l'assainissement des finances publiques et du cadre macro-économique ;
- b) la promotion de la sécurité juridique, judiciaire et le renforcement de l'Etat de droit ;
- c) le développement et l'entretien des infrastructures économiques et sociales de base, notamment dans les domaines des transports, des télécommunications, de l'énergie, de l'hydraulique, de la santé et de l'éducation ;
- d) la mise en place d'un cadre de concertation multisectoriel associant le secteur privé et les autres acteurs de la société civile ;
- e) la réglementation de la concurrence ;
- f) la promotion des services d'appui à l'amélioration de la productivité des entreprises ;
- g) l'adoption de mesures douanières et fiscales particulières en faveur de certains secteurs et / ou zones d'activité jugés prioritaires ;
- h) la mise en place d'un système financier viable.

Le caractère récent de cette loi ne permet pas d'en apprécier les effets. Les textes qui l'ont précédée, notamment la loi n°008/92 du 10 avril 1992, portant code des investissements modifiée par la loi n°7-96 du 6 mars 1996, ce caractérisent par le nombre particulièrement élevé et l'ampleur des exonérations accordées aux investisseurs. Au regard de l'évolution de la formation brute de capital fixe , il est difficile d'imputer par exemple l'augmentation de l'investissement privé non pétrolier au disposition de la loi de 1992 dans la mesure où, d'une part le plus gros de l'investissement demeure le fait du secteur pétrolier (voir tableau 3 ci-dessous) et, d'autre part les investissements privés non pétroliers portent en fait sur les ouvrages en métaux, les machines, les bâtiments et travaux publics en relation avec les investissements pétroliers.

**Tableau 5 : Evolution de la formation brute de capital fixe (en milliards de FCFA)**

	Secteur pétrolier	Secteur privé non pétrolier	Secteur public	Total
<b>1992</b>	109,4	33,5	16,5	159,4
%	68,6%	21,0%	10,4%	100,0%
<b>1993</b>	98,5	24,1	18	140,6
%	70,1%	17,1%	12,8%	100,0%
<b>1994</b>	306,5	105,9	27,2	439,6
%	69,7%	24,1%	6,2%	100,0%
<b>1995</b>	301,6	188	32,2	521,8
%	57,8%	36,0%	6,2%	100,0%
<b>1996</b>	191	69,9	104	364,9
%	52,3%	19,2%	28,5%	100,0%
<b>1997</b>	156,8	116,4	56,1	329,3
%	47,6%	35,3%	17,0%	100,0%
<b>1998</b>	339	167,6	51	537,6
%	63,1%	31,2%	9,5%	100,0%
<b>1999</b>	256,4	176	80	512,3
%	50,0%	34,4%	15,6%	100,0%
<b>2000</b>	242,8	132	159,6	534,4
%	45,4%	24,7%	29,9%	100,0%
<b>2001</b>	299,3	178,2	205,4	682,9
%	43,8%	26,1%	30,1%	100,0%
<b>2002</b>	239,5	185,3	205,7	630,5
%	38,0%	29,4%	32,5%	100,0%

Source : BEAC, Etudes et statistiques, divers numéros.

Malgré l'apparence d'une plus forte incitation à investir, l'octroi d'importantes exonérations ne saurait garantir l'augmentation durable de l'investissement et sa diversification. Encore faut-il que la réglementation soit appliquée sans discrimination et que les gains liés aux exonérations ne soient pas inférieurs aux coûts dus à l'insuffisance d'infrastructures et à l'inefficacité de l'administration. Or, malgré la masse importante d'investissements consacrés aux infrastructures depuis des décennies, celles-ci n'ont cessé de se dégrader. En outre, comme l'analyse de la gouvernance administrative l'a montré, l'administration congolaise se caractérise par l'inefficacité et des coûts de transaction élevés.

### 3.3.5.2 Réglementation et gestion des marchés publics

Les marchés publics sont régis par le décret n°82/239 du 22 avril 1982, qui modifie les dispositions du décret n°59/61 sur les marchés passés pour le compte de l'Etat. La législation fixe quatre grands principes de passation des marchés :

- a) la passation d'un marché public est obligatoire pour toute opération dont le coût total est au moins égal à dix millions de francs (article 2) ;
- b) les spécifications et la consistance des prestations qui font l'objet des marchés doivent être déterminées aussi exactement que possible par les études techniques préalables (article 10 et 19) ;
- c) les marchés publics sont passés après mise en concurrence (article 17) ;
- d) les marchés publics sont normalement passés sur appel d'offres et, exceptionnellement, par adjudication ou de gré à gré dans des cas bien précis (articles 21 et 47).

Ces principes sont malheureusement peu respectés dans la pratique. En l'absence d'audit et d'étude approfondie sur cette question, on peut néanmoins rappeler que l'un des dérapages souvent constatés dans l'exécution du budget d'investissement est le recours fréquent aux marchés de gré à gré alors que les articles 21 et 47 du décret n°82/239 du 22 avril 1982 en font une modalité exceptionnelle de passation des marchés publics. Ensuite, l'application des procédures de passation des marchés publics se heurte à la faiblesse des capacités nationales, notamment en ce qui concerne la réalisation des études techniques. Enfin, la situation actuelle se caractérise par l'existence d'une structure dualiste du système de passation des marchés marquée par l'application de plusieurs textes entraînant des conflits de compétence entre deux organes parallèles : la Direction Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat (DCMCE) et la Délégation des Grands Travaux.

La faible observation des principes de passation des marchés publics et le dualisme du système actuel ont pour effets d'accroître le coût des investissements et des projets et d'engendrer des manques à gagner pour la collectivité.

### *3.3.5.3 Importance de l'activité pétrolière dans l'économie et comportement rentier des agents économiques*

Trois indicateurs permettent de saisir la place du pétrole dans l'économie congolaise : sa part dans le PIB qui est passée de 20% en 1974 à 33% en 1980, 66% en 2000 et 57% en 2002 ; la part des recettes pétrolières dans les recettes publiques qui était passée de 69,5% en 2002 à 71,3 en 2004 ; la part des exportations pétrolières dans les exportations totales qui était passée de 91,5% en 2000 à 89,5% en 2002. Une telle économie, que l'on peut qualifier d'économie pétrolière, présente des caractéristiques fonctionnelles spécifiques.

Premièrement, le fait que l'essentiel des ressources, tirées des exportations pétrolières, a peu de liens avec le reste de l'économie en fait une économie rentière. Dans une telle économie, peu de personnes sont engagées dans la genèse de cette rente, la majorité n'est impliquée que dans sa distribution ou son utilisation.

Deuxièmement, une économie rentière se caractérise par des comportements rentiers défavorables à l'orientation productive et qui se traduisent par une consommation publique et privée atteignant des seuils de diversification comparables et parfois même supérieurs à ceux atteints par les pays déjà développés, tandis que les structures productives restent archaïques, voire s'atrophient<sup>28</sup>. Dans une économie de rente, l'enjeu politique et économique national n'est

---

<sup>28</sup> Sid Ahmed Abdelkader (1987), Du Dutch disease à l'OPEP disease. Quelques considérations théoriques autour de l'industrialisation des pays exportateurs de pétrole, Revue Tiers-monde n°112, octobre - décembre.

pas l'efficacité productive, mais le contrôle de la rente et sa circulation. L'essentiel consiste à se placer dans le circuit de la rente, et non pas à participer à des activités de production efficaces<sup>29</sup>.

Troisièmement, la déconnexion entre l'activité générant la rente et l'effort productif national a pour conséquence de faire jouer à l'Etat le rôle d'intermédiaire principal entre le secteur d'activité en question (le secteur pétrolier dans le cas du Congo) et le reste de l'économie. La notion d'Etat rentier sert à désigner ce cas particulier où l'Etat est l'agent central de captation et de distribution de la rente. Cette caractéristique a de fortes implications sur la nature et le degré d'intervention de l'Etat dans l'économie, ainsi que sur le comportement des autres agents économiques, notamment les entrepreneurs qui se limitent aux activités spéculatives, à rendements rapides et fortement subventionnées et qui excellent dans la fuite des capitaux et l'évasion fiscale.

En République du Congo, comme dans la plupart des économies rentières, l'Etat a du mal à jouer son rôle d'intermédiation, condition de la diversification de la base productive. En effet, malgré l'affirmation de la nécessité de développer le secteur hors pétrole par les autorités depuis le premier choc pétrolier, soit depuis plus de trente ans, la part de l'activité pétrolière sur l'économie congolaise s'est au contraire accrue. Le problème réside dans la détermination des niveaux de l'investissement nécessaire à cette diversification et dans son allocation entre divers secteurs et projets productifs, comme l'a révélé l'examen des différents plans de développement appliqués au Congo. (voir paragraphe 3.3.1).

Compte tenu de l'« aisance financière », notamment en période de boom, les critères de sélection des projets en termes économiques deviennent moins rigoureux en raison des pressions politiques qui s'exercent sur l'Etat et des problèmes institutionnels en termes d'évaluation des projets. Ainsi, a-t-on vu pendant l'exécution du plan quinquennal 82-86, des unités industrielles entières importées en pièces détachées en vue de fabriquer du jus d'ananas par exemple être abandonnées en l'état ou être montées sans jamais pouvoir fonctionner.

La conséquence en est une augmentation des dépenses publiques sans commune mesure avec l'intérêt économique des projets considérés : entre 1980 et 2002, l'investissement public a augmenté au rythme annuel moyen de 23,3% et la consommation publique au rythme de 10% tandis que le taux de croissance du PIB réel n'a été que de 3,5%.

Quant aux entrepreneurs rentiers, leur comportement consiste, soit à s'accrocher désespérément aux marchés publics, soit à investir prioritairement dans les activités traditionnelles de service. En effet, sur les 24290 entreprises créées entre 1980 et 2001, 78,9% l'ont été dans le commerce et la réparation de véhicules automobiles et d'articles domestiques, 6% dans l'immobilier et la location et services aux entreprises, 3,2% dans la construction, 3,1% dans les transports, auxiliaires de transports et communications, 2,3% dans les activités de fabrication, 2,3% dans les hôtels et restaurants, 1,2% dans les activités à caractère collectif ou personnel, 1% dans l'agriculture, la sylviculture, la pêche, la pisciculture et l'aquaculture<sup>30</sup>.

### **3.3.6 Une intégration régionale lente et timide**

La République du Congo est membre de deux organisations d'intégration régionale en Afrique Centrale, à savoir la CEMAC née en 1994 des cendres de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) qui comprend en outre le Cameroun, la République centrafricaine, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad, et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), plus ancienne, qui regroupe, en plus des six pays de la CEMAC, l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Rwanda et Sao Tomé et Príncipe.

---

<sup>29</sup> Chatellus, M., cité par Destremau B (2000), Formes et mutations des économies rentières au Moyen-orient, Revue Tiers-monde n°163, juillet - septembre, p. 490.

<sup>30</sup> Centre national de la statistique et des études économiques (CNSEE).

Au sein de la CEMAC, l'intégration monétaire est censée se réaliser à travers l'application des règles définies par la convention de coopération monétaire entre les Etats membres de la zone d'émission de la BEAC, la convention régissant l'UMAC et les statuts de la BEAC.

Au-delà de la coopération monétaire, les institutions de la zone franc devraient, dans l'esprit de ceux qui les ont créées, fournir un cadre propice à l'intégration économique régionale. Or, sur le plan commercial par exemple, malgré les tentatives de coopération effectuées dans le cadre de l'UDEAC puis de la CEMAC, peu de progrès ont été réalisés et les résultats sont restés très en deçà des attentes. En effet, la part du commerce intra-régional au sein de la CEMAC n'a été que de 4% du commerce extérieur des pays membres en 1960 et en 1980, 8% en 1987 et 12% en 2003<sup>31</sup>. Les exportations du Congo vers la CEMAC ne représentent que 3% du commerce intra-régional, essentiellement à destination du Gabon et ses importations 43,6% essentiellement des produits agroalimentaires en provenance du Cameroun. Plus généralement, dans le cas de la CEEAC, les échanges commerciaux intracommunautaires sont insignifiants et affichent une tendance à la baisse.

Deux facteurs expliquent la faiblesse des échanges intracommunautaires, qu'il s'agisse de la CEMAC ou de la CEEAC : le premier tient à l'insuffisance des efforts réalisés par les différents pays membres pour lever les obstacles aux échanges intracommunautaires, notamment sur le plan des infrastructures de transport ; le second tient au primat que ces pays accordent, du fait de leur spécialisation primaire, aux échanges extracommunautaires, en particulier avec l'Europe, dont surtout leur ancien colonisateur.

Une option stratégique retenue lors de la création de la CEMAC en vue du renforcement de l'intégration économique des pays membres est l'harmonisation des politiques budgétaires nationales par les contraintes de la surveillance multilatérale. Sur la base de critères spécifiques, celle-ci vise à établir et à renforcer la cohérence entre les variables de la politique monétaire et celles de la politique budgétaire (policy mix), afin de créer un environnement macroéconomique sain, favorable à une croissance économique durable et créatrice d'emplois. D'après les textes fondateurs, le non respect de ces critères (masse salariale  $\leq$  recettes totales, solde primaire budgétaire  $> 0$ , taux de couverture extérieure de la monnaie  $\leq 20\%$ , variation nette des arriérés  $\leq 0$ ) entraîne des sanctions dont le degré de sévérité est fonction de la gravité de la situation.

Depuis l'instauration du système de surveillance multilatérale en 1994, les pays de la CEMAC ont diversement respecté les critères précités. La Guinée équatoriale, le Cameroun et le Gabon ont enregistré des évolutions favorables en réalisant 4 indicateurs en décembre 2001 contre, respectivement aucun et un seul en 1998. Durant la même période, le Congo a satisfait à un puis à deux critères, le Tchad à un seul critère, alors que la République centrafricaine suivait une évolution inverse, passant de trois critères en 2001 à deux critères.

**Tableau 6 : Indicateurs de politique économique dans les pays de la CEMAC de 1999 à 2000 (millions de Fcfa).**

Critères	Cameroun	Congo	Gabon	Guinée équatoriale	Tchad	RCA
Taux de couverture $\leq 20$	34,3 %	56,6 %	69,8 %	93,5 %	73,00 %	104,2 %
Solde primaire budgétaire $> 0$	389,7 R	118,0 R	191,4 R	44,7 R	1,5 R	-2,5 NR
Variation nette	-82,7	328,1	-82,9	3,5	-4,4	-3,0

<sup>31</sup> CEA (2004), Les économies de l'Afrique centrale, Maisonneuve et Larose, Paris.

des arriérés ≤0	R	NR	R	NR	R	R
Masse salariale ≤ recettes	733,3<1093,1 R	376,8<415,4 R	675,2<789,7 R	45,6<85,3 R	79,6<82,9 R	54,8<59,7 R

**Source :** CEA (2004), Les économies d'Afrique centrale, p. 75.

**Note :** R= Respecté et NR = Non Respecté

Malgré ces résultats mitigés, les pays les moins performants n'ont jamais été soumis à la procédure de sanctions pour non respect des critères de la surveillance multilatérale.

Au regard de ces performances, on mesure le fossé qu'il y a entre l'intégration économique africaine, surtout en Afrique Centrale, et l'intégration européenne, alors que les deux processus ont démarré en 1958, même si les contextes politique et économique ont été très différents. La faiblesse de l'intégration au sein de la CEEAC et de la CEMAC traduit, malgré les déclarations habituelles des gouvernants, un manque manifeste de volonté d'exploiter les opportunités liées au marché régional, de rompre avec la spécialisation primaire et de diversifier les économies concernées dans le cadre d'une protection sélective et collective.

Les analyses effectuées dans cette section permettent de retenir huit caractéristiques majeures de la gouvernance macroéconomique en République du Congo :

- le non respect, au moment de l'allocation des ressources, des priorités retenues en matière de développement ;
- le faible engagement du gouvernement et la capacité limitée de l'Etat à appliquer les réformes ;
- le manque d'orthodoxie dans la gestion des finances publiques marqué par de nombreux dérapages ;
- l'absence d'une politique conséquente de mobilisation des ressources longues, l'essentiel de l'investissement étant le fait, soit du secteur pétrolier, soit de l'Etat à partir des recettes pétrolières ;
- l'absence, malgré l'existence d'un code et d'une charte des investissements, d'un environnement macroéconomique propice aux affaires ;
- le non respect des principes de passation des marchés publics ;
- la prédominance des comportements rentiers, tant au niveau de l'Etat qui est l'agent central de captation et de distribution de la rente, qu'à celui des entreprises qui limitent souvent l'essentiel de leurs activités aux marchés publics et aux services ;
- une volonté insuffisante de promouvoir l'intégration régionale au sein de la CEMAC et de la CEEAC, comme peut le montrer la comparaison avec l'UMEOA ou la CEDEAO.

Ces caractéristiques, qui expliquent la faiblesse des performances macroéconomiques de la République du Congo depuis l'accession à l'indépendance, se manifestent et se répercutent également au plan microéconomique, comme va le révéler l'analyse de la gouvernance des entreprises.

### 3.4 GOUVERNANCE DES ENTREPRISES

Sont successivement abordés dans cette section : l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les entreprises en République du Congo, les principaux indicateurs de la gouvernance de ces entreprises et les caractéristiques des différents types d'entreprises (publiques, privées et du secteur informel).

### **3.4.1 Environnement institutionnel**

L'environnement socio-économique et institutionnel dans lequel se meuvent les entreprises (tant publiques que privées) au Congo est, d'une part, la conséquence de l'orientation politique choisie dès les lendemains de l'indépendance dans sa dimension stratégique du développement, et d'autre part, le reflet des réalités culturelles du pays dans le domaine de l'entrepreneuriat.

#### *3.4.1.1 Mécanismes institutionnels ayant régi le secteur économique d'Etat*

Le secteur économique d'Etat, composé dès les années 1960 par les entreprises d'Etat et des sociétés d'économie mixte, a été successivement organisé suivant un cadre institutionnel qui trouvait ses fondements dans une idéologie qui conférait à l'Etat un rôle prépondérant dans le développement économique. Le centralisme qui caractérisait la politique de l'Etat dictait de facto le mode de gestion sous lequel a évolué le secteur économique d'Etat. La décennie 1970, au cours de laquelle l'activité des entreprises du secteur public a été la plus intense, avec notamment l'existence de plus de 70 entreprises faisant partie du portefeuille de l'Etat, est une période cruciale pour le système de gouvernance des entreprises d'Etat car l'essentiel des textes régissant le système de management et d'organisation du secteur public remonte à cette période. En particulier, il s'agit :

- des ordonnances n°7-72 du 1er février 1972 et n°25-73 du 10 juillet 1973 portant statut général des entreprises d'Etat;
- de l'ordonnance n°12-73 du 18 mai 1973 portant institution de la trilogie déterminante (principe des trois CO) qui recommandait les trois principes de gestion des entreprises publiques, la codétermination, la codécision, la coresponsabilité dans les entreprises d'Etat, les entreprises mixtes et les services publics. Ce système de gestion, doit-on le rappeler, était une émanation des assises de la Confédération Syndicale Congolaise (CSC), le syndicat unique de l'époque d'avant la Conférence Nationale Souveraine de 1992;
- de la création du Centre National de Gestion (CENAGES) en 1978 à la suite du projet d'assistance aux entreprises d'Etat appuyé par le PNUD et le BIT et initié dès 1971;
- de l'institution par la loi n°13-81 du 14 mars 1981 de la charte des entreprises d'Etat, complétée par la loi n°54-83 du 6 juillet 1983 qui instituait les entreprises pilotes et les entreprise regroupées.

L'ensemble de ce dispositif a constitué le cœur des mécanismes institutionnels du système de gouvernance des entreprises publiques qui a prévalu au Congo, et dont les limites se sont manifestées par la faillite et la fermeture de la quasi-totalité des entreprises publiques. Il ouvrait la voie à de nouvelles orientations au début des années 1990 avec notamment les privatisations (loi n°21-94 du 10 août 1994) et les modes de gestion nouvelle pour les entreprises qui sont encore en activité (le cas du Chemin de Fer Congo Océan) et celles qui ont été récemment créées (le cas de la Société Nationale des Pétroles du Congo), dont la gestion opaque est souvent décriée par les institutions financières internationales.

#### 3.4.1.2 *Cadre institutionnel régissant le secteur privé*

Le cadre institutionnel du secteur privé sous l'aspect juridique de sa prise en charge par l'Etat remonte à l'ordonnance loi n°33/72 du 29 août 1972 portant création d'un fonds de garantie devant faciliter l'accès des PME/PMI au crédit bancaire. Cette loi fut suivie par la création en 1979 de l'Office de développement industriel (ODI) dont l'objectif était de promouvoir l'assistance technique dans l'ingénierie de la création des PME/PMI. Ce dispositif institutionnel, complété par la loi cadre n°019 du 31 juillet 1986 censée donner les orientations sur la politique de développement des PME, a ensuite été renforcé par la création des structures d'appui qui sont :

- l'Agence de développement des PME (ADPME) et le Fonds de garantie et de soutien (FGS) créés par la loi n°019/86 du 31 juillet 1986, chargés respectivement d'assister les PME et leurs promoteurs en matière d'encadrement et de financement;
- le Centre congolais du commerce extérieur (CCCE), créé par décret n°073/027 du 4 juillet 1973 dont l'objectif était de promouvoir le commerce extérieur, la recherche de débouchés afin de faciliter les exportations, en remplissant auprès des exportateurs une mission de documentation, d'information et d'assistance technique ;
- le Centre de formalités des entreprises (CFE) créé par décret n°94-568 du 10 octobre 1994 puis modifié par le décret n°95-183 du 18 octobre 1995, et dont les missions consistent pour l'essentiel à susciter et favoriser la création d'entreprises au Congo en les faisant souscrire en un seul guichet, sur un seul document.

Il faut noter aussi que la promotion des PME n'est pas l'apanage des seules structures publiques. Il existe aussi une structure à caractère privé et qui œuvre dans l'encadrement et le financement des PME (le Forum des Jeunes Entreprises du Congo, FJEC, créé en 1991).

Il ressort de cette liste que l'environnement institutionnel dans lequel se meuvent les entreprises privées en République du Congo regorge de suffisamment de structures pouvant aider à l'essor des entreprises. Depuis la décennie 1980, on peut noter la mise en place de nouveaux dispositifs et de nouveaux moyens aux fins de favoriser la vie des PME et d'améliorer la contribution du secteur privé au développement économique et social. La loi n°019/86 du 31 juillet 1986 formalise les nouvelles intentions des pouvoirs publics dans le renforcement du secteur privé, dans l'encadrement et l'aménagement des environnements administratifs, juridique, fiscal et financier plus incitatif.

Ce qui sera analysé dans les points suivants c'est l'efficacité d'un tel dispositif en tant que constituants institutionnels de la bonne gouvernance des entreprises. Somme toute, il convient de relever que l'ensemble du dispositif précédemment décrit, relevant de l'Etat est devenu caduc, le gouvernement ayant entrepris de le réviser avec notamment l'élaboration d'une stratégie de développement des PMI/PME.

#### **3.4.2 Indicateurs de gouvernance des entreprises au Congo**

A la lumière des enseignements que livre le survol des différentes approches de la gouvernance des entreprises, l'on peut dresser une série d'indicateurs traduisant les traits caractéristiques de la gouvernance des entreprises en République du Congo. Ces indicateurs ont trait tant aux aspects institutionnels et comportementaux, qu'à ceux liés aux performances des entreprises.

L'analyse des systèmes de gouvernance des entreprises privées et publiques au Congo produira l'argumentaire nécessaire à l'appui des appréciations qui ont été faites de ces indicateurs. La plupart des indicateurs, tels qu'ils sont présentés dans le tableau suivant, reflètent une mauvaise

gouvernance des entreprises car ils sont faibles lorsque la bonne gouvernance voudrait qu'ils soient forts, et inversement.

**Tableau 7 : Indicateurs de gouvernance des entreprises publiques ou privées en République du Congo**

Indicateur	Appréciation		
Capacité à dégager une rente organisationnelle	Fort	Moyen	Faible
Capacité des entreprises à innover	Fort	Moyen	Faible
Niveau de contrôle interne	Fort	Moyen	Faible
Efficacité des mécanismes de sanction	Fort	Moyen	Faible
Efficacité des mécanismes institutionnels incitatifs pour la création et le développement des entreprises	Fort	Moyen	Faible
Qualité managériale des dirigeants	Fort	Moyen	Faible
Force disciplinaire des marchés	Fort	Moyen	Faible
Probabilité de faillite	<b>Fort</b>	Moyen	Faible
Pouvoir de négociation des syndicats	Fort	Moyen	Faible
Efficacité de la réglementation en matière de pollution et de préservation de l'environnement	Fort	Moyen	Faible

**Source :** élaboré à partir de l'analyse des performances des entreprises et du cadre institutionnel.

### **3.4.3 Gouvernance des entreprises publiques**

Les entreprises publiques ont jusqu'à un passé récent joué un rôle important dans l'économie congolaise. Elles ont en particulier joué, à côté de la fonction publique, un rôle de premier plan dans la création d'emplois. La mauvaise gouvernance qui les a caractérisées peut être cernée à travers les points suivants.

#### *3.4.3.1 Des performances médiocres*

Partant du principe que l'objectif d'une entreprise (publique ou privée) est de créer de la richesse, c'est-à-dire de la valeur comme cela a été souligné dans les différentes approches de la gouvernance des entreprises relevant du paradigme de l'efficacité, il est légitime d'avancer, compte tenu des mauvaises performances qui ont caractérisé l'ensemble des entreprises d'Etat au Congo, que le secteur économique d'Etat a fait l'objet d'une mauvaise gouvernance. Les diverses évaluations qui ont été faites de ces entreprises, et notamment le constat établi lors de la conférence sur les entreprises d'Etat de 1980, établissent la preuve formelle d'un tel propos (Cf Ministère du plan, Conférence nationale des entreprises d'Etat, Brazzaville, 1980).

Avant d'analyser le contenu de ce qui a constitué le système de gouvernance des entreprises publiques au Congo, afin de mettre en évidence les principales limites que comporte ce système, il paraît utile de présenter, en prenant appui sur les indicateurs de gouvernance, la situation d'inefficacité qui a caractérisé le système productif d'Etat, par l'observation des résultats financiers de ses unités de production censés représenter la valeur créée par ces entreprises.

**Tableau 8 : Situation bilancielle des entreprises publiques en 1985**

	Entreprises ayant enregistré un résultat net négatif	Entreprises ayant enregistré un résultat net nul	Total des entreprises n'ayant pas créé de la valeur	Total des entreprises publiques
Nombre d'entreprises	44	16	60	70

Source : Ministère du plan et de l'économie, contrôle d'exécution du plan quinquennal (1982-1986) dans le secteur économique d'Etat, Brazzaville

Au regard des données de ce tableau, il apparaît sans ambiguïté que la non rentabilité, c'est-à-dire le gaspillage des ressources, peut être considérée comme le problème majeur des entreprises d'Etat. En effet, sur les 70 entreprises qui faisaient partie du portefeuille de l'Etat au début des années 1980, 60 d'entre elles ont présenté des résultats nets négatifs ou nuls.

Les raisons qui expliquent de tels résultats relèvent notamment de la pratique commune à l'ensemble des entreprises d'Etat : le recrutement massif du personnel, sans lien avec la rentabilité, l'injonction des lobbies politiques et l'absence de l'obligation de résultat. Ce qui amène à relever trois facteurs explicatifs des dysfonctionnements des entreprises d'Etat.

### 3.4.3.2 Facteurs d'inefficience

#### 3.4.3.2.1 Facteurs liés à l'organisation

L'organisation des entreprises publiques est restée minée par l'absence d'objectifs clairs pouvant être inscrits dans le cadre d'une vision stratégique à long terme dans les domaines de l'approvisionnement et de l'adaptation de la production à la demande. Ainsi, les investissements qui ont été réalisés dans ce contexte ont souvent abouti à un lourd endettement. A titre d'exemple, en 1997, l'endettement des entreprises publiques a atteint un niveau de 190 milliards de FCFA alors même que plus de la moitié de ces entreprises avaient cessé toute activité. Le bilan négatif fait par la conférence des entreprises de 1982 est suffisamment éloquent pour s'en convaincre.

#### 3.4.3.2.2 Facteurs liés à la gestion des ressources de l'entreprise

Le manque de maîtrise des charges est l'une des tendances lourdes de la gestion des entreprises publiques. En effet, en référence à ce qui a été souligné plus haut, un contraste apparaît dans la gestion des entreprises d'Etat entre l'objectif de création de la richesse pour une entreprise et la gestion quotidienne de ces entreprises. Ce propos est illustré par l'exemple que présentent les données du tableau suivant.

