



La gouvernance économique: quelles incidences sur le développement au Congo-Brazzaville?

Mathias Marie Adrien Ndinga*

Résumé: Le présent article se propose, après avoir défini le concept de gouvernance économique, de comparer les performances du Congo Brazzaville en termes de croissance économique et de bien-être des populations avant et après le démarrage des réformes et d'évaluer l'impact de la gouvernance sur ces performances. L'analyse a conduit aux principales conclusions suivantes: (i) en dépit de la mauvaise gouvernance politique et administrative qui a caractérisé la période allant de 1991 à 1999, les indicateurs de gouvernance économique sont parfois à leur meilleur niveau qu'à la première période. Il s'agit par exemple de la pression fiscale, du taux d'investissement, de la part des dépenses d'éducation ainsi que celles de santé en pourcentage des dépenses totales du gouvernement. (ii) De même, du point de vue des indicateurs de performance économique et de bien-être des populations il a été observé plus d'inégalité entre actifs employés dans les différents secteurs à la première période qu'à la seconde. Les indicateurs comme l'accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement sont à leur niveau le plus élevé à la seconde période qu'à la première. (iii) Enfin l'incidence de la gouvernance sur la croissance et le bien-être des populations est, en général, beaucoup plus significative dans la deuxième période que dans la première.

Abstract: After defining the concept of economic governance, this article compares Congo Brazzaville's performance in terms of economic growth and the population's well-being before and after the launching of reforms and then assesses the impact of governance on the levels of performance. The analysis came up with the following major conclusions: (i) in spite of the poor political and administrative governance that characterised the 1991-1999 period, the economic governance indicators sometimes attained a level higher than that of the first period. This, for instance, pertains to tax ratio, investment rate, the share of educational expenditures, as well as the health sector's percentage share of the total government expenditure. (ii) Similarly, from the viewpoint of the indicators for economic performance and the population's well-being, one notices

* Centre de Recherche et d'Études Prospectives, Brazzaville (Congo) E-mail: ndinga01@yahoo.fr. J'adresse mes remerciements au Dr Théophile Dzaka-Kikouta de l'Université M. Ngouabi de Brazzaville et au Dr Dominique Mampouya de la Société d'Études et de Développement des Opportunités ainsi que les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires sur les versions antérieures de cet article. Je reste toutefois seul responsable d'éventuelles insuffisances de ce dernier. Enfin, je remercie mademoiselle Nadine Gambia Mabalo pour son aide logistique, qui a été indispensable pour l'achèvement de cet article.

that the inequality between workers employed in the different sectors was more pronounced in the first period than in the second. Indicators such as access to health services, safe drinking water and sanitation, are at their highest level in the second period more than in the first level. (iii) Finally, the impact of governance on growth and the people's well-being is generally more significant in the second period than in the first.

Introduction

La question de la gouvernance est au devant des préoccupations aussi bien des gouvernants que des gouvernés et des organismes au service du développement depuis le début des années 1990. Une exigence est faite aux États africains pour promouvoir la «bonne gouvernance» dans la gestion des affaires publiques. Cette exigence émane de la reconnaissance de l'existence d'une relation positive entre la «bonne gouvernance» et le développement durable.

En effet, si la croissance économique dépend des facteurs économiques tels que la qualité et la quantité des ressources disponibles, l'expérience des pays africains a montré que la qualité des politiques économiques, de l'administration publique, du système légal et judiciaire, la mise en application effective des règles et des lois sont également décisives pour une croissance durable et équitable¹. C'est dans ce contexte que:

- Dans les différents pays, les populations réclament plus de démocratie et une application effective des règles et lois, plus de transparence dans la gestion des affaires publiques et l'intensification des efforts de lutte contre la pauvreté.
- Dans le cadre des relations économiques internationales; beaucoup d'organisations et d'agences d'aide au développement considèrent de plus en plus la «bonne gouvernance» comme une condition *sine qua non* de leur assistance aux pays en développement.

Ainsi, au début des années 1990, l'Afrique a été le théâtre des mouvements de revendication populaire pour plus de démocratie dans l'exercice du pouvoir et la gestion des affaires publiques.

¹ Dans son rapport sur le développement dans le monde de 1988, la Banque mondiale reconnaissait déjà que les Programmes d'Ajustement structurel entrepris jusque là avaient permis dans le meilleur des cas de ne pas reculer. Ainsi, l'ensemble des aspects, exposés ici, constitue une partie du diagnostic posé pour l'échec des politiques de développement et des premiers Programmes d'Ajustement Structurel sur le continent.

De même, les institutions comme la Banque mondiale (1989) dans le document intitulé: «De la crise à la croissance durable» insistait déjà sur des aspects tels que la réforme du secteur public, la responsabilité politique, la légitimité du régime et l'institutionnalisation du pouvoir. L'USAID (1991) par contre mettait l'accent sur certains éléments essentiels de la démocratie dans l'exercice du pouvoir afin de promouvoir le développement.

La nécessité d'améliorer la qualité de la gouvernance sur le continent est devenue un impératif d'autant plus que le phénomène de mondialisation en cours exige que les économies africaines soient plus compétitives qu'elles ne le sont aujourd'hui. Plus encore, la rareté croissante des ressources financières concessionnelles pour soutenir les efforts de développement impose plus de rigueur dans la gestion économique et justifie de la nécessité d'une bonne gouvernance dans chacun des pays africains.

C'est précisément dans ce contexte que le Congo-Brazzaville s'est engagé depuis 1991 dans la voie des réformes politiques et socio-économiques en vue d'améliorer la qualité de la gouvernance dans le pays et promouvoir le développement durable. Aujourd'hui, dix ans après, il est important de vérifier l'incidence des réformes engagées en vue de l'amélioration de la qualité de la gouvernance et partant, la croissance et le bien-être des populations.

