



Au service
des peuples
et des nations



ETUDE SUR LA VULNERABILITE DE L'ECONOMIE CONGOLAISE ET SES PERSPECTIVES DE DIVERSIFICATION



Juin 2012

**TABLE
DES
MATIÈRES**

LISTE DES ACRONYMES	8
AVANT- PROPOS	0
PRÉFACE	12
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	14
CHAPITRE 1.	
ÉVOLUTION, FONCTIONNEMENT, ATOUTS ET CONTRAINTES DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE (1980-2012)	20
INTRODUCTION.....	20
1. SURVOL HISTORIQUE.....	20
1.1. Au cours de la première décennie.....	21
1.2. La décennie soixante dix	21
1.3. Au cours des années quatre vingt	22
1.4. La décennie quatre vingt dix	23
1.5. Au cours de la cinquième décennie.....	23
2. ÉVOLUTION ET FONCTIONNEMENT DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE.....	25
2.1. Évolution du PIB et de sa structure	25
2.2. Évolution du commerce extérieur	33
2.3. Évolution des finances publiques.....	34
2.4. Dette, épargne et investissement.....	38
3. ENJEUX ET DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT.....	41
3.1. Enjeux du développement pour le Congo	41
3.2. Principaux défis de développement.....	42
4. CONTRAINTES ET PROBLEMES.....	47
4.1. Au niveau du système de production	48
4.2. Au niveau de la demande.....	49
4.3. Au niveau des acteurs du développement.....	49
4.4. Au niveau du commerce	50
4.5. Au niveau des infrastructures.....	50
4.6. Les facteurs, problèmes et contraintes externes.....	52
5. LES PRINCIPAUX ATOUTS DE DEVELOPPEMENT	53
5.1. Les atouts liés à la géographie physique.....	53
5.2. Les atouts économiques	53

5.3. Les atouts institutionnels et humains	59
CONCLUSION	60
CHAPITRE 2 :	
VULNERABILITE DE L'ECONOMIE CONGOLAISE.....	64
INTRODUCTION.....	64
1. LE FAÇONNEMENT HISTORIQUE DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE	65
1.1. Nature, orientation et structure du système productif.....	66
1.2. Structuration de la géographie économique	73
1.3. Autres structurations	75
1.4. Fondements historiques de la vulnérabilité.....	75
1. LE FAÇONNEMENT HISTORIQUE DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE	77
2.1. Au niveau du secteur primaire	78
2.2. Au niveau du secteur secondaire	78
2.3. Au niveau du secteur tertiaire	79
3. FAIBLESSE DE L'INTÉGRATION DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE.....	80
4. PROBLÈMES DES RESSOURCES ET DU CAPITAL HUMAINS	82
4.1. La dimension humaine de la vulnérabilité économique.....	82
4.2. Vulnérabilité économique, développement humain et développement du capital humain.....	83
4.3. Vulnérabilité économique et développement du capital humain au Congo	84
5. AUTRES FACTEURS INTERNES DE VULNERABILITE ET LEURS EFFETS HISTORIQUES	85
5.1 Le premier groupe.....	85
5.2 Le second groupe	86
5.3. Le troisième groupe	87
5.4 Le quatrième groupe.....	87
6. MARCHÉ MONDIAL ET EFFETS SUR LA VULNÉRABILITÉ DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE	88
6.1. Marché mondial et cours du pétrole	88
6.2. Cours du pétrole et évolution du PIB au Congo.....	89
6.3 Cours du pétrole et recettes d'exportations	89
6.4. Cours du pétrole et recettes publiques au Congo	91

7. AUTRES FACTEURS EXTERNES DE VULNÉRABILITÉ	92
7.1. Du côté de l'offre.....	92
7.2. Du côté de la demande.....	93
7.3. Financement de l'économie et investissements directs étrangers	94
7.4. Le mode d'insertion dans l'économie mondiale.....	95
7.5. Concentration du commerce extérieur sur quelques produits et quelques partenaires extérieurs.....	96
8. CONSÉQUENCES POUR LE DÉVELOPPEMENT DU PAYS	97
8.1. Les conséquences liées à l'équilibre et aux agrégats macroéconomiques.....	98
8.2. Les conséquences liées aux autres grandeurs macro	100
8.3. Les conséquences liées aux dynamiques des secteurs clés.....	101
8.4. Les conséquences liées à la maîtrise de la dynamique de développement	103
CHAPITRE 3	
REDUCTION DE LA VULNERABILITE.....	106
INTRODUCTION.....	106
1. NÉCESSITÉ DE TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES POUR RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ	106
1.1. La structure du système de production de la richesse nationale	107
1.2. La structure du commerce.....	107
1.3. La structure de la géographie économique et démographique.....	108
1.4. La structure et la géographie de la demande nationale.....	108
2. IMPLICATIONS, HYPOTHÈSES ET SCENARI I POUR L'AVENIR	109
2.1. Les implications pour la gouvernance économique et développementale.....	109
2.2. Les scenarii de mise en œuvre.....	110
2.3. Les hypothèses en perspective.....	114
3. CONTEXTES MONDIAL, RÉGIONAL ET NATIONAL DES TRANSFORMATIONS ...	115
3.1. Le contexte mondial des transformations structurelles et du développement du Congo.....	115
3.2. Le contexte régional des transformations	116
3.3. Le Contexte national des transformations structurelles	118
4. FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LE CONGO	120
4.1. En ce qui concerne les opportunités de transformations structurelles.....	120
4.2. En ce qui concerne les limites et les risques inhérents à un tel engagement.....	121

5. DOMAINES NÉVRALGIQUES ET AXES D'ACTION POUR LA RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ	123
5.1. Les principaux secteurs	123
5.2. Les domaines transversaux de la politique de réduction de la vulnérabilité.....	134
CHAPITRE 4 : ENGAGEMENT DU PROCESSUS DE DIVERSIFICATION	140
INTRODUCTION.....	140
1. DIVERSIFICATION ET « CHEMIN D'AVENIR »	140
1.1. Communauté de vues en ce qui concerne la nature du problème.....	141
1.2. Communauté de vues en ce qui concerne le contenu de la réponse	141
1.3. Communauté de vues en ce qui concerne l'approche	141
2. ENJEUX ET DÉFIS DE LA DIVERSIFICATION.....	142
2.1. Des enjeux spécifiques.....	142
2.2. De quelques défis particuliers pour la diversification	144
3. OBJECTIFS ET AXES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE DIVERSIFICATION ..	147
3.1. Objectifs et portée de la diversification.....	147
3.2. Les axes des politiques macroéconomiques	147
3.3. Secteurs prioritaires et axes des stratégies et politiques sectorielles	151
3.4. Questions transversales des politiques de diversification.....	156
4. FORMES ET MODALITÉS DE TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES.....	164
4.1. En ce qui concerne la base productive et le tissu économique	164
4.2. Formes et modalités d'intervention de l'État dans ce domaine	167
4.3. Formes et modalités de transformation structurelle de l'espace économique	172
5. CONCLUSION : VERS UN PROGRAMME NATIONAL DE DIVERSIFICATION	172
CHAPITRE 5	
MOYENS ET INSTRUMENTS.....	174
INTRODUCTION.....	174
1. MOYENS ET INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE POLITIQUE DE LA DIVERSIFICATION	174
1.1. La vision du Congo de demain	175
1.2. Les stratégies et politiques	175
1.3. La Planification.....	176

1.4. La structuration des fonctions de gouvernance au sein du gouvernement.....	177
1.5. Les cadres de construction des consensus.....	177

2. MOYENS ET INSTRUMENTS TECHNIQUES

DE GESTION DE LA DIVERSIFICATION178

2.1. Les instruments institutionnels.....	178
2.2. Les instruments d'ordre organisationnel.....	180
2.3. Les instruments d'ordre fonctionnel.....	181

3. PRINCIPAUX ACTEURS INSTITUTIONNELS ET LEURS RÔLES.....188

3.1 Rôle de l'État dans le processus de diversification.....	188
3.2 Rôle du secteur privé.....	189
3.3 Rôle de la société civile.....	191

CHAPITRE 6

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DIVERSIFICATION194

INTRODUCTION.....194

1. CONDITIONS POLITIQUES.....194

1.1. Un leadership politique de développement affirmé.....	195
1.2. Institutionnalisation de la démocratie et démocratisation de la société.....	195
1.3. Cohésion et harmonie du tissu social.....	196
1.4. Progrès tangibles dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales.....	197
1.5. Lutte exemplaire contre la gangrène de la corruption et l'impunité.....	197

2. RÔLE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT198

2.1. État des lieux de la coopération au développement.....	200
2.2. Politique et mécanisme de gestion de la coopération.....	202
2.3. Mobilisation des PTFs pour la diversification de l'économie.....	202

3. SÉQUENCES POSSIBLES.....203

3.1. Une approche longue et « compréhensive ».....	204
3.2. Une approche-raccourci.....	207

CHAPITRE 7

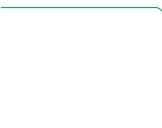
PERSPECTIVES D'AVENIR	210
INTRODUCTION.....	210
1. LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS	210
1.1. Sur le plan macroéconomique.....	211
1.2. Au niveau des résultats économiques et géographiques	211
1.3. Sur le plan sectoriel.....	212
1.4. Au niveau des acteurs et partenaires	214
1.5. Au niveau de la gouvernance et des mécanismes de fonctionnement.....	215
1.6. Résultats dus aux exigences et conditions de réussite	215
2. PROCHAINES ÉTAPES	217
2.1. A court terme	217
2.2. A moyen terme.....	218
CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS	219
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE	219
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	220
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE	203

LISTE DES ACRONYMES

ACP	: Afrique Caraïbes et Pacifique
ACPN	: Ateliers et chantiers navals de Pointe-Noire
AEF	: Afrique Équatoriale Française
AFD	: Agence française pour le développement
ARC	: Assurance et Réassurance du Congo
ASECNA	: Agence de sécurité et de navigation aériennes
ATC	: Agence Trans-congolaise de Communication
ATEC	: Agence Trans-équatoriale de Communication
BAD	: Banque africaine de développement
BCC	: Banque commerciale congolaise
BTD	: Bassins transfrontaliers de développement
BTP	: Bâtiments et travaux publics
CCSO	: Compagnie Commerciale Sangha Oubangui
CEA	: Commission économique pour l'Afrique
CEEAC	: Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	: Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CFAO	: Compagnie Française pour l'Afrique de l'Ouest
CFCO	: Chemin de fer Congo-Océan
CICOS	: Commission internationale des fleuves Congo, Oubangui et Sangha
CIMA	: Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances
CIPRES	: Conférence Interafricaine de prévoyance sociale
CNUCED	: Conférence des nations unies pour le commerce et le développement
COBAC	: Commission bancaire de l'Afrique Centrale
COLALU	: Usine de fabrication d'articles en aluminium
COMESA	: Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe
COMILOG	: Compagnie minière de l'Ogooué
CORAF	: Congolaise de raffinage
DGACPT	: Direction générale de l'administration centrale des postes et télécommunications
DSCERP	: Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté
DSRP	: Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
ECOM	: Enquête Congolaise auprès des ménages
FAO	: Fonds des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBCF	: Formation Brute du Capital Fixe
FCFA	: Franc de la Coopération Financière en Afrique

FMI	: Fonds monétaire international
IDE	: Investissements directs étrangers
IDH	: Indice de développement humain
IPPTE	: Initiative pour les pays pauvres très endettés
IRPP	: Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	: Impôt sur les sociétés
MAEP	: Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MW	: Méga watts
NEPAD	: Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NTIC	: Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCAM	: Organisation commune africaine et malgache
OCC	: Office du Café et Cacao
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économique
OCMC	: Office congolais des matériaux de construction
OCT	: Office Congolais du Tabac
OCV	: Office des cultures vivrières
OFNACOM	: Office national de commerce
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	: Organisation mondiale du commerce
OMD	: Objectifs du millénaire pour le développement
ONCPA	: Office national de commercialisation des produits agricoles
ONG	: Organisation non gouvernementale
ONIVEG	: Office national d'importation des viandes en gros
ONLP	: Office national des librairies populaires
ONPP	: Office national des pharmacies populaires
PAL	: Plan d'Action de Lagos
PAPN	: Port Autonome de Pointe Noire
PAS	: Programme d'ajustement structurel
PER	: Programme économique régional
PIB	: Produit intérieur brut
PID	: Provision pour investissements diversifiés
PME/PMI	: Petite et moyenne entreprise/industrie
PND	: Plan National de Développement :
PNSA	: Programme national de sécurité alimentaire
PNUD	: Programme des nations unies pour le développement
PPTE	: Pays pauvres très endettés

PTF	: Partenaires techniques et financiers
RMDH	: Rapport mondial sur le développement humain
RNB	: Revenu national brut
RNDH	: Rapport national sur le développement humain
RNPC	: Régie nationale des palmeraies du Congo
SARIS	: Société agricole de raffinage industriel de sucre
SCKN	: Société Commerciale du Kouilou-Niari
SCPE	: Société Congolaise de Production d'électricité
SIAT	: Société industrielle et agricole de tabac
SMD	: Système marchand du développement
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNDE	: Société nationale de distribution d'eau
SNE	: Société nationale d'électricité (de la République du Congo)
SNEL	: Société Nationale d'Électricité (de la République Démocratique du Congo)
SNU	: Système des Nations Unies
SPAEF	: Société des pétroles de l'Afrique équatoriale française
TCI	: Taxe sur le chiffre d'affaires
TDR	: Termes de référence
TOFE	: Tableau des Opérations Financières de l'État
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée
UCB	: Union congolaise de banques
UDEAC	: Union douanière des États de l'Afrique centrale
UE	: Union européenne
UFA	: Unités Forestières d'Aménagement
USD	: Dollar américain
VIH/SIDA	: Virus /syndrome d'immunodéficience acquise
ZEE	: Zone Économique Exclusive
ZES	: Zone économique spéciale



Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de coopération avec le Gouvernement congolais, le PNUD avait entamé des réflexions partagées avec les autorités nationales pour explorer les voies et moyens de renforcer son appui stratégique au Gouvernement, au-delà des activités inscrites dans ledit programme de coopération. Ces efforts et discussions avec les responsables gouvernementaux et avec les autres parties prenantes ont conduit à identifier certains besoins auxquels le Gouvernement voudrait répondre avec l'appui du PNUD.

Parmi ces besoins, Monsieur le Ministre d'État, responsable du Pôle Économique, chargé de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration Économique en a souligné entre autres trois :

- ♦ Le besoin d'une étude diagnostic sur la vulnérabilité de l'économie congolaise, analysant les différentes dimensions de cette vulnérabilité, mais portée vers l'avenir, avec des propositions de politiques de transformations structurelles, dans la perspective d'une stratégie de l'après-pétrole, notamment.
- ♦ Sur base de cette analyse-diagnostic, de ses conclusions et de ses recommandations, élaborer une étude de formulation de la politique et du plan de diversification de l'économie congolaise.
- ♦ Enfin le besoin d'élaboration d'une étude des perspectives de long terme pour le Congo.

Les trois études se situent dans le cadre de la vision-programme du Chef de l'État, rendue publique sous le titre « Le chemin d'avenir » pour le Congo, et vont contribuer à sa mise en œuvre. Elles sont liées non pas seulement dans le cadre de cette vision-programme du Chef de l'État, mais aussi parce qu'elles reposent l'une sur l'autre dans la logique de leur conduite.

En effet, dans une démarche de ce genre, le pays a besoin de se situer correctement par rapport à la problématique au centre de la préoccupation, et de répondre ainsi à la question : où sommes-nous ? Sur cette base, le Congo est appelé à articuler une vision de la situation idéale à atteindre pour son devenir. Ce faisant il répond à la question de savoir : où allons-nous ? Enfin il lui reste à définir le chemin et ou la marche qui va le conduire de la situation présente vers la situation idéale à construire, en répondant ainsi à la question : comment y aller ?