**Tableau 9 : Ratio frais du personnel / chiffre d'affaire dans quatre grandes entreprises d'Etat en 1992**

Entreprise	SNDE	ATC	SNE	ONPT
Ratio	61,99%	61,97%	51,22%	50,99%

Source : Comité national de privatisation, perspectives de la privatisation, 2002

Le niveau élevé de ces ratios montre le degré d'absorption tout aussi élevé du chiffre d'affaires par les frais de personnel, un facteur qui gêne toute perspective de croissance surtout lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques dont l'activité a une vocation de service public. En effet, le ratio

optimal en la matière oscille entre 20 et 25%. Au-delà de 30%, ce ratio traduit un niveau d'absorption non régulière des ressources de l'entreprise par les seuls frais du personnel.

### 3.4.3.2.3 Facteurs liés au contrôle et à la sanction

La gestion patrimoniale et l'opacité dont font souvent l'objet les entreprises publiques au Congo est la résultante de l'absence des mécanismes de contrôle et de sanction applicables dans ces entreprises. La non fonctionnalité des instances de surveillance telles que le conseil d'administration constitue un facteur qui favorise la dilapidation des ressources de ces entreprises par leurs dirigeants. A titre d'exemple, il paraît scandaleux qu'une entreprise comme la Société Nationale de Distribution d'Eau (SNDE) ait tenu son dernier Conseil d'administration le 9 novembre 1989, donc il y'a seize ans.

L'absence de rentabilité et la faillite générale n'ont pas concerné que les entreprises publiques de la sphère réelle de l'économie congolaise, le secteur financier qui regroupe les banques commerciales, les banques de développement et les assurances, resté longtemps du domaine exclusif de l'Etat, a connu le même sort. Ce qui a expliqué la faillite de tout le réseau bancaire avec les fermetures successives de la Banque nationale de développement du Congo (BNDC), de la Banque commerciale du Congo (BCC) et les difficultés de trésorerie qui ont conduit à la privatisation, d'abord de l'Union congolaise des banques (UCB), puis de la Banque internationale du Congo (BIDC).

Les mesures de restructuration mises en œuvre dans les années 1990 ont certes permis d'améliorer les performances des deux dernières banques mais de façon peu soutenable comme cela apparaît dans le tableau 10 suivant, compte tenu du fait que la culture managériale fossilisée dans le capital humain représentant les principaux détenteurs de pouvoir dans ces structures n'avait guère changé. C'est ainsi qu'on peut observer quelques tendances des banques au cours de cette période.

**Tableau 10 : Indicateurs des banques congolaises (en millions de FCFA)**

Indicateurs	1993	1994	1995
Chiffre d'affaires	2209	3481,5	336,5
Résultat avant impôt	313	-3751,5	190
Investissements réalisés	114,5	131,5	65

Source : Direction de la réglementation économique, Enquête sur l'évolution du secteur privé, 1996

La privatisation de la totalité des banques n'a pas encore produit les résultats escomptés car le rapport 2004 de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale établit que sur les quatre banques privées présentes au Congo, seules deux présentent une situation financière qualifiée de bonne (BGFI et Crédit Lyonnais Congo), la Congolaise de banque présentant une situation fragile tandis que la COFIPA est classée comme présentant une situation critique.

Ainsi, une analyse des mécanismes institutionnels qui ont prévalu dans la gestion des entreprises du secteur public permet de relever les faiblesses qui ont caractérisé son système de gouvernance. Les principaux points saillants qui peuvent être relevés se résument à travers les points suivants:

- Ces entreprises avaient été créées sans un réel calcul économique qui aurait pourtant permis d'évaluer la rentabilité du projet, et donc de l'investissement;

- l'absence et/ou la faiblesse des structures de contrôle dans ces entreprises a été un terreau favorable au développement de nombreux problèmes d'agence évoqués à l'époque en terme d'absence d'engagement des dirigeants d'entreprises d'Etat pour la cause publique (cf. Conférence des entreprises d'Etat de 1980);
- les pesanteurs qu'ont constituées les procédures administratives et la tutelle ministérielle (le système de gestion dit des trois CO) ont souvent généré des conflits de compétence entre ministères de tutelle, cadres dirigeants et syndicat, au détriment des intérêts et objectifs de l'entreprise ;
- la forte implication du pouvoir politique dans la désignation des dirigeants a souvent fait porter à la tête de ces entreprises des dirigeants dont la compétence est douteuse, contrastant avec la déclaration du parti unique (PCT) de décembre 1975, « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut »;
- le pouvoir monopolistique qui était généralement conféré aux entreprises d'Etat notamment dans les domaines du transport, de l'énergie, de la commercialisation des produits agricoles et des produits pétroliers, des assurances etc. avait annihilé tous les effets disciplinaires souvent imputables aux mécanismes régulateurs du marché qui sont des facteurs importants d'efficacité.

Aucun indicateur de bonne gouvernance, tels qu'ils ont été dressés précédemment, ne coïncide avec le système de gouvernance qui a prévalu dans les entreprises publiques. Ce qui amène à incriminer la gouvernance de ces entreprises dans leurs faillites.

#### **3.4.4 Gouvernance des entreprises privées**

L'expansion du secteur privé en République du Congo a été dans une certaine mesure freinée par l'idéologie qui fondait la politique économique de l'Etat. Celle-ci, d'une part décourageait l'initiative privée en réglementant certaines activités économiques, accordant de fait le monopole aux entreprises publiques, et d'autre part, accordait peu d'intérêt à la mise en place des structures d'appui et de mesures incitatives au secteur privé, notamment pour les PME/PMI.

La politique de promotion du secteur privé, dont les intentions avaient pourtant été formalisées dans la loi n°019/86 du 31 juillet 1986, a produit des résultats qui sont loin des objectifs qui étaient fixés.

Ainsi, la démographie des entreprises du secteur privé congolais se caractérise, comme on peut le lire dans le tableau 14, par une nette dominance des entreprises individuelles, traduisant une culture entrepreneuriale assez particulière dans laquelle la constitution d'entreprises sociétaires semble une exception.

Une telle configuration a des implications majeures sur le système de gouvernance des entreprises. En effet, si 86,2% des entreprises du secteur formel au Congo sont des entreprises individuelles, l'analyse de la gouvernance de telles entreprises non managériales est plus aisée et s'oriente un peu plus vers les implications de l'environnement institutionnel sur le développement des entreprises. La raison fondamentale est que d'une manière générale, pour les petites entreprises et en particulier les entreprises individuelles qui ne comptent souvent que sur leurs ressources propres, les questions de gestion paraissent plus simples que pour les entreprises de type managérial.

**Tableau 11 : Répartition des entreprises créées entre 1980 et 2001, immatriculées au CNSEE, selon la forme juridique**

Forme juridique des entreprises	Nombre d'entreprises	Pourcentage
Entreprises individuelles congolaises	18527	76,27
Entreprises individuelles étrangères	4223	9,93
Sociétés à responsabilité limitée	1128	4,64
Société en participation	19	0,07
Autres sociétés de personnes	22	0,09
Sociétés anonymes	241	0,98
Sociétés civiles	22	0,09
Offices	2	0,008
Entreprises d'Etat	6	0,024
Entreprises d'Economie mixte	14	0,057
Succursales d'une société étrangère	25	0,10
Coopératives	32	0,13
Autres formes juridiques	29	0,11
TOTAL	24290	100

**Source :** Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE), Brazzaville, 2002

On pourrait prétendre qu'au-delà des causes de défaillance des petites entreprises liées aux structures comportementales de certains propriétaires dont la logique d'accumulation ne cadre souvent pas avec la rationalité capitaliste, ce sont les facteurs institutionnels qui sont considérés comme des freins à la croissance des petites et moyennes entreprises. Cet argument est étayé par l'idée selon laquelle les dirigeants des petites entreprises qui ont des possibilités de se développer sont moins disposés à mobiliser des ressources internes ou moins à même de le faire lorsqu'ils sont confrontés à un Etat arbitraire ou prédateur (l'informalisation croissante de l'économie congolaise et l'impossible croissance des petites entreprises répondraient ainsi à la nécessité pour ces entreprises d'échapper à l'impôt ou au harcèlement de l'Etat). Cette situation semble caractériser la gouvernance des petites entreprises congolaises car comme le souligne J. Tsika dans son étude portant sur les contraintes qui pèsent sur la pratique professionnelle des entrepreneurs au Congo, « sous l'effet des prétentions totalisantes et des moyens mis à leur service d'un Etat omniprésent dans tous les aspects de la vie sociale (...), les chefs d'entreprises sont progressivement devenus des otages ». Ce qui a pour conséquence de brider les initiatives privées et d'empêcher l'éclosion et la prospérité d'une culture entrepreneuriale dans le pays. Le secteur informel serait ainsi la réponse au rôle négatif joué par l'Etat dans l'environnement des entreprises.

La survie de telles organisations ne saurait s'inscrire dans la durée tant l'environnement institutionnel et économique n'offre pas à ces entreprises l'opportunité de développer des systèmes de gouvernance capables de leur garantir une croissance durable. Par ailleurs, l'enquête menée dans le cadre de la même étude de J. Tsika (1990) révèle que la plupart des entrepreneurs congolais ayant fait l'objet de l'enquête se caractérisent par la méconnaissance tant des techniques modernes de gestion que des procédures rationnelles qui permettent à un dirigeant d'entreprise d'introduire et d'améliorer la rigueur et l'efficacité au quotidien.

Concernant le segment du secteur privé composé par les entreprises de type sociétaire, il faut noter qu'il est en grande partie le fait, d'une part des Investissements Directs Etrangers (en particulier dans le secteur pétrolier et de l'exploitation forestière), et d'autre part, des sociétés

d'expatriés, dont la gestion ou plus généralement la gouvernance, semble de façon générale suivre la culture du pays d'origine de la maison mère ou des propriétaires de l'entreprise.

Dans cette catégorie d'entreprises, on peut toutefois grossir le trait qui symbolise l'émergence et la réussite d'entrepreneurs congolais dont le système de gouvernance et la forme juridique de l'entreprise sont calqués sur ceux des sociétés occidentales<sup>32</sup> et sont considérées par ces auteurs comme les cinq réussites singulières.

Au total, en dehors du Centre de Formalité des Entreprises (CFE), dont la vocation est de faciliter les formalités d'enregistrement de création d'entreprises, les mécanismes institutionnels qui régissent le secteur privé sont loin de constituer un cadre incitatif pouvant favoriser le développement des entreprises. A ce titre, ils ne répondent pas aux critères de bonne gouvernance dès lors qu'ils n'existent souvent que sur le papier et ne remplissent pas les rôles pour lesquels ils ont été mis en place.

### **3.4.5 Rôle et gouvernance du secteur informel**

Le secteur informel occupe de plus en plus de place dans le pays, tant du point de vue de l'emploi que de sa contribution à la formation du produit intérieur brut. Il répond à des mécanismes de gouvernance spécifiques, dictés d'une part par la faiblesse du capital à la base de la création des unités de production, et d'autre part par l'absence de mécanismes institutionnels l'organisant et le régulant. De ce fait, il tend le plus souvent vers une logique de survie en lieu et place de l'impératif de création de la valeur, c'est-à-dire d'une rente organisationnelle.

En effet, au plan institutionnel, les politiques de promotion des entreprises initiées notamment dans le cadre de l'exécution du Plan Quinquennal (1982-1986) se sont caractérisées par l'absence d'une prise en compte explicite du secteur informel. C'est ainsi qu'en terme de gouvernance, les unités de production du secteur informel n'ont pas encore enregistré des changements qualitatifs, leur système de gouvernance s'apparentant, du point de vue de leur organisation et de leur mode d'accumulation, à la gestion familiale.

L'étude du BIT (1994) menée dans la localité de Brazzaville sur le fonctionnement du secteur informel révèle que dans ce secteur, les chefs d'entreprises sont généralement les propriétaires des équipements et participent directement à la production. Le salariat étant limité dans ce secteur, l'essentiel des entreprises ont la forme individuelle, ce qui laisse croire, à la lumière des différentes approches de la gouvernance des entreprises précédemment présentées, que leur mode de gouvernance spécifique serait loin d'inspirer de réels espoirs pour la promotion du développement humain durable.

---

<sup>32</sup> Banque Mondiale, 2002

## **Chapitre 4 : CONSEQUENCES DE LA MAUVAISE GOUVERNANCE SUR L'EMPLOI, LA JEUNESSE, LES FEMMES, LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE, LA COHESION SOCIALE ET LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE**

L'instabilité politique, les guerres civiles, le non respect des lois et règlements ainsi que de l'obligation de rendre des comptes en matière de développement, le manque d'orthodoxie dans la gestion des finances publiques, l'inefficacité du système financier, les comportements induits par la rente pétrolière, l'inefficience des entreprises publiques, le faible dynamisme des entreprises privées et la lenteur du processus d'intégration régionale ont affecté la vie des congolais sous plusieurs aspects.

Les effets de cette mauvaise gouvernance seront examinés dans les lignes qui suivent sur quatre plans à savoir l'emploi et la jeunesse, le développement communautaire, la cohésion sociale et le Développement Humain Durable.

### **4.1 CONSEQUENCES SUR L'EMPLOI ET LA JEUNESSE**

#### **4.1.1 Marché du travail et création limitée d'emplois**

Le marché du travail en République du Congo a connu des évolutions contrastées dont les répercussions sur l'emploi, notamment ces dernières années, se sont manifestées par la réduction des opportunités d'emploi. Deux grandes tendances caractérisent l'évolution du marché du travail et de l'emploi.

La première, qui va des années 1970 jusqu'à la première moitié de la décennie 1980, est marquée notamment par un taux d'accroissement moyen du PIB de l'ordre de 6,2% et d'un déficit des finances publiques qu'on pourrait qualifier de modéré, de l'ordre de -2.7%. Sur le marché du travail, le fait majeur qui marque cette période est ce qu'on a abusivement qualifié de plein emploi du fait d'une part des recrutements automatiques des jeunes diplômés à la fonction publique et, d'autre part, du nombre croissant des opportunités d'emploi qu'ouvrait la politique de nationalisation des entreprises et la création d'un nombre important d'entreprises publiques et d'économie mixte.

La deuxième tendance est celle qui prend corps à partir de 1985. Elle est caractérisée par la rupture des grands équilibres macroéconomiques, le fort ralentissement de la croissance économique et l'endettement devenu insupportable, consécutivement à la chute des cours du pétrole et du dollar conjuguée aux politiques économiques souvent malavisées. Cette tendance se caractérise sur le marché du travail par le gel des recrutements à la fonction publique et l'arrêt d'activité de la majorité d'entreprises publiques qui constituaient le maillon fort du système productif congolais.

Les effets négatifs de l'ensemble de ces problèmes se sont manifestés sur le marché du travail par l'ampleur et la montée du chômage et du sous-emploi.

La situation actuelle de l'emploi qui se caractérise par le nombre croissant d'actifs au chômage, traduit les capacités limitées du marché du travail à offrir des emplois en nombre suffisant.

Dans ce premier point seront présentées successivement une analyse de la démographie de l'emploi au Congo, aux fins de dresser un profil de l'emploi, puis celle des facteurs explicatifs du rétrécissement du marché du travail et du chômage des jeunes.

#### **4.1.1.1 Démographie de l'emploi et indicateurs clés du marché du travail en République du Congo**

Traditionnellement, les trois principales variables qui permettent de donner une illustration de la démographie de l'emploi sont la population active, l'emploi et le chômage. Dans le contexte congolais, la population active est composée de l'ensemble de personnes dont l'âge et les conditions physiques sont compatibles avec l'exercice d'un travail (il s'agit de personnes dont l'âge est compris entre 18 ans et 55 ans qui est l'âge limite réglementaire pour exercer un emploi). La présence des enfants dans le monde du travail est un paramètre dont il faut tenir compte, même s'il manque d'études à ce sujet. Si dans son acception générale l'emploi est la situation d'un individu exerçant un travail rémunéré, cette définition présente une certaine ambiguïté dans le contexte congolais dans la mesure où certains actifs exerçant pourtant une activité rémunérée dans le secteur non formel déclarent ne pas avoir un emploi tant qu'ils ne sont pas embauchés dans une structure plus formelle. Ce qui rend, dans le même contexte, moins évidente la définition du chômage<sup>33</sup>.

A l'échelle nationale, le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) est la principale source d'information à laquelle on recourt<sup>34</sup>. Il faut noter qu'au Congo le dernier RGPH validé officiellement date de 1984. Ainsi, faute par ailleurs d'enquête d'envergure nationale de type 1 2 3, les données qui sont prises en compte dans le cadre de ce rapport sont celles des RGPH de 1974 et 1984 dont les estimations donnent le tableau suivant élaboré par le Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE).

**Tableau 12 : Une illustration de la démographie de l'emploi au Congo de 1985 à 1994**

Année	Population totale	Population active	Population occupée	Chômeurs	Taux de chômage
1985	1 940 000	1 096 000	1 088 160	8 000	0,7
1986	2 000 000	1 134 197	1 117 697	16 500	1,5
1987	2 070 000	1 173 553	1 149 553	24 000	2
1988	2 130 000	1 214 274	1 187 274	28 000	2,3
1989	2 200 000	1 256 410	1 126 410	130 000	10,3
1990	2 280 000	1 305 050	1 137 050	168 000	12,9
1991	2 350 000	1 357 360	1 141 360	216 000	15,9
1992	2 430 000	1 412 328	1 132 328	280 000	19,8
1993	2 510 000	1 470 172	1 107 203	362 969	24,7
1994	2 580 000	1 521 931	1 051 531	480 400	30,9

Source : Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE), Le Congo en quelques chiffres, Brazzaville, 1996

<sup>33</sup> Pour le BIT, est chômeur tout individu sans emploi ; apte à travailler, et à la recherche d'un emploi.

<sup>34</sup> Même si la périodicité peut en limiter l'intérêt, pour des phénomènes aussi sensibles à la conjoncture que le chômage.

A la lecture du Tableau 12, il ressort que le marché du travail au Congo est caractérisé, d'année en année, par une forte disproportionnalité entre l'augmentation de la population active et les emplois productifs disponibles, ce qui se traduit par un taux de chômage élevé, atteignant jusqu'à 30,9% en 1994. La situation actuelle est probablement plus grave mais aucune étude ne permet d'indiquer un chiffre reflétant le niveau effectif du chômage au Congo. En tenant compte du secteur informel et de l'appréhension que se font les actifs par rapport à l'emploi, ce propos pourrait être nuancé car certains actifs se déclarant au chômage ne le sont pas si l'on adopte la définition du chômage que propose le Bureau International du travail (BIT). En effet, pour le BIT, est au chômage une personne active, sans activité, à la recherche d'un emploi et qui n'en trouve pas.

Pour l'année 1994 où le taux de chômage est estimé à 30,9%, il est possible de construire les indicateurs du chômage des jeunes.

**Tableau 13 : Indicateurs du chômage des jeunes en 1994**

	(1) Taux de chômage des jeunes	(2) Proportion des jeunes dans le chômage	(3) Proportion des chômeurs jeunes dans la population jeune
Valeur de l'indicateur (en %)	43,2	78,32	20,85

Source : Calculs effectués à partir des données du Centre français du commerce extérieur (*Un marché : le Congo*, Paris, 1996)

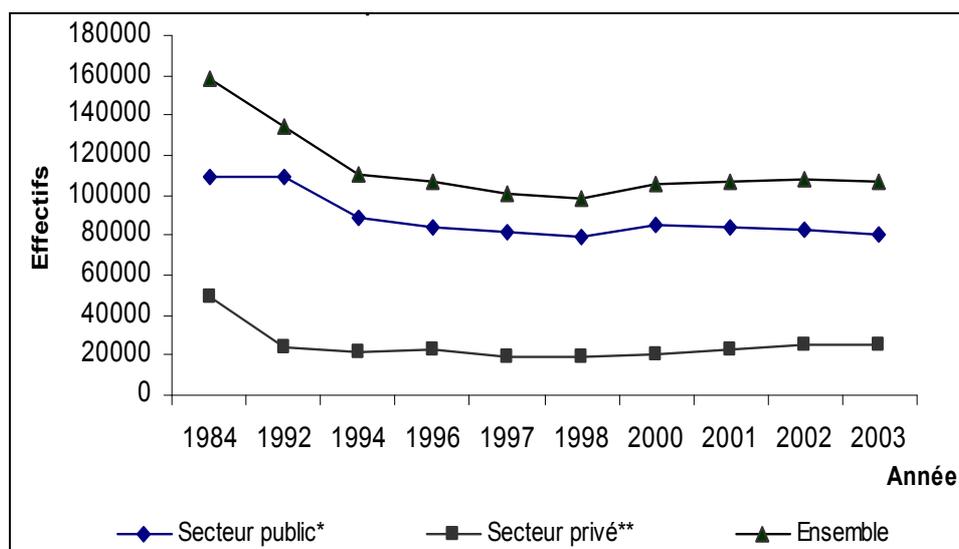
Le taux de chômage des jeunes se calcule en faisant le rapport entre le nombre de jeunes au chômage et le nombre de jeunes économiquement actifs et à la recherche d'un emploi.

La proportion des jeunes au chômage s'obtient par le rapport entre le nombre de jeunes au chômage et le nombre total des personnes au chômage. Enfin la proportion des chômeurs jeunes dans la population jeune se calcule en faisant le rapport entre le nombre de jeunes au chômage et la population jeune.

Le principal enseignement qui se dégage de l'analyse de ces indicateurs est que les jeunes constituent la couche de la population la plus concernée par le chômage car comme le laisse apparaître l'indicateur (2), 78,32% des chômeurs en 1994 sont jeunes.

Les données qui présentent une vue d'ensemble de l'évolution temporelle du volume de l'emploi salarié dans le secteur moderne de l'économie congolaise livrent des informations pertinentes qui appuient les analyses précédentes.

**Graphique 2 : Evolution de l'emploi salarié du secteur moderne de 1984 à 2003**



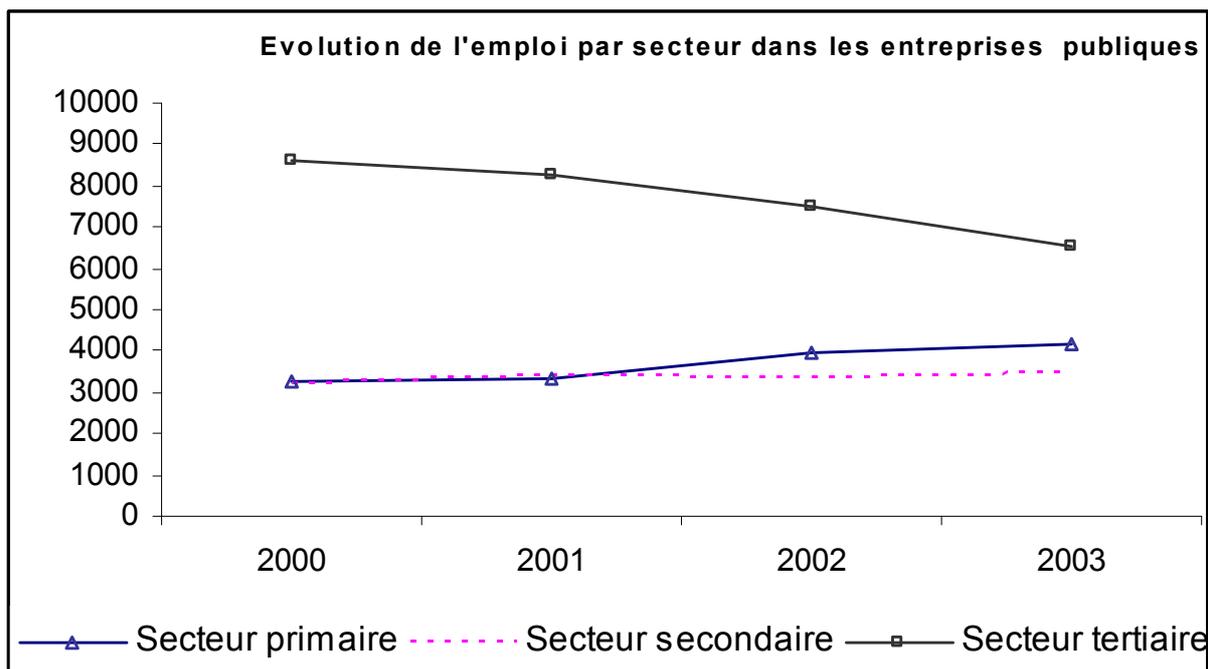
**Sources :** Graphique monté à partir des données du CNSEE (Rapport Social du Congo, 1996 et Cadre Macroéconomique 1999, 2000), de la Direction Générale de l'Economie (document de travail, Brazzaville, 2004).

**Notes :** \* y compris les effectifs de la fonction publique ; \*\* Abstraction faite des effectifs des entreprises financières

Le graphique 2 fait apparaître un repli continu du volume de l'emploi. Entre 1984 et 1992, donc en l'espace de huit (8) ans, 23700 emplois ont été perdus et de 1992 à 1998, le volume de l'emploi a régressé en moyenne de 4,1% par an. A partir de 2000, une légère amélioration est enregistrée mais sans pour autant être significative si l'on prend en compte le taux annuel d'accroissement de la population qui avoisine les 3%. Un autre trait caractéristique de l'emploi qui se dégage des données de ce tableau concerne la participation à environ 80% du secteur public dans le volume total de l'emploi, la grande partie de l'emploi dans le secteur privé étant informelle, donc non enregistrée dans les enquêtes conjoncturelles.

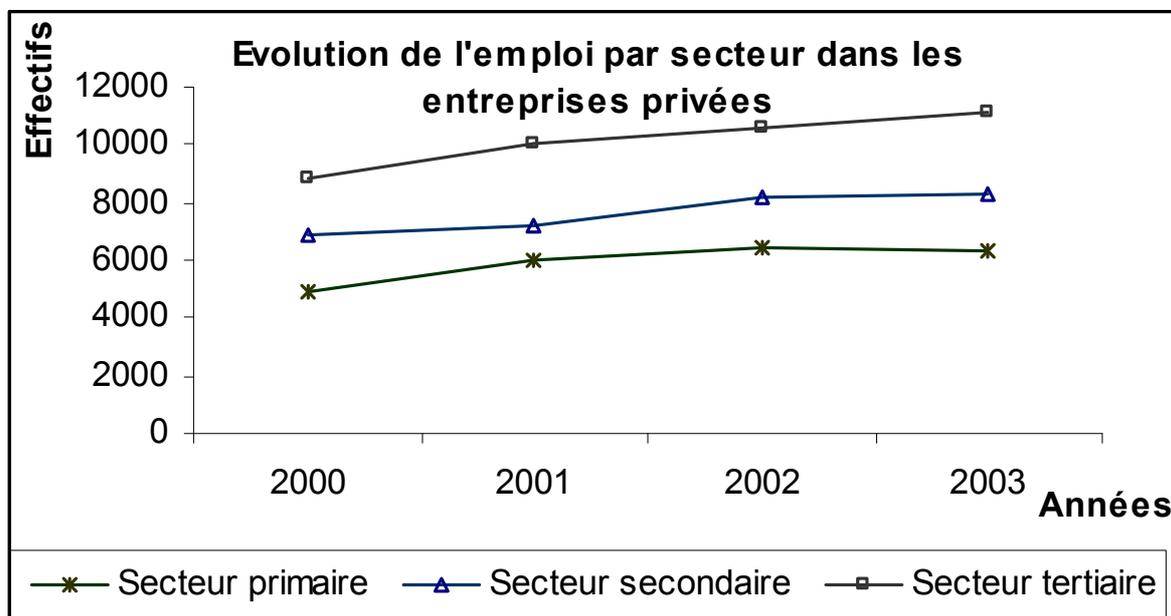
La répartition de ces emplois par secteur permet de suivre l'évolution de l'indicateur emploi par secteur. Pour la période récente (2000-2003), l'évolution de cet indicateur se présente de la manière suivante.

**Graphique 3 : Evolution de l'emploi dans les entreprises publiques par secteur d'activité de 2000 à 2003**



Source : Direction Générale de l'Economie (document de travail, Brazzaville, 2004)

**Graphique 4 : Evolution de l'emploi dans les entreprises privées par secteur de 2000 à 2003**



Source : Direction Générale de l'Economie (document de travail, Brazzaville, 2004)

L'analyse de l'évolution de cet indicateur appelle deux remarques. La première est le poids de plus en plus important du secteur tertiaire dans le volume de l'emploi, ce qui traduit les opportunités d'emploi que présente ce secteur. La deuxième concerne le poids croissant des entreprises du secteur privé quel que soit le secteur considéré, traduisant les changements structurels qui

s'opèrent au sein du système productif congolais depuis l'échec de l'étatisation à outrance de l'économie.