Le présent article se propose donc de comparer les performances du pays en termes de croissance économique et de bien-être des populations² avant et après le démarrage des réformes et d'évaluer l'impact de la gouvernance sur ces performances. L'accent placé sur le bien-être et la croissance trouve sa justification dans le sens qui est donné au concept de développement dans ce papier. En effet, on propose une définition simple de la notion de développement, qui répond à l'objectif de cet article: «l'amélioration du bien-être des populations». Ceci implique naturellement tous les aspects de la vie d'une personne ainsi que le contexte économique, social et politique dans lequel elle vit. Mais comme il ne peut y avoir de développement sans croissance, il est donc indispensable de considérer les deux aspects.

² Pour des raisons statistiques, le développement n'a été appréhendé que sous ces deux aspects.

Nous soutenons ici que, malgré la situation de conflit armé dans le pays depuis 1991, la qualité de la gouvernance ainsi que les performances du pays en termes de croissance et d'amélioration du bien-être des populations sont meilleures par rapport à la période antérieure à 1991. Pour ce faire, l'analyse est menée en considérant deux périodes: celle allant de 1982 à 1990 et celle qui va de 1991 à 1999. Le choix de ces périodes s'explique par le fait que la première est caractérisée par un parti unique et une économie marquée par une présence prédominante de l'État alors que la seconde est caractérisée par un régime multipartite avec la promotion de l'économie de marché. Ceci étant, avant d'aborder la question des performances économiques en relation avec la gouvernance, il nous paraît indispensable d'élucider le sens qui va être donné au concept de gouvernance dans le présent article.

Du concept global de «gouvernance» à celui de «gouvernance économique»

Le concept de gouvernance, il convient d'abord de le mentionner, a différentes significations pour différentes institutions et analystes. C'est d'ailleurs, ce qui en a fait l'un des concepts ayant suscité plus de discussions et de controverses ces dix dernières années. La complexité d'appréhension de ce concept vient du fait qu'il représente une réalité, semble-t-il, trop globalisante, et s'ouvrant ainsi sur toutes les branches des sciences sociales.

En effet, la gouvernance renvoie à l'amélioration de la gestion du secteur public, à la responsabilité des pouvoirs publics, à un certain niveau de respect des droits humains fondamentaux, à la transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces quatre aspects sous-tendent la «bonne gouvernance» caractérisée, selon la Banque mondiale (1989, 1992), par les vertus de responsabilité, de légitimité et de compétence. L'USAID (1991) rattache explicitement la gouvernance à la démocratie. Ce dernier concept, relève cet organisme, est plus étroit que celui de gouvernance.

Quel que soit le sens donné à ce concept, il est avéré qu'il transcende les concepts tels que ceux de «gouvernement» et de «leadership» et permet la connaissance des relations d'autorité qui ne sont pas seulement formelles ou juste concentrées sur l'État (Lofchie 1989). À cet égard, le PNUD (1997) définit la gouvernance comme l'exercice de l'autorité

politique, économique et administrative dans la gestion des affaires nationales à tous les niveaux.

Cette institution insiste sur la prise en compte de la légitimité populaire des gouvernements et la participation de la majorité de la population dans les décisions politiques et économiques comme éléments essentiels d'une «bonne gouvernance». Une telle gouvernance est qualifiée de «sociale» et conduit à la création d'une société civile démocratique et vivante et à ses interactions avec l'État (Swatz 1998).

Cette approche se démarque d'une certaine littérature en science politique sur le développement dans les années 1980, qui mettait l'accent sur la relation État-société (Callaghy [1984], Migdal [1988], Rothchild and Chazan [1988]). Elle avait certes, l'avantage d'alerter l'opinion sur la faible capacité de l'État à conduire les affaires publiques, surtout à mener à bien des réformes d'une part et sur une législation excluant la population dans le processus de décisions d'autre part, mais elle avait aussi tendance à juxtaposer État et société.

Ainsi, la gouvernance peut être saisie comme la capacité d'utiliser le pouvoir politique collectif pour la gestion participative de la société dans tous ses différents aspects, sociaux, économiques et politiques. Cette définition a son importance dans la mesure où, et comme le relève le rapport sur le développement humain de la SADC (1999), la formulation de bonnes politiques, la conception de programmes inclusifs et la prestation de services socio-économiques d'envergure à la majorité de la population deviennent cruciales.

De même, la gouvernance requiert la formulation de politiques favorables et l'exécution de programmes facilitant la participation de la majorité de la population à l'économie par l'emploi salarié, le travail indépendant et la production de biens et services qui améliorent le bien-être. Trois dimensions caractérisent donc la gouvernance (PNUD, 1997), à savoir: politique, administrative et économique.

S'agissant de la gouvernance économique qui fait l'objet de cet article, il y a lieu de dire qu'elle recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. Elle a manifestement des répercussions importantes sur l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie. Les questions telles que le rôle de l'État ou du secteur privé dans la gestion économique, le cadre macroéconomique et les politiques

économiques sont inclus dans cette dimension de la gouvernance. En effet, la définition d'un bon cadre macroéconomique permet la mise en place des politiques économiques cohérentes et capables de mettre l'économie sur un sentier de croissance et au-delà, améliorer les conditions de vie des populations. De même, la mise en place des politiques économiques qui ne tiennent pas compte de la réalité des populations peut conduire l'économie dans un cycle de récession et dégrader les conditions de vie des populations.

Au regard de ce qui précède, on peut dire que la bonne gouvernance économique a pour point d'ancrage la recherche des solutions aux problèmes concrets qui se pose aux populations, en vue de leur bien-être. Elle conduit les gouvernements à veiller à ce que la croissance et les marchés profitent aux populations, notamment démunies en leur offrant les trois principes essentiels que sont l'opportunité, la sécurité et l'inclusion. L'opportunité, c'est la possibilité de participer à la croissance économique, ce qui suppose au préalable d'avoir accès aux services d'éducation et de santé. La sécurité; c'est donner les moyens de se prémunir aussi bien contre les catastrophes naturelles que contre les chocs liés aux restructurations et aux réformes économiques. Enfin, l'inclusion (empowerment), c'est assurer aux plus démunis la capacité de prendre part à la vie politique afin que leurs priorités soient prises en compte dans les décisions gouvernementales (Nicholas Stern 2000).