L'étude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise aide à apporter la réponse à la première question. Celle sur les perspectives de long terme aide à répondre à la question de savoir où le pays va, apportant ainsi des éléments de base pour l'articulation de la vision du Congo de demain à construire. L'étude sur la diversification, quant à elle, définit une des composantes du chemin à suivre (de la stratégie) vers la construction du futur rêvé. Elle est une des composantes de cette stratégie dans la mesure où le « Chemin d'avenir » est déjà l'axe central de cette stratégie, et que d'autres composantes de la vulnérabilité devraient faire aussi partie d'une stratégie d'ensemble dans cette dynamique.

Le PNUD, en accord avec le Gouvernement, a accepté d'appuyer ce dernier dans la réalisation des études sur la Vulnérabilité et sur les Perspectives de long terme de l'économie congolaise. Le Gouvernement pour sa part, est en train de lancer le projet conjoint d'appui à la diversification de l'économie, avec l'appui de la Banque Mondiale et de la BAD. Mais encore faudrait-il que la politique de diversification elle-même soit définie dans sa plénitude, ou du moins dans ses grands axes d'action.

En plus de son apport dans l'appréhension de la situation comme réponse à la question « Où sommes-nous? », cette étude déblaye le terrain et ouvre des perspectives sur la nature, le contenu, les axes et la démarche pour construire une économie congolaise diversifiée, qui réponde aux problèmes et défis de sa vulnérabilité actuelle, et tienne compte des enjeux aussi bien du développement humain durable du pays en général, que de la diversification de son économie en particulier. La première version de cette étude a été rendue disponible en décembre 2009, et circulée au niveau des instances gouvernementales et des partenaires au développement de la République du Congo. Le PNUD et les auteurs ont noté avec plaisir que la formulation du DSCERP II s'est inspirée des axes verticaux et horizontaux que cette étude a préconisés pour la stratégie de diversification de l'économie congolaise.

Malgré cette première utilisation, l'étude n'a été largement diffusée, ni dans les instances de décision gouvernementales, ni auprès des autres parties prenantes (le secteur privé, l'ensemble des segments importants de la société civile), ni encore moins dans les cercles académiques et scientifiques congolais. C'est pour répondre à une demande de ces différentes parties prenantes et leur rendre service, que le PNUD a estimé qu'il fallait actualiser l'étude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise, et la mettre à la disposition de ces différents décideurs et utilisateurs, et en particulier à la disposition des acteurs du développement du Congo à tous les niveaux, ainsi qu'à leurs partenaires extérieurs.

Mais beaucoup plus important que cela, au moment où le DSCERP II, en tant que Plan National de Développement (PND) et cadre d'action pour la mise en œuvre du Chemin d'Avenir du Chef de l'État pour son deuxième septennat, a inscrit la diversification économique comme l'une de ses priorités, et préconisé une approche – « par grappes » - pour entreprendre le processus de diversification, l'étude prend toute son importance pour éclairer la formulation effective de la stratégie de diversification, de sa traduction en Plan Directeur opérationnel, et de leur mise en œuvre.

Par ailleurs et bien que conçue dans la perspective et vision du « Chemin d'Avenir » comme indiqué au chapitre 4 de cette étude et dans le DSCERP II, la stratégie de diversification a besoin d'une définition claire, non seulement de la vision du Congo de demain à construction, mais aussi de celle de la nature et des formes de cette diversification, de sa place et de rôle dans la construction du devenir du Congo.

L'appréhension exacte de la nature et des formes ou composantes variées de la vulnérabilité de l'économie congolaise est la démarche qui permet de répondre à cette double préoccupation, et faciliter l'élaboration conséquente de la stratégie et du programme de diversification, en tant que réponse compréhensive au phénomène complexe et multidimensionnel de la vulnérabilité de l'économie congolaise. En cela, l'étude se veut un outil au service de ses différents utilisateurs : outil d'analyse certes, mais aussi outil de décision et d'action.

En apportant ainsi sa contribution au débat sur la diversification de l'économie congolaise, le PNUD, répondant par là à une demande expresse des autorités, et fidèle à sa mission, voudrait contribuer, à l'appréhension des problèmes de l'économie congolaise en général, et de la construction du développement humain durable au Congo en particulier. Ce faisant, le PNUD voudrait aussi contribuer à la réalisation des OMD, en mettant largement cette étude à la disposition des décideurs et des acteurs du développement, mais aussi à celle des chercheurs, penseurs et partenaires en matière du développement.

Le PNUD exprime sa gratitude à Monsieur Pierre Moussa, Ministre d'État, Coordonnateur du Pôle Économique, Ministre de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration, pour l'appui et l'attention qu'il a accordés à l'élaboration de cette étude.

L'étude a été préparée par une équipe de quatre consultants : Messieurs Michel NIAMA, Aimé S. Blanchard OUADIKA et Rufin Willy MANTSIE sous la direction du Professeur Mbaya J. KANKWENDA. Le PNUD saisit cette occasion pour leur exprimer ses sincères remerciements pour la qualité de ce travail. L'étude a été menée sous la supervision directe de Monsieur Rimteta Ranguébaye, Économiste Principal au PNUD avec l'assistance et la participation des cadres du Bureau. Nous leur exprimons notre reconnaissance.



Lamin M. MANNEH
Coordonnateur Résident du SNU
Représentant Résident du PNUD

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La nécessité de la diversification de l'économie congolaise est connue de tous, et depuis bien des années. Les autorités responsables comme les autres acteurs et parties prenantes ont eu à l'affirmer, et n'arrêtent de le répéter. Il se fait cependant que les efforts réels de diversification sont peu évidents et n'ont pas encore donné des résultats tangibles.

Dans le discours répandu sur le besoin de diversifier les sources de croissance, la stratégie de diversification est prônée tantôt comme diversification des exportations pour saisir les opportunités de la mondialisation, tantôt comme élargissement des filières d'exploitation des ressources naturelles dont dispose le pays, mais comme lignes parallèles destinées principalement à l'exportation, ou les deux à la fois.

La diversification dont il est question ici, comme on va le voir plus loin, est la construction d'un tissu économique intégré, sur un espace économique intégré, reposant sur des ressorts internes solides sur les plans aussi bien économique que social. Une stratégie de diversification est donc une entreprise complexe. Elle est, dans son bien fondé, une réponse de politique développementaliste à une situation aussi complexe, celle de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Cette dernière est souvent réduite à la pétro-dépendance du point de vue de la contribution du secteur pétrolier au PIB, aux revenus de l'État et aux recettes d'exportations. Mais l'appréhension correcte de la vulnérabilité de l'économie congolaise, en vue de fonder l'élaboration d'une stratégie de sa diversification, va au-delà de la pétro-dépendance, quand bien même cette dernière en serait le facteur premier.

Le DSCERP 2012-2016 a déjà esquissé quelques axes de diversification dans son chapitre 8 réservé à cette question. La stratégie de diversification préconisée dans ce document a adopté l'approche par « grappe ». Sept grappes ont été identifiées.. Ce sont le pétrole et les hydrocarbures, les mines, l'agriculture et l'agro-industrie, la forêt et l'industrie du bois, les bâtiments et les matériaux de construction, le tourisme et l'hôtellerie, et enfin les services financiers.

La définition de ces sept grappes n'a pas pu être fondée sur des études préparatoires nécessaires. De plus il reste encore un travail important à faire : appréhension large de la nature et des formes d'expression de la vulnérabilité de l'économie et de la société, formulation complète de la stratégie elle-même en adéquation aussi bien avec l'objectif ultime poursuivi dans la stratégie de diversification, qu'avec les causes et facteurs de vulnérabilité, formulation des programmes de ces différentes grappes et disposition d'outils opérationnels dans chaque domaine ainsi identifié, élaboration du plan ou schéma directeur de mise en œuvre, définition et synchronisation stratégique des séquences opérationnelles, définition et mise en place du dispositif institutionnel de pilotage, etc.

C'est en tout cela que la présente étude va apporter sa contribution. Son objectif premier est en effet, de donner des bases à la formulation de la stratégie de diversification, et au schéma directeur de sa mise en œuvre à travers des programmes opérationnels, en menant une analyse de la vulnérabilité de l'économie congolaise dans une perspective plus large.

Problème et justification de l'étude

Forgée dans la logique de la mise en valeur coloniale pour remplir les objectifs qui lui étaient assignés, l'économie congolaise a été progressivement transformée en une économie de rente, basée sur la production et l'exportation des ressources naturelles en l'état brut. Cette logique d'une économie non véritablement nationale, mais essentiellement appendice de l'économie de la métropole ou, aujourd'hui de l'économie mondiale, a continué et s'est renforcée avec l'entrée du Congo dans l'ère pétrolière. Cette dernière a été d'une certaine manière le début d'un abandon progressif des activités agricoles traditionnelles vivrières et de rente, consacrant ainsi la pétro-dépendance de l'économie congolaise.

Les différents programmes d'ajustement structurel mis en œuvre à partir du milieu des années 80 n'ont pas permis de modifier cette économie pour la rendre plus efficace, et plus solidement implantée sur ses autres piliers porteurs. Force est donc de constater que malgré les divers plans et la volonté politique affichée, la transformation souhaitée de l'économie congolaise ne s'est pas traduite dans les faits.

En conséquence, elle reste largement tributaire du pétrole qui participe aujourd'hui pour plus de 70% à la formation du produit intérieur brut et à la formation brute du capital fixe, pour plus de 90 % aux exportations du Congo, et pour plus de 80 % aux recettes de l'État. Cette dépendance vis-à-vis du pétrole a négativement joué sur les performances d'ensemble de l'économie congolaise pendant les périodes de conjoncture pétrolière morose, telles que les chutes du cours, ou les perturbations survenues dans la production. De manière plus structurelle, elle joue sur les performances des autres secteurs d'activité, et renforce la faible intégration des différentes branches. Enfin, elle augmente les inégalités de revenus et affaiblit la capacité de la croissance à imprimer une réduction notable de la pauvreté.

Les faiblesses dans la gouvernance économique en général, et en particulier dans les transformations structurelles requises pour élargir et diversifier la base productive et sociale de l'économie du pays, ont contribué à renforcer sa pétro-dépendance.

L'expérience des dernières années a montré des points critiques de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie du pays. Elle est faite en effet, de la chute de la production pétrolière du Congo suite à un problème technique sur l'un des chantiers d'exploitation, de la fluctuation et volatilité des cours mondiaux, et des effets de la crise mondiale. De plus, les perspectives actuelles font que même si les explorations continuent, et malgré l'importance des réserves pétrolières du Congo (6 milliards de barils dont 1,6 milliard de prouvés) qui, aux dernières estimations, ont encore une quarantaine d'années de vie, la production du pays pourrait commencer à baisser dès le milieu de cette décennie, tombant ainsi de près de 126 millions de barils en 2011 à 21 millions en 2031. Ce qui relance le problème du besoin de la stratégie de l'après-pétrole. Les autorités en sont conscientes et sont à la recherche et à la définition des voies et moyens.

Dans les doctrines de diversification actuellement en vogue dans les pays en développement basées sur l'insertion de plus en plus poussée dans la mondialisation, la diversification économique est souvent réduite, ou au mieux, entendue principalement comme la diversification des exportations. Elle est dès lors définie (et l'exemple du DSCERP II n'y échappe pas vraiment) comme la valorisation des potentialités en ressources naturelles pour saisir les opportunités du marché mondial. Par ailleurs, la définition de la stratégie des sept grappes pour la diversification de l'économie congolaise ne semble pas donner l'attention voulue aux relations entre grappes en vue de construire une véritable économie congolaise.

Cette étude voudrait souligner que la stratégie de diversification, fondée sur une analyse solide de la vulnérabilité de l'économie congolaise, doit viser à construire, non pas une économie congolaise diversifiée sur base des filières principalement orientées vers le marché mondial, mais un tissu économique intégré, et un espace économique intégré, avec plusieurs ressorts de croissance. Les paramètres de cette autre stratégie de diversification devraient tenir compte des relations socioéconomiques dans le tissu économique, et dans les relations d'échanges interindustriels et intersectoriels.

Avant d'entreprendre la formulation d'une telle stratégie, le Gouvernement de la République du Congo, bien conscient de la nécessité de s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité de l'économie congolaise, et de celle d'explorer le futur post pétrole, a décidé de conduire une étude globale dont l'objet est d'examiner en profondeur les facteurs et dimensions de cette vulnérabilité sur tous les plans, étant donné que cette dernière va au-delà de la pétro-dépendance.

En effet, la vulnérabilité de l'économie congolaise est une problématique multidimensionnelle. Elle porte sur la création de la richesse nationale (système de production, secteurs de production, facteurs de production, politique et gouvernance en matière du développement de la base productive), sur la valorisation de la production nationale (marché, conditions de l'offre et de la demande, prix), sur les

revenus au niveau des moyens de paiements extérieurs (recettes d'exportations) et des moyens d'actions de l'État (recettes publiques), sur la circulation de la production nationale (réseau des transports), sur la géographie de la production, des facteurs et des ressources, sur le capital humain, sur l'autonomie et la sécurité alimentaires, comme enfin sur la pauvreté et les paramètres sociaux : emploi, pauvreté (niveau, structure et géographie de la pauvreté) et enfin sur leur composante environnementale.

Sans perdre de vue ni diluer la dimension principale de la vulnérabilité de l'économie congolaise en termes de pétro-dépendance avec ses facteurs externes et internes, cette étude voudrait avoir une perspective plus large, pour examiner les autres composantes et dimensions de la vulnérabilité de l'économie congolaise. C'est par cette approche qu'elle entend assister le Gouvernement dans le processus de définition des axes de politiques à mettre en œuvre notamment ceux indiqués dans le DSCERP II, afin d'éliminer les facteurs de vulnérabilité de l'économie du pays, et d'entrevoir valablement une vision et une approche de sa diversification.

Par ailleurs et de ce point de vue, l'essence de la vulnérabilité est en réalité, la grande faiblesse, sinon l'absence de ressorts structurels internes, variés et suffisamment solides pour soutenir et relancer l'économie congolaise quand il y a crise générale ou crise de certains de ses principaux ressorts actuels, crises généralement appelées chocs, qui peuvent être externes ou internes.

A la lumière de ce qui précède, il est utile que dans la discussion élargie des stratégies de développement, et en particulier du PND/DSCERP et leur mise en œuvre, la pertinence des actions inscrites par rapport aux objectifs et résultats attendus ne soit pas perdue de vue. Il est en effet utile de considérer pour un tel débat national élargi entre parties prenantes, ces deux dimensions du PND : d'une part, leur capacité d'atteindre les objectifs de croissance, de création d'emploi et de réduction de la pauvreté, autrement dit de réalisation des OMD, et de l'autre, celle de fonder réellement un tissu économique diversifié, sur un espace économique intégré. La construction d'un Congo émergent est aussi à ce prix.

En ce qui concerne les OMD, le DSCERP semble prévoir que les OMD sur la réduction de la pauvreté monétaire, l'éducation et la santé seront atteints, notamment à cause des taux de croissance économique escomptés sur la période de cinq ans, et sur base des enquêtes récentes sur les ménages (ECOM). Cependant la relation n'est pas aussi évidente, et les OMD ne semblent même pas avoir été la principale ligne conductrice de l'élaboration, ni de la stratégie d'ensemble, ni de ses composantes sectorielles. Deux pages seulement sur près de quatre cents du livre I sont consacrées à la perspective OMD.