Par ailleurs, la répartition de l'emploi entre hommes et femmes permet de saisir aussi bien le rôle de la femme dans le développement que ses possibilités d'insertion sociale. Compte tenu des limitations qu'impose la disponibilité des données, une analyse pertinente peut tout de même y être menée à partir des effectifs de la fonction publique qui a la plus grosse part de l'emploi du secteur moderne.

**Tableau 14 : Répartition des effectifs de la fonction publique selon le genre en 1994**

	Hommes	Femmes	Total
<b>Effectifs</b>	36 849	19 134	55 983
<b>%</b>	65,9	34,1	100

**Source :** Ministère de la fonction publique, des réformes administratives et de la promotion de la femme (document de cadrage des travaux préparatoires des journées nationales de réflexion sur l'administration publique, Brazzaville 1999)

Ce tableau fait apparaître une participation des femmes à l'emploi salarié dans des proportions plus faibles que celles des hommes. Etant donné que les femmes sont plus nombreuses que les hommes, à en croire les résultats des recensements de 1974 et 1984, les données du tableau 17 laissent penser que les femmes sont plus nombreuses dans les activités du secteur informel, notamment agricoles et les activités ménagères. Les raisons plausibles de cette situation seraient à rechercher d'une part dans les spécificités sociologiques du continent africain et, d'autre part dans les disparités qui existent entre les hommes et les femmes en matière d'éducation et de formation qui sont des facteurs discriminants pour l'accès à l'emploi salarié. L'enquête sur la participation de la femme au développement (2002) réalisée par la Direction Générale de la promotion de la Femme corrobore d'ailleurs ce dernier point comme le montrent les données du tableau suivant.

**Tableau 15 : Répartition de 2786 femmes selon le statut dans l'emploi et le niveau d'instruction**

	Femmes salariées		Femmes indépendantes		Ménagères	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Sans instruction	5	0,4	85	9,1	80	11,4
Primaire	26	2,3	136	14,5	130	18,6
Collège	326	28,4	466	49,7	313	44,7
Lycée	529	46,1	187	19,9	147	21,0
Supérieur	262	22,8	64	6,8	30	4,3
<b>Total</b>	<b>1148</b>	<b>100</b>	<b>938</b>	<b>100</b>	<b>700</b>	<b>100</b>

**Source :** Direction Générale de la promotion de la femme, Enquête sur la participation de la femme congolaise au développement, Brazzaville 2002

Etant donnée la dualité qui caractérise les économies des pays en développement du fait de la coexistence des secteurs moderne et informel, une analyse plus affinée de la situation de l'emploi requiert la prise en compte du secteur informel qui, compte tenu de la crise qui prévaut dans le secteur structuré, apparaît comme une alternative pour les demandeurs d'emploi. Dans son étude de 1955, G. Balandier stigmatisait déjà le fait que 20% de la population active de Brazzaville s'employaient aux activités informelles. Aussi, pour avoir une idée de la place du secteur informel

en matière de création d'emploi au Congo et pour avoir une idée du profil de l'emploi dans ce secteur, il est utile d'analyser le taux d'informalité de l'emploi.

**Tableau 16 : Evolution du taux d'informalité de l'emploi de 1985 à 1994**

	1985	1992	1994
Actifs occupés dans le secteur moderne (en %)	14,43	11,87	10,53
Actifs occupés dans le secteur informel (en %)	85,57	88,13	89,47
Total	100	100	100

Sources : CNSEE, Rapport Social du Congo (1996) et cadre Macroéconomique (1999, 2000)

La lecture du Tableau 16 fait ressortir un fait majeur caractéristique de l'économie congolaise et de la situation de l'emploi. En effet, le taux d'informalité élevé, dépassant les 80% témoigne du poids important et croissant du secteur informel dans l'économie et dans la création d'emplois. Toutefois, quoi que contribuant substantiellement à la création d'emplois, le secteur informel au Congo, comme le révèle l'étude du BIT de 1994, n'a pas de réelles capacités de multiplier les emplois. En effet, l'essentiel des activités du secteur informel sont menées dans le cadre des micro-entreprises individuelles au capital souvent modeste et donc loin de constituer la base d'un développement capitaliste. Ce qui laisse penser que les emplois qui y sont créés (notamment les emplois salariés) sont des emplois précaires, donc relevant d'une dynamique de survie.

De tout ce qui précède, il ressort que le système productif en République du Congo a une capacité très limitée à créer des emplois. Ce qui explique non seulement la montée du chômage mais aussi la baisse du volume de l'emploi et les difficultés d'insertion sociale notamment pour les jeunes.

Avant d'analyser les problèmes de la jeunesse liés à ces difficultés, il paraît nécessaire d'analyser au préalable les facteurs qui expliquent les capacités limitées du système productif congolais à créer des emplois en nombre suffisant.

#### **4.1.1.2 Déterminants historiques de l'évolution du volume et de la structure de l'emploi au Congo**

La situation actuelle du marché du travail et de l'emploi n'est pas le seul fait de la crise structurelle que connaît le Congo depuis les années 1980 et des conflits armés de la décennie 1990. Des facteurs historiques expliquent également la faiblesse du système productif congolais en matière de création d'emplois.

En effet, l'accession à la souveraineté nationale en 1960 a été suivie par la volonté clairement affichée des responsables politiques d'assurer concomitamment l'indépendance politique et l'indépendance économique du pays. Le « Plan Intérimaire de Développement Economique et Social du pays » de 1964 s'inscrivait dans cette logique car la ligne directrice de ce plan se résumait en ces termes : « vers l'indépendance économique »<sup>35</sup>.

Le rôle économique de l'Etat devait dès lors s'affirmer à travers l'importance du secteur public (fonction publique, administration, entreprises publiques congolaises ou inter-Etats, etc.) dans l'économie congolaise. C'est ainsi que dès 1967 se succèdent une série de textes relatifs à la nationalisation d'un grand nombre d'entreprises, notamment dans le secteur de l'énergie, de la

<sup>35</sup> Commissariat général du plan : Plan intérimaire de développement économique et social (1964-1968), p. 4.

distribution d'eau et du transport. Ce qui donna naissance en l'occurrence à la société Nationale d'Electricité (SNE) par la loi 06/67 du 15 juin 1967, suite à la nationalisation des entreprises UNELCO et la Société Equatoriale d'Energie; la Société Nationale de Distribution d'Eau (SNDE) suite à la nationalisation de la Compagnie africaine de service public (CASP) en 1967; l'Agence Transcongolaise de Communication (ATC) créée en 1969 suite à la nationalisation de l'Agence Transéquatoriale de Communication (ATEC), etc.

Cette série de nationalisations sera accompagnée parallèlement de la création au fil des ans d'un nombre important d'entreprises publiques et para-publiques qui feront de l'Etat le principal pourvoyeur d'emplois. A titre d'exemple, entre 1960 et 1977 la fonction publique a recruté des agents à un rythme vertigineux comme le montre le tableau suivant.

**Tableau 17 : Tableau 20 : Evolution des effectifs de la fonction publique entre 1960 et 1977**

Années	1960	1963	1973	1977
Effectifs	3715	6983	25446	35000
Taux de variation (%)	-	87,9	264,3	37,57

Source : Programme d'action gouvernemental 1978-1979, Brazzaville, 1980

L'orientation retenue dans les politiques de développement impulsées par la «Révolution congolaise» dès 1963 sera soumise à de nombreuses contraintes et conduira à une impasse. En particulier trois phénomènes constituent le nœud du problème en matière d'emploi :

- dans les entreprises créées par l'Etat, les effectifs se révèlent presque toujours supérieurs à ceux nécessaires à la bonne marche de l'entreprise ;
- dans les entreprises nationalisées, on assiste à des recrutements ne correspondant pas toujours à des besoins nouveaux de main d'œuvre ;
- l'essor de la scolarisation et les pressions sociales qu'il engendre vont conduire l'Etat à prendre le relais du secteur privé par des créations d'emplois sans commune mesure avec les possibilités réelles de l'économie.

Les deux premiers phénomènes relèvent essentiellement de la mauvaise gouvernance des entreprises publiques telle que l'a montré l'analyse sur la gouvernance des entreprises.

Les données sur l'évolution de l'emploi par secteur dans les entreprises du secteur public mettent en évidence trois faits majeurs. D'abord, la fragilité d'un système productif qui dépend fondamentalement des finances publiques et donc exposé à toute rupture des équilibres macroéconomiques et à tout changement de régime politique. Ensuite l'étroitesse d'un secteur privé incapable de prendre le relais et d'assurer la dynamique des processus productifs. En effet, le secteur privé issu de la colonisation concerne essentiellement les activités commerciales, faisant ainsi reposer l'accumulation et la reproduction sur le seul commerce. La concentration du secteur privé dans les villes et surtout dans les activités commerciales va se traduire sur le marché du travail par une offre inélastique d'emploi. Enfin l'explication du fait psychologique dominant chez les congolais qui font de l'emploi dans la fonction publique le principal canal de la réussite sociale et du bien être.

#### **4.1.1.3 Réformes économiques et montée du chômage ouvert**

Compte tenu de la structure du système productif congolais découlant de l'orientation des programmes de développement mis en œuvre jusqu'au moins au milieu de la décennie 80, deux familles de réformes économiques, dont l'impact sur l'emploi a été perceptible, font l'objet de

l'analyse qui est présentée dans ce point. Il s'agit des programmes d'ajustement structurel et de la privatisation.

#### 4.1.1.3.1 Impact des PAS sur la dynamique de l'emploi

La problématique de la viabilité des entreprises publiques qui s'est posée avec les contre performances qui ont caractérisé ces entreprises<sup>36</sup> d'une part, et d'autre part les effectifs pléthoriques de la fonction publique, justifiaient l'application dans le cadre du premier programme d'ajustement structurel en 1985 des actions vigoureuses envers ces deux secteurs. Par le canal des restrictions des dépenses publiques, les PAS ont produit des effets négatifs sur l'emploi à cause :

- du gel des recrutements à la fonction publique ;
- de l'arrêt des subventions de l'Etat aux entreprises publiques.

Par le biais de ces deux mesures, les PAS ont généré un phénomène nouveau : la montée du chômage ouvert touchant indistinctement les primo demandeurs d'emploi et les déflatés de tous les secteurs de la vie économique. Ces effets directs sur l'emploi sont illustrés en chiffres dans le tableau suivant.

**Tableau 18 : Un aperçu des pertes d'emploi du fait de la fermeture des entreprises d'Etat**

Secteur	Secteur agricole	Secteur industriel	Commerce et service
Effectifs	4624	3285	5768

Sources : - CNSEE, Enquête de conjoncture, Brazzaville, août 1984

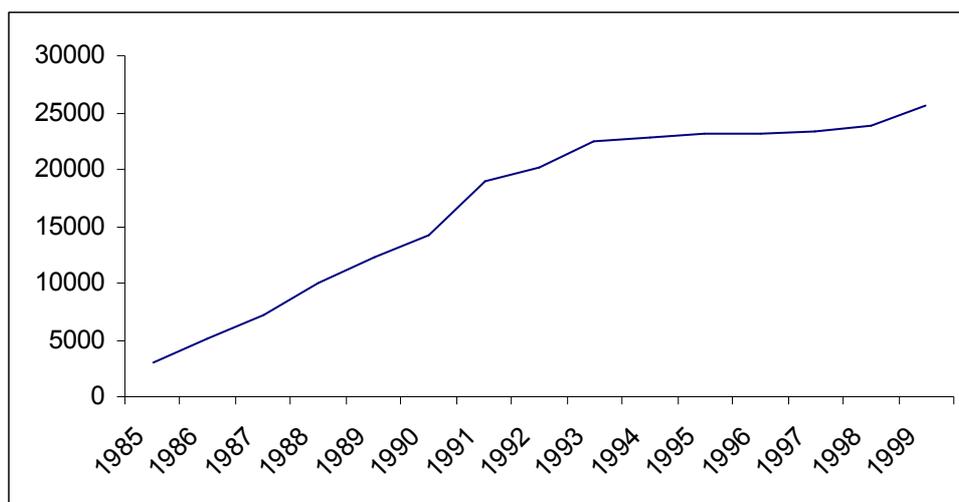
- CIATA, Etude Emploi ressources Humaines, Brazzaville, 1986

- Secrétariat permanent du comité de privatisation, Brazzaville, 2001

Ces pertes d'emploi qui se sont produites au fil des ans ont marqué la fin de l'Etat providence. Les chiffres du tableau 21 qui ne sont pas exhaustifs montrent la contribution de la fermeture des entreprises d'Etat au développement du chômage car non seulement il faut le lire à travers le nombre de pertes d'emplois mais aussi à travers la limitation d'opportunité d'emploi pour les générations futures. Il convient toutefois de préciser qu'étant donnée les déficits chroniques qui caractérisaient l'ensemble des entreprises publiques, l'opportunité de leur fermeture est tout à fait justifiée, partant du principe que la fonction de toute entreprise est de créer de la richesse qui est le seul gage de sa pérennité.

<sup>36</sup> La conférence des entreprises tenue en 1980 présente un bilan catastrophique de la presque totalité des entreprises publiques. La mauvaise organisation et la mauvaise gestion qui se sont traduites par les résultats négatifs dans leur ensemble ont lourdement pesé sur l'économie nationale en général et sur les finances publiques en particulier.

**Graphique 5 : Evolution du cumul des demandes non satisfaites d'intégration à la fonction publique de 1985 à 1999**



**Source :** Ministère de la fonction publique et des réformes économiques (Direction de la prévision et de la maîtrise des effectifs des agents de la fonction publique)

La croissance ininterrompue du cumul des demandes d'intégration non satisfaites à la fonction publique traduit aussi les réelles difficultés d'accéder à un emploi lorsque l'on sait que d'une part la quasi-totalité des entreprises d'Etat se sont trouvées fermées, et que d'autre part l'étroitesse du secteur privé limite la capacité de celui-ci à prendre le relais pour créer des emplois.

*4.1.1.3.2 Privatisation et emploi*

Le programme de privatisation qui fait partie des réformes économiques entreprises par l'Etat congolais, depuis la ratification de la loi cadre du 10 août 1994, comporte un volet social dont on ne saurait faire abstraction lorsque l'on traite des problèmes de l'emploi. En effet les politiques de privatisation des entreprises publiques partent de l'idée néo-libérale que le marché représente la meilleure incitation à l'efficacité économique. C'est dans cette optique que l'Etat congolais a mis en place un programme de privatisation tenant à la volonté de ne plus continuer l'exploitation des activités non rentables. Du point de vue de l'objectif visé, eu égard à la mauvaise gouvernance des entreprises publiques, la privatisation est apparue comme une alternative.

Toutefois le coût des privatisations des entreprises publiques s'exprime en terme de chômage. Bien que ce programme de privatisation n'ait pas réellement pris corps au Congo, puisqu'il n'a concerné jusque là qu'un nombre limité d'entreprises, il n'empêche qu'il soit évoqué dans ce rapport les indications que ce programme dégage en terme de pertes d'emploi.

**Tableau 19 : Les perspectives de perte d'emploi dans les entreprises à privatiser**

Entreprises	Effectif initial	Effectif jugé normal	Sur-effectif
Total	11 402	7 212	4 190

**Source :** Comité de privatisation (Privatisation : bilan de l'exécution et perspectives, Brazzaville, 2000)

Il ressort du tableau 19 qu'en perspective, la privatisation des entreprises d'Etat susmentionnées mettra 4190 personnes au chômage. Ce qui permet d'avancer sans ambiguïté que la privatisation,

en tant que réforme économique, contribue de façon significative au développement du chômage au Congo.

#### **4.1.1.4 Effets des conflits armés sur les entreprises et l'emploi**

Les conflits armés qui se sont successivement produits en République du Congo ont constitué un facteur d'aggravation du chômage. En effet, la situation de l'emploi, qui n'était déjà pas brillante, a empiré avec la destruction d'une bonne partie du tissu économique (de façon directe dans les zones qui ont été le théâtre des combats et de façon indirecte pour d'autres du fait de la rupture des moyens de communication et d'approvisionnement), le retrait des investisseurs et la détérioration des capacités institutionnelles.

Au niveau des entreprises, l'activité en fut gravement gênée comme le révèlent les informations suivantes fournies par le plus important des syndicats du patronat (UNI-CONGO) et l'enquête réalisée par l'Union pour l'Etude et la recherche sur la Population et le Développement (UERPOD) en 2001.

Les dégâts causés par la guerre ont lourdement affecté l'activité économique car ils ont touché des filières de production entières en affectant soit le cœur de la filière, soit les activités connexes.

Ainsi au niveau de l'emploi, la baisse d'activités pour certaines entreprises et l'arrêt total d'activités pour d'autres se sont traduits à Brazzaville par 1256 pertes d'emplois en 1998 et 229 en 1999, selon la Direction régionale du travail, et à Pointe-noire par 621 interruptions d'emplois pour chômage technique et 124 suppressions d'emploi, selon le Rapport annuel d'activité de la Direction régionale du travail de l'année 2000.

**Tableau 20 : Etat partiel des sinistres enregistrés par certaines entreprises du fait de la guerre**

Dénomination de l'entreprise	Estimation des dégâts (en millions de FCFA)
Boplac	1012,8
Société SAR	713
Librairie Raoul	403
Laborex	1140
BAB	1586
SOCECA	3700
SOCEMA	2376
SAPRO	1580
Congo Accessoires	175
SCORE	4300
BRASCO	6500
SDV	3872
Faaki Congo	421
NGACAC	105
Electra	99
Alu Congo	122
<b>Total</b>	<b>27.684,8</b>

Sources : UNI-Congo et Enquête UERPOD, Juillet-Août 2001

Le lien étroit entre les chiffres présentés dans le tableau 20 et l'emploi, notamment pour les jeunes, réside en ce que les pertes subies par la plupart des entreprises implantées dans les zones

de combat ont sérieusement compromis leurs perspectives de croissance et de développement ainsi que celles des réseaux locaux de production, par ricochet les occasions d'emploi pour la jeunesse.

Les effets conjugués de la crise économique et sociopolitique sont perceptibles à travers les problèmes actuels de la jeunesse congolaise.

#### **4.1.2 Problèmes de la jeunesse dans le contexte congolais de crise économique et sociopolitique**

Le contexte de crise économique et de crises politiques devenues structurelles depuis plusieurs décennies au Congo a engendré, notamment pour la jeunesse, un certain nombre de problèmes.

##### ***4.1.2.1 L'exode rural et les jeunes***

La bipolarisation qui caractérise les pays de l'Afrique tropicale montre généralement de fortes disparités entre des zones urbaines et rurales, faisant des centres urbains les lieux les plus attractifs. Au Congo, la paupérisation croissante des populations rurales<sup>37</sup> a amplifié l'afflux massif des migrants ruraux, notamment jeunes vers les villes. Le corollaire de ces flux migratoires étant bien évidemment les problèmes de l'emploi auxquels les jeunes sont particulièrement confrontés.

Pour cerner au mieux les enjeux du phénomène de l'exode rural par rapport à la jeunesse d'une part, et par rapport à la gouvernance d'autre part, il est nécessaire d'analyser les facteurs qui concourent au mouvement massif des jeunes vers les villes. Il s'agit principalement de deux facteurs :

- l'organisation administrative qui fait dépendre les populations rurales des infrastructures administratives, politiques et sociales logées dans les centres urbains ;
- l'organisation économique (qui confine les ruraux dans une économie traditionnelle fondée sur des activités agricoles souvent manuelles et pénibles et à faible rendement) et l'absence d'infrastructures de communication pouvant favoriser l'écoulement de la production, n'offrant aucune possibilité d'épanouissement aux travailleurs ruraux qui nourrissent ainsi l'illusion du mieux vivre en ville.

Ainsi un afflux disproportionné de migrants ruraux par rapport aux possibilités limitées d'emploi accentue le chômage et le sous-emploi urbain des jeunes.

##### ***4.1.2.2 Problèmes de la jeunesse dans la période post-conflit***

Si d'une manière générale, les questions de l'insertion et de la promotion de la jeunesse sont orientées vers l'atténuation des conséquences économiques et sociales du chômage des jeunes, dans le contexte post-conflit, ces questions prennent une dimension beaucoup plus large. En effet, le concept d'insertion qui prend ici en compte les problèmes générés par la guerre pose d'autres types de problématiques recouvrant à la fois la réinsertion économique et psychosociale et la reconversion. Ainsi une frange importante de la population jeune devenue ex-combattante après les conflits armés récurrents fait l'objet d'un programme de désarmement et de

---

<sup>37</sup> PNUD-CERAPE, 2002

démobilisation. En août 2004, les statistiques officielles sur le nombre de jeunes effectivement pris en charge dans ce programme dans six départements se présentent comme suit.

**Tableau 21 : Nombre de jeunes pris en charge par le haut Commissariat à la Réinsertion des Ex-combattants**

Bouenza	Brazzaville-Pool	Lekoumou	Niari	Plateaux	Total
6.777	8.619	3.476	3.790	4.283	26.945

**Source :** Haut Commissariat à la Réinsertion des Ex-combattants : Note de synthèse sur l'état actuel et les perspectives du projet d'urgence de démobilisation et de réinsertion, Brazzaville, août 2004

Le rapport bilan du Haut Commissariat à la réinsertion des ex-combattants n'est d'ailleurs pas rassurant car il souligne d'une part que le désarmement n'a pas connu de réalisation et d'autre part que la réinsertion économique ne s'est effectivement faite que pour 9.000 ex-combattants. De même, 365 ex-combattants seulement ont achevé une formation technique et professionnelle, 7441 ex-combattants ont bénéficié d'une prise en charge médico-sociale, soit 27,6% du total des ex-combattants identifiés et validés. Ces quelques chiffres montrent la gravité de la situation de la jeunesse dans cette période post-conflit.

#### 4.1.2.3 *Le phénomène des enfants de la rue*

Le phénomène des enfants de la rue est un phénomène relativement récent en République du Congo mais qui s'est amplifié depuis quelques années. Les statistiques disponibles sur le phénomène, quoi que non exhaustives, montrent que ce phénomène est un problème préoccupant pour la société entière.

**Tableau 22 : Répartition des enfants de la rue par localité en 2003**

Localité	Brazzaville	Pointe-Noire	Dolisie	Nkayi	Owando	Impfondo	Total
Effectif	1244	690	196	90	167	102	2563
%	48,5	26,9	7,6	3,5	6,5	6,9	100,0

**Source :** Ministère des affaires sociales, de la solidarité, de l'action humanitaire, des mutilés de guerre et de la famille (enquête sur l'enfance vulnérable, Brazzaville, 2003)

Les données de ce tableau, qui ne montrent pas l'ampleur réel de ce phénomène, font ressortir un fait majeur qui est que les centres urbains sont les plus concernés par ce phénomène (notamment Brazzaville et Pointe-Noire).

L'enquête sur les enfants de la rue a révélé que 61,3% d'entre eux sont des orphelins, 91,3% d'entre eux sont déscolarisés. On peut dès lors avancer que le phénomène des enfants de la rue marginalise une couche importante de la jeunesse congolaise qui nécessite à la fois une insertion économique et une insertion psychosociale. Touchant indistinctement les centres urbains et les zones semi-rurales, le phénomène des enfants de la rue est devenu un problème de société aux conséquences lourdes car il prédispose l'enfant, et donc la jeunesse, à une forte vulnérabilité vis-à-vis de l'ensemble des fléaux sociaux. En effet, ces derniers sont exposés à la toxicomanie, à la prostitution et donc aux pandémies telles que le VIH/Sida.

Du point de vue de l'emploi, ce phénomène appelle deux remarques importantes pour la jeunesse. La première se réfère aux travaux précoces qu'exercent ces enfants, les exposant à toutes les formes d'exploitation humaine. La deuxième au contraire concerne le taux élevé de

déscolarisés chez ces enfants, les prédisposant au chômage du fait que le manque de formation a pour conséquence logique la difficulté de s'insérer dans le monde du travail.

## **4.2 CONSEQUENCES SUR LA SITUATION DES FEMMES**

La faible participation des femmes aux instances politiques et administratives, leur faible taux d'activité et les violences dont elles sont victimes surtout pendant les conflits armés ont déjà été soulignés.

En effet, malgré la création, depuis 1992, d'un ministère en charge de la promotion de la femme, l'adoption depuis 1999 d'une politique nationale de promotion de la femme assortie d'un plan d'action adopté par le gouvernement, l'existence, au plan interne de plusieurs textes organisant l'égalité juridique de l'homme et de la femme et la ratification de la plupart des instruments internationaux ayant le même objet, la discrimination à l'égard de la femme persiste aussi bien sur le plan légal que dans la vie quotidienne. Ainsi, le code pénal ne définit pas de manière uniforme l'adultère de l'homme et de la femme : la femme mariée est convaincue de l'adultère pour toutes relations extraconjugales, tandis que l'époux n'est adultérin que s'il entretient dans le domicile conjugal (art. 336 du code pénal). De même, le code général des impôts consacre dans son article 4 l'incapacité fiscale de la femme mariée, celle-ci ne faisant l'objet d'une imposition séparée que lorsqu'elle est bénéficiaire de revenus salariaux et lorsqu'elle est séparée des biens et ne vit pas avec son mari, en instance de séparation de corps ou abandonnée.

Mais, les pratiques discriminatoires sont présentes bien avant l'âge du mariage, notamment au plan scolaire. Ainsi, l'indice de parité était dans le cycle primaire de 92 filles pour 100 garçons en 1990, 84 en 1995 et 93 en 2003 ; dans le cycle secondaire, cet indice, qui était au collège de 80 filles pour 100 garçons en 1990, est passé à 82 en 1997, pour descendre à 71 en 2002, tandis qu'au lycée il s'est situé respectivement à 35 , 33 et 55. Enfin, à l'université, l'indice de parité était pour les mêmes années de 22, 26 et 19.

## **4.3 CONSEQUENCES SUR LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET LA COHESION SOCIALE**

### **4.3.1 Indicateurs de développement communautaire et de cohésion sociale**

La situation de crise généralisée que connaît le Congo depuis les années 1980 s'est manifestée non pas seulement à travers la dégradation des agrégats macroéconomiques, mais aussi au niveau des communautés locales qui ont subi de plein fouet les répercussions de cette crise, étant donné la nature de la gouvernance politique et économique qui ont prévalu jusqu'à un passé récent et les conflits armés qui en ont résulté. Avant de procéder à l'analyse de l'état du développement communautaire au Congo et d'en expliquer les causes, une visualisation de la situation à travers des indicateurs paraît utile.

Le développement communautaire et la cohésion sociale peuvent être évalués, du point de vue de leur niveau effectif atteint, à partir d'un certain nombre d'indicateurs qui sont liés à la fois aux liens sociaux, aux infrastructures, à la pauvreté, à la dynamique du système productif etc. Ainsi, il est possible de construire des indicateurs au cas du Congo, tels qu'ils sont présentés dans le tableau 23.

L'examen des indicateurs permettant d'apprécier le niveau de développement communautaire au Congo tend à montrer que ce dernier n'a pas connu un essor notable. En effet, si quelques indicateurs se sont améliorés au fil du temps, force est de noter que de façon générale la plupart des indicateurs montrent une situation stagnante ou régressive.

Une analyse plus fine de ces indicateurs permet à la fois de justifier leur pertinence, d'éclairer sur les causes et les effets du faible développement communautaire et de la détérioration de la cohésion sociale.

**Tableau 23 : Les indicateurs de développement communautaire et de la cohésion sociale**

Indicateurs	Valeur pour les indicateurs quantifiables	Observation		
		Fort	Moyen	Faible
Taux d'accès à l'énergie électrique	Urbain (50%), Rural (5%)-DSRPI, 2004	Fort	Moyen	Faible
Accessibilité des pistes rurales		Fort	Moyen	Faible
% de routes bitumées	moins de 5% du total (DSRPI, 2004)	Fort	Moyen	Faible
Taux d'accès à l'eau potable	Zone urbaine (73,4%), zone rurale (10%)-RNDH-2002	Fort	Moyen	Faible
Taux de couverture sanitaire	Urbaine (14%)- BAD-OCDE 2003	Fort	Moyen	Faible
Taux d'accès à l'éducation de base	77,9% (PNUD-2004)	Fort	Moyen	Faible
Niveau de décentralisation		Fort	Moyen	Faible
Taux de croissance des PME/PMI	Centres urbains (27,1%) source : CNSEE	Fort	Moyen	Faible
Niveau de chômage	29,9% (RNDH-2002)	Fort	Moyen	Faible
Pauvreté humaine (IPH-1)	31,9% (PNUD-2004)	Fort	Moyen	Faible
Ecart de pauvreté entre zones rurales et zones urbaines	19,9% selon l'étude du CERAPE (2003)	Fort	Moyen	Faible
Mouvement associatif	Plus de 6000 en 2004	Fort	Moyen	Faible
Mouvement mutualiste d'épargne et de crédit	86 mutuelles d'épargne et de crédit en 2004	Fort	Moyen	Faible
Pratique religieuse		Fort	Moyen	Faible

Sources : RNDH (2002), PNUD (2004), DSRPI (2004), BAD-OCDE (2003), CERAPE (2003).