Ainsi présentée, l'appréhension du concept de «gouvernance» dans le présent article, il reste à définir les critères d'une «bonne gouvernance». En effet, plusieurs indicateurs peuvent être dénombrés au regard du caractère pluridisciplinaire et/ou multidimensionnel qui recouvre ce concept. Dans cet article, l'accent est mis sur les indicateurs de gouvernance en relation directe avec les performances du pays en termes de croissance économique et d'amélioration du bien-être des populations.

Les indicateurs de gouvernance en relation avec la croissance économique et l'amélioration du bien-être des populations

Avant de dénombrer les indicateurs de gouvernance, il est d'abord indispensable de voir de quelles manières la gouvernance peut agir sur la croissance économique et le bien-être des populations. À cet égard, le document préparatoire de la Conférence Internationale sur la bonne gouvernance et le développement durable dans les pays africains au sud du Sahara, organisée par les associations des économistes d'Afrique

de l'Ouest et de l'Est et du Sud en 1998 montre de manière suffisamment claire le lien entre la gouvernance et le développement.

Pour ces associations, en effet, la mauvaise gouvernance a une influence sur la croissance économique, ce qui compromet de développement économique et social de plusieurs manières à savoir:

Premièrement: la mauvaise gouvernance décourage sérieusement l'investissement (public et privé) en amenuisant la confiance des investisseurs dans l'économie à cause notamment des distorsions et des incertitudes qu'elle crée. Cela encourage aussi la fuite des capitaux en augmentant le coût des investissements. Et, même quand les investissements ont été faits, le coût des frais généraux des affaires courantes est élevé. Pire encore, là où les pratiques de non transparence sont courantes, par exemple les différends dans les affaires ne sont pas équitablement résolus à cause de l'inefficacité du système judiciaire, les perspectives d'investissement et donc de croissance disparaissent.

Deuxièmement: la mauvaise gouvernance prive les gouvernements des revenus fiscaux. Il y a un amenuisement des ressources budgétaires lorsque les agents du fisc et les douaniers s'engagent dans les circuits parallèles. Dans de telles circonstances, le pays perd d'importantes ressources budgétaires. Le gouvernement reçoit moins que ce qu'il devait recevoir pour faire face aux multiples objectifs du développement, spécialement les besoins sociaux les plus importants dans la santé, et le secteur d'éducation. Il en est de même pour l'offre des autres infrastructures économiques de base.

Troisièmement: quand la corruption gagne l'appareil judiciaire et les fonctionnaires, le bien-être de la société comme celui de tous est sérieusement compromis. De même se réduit aussi, la capacité du gouvernement à mettre en pratique la loi de manière à protéger les individus et les affaires contre toutes sortes d'insécurité. Cette perte de bien-être est aggravée quand les populations et le gouvernement doivent dégager d'importantes ressources pour réduire ces risques, et ce, aux dépens des utilisations plus productives.

Quatrièmement: la mauvaise gouvernance n'encourage pas l'intégration économique, comme les pratiques d'un mauvais voisin découragent le commerce formel interne en augmentant les coûts de transactions et en réduisant la compétitivité des économies membres du groupement économique. Il en résulte que les biens et services produits

et offerts deviennent coûteux et moins abordables, en terme de pouvoir d'achat local, pour les autres pays. À terme, la baisse de la production réduit les capacités d'exportation des pays membres, pendant que les biens produits localement sont remplacés par les importations moins coûteuses.

Cinquièmement : la mauvaise gouvernance encourage une mauvaise allocation des ressources qui sont déjà rares et en compétition avec plusieurs utilisations alternatives en biaisant les mécanismes de fonctionnement des marchés. Une telle situation favorise l'augmentation des subventions afin de maintenir des prix relatifs compétitifs. Ceci en transférant les revenus à de grandes entreprises à cause de leur capacité à corrompre. Il en est ainsi quand les marchés publics sont régis par des pratiques illégales. Dans ce contexte, les petites et moyennes entreprises tendent à être exclues et il en résulte une concentration de la production de l'essentiel des biens et services aux mains des grandes affaires et des entreprises qui sont généralement étrangères et appartenant aux entreprises multinationales. Dans ce cas, la richesse nationale est transférée à l'étranger réduisant par-là le potentiel du pays à atteindre les objectifs du développement.

Sixièmement : la mauvaise gouvernance réduit les opportunités de création d'emploi en biaisant les mécanismes du fonctionnement du marché du travail. L'emploi productif est un facteur déterminant des revenus individuels dont l'accès fourni à la population la capacité de satisfaire ses besoins essentiels tels que la santé, l'éducation, le logement etc. Par conséquent, la mauvaise gouvernance tend à entretenir le cercle vicieux de la pauvreté.

Septièmement : la mauvaise gouvernance entrave la bonne marche de l'appareil judiciaire dans plusieurs pays. Elle réduit les droits individuels fondamentaux dans les domaines économique et politique notamment. Dans ce cas, l'habileté des individus à conduire les affaires se trouve sérieusement entamée.

Ces différents points, montrent à l'évidence le lien théorique existant entre la mauvaise gouvernance et le développement³. Ils servent, en outre, de cadre de référence pour la détermination des indicateurs de gouvernance en rapport avec la croissance économique et l'amélioration du bien-être des populations. Deux types d'indicateur peuvent être

³ Il est entendu que la bonne gouvernance produit les effets contraires à ceux évoqués ci-avant.

dégagés à cet effet: ceux directement en rapport avec la croissance économique et ceux directement en rapport avec le bien-être social.