D'autres analyses (BAD, OCDE, PNUD, CEA, Perspectives Africaines 2012) estiment que le Congo accuse un retard énorme dans l'atteinte des OMD, et qu'il ne sera pas au rendez-vous de 2015 avec des résultats mondialement visés, même s'il aura fait des progrès sur certains d'entre eux. Deux OMD seulement semblent être réalisables pour le Congo à l'horizon fixé : l'éducation pour tous, avec les efforts et les progrès en cours surtout au niveau de l'enseignement primaire, et la promotion de l'égalité des sexes. Sur les autres fronts, la dynamique en place et le rythme des efforts ne semblent pas être à la hauteur des attentes pour l'horizon des OMD.

Pour ce qui est de la stratégie de diversification, la détermination des « grappes » est sans doute un premier pas vers la formulation d'une telle stratégie. Mais ce premier pas souffre d'une certaine manière de quelques faiblesses ou déficits : l'absence d'une vision qui les fédère (l'évocation « du chemin d'avenir » qui est lui-même une stratégie-programme du chef de l'État pour son deuxième mandat ne répond pas vraiment à cette exigence), le manque d'études préalables pour donner une base solide au choix, à la définition des grappes elles-mêmes et leurs stratégies sectorielles ou transversales, l'absence d'une vision des relations nécessaires entre grappes pour construire l'économie diversifiée souhaitée, la dominance de la perspective « filières de diversification des exportations » et non de construction d'un tissu et d'un espace économiques intégrés, l'absence de priorisation séquentielle des actions inscrites.

Cette étude entend apporter sa contribution au débat national sur les différents chapitres de cette stratégie de diversification : ses fondements, ses objectifs ultimes et résultats attendus, son approche, son contenu et sa conduite.

Objectifs poursuivis

Les objectifs de l'étude sont les suivants :

- ♦ Faire une analyse approfondie du fonctionnement de l'économie congolaise au cours des trente dernières années afin d'en dégager les atouts, mais surtout les handicaps qui limitent notamment la création de richesses, la diversification de sa base productive, la productivité sectorielle, les échanges inter branches, la capacité à tirer avantage de la mondialisation des échanges.
- ♦ Identifier et analyser les dimensions et les facteurs externes et internes de vulnérabilité de l'économie congolaise, qu'ils soient facteurs de base ou facteurs d'amplification, ainsi que leurs effets qui, mis ensemble, fragilisent cette économie.
- ♦ Faire des recommandations de politiques à mettre en œuvre à court, moyen et long terme pour réduire à un niveau minimum la vulnérabilité de l'économie congolaise.
- ♦ Préparer le terrain à l'exercice d'élaboration de la politique de diversification de l'économie congolaise, et du plan d'action pour sa mise en œuvre. Bien que cette dernière soit amorcée dans le PND comme cadre de mise en œuvre du « Chemin d'Avenir », il est nécessaire d'appréhender correctement les dimensions et composantes de la vulnérabilité de l'économie congolaise pour bien fonder la formulation de la stratégie de réponse - celle de diversification -, et sa traduction en plan ou schéma directeur opérationnel. De même, cela aidera les ministères et institutions responsables de la traduction de l'approche « grappes », en composantes sectorielles ou transversales de la stratégie et des programmes de diversification, à asseoir leur exercice sur des bases plus solides..

Produits attendus

Pour répondre aux attentes des autorités d'abord, et des autres parties prenantes ensuite, le PNUD a estimé que cette étude, en tant que produit final attendu de l'exercice, devait, conformément aux termes de référence, contenir les composantes suivantes :

- ♦ une analyse du fonctionnement, de la dynamique, des atouts et des contraintes de l'économie congolaise sur la période considérée ;
- ♦ une analyse des facteurs internes et externes de vulnérabilité, et leurs conséquences sur l'évolution de l'économie congolaise ;
- ♦ des recommandations sur les axes de politiques économiques à mener pour amorcer les transformations structurelles de court, moyen et long terme, en vue de réduire la vulnérabilité de l'économie, et engager le processus de sa diversification;
- ♦ les instruments techniques et de gouvernance économique à mettre en place à cet effet ;
- ♦ les conditions politiques et économiques, ainsi que les mesures d'accompagnement nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations ainsi formulées.

Approche méthodologique

Pour mener cette étude, et en consultation avec ses commanditaires, l'équipe de consultants a adopté une approche aux dimensions ci-après :

- ◆ **Collecte de la documentation et élaboration participative de l'étude**
- ◆ une recherche documentaire aussi large que possible ;
- ◆ des consultations avec les principaux acteurs nationaux (gouvernement, secteur privé, société civile, institutions de recherche...), et autres parties prenantes, y compris les partenaires techniques et financiers (PTF) au développement (bilatéraux et multilatéraux), et ce, sur base d'une identification claire des problèmes à discuter ;
- ◆ des discussions internes régulières au sein de l'équipe ;
- ◆ des échanges suivis avec le Gouvernement (Ministère du Plan, de l'Économie, de l'Aménagement du territoire et de l'intégration économique) et le Bureau du PNUD pour tester les hypothèses de travail, et faire le point de l'état d'avancement de l'étude ;
- ◆ un rapport mensuel sur l'état d'avancement de l'étude.

- ◆ **Mode de rédaction et itération avec les commanditaires et les parties prenantes.**

La rédaction a été conduite sur un mode de construction collective de l'ensemble de l'équipe d'une part, et de l'autre en interaction régulière avec les deux institutions commanditaires de l'étude.

- ◆ **Intégration de la perspective régionale**

Bien que centrée sur le cadre national de l'économie congolaise, l'approche méthodologique a tenu à intégrer la dimension régionale (CEMAC et CEEAC) à l'analyse, ainsi que le contexte mondial dans lequel baigne l'économie congolaise. Elle a veillé à assurer la participation, en plus de l'acteur étatique, de l'acteur privé, agent des transformations structurelles et de la croissance diversifiée, tant au niveau interne qu'à l'échiquier régional. Elle a enfin gardé la perspective régionale de la dynamique structurelle de cette économie, et des modes de gouvernance qui la régissent.

- ◆ **Appropriation nationale de l'étude**

En plus de leur participation au processus tout au long de la recherche documentaire, des discussions et réunions sectorielles ou thématiques, de la rédaction de la version provisoire de l'étude, les parties prenantes ont été conviées à un séminaire spécial de validation de l'étude. Ce qui a contribué au renforcement de l'appropriation nationale, et du processus, et de ses résultats dont notamment l'analyse, les conclusions et les recommandations.

Cette démarche méthodologique se situe dans la perspective théorique d'une gouvernance économique de développement, dont le contexte de base est celui de l'économie libérale. Une telle gouvernance est caractérisée par les efforts de remise en cause du cadre d'une économie d'exportation de type cueillette et extraction, efforts de sortie d'une situation de gestion de l'héritage historique d'une économie de rente d'exportation très vulnérable, vers la construction d'une économie à ressorts et piliers structurels internes solides. Autrement dit, il s'agit en fait du cadre conceptuel de la transition, d'un État rentier d'une économie de cueillette, extraction et prédation des ressources naturelles, vers l'édification d'un État « capable et développeur », donc visionnaire et constructeur du Congo émergent de demain au centre du continent africain.

Toujours sur le plan de la démarche méthodologique, il est utile de noter que l'analyse-diagnostic de la vulnérabilité de l'économie congolaise dans son façonnement historique, sa multi-dimensionnalité, et ses facteurs internes et externes, est menée pour conduire à deux moments distincts.

D'abord à la recherche des voies et points d'entrée d'une politique de réduction de cette vulnérabilité par l'identification des créneaux ou domaines stratégiques sur lesquels la gouvernance économique et du développement devrait se baser, tout en examinant les implications des nécessaires transformations structurelles, et le contexte de leur mise en œuvre efficace, eu égard à la situation spécifique du Congo.

Ensuite à la préparation des fondements pour la formulation d'une stratégie de diversification, dans l'intention ultime de donner au Gouvernement et à sa demande, des éléments de base pour formuler une stratégie nationale de diversification de l'économie congolaise. Cette dernière est conçue comme une réponse aux défis de la vulnérabilité actuelle de celle-ci, et aux enjeux de développement du pays. Elle est appelée à être traduite en programme opérationnel ou Plan directeur, avec définition des axes des politiques pour engager (le pays dans) le processus de diversification, tenant compte des points d'entrée pertinents.

Structure de l'étude

L'étude est structurée en sept chapitres qui en font le corps. Le chapitre premier fait une analyse de l'évolution de l'économie congolaise de 1980 à 2009. Le deuxième chapitre porte sur l'analyse proprement dite de la vulnérabilité de l'économie congolaise et de ses conséquences. Le chapitre 3 aborde la question des voies et moyens de réduction de la vulnérabilité. A partir du chapitre 4, le rapport porte résolument le regard vers l'avenir en indiquant les axes de politiques pour engager un processus de diversification. Le chapitre 5 discute des moyens et instruments pour sortir de la vulnérabilité et engager un processus de diversification, tandis que le chapitre 6 examine les conditions de mise en œuvre et de gouvernance institutionnelle. Enfin le chapitre 7 porte sur les perspectives d'avenir à cet égard. Le rapport se termine par une synthèse des principales conclusions et recommandations.

CHAPITRE 1

EVOLUTION, FONCTIONNEMENT, CONTRAINTES ET
ATOUS DE L'ECONOMIE CONGOLAISE (1980-2012)

INTRODUCTION

L'analyse-diagnostic de la vulnérabilité de l'économie congolaise, et la compréhension de la dynamique de cette dernière dans cette perspective, ne peuvent bien se faire qu'en fonction de deux dimensions importantes..

La première consiste à appréhender correctement la situation de départ ou l'état des lieux de l'économie congolaise. Cette appréhension n'est pas une « photo d'un moment », mais plutôt la compréhension à la fois de la dynamique et du façonnement de cette économie. Ce chapitre est appelé ainsi à donner le socle sur lequel le reste de l'analyse va être bâti. La connaissance de la dynamique historique de « là où on est » est le premier point de départ vers « là où on veut aller ». Car la deuxième dimension de la démarche porte sur la définition de ce futur souhaité. Cette dernière ne peut se faire de manière porteuse, sans un bon diagnostic de là où on se trouve et de comment on y est arrivé.

Ceci est valable pour la portée de cette étude (sur la vulnérabilité de l'économie congolaise), par rapport aux deux autres études qui lui sont liées : l'étude sur le point d'arrivée souhaité qui est celle sur les perspectives de long terme, et l'étude sur les voies et moyens d'y aller, qui est celle sur la diversification des sources de croissance de cette économie. C'est là l'essence de ce chapitre qui fait la fondation et le point de départ de cette étude.

Bien que les termes de référence originaux aient demandé que cette analyse porte sur les trente dernières années, il a été fortement suggéré au cours des discussions avec les commanditaires de l'étude - le Gouvernement (Ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration) et le PNUD - que l'étude porte les perspectives de l'analyse au-delà de l'horizon des trente dernières années pour mieux saisir la dynamique historique qui a amené l'économie congolaise où elle est aujourd'hui, et ce, avec ses différentes phases qui ont contribué à cette évolution. La structure de ce chapitre tente de répondre à cette préoccupation dans l'examen des dimensions clés de l'évolution de l'économie congolaise.

1. SURVOL HISTORIQUE

Forgée au cours de la période coloniale, dans une approche d'exportation de produits primaires nécessaires aux besoins de la métropole (cultures de rente et matières premières essentiellement), l'économie congolaise postindépendance n'a pas connu de transformations structurelles importantes, car elle est restée tributaire de la production et de l'exportation de quelques produits primaires (principalement le bois et le pétrole brut). Cette économie s'est même davantage déstructurée en faveur du pétrole, à partir de 1973¹. Les produits industriels et agricoles d'exportation sont restés marginaux dans leur ensemble.

Bien qu'ayant connu un début de diversification économique, le tissu industriel congolais dans son ensemble, s'est très vite rétréci, face aux difficultés de gestion, d'orientations stratégiques et de marchés².

Un survol des cinq décennies postindépendance permet de tirer un certain nombre d'enseignements :

- ¹ L'augmentation du prix du pétrole suite à la décision du cartel des producteurs pétroliers (OPEP) a entraîné une augmentation significative de la redevance pétrolière versée à l'Etat Congolais (21 milliards FCA). Source : Lois des finances : exercices 1973 et 1974
- ² Le portefeuille d'Etat a été au commencement géré par une entité publique dénommée Bureau Central de contrôle et de l'orientation des entreprises jusqu'à la fin de la décennie soixante, après la dissolution du BCCO en 1969, les entreprises ont été remises sous la tutelle des différents ministères sectoriels. Ayant perdu l'orientation stratégique d'ensemble, la gestion de celles-ci par les ministères de tutelle n'a été que très calamiteuse.

1.1. Au cours de la première décennie (décennie soixante), deux phases bien distinctes peuvent être observées :

Les trois premières années d'indépendance sont marquées par une politique économique d'inspiration libérale, et par le lancement de grands travaux devant permettre d'asseoir le développement économique durable du pays, tels le projet de construction du barrage hydroélectrique de Sounda³, et la construction des tronçons routiers (nationales N°1, N°2 et N°4).

Dans cette première phase, la question de la production énergétique (appelée à appuyer l'essor du développement industriel), ainsi que celle des voies de communication permettant de conforter la position de transit du pays, sont au centre des préoccupations des pouvoirs publics.

La deuxième phase se caractérise par un interventionnisme d'État dans la sphère de production et dans le commerce, interventionnisme qui a permis la création de près d'une cinquantaine d'entreprises et d'offices d'État⁴. Au cours de cette période, des avancées significatives ont été enregistrées sur le plan de la diversification de la base de la production, en particulier vers l'industrie, avec toutefois, un élément de fragilité : les politiques d'import substitution mises en œuvre manquent souvent de ressorts internes, et se sont vite essouffées. Étant faiblement structurée, l'économie congolaise génère parfois des surcoûts préjudiciables à la compétitivité des firmes.

1.2. La décennie soixante dix

La décennie soixante dix est marquée par l'idéologie « d'appropriation » de l'économie nationale par l'État, se traduisant par une série de nationalisations dans un premier temps, et de difficultés de gestion du vaste secteur économique d'État ainsi créé, dans un deuxième temps.

En effet, au début des années soixante dix, se succèdent les nationalisations d'entreprises; et pour n'en citer que quelques unes, en :

- ♦ 1970, nationalisation du complexe agroindustriel de Jacob⁵, dans la Bouenza qui, par la suite, va connaître des difficultés de gestion sans cesse croissantes;
- ♦ 1971, nationalisation de l'Agence Transéquatoriale de Communication (ATEC), avec la création de l'Agence Trans-congolaise de Communication (ATC) pour la remplacer. Ce qui a eu pour conséquence immédiate, le démantèlement et la désarticulation du réseau de transports sous régional, se traduisant par une baisse continue du trafic en transit des pays de la sous région, trafic qui empruntait la voie congolaise⁶;
- ♦ 1974, d'autres nationalisations des sociétés privées de non moindre importance, notamment dans la commercialisation des produits pétroliers, les assurances et les banques, nationalisations qui ont conduit à la création principalement des sociétés d'État ci-après :
- ♦ Hydro-Congo, ayant le monopole exclusif de la commercialisation des produits pétroliers sur toute l'étendue du territoire national;
- ♦ l'Assurance et la Réassurance du Congo (ARC), disposant du monopole dans le secteur des assurances et de la réassurance dans tout le pays;
- ♦ l'Union congolaise de Banques (UCB) et la Banque commerciale congolaise (BCC) dans le secteur bancaire.