L'interprétation de ces indicateurs, en rapport avec le développement communautaire est développée dans les points qui suivent.

#### **4.3.2 Dégradation du développement communautaire en République du Congo**

Le développement communautaire nécessite, pour qu'il se traduise dans les faits, à travers notamment le bien être des collectivités et la cohésion sociale, qu'un certain nombre de conditions soient remplies. Dans le cas d'espèce il est aisé d'établir un lien entre certains indicateurs pertinents et le faible développement communautaire en République du Congo.

##### **4.3.2.1 Insuffisance et délabrement des infrastructures de base**

L'accès à l'électricité et le taux d'électrification rurale sont des indicateurs fondamentaux pour le développement communautaire car il reflètent d'une part le degré d'utilisation du bois comme ressource énergétique (ce qui peut contribuer à accélérer la déforestation et ses conséquences néfastes sur l'environnement) et, d'autre part ils renseignent sur l'équilibre entre les secteurs urbains et ruraux sur l'accès à cette source d'énergie indispensable pour le développement. Le

taux d'électrification rurale est un enjeu important pour le développement des régions et reflète la capacité de production décentralisée. La qualité de ces deux indicateurs telle que le montre le tableau 26 traduit donc à la fois les pressions communautaires sur l'environnement et leur capacité limitée à l'autonomie et à produire de façon décentralisée.

La faible accessibilité des pistes rurales et la non viabilité des routes départementales et nationales aggravent l'enclavement de nombreuses zones du pays par rapport aux services sociaux de base comme l'éducation, l'eau potable et la santé, sans oublier la faible disponibilité des denrées alimentaires sur les marchés urbains et les produits de première nécessité sur les marchés ruraux.

#### ***4.3.2.2 Faible niveau de décentralisation***

Le centralisme qui a longtemps caractérisé la gestion publique au Congo n'a pas permis que se réalise l'autonomisation des collectivités locales. La décentralisation qui a été l'option privilégiée de gestion territoriale n'a pas encore réellement été mise en oeuvre. La dernière loi en la matière (loi n°3-2003 du 17/01/2003) relative à l'organisation administrative et territoriale n'a pas encore connu une application effective. Ce qui légitime l'argument d'un niveau de décentralisation encore faible, traduisant une faible implication des populations locales dans le processus de développement.

#### ***4.3.2.3 Faible dynamisme des PME et chômage***

Le faible taux de croissance des PME notamment dans les zones rurales et la petite taille de celles-ci, telle que l'a révélé l'analyse de la gouvernance des entreprises, traduit le faible dynamisme communautaire. En effet, le taux de croissance des PME est un indicateur qui reflète l'implication de la communauté locale dans le progrès économique et permet de mesurer l'autonomisation des communautés locales dans un contexte économique. L'absence de sources d'énergie électrique dans l'espace rural d'une part, et le manque d'infrastructures de communication ruine une telle prétention.

Si l'accès à l'emploi, donc au revenu, est un facteur de cohésion sociale et de développement communautaire, l'évolution du taux de chômage au Congo (11,9% en 1970 contre 29,9% en 1999 selon les données de la base de données constituée pour l'élaboration du deuxième Rapport National sur le Développement Humain du Congo) est un facteur négatif pour le développement communautaire au Congo.

#### ***4.3.2.4 Ecart de pauvreté***

Les Rapports Mondiaux sur le Développement Humain publiés entre 2000 et 2004 montrent que la pauvreté humaine n'a pas reculé au Congo car la valeur de l'IPH-1 est passée de 32,2 à 31,9. L'important écart de pauvreté entre les zones urbaines et les zones rurales, comme le révèle l'enquête menée par le CERAPE (2002), avec des incidences de pauvreté de 56,2% pour Nkayi, 61,6% pour Ouesso et 41,7% pour Brazzaville, prouve que les communautés rurales manquent de moyens (institutionnels et financiers) pour arriver à améliorer les conditions de vie de la communauté.

Au regard de la détérioration des conditions de vie des ménages qui se traduit par l'accroissement de la pauvreté humaine, le système de gouvernance en République du Congo n'a pas permis d'assurer le développement communautaire.

### **4.3.3 Détérioration de la cohésion sociale**

#### **4.3.3.1 *Gouvernance politique, crise de la solidarité et renforcement de l'ethnocentrisme***

L'un des fondements de la cohésion sociale est le sentiment d'appartenance à une même communauté, sentiment engendré par le partage des mêmes valeurs. Dans la mesure où les plus fondamentales de ces valeurs sont consignées dans la constitution, les changements fréquents de celle-ci ont plutôt contribué à éroser le sentiment d'appartenance à une communauté nationale. En outre, l'instabilité constitutionnelle et la faible efficacité des institutions ont réduit la légitimité de celles-ci et des détenteurs du pouvoir politique, portant ainsi doublement préjudice à la cohésion sociale.

Les plus graves atteintes à la cohésion sociale sont imputables au recours fréquent à la violence comme modalité d'accès au pouvoir et surtout aux guerres civiles qui ont engendré de nombreux déchirements dans les familles, les villages et les quartiers de villes, ne serait-ce que par les mouvements forcés des populations et les dommages qu'ils ont causés tant sur le plan matériel que sur le plan humain. Mais la violence et la guerre ne font qu'accentuer des tendances à l'effritement de la solidarité déjà fortement installées aussi bien au niveau des groupes sociaux qu'à l'échelon national.

En effet, si au plan micro-social la conception traditionnelle de la famille était avant tout communautaire, reposait sur une organisation lignagère et constituait ainsi une chaîne dont les maillons se soutenaient mutuellement face aux contraintes naturelles, économiques et sociales, cette conception s'est trouvée de plus en plus restreinte au fil des décennies, réduisant la famille à sa conception nucléaire et rétrécissant l'espace de solidarité entre les membres du corps social. Même au sein de la famille nucléaire, on assiste à un effritement de la solidarité qui se manifeste par exemple par la démotivation et la démission de nombreux parents qui, face aux tensions extrêmes, renoncent à l'accomplissement du devoir de garde, de surveillance et d'éducation comme en témoigne le phénomène des enfants de la rue. Dans un contexte de crise politique et de violence, cette tendance ne peut que s'accélérer et pousser plus en avant le processus de fragilisation du tissu familial et communautaire.

Au niveau macro-social, la gouvernance politique a renforcé l'ethnocentrisme, ce dernier terme désignant la tendance à valoriser son groupe social (tribu, zone d'origine, ethnie, etc.). L'expérience de la gouvernance politique en République du Congo pousse plutôt à donner à cette notion une connotation négative. En effet, le comportement des hommes politiques congolais a toujours consisté à privilégier l'ethnie, non pas pour la valoriser et encore moins pour valoriser le pays, mais plutôt comme base politique, comme tremplin pour accéder au pouvoir, pour s'y maintenir ou pour accéder à des postes de responsabilité dans l'administration publique. Dans cette perspective, les politiciens se sont toujours évertués à faire admettre aux populations qu'elles ne pouvaient trouver leur salut que dans la présence au pouvoir d'un membre de leur ethnie.

Dans la pratique, l'ethnocentrisme se traduit par un certain nombre de comportements contraires à la cohésion sociale. Par exemple, lorsqu'un homme politique congolais accède à un poste de responsabilité, son premier réflexe consiste à s'entourer des « siens », que les postes à pourvoir soient politiques, administratifs ou techniques, que les membres de l'ethnie retenus pour ces postes aient les compétences requises ou non, l'essentiel étant la confiance placée en eux du seul fait de leur appartenance à l'ethnie. Cette logique se retrouve dans tous les domaines de la vie économique et sociale : octroi des bourses d'études et de stage, attribution des marchés publics, accès aux soins dans les centres de santé où il vaut mieux, pour un patient, tomber sur un

membre du personnel soignant de la même ethnie que soi et espérer ainsi recevoir des soins adéquats (à moins de lui procurer une motivation pécuniaire).

Cette façon de faire se solde par de nombreuses frustrations, non seulement pour les membres des autres ethnies qui se sentent exclus de la gestion des affaires du pays, mais aussi pour plusieurs membres de l'ethnie concernée, compte tenu de la limitation des postes, et donc de l'impossibilité de satisfaire tous ses membres.

#### ***4.3.3.2 Gouvernance administrative, clientélisme et accès inégalitaire au service public***

Une autre conséquence de la mauvaise gouvernance politique et administrative est le clientélisme. Habituellement, ce terme désigne le fait, pour un homme politique ou un parti, de chercher à élargir sa clientèle par des procédés plus ou moins démagogiques. Au plan administratif, il évoque le comportement d'agents qui privilégient, dans l'exercice de leurs fonctions, certains de leurs collaborateurs à qui ils accordent certaines faveurs en vue de s'assurer leur dévouement et leur fidélité. Il évoque aussi le fait d'accorder un traitement de faveur à certains usagers de l'administration, souvent sur des bases subjectives.

Le clientélisme peut être associé à l'utilisation fréquente, dans l'administration congolaise, du pouvoir discrétionnaire qui lui-même résulte du faible degré d'application des lois et règlements. La discrimination dans la prestation des services administratifs accentue les inégalités d'accès au service public, ainsi que devant les lois et règlements et constitue de ce fait un facteur d'éclatement social.

En République du Congo, la pratique du clientélisme est tellement courante que beaucoup de citoyens la considèrent comme un comportement normal et à la limite naturel.

#### ***4.3.3.3 Gouvernance macroéconomique, écarts de richesses et disparités spatiales***

La mauvaise gouvernance a également été un facteur de régression sociale à travers sa dimension macroéconomique. En effet, comme il a été précisé au chapitre 3, les choix stratégiques opérés depuis l'indépendance et les modes d'allocation des ressources qui ont été pratiqués ont abouti à l'aggravation du chômage et de la pauvreté. L'impossibilité, pour un tiers au moins des congolais d'exercer une activité économique, les prive de l'accès aux facteurs de bien-être en les mettant dans l'incapacité de satisfaire les besoins essentiels. La situation de la plupart de ceux qui ont un emploi est à peine moins dramatique compte tenu de la faiblesse de leurs revenus et d'une certaine obligation familiale ou sociale d'assister les plus démunis.

De ce fait, la mauvaise gouvernance macroéconomique a contribué à creuser les écarts de richesses et a favorisé l'exclusion économique et sociale d'une grande partie de la population congolaise. De plus, sur le plan spatial, plutôt que de corriger les disparités héritées de la colonisation, la réalité sur le terrain, malgré les intentions affichées de « désenclaver l'arrière-pays » et de « reconquérir le territoire national » est plutôt celle de la régression des régions antérieurement favorisées, du fait notamment de la dégradation des infrastructures économiques et sociales et de la fermeture de nombreuses entreprises, sans amélioration substantielle de la situation des autres régions.

#### ***4.3.3.4 Gouvernance des entreprises, rupture du dialogue social et non respect des droits des travailleurs***

Dans toutes les sociétés, la nature du dialogue social dépend du pouvoir de négociation de la société civile, et notamment entre employeurs et travailleurs, du pouvoir des syndicats. Au

Congo, la plupart des corporations ont leur syndicat depuis la libéralisation qui s'était opérée dans ce domaine après la Conférence Nationale Souveraine en 1991.

Les faiblesses organisationnelles de la société civile congolaise en général, conjuguées à la trêve sociale exigée par le Forum National pour la Paix et la Réconciliation Nationale depuis 1997 a, pourrait-on dire, mis en veilleuse l'activité syndicale, conférant de facto une sorte de position de force au patronat. Ainsi se détériorent davantage la cohésion sociale et le respect des droits des travailleurs tel que l'illustrent les derniers licenciements abusifs (sans droits) dont ont été victimes les ex travailleurs de l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT) éclaté en deux entités (La poste et SOTELCO) depuis mai 2003.

Ainsi, en l'absence de politique alternative en faveur d'une meilleure cohésion sociale, les conséquences de la mauvaise gouvernance ne peuvent que ruiner les espoirs d'un développement humain durable.

#### **4.4 CONSEQUENCES SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE**

La gouvernance, telle qu'elle vient d'être analysée dans ses différentes dimensions, a eu de fortes conséquences sur le niveau de vie et les conditions d'existence des populations congolaises. Ces effets peuvent être saisis à travers les manifestations de la pauvreté tant monétaire qu'humaine, les violations des droits civils, politiques et humains, la faible participation des populations et la dégradation de l'environnement.

##### **4.4.1 L'accentuation de la pauvreté monétaire**

Si l'insuffisance de données ne permet pas, à l'heure actuelle, d'établir un profil crédible de la pauvreté au Congo, quelques indicateurs permettent cependant d'illustrer ce phénomène.

Ainsi, le PIB par habitant qui était passé de 894\$ en 1980 à 1063 USD en 1990, est descendu à 949 USD en 2003. En outre, certaines études réalisées tant en milieu urbain qu'en milieu semi – rural, ont tenté de mesurer l'incidence et la profondeur de la pauvreté dans certaines localités. Le rapport publié par la Banque Mondiale en 1997 situait l'incidence de la pauvreté autour de 70% en 1995 contre 36% en 1985. Le profil de pauvreté basé sur les données d'une enquête réalisée en 1990 situait à 74% la proportion de femmes parmi les populations les plus démunies. Ce rapport montrait également que la pauvreté affecte tous les groupes d'âge avec une incidence et une profondeur plus prononcées chez les jeunes de 15 à 25 ans et les personnes âgées.

Une enquête réalisée en 1997 (RPSA/OC) a permis de mesurer les disparités entre zones urbaines et zones rurales en matière de pauvreté monétaire. Selon cette enquête, la proportion des ménages pauvres étaient de 43,9% à Brazzaville, contre 48,5% à Vindza, 51,1% à Mouyondzi et 79,7% à Lékana, ces trois dernières localités étant situées en zone rurale. Ces disparités sont confirmées par l'étude PNUD/CERAPE sur la pauvreté semi rurale, effectuée en 2003 dans les localités de Nkayi et de Ouesso, où la proportion des ménages pauvres était respectivement de 48,5% et 52,5%.

Cette même étude montre que les disparités sont également fortes selon le genre, l'activité principale, la profession ou le niveau d'instruction du chef de ménage. Ainsi, le pourcentage des ménages pauvres dirigés par une femme est de 72,7% à Nkayi et de 79,6% à Ouesso ; la pauvreté

à Nkayi touche surtout les chômeurs (71,4%) alors qu'à Ouesso c'est la totalité des retraités qui vit en dessous du seuil de pauvreté.

#### **4.4.2 L'aggravation de la pauvreté humaine**

La deuxième conséquence la plus importante de la mauvaise gouvernance, qui explique d'ailleurs pour une grande part l'accentuation de la pauvreté monétaire est la montée du chômage, particulièrement du chômage des jeunes. En effet, la succession des crises politiques, économiques et financières, l'application des programmes d'ajustement structurel, notamment la déflation des effectifs et l'arrêt des recrutements dans la fonction publique, la répétition des guerres civiles, l'inefficacité de l'administration et surtout la difficulté à traduire dans les faits la volonté de diversification de la base productive, tous ces facteurs ont eu pour effet d'amplifier le phénomène du chômage. Ainsi, le taux de chômage est-il passé de 13,3% en 1980 à 19,3% en 1990 et 30% en 2002, certaines estimations le situant à plus de 34%, voire à 50% en 2005.

Une autre manifestation de la pauvreté humaine consécutive à la mauvaise gouvernance est la baisse du taux de scolarisation. En effet, le taux brut de scolarisation dans le primaire qui atteignait 121,8% en 1980, n'était plus que de 77,4% en 2002. Quant au taux net, il est passé de 79% en 1990 à 54% en 2003. Par contre une tendance à l'amélioration s'observe en ce qui concerne le taux d'alphabétisation des adultes qui était de 82,8% en 2003 contre 67,1% en 1990.

Sur le plan sanitaire, la situation d'ensemble reste préoccupante malgré la baisse du taux de mortalité des enfants de moins de 5ans et du pourcentage de la population souffrant de malnutrition. Du fait de la dégradation des infrastructures socio- sanitaires, de la vétusté du matériel, de l'insuffisance de personnel qualifié et de sa concentration dans les principales villes du pays, l'offre de services de santé n'a cessé de se détériorer tant quantitativement que qualitativement. Le faible niveau de l'espérance de vie à la naissance est une autre manifestation de cette tendance à la dégradation de la situation sanitaire.

D'une manière générale, les indicateurs de développement humain ne laissent aucun doute quant à l'aggravation de la pauvreté humaine dans la mesure où le Congo est passé depuis 1991 d'un niveau de développement humain moyen avec un IDH oscillant entre 0,501 et 0,512 à un faible développement humain, le l'IDH étant descendu jusqu'à 0,441 en 1999.

**Tableau 24 : Evolution de quelques indicateurs de pauvreté au Congo**

<b>Indicateurs</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
PIB/Habitant (\$)	894	1063		949
Taux de chômage	13,3	19,3	30	
Taux brut de scolarisation dans le primaire	121,8	90,6	77,4	
Taux net de scolarisation dans le primaire		79		54
Taux d'alphabétisation des adultes		67,1		82,8
Population souffrant de malnutrition (%)		54	37	
Taux de mortalité des enfants de moins de 5ans (pour 1000 naissances vivantes)		110	108	108
Taux de mortalité maternelle (pour 100.000 naissances vivantes)		890	1110	
Espérance de vie à la naissance	49,1	52,1	48,3	52
IDH	0,499	0,526	0,494	0,476

Sources : PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, plusieurs années.

#### **4.4.3 Le non respect des droits civils et politiques et les violations des droits humains**

Depuis la fin du régime de parti unique, des progrès importants ont été enregistrés dans le domaine des droits civils et politiques. Ainsi en est-il de la liberté d'expression qui se concrétise par la prolifération d'organes de presse et la diminution du nombre d'arrestations pour délit d'opinion. Ainsi en est-il également de la liberté de croyance qui est marquée par la multiplication d'associations ou de groupes religieux. Il en est de même de la liberté d'associations concrétisée par le nombre croissant d'organisations de la société civile et des partis politiques.

Cependant, ces progrès sont moins nets en ce qui concerne l'organisation d'élections libres comme en témoignent les restrictions de candidatures et les contestations des résultats des élections. Au-delà des droits civils et politiques, la situation est demeurée relativement plus difficile sur le plan des droits humains.

La République du Congo a ratifié la presque totalité des principales conventions internationales relatives aux droits humains. Malgré cela, le pays a traversé des périodes de violence durant lesquelles les droits humains n'ont pas toujours été respectés. Ainsi en est-il des guerres civiles survenues entre 1993 et 1999 pendant lesquelles les violations des droits humains ont été les plus flagrantes avec des exécutions sommaires, des viols, des pillages et des déplacements de populations. C'est en somme de la négation de la personne humaine qu'il s'agit, puisqu'elle se retrouve ainsi dans l'incapacité de participer aux instances de prise de décision. La situation sécuritaire s'est certes notamment améliorée, mais le banditisme continue à sévir et la problématique de la réinsertion des anciens combattants est encore d'actualité. Le système judiciaire reste sous-développé et la couverture juridictionnelle du territoire national n'est pas totalement assurée quand elle ne s'est pas dégradée.

#### **4.4.4 La faible implication des acteurs**

L'instabilité constitutionnelle, l'inefficacité de l'administration et la faiblesse des contre pouvoirs ont pour effet d'accroître l'incertitude et d'engendrer une perte de confiance tant au niveau des populations censées être les premières bénéficiaires du développement qu'à celui des autres acteurs engagés dans ce processus. En outre, la montée de la fraude et de la corruption se solde par un énorme gaspillage de ressources et partant par une réduction des possibilités d'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre de congolais et d'accroissement des libertés individuelles et collectives.

L'implication des acteurs est d'autant plus faible que la gestion des affaires publiques brille par l'opacité et l'impunité, avec le risque pour les populations d'accepter progressivement la situation présente comme une fatalité. Ce risque apparaît notamment avec la corruption qui, bien que reconnue comme néfaste par la majorité de la population, s'incruste de plus en plus dans les comportements et les mentalités, faute d'alternative sûre. Sans même se référer aux aspects matériels de la vie des populations, le faible degré de participation aux prises de décision est déjà en soi un facteur de régression économique sociale et culturelle dans la mesure où le besoin de participation constitue en lui même un aspect important de l'épanouissement des individus.

#### **4.4.5 La dégradation de l'environnement**

A ce niveau, dans le souci de connaître et de gérer les ressources naturelles, le Congo s'est doté d'un ensemble d'instruments de planification et de stratégie de long terme comme le Plan National d'Action Environnementale (PNAE), la Stratégie Nationale de Conservation de la Biodiversité (SNCB) assortie d'un plan d'action. Cependant, ce dispositif paraît peu efficace pour infléchir la gouvernance des entreprises vers des objectifs de protection de l'environnement car les mécanismes disciplinaires qui le sous-tendent n'ont pas de pouvoir d'applicabilité à cause soit, de la complaisance des autorités, soit du manque de moyens de contrôle des services compétents. Ainsi l'activité pétrolière au large des côtes de pointe Noire est restée polluante, de même l'exploitation forestière reste un souci majeur pour l'équilibre écologique.

L'exploitation peu rationnelle des dotations factorielles du Congo, dont les forêts tropicales et les hydrocarbures, par des entreprises peu contrôlables constitue une menace sérieuse pour les écosystèmes et la biodiversité. La pollution marine qui n'a pas encore fait l'objet d'actions correctives effectives constitue, avec d'autres facteurs tels que le déboisement orchestré par des entreprises soucieuses du seul profit, des raisons majeures pour qui lie la gouvernance des entreprises au développement humain durable.

#### **Notes du chapitre 4**

1. Pour le BIT, est chômeur tout individu sans emploi ; apte à travailler, et à la recherche d'un emploi.
2. Même si la périodicité peut en limiter l'intérêt, pour des phénomènes aussi sensibles à la conjoncture que le chômage.
3. Commissariat général du plan : Plan intérimaire de développement économique et social (1964-1968), p. 4.
4. La conférence des entreprises tenue en 1980 présente un bilan catastrophique de la presque totalité des entreprises publiques. La mauvaise organisation et la mauvaise gestion qui se sont traduites par les résultats négatifs dans leur ensemble ont lourdement pesé sur l'économie nationale en général et sur les finances publiques en particulier.
5. PNUD-CERAPE, 2002

## **Chapitre 5 : OBSTACLES A LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE, DE L'EMPLOI, DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE, DE LA COHESION SOCIALE**

D'une manière générale, les pratiques en matière de gouvernance ont plus freiné qu'elles n'ont favorisé la création d'emplois, l'insertion sociale des jeunes, le développement communautaire, la cohésion sociale et le DHD en République du Congo. A quoi cette inefficacité tient-elle ? Plus précisément, quelles sont parmi les caractéristiques de la gouvernance, celles qui font obstacle à la promotion de l'emploi et des jeunes, au processus de développement communautaire, au renforcement de la cohésion sociale et à l'amélioration de l'efficacité de la gouvernance elle-même ?

Ces questions sont abordées dans ce chapitre en rapport avec chacun des volets figurant dans l'intitulé du chapitre.

### **5.1 OBSTACLES A LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE**

Les facteurs d'inefficacité de la gouvernance et les freins à sa promotion peuvent se saisir à travers ses différentes dimensions : politique, administrative, macroéconomique, gouvernance des entreprises.

#### **5.1.1 Sur le plan politique**

##### ***5.1.1.1 La faible capacité des institutions constitutionnelles***

L'une des principales caractéristiques de la gouvernance au Congo tient à la faible capacité des différentes institutions constitutionnelles à jouer leur rôle. Ainsi en est-il de l'Exécutif qui ne s'est pas toujours montré en mesure de concevoir les politiques économiques, sociales et culturelles appropriées.

Il en est de même du pouvoir législatif dont l'incapacité à assurer le contrôle de l'action gouvernementale a favorisé la perpétuation de nombreux dérapages dans la gestion publique, et du pouvoir judiciaire qui a souvent fait l'objet d'un contrôle systématique de l'Exécutif, et qui de ce fait a rarement été en mesure de garantir la justice et le respect des droits humains.

##### ***5.1.1.2 La faiblesse des organisations de la société civile et des médias***

Le déficit organisationnel et l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières dont souffrent les organisations de la société civile ne leur permettent pas de jouer efficacement leur rôle, notamment celui de favoriser la participation des populations à la prise des décisions concernant leur existence et par ce biais d'infléchir celles-ci.

Les médias, aussi bien publics que privés, se caractérisent eux aussi par l'insuffisance des ressources qui rend leur contrôle facile par les politiciens et réduit leur capacité à mettre à la disposition des populations des informations fiables. Les mêmes raisons ne leur permettent pas non plus de jouer leur rôle d'éducateur, notamment en ce qui concerne la diffusion des valeurs démocratiques.

### ***5.1.1.3 Le faible développement de la culture démocratique***

Nombre de problèmes rencontrés en matière de gouvernance politique tiennent à l'insuffisante information des populations sur leurs droits et obligations. En effet, bien que l'information publique soit un droit pour les citoyens, il n'existe pas de politique adaptée de communication, de sensibilisation et d'information de ceux-ci. Ainsi, les populations sont souvent peu informées sur leurs droits, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux, civils et politiques, et encore moins sur les instruments et les outils de promotion de ces droits.

Toutefois, même lorsque ces droits sont connus, les citoyens n'utilisent pas toujours les voies et moyens requis pour en jouir. C'est le cas du recours à la justice en cas de préjudice qui n'est pas toujours systématique.

De manière générale, les valeurs démocratiques et les principes de l'Etat de droit sont peu intériorisés par les citoyens, même lorsqu'ils appartiennent à des formations politiques. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les pratiques de nombreuses associations à caractère politique dans lesquelles les dirigeants se comportent en véritables monarques.

## **5.1.2 Sur le plan administratif**

### ***5.1.2.1 La faiblesse de la participation et de la décentralisation***

L'un des principaux obstacles à l'amélioration de la gouvernance administrative est le faible degré de participation de la population, en particulier la faible représentativité de la majorité de la population aux instances de prise des décisions. Cette faiblesse concerne notamment les femmes qui, bien que représentant 51% de la population, sont peu présentes au niveau décisionnel.

Cette participation est d'autant plus faible que le processus de décentralisation avance très lentement malgré les nombreux textes qui instituent les collectivités locales. La législation adoptée sur ce plan est souvent ignorée par la majorité des citoyens et peu maîtrisée par de nombreux élus locaux.

### ***5.1.2.2 La faiblesse des informations et des données statistiques et budgétaires***

Le système national d'information présente de graves incohérences, faute de concertation systématique entre les différentes sources (CNSEE, ministères et autres administrations). La base statistique présente des lacunes considérables pour la quasi-totalité des indicateurs, mais aussi d'importants problèmes de pertinence, de précision, de cohérence et de fiabilité. Non seulement les données sont quantitativement insuffisantes, mais même lorsqu'elles existent, elles ne sont pas toujours accessibles.

## **5.1.3 Sur le plan macroéconomique et financier**

### ***5.1.3.1 Obstacles à l'amélioration de la qualité des politiques et des stratégies***

Conséquences des mauvaises gouvernances politique et administrative, l'ethnocentrisme et le clientélisme constituent les premiers obstacles à l'amélioration de la qualité des politiques et des stratégies, dans la mesure où les comportements qui leur correspondent biaisent les choix stratégiques par la place qu'y prennent les considérations ethniques ou liées à des intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt général. De ce fait, les objectifs ne sont pas définis prioritairement en fonction des besoins de développement du pays, mais plutôt en privilégiant les intérêts supposés d'une ethnie, d'un département ou d'un groupe particulier. De même l'allocation des ressources est-elle aussi biaisée par le même type de considérations, se soldant souvent par des gaspillages importants de ressources.