Les indicateurs de gouvernance en rapport avec la croissance économique

Ces indicateurs sont essentiellement de deux ordres: ceux qui sont axés sur le développement de l'activité économique et ceux qui tiennent à l'amélioration de l'environnement économique. S'agissant du premier groupe d'indicateurs, on a retenu le taux d'investissement dans l'économie (INV*100/PIB). Cet indicateur traduit la tendance naturelle de l'État et des particuliers à investir dans le pays. De ce fait, cet indicateur est également un critère de participation globale au financement des activités économiques dans le pays.

S'agissant des indicateurs en rapport avec l'environnement économique, il y a le niveau d'inflation et le taux de pression fiscale. Ces deux indicateurs traduisent la volonté des autorités publiques à assainir l'environnement des affaires et donc à créer un cadre propice à une croissance durable. Un taux d'inflation élevé rend difficile la planification financière individuelle et accroît l'incertitude dans les affaires. De même, une forte pression fiscale décourage les investissements et freine la croissance économique.

À ces deux catégories d'indicateurs, il est possible d'associer un autre indicateur qui est lié à la gestion économique, à savoir, les dépenses de l'État en pourcentage des recettes. Cet indicateur traduit la tendance du gouvernement à dépenser au regard de ses recettes. Lorsque ce ratio est supérieur à 100 cela signifie que les ressources de l'État sont insuffisantes pour couvrir ses dépenses.

Le calcul des indicateurs de gouvernance sur chacune des périodes choisies ici, aux fins d'analyse, a conduit aux résultats suivants:

Tableau n°1: Indicateurs de gouvernance en rapport avec la croissance économique

Périodes	Inflation	Pression fiscale	Dépenses/ Recettes fiscales	Taux d'investissement
1982 - 1990	4,96	27,64	130,64	28,51
1991 - 1999	8,91	25,22	147,43	30,05
Variation (%)	79,82	-8,76	12,85	5,40

Source: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Il ressort de ce tableau que la pression fiscale, qui est un indicateur lié à l'amélioration de l'environnement économique, a connu une amélioration, passant de 27,64 pour cent à 25,22 pour cent soit une baisse de 8,76 pour cent. Cette amélioration s'explique par la mise en oeuvre de la réforme fiscal-douanière au sein de la CEMAC et de l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, via le traité de l'OHADA.

Certes, il est observé une augmentation de l'inflation de 79,82 pour cent, mais celle-ci était consécutive à la dévaluation de 50 pour cent du Franc CFA intervenue en 1994 et avait été immédiatement maîtrisée. Cette situation permet de comprendre l'amélioration sensible du taux d'investissement de 5,40 pour cent intervenue entre les deux périodes.

S'agissant de l'indicateur de gestion des affaires publiques (dépenses/recettes fiscales), il se dégage qu'en dépit des appels des bailleurs de fonds à l'orthodoxie et la parcimonie financière, ce ratio a évolué de 12,85 pour cent. En outre ce ratio suggère, sur les deux périodes, que les recettes fiscales ne permettent pas de couvrir les dépenses de l'État. En fait, il peut être observé que les efforts en vue d'améliorer les recettes fiscales sont très vite anéantis par une augmentation plus que proportionnelle des dépenses.

Les indicateurs de gouvernance en rapport avec le bien-être des populations

Trois indicateurs peuvent être dénombrés ici. Il s'agit du taux de chômage (TCH), de l'indicateur de l'investissement financier dans l'enseignement (IIFE) d'une part et dans la santé (IIFS) d'autre part. S'agissant du premier, il y a lieu de relever que le chômage est le phénomène qui affecte le plus directement et le plus gravement les individus. Pour la plupart des gens, la perte d'un emploi signifie réduction du niveau de vie et détresse psychologique. Au niveau du pays, le chômage constitue un gaspillage des ressources. Les travailleurs inoccupés pourraient potentiellement contribuer à constituer le revenu national, mais ne le font pas. Un faible taux de chômage traduit donc la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la vie des populations.

En ce qui concerne l'indicateur de l'investissement financier dans l'enseignement ou dans la santé, il y a lieu de dire qu'il traduit le degré d'engagement financier des autorités publiques dans le développement du système éducatif (respectivement de santé). Les variations dans le

temps de cet indicateur définissent le sens des changements intervenus dans le financement de l'éducation (respectivement de la santé).

Tableau n°2 : Indicateurs de gouvernance en rapport avec le bien-être des populations

Périodes	Dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses totales	Dépenses de santé en pourcentage des dépenses totales	Taux de chômage
1982 – 1990	9,66	3,79	13,90
1991 – 1999	14,44	4,43	24,57
Variation (%)	49,50	17,08	76,74

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Le tableau ci-dessus suggère une amélioration de la part des dépenses de santé et d'éducation dans les dépenses gouvernementales. En effet, la part des dépenses d'éducation dans les dépenses totales est passée de 9,66 pour cent à 14,44 pour cent, soit une variation de 49,50 pour cent. Celle des dépenses de santé est quant à elle passée de 3,79 pour cent à 4,43 pour cent, ce qui correspond à une augmentation de 17,08 pour cent. Cette amélioration, il sied de le relever, n'est pas le fait de la mise en place de nouvelles structures éducatives et sanitaires, mais elle a surtout été le fait de la réhabilitation d'anciennes structures endommagées pendant les conflits armés.

Par ailleurs, il est observé une augmentation du taux de chômage de 76,74 pour cent entre les deux périodes. Cette tendance à l'aggravation du chômage est le résultat des conflits armés qui ont occasionné une destruction massive des moyens de production entraînant la fermeture de plusieurs entreprises. À tout égard, cette aggravation du chômage traduit aussi l'absence d'une politique de long terme en matière d'emploi et/ou d'insertion professionnelle. Mais, il convient également de mentionner les politiques d'ajustement structurel qui ont conduit, à partir de 1985, à l'arrêt des recrutements dans la fonction publique d'une part et les difficultés éprouvées par le secteur privé à prendre la relève d'autre part, y ont contribué de manière significative.