Il convient de souligner au passage, qu'en 1973, la consécration du pétrole comme premier produit d'exportation du pays, coïncide avec le recul continu des exportations agricoles. L'exploitation et la transformation du bois en vue de l'exportation vont connaître également un recul correspondant à la

³ Le coût du projet de construction du barrage de Sounda était estimé à 110 milliards F CFA en 1960. Il convient de souligner également le début de construction des nationales N°1, N°2 et N°4 (sur les deux sorties de Brazzaville et sur la sortie sud de Pointe-Noire (Route Pointe-Noire - frontière Cabinda).

⁴ Cf rapport annuel du BCCO, Juin 1966,

⁵ Ce Complexe agroindustriel comprenait deux raffineries de sucre, une minoterie de farine de blé, une huilerie d'arachide et usine d'aliments de bétail.

⁶ Le trafic en transit par le port de Pointe-Noire n'a cessé de décroître au cours de ces trente dernières années.

première crise de la filière, notamment avec le retrait des exploitants et industriels israéliens⁷ évoluant dans cette filière.

Au milieu des années soixante dix, l'économie congolaise doit faire face à sa première grande crise post indépendance avec la nouvelle dimension prise par le secteur économique d'État. Pendant cette période, la difficulté pour l'État congolais, de réaliser les recettes budgétaires au titre des exercices 1974 et 1975, principalement fondées sur les revenus pétroliers⁸, conjuguée au marasme de la gestion publique des entreprises d'État, a pris des allures d'une crise sans précédent.

- ♦ Au cours de la deuxième moitié des années soixante dix, l'État devenu acteur économique dominant avec ses nationalisations, ses créations d'entreprises et d'emplois, est de fait le pivot central de la redistribution de la rente (notamment pétrolière), à un moment où il n'a plus les moyens de sa politique. La crise de « l'État interventionniste » va s'étaler dans la sphère politique et institutionnelle du pays, et ce, jusque vers la fin de la décennie.

1.3. Au cours des années quatre vingt,

(troisième décennie), deux périodes bien distinctes peuvent aussi être observées.

La période du début de cette décennie est marquée par l'adoption de deux plans intérimaires en 1980 et en 1981, définis pour préparer le lancement et la mise en œuvre du plan quinquennal (1982-1986). Au cours de cette période, l'embellie observée au niveau du marché pétrolier international génère des ressources importantes pour l'État, tout en lui octroyant une plus grande capacité d'endettement, parce que considéré solvable, grâce à ses importantes recettes et perspectives pétrolières.

Il convient de souligner en outre, qu'une Conférence des Entreprises d'État avait été organisée en 1980, pour redéfinir le cadre de gestion de ces entreprises et des pouvoirs à accorder à leurs Conseils d'administration. C'est ainsi que la charte des Entreprises d'État a été mise en place. Malgré la mise en œuvre des recommandations de ce forum, et sans sous estimer les importantes ressources consacrées à celles-ci au cours du Plan quinquennal (1982-1986), le management public des entreprises n'a pas été satisfaisant. Loin de générer une plus value, ces entreprises se sont plutôt transformées en charges structurelles (permanentes) pour le budget de l'État.

Encadré 1.1

Le Plan quinquennal 1982-1986 s'était fixé comme objectifs principaux :

la reconquête de l'espace national et l'unification du territoire ;

l'organisation d'un puissant secteur de production hors pétrole;

la réadaptation des actions de formation et de promotion de la recherche;

l'amélioration des conditions de vie du peuple;

la construction de véritables économies régionales

Mais le retournement de la conjoncture internationale quelques années après (liés aux vicissitudes du marché pétrolier et aux contraintes du service de la dette), va conduire les pouvoirs publics à prendre une série de mesures privilégiant le pilotage de l'économie à court terme. Il va donc être institué la pratique du « plan glissant », appelé à garantir la mise en chantier des projets prioritaires, et sauvegarder la poursuite des projets en cours de réalisation..... (Présidence de la République, Bilan économique, avril 1984).

⁷ Avec la guerre du Kippour et les événements politiques internes qui vont s'ensuivre, les exploitants israéliens vont se retirer du Congo, occasionnant la fermeture de trois des cinq usines de déroulage et de placage de bois installées à Pointe-Noire.

⁸ Malgré l'embellie observée sur les marchés internationaux du pétrole brut, le financement du plan triennal 1974-1976 va connaître de difficultés d'exécution suite à la baisse des revenus pétroliers correspondant au faible niveau de production déclarée par les sociétés pétrolières. Le Plan triennal qui devait être financé en grande partie sur les recettes pétrolières ne connaîtra pas une mise en œuvre conséquente, faute de financement attendu des sociétés pétrolières.

La deuxième période des années quatre vingt est caractérisée par l'effondrement concomitant des cours du baril de pétrole et du dollar américain, et par l'inadéquation de la politique économique adoptée, en réaction à la stagnation de l'activité économique.

Cette période se caractérise par :

- ♦ une augmentation du chômage,
- ♦ une forte aggravation des déséquilibres extérieurs, et de la situation financière de l'État, et du secteur public au sens large,
- ♦ un accroissement du service de la dette extérieure qui avait atteint des niveaux insoutenables,
- ♦ une accumulation des arriérés de paiements extérieurs⁹.

1.4. La décennie quatre vingt dix

(la quatrième), est celle de la remise en cause de la doctrine politique du parti unique, et de la gestion centralisée de l'économie (socialiste)¹⁰, qui amène le pays à opter pour le multipartisme politique et la gestion libérale de l'économie. Cette option comporte des coûts qu'il fallait désormais assumer dans un contexte tendu des finances publiques¹¹, et de dévaluation du Franc CFA intervenue quelques années plus tard, en janvier 1994 et ce, sur fond de tensions sociales et politiques à répétition. Au cours de cette période, le service de la dette publique devient insoutenable¹².

Pour la suite, la renégociation des contrats pétroliers intervenue en 1995, et la mise en valeur de nouveaux champs pétroliers (notamment de Nkossa et Kitina) au cours de la deuxième moitié de la décennie, permettent à l'État d'améliorer le niveau de ses recettes, tout en aggravant sa dépendance vis-à-vis du pétrole¹³.

1.5. Au cours de la cinquième décennie

(la première de ce siècle), et malgré la relative stagnation des cours du baril au début de l'année 2000 et sa remontée tendancielle deux ans plus tard, et ce jusqu'à ce jour (1^{er} semestre 2012), le pétrole permet à l'État congolais d'engranger des ressources substantielles, pouvant lui permettre d'engager la restructuration en profondeur de son économie, et promouvoir une diversification qui se fait encore attendre.

A travers le survol des cinq dernières décennies, il est tout à fait aisé de tirer quelques enseignements en vue de clarifier la situation économique particulière dans laquelle se trouve le Congo. Car, malgré les difficultés conjoncturelles récurrentes, la structure de l'économie ne s'est pas fondamentalement transformée.

L'entrée du Congo dans l'ère pétrolière a complètement bouleversé le tableau de l'économie du pays, sur les plans de la structure de production des richesses nationales, du commerce extérieur, des finances publiques (en recettes comme en dépenses), des investissements publics, du financement du développement, et de l'endettement du Congo. Alors qu'on pouvait espérer que par rapport au tissu économique et aux finances publiques, le pétrole devait être la source principale des transformations structurelles de l'économie congolaise, particulièrement en faveur des autres secteurs et de l'élargisse-

9 In Document cadre de politique économique 1996-1999 (P2). Négocié par le Gouvernement Avec le FMI, Présenté à la Conférence de table Ronde - Genève Novembre 1996

10 Cf Actes de la conférence nationale souveraine de 1991

11 En 1993, le niveau des recettes de l'Etat était de 147,7 Milliards. L'encours de la dette publique estimée à 1.621,9 milliards, le service de la dette à 160,2 Milliards soit 21,1% du PIB. Voir tableaux 1.7 à 1.10.

12 En 1994, l'encours de la dette publique représentait 258,9 % du PIB, son service représentait 164% des recettes budgétaires de l'Etat et 71,5% de la valeur des exportations.

13 En 1996, ce produit représentait 42,4% du PIB, et 60.% des recettes budgétaires de l'Etat. En 2006, il est passé à 68,6% du PIB et 82,3% des recettes budgétaires de l'Etat.

ment de la base productive, ce produit, loin d'avoir réalisé les effets escomptés, a plutôt eu l'effet de rendre aussi bien l'économie que l'État congolais petro-dépendants.

La prééminence du secteur pétrolier dans l'économie congolaise fait qu'aujourd'hui, et depuis quelques décennies, il représente respectivement 70 % du PIB et de la FBCF, et 80 % des recettes d'exportation et des revenus de l'État, bien qu'il ait largement dépassé ce niveau au cours de la dernière décennie pour ces deux dernières variables. La part des autres secteurs dans le PIB n'a cessé de régresser au fil des années. Il s'en est produit la même chose au niveau des recettes fiscales de l'État hors pétrole malgré la remontée de ces dernières au cours des deux dernières années, et sur laquelle nous reviendrons, ôtant ainsi à cet État, la capacité de fonctionner au rythme prévu au cours des phases descendantes du cours du baril de pétrole (voir tableaux 1.1 et 1.2).

Malgré des avancées significatives, tant du point de vue de la recherche agronomique, sylvicole que dans le domaine de la vulgarisation agricole, ainsi que dans la maîtrise de certaines cultures, l'agriculture a plutôt régressé (cas des cultures de rente comme le café, le cacao et l'huile de palme, des cultures industrielles comme le coton, la canne à sucre et l'arachide, mais aussi du maïs, des palmistes, de l'arboriculture fruitière...).

En conséquence, l'agriculture, qui était le premier secteur de croissance à large base sociale, perdait sa place de choix dans la création des richesses nationales, et devenait un secteur insignifiant. Elle ne pouvait plus assumer sa position de centralité dans la croissance et le développement du pays, ni dans la politique économique nationale, par défaut d'orientations stratégiques et de moyens appropriés, bien que décrétée par les hautes instances du parti et de l'État comme « la priorité des priorités ».

L'industrie n'a pas non plus assumé sa position de facteur structurant de l'économie et de l'espace au regard des résultats atteints. Non seulement elle a vu sa part du PIB se réduire progressivement, elle a même fait l'expérience d'un processus de désindustrialisation, amenant avec elle l'agriculture industrielle et de rente dans sa chute. Les velléités développementales de la politique d'import-substitution, qui s'est vite essoufflée, se sont tues.

La reconfiguration de la géographie économique du pays ne s'est pas opérée au cours de ces décennies. L'économie du pays ainsi que sa population sont restées localisées et occupées pour l'essentiel à Brazzaville et à Pointe Noire, ainsi que le long de l'axe ferroviaire reliant ces deux villes. Il s'agit d'une bande de terre de soixante (60) Km environ de large, située de part et d'autre des cinq cents (500) Km de chemin de fer Congo-Océan (CFCO) qui relie ces deux principales villes, et comprend aussi les villes de Nkayi et de Dolisie. Là sont concentrées les principales activités économiques productives à l'exception de l'exploitation du bois, et où près de 70% de congolais vivent, sur environ un quart de la superficie du pays.

Au niveau des acteurs, le secteur privé n'a pas connu un essor particulier, du fait de l'option politique de l'économie socialiste d'État, et du contrôle des moyens de production¹⁴ dans le pays par ce dernier, et plus tard de la guerre et des années de crise. En conséquence, il n'a pas pu jouer le rôle attendu de lui en matière d'initiatives de création de richesses ou d'expansion des affaires destinées à financer la croissance, à élargir la base productive, et à renforcer le tissu économique.

En outre, il s'est avéré qu'au fil des années, certaines décisions de politique économique se sont avérées inopportunes et contre productives. En effet, la nationalisation de l'ATEC et son remplacement par l'Agence Trans-congolaise de Communication (ATC) par exemple, a occasionné le démembrement et la désarticulation de la trans-équatoriale, en des structures nationales peu performantes, ne pouvant plus développer les synergies d'autrefois. La structure nationalisée n'a pas été capable de réhabiliter et de moderniser à elle seule, les infrastructures communes de transport, pourtant vitales à la sous région.

¹⁴ Marien Ngouabi, in *Pour un programme du Parti*, P 7 - Ed du Comité Central, Brazzaville, Décembre 1972.

Dans ces conditions, même les investissements publics réalisés au cours des trois dernières décennies sont restés tributaires de la conjoncture pétrolière. Par ailleurs, et bien que devenus la principale source de financement de l'économie en dehors des secteurs d'exportation, les investissements publics n'ont pas encore prouvé leur efficacité et leur productivité, ni en termes d'impact sur la croissance, ni en termes d'amélioration des conditions de vie des populations. La question de leur qualité reste posée au cours de cette période.

L'analyse circonscrite à l'évolution et au fonctionnement de l'économie va donc mieux étayer cette situation et les grandes tendances de cette évolution.

2. ÉVOLUTION ET FONCTIONNEMENT DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE

Depuis son accession à l'indépendance le 15 Août 1960, la République du Congo a connu plusieurs périodes d'instabilité politique corrélées à la situation socioéconomique du pays. Ces différentes périodes d'instabilité, en fait de crises, ont rythmé l'évolution de son économie depuis 1960, comme elles en ont été aussi le reflet. De la période du régime marxiste jusqu'aux conflits armés des années 1990, l'économie congolaise a connu des hauts et des bas liés à plusieurs facteurs. (Voir tableaux 1.1, 1.2 et 1.3 ci-dessous). L'analyse de ces tableaux permet de tirer quelques observations et conclusions.

2.1. Évolution du PIB et de sa structure

La première observation porte sur le constat d'amenuisement progressif de la part de tous les secteurs économiques hors pétrole, en particulier ceux à large potentiel comme base de développement participatif, et ce, en dépit de l'option de socialisme d'État. Il s'agit là d'une tendance lourde, malgré la hausse des taux de croissances de certains secteurs non pétroliers notés récemment : bâtiment et construction, télécommunications, transports et commerces, ainsi que le secteur manufacturier entre autres, qui en réalité, sont directement ou indirectement redevables au secteur pétrolier qui les impulse notamment par le budget de l'État et l'augmentation générale de la demande dans le pays.

Tous les secteurs hors pétrole (agriculture/élevage/pêche, sylviculture et exploitation forestière, industrie manufacturière, BTP, hôtellerie et restauration, eau et électricité, transports et communication, services non marchands) ont affiché une régression de longue durée sur la période. Seuls les secteurs de pétrole et des services marchands connaissent une augmentation de leur part dans la structure du PIB. C'est dire comme tendance de long terme, que l'économie du Congo a évolué dans une dynamique de transformation structurelle qui l'a réduite à reposer principalement sur l'exploitation du pétrole et le secteur des services marchands, ceux-ci étant dominés par la téléphonie cellulaire. Bien que ces derniers, et avec eux l'hôtellerie/restauration maintiennent plus ou moins leur tête hors de l'eau, l'entrée du Congo dans l'ère pétrolière a donc conduit à l'amenuisement de la base productive de la richesse nationale, avec les conséquences que l'on imagine sur les plans économique, social et politique.

Ce qui constitue ainsi la première caractéristique de cette évolution. Ces trois secteurs (pétrole, services marchands et hôtel/restauration) représentent aujourd'hui 80,5% du PIB, alors qu'ils ne représentaient que 56,0% en 1980. Par ailleurs, le fait que tous les autres secteurs économiques hors pétrole ne représentent plus que moins de 20% du PIB (66,5% en 1980), montre que la bâtisse économique du Congo est trop penchée pour pouvoir marcher vaillamment sur les sentiers du développement durable. Entre le secteur pétrolier – qui représente aujourd'hui 70% du PIB - et les secteurs hors pétrole, il y a eu donc une inversion de place dans la création des richesses nationales. On a parlé d'une similitude avec le « syndrome hollandais ». On ne peut souligner autrement un facteur important de la fragilité de cette économie.