Par ailleurs, même quand les objectifs sont bien définis, les efforts en matière d'allocation des ressources restent insuffisants pour garantir l'impact recherché ou celles-ci sont trop souvent dépendantes de l'appui extérieur, donc peu prévisibles. L'efficacité des actions menées pour atteindre ces objectifs est aussi souvent sujette à caution, par manque de structures de suivi/évaluation dignes de ce nom.

Un autre obstacle est la faiblesse déjà évoquée de la base statistique et des données budgétaires. En effet, faute d'informations fiables, il est difficile d'envisager la mise au point de mesures de politique économique et la définition de stratégies de développement pertinentes et efficaces.

Enfin, quelle que soit la qualité des politiques et des stratégies adoptées, leur efficacité dépend aussi de l'implication des populations pour lesquelles elles doivent être mises en œuvre et de la plus ou moins grande possibilité qu'elles ont de demander des comptes au gouvernement et à leurs représentants.

### ***5.1.3.2 Faiblesse des mécanismes de contrôle de l'exécution budgétaire***

Les nombreux dérapages constatés dans l'exécution du budget de l'Etat sont souvent imputés à l'absence de contrôle par les organes administratifs et techniques habilités, mais surtout de la part des institutions constitutionnelles comme le Parlement et la Cour des comptes.

En effet, bien que créée, la Cour des comptes ne permet pas encore au Parlement de disposer régulièrement d'informations pertinentes sur toutes les opérations du gouvernement concernant le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. En outre, certaines des dispositions contenues dans la loi organique ne sont pas respectées, en particulier celle qui fait obligation au gouvernement de fournir au parlement, au début de chaque trimestre, les opérations effectuées, chapitre par chapitre. La troisième faiblesse tient à l'indisponibilité ou tout au moins au retard avec lequel la loi de règlement parvient au parlement alors qu'elle permet à ce dernier d'évaluer, voire de sanctionner la gestion antérieure du gouvernement et conditionne l'examen et l'adoption de la loi de finances de l'année suivante. Enfin la quatrième faiblesse réside dans le faible engagement du parlement d'user de toutes les prérogatives qui lui sont dévolues par les textes en vigueur pour exercer son contrôle, comme l'ont montré les discussions menées par les parlementaires eux-mêmes lors de l'atelier sur le processus budgétaire organisé avec l'appui du PNUD en décembre 2004.

### ***5.1.3.3 Capacité limitée de gestion de la dette publique***

Deux décennies d'endettement lourd (1984-2004) ont révélé les limites des autorités congolaises dans la gestion de la dette. Ces limites se situent à deux niveaux.

Le premier niveau concerne les conditions d'emprunt et de remboursement de la dette, les autorités congolaises ayant dû parfois emprunter à court terme et à des conditions non concessionnels, notamment auprès des banques, ce qui a conduit à l'alourdissement du service de la dette et à l'accumulation d'arriérés.

Le second niveau a trait à l'affectation des ressources empruntées, celles-ci ayant souvent servi soit à couvrir les déficits du budget de fonctionnement, soit à financer des projets non rentables, soit encore à financer des projets dont la rentabilité ne se révèle qu'à long terme.

En résumé, il n'existe pas de capacité suffisante pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'endettement public efficace. En particulier, le processus de passation des marchés dans le cadre de l'exécution du budget d'investissement public est caractérisé par l'inefficience, la gabegie et la corruption.

#### **5.1.4 Obstacles à la bonne gouvernance des entreprises**

En analysant les faiblesses du système productif congolais à partir des contraintes qui pèsent sur les unités (privées et publiques) qui concourent à la production, contraintes institutionnelles et contraintes inhérentes à la pratique des affaires, on peut relever un certain nombre d'obstacles qui empêchent l'essor de ces entreprises.

##### **5.1.4.1 *Obstacles d'ordre institutionnel***

Au plan institutionnel, les lignes précédentes ont montré qu'en ce qui concerne les entreprises publiques, les principaux obstacles à leur essor relèvent globalement de la mauvaise gouvernance qui les a toutes caractérisées. Etant donné ce diagnostic, on s'attardera un peu plus sur les obstacles institutionnels qui gênent le développement des entreprises privées.

Tardivement pris en compte dans les politiques de développement de l'Etat, le secteur privé congolais, et notamment les PME, connaissent de réels problèmes qui sont dus entre autres à la carence des structures d'appui à la création et au financement des projets. L'élaboration des textes qui ont abouti à la création des organes tels que l'A.D.P.M.E et le F.G.S, chargés respectivement d'apporter l'assistance et les conseils techniques aux PME/PMI, d'assurer la garantie des crédits d'investissement qui leur sont accordés et le financement des études préalables, n'a pas suffi à créer les conditions de l'épanouissement des PME. En effet, depuis sa création, le F.G.S n'a garanti que deux projets dont l'intervention n'a porté que sur un montant de 20.510.930 FCFA alors que ce fonds disposait à sa création d'un portefeuille de 270 millions de FCFA. Si l'on peut établir un bilan pour ces deux institutions, on conviendra avec la conclusion qu'en a tiré C. Mayoukou (1996) que les concours de l'A.D.P.M.E et du F.G.S sont restés marginaux et qu'en fin de compte, la création de ces deux organes n'a pas permis de résoudre l'une des contraintes majeures au financement des PME/PMI, le manque de garantie.

Parmi les obstacles d'ordre institutionnel, on peut également faire mention de ceux relevant du cadre juridique. En particulier le cadre juridique mis en place en 1986 est entaché des incohérences du fait de la multiplicité des textes réglementaires qui s'en est suivie. Par exemple, pendant que la loi n°019/86 du 31 juillet 1986 met l'accent sur le critère du nombre de salariés pour définir la PME, le code général de impôts quant à lui se réfère au chiffre d'affaires et au bénéfice imposables. De même, les confusions nées de la distinction de la politique de promotion d'un secteur privé national de la politique de promotion des PME constitue une pesanteur en ce qu'elle est à la base des conflits de compétence dans la politique nationale de promotion des PME (le décret n°95/129 du 20 juillet 1995 portant création et organisation de la Direction Générale des Petites et Moyennes Entreprises semble ne pas être en harmonie avec le décret n°151 du 23 août 1999 portant attribution et organisation de la Direction de la promotion du secteur privé). Actuellement la séparation des ministère de l'industrie et celui des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat constitue sans doute l'occasion d'opérer l'harmonie nécessaire en matière des textes et attribution des organes chargés de la promotion du secteur privé.

Ainsi, le cadre institutionnel mis en place pour promouvoir le développement des entreprises ne semble pas être favorable à une telle ambition du fait, soit des carences qu'accusent les organes destinés d'appuyer les entreprises, soit de l'incohérence des textes réglementaires et administratifs,

soit encore de l'inefficacité des organes de contrôle dont la charte des entreprises publique constitue le socle.

#### **5.1.4.2 *Obstacles liés à la faiblesse des infrastructures***

La faiblesse des infrastructures transport et de communication en République du Congo, du fait de leur insuffisance et de leur défectuosité, est un autre facteur défavorable au développement des entreprises.

Les difficultés générées par l'état général défectueux des routes (Nationale 1 et 2), la vétusté et les dysfonctionnements croissants du Chemin de Fer Congo Océan (CFCO), les nombreux impondérables du trafic fluvial, entravent sérieusement l'activité des entreprises en alourdissant les coûts des facteurs et les coûts de transaction, qui grèvent en fin de compte la rentabilité et la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs les problèmes liés à l'approvisionnement en énergie électrique constituent également un obstacle majeur au développement des entreprises car les insuffisances dans les infrastructures énergétiques et les nombreux dysfonctionnements de la Société National d'Electricité (SNE) empêchent d'une part la production en continu pour les entreprises installées dans les localités où la SNE est présente, et d'autre part la création d'activités dans les zones où l'énergie électrique est totalement absente. De même, les insuffisances en infrastructures en matière de distribution d'eau constituent un obstacle pour le développement des entreprises.

#### **5.1.4.3 *Obstacles liés au financement des activités***

La crise du système bancaire au Congo, qui s'est traduite par les contre-performances des institutions de crédit dans la période de 1980 à 2000 (BNDC, BCC, UCB, BIDC), est souvent considérée comme l'une des principales causes des difficultés d'éclosion des PME/PMI et de leur développement, ou tout simplement de l'absence d'une classe d'entrepreneurs capables de rompre le flux circulaire, c'est-à-dire aptes à apporter les innovations. En effet, en considérant le crédit bancaire comme la source d'un fonds de pouvoir d'achat, le capital, qui joue le rôle de pont entre l'entrepreneur et le monde des biens, les difficultés d'accès au crédit constituent pour les entrepreneurs un réel handicap.

Les conditionnalités et la nature des crédits accordés par ces banques (crédits à court terme) ont rendu presque marginal le financement des projets par le crédit bancaire. En l'absence de solutions alternatives, la contrainte financière s'est imposée au Congo comme un des obstacles majeurs au développement des entreprises.

#### **5.1.4.4 *Obstacles liés à la faible qualification de la main d'œuvre***

Bien qu'il ne soit pas toujours aisé de quantifier de façon pertinente le niveau de qualification de la main d'œuvre dans un pays, quelques indicateurs de la qualité du capital humain d'une aire géographique permettent toutefois de faire des comparaisons entre les pays. Ceux élaborés par l'Organisation mondiale pour le développement industriel (ONUDI), lorsqu'on les compare, pour le cas du Congo, à ceux de quelques pays africains plus dynamiques comme l'Ile Maurice et l'Afrique du Sud, il apparaît que le niveau de qualification de la main d'œuvre au Congo est assez faible pour assurer la croissance et le développement des entreprises. En effet, les processus productifs actuels qui tirent leur ressort du progrès technique et des innovations technologiques, font intervenir de plus en plus le savoir et les compétences comme facteurs de croissance et de développement des entreprises.

**Tableau 25 : Indicateurs du niveau de qualification de la main d'œuvre du Congo, de Maurice et de l'Afrique du Sud en 1999**

	Part des étudiants en science, en mathématique et en ingénierie dans le total des inscrits	Nombre de scientifiques et d'ingénieurs en R&D pour un million d'habitants	Nombre de techniciens en R&D pour un million d'habitants
Rep. du Congo	2,8%	33	37
Maurice	17%	360	157
Afrique du Sud	18%	992	303

**Source:** UNIDO, Industrial Development in Sub-Saharan Africa 2004 et Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (2003) pour la part des étudiants en science, en mathématique et en ingénierie dans le total des inscrits du Congo

R&D = Recherche et Développement

#### **5.1.4.5 Obstacles liés à la faible attractivité du pays vis-à-vis des investissements directs étrangers (IDE)**

Dans le Rapport de la CNUCED (2002) portant sur les investissements dans le monde, la République du Congo est classée parmi les «pays attardés» du point de vue de son potentiel d'attractivité des Investissements Directs Etrangers (IDE). C'est ainsi qu'au total, ce même rapport ne répertorie que 24 filiales étrangères localisées au Congo. Or, en admettant comme F. Sachwald et S. Perrin (2003) que les IDE, devenus la première source de financement extérieur des pays en développement, permettent de transférer un « paquet » composé à la fois de capital, de technologie et d'esprit d'entreprise, le volume très réduit des IDE notamment dans le secteur hors pétrole et la faible présence des firmes multinationales dans le pays constituent incontestablement un facteur limitant l'exploitation par le Congo des opportunités que représente la mondialisation à travers les retombées des investissements directs étrangers.

La mauvaise position du Congo en matière d'attractivité des IDE est expliquée par nombre de facteurs dont le plus important est l'instabilité politique quasi-permanente.

La faible attractivité du Congo vis-à-vis des IDE constitue donc en soit un facteur négatif au développement des entreprises au Congo.

En effet, les retombées positives des IDE sont perceptibles au niveau des performances économiques des pays d'accueil dès lors qu'ils constituent un moyen important de transférer des compétences, des savoirs et des technologies au pays en développement et déterminent donc directement les performances des entreprises et leur développement (CNUCED, 2002).

#### **5.1.4.6 Obstacles liés à l'instabilité politique et la nature prédatrice de l'Etat**

L'instabilité politique peut être considérée comme un trait caractéristique pour le Congo, en comparaison des autres pays de la sous région comme le Gabon et le Cameroun. Les guerres récurrentes de la décennie 90 et les multiples soubresauts qu'elles ont générés, notamment dans la région du Pool, ont sérieusement gêné l'activité des entreprises dont pour certaines les conséquences se sont manifestées par leur fermeture, et pour d'autres par le ralentissement de l'activité. Ainsi certaines localités ou régions ont vu disparaître des pans entiers d'entreprises, en pleine expansion, et qui constituaient le pôle de développement pour les autres entreprises. C'est le cas de la région du Niari (avec la disparition de la SOCOBOIS), de la région de la Bouenza (avec la disparition de la SOCICO, même si la reprise s'est faite avec la création d'une nouvelle entreprise, SONOC), etc.

Outre l'instabilité institutionnelle, le non paiement par l'Etat de ses dettes auprès du secteur privé a aggravé les difficultés financières de ses entreprises. Cette sorte de prédation est d'autant pesante que l'Etat demeure un important partenaire des PME.

## **5.2 OBSTACLES A LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET DE LA JEUNESSE**

La promotion de l'emploi et de la jeunesse en République du Congo se heurte à nombre d'obstacles liés notamment à la réglementation et à l'inefficacité des politiques publiques en matière d'emploi et d'éducation.

### **5.2.1 Cadre réglementaire et emploi**

Le propos de ce paragraphe est de relever les aspects du cadre juridique et réglementaire de l'emploi au Congo susceptibles d'avoir des implications sur l'emploi des jeunes.

En se référant au code du travail applicable tant dans le secteur public que dans le secteur privé, trois aspects intéressent les conditions d'emploi des jeunes : l'âge, le diplôme et/ ou la qualification et l'apprentissage.

Le code du travail contient des dispositions qui prévoient les limites d'âge qui fixent les procédures d'intégration et d'engagement. A la fonction publique, l'âge minimal requis pour un actif désirant être intégré est de 18 ans, tandis que la borne supérieure est fixée à 35 ans. Au delà de 35 ans, tout actif intégré à la fonction publique est engagé avec le statut de contractuel. L'âge de la retraite étant uniformisé à 55 ans (loi 47/82 du 6 août 1982), à l'exception de quelques catégories socioprofessionnelles, il vient que le critère âge a des implications non négligeables sur l'emploi des jeunes. Ainsi une personne recrutée tardivement à la fonction publique ne saurait prétendre au statut de fonctionnaire. A côté du diplôme, la qualification est aussi un élément essentiel d'accès à l'emploi dès lors qu'elle influe sur l'emploi.

Si on se focalise uniquement sur l'emploi des jeunes, on note que le droit congolais du travail se caractérise par une faiblesse des dispositions consacrées à l'emploi des jeunes, même si l'article 22 de l'Acte Fondamental du 24 octobre 1997 dispose que « le travail est un droit et un devoir sacré ».

Le législateur se contente très souvent d'organiser la protection du jeune salarié; il ne crée pas de normes juridiques susceptibles de pousser les entreprises à les embaucher. Lorsqu'il le fait, ces normes paraissent trop vagues; ainsi par exemple, le programme intérimaire post conflit (2000-2002) propose «...d'instituer une charte réglementant le secteur privé qui garantit l'emploi des jeunes ; de soutenir l'entrepreneuriat jeunes par l'octroi des crédits aux conditions non prohibitives ».

Le texte fondamental qui prévoit des dispositions contraignantes en la matière est le code du travail, à propos notamment du contrat d'apprentissage (loi n° 45/75 du 15 mars 1975 modifiée le 15 mars 1996). Les articles 5, 6, 7, 11,14, 15 et 25 du code prévoient simplement la protection de l'apprenti, faisant ainsi abstraction de la priorité d'embauche aux apprentis en fin de contrat d'apprentissage.

Ce dispositif présente donc quelques faiblesses. A titre d'exemple, l'article 22 du code du travail prévoit que «le contrat d'apprentissage est résolu [résilié à la demande de l'une ou l'autre partie; en cas de vente du fond ou de cessation de l'exploitation du maître». Or, pour garantir l'emploi, on peut faire bénéficier à l'apprenti du principe de l'article 45 du même code selon lequel « s'il

survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, ... tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise».

Il ressort de cette présentation succincte que le cadre juridique et réglementaire de l'emploi au Congo manque cruellement de dispositifs tendant à encourager l'emploi des jeunes.

### **5.2.2 Bilan critique des politiques publiques d'emploi**

Comme toute politique économique et sociale, la politique de l'emploi, telle qu'elle est mise en œuvre dans les pays développés, mobilise deux principaux types d'interventions : les apports réglementaires et institutionnels d'une part, et les concours financiers d'autre part. Il s'agit en fait de la définition et la mise en œuvre d'une part de mesures incitatives à l'embauche, et d'autre part de mesures capables de redynamiser l'économie dans le sens d'augmenter les opportunités d'emploi. Ces mesures de politique de l'emploi lorsqu'elles sont effectivement mises en œuvre font l'objet d'une évaluation aux fins d'isoler les effets induits.

Dans ce rapport, il ne s'agit pas tant d'évaluer les politiques publiques d'emploi au Congo que d'analyser le contenu ou mieux encore le caractère opérationnel de ce qui est considéré dans les différents programmes comme des politiques de l'emploi.

En effet, depuis l'accession du pays à la souveraineté nationale, les programmes de développement économique et social mis en œuvre ont eu généralement un volet politique de l'emploi. Du Plan Intérimaire de Développement Economique et Social (1964-1968), en passant par le Plan Quinquennal (1982-1986), le Programme d'Action et de Relance Economique (PARESO), au Programme Intérimaire Post Conflit (PIPC), il est aisé de développer une analyse critique de ces politiques publiques d'emploi en prenant pour référentiel la pratique observée en la matière dans les pays dits du Nord.

En analysant les politiques d'emploi élaborées en République du Congo, il se dégage les caractéristiques suivantes qui limitent leur portée :

- nombre de mesures envisagées dans ces politiques sont restées des déclarations de politique sans connaître une quelconque réalisation. Ainsi, la création du Fonds Congolais de l'Emploi, envisagée comme mesure de politique de l'emploi dans le PIPC n'a jamais été réalisée. De même le développement des activités à haute intensité de main d'œuvre envisagé dans le PARESO n'a jamais vu le jour ;
- beaucoup de mesures de politique d'emploi inscrites dans ces programmes ont été envisagées sans avoir défini les modalités de leur mise en œuvre, les rendant ainsi non opérationnelles. Par exemple un flou demeure sur la façon de mettre en œuvre la politique multidimensionnelle de flexibilité du marché du travail inscrite dans le PARESO ;
- une insuffisance des apports réglementaires et de concours financiers susceptibles d'inciter les entreprises à l'embauche ;
- une forte tendance au recours aux apports institutionnels, pour maîtriser l'information sur le marché du travail et planifier les effectifs ; mais l'impact de ces apports sur l'emploi est resté négligeable. La création des Directions régionales du travail et la création de l'ONEMO (loi n°03/85 du 14 février 1985) qui s'inscrivent dans cette perspective n'ont toujours pas contribué ni à établir les agrégats de l'emploi, ni à recenser les offres et les demandes d'emploi en vue de la planification.

Les résultats enregistrés par l'ONEMO en matière de placement donnent la preuve des limites d'une politique de l'emploi dont les actions les plus concrètes ont concerné la création d'institutions qui, malgré les multiples attributions, ne sont restées que des machines lourdes tournant relativement à vide tout en étant très contraignantes pour les centres de décision susceptibles de développer des opportunités d'emploi.

**Tableau 26 : Evolution des demandes et des offres d'emploi gérées par l'Office National pour l'Emploi et la Main d'œuvre (ONEMO) de 1985 à 2004**

Année	Demandes enregistrées	Demandes satisfaites	Taux de satisfaction (%)
1985	3 807	281	7,3
1986	9 510	1 178	13,4
1987	7 190	1 356	19,9
1988	11 250	673	5,9
1989	12 470	746	5,9
1990	12 720	129	1,0
2000	7 150	335	4,7
2001	13 887	831	8,8
2002	6 387	570	8,9
2003	8 151	526	6,4
1 <sup>er</sup> semestre 2004	12 135	378	3,1

Sources : ONEMO (Journal de liaison n°3, Brazzaville 1996 et L'Annonceur, n°5, Brazzaville 2004)

Il ressort ainsi de cette analyse que les politiques publiques de l'emploi mises en œuvre au Congo n'ont pas eu un impact significatif sur l'emploi car, n'étant pas souvent accompagnées de mesures cohérentes et concrètes, elles sont restées pour l'essentiel de simples déclarations de politique. D'aucuns pourraient prétendre que le Congo n'a presque jamais eu une politique de l'emploi digne de ce nom car les mesures concrètes mises en œuvre dans ce domaine sont difficilement repérables puisqu'elles restent en général au stade de déclaration de politique.

La dernière initiative en la matière, le Programme Emploi Diplômé (PED), initié au courant 2004 par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale par le biais de l'ONEMO, se montre plus opérationnelle et peut constituer un espoir en ce qu'elle est fondée sur des modalités claires (concours financiers de l'Etat, de l'ONEMO et des entreprises, associés à l'apprentissage) et aussi parce qu'elle a reçu l'adhésion du plus important syndicat patronal, l'Union Patronale et Interprofessionnelle du Congo (UNICONGO). En effet, la philosophie de ce programme est construite autour de l'idée suivante : il s'agit de favoriser l'insertion des jeunes diplômés dans des entreprises à travers un stage pré-emploi en permettant l'acquisition d'une expérience dans un des métiers de l'entreprise, de qualifier les diplômés de l'enseignement général afin de faciliter leur insertion professionnelle, d'apporter à l'entreprise des ressources peu onéreuses et de haut niveau et enfin de maximiser les chances d'employabilité des jeunes diplômés.

### **5.2.3 Problématique de l'adéquation formation-emploi au Congo**

La République du Congo est considérée comme l'un des pays les plus scolarisés de l'Afrique. En matière d'emploi, la question intéressante est celle de savoir si les dynamiques éducatives sont en adéquation avec les besoins du marché du travail.

L'hypothèse qui est retenue dans ce rapport est que l'inadéquation entre les dynamiques éducatives et les dynamiques de l'emploi constitue également un facteur de rigidité du marché du travail car elle alimente les contradictions entre les logiques du système productif et celles du système éducatif.

En effet, le système éducatif congolais est resté longtemps influencé par l'enseignement classique hérité de la colonisation, privilégiant l'enseignement général au détriment de l'enseignement technique et professionnel, et tourné particulièrement vers les emplois salariés.

**Tableau 27 : Une illustration du poids écrasant des structures d'enseignement général (CEG) sur les structures d'enseignement technique (CET) entre 1996 et 1998.**

	1996/1997		1997/1998	
	CET	CEG	CET	CEG
<b>Nombre d'établissements</b>	15	262	15	262
<b>Effectifs scolaires</b>	8351	145358	8932	113288

Source : Enquête UNESCO/DEP- METFP, Brazzaville, 1998

CEG : Collège d'Enseignement Général    CET : Collège d'Enseignement Technique

Ainsi, les collèges d'enseignement technique ne représentent que 5,7% des établissements publics de l'enseignement secondaire du premier degré et 6 à 8% des effectifs selon les années. Au niveau de l'enseignement secondaire du deuxième degré, la situation est la même puisque l'on ne compte que cinq lycées techniques contre vingt sept pour l'enseignement général.

Sous un autre angle, cette problématique se pose aussi en terme de qualité de la formation et donc la main d'œuvre dont on peut se faire une idée à partir de la quantité d'input que le système éducatif et de formation peut affecter à chaque élève ou étudiant. A titre illustratif, il est aisé de montrer à travers les informations que livre l'enquête UNESCO (1998) que les dotations en inputs par élève dans les établissements d'enseignement technique et professionnel sont d'une insuffisance telle qu'il est légitime de se poser des questions sur la qualité de la main d'œuvre formée dans ces établissements.

**Tableau 28 : Ratios d'input par élève dans les établissements d'enseignement technique et professionnel de 1996 à 1998**

Ratio	1996-1997				1997-1998			
	CM	CET	LET	EP	CM	CET	LET	EP
<b>Nombre d'élèves/salle de classe</b>	38	64	62	15	23	71	74	27
<b>Nombre d'élèves /table banc</b>	2	3	3	1	1	4	5	3
<b>Nombre d'élèves /table à dessin</b>	-	23	34	-	-	50	46	-

Source : Enquête UNESCO/DEP- METFP, Brazzaville, 1998

Cependant, la problématique de la relation entre la formation et l'emploi ne se pose pas au Congo dans les mêmes termes que dans les pays industrialisés par exemple. En effet, si dans ces derniers pays il s'agit de concevoir un système éducatif et de formation capable de répondre aux besoins du marché du travail, dans le cas du Congo la création d'emplois est fortement limitée, le seul secteur qui semble manifester un certain dynamisme sur ce plan étant le secteur informel. Par conséquent, au caractère trop général et peu technique du système de formation s'ajoute la faible dimension du marché du travail.

Le système éducatif et de formation fait certes obstacle à la promotion de l'emploi, dans la mesure où il n'est pas orienté vers l'esprit d'entreprise, mais les principaux freins à cette promotion tiennent avant tout à la quasi-inexistence de politique de l'emploi et à l'inefficacité de la gouvernance des entreprises.

#### **5.2.4 Pauvreté et faible scolarisation**

La scolarisation constitue également un problème auquel la jeunesse congolaise est confrontée. En effet, les effets conjugués de la paupérisation des ménages et de la faiblesse des ressources publiques allouées à l'éducation ont engendré la chute du taux de scolarisation (passant de 79,5% en 1992 à 62,5% en 2002). L'exclusion d'une partie de la jeunesse du système éducatif et la dégradation des conditions d'étude qui ont affaibli sa rentabilité interne sont autant de facteurs qui expliquent les difficultés d'insertion sociale des jeunes. L'argument à la base de cette affirmation est que moins un individu est formé, plus il a du mal à accéder à un emploi car selon les théories du «signal» et du «capital humain» la sélection opérée par le système de formation, par l'obtention des diplômes, fournit aux individus un moyen de signaler leur efficacité aux employeurs.

#### **5.2.5 Difficultés d'insertion sociale et vulnérabilité des jeunes face aux fléaux sociaux**

Les difficultés d'insertion sociale des jeunes, du fait de la grave crise de l'emploi qui mine la République du Congo depuis des décennies, ne leur laissent pas assez de possibilités de se prendre en charge et ainsi d'acquérir leur indépendance socio-économique par le travail. Le désœuvrement qui frappe la jeunesse (diplômés sans emploi, rebuts du système éducatif, jeunes non scolarisés etc.) constitue le facteur premier de sa vulnérabilité face aux différents fléaux sociaux. Les principaux fléaux sociaux auxquels la jeunesse congolaise est exposée, tel que cela ressort des documents du ministère en charge du redéploiement de la jeunesse, sont les suivants :

- l'enrôlement dans des milices armées;
- le vol à main armée ou nue ;
- la toxicomanie et l'alcoolisme ;
- le phénomène des filles mères ;
- la déscolarisation ;
- le VIH/SIDA ;
- le chômage des diplômés.

Tous ces phénomènes qui se développent dans un contexte de pauvreté ne peuvent être atténués que si les pouvoirs publics mettent en œuvre des politiques d'insertion ciblées et réalistes.

### **5.3 OBSTACLES A LA PROMOTION DE LA FEMME**

Trois catégories de facteurs s'opposent à l'évolution des relations hommes-femmes et à l'élimination des inégalités fondées sur le genre. Ce sont les institutions, les usages domestiques, les mesures économiques et le développement.

Les institutions sociales – comme les normes, les coutumes, les droits, les lois et les marchés - ont un impact déterminant sur les relations entre les hommes et les femmes et leurs rôles respectifs. Elles influencent les ressources auxquelles chacun a accès, les activités dans lesquelles il convient ou non de s'engager, ainsi que les modalités selon lesquelles on peut participer à l'économie et à la société. Ainsi, une institution comme le mariage détermine l'accès à la propriété foncière et la répartition des rôles et des ressources au sein du ménage.

Les usages domestiques déterminent également les rôles et les comportements des sexes. C'est en effet au sein du ménage ou de la famille que se prennent les décisions sur la scolarisation ou non des filles, la répartition des tâches et des ressources entre garçon et fille et que l'on détermine le degré d'autonomie consenti à chacun et à chacune.

Les mesures économiques et le niveau de développement déterminent l'organisation des activités rémunérées et l'accès inégalitaire des hommes et des femmes à celles-ci.