Au sujet des Programmes d'Ajustement structurel et de leurs effets sur l'emploi, Joseph E. Stiglitz (2002), ancien économiste en chef et premier vice-président à la Banque mondiale, fait une critique qui ne

manque pas d'objectivité. Pour l'auteur, il ne faut pas voir le chômage comme une simple statistique, un «dénombrement des cadavres» - des victimes non intentionnelles de la guerre contre l'inflation ou pour le remboursement des banques occidentales. Les chômeurs sont des personnes de chair et d'os, ils ont des familles, et toutes ces vies sont éprouvées, parfois détruites, par des mesures économiques que recommandent les experts étrangers - dans le cas du FMI, qu'ils imposent. La guerre technologique moderne est conçue pour supprimer tout contact physique: les bombes sont jetées de 15 000 mètres d'altitude pour que le pilote ne «ressente» pas ce qu'il fait. La gestion moderne de l'économie, c'est pareil. Du haut d'un hôtel de luxe, on impose sans merci des politiques que l'on repenserait à deux fois si l'on connaissait les êtres humains dont on va ravager la vie⁴.

Avant d'aborder la question de la relation entre la gouvernance et la croissance ainsi que le bien-être des populations, il est indispensable de présenter les indicateurs de croissance et de bien-être des populations.

Les indicateurs de croissance et de bien-être des populations: les indicateurs de croissance économique

Comme indicateur de croissance économique, il a été retenu le taux de croissance du Produit Intérieur Brut Réel (TCPIBR). À côté de cet indicateur, il a été considéré la valeur ajoutée de chaque secteur par actif occupé dans le secteur. La comparaison de cet indicateur permet de se faire une idée, quoi que sommaire, sur les inégalités de revenus. Le calcul de ces indicateurs pour les deux périodes a conduit aux résultats suivants:

⁴ Ces limites avaient été également avancées, dans une certaine mesure, par Abdelali Doumou (1990).

Tableau n°3 : Indicateurs de croissance économique (en millier de francs CFA, excepter le TCPIBR)

Périodes	TCPIBR (%)	VAA/AA	VAI/AI	VAS/AS
1982 - 1990	3,61	259,84	5570,79	4296,73
1991 - 1999	0,70	315,58	16768,13	2488,62
Variation (%)	-80,62	21,45	201,00	-42,08

VAA/AA : Valeur ajoutée de l'agriculture par actif employé dans ce secteur

VAI/AI : Valeur ajoutée de l'industrie par actif employé dans ce secteur

VAS/AS : Valeur ajoutée des services par actif employé dans ce secteur

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

La lecture de ce tableau indique que les inégalités de revenus par tête entre les différents secteurs d'activité sont importantes. En effet, l'agriculture qui occupe plus de 40 pour cent de la population active, est aussi le secteur qui réalise la plus faible valeur ajoutée. Or, on sait que ce sont les actifs occupés dans le secteur qui réalisent la plus grande valeur ajoutée qui profitent aussi le plus de la croissance.

Ce tableau relève, par ailleurs, que l'agriculture et l'industrie sont les deux secteurs qui ont connu une expansion entre les deux périodes. La valeur ajoutée par actif occupé dans l'agriculture est passée de 259,85 milles à 315,58 milles francs CFA soit une augmentation de 21,45 pour cent. Quant à l'industrie, la valeur ajoutée par actif occupé a varié de 201 pour cent.

Cette forte croissance est surtout le fait de l'industrie extractive dont la production a considérablement augmenté avec le début de l'exploitation du gisement de «Nkossa». Les services exhibent, à contrario, une baisse de 42,08 pour cent. Cette dernière est due au fait que les services sont essentiellement en milieu urbain notamment à Brazzaville (ville capitale) où tous les troubles socio-politiques se sont déroulés ainsi que les conflits armés.

S'agissant de l'agriculture, son recul par rapport à l'industrie est explicable dans une certaine mesure par le phénomène du syndrome hollandais (Koutassila 1998). Il y a aussi et surtout l'Ajustement structurel appliqué au Congo depuis l'année 1986 et qui avait entre autre objectif d'améliorer les performances du secteur agricole, d'abord en ajustant les prix par la libéralisation des marchés et la dévaluation du FCFA de 1994 devait restaurer la compétitivité des produits domestiques et partant

augmenter l'offre agricole nationale. Mais, comme le relève Thandika Mkandawire (1999), l'objectif d'ajustement des prix était loin d'être pertinent dans les conditions qui régnaient en Afrique. En mettant trop l'accent sur les prix, les Programmes d'Ajustement structurel ont détourné l'attention des problèmes d'innovation technologique, de la faiblesse des marchés des produits de base et, des goulets d'étranglement structurels, de l'incertitude immense créée par les aléas d'un climat capricieux, et des nombreuses autres contraintes relatives au secteur agricole. Les Programmes d'Ajustement ont sous-estimé les nombreuses contraintes structurelles qui condamnent l'agriculture africaine à de faibles niveaux de productivité et de réceptivité.

Dans l'ensemble, le taux de croissance du Produit Intérieur Brut Réel a été positif pour les deux périodes. Il est néanmoins observé une diminution de cet indicateur à la deuxième période. Sur les causes de cette diminution, il est difficile d'affirmer si celle-ci est due à la situation de troubles sociaux et de conflits armés ou aux mauvaises performances en matière de gouvernance enregistrées pendant la période antérieure.

Les indicateurs de bien-être des populations

Cinq indicateurs ont été répertoriés ici. Il s'agit du taux brut de scolarisation calculé sur l'ensemble du système éducatif, de l'espérance de vie à la naissance, des proportions des populations ayant accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement. Les calculs effectués ont donné les résultats suivants :

Tableau n°4 : Indicateurs de bien-être des populations

Périodes	Taux brut de scolarisation	Espérance de vie	Accès aux services de santé	Accès à l'eau potable	Accès à l'assainissement
1982 - 1990	92,60	51,72	76,59	44,46	64,63
1991 - 1999	72,11	50,60	87,12	49,09	65,40
Variation (%)	-22,13	-2,16	13,75	10,42	1,19

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Le tableau ci-dessus révèle une évolution négative pour le taux brut de scolarisation (cf graphique en annexe) et l'espérance de vie à la naissance, alors qu'une évolution positive est observée pour les autres indicateurs. En effet, si la baisse de l'espérance de vie à la naissance

peut être attribuée aux conflits armés que le pays a connus depuis 1991 – cela en raison de la population essentiellement jeune qui s'y trouvait engagée – n'est pas le cas pour le taux brut de scolarisation.