Les taux de croissance du PIB sont restés très erratiques sur le reste de la période, à l'exception de la première moitié de la décennie 80, au cours de laquelle ils étaient portés par une évolution positive de la production dans les secteurs de l'exploitation forestière, des BTP, de l'énergie, des transports et communications, de l'hôtellerie/restauration et des services marchands. Le boom pétrolier de l'époque et l'ambitieux programme d'investissements publics du premier plan quinquennal de développement économique et social (1982-1986) expliquent la croissance économique de cette période. Mais cela n'était aussi possible que parce que ces secteurs avaient encore un poids non négligeable dans la structure de l'économie.

Les secteurs qui semblent remonter la pente en termes de taux de croissance sectorielle comme l'agriculture, les BTP et les industries manufacturières ne pèsent plus suffisamment pour influencer la croissance du PIB de manière significative. Comme déjà indiqué, on ne devrait pas trop se leurrer sur leur croissance qui dépend en grande partie des investissements publics, eux-mêmes fonction des revenus pétroliers de l'État, et de la demande générale alimentée par les revenus pétroliers. Par ailleurs, la croissance dans l'agriculture est due en bonne partie à l'extension de l'agriculture de subsistance, les populations étant contraintes d'assurer leur survie dans ce secteur, et partiellement aux investissements de l'État.

Tableau 1.1 Évolution du PIB par secteur (en milliards de FCFA courants)

Année	Agriculture, élevage, chasse pêche	Sylviculture et exploitation forestière	Industries Extractives	Industries manufacturières	Électricité et Eau	Bâtiment et travaux publics	Commerce Restaurant et hôtels	Transport et communications	Services marchands n.d.a	Services non marchands	Droits et taxes sur import	Produit intérieur brut
1980	34,4	7,7	121,0	27,1	2,9	17,1	35,1	32,8	18,9	46,1	17,5	360,4
1981	36,1	6,6	212,8	34,3	3,5	25,1	60,1	43,9	41,5	55,9	22,0	541,7
1982	47,8	8,0	275,3	33,9	5,6	58,4	93,8	55,5	38,0	63,5	30,3	710,0
1983	48,5	12,1	324,8	44,1	9,4	55,9	95,8	57,7	46,0	76,0	29,1	799,2
1984	52,1	14,2	413,7	46,4	10,1	72,1	104,5	68,5	49,4	90,3	37,1	958,5
1985	57,7	14,6	398,0	54,6	11,9	58,9	110,5	70,8	60,2	99,4	34,2	970,9
1986	59,7	17,7	99,4	61,3	9,1	38,8	104,4	71,1	47,9	103,0	28,0	640,4
1987	64,3	18,1	155,2	58,5	10,6	21,6	104,2	72,6	57,9	104,1	25,5	692,5
1988	68,4	23,0	110,4	55,4	12,7	17,1	109,5	74,1	58,1	104,0	28,2	660,9
1989	73,2	25,4	209,2	51,3	14,0	14,0	109,9	74,1	58,4	105,7	25,2	760,4
1990	75,1	22,9	220,3	63,7	13,1	12,7	98,6	64,9	59,6	106,1	25,1	762,0
1991	71,7	15,3	181,8	68,6	14,2	12,3	102,3	75,9	67,3	134,6	24,6	768,7
1992	73,7	15,8	189,9	61,2	15,1	9,4	107,1	74,0	67,6	134,9	27,6	776,4
1993	73,3	12,2	184,7	60,9	14,9	8,0	104,3	71,3	68,2	133,8	28,7	760,1

Source : DGE/CNSEE

Tableau 1.1 Évolution du PIB par secteur (suite) (en milliards de FCFA courants)

Année	Agriculture, élevage, chasse pêche	Sylviculture et exploitation forestière	Industries Extractives	Industries manufacturières	Électricité et Eau	Bâtiment et travaux publics	Commerce Restaurant et hôtels	Transport et communications	Services marchands n.d.a	Services non marchands	Droits et taxes sur import	Produit intérieur brut
1994	80,2	21,6	339,6	77,1	14,2	19,5	113,0	76,8	80,3	135,0	29,0	986,3
1995	85,9	24,5	357,5	85,9	16,1	14,4	127,2	85,5	84,5	130,0	44,7	1 056,2
1996	98,7	18,1	550,9	87,1	16,9	18,9	142,1	87,7	97,8	124,1	57,4	1 299,7
1997	106,9	17,0	666,7	74,0	13,6	16,6	132,9	77,5	98,3	122,0	30,2	1 355,7
1998	106,6	19,7	419,6	80,2	14,9	15,2	139,3	77,7	108,3	119,2	49,9	1 150,6
1999	104,2	16,9	773,3	79,2	9,3	26,2	116,7	72,0	93,0	122,1	36,4	1 449,3
2000	102,0	19,6	1 502,3	79,7	15,6	56,5	138,5	86,0	113,4	125,1	53,8	2 292,5
2001	99,9	18,9	1 158,6	92,4	16,0	74,4	143,6	119,8	120,1	137,3	76,9	2 057,9
2002	107,9	23,9	1 126,4	112,0	18,5	75,9	167,6	123,4	129,4	147,9	72,1	2 105,0
2003	106,6	20,9	1 016,8	122,4	18,8	84,9	177,8	124,8	146,4	147,2	65,2	2 031,8
2004	113,2	22,1	1 389,5	122,3	19,2	86,5	182,8	134,5	165,1	152,3	68,3	2 455,8
2005	123,4	22,5	2 059,5	128,4	22,2	97,8	199,6	146,3	185,0	159,6	66,4	3 210,7
2006	136,3	23,8	2 773,5	143,5	24,7	109,0	216,7	167,7	203,8	172,9	71,2	4 043,1
2007	152,6	26,8	2 309,5	159,5	25,3	122,6	249,2	190,6	253,2	182,1	71,9	3 743,3
2008	167,4	33,5	3 173,6	193,7	25,4	143,7	270,1	234,5	265,9	200,0	76,7	4 784,5
2009	185,5	15,0	2 738,4	199,4	32,9	157,9	302,0	223,2	264,3	205,5	86,5	4409,7
2010	203,5	16,8	4245,6	215,9	35,3	177,7	334,0	247,2	283,8	222,1	102,8	6082,5
2011	229,4	18,1	4979,6	243,3	39,9	204,7	382,5	282,0	318,3	234,9	119,1	7053,2

Source : CGE/CNSEE

Tableau 1.2 Structure du PIB selon le genre d'activité économique (à prix courants et en %)

Année	Agriculture, élevage, chasse pêche	Sylviculture et exploitation Forestière	Industries Extractives	Industries manufacturières	Electricité et eau	Bâtiment et travaux publics	Commerce Restaurant et hôtels	Transports et communications	Services marchands n.d.a.	Services non marchands	Droits et taxes sur import	Produit intérieur brut
1980	9,6	2,1	33,6	7,5	0,8	4,7	9,7	9,1	5,2	12,8	4,9	360,4
1981	6,7	1,2	39,3	6,3	0,7	4,6	11,1	8,1	7,7	10,3	4,1	541,7
1982	6,7	1,1	38,8	4,8	0,8	8,2	13,2	7,8	5,3	9,0	4,3	710,0
1983	6,1	1,5	40,6	5,5	1,2	7,0	12,0	7,2	5,7	9,5	3,6	799,2
1984	5,4	1,5	43,2	4,8	1,1	7,5	10,9	7,1	5,2	9,4	3,9	958,5
1985	5,9	1,5	41,0	5,6	1,2	6,1	11,4	7,3	6,2	10,2	3,5	970,9
1986	9,3	2,8	15,5	9,6	1,4	6,1	16,3	11,1	7,5	16,1	4,4	640,4
1987	9,3	2,6	22,4	8,4	1,5	3,1	15,0	10,5	8,4	15,0	3,7	692,5
1988	10,3	3,5	16,7	8,4	1,9	2,6	16,6	11,2	8,8	15,7	4,3	660,9
1989	9,6	3,3	27,5	6,7	1,8	1,8	14,4	9,7	7,7	13,9	3,3	760,4
1990	9,9	3,0	28,9	8,4	1,7	1,7	12,9	8,5	7,8	13,9	3,3	762,0
1991	9,3	2,0	23,7	8,9	1,8	1,6	13,3	9,9	8,8	17,5	3,2	768,7
1992	9,5	2,0	24,5	7,9	1,9	1,2	13,8	9,5	8,7	17,4	3,6	776,4
1993	9,6	1,6	24,3	8,0	2,0	1,0	13,7	9,4	9,0	17,6	3,8	760,1

Source : DGE/CNSEE

Tableau 1.2 (suite) Structure du PIB selon le genre d'activité économique (à prix courant et en %)

Année	Agriculture, élevage, chasse pêche	Sylviculture et exploitation forestière	Industries Extractives	Industries manufacturières	Electricité et eau	Bâtiment et travaux publics	Commerce Restaurant et hôtels	Transports et communications	Services marchands n.d.a.	Services non marchands	Droits et taxes sur import	Produit Intérieur Brut
1994	8,1	2,2	34,4	7,8	1,4	2	11,5	7,8	8,1	13,7	2,9	986,3
1995	8,1	2,3	33,8	8,1	1,5	1,4	12	8,1	8	12,3	4,2	1056,2
1996	7,6	1,4	42,4	6,7	1,3	1,5	10,9	6,7	7,5	9,5	4,4	1299,7
1997	7,9	1,3	49,2	5,5	1	1,2	9,8	5,7	7,3	9	2,2	1355,7
1998	9,3	1,7	36,5	7	1,3	1,3	12,1	6,8	9,4	10,4	4,3	1150,6
1999	7,2	1,2	53,4	5,5	0,6	1,8	8,1	5	6,4	8,4	2,5	1449,3
2000	4,4	0,9	65,5	3,5	0,7	2,5	6	3,8	4,9	5,5	2,3	2292,5
2001	4,9	0,9	56,3	4,5	0,8	3,6	7	5,8	5,8	6,7	3,7	2057,9
2002	5,1	1,1	53,5	5,3	0,9	3,6	8	5,9	6,1	7	3,4	2105,0
2003	5,2	1	50	6	0,9	4,2	8,8	6,1	7,2	7,2	3,2	2031,8
2004	4,6	0,9	56,6	5	0,8	3,5	7,4	5,5	6,7	6,2	2,8	2455,8
2005	3,8	0,7	64,1	4	0,7	3	6,2	4,6	5,8	5	2,1	3210,7
2006	3,4	0,6	68,6	3,5	0,6	2,7	5,4	4,1	5	4,3	1,8	4043,1
2007	4,1	0,7	61,7	4,3	0,7	3,3	6,7	5,1	6,8	4,9	1,9	3743,3
2008	3,5	0,7	66,3	4	0,5	3	5,6	4,9	5,6	4,2	1,6	4784,5
2009	4,2	0,3	62,1	4,5	0,7	3,6	6,8	5,1	6,0	4,7	2,0	4409,7
2010	3,3	0,3	69,8	3,5	0,6	2,9	5,5	4,1	4,7	3,7	1,7	6082,5
2011	3,3	0,3	70,6	3,4	0,6	2,9	5,4	4,0	4,5	3,3	1,7	7053,2

Source : DGE/CNSEE

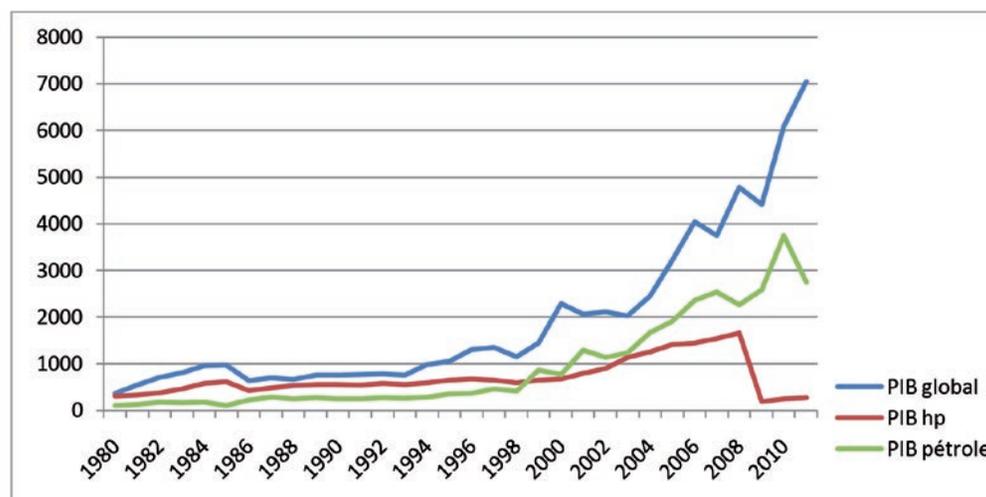
NB. Total % en ligne égale 100 pour tout le PIB.

Tableau 1.3. Évolution de la structure du PIB (en taux de croissance par secteur)

Années	Agriculture, élevage, chasse pêche	Sylviculture et exploitation forestière	Industries Extractives	Industries manufacturières	Électricité et Eau	Bâtiment et travaux publics	Commerce Restaurant et hôtels	Transports et communications	Services marchands n.d.a.	Services non marchands	Droits et taxes sur import	Produit intérieur brut
1980	6,6	54,9	7,2	10,5	8,9	57,9	0,9	13,2	21,1	10,1	24,9	12,8
1981	0,2	-36,7	2,9	28,5	31,0	28,7	50,8	22,8	83,4	11,0	22,3	20,2
1982	4,7	5,3	27,9	6,3	34,9	121,9	46,1	14,2	-4,4	7,0	34,8	25,3
1983	0,6	34,4	21,7	28,2	60,4	-4,8	-14,3	8,8	8,5	6,7	-6,5	5,5
1984	-2,8	2,3	2,9	8,2	-0,7	23,1	0,5	3,4	-4,2	17,1	24,4	7,3
1985	1,1	0,1	-2,2	10,3	10,8	-24,0	-0,5	1,2	7,0	4,7	-10,0	-1,8
1986	2,6	21,1	8,2	-6,2	-24,6	-37,0	-2,7	-7,1	-22,6	2,1	-25,7	-6,9
1987	7,2	-5,9	15,4	0,7	25,0	-48,0	-2,0	-6,6	17,9	-1,4	-12,0	0,2
1988	5,2	14,2	6,3	4,6	5,2	-34,2	-1,8	1,2	-2,2	-0,6	7,3	1,7
1989	4,6	-10,9	18,8	-12,0	3,4	-20,3	-8,2	0,4	1,0	-0,3	-13,5	1,5
1990	1,3	2,9	5,1	7,6	2,9	-13,4	5,5	-13,8	0,3	-1,8	4,1	1,5
1991	-4,2	-26,8	0,3	2,8	-7,9	-3,2	1,6	13,5	8,0	9,5	6,6	2,5
1992	6,9	5,2	7,1	-4,4	9,9	-33,1	4,0	-3,1	-1,0	0,2	13,6	2,9
1993	-6,0	-25,9	7,9	-3,8	-2,8	-22,0	-5,5	-6,4	-4,6	-0,9	0,6	-0,8

Graphique no 1.1 Évolution du PIB à prix courants (1980-2011)

(En milliards de FCFA)



Depuis lors, la croissance économique est essentiellement fonction de la croissance dans le secteur pétrolier. En effet, durant la période 1975-1979, les prix mondiaux de pétrole sont passés d'une moyenne annuelle de 17 dollars par baril à 33 dollars jusqu'à la moitié des années 1980. Près de quinze ans se sont ensuite écoulés de manière plus ou moins morose sur ce plan, avec des petits pics comme au début de la décennie 90, mais sans que les cours de l'or noir annoncent un véritable boom pour les producteurs. Ce n'est donc que vers la fin de la décennie (90), et surtout au cours de la première décennie de ce siècle jusqu'à ce jour, que le boom pétrolier a relancé la croissance économique au Congo. Le tableau 1.4 donne l'évolution de la croissance économique réelle et par tête au cours de ces décennies depuis l'indépendance, et en souligne encore le caractère erratique (voir graphique 1.1 ci-dessus). Ce dernier souligne en plus comment la courbe de l'évolution du PIB total est fonction de celle du PIB du secteur pétrolier. Il est aisé de noter les périodes de boom et de chute des cours ou de la production congolaise, et par là, l'impact peu significatif des secteurs hors pétrole.