## **5.4 OBSTACLES A LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DE LA COHESION SOCIALE**

L'ensemble des facteurs freinant le développement communautaire en République du Congo trouvent leur source ou sont dus à des obstacles qui relèvent à la fois de la gouvernance politique, administrative et économique.

### **5.4.1 Obstacles liés à la gouvernance politique**

La gouvernance politique, telle qu'elle a été conduite depuis l'indépendance en 1960 a créé les conditions d'une fracture sociale qui a brisé les chaînes de solidarité sociale et la cohésion sociale. Les contestations populaires qui ont souvent été orchestrées par les acteurs politiques ont ainsi fait de la République du Congo un pays à forte instabilité politique. Les changements institutionnels souvent brutaux ne laissent pas toujours aux communautés locales l'opportunité d'inscrire leur avenir dans des projets pouvant croiser les besoins communautaires et dont les ouvrages peuvent faire l'objet d'une appropriation par les membres de la communauté.

### **5.4.2 Les obstacles liés à la gouvernance administrative**

Au plan de la gouvernance administrative on peut relever deux facteurs qui ont bridé le développement communautaire au Congo :

- Les lègues historique : la conjugaison du lègue de la colonisation et du choix historique de l'idéologie marxiste léniniste, marqué par une forte tradition centralisatrice, a beaucoup entravé la mise en œuvre de politiques et stratégies visant le développement communautaire. En effet, le parti dirigeant l'Etat, tous les programmes de développement économique ont longtemps été conçus et pilotés par le pouvoir central, sans forcément tenir compte des besoins réels des communautés locales. Ce qui a souvent rendu difficile la mobilisation sociale autour de ces projets ;
- l'organisation administrative coloniale dictée par les intérêts économiques : on retiendra que l'organisation administrative mise en place au Congo pendant la colonisation a fait en sorte que certaines localités soient plus développées économiquement que les autres de par les intérêts économiques qu'elles ont représenté pour l'autorité coloniale. La gestion administrative organisée dans un tel contexte n'a fait que renforcer les inégalités entre les régions et les communautés, c'est-à-dire un développement communautaire fortement déséquilibré, basée essentiellement sur le schéma spatial d'exploitation des ressources.

### **5.4.3 Les obstacles liés à la gouvernance économique**

La gestion économique du pays qui a depuis des décennies été caractérisée par une mauvaise affectation et une mauvaise répartition des ressources et par la corruption, a engendré non seulement la pauvreté qui a constitué un terreau favorable à la cassure sociale et à la violence, mais aussi et surtout la perte de cohérence des réseaux économiques locaux, avec notamment

l'enclavement des zones entières de production et l'impossibilité de développer des initiatives communautaires à vocation durable.

## **Chapitre 6 : DOMAINES D'INTERVENTION PRIORITAIRES ET AXES DE PROMOTION D'UNE GOUVERNANCE EFFICACE, DE L'EMPLOI ET DE LA COHESION SOCIALE EN REPUBLIQUE DU CONGO**

L'analyse des caractéristiques et des conséquences de la gouvernance complétée par l'identification des principaux obstacles à la promotion de l'emploi, de la jeunesse, du développement communautaire, de la cohésion sociale et de la gouvernance ouvre la voie à l'exploration de quelques pistes à travers lesquelles cette promotion peut être envisagée.

L'exploration se fera, pour chaque aspect considéré, en deux étapes : d'abord l'identification des domaines d'intervention prioritaires ; puis la définition des axes autour desquels des stratégies peuvent être bâties en vue d'améliorer l'efficacité de la gouvernance, de favoriser le renforcement de la cohésion sociale et de faire des avancées significatives au processus de DHD en République du Congo.

### **6.1 PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE POLITIQUE**

#### **6.1.1 Domaines d'intervention**

##### ***6.1.1.1 Représentation et participation politiques***

Ce sont là les domaines privilégiés d'appropriation du pouvoir et donc de promotion de la bonne gouvernance politique. C'est en effet au sein des partis politiques et des associations que l'apprentissage de la gouvernance politique et l'acquisition de la culture démocratique devraient occuper une place centrale. Force est de constater malheureusement que non seulement des problèmes de représentativité se posent au sein de ces organes, mais ceux-ci brillent également par un important déficit démocratique.

Par conséquent, une amélioration de la gouvernance politique passe nécessairement par des changements de comportements au sein des partis et associations à caractère politique. A l'intérieur de ces organes, une attention particulière devrait être accordée à la participation des femmes compte tenu du rôle que ces dernières jouent dans la société.

##### ***6.1.1.2 Contrôle des institutions constitutionnelles***

Il s'agit aussi bien du contrôle administratif, du contrôle parlementaire que du contrôle par les organisations de la société civile et les médias.

En ce qui concerne le contrôle administratif, des actions vigoureuses s'imposent en direction des différents organes de l'administration chargés de contrôler l'exécution du budget de l'Etat, qu'il s'agisse d'organes ministériels, de l'Inspection générale d'Etat ou de la Cour des comptes.

Quant au contrôle parlementaire, l'expérience a montré que bien que la constitution accorde un certain nombre de prérogatives à l'Assemblée nationale et au Sénat en matière de contrôle de

l'action gouvernementale, ces institutions n'utilisent pas toujours ces prérogatives, soit par manque de ressources financières, soit par insuffisance de capacités, soit tout simplement par manque de volonté politique. Des actions sont envisageables, notamment en ce qui concerne l'amélioration des capacités de ces institutions.

Il en est de même des organisations de la société civile et des médias qui, même si elles en ont la volonté, ne disposent pas toujours des ressources et des capacités requises pour obtenir les informations pertinentes, les mettre à la disposition du public et engager les actions nécessaires pour dénoncer les dérapages de l'action publique.

### **6.1.1.3 Culture démocratique et paix**

Ce domaine concerne aussi bien les valeurs et comportements favorables à la gouvernance démocratique que l'institution des garde-fous pour en assurer la pérennité.

Les valeurs et comportements anti-démocratiques ne sont jamais définitivement établis. Des changements de comportements sont tout à fait possibles si les valeurs démocratiques sont promues et intériorisées par la plupart des citoyens. La nécessité de promouvoir la culture démocratique trouve là sa justification. Cette promotion passe par des actions d'envergure dans les domaines de l'information et de la formation.

La condition sine qua non du développement politique et de la démocratie demeure cependant l'existence de la paix. En effet, aucune démocratie ne peut se concevoir dans un contexte dominé par les affrontements, notamment par les conflits armés. Le développement de la culture démocratique nécessite un climat de paix où les échanges d'idées sont possibles aussi bien sur le plan politique, sur le plan économique que sur le plan social.

## **6.1.2 Axes stratégiques pour la promotion de la gouvernance politique**

### **6.1.2.1 *Améliorer la gouvernance des partis politiques et des associations et renforcer la participation politique***

L'analyse des mécanismes de représentation politique a mis en avant le fait qu'il n'existe en République du Congo ni cadre réglementaire d'exercice des activités politiques, ni politique de promotion de la vie associative, ni loi sur le financement des partis. De ce fait, un premier axe d'amélioration de la gouvernance des partis politiques et des associations pourrait consister à mettre en place un cadre juridique devant régir leurs activités. Celui-ci pourrait être complété par diverses formes d'appui juridique.

L'élaboration du cadre juridique devrait s'insérer dans une politique de promotion de la vie associative. Une telle politique contribuerait non seulement à l'épanouissement des associations et de leurs membres mais également à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et améliorer l'efficacité de celles-ci. Parmi les composantes de cette politique, devraient figurer en bonne place, outre les appuis juridiques déjà évoqués, mais aussi des appuis dans les domaines de la formation et du financement des associations. En particulier l'élaboration et l'adoption d'une loi sur le financement des partis demeure une priorité sur ce plan.

Enfin, la participation et la représentativité politique des femmes pourraient être accrues en appliquant une politique de « quotas en faveur des femmes » qui consisterait, pour chaque parti politique, à réserver un nombre minimum de candidatures ou de sièges électoraux aux femmes.

#### **6.1.2.2 *Accroître l'efficacité et la neutralité du système électoral***

L'histoire africaine récente a montré à quel point le déroulement des élections est source de conflits et d'instabilité. Bien que la maîtrise du processus électoral doive être considérée comme le résultat d'un long apprentissage, celui-ci mérite néanmoins d'être accompagné afin de faciliter sa constante amélioration.

Les actions en faveur d'une efficacité et d'une neutralité accrues du système électoral peuvent être envisagées d'abord au niveau de la conception et de l'élaboration du système, ensuite au niveau de la formation des agents chargés de le mettre en œuvre, enfin dans la mobilisation des ressources nécessaires au déroulement du processus.

A cet égard, un tel système ne peut être efficace et pérenne que s'il est conduit par les structures nationales pérennes avec des ressources nationales. L'objectif devrait être la mise en place de structures crédibles, acceptées par toutes les parties.

#### **6.1.2.3 *Renforcer les capacités de contrôle des institutions constitutionnelles***

Comme déjà évoqué dans la présentation des domaines d'intervention prioritaires, l'amélioration de la gouvernance politique comme de la gouvernance tout court dépend avant tout de l'équilibre des pouvoirs, notamment de la capacité de contrôle des institutions auxquelles la constitution reconnaît cette prérogative. Sont concernés aussi bien le parlement que la Cour des comptes et d'autres organes administratifs.

Le renforcement des capacités de ces organismes passe par des actions de formation, des appuis techniques et des appuis financiers indispensables à la réalisation efficace des actions de contrôle.

#### **6.1.2.4 *Garantir la liberté et l'indépendance des médias***

Prendre des textes censés garantir la liberté et l'indépendance des médias n'est guère suffisant pour que cette liberté et cette indépendance soient effectives. Encore faut-il que les conditions d'application de ces textes soient réunies et que le contexte social, économique et financier permette l'exercice de ladite liberté.

Dès lors qu'il est admis que les médias sont un instrument essentiel de la gouvernance démocratique, les mêmes appuis accordés aux institutions constitutionnelles devraient également l'être aux organes de presse. Il revient aux différents pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) de garantir la liberté et l'indépendance des médias.

#### **6.1.2.5 *Organiser des campagnes de sensibilisation sur les droits civils et politiques***

L'amorce du processus démocratique étant récente, on peut comprendre que de nombreux citoyens ne soient pas informés sur leurs droits civils et politiques. Les pouvoirs publics, mais aussi les organisations de la société civile, les partis politiques et les partenaires au développement ont l'obligation d'informer les citoyens sur ces droits et plus encore de leur faire prendre conscience de la nécessité de les faire valoir et respecter.

A cet effet, des campagnes de sensibilisation devraient être organisées régulièrement. Ce type d'actions contribuerait également à promouvoir et à renforcer la culture démocratique.

### ***6.1.2.6 Promouvoir des programmes de sensibilisation sur la bonne gouvernance dans le système scolaire***

La bonne gouvernance repose sur des valeurs et des règles de comportement qui, pour être respectées, doivent être acceptées et intériorisées par l'ensemble de la population. Ces valeurs qui, au plan politique sont le respect de la constitution, de la légalité, du verdict des urnes, la tolérance, seront d'autant plus prégnantes qu'elles auront été inculquées aux citoyens dès leur plus jeune âge.

Aussi, est-il indispensable d'insérer dans les programmes scolaires des enseignements sur la bonne gouvernance en relation avec ceux relatifs à la morale et l'instruction civique.

### ***6.1.2.7 Démocratiser la sécurité pour prévenir les conflits et construire une paix durable***

Parmi les facteurs permissifs des conflits, on peut citer l'inféodation de la force publique par une minorité détentrice du pouvoir au lieu que celle-ci soit au service des citoyens. Si l'on veut construire une paix durable et garantir de ce fait la gouvernance démocratique, il est impérieux de mettre en place des mécanismes permettant à l'ensemble des citoyens d'avoir un contrôle sur l'utilisation de la force publique.

Ce contrôle pourrait passer par exemple par le budget. Le processus budgétaire est en effet le principal instrument permettant d'assurer la transparence et de demander des comptes. Les budgets présentent une déclaration détaillée des projets pour lesquels la population peut réclamer des comptes au parlement, et pour l'exécution desquels le parlement peut demander des comptes aux forces de sécurité. Le budget des forces de sécurité devrait être visé par le parlement et par les organismes de vérification comptable spécialisés.

La formation de ces forces aux principes démocratiques, au respect des droits humains et à la connaissance de leur rôle dans la société est également un puissant facteur de sécurisation des populations.

## **6.2 PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**

### **6.2.1 Domaines et foyers d'intervention prioritaires**

Les actions en faveur de la bonne gouvernance administrative devraient porter prioritairement sur les quatre domaines suivants : la réforme de l'administration publique, la réforme du système judiciaire, la décentralisation et la gouvernance locale, l'information économique et sociale.

#### ***6.2.1.1 Réforme de l'administration publique.***

Il s'agit de procéder à la réforme de la fonction publique de manière à rendre les institutions publiques plus efficaces, plus performantes, plus transparentes et plus responsables.

Cette réforme vise également à rationaliser les services publics en instituant, pour les fonctionnaires, des règles de déontologie réalistes et applicables qui prennent en considération les principes de gouvernance démocratique. Elle vise aussi la promotion du professionnalisme et la libération des services publics des contrôles étouffants et destructifs.

### **6.2.1.2 Réforme du système judiciaire**

L'un des principaux obstacles à la bonne gouvernance en République du Congo est la mauvaise application et le contournement des lois et règlements. Cet obstacle qui a été analysé plus haut comme une caractéristique de la gouvernance administrative tient avant tout à l'inefficacité du système judiciaire dont les manifestations et les causes ont également été analysées.

La bonne gouvernance administrative, mais aussi politique, macroéconomique et des entreprises risque de demeurer une simple incantation si elle ne peut s'appuyer sur une justice efficace. C'est pourquoi la réforme du système judiciaire constitue une priorité. Une telle réforme devrait viser une responsabilisation accrue des magistrats et des juges, une simplification des procédures, une amélioration des structures rapprochant la justice des justiciables et la mise à la disposition du système judiciaire de ressources adéquates.

### **6.2.1.3 Décentralisation et gouvernance locale**

En dépit des lenteurs observées jusqu'ici, l'action en faveur d'une décentralisation plus poussée conserve toute sa pertinence.

Celle-ci doit viser une plus grande diffusion des textes relatifs à la décentralisation, le renforcement des capacités des agents chargés de les mettre en œuvre ainsi que des mesures particulières pour promouvoir la participation des femmes et des couches marginalisées.

La promotion de la gouvernance locale permettant aux populations à la base de mieux s'administrer et de se prendre en charge dans tous les domaines constitue également un domaine important d'intervention.

### **6.2.1.4 Information économique et sociale**

Il s'agit d'améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la fiabilité de l'information économique et sociale, particulièrement des statistiques et des données budgétaires. Cela suppose une stratégie statistique nationale qui prendrait en compte non seulement les différentes sources possibles d'information, mais également le cadre de concertation des institutions travaillant dans ce domaine.

## **6.2.2 Axes d'amélioration de la gouvernance administrative**

### **6.2.2.1 Renforcer la responsabilisation des institutions et des hommes**

Le premier axe concerne la gestion des finances publiques. La formation d'un personnel compétent dans les domaines liés à l'élaboration, l'analyse et l'exécution du budget de l'Etat et des projets s'avèrent impératives, de même que la formation des comptables et des auditeurs. Cette formation devrait accorder une place importante au respect de l'éthique professionnelle compatible avec la bonne gouvernance. La modernisation des procédures comptables et le renforcement des systèmes informatiques sont également indispensables.

Le deuxième axe est constitué par la réforme juridique et judiciaire. Celle-ci doit viser l'affirmation de l'égalité de tous devant la loi, notamment en ce qui concerne le droit à la propriété - y compris la propriété foncière – le code de la famille et les conditions de travail. Cette réforme devrait accorder une place importante à la possibilité de recours des citoyens vis-à-vis des abus éventuels de décisions de justice.

### **6.2.2 Renforcer la transparence**

Il s'agit en premier lieu d'assurer l'application effective des lois propices à la liberté, la diffusion d'informations et l'accès du public à l'information. Il s'agit aussi de favoriser le recours systématique à la procédure d'appel d'offre pour la passation des marchés publics. La franchise de l'information implique également la réduction des facteurs juridiques et systémiques qui encouragent le recours au secret d'Etat.

Un autre volet concerne la transparence dans la gestion des finances publiques. Il est indiqué de renforcer les capacités de gestion et d'améliorer les connaissances techniques du personnel des organismes publics et privés chargés de contrôler les dépenses publiques. Dans cette optique, il est également indiqué de renforcer les capacités de contrôle des dépenses des centres d'étude et de recherche économiques.

### **6.2.3 Eliminer la corruption et la fraude**

Une distinction préalable s'impose entre les moyens préventifs et les moyens curatifs de lutte contre la concussion, la fraude et la corruption. Les moyens préventifs se situent en amont et consistent en des règles légales et des normes de bonne conduite concourant à l'établissement d'un environnement dépourvu de toute corruption. Les moyens curatifs consistent en des lois anti-corruptions dont le but essentiel est de fournir des mesures appropriées pour sanctionner les actes de corruption préalablement accomplis.

Il convient de soutenir les recherches sur la nature, l'origine, les causes, l'ampleur et les conséquences de la fraude et de la corruption. Il faut également réduire les circonstances génératrices de situations de rente notamment les pouvoirs discrétionnaires des agents de l'Etat.

Un système de recrutement et de promotion basé sur le mérite et un système de rémunération récompensant les fonctionnaires intègres devraient permettre de réduire substantiellement la fraude et la corruption. Mais le renforcement des mécanismes de surveillance, de contrôle et de sanction est indispensable.

## **6.3 PROMOTION DE LA GOUVERNANCE MACROECONOMIQUE**

### **6.3.1 Domaines d'intervention prioritaires**

Les domaines d'intervention identifiés pour la gouvernance politique et la gouvernance administrative valent également pour la gouvernance économique et financière. Un accent particulier doit cependant être mis sur les quatre aspects suivants :

- Elaboration des stratégies et des politiques et mise en œuvre des réformes
- Gestion du budget et de la dette publique
- Gestion des marchés publics
- Efficacité du système financier

#### **6.3.1.1 Elaboration des stratégies et des politiques et mise en œuvre des réformes**

Les incohérences relevées sur ce plan tiennent certes au primat souvent accordé par les décideurs aux paramètres politiques. Mais certaines d'entre elles peuvent s'expliquer par l'insuffisante maîtrise des processus d'élaboration des stratégies et politiques de développement.

Des actions doivent donc être envisagées dans le sens d'une amélioration de ces processus, notamment de la planification des actions et des ressources, et des capacités des agents chargés de cette élaboration.

### ***6.3.1.2 Gestion du budget et de la dette publique***

Les défaillances constatées concernent aussi bien l'élaboration, l'exécution que le contrôle du budget. Des améliorations peuvent être envisagées grâce à des actions de formation et d'appui technique.

S'agissant de la dette publique, les domaines prioritaires se rapportent aux conditions d'emprunt et aux modalités de remboursement de celle-ci. Malgré les progrès réalisés, des améliorations sont encore possibles et nécessaires pour éviter la reproduction de la situation que le pays a connue au cours des vingt dernières années.

### ***6.3.1.3 Gestion des marchés publics***

Le problème se pose ici à trois niveaux, à savoir d'abord celui de la réalisation des études techniques, ensuite celui de la passation proprement dite, enfin celui du contrôle et du suivi de l'exécution des marchés. A chacun des niveaux se pose un problème lié à la faiblesse des capacités nationales. De plus, la question du dualisme des organes compétents en la matière doit faire l'objet d'une intervention spécifique.

### ***6.3.1.4 Efficacité du système financier***

L'extrême faiblesse des crédits à long terme (0,4% des crédits à l'économie) constitue une entrave à l'investissement et donc à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

Qu'il s'agisse du système bancaire traditionnel ou de la microfinance, des modalités appropriées doivent être étudiées pour assurer la promotion des crédits à moyen et long termes. S'agissant de la microfinance, une attention plus soutenue devrait lui être accordée étant donnée sa proximité vis-à-vis des populations et sa capacité de réponse aux besoins de celles-ci. En particulier, des modalités devant lui permettre d'effectuer des financements longs doivent être étudiées.

## **6.3.2 Axes d'amélioration de la gouvernance macroéconomique et financière**

Des actions efficaces dans les domaines qui viennent d'être présentés ne sont possibles que si les règles de responsabilisation, de transparence et de participation sont respectées. Cela signifie une implication accrue des principaux acteurs, notamment une concertation fréquente entre décideurs publics et ceux du secteur privé. Cela signifie également un renforcement des capacités de l'Etat en matière d'élaboration des stratégies et politiques et de gestion des réformes. Enfin cela nécessite, comme pour les autres types de gouvernance, le renforcement des mécanismes et des capacités de contrôle.

### ***6.3.2.1 Renforcer les capacités en matière d'élaboration des politiques et stratégies et de gestion des réformes***

Malgré la prégnance de l'ethnocentrisme et du clientélisme et leurs méfaits sur le processus du développement, la qualité des stratégies et des politiques de développement peut être sensiblement améliorée par deux moyens.

Le premier est le renforcement et l'amélioration constante de l'expertise nationale dans les domaines de la conception, de l'élaboration, de l'exécution, du suivi, du contrôle et de l'évaluation

des stratégies et des politiques de développement. Des actions d'envergure sur ce plan pourraient permettre d'opérer des choix plus pertinents, d'améliorer l'allocation des ressources et de réduire les gaspillages.

Un élément essentiel de ce processus est de centrer les politiques et les stratégies de développement sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMDs). Une formation poussée est indispensable pour ce faire.

Le second moyen est l'amélioration du système d'information et de la base statistique. Afin de minimiser les lacunes et les problèmes de pertinence, de précision, de cohérence et de fiabilité qui sont au cœur du système d'information et de statistiques, la collecte et l'analyse des données doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie statistique nationale.

### ***6.3.2 Renforcer les mécanismes de contrôle et promotion de l'obligation de rendre des comptes***

Les premières concernées sur ce plan sont les institutions à qui la constitution a confié ce rôle de contrôle à savoir le Parlement et la Cour des comptes. Deux types d'actions peuvent être envisagées en vue de renforcer leurs capacités : l'organisation périodique des sessions de formation sur le processus budgétaire et, la mise à disposition par le pouvoir exécutif, des ressources requises pour la réalisation des activités du contrôle.

Sont également concernés par le renforcement des mécanismes de contrôle et la promotion de l'obligation de rendre des comptes le pouvoir judiciaire, les organisations de la société civile et les médias. L'efficacité de la Justice dépend, ainsi que cela a été souligné à maintes reprises, de son degré d'indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs. Cette indépendance est elle-même déterminée par l'engagement de l'exécutif à respecter la séparation des pouvoirs et à mettre à la disposition de la justice les moyens adéquats d'exercice de ses prérogatives.

En ce qui concerne les organisations de la société civile, le renforcement de leur capacité de contrôle passe par la réduction, voire l'élimination de leurs faiblesses organisationnelles, ce à quoi l'exécutif peut contribuer, à condition d'en avoir la volonté, par une politique de promotion de la vie associative. Des sessions de formation sont également nécessaires pour les organisations de la société civile. S'agissant enfin des médias, le renforcement de leur capacité de contrôle passe par l'effectivité de leur indépendance qui ne peut être que le résultat d'une conquête de leur part, ainsi que par l'accroissement de leurs ressources matérielles et financières.

## **6.4 PROMOTION DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES**

Eu égard aux problèmes qui minent la gouvernance des entreprises en République du Congo, les propositions suivantes peuvent être retenues pour être des axes d'amélioration de la gouvernance économique des entreprises.

### **6.4.1 Les domaines d'intervention**

#### ***6.4.1.1 Amélioration du cadre légal et institutionnel***

Cette modalité est considérée comme un domaine prioritaire d'amélioration de la gouvernance des entreprises car elle permettrait de rendre plus incitatif l'environnement institutionnel et légal en matière de création et de développement des entreprises.

#### ***6.4.1.2 Renforcement des capacités managériales et appui à l'entrepreneuriat***

La bonne gouvernance des entreprises passe aussi par la levée des contraintes qui rendent incompatible le comportement des entrepreneurs avec la rationalité capitaliste. D'où la nécessité de faire du renforcement des capacités managériales un domaine prioritaire pour la promotion de la gouvernance des entreprises.

#### ***6.4.1.3 Promotion des entreprises du secteur informel***

Le secteur informel regorge des potentialités incontestables qu'il faut valoriser et encadrer par une meilleure prise en charge, à travers l'allègement des tracasseries administratives et policières et une facilitation à sortir de l'économie souterraine qui, bien que présentant beaucoup d'opportunités d'emploi, maintient tout de même les individus dans la précarité.

#### ***6.4.1.4 Renforcement de la compétitivité des entreprises dans le contexte de la mondialisation***

La mondialisation offre à fois des opportunités et des contraintes aux entreprises. Pour permettre aux entreprises congolaises d'exploiter les opportunités qu'offre la mondialisation, il convient de promouvoir la compétitivité des entreprises. Les options suivantes sont envisagées :

#### ***6.4.1.5 Une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles***

La gestion de l'environnement et des ressources naturelles qui font partie intégrante de la gouvernance des entreprises dans une perspective de développement durable constituent également des domaines d'intervention prioritaire en matière de gouvernance d'entreprises tant la pérennisation de leurs activités en dépend.

### **6.4.2 Les axes d'intervention**

En matière d'amélioration du cadre légal et institutionnel, il faudrait entreprendre les actions suivantes :

- Définir une nouvelle loi cadre sur la promotion des PME qui garantira l'harmonisation des textes réglementaires ;
- mettre en place des structures opérationnelles pour appuyer les PME dans le domaine particulier du financement ;
- renforcer les structures existantes ;
- mettre en place des mesures susceptibles de mieux sécuriser les investissements ;
- mettre en place une structure d'information économique aux entreprises dont la mission sera de fournir aux entreprises les informations nécessaires au développement des affaires.

En ce qui concerne le renforcement des capacités managériales et l'appui à l'entrepreneuriat, il convient de :

- promouvoir la culture entrepreneuriale par la formation des individus dont la vocation se situe dans le domaine des affaires ;
- définir un cadre égal clair en matière de succession pour assurer la pérennité des structures dont le propriétaire a fait preuve d'esprit d'entreprise ;
- définir une réglementation claire en matière de faillite pour susciter un esprit de gestion saine chez les entrepreneurs.