La crise que traverse le pays n'a pas épargné le secteur de l'éducation. Les échecs des politiques d'aménagement du territoire national, notamment l'échec de l'opération villages centres (CREH 1988), d'une part et la dégradation des conditions de vie des enseignants d'autre part, ont amené ces derniers à désertter les zones rurales et/ou à changer de profession⁵.

S'agissant des autres indicateurs, une amélioration substantielle a été enregistrée dans l'accès des populations aux services de santé et à l'eau potable. Les programmes sanitaires et les opérations d'adduction d'eau et de construction de forage y ont joué un rôle important et ces efforts doivent se poursuivre. Il en est de même pour l'assainissement dont la variation positive n'a été que très minime.

La relation entre la gouvernance et le développement

Après avoir examiné les indicateurs de gouvernance, ceux de croissance économique et de bien-être des populations, il est maintenant indispensable de vérifier dans quelle mesure les performances enregistrées sur les plans économique et social ont été influencées par la gouvernance. Pour ce faire, un calcul des coefficients de corrélation a été effectué. Celui-ci a conduit aux résultats suivants⁶:

⁵ Lors de l'étude de projet sur l'électrification rurale décentralisée au Congo, il m'avait été donné de constater, en 1996, que dans certaines localités de la Bouenza (Soulou, Tsiaki, Kingoué, Mabombo ...), il n'y avait qu'un à deux enseignants du primaire pour six classes pédagogiques.

⁶ La méthode de calcul des coefficients est exposée en annexe.

**Tableau n°5: Corrélation, indicateurs de
gouvernance/croissance et répartition**

Ind. de croissance	Taux d'inflation	Pression. fiscale	Dépenses/recettes	Taux d'investissement
Période allant de 1982 à 1990				
VAA/AA	-0,8535**	-0,8100**	0,6034*	-0,9267**
VAI/AI	0,2916	0,3104	-0,4513	-0,2140
VAS/AS	0,0440	0,2198	-0,3468	0,0435
TCPIBR	0,8070**	0,5212	0,2305	0,7736**
Période allant de 1991 à 1999				
VAA/AA	0,1946	0,4272	-0,2357	0,5329
VAI/AI	0,1458	0,7421**	-0,5761	0,1788
VAS/AS	0,1683	-0,2645	0,3553	0,3122
TCPIBR	-0,5877*	-0,1790	0,1242	-0,2041

VAA/AA: Valeur ajoutée de l'agriculture par actif employé dans ce secteur

VAI/AI: Valeur ajoutée de l'industrie par actif employé dans ce secteur

VAS/AS: Valeur ajoutée des services par actif employé dans ce secteur

** (*) désignent les coefficients significatifs au seuil de 5 % (respectivement 10 %)

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Dans l'ensemble, l'analyse des résultats contenus dans le tableau n°5, suggère que l'incidence de la gouvernance soit meilleure dans la deuxième période que dans la première. Il est par exemple observé que le niveau d'inflation ainsi que la politique fiscale sur la première période défavorisait la population active occupée dans le secteur agricole. Plus encore, si la tendance du gouvernement à dépenser plus que ses recettes fiscales a été profitable aux populations actives occupées de ce secteur (l'agriculture avait été déclarée par le gouvernement priorité des priorités), il est à relever que les investissements réalisés pendant cette période n'ont été productifs, d'où leur impact négatif sur la valeur ajoutée par tête dans ce secteur.

Un autre exemple frappant est celui du secteur industriel. En effet, la politique fiscale qui a prévalu lors de la première période avait, certes des effets positifs sur la valeur ajoutée par actif employé dans ce secteur, mais avec la réforme fiscal-douanière en cours dans la CEMAC, cet effet est devenu significatif au seuil de 5 pour cent. Enfin, relevons que le taux de croissance a été plus influencé positivement dans la

première période que dans la seconde. Les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre des réformes, notamment la dévaluation de 1994, la réforme fiscal-douanière et l'amélioration de l'environnement économique.

En ce qui concerne le bien-être des populations et la gouvernance, les résultats obtenus se présentent comme suit:

**Tableau n°6 : corrélation indicateurs de gouvernance/
bien-être des populations**

Indicateurs. de bien-être	Dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses totales	Dépenses de santé en pourcentage des dépenses totales	Taux de chômage
Période allant de 1982 à 1990			
TBS	-0,731	-1,001	-3,897**
EVN	3,078**	2,751**	3,090**
ASS	2,050*	2,042*	7,306**
AEP	1,928*	1,893	6,027**
AAS	2,402**	2,228*	3,209**
Période allant de 1991 à 1999			
TBS	2,686**	2,393**	-6,010**
EVN	3,463**	3,025**	-4,793**
ASS	-1,400	-2,486**	3,341**
AEP	2,084*	2,274*	-6,675**
AAS	-1,282	-1,647	0,887

TBS : Taux brut de scolarisation, EVN : Espérance de vie à la naissance, ASS: Accès aux services de santé, AEP: Accès à l'eau potable, AAS: Accès à l'assainissement.

** (*) désignent les coefficients significatifs au seuil de 5 % (respectivement 10 %)

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Il ressort de ce tableau que le faible taux de chômage, qui a caractérisé la première période a eu un impact positif et significatif au seuil de 5 pour cent sur les indicateurs de bien-être des populations, excepté le taux brut de scolarisation.