Tableau 1.4 : Croissance réelle du PIB et du PIB par habitant (en % annuel moyen de variation)

	1965-69	1970-79	1980-89	1990-00	2000-07	2008-09	2009-11
Croissance du PIB	4,7	5,0	5,4	1	4,1	6,4	7,1
Croissance du PIB/ Hab	2,0	2,0	2,4	-2,1	1,4	3,7	4,0
Croissance démographique	2,6	2,8	2,9	3,1	2,7	2,7	2,8

Source : Banque Mondiale, World development indicators et Africa development indicators, différents numéros.

La chute de l'agriculture sur la période est reflétée non pas seulement par sa place de plus en plus maigre dans la création des richesses au Congo - témoignant d'une politique qui n'en fait pas la centralité du développement du pays -, mais aussi dans la chute de la production vivrière par habitant. Cette dernière est en effet tombée de 420 Kg par habitant au cours de la deuxième moitié de la décennie 70 à quelques 300Kg par habitant vingt ans plus tard, selon les données de la FAO et de la Banque Mondiale (Africa development indicators). Il y a lieu de parier que ce chiffre a encore baissé aujourd'hui, vu l'évolution très croissante des importations alimentaires au Congo, qui dépassent le quart des importations nationales (voir tableau 1.6).

2.2. Évolution du commerce extérieur

Cette évolution a naturellement affecté la structure du commerce extérieur du pays aussi bien en exportations qu'en importations, les besoins de l'industrie du pétrole dominant le paysage, de même que la nécessité de satisfaire les besoins de consommation de plus en plus mal couverts par la production nationale. Du côté des exportations, le secteur pétrolier a renforcé sa part et sa dominance, rognant encore sur la petite part qui revenait à l'exploitation forestière et au sucre, tandis que les cultures de rente ont complètement disparu (voir tableau 1.5).

Tableau 1.5. Évolution de la structure des exportations du Congo

Principaux produits d'exportation en % des exportations totales (valeur F CFA)						
	Pétrole brut	Produits raffinés pétrole	Bois bruts	Bois sciés	Placages, contre plaqués	Sucre
1997	91,0	0,7	5,0	1,2	1,1	0,9
1998	89,4	0,1	6,3	1,8	1,5	0,9
1999	93,9	0,1	3,6	1,3	0,4	0,6
2000	94,4	0,9	2,9	0,9	0,1	0,8
2001	92,1	1,2	4,5	1,5	0,1	0,5
2002	91,1	0,7	5,5	1,8	0,1	0,7
2003	89,0	0,9	6,8	1,9	0,3	1,2
2004	90,4	1,5	5,6	1,6	0,2	0,6
2005	93,4	1,2	3,3	1,2	0,2	0,7
2006	94,5	1,9	2,3	1,1	0,05	0,2
2007	96,8	0,6	1,9	0,3	0,1	0,2
2008	95,8	1,3	1,7	0,8	0,1	0,8
2009	95,1	1,4	1,6	1	0,1	0,7
2010	95,2	1,3	1,5	1,1	0,1	0,8

Source : CNSEE, Sources : CNSEE, DGDDI et DGE Comité de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire

En ce qui concerne les importations, le tableau 1.6 ci-dessous montre que la part combinée des importations des ouvrages en métaux, ainsi que des machines et appareils mécaniques et électriques est très importante jusqu'en 2004. Cette part est en réalité dominée par les importations du secteur pétrolier. A partir de 2005, les importations en matériel de transport prennent le dessus dans la structure des importations, représentant à elles seules plus de 60 % des importations totales du pays. Le programme des investissements publics, en particulier dans le domaine des infrastructures, influence aussi la structure des importations.

Mais ce sont aussi les importations alimentaires, qui ont augmenté jusqu'à atteindre plus de 26 % des importations totales qui absorbent une part non négligeable des ressources et moyens de paiement extérieurs du pays, contribuant ainsi à décourager la production nationale des vivres et des biens agroalimentaires. Bien que leur part dans les importations ait baissé du fait des importantes importations des matériels de transport ainsi que des machines et appareils mécaniques et électriques pour des raisons expliquées ci-dessus, les importations alimentaires continuent à augmenter en valeur absolue, atteignant aujourd'hui plus de cent trente (130) milliards de FCFA.

Tableau 1.6 Évolution de la structure des importations

(En pourcentage des importations totales)

Années	Principaux produits d'importation (en %)						
	Produits alimentaires	Produits pharmaceutiques	Produits chimiques	Ouvrages en métaux	Machines, appareils, mécaniques et électriques	Matériels de transport	Hydrocarbures
1997	21,0%	4,6%	14,2%	16,9%	23,3%	16,9%	3,1%
1998	25,4%	5,8%	14,6%	12,5%	29,1%	10,5%	1,9%
1999	24,9%	5,1%	12,6%	16,2%	28,5%	7,5%	5,2%
2000	25,3%	5,7%	14,0%	16,3%	26,3%	7,0%	5,5%
2001	25,0%	5,9%	13,9%	11,3%	39,1%	9,8%	3,3%
2002	24,9%	5,7%	13,2%	11,8%	30,4%	6,8%	7,2%
2003	26,5%	6,9%	15,6%	13,1%	26,9%	7,6%	3,5%
2004	25,3%	5,9%	10,4%	14,0%	26,9%	14,9%	2,7%
2005	9,6%	1,9%	5,8%	7,6%	8,6%	64,9%	1,7%
2006	11,6%	2,1%	5,1%	8,6%	11,4%	60,2%	1%
2007	9,5%	1,1%	5,3%	9,1%	9%	63,4%	2,6%
2008	8,6%	1,3%	5,8%	9,4%	8,7%	64,2%	2,1%
2009	8,7%	1,4%	6%	8,2%	10,1%	63,1%	2,5%
2010	9,2%	2%	4,9%	9,9%	11,1%	60,8%	2,1%

Source : CNSEE, DGDDI

Au plan externe, les termes d'échange ont aussi évolué en dents de scie, comme le commerce extérieur, en relation avec l'évolution des cours du pétrole, et accessoirement des autres matières exportées comme le bois et le sucre, mais aussi avec le taux de change du dollar US.

2.3. Évolution des finances publiques

En ce qui concerne les finances publiques, la structure des recettes et des dépenses a évolué en fonction de ces nouvelles données de l'évolution de la structure économique du pays. En effet, au cours des deux premières décennies de l'indépendance, les recettes publiques correspondaient exactement aux recettes appelées aujourd'hui non pétrolières (fiscales, douanières et administratives). La situation s'est complètement renversée depuis 1980 jusqu'à ce jour, avec l'exception de la période de la chute des cours (seconde moitié de la décennie 80), et la période de morosité des cours au début de la décennie 90.

Tableau 1.7 Évolution des finances publiques (milliards de F CFA)

Année	Recettes totales	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Dépenses totales
1980	102,1	97,2	31,5	128,7
1981	197	118,4	104,4	222,8
1982	234,1	154,8	170,7	325,5
1983	271,2	180,3	146,9	327,2
1984	343,5	165,8	172,7	338,5
1985	299,1	205	134,5	339,5
1986	170,3	171,9	63,8	235,7
1987	152,7	190,1	30	220,1
1988	129,4	195,8	30,3	226,1
1989	177,6	205,8	20,9	226,7
1990	219,6	227,1	20,4	247,5
1991	185,3	258	6,9	264,9
1992	199	281,2	5,9	287,1
1993	147,7	274,3	12,8	287,1
1994	231,9	333,2	27,3	360,5
1995	252,5	315,7	32,2	347,9
1996	357,6	323,4	104	427,4
1997	413,6	463,7	46,1	509,8
1998	259,4	438,8	54,6	493,4
1999	389,4	386,4	89,1	475,5
2000	602,6	424,1	159,4	583,5
2001	627,7	440,6	205,4	646
2002	571,7	563,1	181,7	744,8
2003	603,6	469,1	134,8	603,9
2004	737,9	495,6	160,7	656,3
2005	1239,8	575,2	170,2	745,4
2006	1791	741,9	359,3	1101,2
2007	1563,7	783,6	387,8	1171,4
2008	2620	748	454	1238
2009	1338,4	630,4	484,8	1116,2
2010	2227,1	679,3	546	1225,3
2011	2887,1	690,5	1022,1	1712,6

Source : Direction Générale du Budget (DGB)

Les recettes de l'État sont ainsi devenues tributaires des recettes pétrolières qui représentent aujourd'hui une moyenne annuelle de 80% des recettes publiques sur la période. C'est dire que les moyens de paiement extérieur notamment pour le remboursement de la dette extérieure, et le paiement des importations, et ceux nécessaires pour le fonctionnement de l'État et sa capacité d'assumer ses responsabilités dans la fonction de développement du pays, sont devenus pétro-dépendants. L'évolution des investissements publics comme celle du budget de l'État en général confirment ces changements structurels dans les finances publiques (voir tableau 1.7).

En outre, ce tableau montre que jusqu'en 2003, le pays a connu des déficits budgétaires quasi chroniques, accusant ainsi une tendance à l'alourdissement de son endettement comme il l'a d'ailleurs expérimenté.

Le boom pétrolier du début de la décennie 80 avait conduit à un accroissement des revenus de l'État, et nourri outre mesure ses ambitions irréalistes en matière de développement, ainsi que ses capacités d'endettement pour réaliser le programme d'investissements publics du plan quinquennal. La chute des cours du pétrole amena des conséquences fâcheuses. A partir de 1985 en effet, l'effondrement des cours mondiaux des matières premières, notamment du pétrole, affecte considérablement les recettes publiques. La hausse des dépenses publiques d'une part, et la baisse des recettes budgétaires et d'exportation de l'autre, créent des déficits budgétaires et extérieurs qui se sont accumulés entre 1985 et 1989 (voir aussi le tableau 1.8), alors que le taux moyen de croissance économique était devenu négatif (- 0,7%).

Tableau 1.8 Évolution et structure du TOFE (en %)

ANNEE	1980	1981	1982	1983	1984
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	60,6	68,3	64,2	67,1	70,6
Recettes non Pétrolières	39,4	31,7	35,8	32,9	29,4
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	46,5	45,9	45,2	43,1	47,7
Biens et services	17,8	31,0	32,6	23,6	26,0
Intérêts sur dette publique*	19,7	25,0	24,4	25,2	16,2
Transferts	35,7	23,1	22,2	33,3	26,3
Dépenses en capital	24,5	46,9	52,4	44,9	51,0
ANNEE	1985	1986	1987	1988	1989
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	68,9	42,9	31,0	29,9	50,2
Recettes non Pétrolières	31,1	57,1	69,0	70,1	49,8
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	44,5	50,3	58,0	57,1	52,4
Biens et services	32,4	21,3	14,8	10,0	14,5
Intérêts sur dette publique*	16,8	8,6	24,1	25,5	27,3
Transferts	23,2	28,4	27,2	32,9	33,1
Dépenses en capital	39,6	27,1	13,6	13,4	9,2
ANNEE	1990	1991	1992	1993	1994
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	55,1	43,1	47,5	31,8	59,9
Recettes non Pétrolières	44,9	56,9	52,5	68,2	40,1
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	53,3	65,9	64,6	64,8	61,1
Biens et services	17,5	7,4	9,3	16,2	19,5
Intérêts sur dette publique*	34,4	26,1	25,6	23,3	35,7
Transferts	29,2	26,7	26,1	19,0	19,4
Dépenses en capital	8,2	2,6	2,1	4,5	7,6

ANNEE	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	52,0	59,6	74,5	53,1	70,8
Recettes non Pétrolières	48,0	40,4	25,5	46,9	29,2
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	66,9	63,5	36,8	36,8	47,5
Biens et services	13,5	16,4	53,5	51,3	40,0
Intérêts sur dette publique*	47,4	48,2	38,2	36,4	43,5
Transferts	19,6	20,1	9,7	11,8	12,5
Dépenses en capital	9,3	24,3	9,0	11,1	18,7
ANNEE	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	77,4	68,6	69,5	69,8	71,9
Recettes non Pétrolières	22,6	31,4	30,5	30,2	28,1
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	40,6	42,5	31,9	35,0	34,9
Biens et services	41,5	31,3	40,3	27,0	30,2
Intérêts sur dette publique*	37,5	34,5	31,4	24,8	25,8
Transferts	17,9	26,2	27,8	38,0	34,9
Dépenses en capital	27,3	31,8	24,3	22,3	24,5
ANNEE	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	82,3	85,5	82,1	88,2	70,6
Recettes non Pétrolières	17,7	14,5	17,9	11,8	29,4
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	32,5	25,1	21,5	29,7	15,7
Biens et services	32,1	33,8	32,7	33,8	13,1
Intérêts sur dette publique*	27,5	24,1	12,9	11,2	11,6
Transferts	35,5	41,0	45,8	36,5	15,3
Dépenses en capital	22,8	32,5	33,1	39,0	40,7
ANNEE	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes totales					
Recettes Pétrolières	78,9	79,8			
Recettes non Pétrolières	21,1	20,2			
Dépenses courantes					
Salaires et traitements	15,	12			
Biens et services	15,8	10,6			
Intérêts sur dette publique*	09,	01,5			
Transferts	14,0	12,8			
Dépenses en capital	44,5	58,5			

* Reporté aux dépenses courantes

Source : DGB et Comité de Cadre Macroéconomique et Budgétaire

Devant la multiplicité des déséquilibres macroéconomiques et la crise de la dette extérieure, qui n'était plus soutenable, s'étant accrue aussi, passant en moyenne de 89,6% du PIB entre 1980-1984 à 176,6% du PIB entre 1985-1989 (Nkounkou, 2009), le Congo entrait dans le cycle des programmes d'ajustement, de facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), et de DSRP, aujourd'hui DS-CERP, avec l'appui des bailleurs de fonds, sous le leadership des institutions de Bretton Woods.

2.4. Dette, épargne et investissement

En effet, l'évolution de la dette montre que son encours atteignait des proportions exorbitantes du PIB et des recettes des exportations. De même, le service de la dette à son tour devenait asphyxiant pour l'économie congolaise. Les ratios par rapport au PIB, au revenu des exportations comme surtout par rapport aux recettes de l'État, avaient fini par faire de l'économie et de la société congolaises, une économie et une société au service de la dette, et en particulier de la dette extérieure (voir tableaux 1.9 et 1.10). Remplissant ainsi au moins quelques critères exigés pour bénéficier des modalités de l'IPPTE, le Congo ne pouvait résister à y soumettre sa candidature. Ce qui a été finalement approuvé, et le pays se trouve engagé dans cette dynamique qui l'a conduit au point d'achèvement en janvier 2010, et à bénéficier de l'annulation de sa dette en mars de la même année.