Les actions à mener en vue de favoriser une évolution positive du secteur informel, c'est-à-dire vers une plus grande inclusion dans le secteur structuré sans perdre sa vitalité, renvoient à des mesures générales (politique macroéconomique, politiques sectorielles, réglementation, politique monétaire et financière et politique fiscale) mais aussi à des mesures institutionnelles et de soutien spécifiques au secteur. Ce sont :

- sur le plan institutionnel, les services d'appui fournis par les administrations et les organismes publics s'étant révélés jusqu'ici inefficaces du fait de leur centralisation excessive, de l'insuffisance des ressources et des capacités institutionnelles, le rôle des administrations et des organismes publics, peut se limiter à la mise en œuvre des politiques incitatives et à la mise en place de l'infrastructure tandis que le transfert progressif des services d'appui aux organismes privés, déjà amorcé par la force des choses, doit se poursuivre afin d'améliorer l'efficacité de ces services ;
- Sur le plan technique, étant donné que l'un des principaux problèmes des entreprises du secteur informel est l'insuffisance des débouchés, les services d'appui doivent se rapporter à des débouchés commerciaux déterminés et viser principalement à améliorer les qualifications, les techniques et les produits d'un nombre relativement limité d'entreprises existantes et bien ciblées plutôt que de chercher à diffuser des connaissances de base à un grand nombre d'entrepreneurs potentiels ;
- Sur le plan financier, compte tenu de l'échec des programmes ciblés administrés par les banques et les organismes publics visant l'amélioration de l'accès au crédit de micro-entreprises, il convient de promouvoir des organismes des services financiers rentables et non subventionnés auxquels les clients peuvent à la fois confier leur épargne et emprunter les entreprises du secteur informel doivent être encouragés à rembourser leurs emprunts et à accepter des taux d'intérêt couvrant l'inflation, les coûts administratifs et les risques financiers et rémunérant normalement le capital qui leur est prêté ;
- Sur le plan des débouchés, l'amélioration du potentiel des circuits de commercialisation peut se faire par la fourniture de services et de conseils commerciaux dans les domaines tels que les techniques simples de conditionnement, la conception des produits ou la participation aux manifestations commerciales, la promotion des achats du secteur public aux entreprises du secteur informel, la création de « coopératives de vente » par ces entreprises elles-mêmes, la création des marchés d'importation en leur faveur grâce à la formation des exportateurs potentiels, à la mise à leur disposition des informations sur les principaux marchés d'exportation et sur la possibilité de s'y engager, à la coopération avec les grands producteurs, grossistes et exportateurs du secteur formel ;
- Parallèlement aux mesures d'ordre institutionnel et aux différents types d'appui, il est indispensable de développer l'esprit d'entreprise. Il s'agit plus précisément de substituer à la « culture de salariat et du fonctionnariat » si fortement enracinée dans la mentalité des congolais, une « culture d'entreprise ». Cette substitution passe par la promotion d'une image de l'entrepreneur prospère qui puisse faire de nombreux émules. Elle passe aussi par le perfectionnement des connaissances spécialisées, des techniques de commercialisation et de gestion et surtout par l'amélioration des capacités de planification stratégique devant permettre aux micro-entrepreneurs déjà installés d'évaluer une

situation commerciale sur tous les aspects et de planifier leurs activités deux à trois ans à l'avance ;

- Compte tenu du fait qu'ils sont les plus touchés par le chômage et la misère, les personnes handicapées, les jeunes et les femmes sont les premiers concernés par le développement de l'esprit d'entreprise. Bien que les personnes handicapées puissent, en principe, s'établir à leur propre compte ou être engagées comme travailleurs à plein temps dans n'importe quelle entreprise, leur handicap peut néanmoins les empêcher de participer à certaines activités de production ou d'offrir certains services. En général, les principaux obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées sont de nature socioculturelle et peuvent être surmontés grâce à des campagnes appropriées d'information ;
- Cependant, la législation nationale devrait garantir que les personnes handicapées ne fassent l'objet d'aucune discrimination négative sur le marché de l'emploi et bénéficier de tous les services d'appuis normalement offerts aux propriétaires de micro-entreprises. Dans certains cas, il se peut que des mesures particulières soient prises pour adapter le milieu et les conditions de travail aux besoins des travailleurs handicapés. Ces ajustements pouvant alourdir les frais d'exploitation, des appuis spécifiques peuvent être requis du gouvernement et des organismes privés et des mesures particulières adoptées pour inciter les entreprises à engager des personnes handicapées ;
- En ce qui concerne les femmes, de nombreuses micro-entreprises sont dirigées par elles et il existe de nombreuses « femmes d'affaires » relativement aisées. Mais le gros des ces micro-entreprises est voué à des activités à faible revenu et confronté à des contraintes d'ordre institutionnel, économique et domestique présentées au chapitre 5 du présent rapport et dont l'allègement passe par la modification des comportements sociaux et l'adoption d'un ensemble de mesures concrètes exposées à la section 6.6 du présent chapitre. Ces mesures devraient permettre de contribuer au développement de l'esprit d'entreprise au niveau des femmes ;
- S'agissant enfin des jeunes, qui comptent parmi les personnes les plus gravement touchées par la faiblesse générale de la demande de main d'œuvre, le développement de l'esprit d'entreprise devrait être facilité par l'application des mesures préconisées dans la section suivante, en plus des mesures générales déjà évoquées.

Pour la promotion de la compétitivité des entreprises dans le contexte de la mondialisation, les options suivantes sont envisagées :

- le renforcement de la compétitivité des entreprises par la promotion des innovations ;
- la diversification de la base productive par une meilleure allocation des ressources en capital et en travail vers des activités susceptibles de garantir la croissance future.

Enfin les modalités d'exécution d'un tel projet de gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles reposent sur les actions suivantes :

- la création d'un centre d'information, d'éducation et de sensibilisation environnementale qui sera chargé d'informer et d'éduquer le grand public sur la connaissance, la préservation et la promotion des milieux et de l'environnement;
- la réalisation d'un état des lieux des écosystèmes marins et côtiers en vue d'élaborer une stratégie nationale de prévention et de réhabilitation des eaux marines et côtières;
- l'exécution des initiatives du Bassin du Congo par la formation, et le suivi et l'évaluation des programmes;

- la mise en place des mécanismes de sanction (taxe à la pollution) aux entreprises pétrolières et celles du secteur hors pétrole dont l'activité est susceptible de dégrader l'environnement.

## **6.5 PROMOTION DE L'EMPLOI ET DE LA JEUNESSE**

Malgré la crise de l'emploi qui caractérise le marché du travail au Congo, on note tout de même quelques dynamiques positives qui offrent de réelles opportunités d'emplois et inspirent des solutions à l'épineux problème de l'emploi en général, et de la jeunesse en particulier. Ainsi, ce point s'ouvre sur une analyse des sources d'opportunités d'emploi pour traiter ensuite des principaux axes envisageables pour la promotion de l'emploi et de la jeunesse.

### **6.5.1 Domaines d'intervention prioritaires**

Deux domaines d'intervention sont envisageables pour la promotion de l'emploi et de la jeunesse. Ce sont les secteurs prioritaires et la redynamisation du secteur privé.

#### **6.5.1.1 *Les secteurs prioritaires d'intervention***

##### *6.5.1.1.1 L'agriculture, un secteur à forte potentialité d'emplois mais peu attrayant pour la jeunesse*

Les activités agricoles, pourtant vitales pour le genre humain, n'intéressent pas suffisamment de monde, notamment les jeunes. Ainsi, à peine 2% seulement des terres arables sont exploitées. Ce secteur présente donc incontestablement de fortes potentialités d'emplois et constitue de fait une opportunité à saisir si les conditions d'un retour massif à la terre sont mises en place. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, qui s'est tenu du 8 au 9 septembre 2004 à Ouagadougou, a recommandé l'élaboration des programmes basés sur le secteur agricole.

##### *6.5.1.1.2 L'exploitation forestière : une filière porteuse*

L'importance des ressources forestières du Congo, le caractère renouvelable de ces ressources et la résurgence de l'intérêt sans cesse croissant que la communauté internationale accorde à la protection de l'environnement, notamment dans le bassin du Congo, constituent des raisons d'espérer sur le potentiel élevé que représente l'exploitation forestière en matière de création d'emplois. Ainsi par exemple, le Département de la Sangha est devenu le deuxième pôle d'activités économiques après le département du Kouilou grâce à une intense activité forestière qui suscite l'exécution de nombreux projets publics appuyés par des organisations non gouvernementales (ONG) internationales dont l'objet est la préservation de l'environnement. A ces entreprises et projets se connectent, selon l'ONEMO, une trentaine d'entreprises de sous-traitance (employant plus d'un millier de personnes) autour desquelles se développent des activités alternatives (liées notamment à la gestion de la faune) et en bout de la chaîne se développent des activités relatives au commerce, à l'élevage, au transport, à l'hôtellerie etc.

L'exploitation forestière présente ainsi pour le Congo des perspectives intéressantes en matière de création d'emplois. Les opportunités d'emplois dans ce domaine se multiplieraient si la transformation du bois est assurée localement.

#### *6.5.1.1.3 Le secteur informel : un secteur à forte potentialité d'emplois*

Les taux élevés d'informalité de l'emploi en République du Congo montre non seulement que le secteur informel emploie le gros des effectifs de la population active, mais surtout que ce secteur est très dynamique dans la création des emplois. Ainsi, une meilleure prise en compte de ce secteur par les pouvoirs publics amplifierait ses potentialités créatrices d'emplois.

#### **6.5.1.2 La redynamisation du secteur privé**

Les effets conjugués de la libéralisation de l'économie et de la crise du secteur productif d'Etat ont engendré l'essor du secteur privé et donc accru son rôle dans la création d'emplois. Pour accélérer cette dynamique dans un contexte de mondialisation de l'économie, les actions suivantes méritent d'être entreprises :

- l'accroissement du potentiel d'attractivité du pays vis-à-vis des Investissements Directs Etrangers (pour favoriser le transfert de technologie et une meilleure compétitivité aux entreprises locales) par de bonnes pratiques de gouvernance politique et économique garantissant la stabilité institutionnelle et la sécurité des investissements.
- le renforcement du cadre institutionnel existant en matière de promotion des petites et moyennes entreprises et des petites et moyennes industries notamment à travers la correction des faiblesses pouvant être révélées par une étude d'impact de la nouvelle charte des investissements.
- l'assainissement du système financier en vue de le rendre plus apte à financer durablement l'activité économique par le crédit.

#### **6.5.2 Axes stratégiques pour la promotion et le soutien de l'emploi et l'insertion sociale des jeunes**

En égard d'une part à la situation actuelle de l'emploi au Congo et des problèmes qui en découlent pour la jeunesse, et d'autre part aux perspectives d'emploi qu'ouvrent les dynamiques positives qui se développent sur le marché du travail, les éléments suivants et leur modalités constituent les repères d'un programme de promotion de l'emploi et d'insertion des jeunes.

##### **6.5.2.1 Développer la formation qualifiante**

Cette modalité concourt à la promotion de l'emploi et à l'insertion des jeunes, car non seulement elle concerne toutes les catégories de jeunes (scolarisés, déscolarisés et non scolarisés), mais elle a aussi des finalités dont les synergies garantissent une insertion sociale durable pour les jeunes. Les trois principales finalités qui lui sont assignées sont : les finalités éducatives (acquisition de connaissances, d'aptitudes et d'attitudes), les finalités d'insertion (professionnalisation, adaptabilité et responsabilité) et les finalités de développement économique (une main d'œuvre performante et qualifiée capable de répondre aux besoins et aux changements du milieu socio-économique est la base d'un développement socio-économique durable). La formation qualifiante se trouve ainsi au cœur des problématiques de l'emploi, de la relance économique et de l'insertion des jeunes. Les principaux axes d'intervention pour cette modalité sont :

- la valorisation des structures d'enseignement technique et professionnel existantes et leur adaptation aux besoins des individus et de la société ;
- le Développement des partenariats entre les structures d'enseignement technique et professionnel (privés et publiques) avec les entreprises.

### ***6.5.2.2 Promouvoir la microfinance, comme source alternative de financement des activités productives et de création d'emplois***

Le développement de la microfinance en Afrique en général et au Congo en particulier constitue en soit une innovation tant du point de vue de l'organisation des Institutions de microfinance (IMF) que des produits que ces institutions mettent à la disposition des épargnants. Si l'on adopte la conception du capital en tant que fonds de pouvoir d'achat, c'est-à-dire le pont entre l'entrepreneur et le monde des biens (la production), il apparaît que la microfinance est une alternative pour les plus petits épargnants en ce qu'elle facilite l'accès au crédit.

En effet, considérées comme des banques des pauvres, les IMF, par leur politique souple dans la collecte de l'épargne et dans la distribution du crédit, ont permis la réalisation de nombreux micro projets, soutenant ainsi l'entrepreneuriat individuel et collectif, donc l'auto emploi.

A titre illustratif, l'analyse de l'évolution des indicateurs de croissance du Crédit Mutuel d'Epargne et de Crédit (MUCODEC), qui est le référentiel des IMF au Congo, fournit la preuve de l'ampleur du phénomène et surtout une idée de son impact sur la sphère réelle de l'économie.

**Tableau 29 : Indicateurs de croissance de la MUCODEC**

Indicateurs	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Encours crédit en millions de FCFA	196,0	316,0	403,0	483,0	627,0	1.382,29	2.070,25	3.778,05	3.023,0
Volume d'épargne en millions de FCFA	543,8	916,0	1515,8	2297,7	3331,2	6379,45	7845,10	8603,96	9991,0
Taux de transformation	37,70	33,80	26,81	21,43	18,84	21,66	26,38	43,91	30,25
Sociétaires	18602	24981	35150	45074	56561	71667	85537	100609	114742
Nombre de prêts	4123	6706	3511	5378	7645	7682	6800	9029	

Source : MUCODEC : Plan d'action 1997; Rapport d'activité 1998; État financier 2001; FMI, Statistiques financières internationales, février 2000.

L'analyse des données du Tableau 34 est révélatrice de ce que désormais l'accessibilité au crédit est possible même aux plus petits épargnants, encourageant en retour les initiatives privées à travers le financement des microprojets. Le développement de la microfinance au Congo participe ainsi des dynamiques positives émergentes sur le marché du travail, étant donné les opportunités de création d'emplois qu'elle présente.

### ***6.5.2.3 Promouvoir l'entrepreneuriat juvénile (individuel et collectif)***

La promotion de l'entrepreneuriat juvénile est une modalité d'insertion de la jeunesse et du développement social qui se fonde sur l'idée forte selon laquelle dans le contexte de crise de l'emploi où l'Etat et les entreprises du secteur formel ne peuvent plus assurer des emplois salariés, l'auto-emploi ou l'emploi indépendant sont essentiels à la création d'emploi. Il s'agit concrètement des mesures susceptibles d'amener un demandeur d'emploi à créer une structure productive dans laquelle il s'emploie. Les principaux axes d'intervention d'un tel programme sont :

- la création d'un fonds d'aide départemental à l'insertion des jeunes. Ce fonds départemental serait cofinancé par l'Etat et le Département;
- la fourniture d'aides financières sous forme de prêt, permettant la réalisation des projets d'insertion qui doivent faire l'objet d'un engagement de la part du bénéficiaire et d'un suivi de la part du référent;
- la création des dynamiques partenariales entre les organisations publiques, privées et communautaires (dans le financement et la formation) pour soutenir l'insertion des jeunes mais aussi le développement social du milieu;
- la facilitation de l'affiliation des acteurs du secteur informel aux caisses de sécurité sociale afin de réduire la propension des jeunes à l'emploi salarié.

### ***6.5.2.4 La mise en valeur des filières de production porteuses***

La mise en valeur de filières de production porteuses telle que la filière bois présente un intérêt particulier en matière de création d'emploi en ce que d'une part, au tour du cœur de cette filière de production gravitent plusieurs autres activités économiques, et que d'autre part il est possible d'identifier les potentialités en matière d'emploi et l'amélioration des compétences dans la filière. L'adoption de cette approche implique les axes d'interventions suivantes :

- l'identification des filières porteuses ;
- la valorisation des nouveaux métiers émergents (le cas de nouveaux métiers liés à la protection de l'environnement dans la filière bois) ;
- la facilitation de la complémentarité entre les grandes et les petites entreprises des secteurs formel et informel.

## **6.6 PROMOTION DE LA FEMME**

### **6.6.1 Domaines d'intervention prioritaires**

En plus de la participation qui a déjà été évoquée, la promotion de la femme peut être envisagée dans deux domaines : la réforme des institutions et le développement économique.

#### ***6.6.1.1 La réforme des institutions***

Les institutions sont au cœur des problèmes et des solutions concernant les inégalités fondées sur le genre. En effet, elles influencent les opportunités et les contraintes qui déterminent les choix et les actions des gens. Aussi, l'Etat a-t-il la responsabilité d'établir un contexte institutionnel où les

droits et les opportunités économiques seront les mêmes pour les hommes et les femmes, et d'assurer à tous un accès égal aux ressources et aux services publics.

### ***6.6.1.2 La promotion du développement économique***

Le développement économique peut favoriser la réduction des inégalités fondées sur le genre de plusieurs manières. D'abord, par la multiplication des emplois et l'augmentation des revenus. Ensuite par l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services publics comme les centres de santé et les écoles. Enfin, les investissements dans les infrastructures réduisent de façon significative le temps consacré aux tâches domestiques routinières, favorisent la participation des femmes aux activités rémunérées et offrent aux jeunes filles un plus grand accès à l'éducation.

## **6.6.2 Axes stratégiques d'amélioration des relations hommes-femmes et d'élimination des inégalités fondées sur le genre**

La promotion de la femme peut être envisagée selon quatre axes qui sont l'égalité des droits fondamentaux, le travail domestique, l'accès aux ressources et à l'emploi et la protection sociale.

### ***6.6.2.1 Assurer l'égalité au niveau des droits fondamentaux***

Il est indispensable que les lois soient modifiées afin d'instaurer des droits égaux et une protection égale pour les femmes et pour les hommes. Cela suppose l'indentification préalable, dans le Code de la famille et dans toutes les autres lois, des dispositions consacrant la discrimination à l'encontre des femmes.

Mais, la modification des lois existantes et l'adoption de nouvelles lois ne garantissent pas la réussite de la réforme. Elles doivent être complétées par des mesures énergiques en vue d'assurer l'application des décisions de l'appareil juridique.

### ***6.6.2.2 Réduire le fardeau des femmes au sein du foyer***

La réduction du temps consacré par les femmes aux tâches domestiques passe par l'augmentation de la possibilité pour celles-ci de se scolariser, de participer au marché du travail et de disposer de revenus décentes.

### ***6.6.2.3 Promouvoir l'égalité des sexes en ce qui concerne l'accès aux ressources et la capacité de générer des revenus***

En plus de l'accès à la scolarité qui suppose une réduction des coûts scolaires, l'accès aux ressources nécessite des services financiers de proximité, une réforme des biens fonciers offrant des droits conjoints de propriété aux hommes et aux femmes et la mise sur pieds des programmes d'emploi.

### ***6.6.2.4 Offrir une protection sociale appropriée***

Il s'agit de mettre en place un programme de sécurité sociale tenant compte des différences entre sexes en ce qui concerne la participation et les bénéficiaires. Les femmes sont souvent exclues des programmes à cause de ces différences, car leur comportement au travail et le type d'emploi qu'elles occupent ne sont pas les mêmes que pour les hommes.

## 6.7 PROMOTION DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET DE LA COHESION SOCIALE

La définition des axes d'intervention prioritaires susceptibles d'aider la promotion du développement durable procède d'une synthèse des enseignements tirés des indicateurs du développement communautaire, mais aussi du potentiel des ressources mobilisables et des préoccupations des populations concernées. Aussi est-il nécessaire de présenter dans un premier temps les domaines et foyers prioritaires que suggèrent les différentes sources.

### 6.7.1 Priorités en matière de microréalisations

La priorité donnée à un secteur d'intervention dépend de plusieurs paramètres parmi lesquels on note : la nature des microprojets ou leurs objectifs principaux et les préoccupations des populations ainsi que. Ce dernier paramètre paraît de loin le plus déterminant. En effet la disponibilité du financement accordé pour l'exécution d'un projet n'est pas neutre ; elle dépend en grande partie de sa pertinence du point de vue du bailleur.

#### 6.7.1.1 *Analyse des priorités à partir des réalisations faites par les agences de financement*

L'analyse des résultats de l'étude portant sur le projet « Base de données coopération de proximité en République du Congo », réalisée auprès des agences de financement distingue 17 secteurs d'intervention. Il s'agit des secteurs pour lesquels les microprojets ont été réalisés sur la période allant de 1998 jusqu'au début 2004. Le tableau 27 suivant présente les différents secteurs par ordre décroissant de réalisation. Le degré de priorité d'un secteur peut être apprécié en considérant la fréquence de réalisation des projets correspondants.

Les problèmes liés à l'éducation et à l'agriculture peuvent être considérés comme ceux qui se sont avérés prioritaires au regard des indications du tableau 37. Ils ont en effet mobilisé, de la part des agences de financement, la moitié des microprojets réalisés au cours de la période d'observation. Les problèmes de santé arrivent en troisième position avec 13% de projets correspondants réalisés, juste avant les problèmes relatifs aux activités économiques qui représentent moins de 10% des microprojets réalisés.

Ce classement conduit à penser qu'il s'agit là des quatre secteurs pour lesquels les besoins sont prioritaires selon l'ordre d'importance. Toutefois, les secteurs concernant l'eau potable, l'assainissement et les infrastructures routières, dont les problèmes sont pourtant considérés comme préoccupants pour les populations, n'atteignent même pas 3% des microprojets réalisés dans l'ensemble du pays tout au long de la période d'observation. Ainsi la stratégie adoptée notamment par les institutions internationales répond certes à des besoins mais pas toujours aux priorités des communautés.

**Tableau 30 : Répartition du nombre de micro-projets réalisés par domaine**

Secteur	Part des projets réalisés (en %)
Formation scolaire / éducation	26
Agricole	25
Santé	12
Productif / activités économiques	8
Formation professionnelle	7
Etat de droit, gouvernance, démocratie, droit de l'Homme	5

Micro-finance	3
Eau potable	3
Hygiène et assainissement	2
Infrastructures routières	2
Social	2
Culture et sport	2
Télécommunication	2
Appui institutionnel	1
Autre	0
Energie	0
Recherche	0
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>

**Source** : Ambassade de France ; Rapport d'étude sur « *Base de données coopération de proximité en République du Congo* ». Parti II : Analyse et résultats, Brazzaville, février 2004

La période post-conflit offre un contexte favorable à la multiplication des interventions sur le terrain dans le cadre de la réalisation des « micro-projets ». Suite aux effets néfastes des conflits armés sur l'habitat et le cadre de vie, le tissu social et les relations de sociabilité entre les groupes sociaux et sur les structures socioéconomiques de production, le moment était tout indiqué pour la réhabilitation et la relance. Cependant, l'engouement que suscitent les « micro-projets » ou les « actions communautaires » semble orienter les préoccupations des intervenants beaucoup plus sur les résultats physiques et que l'on peut encore s'interroger sur leur incidence du point de vue du développement communautaire.

### **6.7.1.2 Analyse des priorités selon les populations concernées**

L'étude sur le bilan social, réalisée dans les quatre départements les plus durement touchés par les conflits armés, a permis de recueillir les informations sur les aspirations et les préoccupations des populations sinistrées concernant les problèmes de survie auxquels elles sont le plus confrontées. Bien que cette étude n'ait pas concerné l'ensemble du territoire national, les résultats sont le reflet de la situation générale qui prévaut dans le pays étant donné l'ampleur de la crise structurelle que connaît le Congo comme le révèle l'analyse de la situation économique et financière.

Les problèmes qui constituent des priorités pour ces populations sont notamment :

- la dégradation ou la détérioration des conditions de circulation des personnes et des biens : notamment le mauvais état du réseau routier et l'insécurité occasionnée par les agents des forces de l'ordre ou des milices privées ;
- la destruction ou la paralysie des activités d'exploitation agricole ;
- l'absence de soutien technique et financier aux initiatives économiques des jeunes ;
- la destruction des infrastructures sanitaires et scolaires ;
- la destruction des structures de stockage des produits de commercialisation ;
- l'absence d'assistance aux groupes vulnérables telles que les femmes et les jeunes filles mères victimes des exactions pendant les conflits, les personnes âgées, les orphelins et les handicapés.

Les activités de développement communautaire réalisées par l'UNICEF dans les zones de Madibou, Mfilou et Dibemeko (Dolisie) au cours des années 2001 et 2002, dont certaines

conjointement avec le PNUD et la FAO, ont permis de dégager les priorités d'interventions suivantes les plus récurrentes:

- l'accès à l'eau potable ;
- le développement des activités génératrices de revenus ;
- l'assainissement du milieu, la lutte contre le paludisme ;
- la lutte contre la malnutrition ;
- l'assistance aux personnes vulnérables ;
- l'ouverture des postes de santé ;
- la fourniture de semences et matériel aratoire.

Au regard de ce qui précède, plusieurs problèmes ou besoins prioritaires se recoupent. Cependant l'ordre de priorité diffère d'un cas à l'autre.

### **6.7.2 Les zones d'intervention**

Le choix porté sur les zones géographiques d'intervention est déterminé par plusieurs paramètres parmi lesquels : les conditions d'accessibilité géographique et de sécurité, la concentration de la population et l'ampleur du problème vécu par les populations cibles. A ces paramètres, il faut aussi ajouter les préoccupations du bailleur, qui détient en dernière instance la décision d'intervenir dans une localité donnée. Ainsi nombre d'interventions n'ont pas correspondu aux besoins réels des populations

Les informations issues de l'étude réalisée dans le cadre de la coopération inter agence donnent une approche d'identification des foyers d'intervention prioritaires. Ces foyers sont déterminés dans le tableau 3 ci-après, selon l'enveloppe du montant investi pour la réalisation des microprojets dans chaque département. Le volume du montant ne traduit pas forcément le nombre des microprojets réalisés, car ceux-ci ne sont pas financés au même montant.

Il semble, d'après les indications du tableau 38, que les foyers prioritaires correspondent aux départements durement touchés par les différentes guerres civiles. Naturellement, Brazzaville, épice de tous les conflits armés possède le gros lot, ayant mobilisé à elle seule la moitié du montant total investi durant la période d'observation. Cependant, en dehors des départements du Pool et du Niari et dans une moindre mesure la ville de Pointe-Noire, les départements de la Bouenza et de la Lékoumou n'ont pas été suffisamment considérés. Par ailleurs on peut aussi constater qu'en dehors du département des plateaux, les autres départements de la partie nord du pays n'ont bénéficié que d'une portion assez minime du montant total.

**Tableau 31 : Répartition des montants des projets par département de 1998 à 2004 (Fcfa)**

Départements	Montant total	%
Bouenza	271 610 664	4,2
Brazzaville	3 229 130 391	50,1
Cuvette centrale	138 766 234	2,2
Cuvette ouest	23 303 481	0,4
Kouilou	83 367 336	1,3
Lékoumou	190 802 844	3,0

Likouala	128 656 486	2,0
Niari	666 840 247	10,2
Plateaux	320 874 562	5,0
Pointe noire	527 850 294	8,2
Pool	809 938 289	12,5
Sangha	57 694 345	0,9
Total	6 448 835 173	100

**Source :** Ambassade de France ; Rapport d'étude sur « Base de données coopération de proximité en République du Congo ». Parti II : Analyse et résultats, Brazzaville, février 2004

L'analyse synthèse des domaines d'intervention prioritaires qui émerge des différentes sources d'identification montre, bien évidemment, que de façon générale, les indicateurs qui ont été définis pour caractériser la situation du développement communautaire au Congo peuvent servir de repère à la constitution des axes constitutifs d'un programme de promotion du développement communautaire.

### **6.7.3 Principaux axes d'un programme de promotion du développement communautaire et de cohésion sociale en République du Congo**

Eu égard à l'état actuel du développement communautaire en République du Congo dont les indicateurs retracent une situation régressive, un programme de promotion du développement communautaire et de cohésion sociale qui s'inscrit dans une vision du local dans le global requiert la mise en œuvre conjointe d'actions fondées sur les deux approches du développement communautaire. Ainsi dans le cadre de ce rapport, les principaux axes qui semblent répondre à cette préoccupation sont définis dans les propositions suivantes.

#### ***6.7.3.1 Définir et mettre en œuvre un programme national de microréalisations***

Dans la perspective de l'application de la loi de décentralisation d'une part, et vu l'urgence des situations de précarité dans lesquelles se trouvent les populations de plusieurs localités du pays d'autre part, l'objectif de ce programme est à la fois de créer les conditions du développement local et participatif, et de tester les capacités d'intervention au processus de développement ainsi que leur capacité de gestion. Ce programme devrait porter, compte tenu des domaines prioritaires identifiés, sur les actions suivantes :

##### *6.7.3.1.1 Accélération du processus de décentralisation et appui à la gouvernance locale*

Le gouvernement s'est engagé dans un processus de décentralisation par la loi n°3-2003 du 17 /01/2003 relative à l'organisation administrative et territoriale. Dans le cadre de ce programme l'objectif de cette proposition est de créer les conditions juridiques et financières pour permettre aux collectivités locales de se réapproprier leur administration locale. Ceci est possible si les actions suivantes sont engagées :

- la mobilisation effective des compétences et des ressources humaines et financières au bénéfice des collectivités locales;
- le développement des capacités en organisation et gestion des principaux projets par des animateurs locaux à travers par la formation ;

##### *6.7.3.1.2 Le développement des infrastructures de base*

Le développement communautaire ne saurait être réalisé sans que les localités concernées ne soient dotées des infrastructures nécessaires. Ainsi le développement des infrastructures de base (construction d'écoles, des centres de soins de santé et l'aménagement d'ouvrages communautaires de distribution d'eau et d'infrastructures de fourniture d'électricité) est une condition nécessaire.

#### *6.7.3.1.3 La création d'un fonds d'investissement*

Pour assurer le développement local dans sa plénitude il convient de lier la politique avec ses moyens. D'où la nécessité de créer un fonds d'investissement local comprenant deux guichets : (i) Un guichet villageois pour les microréalisations dont l'exécution sera confiée aux communautés villageoises qui assureront la maîtrise d'ouvrages ; (ii) Un guichet départemental pour les projets de plus grande taille.