À la deuxième période, cet impact est globalement négatif sur les indicateurs de bien-être des populations par rapport à la première période. Il est en effet observé un changement de signe des coefficients pour certains indicateurs (l'espérance de vie à la naissance et l'accès à l'eau potable), une réduction du coefficient pour d'autres (le taux brut de

scolarisation, l'accès aux soins de santé et l'accès à l'eau potable). Ainsi, il ressort de ce constat que l'aggravation du chômage au cours de la deuxième période a eu un impact néfaste sur les conditions de vie des populations.

S'agissant des dépenses de santé et d'éducation, il ressort de la lecture de ce tableau que par rapport à la première période, il y a une amélioration à la deuxième période, quant à l'impact des indicateurs de gouvernance sur ceux du bien-être des populations. En effet, au regard de la magnitude des coefficients, il est observé une augmentation des coefficients du taux brut de scolarisation (qui devient positif), de l'espérance de vie à la naissance et de l'accès des populations à l'eau potable.

A contrario, entre les deux périodes, les coefficients ont baissé d'importance pour l'accès des populations aux services de santé et à l'assainissement. Ces deux coefficients qui étaient positifs et significatifs au seuil de 10 pour cent lors de la première période sont devenus négatifs et non significatifs lors de la deuxième période.

Conclusion

Au terme de cette étude, les principales conclusions suivantes peuvent être dégagées: i) en dépit de la mauvaise gouvernance politique et administrative qui a caractérisé la période allant de 1991 à 1999, les indicateurs de gouvernance économique sont parfois à leur meilleur niveau qu'à la première période. Il s'agit par exemple de la pression fiscale, du taux d'investissement, de la part des dépenses d'éducation et celles de santé en pourcentage des dépenses totales du gouvernement.

(ii) De même, du point de vue des indicateurs de performance économique et de bien-être des populations il a été observé plus d'inégalités entre actifs employés dans les différents secteurs à la première période qu'à la seconde. Les indicateurs comme l'accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement sont à leur niveau le plus élevé à la seconde période qu'à la première.

(iii) Enfin l'incidence de la gouvernance sur la croissance et le bien-être des populations est, en général, beaucoup plus positive dans la deuxième période que dans la première.

Ces résultats confirment bien l'hypothèse de travail retenue ici et témoignent de la nécessité de continuer les réformes car malgré les troubles socio-économiques émaillés de conflits armés, les résultats sont

nettement meilleurs sur la deuxième période que sur la première. Ainsi, une amélioration de la gouvernance politique et administrative associée à la poursuite des réformes économiques entamées depuis 1991 devrait amener l'économie du Congo-Brazzaville vers des positions de plus en plus satisfaisantes.

De ce fait nous sommes d'avis à la suite de Dzaka Kikouta (2000), qu'il incombe aux pouvoirs publics de réduire considérablement le risque-pays autour des préoccupations suivantes :

- Le risque politique: il suppose une acclimatation du paysage politique aux principes démocratiques afin de limiter les bouleversements violents des institutions politiques;
- Le risque financier: il suggère une restructuration radicale du système bancaire et financier qui passe par la réduction des charges, l'assainissement du portefeuille et l'amélioration de la gestion, en un mot rétablir la crédibilité des établissements de crédit;
- L'environnement des affaires: il implique un cadre idéal au développement des affaires qui correspond au recul de l'État de l'activité économique;
- Et enfin, la redistribution équitable du revenu national: les inégalités de revenus fragilisent l'environnement économique d'ensemble car l'expérience récente du Congo semble corroborer l'hypothèse selon laquelle les dysfonctionnements de «l'État rhizome» qui expliquent au moins en partie les conflits.

Mais de telles préoccupations ne nécessitent-elles pas des réformes structurelles importantes? Quel État faut-il lorsque de telles réformes supposent un État fort, alors que les forces de la mondialisation tendent à l'affaiblir? De même si l'on considère que les systèmes de gouvernance mondiaux ont de l'impact sur la gouvernance nationale, comment améliorer les systèmes de gouvernance mondiale pour que leur impact soient profitable au niveau national?

Références Bibliographiques

- Banque mondiale, 1989, «L'Afrique sub-saharienne: de la crise à la croissance durable - une perspective à long terme», Washington, D.C.
- Callaghy, T., 1984, *The State-Society Struggle : Zaïre in Comparative Perspective*, New York, Columbia University Press.
- Doumou Abdelali, 1990, «L'État africain à l'épreuve de la contrainte extérieure», *Afrique et Développement*, vol. XV, Nos. 3 / 4, pp 21 - 46.
- Dzaka Kikouta Théophile, 2000, «Incidences socio-économiques de la mondialisation/globalisation : enjeux et perspectives pour les pays d'Afrique Centrale victimes de l'instabilité politique», Communication au Symposium international de Kinshasa sur le thème *La crise dans la sous- région des pays des grands lacs: Etat de la question et perspectives*, Kinshasa, 4-8 décembre.
- Koutassila Jean Philippe, 1998, *Le syndrome hollandais: théorie et vérification empirique au Congo et au Cameroun*, Centre d'Economie du Développement-Université Montesquieu- Bordeaux IV- France.
- Lofchie, M., 1989, «Perestroika without Glasnost: Reflections on Structural Adjustment», in Carter Center, *Beyond Autocracy in Africa*, Emory University.
- Michael Bratton and Nicolas van de Walle, 1992, «Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses», in Goran Hyden et Michael Bratton, *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Migdal, J., 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- PNUD, 1997, «La gouvernance en faveur du développement humain durable», Document de politique générale du PNUD, janvier.
- Rothchild, D and N.Chazan, 1988, *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press.
- Stern, Nicholas, 2000, «Quel gouvernement pour vaincre la pauvreté ?», in *Le monde* / mardi 27 juin 2000 / VII.
- Stiglitz, Joseph E., 2002, *La grande désillusion*, Édition la fayard, Paris.
- Swartz, D., 1998, «Political and Democratic Governance in South Africa in the context of Southern Africa», Paper Presented for the SAPES-RHDR project, Harare.
- United Nations Development Program, 1997, «Productive Employment and Poverty Eradication: How can Livelihoods be more Sustainable?», New York, UNDP.
- USAID, 1991, «Democracy and Governance», Policy Paper, October.
- World Bank, 1991. «Managing Development: The Governance dimension», A Discussion Paper, August, Washington D.C. The World Bank.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.