Comme dans la plupart des pays africains, les deux premières décennies de l'indépendance ont été celles de la promotion du développement économique et surtout social, avec des investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé, mais aussi des investissements économiques, notamment avec la création des offices et entreprises d'État. Le Congo n'a pas fait exception. C'est ce qui explique que les investissements bruts sont restés supérieurs à l'épargne nationale au cours de cette période. La situation a continué au cours de la décennie 80 du fait des investissements de la mise en œuvre du plan quinquennal. Ce n'est qu'au cours des deux dernières décennies (90 et 00) que la situation s'est inversée, avec un niveau d'épargne nationale supérieur à celui de l'investissement brut (voir tableau 1.11).

Tableau 1.9 Encours de la dette publique

Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Encours de la dette (en milliards de FCFA)			1 621,90	2 553,90	2 602,60	2 949,50
Encours de la dette/PIB(%)			213,4	258,9	246,4	226,9
Encours de la dette/EXP(%)			479,4	405,3	348,4	511,8
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Encours de la dette (en milliards de FCFA)	3 088,30	3 074,20	3 403,60	3 627,30	4 053,60	4 061,70
Encours de la dette/PIB(%)	227,8	267,2	234,8	158,2	197	193
Encours de la dette/EXP(%)	319,5	381	354,4	204,5	269,1	274,6
Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de la dette (en milliards de FCFA)	3 788,40	3 414,20	3 520,70	3 293,80	2 533,30	2 791,40
Encours de la dette/PIB(%)	186,5	139	109,7	81,5	67,7	58,3
Encours de la dette/EXP(%)	247,2	188,2	140,7	103,4	0	0
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de la dette (en milliards de FCFA)	2 377,60	2 331,24	2 261,12			

Source : Caisse congolaise d'amortissement

Les deux dernières décennies montrent au contraire que l'épargne nationale brute est de loin supérieure à l'investissement national brut. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à l'explication de cette situation : insécurité des investissements, climat des affaires peu incitatif, faible attractivité du pays pour les IDE, préférence des investisseurs à expatrier et investir en Europe ou sous d'autres cieux, et

Tableau 1.10 Évolution du service de la dette publique

Année	1980	1981	1982	1983	1984
Service de la dette (en milliards de FCFA)	24,153	40,096	64,032	77,31	94,729
Service de la dette/PIB (%)	6,7	7,4	9,0	9,7	9,9
Service de la dette/Exp (%)	12,6	13,8	17,6	19,0	17,1
Service de la dette/dépenses courantes (%)	18,8	18,0	19,7	23,6	28,0
Année	1985	1986	1987	1988	1989
Service de la dette (en milliards de FCFA)	122,9	136,9	157,8	170,3	144,8
Service de la dette/PIB (%)	12,7	21,4	22,8	25,8	19,0
Service de la dette/Exp (%)	23,9	58,8	59,9	67,8	39,1
Service de la dette/dépenses courantes (%)	36,2	58,1	71,7	75,3	63,9
Année	1990	1991	1992	1993	1994
Service de la dette (en milliards de FCFA)	163,0	157,9	159,0	160,2	381,1
Service de la dette/PIB (%)	21,4	20,5	20,5	21,1	38,6
Service de la dette/Exp (%)	43,1	50,5	51,0	50,6	71,5
Service de la dette/dépenses courantes (%)	65,9	59,6	55,4	55,8	105,7
Année	1995	1996	1997	1998	1999
Service de la dette (en milliards de FCFA)	173,4	147,3	331,7	378,1	381,5
Service de la dette/PIB (%)	16,4	11,3	24,5	32,9	26,3
Service de la dette/Exp (%)	27,0	17,4	34,3	46,9	39,7
Service de la dette/dépenses courantes (%)	49,9	34,5	65,1	76,6	80,2
Année	2000	2001	2002	2003	2004
Service de la dette (en milliards de FCFA)	368,8	513,3	366,9	262,9	309,9
Service de la dette/PIB (%)	16,1	24,9	17,4	12,9	12,6
Service de la dette/Exp (%)	20,8	34,1	24,8	17,2	17,1
Service de la dette/dépenses courantes (%)	63,2	79,5	49,2	43,5	47,2
Année	2009	2010	2011		
Service de la dette (en milliards de FCFA)	29,8	32,4	32,5		
Service de la dette/PIB (%)	0,41	24,9	0,5		
Service de la dette/Exp (%)	0	0,61	0,57		
Service de la dette/dépenses courantes (%)	4,7	4,7	4,7		

Source: Calcul de l'équipe sur base des données de la caisse Congolaise d'amortissement, et Comité de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire

Tableau 1.11 : Épargne et investissement nationaux bruts (En pourcentage du PIB)

	1965-69	70-79	80-89	90-02	2001	2002
Épargne nationale brute	5,0	12,0	31,9	34,6	53,1	50,0
Investissement brut	28,1	29,7	32,5	25,4	26,4	23,3
	2003-2005	2006-2010	2011			
Épargne nationale brute	35,0	51,0	49,1			
Investissement brut	37,1	33,6	25,1			

Source : Base des données de la Banque Mondiale, Indicateurs de développement de l'Afrique et Comité de cadrage macroéconomique

En ce qui concerne la FBCF, l'évolution montre que le secteur public (administration et entreprises publiques surtout), bien que y contribuant de manière significative, est largement devancé par le secteur privé. Au sein de ce dernier, il va de soi que la contribution du pétrole est de loin la plus importante, avec une moyenne de 70% de la FBCF au cours des dix dernières années, contre moins de 10% pour le secteur non pétrolier, et le reste pour les investissements publics, avec des variations annuelles autour de 20 % (voir tableau 1.12).

Tableau 1.12 Évolution de la formation brute de capital fixe

(en milliards de FCFA et en pourcentage)

Année	Secteur pétrolier		Secteur privé non pétrolier		Secteur public		Total	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
1992	109,4	68,6	33,5	21,0	16,5	10,4	159,4	100,00
1993	98,5	70,1	24,1	17,1	18	12,8	140,6	100,00
1994	306,5	69,7	105,9	24,1	27,2	6,2	439,6	100,00
1995	301,6	57,8	188	36,0	32,2	6,2	521,8	100,00
1996	191,0	52,3	69,9	19,2	104	28,5	364,9	100,00
1997	156,8	47,6	116,4	35,3	56,1	17,0	329,3	100,00
1998	339,0	63,1	167,6	31,2	51	9,5	537,6	100,00
1999	256,4	50,0	176	34,4	80	15,6	512,3	100,00
2000	242,8	45,4	132	24,7	159,6	29,9	534,4	100,00
2001	299,3	43,8	178,2	26,1	205,4	30,1	682,9	100,00
2002	239,5	38,0	185,3	29,4	205,7	32,5	630,5	100,00
2003	205,3	36,9	215,6	38,8	134,8	24,3	555,7	100,00
2004	186,6	32,3	241,4	41,8	148,9	25,8	576,9	100,00
2005	377,3	45,4	285,3	34,3	169,2	20,3	831,8	100,00
2006	812,2	70,58	101,4	8,74	238,7	20,68	1152,3	100,00
2007	1022,6	71,6	126,2	8,7	277,8	19,7	1426,6	100,00
2008	1326,6	74,7	144,3	8	304,6	17,13	1775,6	100,00
2009	1335	70,3	152,1	8,03	411,6	21,67	1898,7	100,00
2010	1678,2	70	240,3	10	478	20	2396,5	100,00
2011	1734,4	61	266,9	9,4	834,9	29,1	2836,3	100,00

Source : BEAC, Études et statistiques, différents numéros

Un des traits caractéristiques à relever au cours de cette période est la situation de la demande. Il convient de rappeler que les effets de la dévaluation du FCFA intervenue en début 1994, la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel et les facteurs exogènes négatifs, comme l'insécurité et la paralysie des transports, ont entraîné une forte contraction de la demande intérieure, et une baisse du PIB réel au cours de la décennie, et ce, malgré la hausse des exportations nettes. En même temps, la dévaluation a eu aussi pour effet immédiat la hausse des prix à la consommation, atteignant 29% à la fin de l'année 1994, avant de retomber à 5,5% à la fin de l'année 1995. Bien qu'ayant détérioré les termes de l'échange de 15,5%, la dévaluation a eu pour effet l'amélioration des recettes d'exportation tirées du pétrole et du bois, qui ont largement influencé la balance de paiements. De manière générale, le niveau d'inflation qui s'est élevé au cours de cette période semblait encore continuer ses effets, et perdurer malgré les efforts des autorités. Ce qui joue aussi sur la demande interne en général, et sur sa structure en particulier. Mais les efforts des autorités en matière de maîtrise de l'inflation ont été payants au cours des trois dernières années.

3. ENJEUX ET DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT

L'analyse de l'évolution de l'économie congolaise au cours des années postindépendance amène à souligner quelques problèmes qui relèvent autant des aspects structurels, que des aspects fonctionnels (gouvernance économique et du développement) de cette économie. Avant de les examiner, il est utile d'indiquer l'axe de leur importance et de leur pertinence. D'où la nécessité de l'examen préalable des enjeux et des défis du développement au Congo, enjeux et défis qui expliquent et justifient la pertinence de ces contraintes et problèmes.

3.1. Enjeux du développement pour le Congo

Dans la situation actuelle et à la lumière de l'évolution passée de l'économie congolaise, les principaux enjeux de développement du Congo peuvent être résumés comme suit :

- ♦ L'enjeu de définition consensuelle d'une vision (phare et mobilisatrice), d'un nouveau modèle de développement, et de la nature des transformations structurelles à opérer. Il s'agit pour le Congo de se définir une vision de la nature du développement du pays de demain à construire, acceptée par l'ensemble des Congolais, et la stratégie cohérente de sa mise en œuvre. Cette vision devrait non seulement être mobilisatrice, mais elle devrait aussi définir ce Congo de demain sur l'échiquier régional et compte tenu de la dynamique de la mondialisation. La stratégie de mise en œuvre de la vision devra traduire cette dernière en un nouveau modèle de croissance et de développement qui soit durable, participatif, sécurisant et équitable. Pour le moment, le programme politique du Chef de l'État – Le Chemin d'Avenir - pour son mandat (septennat) actuel, est considéré comme cette vision du Congo de demain. Mais en réalité, ce programme demande encore du travail pour devenir la vision du pays de demain telle que définie dans les lignes qui précèdent. Ni l'horizon temporel, ni l'affirmation générale que l'on trouve dans la majorité des « plans » de développement des pays africains ambitionnant de devenir des économies émergentes à l'horizon de quinze, vingt ou vingt cinq ans, ne suffisent pour faire de ce programme politique la vision dont il est question ici, même si celle-ci peut s'en inspirer.
- ♦ L'enjeu de l'opérationnalisation des politiques pour aller au-delà des vœux. La gouvernance économique devrait prouver que les responsables sont effectivement engagés dans « le chemin d'avenir », en conformité avec ladite vision, et ce, avec des politiques conséquentes et cohérentes, ainsi que des programmes opérationnels et des séquences stratégiquement synchronisés.
- ♦ L'enjeu de l'autonomie dans la maîtrise nationale du processus de développement durable. Il s'agit pour le Congo de mobiliser effectivement ses ressources institutionnelles et son capital humain, ainsi que les autres ressources financières, naturelles et matérielles à cet effet.
- ♦ L'enjeu de la construction d'un véritable tissu économique national intégré et donc de diversification économique, par la promotion et le développement des relations d'échanges intersectoriels et interindustriels. Il s'agit pour le pays de faire effectivement de l'industrie le facteur structurant dans la construction du tissu économique et de l'espace économique intégrés, et de résoudre ainsi le problème de la faible densité industrielle dans le tissu économique du pays. La politique de développement industriel devrait traduire cette vision en programme concret de la construction intégrée du tissu et de l'espace économique congolais.
- ♦ L'enjeu de la centralité de l'agriculture dans le processus de développement du Congo. Ce secteur est en effet appelé à jouer pleinement le rôle qui est le sien dans cette perspective. Il doit être la base économique de tout développement durable et participatif dans le pays. Il doit surtout nourrir la population, et assurer l'autonomie et la sécurité alimentaires du pays. Enfin

l'agriculture doit répondre à la nécessité de « son industrialisation » (PNUD, 2002).

- ♦ L'enjeu de reconfiguration géographique du pays. Le déséquilibre spatial dans la géographie économique du pays donne le fondement de cet enjeu. Sa maîtrise amènera à changer le mode d'implantation des activités économiques en vue de construire un espace économique national équilibré et intégré, en lieu et place de l'espace actuel, éclaté et déséquilibré en faveur du Sud-Sud Ouest. Mais la maîtrise de cet enjeu devra se faire sans perdre de vue l'ouverture nécessaire au monde, et le processus d'intégration sous-régionale.
- ♦ L'enjeu de la construction et de la transformation du Congo en plaque ou du moins une des plaques tournantes de l'économie sous-régionale.

3.2. Principaux défis de développement

Pour faire face à ces enjeux de développement et en avoir la maîtrise, le Congo est appelé à relever de nombreux défis, anciens et émergents, dont il faut souligner les principaux ici.

3.2.1. Les défis liés à la prééminence du secteur pétrolier

Il est connu en effet que le pétrole est dominant dans l'économie du pays allant jusqu'à atteindre 69% du PIB comme en 2008, ne laissant que 31 % aux secteurs non pétroliers dont 21% au secteur des services. Aujourd'hui ce secteur représente plus de 70% du PIB. Par ailleurs, non seulement le secteur pétrolier se taille la part du lion dans la production, mais il a également assuré 93% des exportations et en moyenne 84% des recettes publiques entre 2005 et 2008 (Banque Mondiale 2009), bien qu'il soit descendu à quelques 80% des exportations totales du Congo au cours des deux dernières années. Il représente en outre comme déjà souligné, 80 % des recettes publiques et 70% de la FBCF.

Mais ce poids est encore plus important qu'il ne le paraît. Car comme le souligne la Banque Mondiale (2009), « ces chiffres pourraient sous-estimer la domination du pétrole, dans la mesure où une part considérable des activités économiques conduites dans les secteurs non pétroliers dépendent directement ou indirectement de la production pétrolière sous forme de services consommés par les sociétés pétrolières ou de contrats publics financés par les revenus du pétrole ». Par ailleurs, et bien que le Congo soit devenu le 4^e producteur de pétrole en ASS, les perspectives ne sont pas toujours heureuses à long terme. Car selon les projections basées sur les gisements connus, la production du pétrole au Congo qui était envisagée comme devant progressivement reculer après 2011 à moins que d'autres gisements d'envergure soient découverts, a néanmoins une durée de vie estimée à une quarantaine d'années encore.

Cette évolution conduit à des défis majeurs dans la gestion économique :

- ♦ Le défi de la construction de la base productive élargie de l'économie pour maîtriser l'enjeu de la diversification et de la construction d'un tissu économique intégré.
- ♦ Le défi de gestion de la volatilité des cours du pétrole, et donc de gestion prudente des revenus pétroliers actuels, compte tenu des perspectives peu reluisantes de l'après pétrole, étant donné le caractère limité du pétrole congolais dont les prévisions annoncent la baisse du volume de production dans l'après son niveau de culmination à 126 millions de barils en 2011. La production pourrait se maintenir à ce niveau pendant quelques années pour commencer sa baisse sur le reste des quarante ans de vie estimée, avec comme conséquences l'incertitude sur la durabilité des ressources de l'État provenant de ce secteur.
- ♦ Le défi de faire de la ressource pétrolière en période de vache grasse, un ressort économique de transformations structurelles définies dans la vision, aussi bien par le financement (y compris l'utilisation de la provision pour investissements diversifiés - PID -) de ces dernières,

que par les effets « industrialisants » du secteur pétrolier. Ce défi se présente donc en double termes. D'abord en termes financiers: comment utiliser la richesse pétrolière pour bâtir une économie plus diversifiée et plus compétitive, et par là réduire la pauvreté et améliorer l'impact de la politique sociale (Banque mondiale, 2009). Mais aussi en termes d'effets d'entraînement industriel : comment l'exploitation du pétrole peut être « industrialisante » et selon quels axes, au lieu de continuer à être une économie de rente pétrolière, cette dernière restant déconnectée du reste de l'économie nationale (Niama, 2001).