#### **6.7.3.2 Renforcement des conditions de rétablissement de la cohésion sociale par :**

- le rétablissement de la sécurité et de la paix ;
- le renforcement des capacités nationales pour la réinsertion des ex-combattants ;
- le dialogue permanent pour rétablir la confiance entre les communautés et les institutions, notamment par la mise en place de mécanismes de prévention des conflits ;
- le rétablissement de la sécurité pour tous afin de garantir la libre circulation des personnes et des biens au niveau national.

#### **6.7.3.3 La réduction des disparités entre les zones rurales et urbaines**

Les fortes disparités entre les zones urbaines et les zones rurales ont été identifiées comme causes des flux migratoires de la population jeune des zones rurales vers les centres urbains engendrant le désœuvrement des jeunes et les problèmes qui s'y greffent. Un programme de fixation des jeunes dans leurs milieux d'origine et dans des conditions de vie normales requiert les axes d'interventions suivants :

- le développement des infrastructures de communication pour assurer l'écoulement de la production des zones rurales;
- la création des cadres de vie acceptables dans les zones rurales (extension des réseaux électriques et installation des centres d'attraction dans les zones rurales);
- la concrétisation de la décentralisation administrative et économique;
- le développement de la mécanisation de l'agriculture pour réduire la pénibilité du travail dans le monde rural;
- la réhabilitation et/ou l'installation des infrastructures sociales de base dans les zones rurales.

## CONCLUSION GENERALE

Centré sur le triptyque « Gouvernance, cohésion sociale, développement humain durable », ce deuxième Rapport National sur le Développement Humain visait en fin de compte l'analyse des effets de la gouvernance sur l'emploi, la jeunesse, le développement communautaire, la cohésion sociale et le développement humain durable, ainsi que l'exploration des voies à travers lesquelles la promotion de tous ces processus, y compris la gouvernance pouvait se concevoir.

La réalisation de ce double objectif devait nécessiter le passage par un double détour se rapportant à la présentation du contexte et des tendances du DHD d'une part, à celle des concepts et approches de la gouvernance, du développement communautaire, de la cohésion sociale et du DHD ainsi que des liens existant entre eux d'autre part.

L'analyse des caractéristiques de la gouvernance a mis en évidence l'instabilité politique qui a marqué toute l'histoire de la République du Congo depuis l'indépendance, de même que le fréquent recours aux solutions extra-constitutionnelles et à la violence, la faible participation des populations, le faible degré de transparence et de responsabilisation, l'ampleur de la fraude et de la corruption, l'incohérence des choix opérés en matière de stratégie de développement, le manque d'orthodoxie dans la gestion des finances publiques, les biais allocatifs liés au comportement rentier des agents économiques, les facteurs d'inefficience des entreprises.

L'examen des conséquences de la gouvernance a révélé le faible niveau de création d'emplois, les principaux problèmes de la jeunesse dans le contexte de crise économique, sociale et politique, la régression des processus de développement communautaire, la détérioration de la cohésion sociale marquée par la montée de l'ethnocentrisme et du clientélisme, par l'aggravation des inégalités et la mise en veilleuse du dialogue social, le faible développement du système politique, le non respect des droits civils et politiques, la négation de la personne humaine par la gouvernance politique comme l'ont révélé les diverses guerres, la faible implication des acteurs, la faible qualité du service public, la faible diversification de la base productive, l'instabilité de la croissance, le déficit chronique des finances publiques, le niveau insoutenable du service de la dette, la dégradation de l'environnement et, pour couronner le tout, l'accentuation de la pauvreté, manifestation la plus évidente du recul du Développement Humain Durable en République du Congo.

L'identification des obstacles a permis d'épingler l'inadéquation des politiques publiques et l'orientation du système éducatif comme freins à la promotion de l'emploi, la pauvreté et les difficultés d'insertion socio-économique, comme obstacles à la promotion de la jeunesse, les changements institutionnels, les crises politiques, les guerres, les options idéologiques, l'organisation administrative et la mauvaise répartition des ressources comme facteurs de dégradation du développement communautaire et de la cohésion sociale, la faible capacité des institutions institutionnelles, les faiblesses organisationnelles de la société civile et des médias, le faible développement de la culture démocratique, la faiblesse de la participation et de la décentralisation, la faiblesse de la base informationnelle et statistique, l'ethnocentrisme, le clientélisme, la faiblesse des mécanismes de contrôle de l'exécution budgétaire, les capacités insuffisantes en matière de gestion de la dette publique et de passation des marchés publics, le cadre institutionnel, l'insuffisance des infrastructures, la crise du système bancaire, la faible qualification de la main-d'œuvre, la faible attractivité du pays pour les investisseurs étrangers, l'instabilité politique d'un passé récente et la nature prédatrice de certaines pratiques publiques comme freins à la promotion de la bonne gouvernance.

Les domaines d'intervention prioritaires proposés pour la promotion de la bonne gouvernance politique sont la représentation et la participation politiques, le contrôle des institutions constitutionnelles, la promotion de la culture démocratique et la consolidation de la paix, les axes stratégiques correspondant étant l'amélioration de la gouvernance des partis politiques et des associations, l'efficacité et la neutralité du système électoral, le renforcement des capacités de contrôle des institutions constitutionnelles, la liberté et l'indépendance des médias, l'organisation des campagnes de sensibilisation sur les droits civils et politiques, la démocratisation de la sécurité.

La promotion de la bonne gouvernance administrative pourrait avoir comme domaines d'intervention prioritaires la participation et la décentralisation, l'information économique et sociale, les axes stratégiques étant la responsabilisation, la transparence, la participation et la décentralisation, la lutte contre la corruption et la fraude.

En ce qui concerne la promotion de la bonne gouvernance macroéconomique, les domaines identifiés sont l'élaboration des stratégies et des politiques et la mise en œuvre des réformes, la gestion du budget et de la dette publique, la gestion des marchés publics et l'efficacité du système financier. Quant aux axes stratégiques, ceux-ci comprennent, outre la responsabilisation, la transparence et la participation, le renforcement des capacités en matière d'élaboration des politiques et stratégies et de gestion des réformes, le renforcement des mécanismes de contrôle et la promotion de l'obligation de rendre des comptes.

Enfin, les axes stratégiques proposés pour la promotion de la gouvernance des entreprises sont l'amélioration du cadre légal et institutionnel, le renforcement des capacités managériales et l'appui à l'entrepreneuriat, une meilleure prise en compte du secteur informel, le renforcement de la compétitivité des entreprises dans le contexte de la mondialisation, une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

L'exploration des domaines d'intervention prioritaires et des axes stratégiques pour la promotion de l'emploi et de la jeunesse a permis d'indexer le développement de la microfinance, de l'agriculture, de l'exploitation forestière, du secteur informel comme domaines prioritaires et la formation qualifiante, la redynamisation du secteur privé, la promotion de l'entrepreneuriat juvénile, la mise en place des processus productifs complets, la réduction des disparités régionales et la mise en valeur des filières de production porteuses comme axes stratégiques de promotion de l'emploi et de la jeunesse.

En ce qui concerne la promotion du développement communautaire et de la cohésion sociale, les domaines prioritaires d'intervention ont été définis en confrontant les réalisations faites par les agences de financement avec l'analyse des priorités selon les populations concernées. Ainsi, alors que les micro-projets privilégient la formation, l'agriculture et la santé, les populations donnent la priorité à l'accès à l'eau potable, aux activités génératrices de revenus, à l'assainissement du milieu et à la lutte contre le paludisme. Les principaux axes de promotion du développement communautaire et de la cohésion sociale proposés sont les micro-réalisations, la décentralisation et la gouvernance locale, la réduction de la pauvreté et la promotion du développement durable.

Au terme des analyses et réflexions menées et des suggestions contenues dans ce rapport, le vœu suivant peut être émis.

Etant donné que la volonté des autorités congolaises d'inverser les tendances actuelles connaît un début de concrétisation avec l'élaboration et l'adoption d'un certain nombre de programmes (DSRPI, PTIP) ainsi qu'avec la signature avec le FMI d'un Accord au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) et que la mauvaise gouvernance est désormais reconnue officiellement comme l'une des principales causes des désastres politiques, économiques, financiers et sociaux que le pays a vécus, il faut espérer que la nécessité d'une transformation progressive mais radicale des pratiques de gouvernance en République du Congo rencontre la même volonté de la part des autorités et se traduise par l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme national vigoureux de bonne gouvernance.

## BIBLIOGRAPHIE

**Ambassade de France** : Rapport d'étude sur « *Base de données coopération de proximité en République du Congo* ». Parti I : Rapport d'activité Brazzaville, février 2004

**Ambassade de France** ; Rapport d'étude sur « *Base de données coopération de proximité en République du Congo* ». Parti II : Analyse et résultats, Brazzaville, février 2004

**André joyal**, « *Développement local communautaire, économie sociale alternative : quel enseignement pour le tiers-monde* » in *Encyclopédie de l'Agora*. voir site web : [www.agora.qc.ca](http://www.agora.qc.ca)

**Andrew Caroline** « la gouvernance locale », *Relations*, avril 2000 (659), p. 75-77  
<http://www.cjf.qc.ca/>

**BELLONCLE, Guy (1987)** : « Comment associer les producteurs : pour une approche « participative » de la recherche et de la vulgarisation » pp 189-203, in : Recherche, vulgarisation et développement en Afrique noire, Colloque de Yamoussoukro, Ministère de la Coopération, 245 p.

**BENHAYOUN, G (1986)**, L'Emploi et le chômage des jeunes, une analyse urbaine, in *Revue d'Economie Politique* n°3, pp281-299

**Banque Africaine de Développement, Fonds Africain de Développement (1999)**, Politique du Groupe de la Banque africaine de développement en matière de bonne gouvernance, Abidjan.

**BANQUE MONDIALE – UERPOD (2001)** :

- Etude sur le marché du travail au Congo : Cas des ville de Nkayi, Sibiti, Pointe-Noire et Brazzaville
- Bilan social au Congo : cas des quatre régions touchées par le conflit socio – politique de 1998/1999

**Banque Mondiale (1989)**, l'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable. Une étude de prospective à long terme, Washington.

**Banque Mondiale (1997, 2000/2001, 2002, 2003, 2004)**, Rapports sur le Développement dans le Monde, Washington.

**Banque Mondiale (2002)**, Qualité de la croissance, Editions Nouveaux Horizons, De Boeck Université, Bruxelles.

**BARTOLI, H. (1999)**, Repenser le développement. En finir avec la pauvreté, éditions Unesco, Economica. Paris.

**BIT, (1989)**, Colloque Tripartite sur l'ajustement structurel et l'emploi en Afrique, Nairobi

**BIT, (1997)**, Rapport du Séminaire Interrégional de l'OIT sur la réintégration des groupes affectés par les conflits, Genève

**BONNAL, L. et al. (1995)**, Une modélisation du processus de recherche d'emploi en présence de mesures publiques sur les jeunes, in *Revue Economique*, Novembre

**BONNET, M. (1993)**, Le travail des enfants en Afrique, in *Revue Internationale du travail*, vol.132, n°3

**BOSQUET, Catherine (2004)** : « le développement communautaire : un concept, une histoire, des valeurs ; in dictionnaire suisse de politique sociale : action communautaire site web : [www.socialinfo.ch](http://www.socialinfo.ch)

**BOUGROUN, M., WERKIN, P. (1995)**, mobilité et chômage des jeunes diplômés dans la région de Marrakech, in *Revue Région et développement*, n°1

**CARTIER-BRESSON, J. (2000)**, « Corruption, libéralisation et démocratisation » *Revue Tiers Monde*, n°161, janvier-mars.

**CEA (2004)**, les économies de l'Afrique Centrale, Maisonneuve et Larose, Paris.

- CEA/SRO-CA** (2004), Rapport consolidé sur la gouvernance en Afrique Centrale, Brazzaville, mars.
- CHARLICK, R.** (1995), « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique », in Démocratie et Développement : mirage ou espoir ?, Ed. karthala, Paris.
- DIATA, H.** (1989), « Ajustement structurel au Congo », Revue Tiers Monde, n°117, janvier-mars.
- DIATA, H.** (1994), Etude sur la Promotion du secteur informel au Congo, BIT, Rapport d'étude, Brazzaville
- DIATA, H.** (2003), « Gouvernance et efficacité de l'investissement en Afrique », in BEKOLO-EBE (sous la direction de), Dynamiques de développement. Débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, Ed. Montchrestien, Paris.
- Direction générale de la promotion de la femme/FUNUAP** (2002), Enquête sur la participation de la femme congolaise au développement, Brazzaville
- FAO** (2003) : « Congo : Deux communautés œuvrent pour le développement durable de Plage Base Agip » in Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche en Afrique de l'Ouest ; Bulletin de liaison N°11, mars 2003
- FAO**, (1992) : « la boîte à outils de la communauté : Diagnostic, suivi et évaluation participatifs en foresterie communautaire : concept, méthodes et outils. Site web : [www.fao.org](http://www.fao.org)
- GAUDE, J.** (1997), L'insertion des jeunes et les politiques de formation emploi, in *Cahier de l'emploi et de la formation* (1), BIT, Genève, Governance Matters III ; Governance indicators for 1996 – 2002.
- IAD** (1997), Bonne gouvernance et développement en Afrique , Ed. Démocraties africaines, Dakar
- JACOB, JP ; LAVIGNE DELVILLE, P** (1994): *Les associations paysannes en Afrique, Organisation et dynamique*, Karthala, 305 p
- KAUFMANN, D., KRAAY, A, and MASTRUZZI, M** (2003) :
- KOUADIO, B.M, et al.,** (2003), Pauvreté et Chômage de jeunes urbains en Côte d'Ivoire, Rapport Final présenté au CREA, Nairobi
- LACHAUD, J.P** (1989), L'Analyse du marché du travail urbain en Afrique, in *travail et Société*, vol 14, n°4
- LAFAY, J.D.** (1993), «les apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes du développement» , Revue d'Economie du Développement, n°3
- Le Courrier** (2002): dossier sur «développement durable», magazine de la coopération au développement ACP-UE N° 193 juillet-août 2002.
- MANDAZA, I.** (2000), « Problèmes et perspectives de la gouvernance en Afrique », in SALL, A., La compétitivité future des économies africaines, Ed. Futurs africains, Karthala, Sankoré
- Ministère de la fonction Publique, des Réformes Administratives et de la Promotion de la Femme** : Document de Cadrage des Travaux Préparatoires des journées nationales de Réflexion sur l'Administration publique Congolaise, Décembre 1999, Brazzaville
- Ministère des Affaires Sociales, de la solidarité, de l'Action humanitaire, des mutilés de guerre et de la famille** : Enquête sur l'enfance vulnérable en milieu urbain et semi – urbain au Congo : , Mai 2003, Brazzaville
- Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale** : Rapport général de l'atelier de formation sur les stratégies de réinsertion des anciens combattants démobilisés et groupes affectés par les conflits armés, du 15 au 17 juin 2000, Brazzaville
- MOKOKO J-M. M** (1995), Congo : Le temps du devoir, Editions l'Harmattan, Paris.

- NGAPOULA, Victor (2002)** : Mémoire sur les associations et la problématique de la formation de la société civile en République du Congo, Brazzaville année académique 2001 – 2002  
Orange, G; Vatteville, E « Gouvernance territoriale et Développement durable »  
<http://www.univ-pau.fr/>
- OUATTARA Claude (2003)** : Développement communautaire et réduction de la pauvreté dans un contexte de décentralisation, Communication séminaire ENDSA
- PERELMAN, S.**, (1996), « La mesure de l'efficacité des services publics », *Revue Française des Finances Publiques*, n°55.
- PERNOT DU BRUEIL, M (2001)** ; « *Le programme de développement local Collines-Picardie (Bénin) in développement local en milieu rural, agridoc, juillet 2001*
- PIGASSE, J-P** (1997), Congo, Chronique d'une guerre annoncée (5 juin – 15 octobre 1997), Editions ARNF-ADIAC, Paris.
- PNUD** (1999,2000, 2001, 2002, 2003, 2004), Rapport mondial sur le Développement Humain.
- POATY, J.P. (1986)**, De la survie en milieu urbain et emploi, in *journée d'étude sur Brazzaville*, ORSTOM-AGECO, Brazzaville
- REPUBLIQUE DU CONGO (2001)** : « Etude du Bilan Social au Congo. Cas des quatre régions touchées par le conflit socio-politique de 1998/1999 » Rapport d'étude réalisé par UERPOD Consultant, Brazzaville, avril-mai 2001
- République du Congo (2003)** , Rapport d'Etude sur la corruption et la fraude au Congo, Brazzaville, novembre.
- République du Congo (2004)**, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) Intérimaire, Brazzaville, juillet.
- REPUBLIQUE DU CONGO** (Octobre 2003), *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté-Intérimaire*, Brazzaville 2004
- République du Congo/PNUD (2004)**, Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le Développement, Brazzaville, juin.
- REPUBLIQUE POPULAIRE DU CONGO (1983)**: « Opération villages-centres » ; Association des volontaires du progrès, Brazzaville, juillet 1983
- RONSAVALLON, A. (1995)**, Etat et marché du travail, in VERNNIERES, M. (éd.), *Ajustement, Education , Emploi, Economica*, Paris.
- RONSAVALLON, A. (1999)**, Bilan de l'Emploi et de la formation en Afrique centrale : principales caractéristiques. Communication à l'atelier sous régional sur le système d'information sur l'emploi et la formation en Afrique centrale, Douala
- RUSSEL, John (1987), « La Banque Mondiale et la vulgarisation agricole : l'introduction du système « Formation et visites en Afrique Subsaharienne » PP 109 – 117, in *Recherche, vulgarisation et développement en Afrique noire*, Colloque de Yamoussoukro, Ministère de la Coopération, 245p
- SAKO, S.** (2000), « Gouvernance et cadre réglementaire dans la compétitivité des économies africaines », in SALL, A., *La compétitivité future des économies africaines*, Ed. Futurs africains, Karthala, Sankoré.
- SINDZINGRE, A.** (1998), « Conditionnalités démocratiques, gouvernabilité et dispositif du développement en Afrique », in MAPPAS, *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Ed. Karthala.
- TODARO, M.P. (1996)**, L'exode rural en Afrique et ses rapports avec l'emploi et les revenus, in *Revue Internationale du travail*, n°15, Novembre
- UNICEF (2002)** : « Des actions collectives pour un développement durable » Développement communautaire Rapport annuel 2002

**VALASKAKIS, K.** (1998), « Mondialisation et gouvernance, le défi de la régulation publique planétaire », Futuribles, avril.

## ANNEXE : DONNEES STATISTIQUES

**Tableau 32 : Indicateurs du développement humain en République du Congo**

Année	IDH	ISDH	IPF	IPH -1 (%)
1986	0,503	0,489	0,301	31,6
1987	0,508	0,502	0,307	30,1
1988	0,512	0,503	0,311	30,2
1989	0,503	0,498	0,312	30,7
1990	0,497	0,492	0,315	31,1
1991	0,501	0,496	0,316	30,8
1992	0,498	0,497	0,316	30,8
1993	0,492	0,491	0,249	31,0
1994	0,488	0,498	0,248	31,0
1995	0,492	0,490	0,249	30,8
1996	0,499	0,497	0,249	30,6
1997	0,468	0,469	0,249	31,9
1998	0,444	0,449	0,338	34,2
1999	0,441	0,447	0,338	34,5
2000	0,471	0,602	0,338	32,1
2001	0,499	0,583	0,338	29,7
2002	0,493	0,576	0,338	31,8
2003	0,476	0,542	0,329	33,5
2004	0,453	0,546	0,324	33,5

Source : BABINGUI, A.E. (2005), Base de données sur le développement humain en République du Congo, Rapport Thématique, Brazzaville, page 21

**Tableau 33 : - Recettes pétrolières et dépenses de fonctionnement en pourcentage des recettes budgétaires ; - Solde budgétaire en pourcentage du PIB**

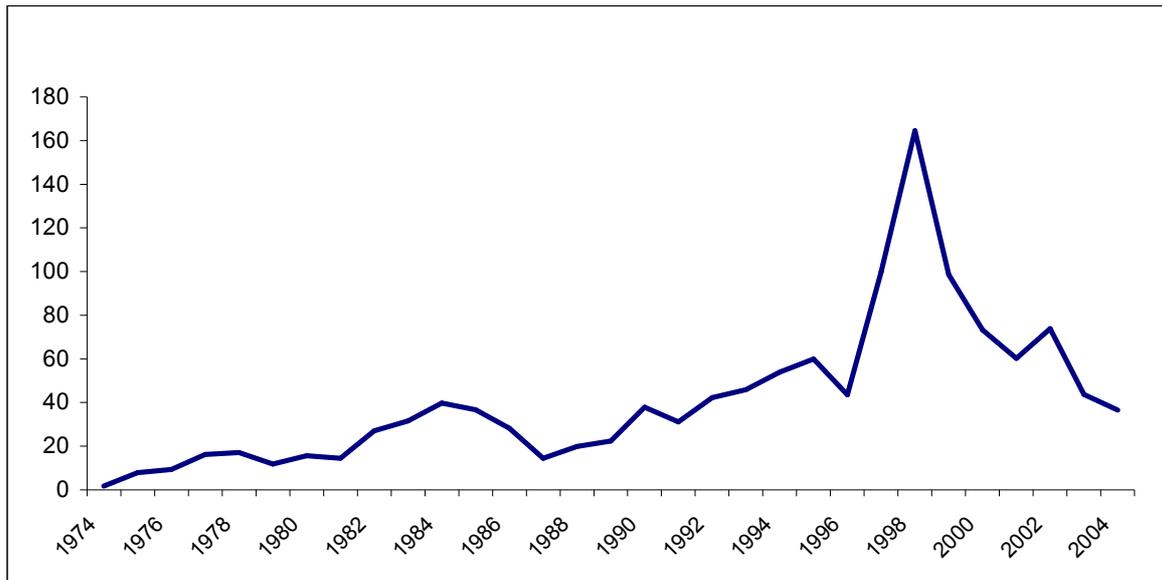
Années	Recettes budgétaires (en milliards de FCFA)	Recettes pétrolières	Salaires et traitements	Biens et services	Transferts et subventions	Service de la dette	Solde budgétaire
1974	44,1	15,2	31,9	20,9	22,6	1,7	1,5
1975	47,8	28,8	37,4	24	20	7,9	-6,2
1976	48,3	18,9	47,6	18,4	19,7	9,4	-0,58
1977	50,9	20,9	49,3	22	27,5	16,2	-4,4
1978	56,5	25,5	52	15,4	22,9	17,1	-2,1
1979	67,4	41,2	47	13,7	16,7	11,9	2,8
1980	116,5	62,4	31,2	12,3	21,4	15,6	-5,9

1981	194,8	68,4	20,9	14,2	10,2	14,5	-1,8
1982	243,8	61,8	21,7	15,7	10,6	27,1	-13,4
1983	275,5	65,6	21,1	11,5	16,3	31,6	-3,2
1984	335	69	19,8	11,1	11	39,8	-3,3
1985	304,8	65,2	24,8	13,4	11,8	36,7	-4,8
1986	169,2	43,1	46,2	14,5	26,4	28,2	-8,3
1987	137,1	28,9	57	10,9	23,4	14,5	-13,2
1988	153,8	20,1	50,4	6,7	22,9	19,9	-18,2
1989	176,3	31,7	45,2	7,4	20,4	22,3	-10,3
1990	205,9	58	38,5	10,3	17,1	37,9	-6,8
1991	196,6	55,6	63,9	12,3	25,9	31,1	-12,5
1992	173,8	50,8	77,7	18,7	23,6	42,2	-18,1
1993	139,5	36	97,6	24,4	28,7	45,9	-20,4
1994	220,2	63,1	59,4	19	19	54	-14,2
1995	249,4	52,3	44,6	9	13,1	59,9	-9,3
1996	357,6	59,6	29,7	7,7	9,4	43,6	-5,5
1997	413,6	74,5	25,4	36,5	6,6	99,8	-7,6
1998	267,5	55,4	38,3	22,9	12,3	164,5	-12,6
1999	415,4	66,2	24,2	20,4	7,7	98,5	-2,6
2000	602,6	77,4	17,7	18,1	8,2	73,3	1,1
2001	628,1	68,6	18,8	13,8	13,3	60,2	-0,8
2002	571,7	69,5	21,1	26,5	20	73,8	-8,1
2003	603,6	69,8	19,9	15,4	23,1	43,7	0,4
2004	738,6	73,8	16,8	14,2	15,9	36,6	6,9

**Sources :** - Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (2000), Reconstitution de la base de données budgétaires ;

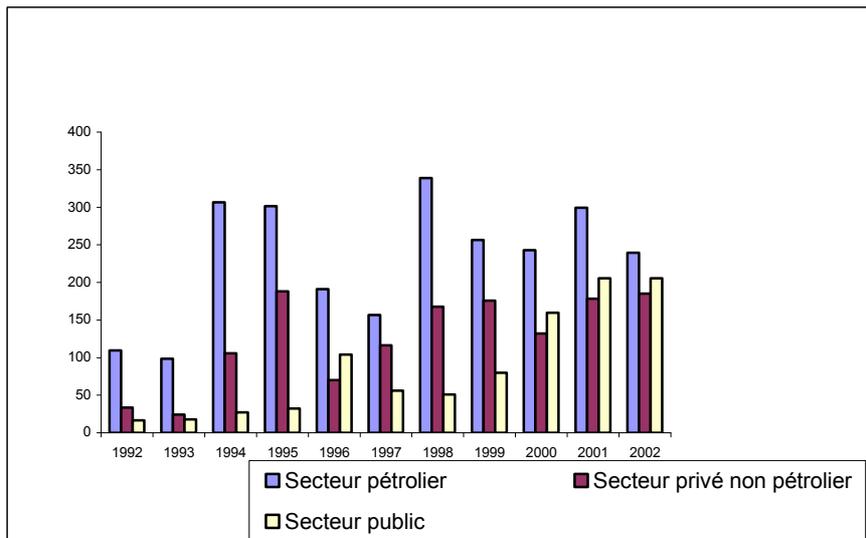
- Banque Mondiale (1995), African development indicators, 1994-95 ; BEAC, Etudes et statistiques.

**Graphique 6 : Evolution du service de la dette (en % des recettes budgétaires)**



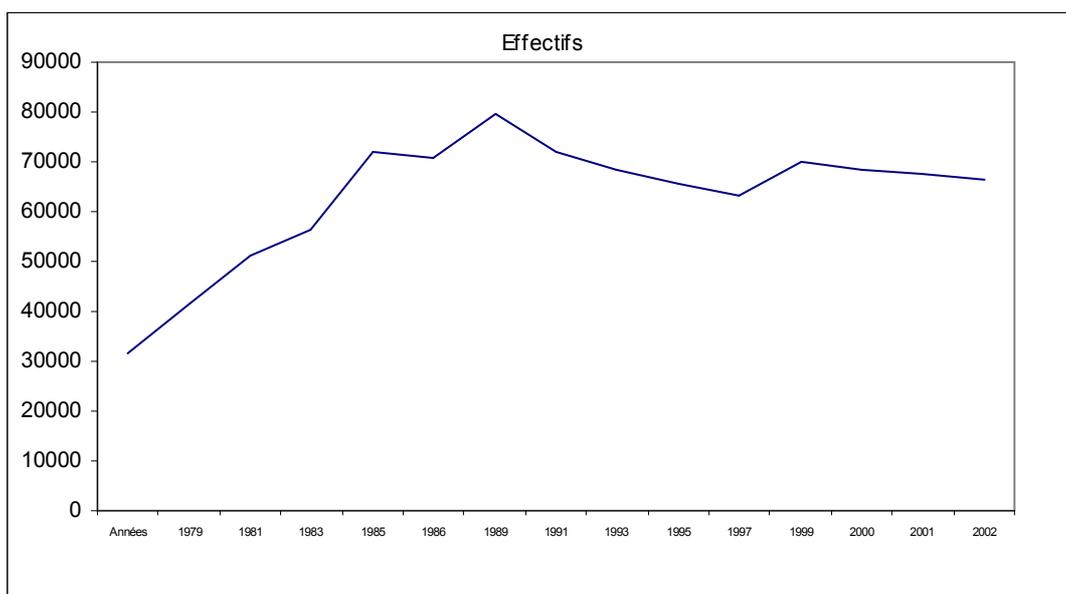
Source : données du tableau 6

**Figure 2 : Contribution à la formation brute du capital fixe (milliards de F CFA)**



Source : données du tableau 5

### Graphique 7 : Evolution des effectifs de la fonction publique



**Sources :** - Ministère de la fonction publique, des réformes administratives et de la promotion de la femme  
- Direction Générale de l'économie