Annexes

La méthode d'analyse

La relation entre la gouvernance et la croissance économique, ainsi que le bien-être des populations, est mise en évidence à travers le coefficient de corrélation. Ce dernier a pour expression :

$$r_{x,y} = \text{Cov}(x,y) / \sigma_x \sigma_y$$

Avec : x un indicateur de gouvernance et y un indicateur de performance économique et vis versa.

$\text{cov}(x,y)$: la covariance entre x et y

σ_x et σ_y : écart-type de x et écart-type de y

On peut démontrer, par construction, que le coefficient est compris entre -1 et 1:

- proche de 1, les indicateurs sont corrélés positivement
- proche de -1, les indicateurs sont corrélés négativement
- proche de 0, les indicateurs ne sont pas corrélés.

Il arrive souvent qu'aucun coefficient ne soit très proche de l'une des trois bornes et il est donc difficile de proposer une interprétation fiable à la simple lecture de ce coefficient. Pour pallier cette difficulté, il a été effectué un *test de student* pour chaque coefficient.

En effet, si $\hat{r}_{x,y}$ est le coefficient empirique qui est une estimation du coefficient $r_{x,y}$, le t de *student* a pour expression :

$$t^* = \hat{r}_{x,y} / [(1 - \hat{r}_{x,y}^2) / (n - 2)]^{1/2}$$

Si $t^* > t_{\alpha/2, n-2}$ lu dans la table, le coefficient de corrélation est significativement différent de 0; dans le cas contraire on accepte l'hypothèse d'un coefficient de corrélation nulle.

Tableau n°1: Produit Intérieur Brut

Années	Valeur ajoutée agriculture (milliards FCFA)	Valeur ajoutée Services (milliards fcfa)	Valeur ajoutée Industrie (milliards fcfa)	PIB (milliards cfa)	Taux de croissance pib (%)
1982	55,8	345,0	309,2	710,0	23,6
1983	60,7	369,6	368,9	799,2	5,6
1984	66,3	432,1	460,1	958,5	7,2
1985	72,3	446,0	452,6	970,9	-1,2
1986	77,4	402,3	160,7	640,4	-6,9
1987	82,4	396,4	213,7	692,5	0,4
1988	90,4	404,7	165,8	660,9	1,6
1989	98,7	401,2	260,5	760,4	0,9
1990	98,0	380,0	284,0	762,0	1,3
1991	87,1	431,2	250,4	768,7	2,4
1992	89,5	435,8	251,1	776,4	2,6
1993	85,6	428,9	245,6	760,1	-1,2
1994	101,8	467,6	416,9	986,3	-4,5
1995	119,5	502,3	434,4	1056,2	2,6
1996	116,8	545,7	637,2	1299,7	6,4
1997	123,9	491,1	740,7	1355,7	-2,4
1998	126,0	524,5	499,8	1150,3	3,7
1999	119,8	473,9	852,6	1446,3	-3,3

Source: Centre National de la Statistique et des Études Économiques (2001)

**Tableau n° 2: Population active occupée et taux de chômage
(en nombre de personnes)**

Années	agriculture	Services	Industrie	Taux de Chômage (%)
1982	288574,0	166392,0	62290,0	10,9
1983	287839,0	176114,0	66614,0	10,6
1984	287546,0	190527,0	69454,0	9,7
1985	284890,0	201637,0	66684,0	10,5
1986	291806,0	194294,0	51814,0	14,2
1987	301752,0	188618,0	46685,0	15,5
1988	309039,0	187224,0	43128,0	16,3
1989	315691,0	183898,0	38325,0	18,1
1990	319779,0	180651,0	35935,0	19,3
1991	317295,0	189686,0	34490,0	19,6
1992	327714,0	189426,0	32417,0	19,8
1993	331481,0	186109,0	30675,0	21,0
1994	327377,0	174483,0	30237,0	24,6
1995	334603,0	173408,0	31053,0	24,6
1996	342520,0	172247,0	32135,0	24,7
1997	345060,0	158571,0	26981,0	27,9
1998	349578,0	155142,0	26804,0	29,0
1999	360108,0	147954,0	25141,0	29,9

Source: Centre National de la Statistique et des Études Économiques

Tableau n°3: Statistiques sur le développement humain

Années	Espérance de vie (années)	Accès à la santé (%)	Accès à l'assainissement (%)	Accès à l'eau potable (%)	Taux brut de scolarisation (%)
1982	49,9	71,4	63,6	35,0	97,9
1983	50,3	72,6	63,6	39,1	97,0
1984	50,7	73,8	64,5	40,8	95,8
1985	51,1	75,4	64,6	42,5	93,2
1986	51,4	76,6	65,0	44,8	93,8
1987	51,6	77,9	65,0	46,4	95,6
1988	51,8	79,2	65,1	48,4	91,9
1989	52,0	80,5	65,0	50,5	86,6
1990	52,1	81,9	65,3	52,6	81,6
1991	52,2	82,5	65,1	52,0	81,1
1992	51,6	84,7	64,9	50,6	79,4
1993	51,2	86,1	65,0	49,5	77,5
1994	51,7	87,6	65,3	49,8	75,6
1995	51,2	89,1	65,8	49,5	75,7
1996	51,2	88,9	66,3	49,2	75,8
1997	48,6	88,7	65,9	48,1	68,5
1998	48,6	88,4	65,0	46,8	58,1
1999	48,6	88,1	65,3	46,3	57,3

Source: Centre National de la Statistique et des Études Économiques (2001)