3.2.2. Les défis liés au processus de transformations structurelles

L'évolution de l'économie a montré que la place des secteurs non pétroliers a continuellement baissé au cours des dernières décennies, conduisant ainsi au caractère étriqué de la base productive de l'économie congolaise. Étant donné leur importance stratégique pour une croissance durable et un développement participatif, la maîtrise de l'enjeu d'une diversification de développement durable implique aussi d'autres défis auxquels le Congo devra faire face. Ce sont notamment :

- ♦ Le défi de « l'industrialisation » de l'agriculture pour augmenter sa productivité, la diversifier elle-même, lui rendre la place centrale qu'elle doit occuper dans le développement, et lui permettre de répondre aussi aux exigences de la maîtrise de l'enjeu de l'autonomie et la sécurité alimentaires.
- ♦ Le défi de densifier l'industrie congolaise selon des axes porteurs et réalistes, compte tenu de ses effets sur le tissu et l'espace économiques, mais aussi des opportunités sur les marchés national, sous-régional et même mondial.
- ♦ Le défi de la construction et de la maintenance d'un réseau de transport (FMI, 2009) axé non seulement sur la situation actuelle de l'économie, mais beaucoup plus sur la reconfiguration économique du Congo de demain. La pertinence de ce défi est fondée sur la situation actuelle d'une géographie des transports dominée par l'axe Pointe-Noire Brazzaville et son hinterland, mais aussi sur les exigences de la maîtrise de l'enjeu de construction d'un espace économique national intégré et équilibré.
- ♦ Le défi de la « reconquête du rôle d'économie de transit » que le Congo a beaucoup perdu au cours des dernières décennies. En effet, du fait de la place importante de l'économie de transit dans l'économie congolaise, les transports qui représentaient plus de la moitié des exportations de services au Congo jusqu'au cours de la décennie 80, ne représentaient plus que 4% des exportations totales de services en 2007 (Banque Mondiale 2009), et sans doute encore moins aujourd'hui. Bien que nombre de partenaires au développement encouragent le Congo à reconquérir ce rôle, le pays devrait s'y avancer prudemment en tenant compte des limites du créneau « économie ou pays de transit », et des changements dans la reconfiguration spatiale au Congo et dans les pays de la sous-région. Au regard des transformations structurelles récentes et en cours dans certains pays de la sous-région, une bonne partie de ces pays limitrophes autrefois desservis par le Congo ne font plus partie de son hinterland économique, et les perspectives n'annoncent pas forcément leur retour à cette position.
- ♦ Le défi d'une croissance économique créatrice d'emplois, donc à large base sociale, au lieu de la croissance actuelle basée sur le secteur pétrolier qui a une capacité de création d'emplois limitée. Ce qui d'ailleurs constitue un obstacle au renforcement de la compétitivité (Banque Mondiale, 2009).

3.2.3. Les défis liés à la gouvernance économique et de développement

Ces défis portent essentiellement sur les politiques des finances publiques, des investissements, de l'endettement public, des modes de financement de l'économie et du développement socioéconomique, la compétitivité de l'économie, la gestion du patrimoine national et sur les acteurs du développement. On peut mentionner à ce titre :

- ♦ Le défi des faiblesses et déficiences d'ordre général en matière de mise en œuvre des stratégies et politiques économiques, donc des faiblesses de gouvernance économique dues au manque de constance dans la direction qu'on s'est définie, aux problèmes de coordination gouvernementale ou enfin, aux instruments adéquats au niveau institutionnel et financier.
- ♦ Le défi d'une position des finances publiques tributaire de l'évolution du prix et des revenus du pétrole brut, qui s'annonce en termes de nécessité de rééquilibrage progressif de la base fiscale, en réduisant l'incertitude à cet égard, et en développant les autres modes de financement de la croissance économique et du développement du pays en lieu et place de l'actuelle situation de financement pétrolier de la « croissance sans développement » (DSRP, 2007). Bien qu'on ait noté une croissance notable des recettes fiscales non pétrolières au cours des trois dernières années, ce qui est encourageant, on ne devrait pas perdre de vue la pertinence de l'analyse de la Banque Mondiale, qui souligne que la croissance hors pétrole est en fait largement tributaire du secteur pétrolier.
- ♦ Le défi de la faible maîtrise des dépenses publiques qui exige la poursuite de la consolidation de la stabilité macroéconomique pour assurer la réussite dans la mise en œuvre du DSRP, et le progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement (PNUD 2002, FMI 2006).
- ♦ Le défi de l'utilisation stratégique de la politique des investissements publics en vue d'en faire un instrument de transformations structurelles efficace, de par leur contribution à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, de par leurs effets d'entraînement, d'incitation et d'appui aux initiatives du secteur privé, et de par leur efficacité et leur productivité.
- ♦ Le défi du financement de la croissance et du développement. Le financement de l'économie devrait reposer sur le secteur privé - aussi bien des investissements nationaux que des IDE -, le système bancaire et l'État. Il se fait malheureusement que la gouvernance économique n'a pas encore réussi à faire jouer un tel partenariat, et avec des politiques appropriées. Aujourd'hui, en dehors des IDE intéressés au secteur d'exportation - pétrolière surtout -, le financement de l'économie repose principalement sur les épaules de l'État. Des changements semblent s'annoncer récemment, mais il est encore tôt pour affirmer qu'il s'agit d'une tendance qui sera durable, croissante et déconnectée du pétrole.
- ♦ Au cours des dernières décennies, le poids de la dette publique a été important. Son encours a plus que doublé depuis la fin des années 1990, accusant ainsi un taux d'accroissement supérieur à celui du PIB nominal. Il en découle un défi, celui de la maîtrise de la dette publique, au niveau de la politique d'endettement et de la gestion de la dette elle-même. Et ce, en fonction aussi bien de sa « soutenabilité », que des besoins prioritaires de la croissance équilibrée et durable que l'on veut promouvoir. Bien que les efforts fournis dans le cadre de l'initiative PPTE soient louables pour amener la dette à un niveau viable, ce défi reste encore et il ne devrait pas être négligé, pour ne pas retomber encore dans le lourd endettement. Les estimations du FMI et de la Banque mondiale (2011) confirment que ce risque est en effet, devenu faible dans le cas du Congo, vu le niveau de ses réserves.
- ♦ Le défi de la préservation de l'important patrimoine écologique qui doit être au service du développement durable au Congo. Ce défi devrait être pris avec toute son importance à l'heure actuelle où les effets négatifs du changement climatique, ne présagent pas de bonnes perspectives pour la planète en général, et pour les économies des pays en développement dont le Congo en particulier, notamment en termes de développement de l'agriculture et de l'avenir de l'économie forestière.

- ♦ Le défi du développement du capital humain, de sa mise à contribution comme acteur et bénéficiaire du développement, et donc aussi le défi de la mobilisation des ressources humaines du pays, capables et saines pour la construction du Congo de demain. Avec une population jeune - près de 57% de la population a moins de 20 ans - (Mianzenza, 2007), dont 40% pour la population de moins de 15 ans, et donc réceptive et porteuse du changement, le Congo devrait relever le défi de leur donner des raisons d'espérer, d'y croire, et de s'engager. Les systèmes sanitaire et scolaire devraient être les premiers instruments de réponse à ce défi. Ce dernier va de pair avec celui du développement des capacités institutionnelles de gestion des changements. En relation avec ce défi, il y a aussi celui que présente la pandémie du VIH/SIDA, qui menace aussi bien le volume que la qualité des forces productives pour la construction du Congo pays émergent de demain.
- ♦ Comme indiqué dans « Le Chemin d'Avenir », la modernisation, avec ses différentes dimensions qui y sont décrites constitue une autre composante des défis de gouvernance de développement. Dans ce cadre, il y a lieu de souligner particulièrement la dimension « changement des mentalités », afin de marcher tous ensemble dans une direction de construction autonome du Congo émergent, et de la primauté de l'intérêt national.
- ♦ Dans la perspective de jouer un rôle actif de partenaire sur les marchés mondial et régional, le Congo aura à relever un autre défi du point de vue de sa gouvernance du développement : celui de la compétitivité fondée en particulier sur l'économie du savoir. Ce qui requiert une attention soutenue au développement de la science et de la technologie, par la recherche notamment.
- ♦ Enfin il y a par-dessus tout, le défi de la stabilité politique, de la paix, de la construction d'un État de droit, et de la reconstruction de la cohésion intercommunautaire et sociale, qui constitue en lui-même un autre enjeu important pour le Congo.

3.2.4. Les défis liés au rôle du secteur privé

Avec l'option de l'économie libérale, le Congo s'est engagé à faire du secteur privé un partenaire privilégié dans le processus de croissance durable et du développement. Mais pour différentes raisons liées notamment au climat général des affaires, et aux lourdeurs de l'héritage de l'État marxiste qui avait opté pour la voie socialiste du développement, ce secteur n'a pas encore joué pleinement le rôle qui est attendu de lui en dehors des investissements étrangers dans les activités d'exportation (pétrole et exploitation forestière), à part une certaine reprise dans les télécommunications, les commerces et les services marchands entre autres. Bien au contraire, il s'est réfugié dans les marchés publics, sans investissements significatifs pour contribuer à la croissance et à la diversification de l'économie. Il en découle un certain nombre de défis à relever pour amener le secteur privé à devenir le moteur de la croissance économique au Congo.

- ♦ La création d'un environnement favorable aux affaires comme stimulant de l'investissement privé national et des IDE en particulier, selon les axes identifiés notamment dans les rapports de la Banque Mondiale (2009) sur le climat des affaires, et dans l'étude de l'Union Européenne et de l'AFD (2009).
- ♦ La promotion d'une politique d'incitation particulière pour accroître les investissements productifs privés hors pétrole, et la promotion des PME/PMI.
- ♦ La transformation du secteur bancaire en un instrument de financement de la croissance économique et du développement, contrairement au rôle plus que commercial et de court terme qu'il joue actuellement.
- ♦ L'amélioration de l'attractivité de l'économie et du pays pour les IDE et les investissements privés nationaux, au-delà des axes classiques d'amélioration du climat des affaires.

- ♦ La mondialisation a ses effets négatifs certes, mais elle offre aussi des opportunités aux pays en développement. Savoir saisir ces opportunités pour le Congo est un autre défi pour le secteur privé, avec l'appui de l'État quand c'est nécessaire. C'est dans ce cadre qu'il faut situer le défi de l'intégration sous-régionale, afin que le Congo puisse saisir les opportunités que lui offre cette dynamique aussi bien pour les transformations structurelles à entreprendre, que pour l'atteinte rapide de l'objectif d'une économie émergente en Afrique Centrale.

Ces enjeux et défis de développement pour le Congo peuvent aussi s'analyser en détail, au niveau de chaque secteur – primaire, secondaire, tertiaire – ou au niveau des sous-secteurs spécifiques. L'étude y reviendra plus tard aux chapitres trois et quatre, en examinant entre autres les axes de politiques de réduction de la vulnérabilité.

L'évolution de l'économie depuis l'indépendance montre que le pays n'a pas pu faire face victorieusement à ces enjeux, ni surtout relever réellement les défis qui en découlent pour le développement. Ce qui fait que nombre de problèmes structurels et fonctionnels (gouvernance économique et de développement socioéconomique) demeurent encore ou se sont renforcés. Le relèvement des défis passe par, et se conjugue avec, la résolution efficace des contraintes et problèmes clés de l'économie congolaise. Ces derniers sont abordés dans la section 4 suivante qui en fait une synthèse.

3.2.5. Les défis liés au rôle de la société civile

Le développement ne doit pas être porté seulement par l'État et le secteur privé. La société dans son ensemble et le mouvement citoyen en particulier doit en être porteur et acteur. C'est une exigence importante de sa durabilité. La faiblesse de la société civile et du mouvement congolais constitue de ce fait un autre défi pour le développement du Congo.

Hier très politisée et peu impliquée dans le processus de développement parce qu'évoluant dans un contexte de parti unique, la société civile congolaise doit, dans sa diversité, se refaire une marque, pour retrouver sa place dans la nouvelle configuration multipartite et dans la société, en ce qui concerne la dynamique de développement. Ce qui suppose non seulement une autonomie d'initiatives dans les actions à mener, de manière à apporter une autre opinion tant du côté des pouvoirs publics, que du secteur privé. Étant donné qu'elle est représentative des intérêts des couches ou groupes catégoriels les plus divers, qui ne peuvent pas toujours s'exprimer au sein des partis politiques, elle constitue à côté de l'État et du secteur privé, la troisième force utile à la promotion des valeurs permettant l'affirmation des intérêts catégoriels et donc de tous, dans la perspective de promotion d'une certaine justice sociale et de l'équité, et donc d'un véritable développement humain et durable.

4. CONTRAINTES ET PROBLEMES

De l'indépendance (en 1960) à nos jours, l'économie congolaise est restée exposée aux vicissitudes du marché international des matières premières. Exportateur d'un, puis de deux principaux produits primaires, l'économie congolaise s'est faiblement restructurée et peu diversifiée au cours de ces cinq dernières décennies. Une économie essentiellement basée sur deux produits d'exportation dont l'un représente plus de 80% de la valeur de ses exportations et plus de 70% du PIB en 2010 et 2011 ne peut être que fragile, bien qu'elle ne manque pas d'atouts et de potentialités¹⁵.

Par rapport au marché interne, le Congo connaît une progression trop lente de l'offre nationale de biens matériels (manufacturés et primaires), pour couvrir la demande nationale, compte tenu notamment de la croissance démographique. Le recul amorcé depuis le début des années 1970 s'est accentué avec la mondialisation, mais il est aussi le fruit de politiques économiques et financières menées au cours des précédentes décennies (voir tableau 4.1 en annexe sur la croissance du PIB et du commerce extérieur).

A l'indépendance, le Congo avait pourtant hérité et bénéficié de certaines infrastructures de base importantes : chemin de fer, port maritime en eau profonde, flotte fluviale et ports fluviaux, laboratoires de recherche agronomique, sylvicole, et minière, centres d'appui, de mécanisation et de vulgarisation des techniques agricoles, etc. Ces dernières lui permettaient de produire et d'écouler sa production vers les grands centres de consommation nationaux ou des pays voisins, mais aussi de desservir certains pays et/ou zones totalement enclavés comme la RCA, le Tchad, le sud-est du Cameroun et du Gabon, et même certains pays des grands lacs. Il est intéressant de noter que :

- ♦ les contre performances enregistrées depuis la nationalisation de la chaîne de transport en 1971 (port maritime, chemin de fer, ports et transports fluviaux), n'ont cessé de s'aggraver, incitant les quelques producteurs nationaux et sous régionaux à préférer les ports voisins (détournement de trafics), vidant ainsi l'économie congolaise de sa vocation de « pays de transit ¹⁶»;
- ♦ la production nationale des biens de consommation n'a cessé de décliner au fil des années, suite notamment à la désorganisation des réseaux de transport et de commercialisation, à des nationalisations opérées par l'État et à une gestion publique souvent inappropriée des activités économiques.

Il sied de souligner en outre, que la diversification de la base productive, tant sur le plan spatial que sectoriel se fait encore attendre. Bien au contraire, depuis 1993, les exportations de produits agricoles (café, cacao, palmistes, fruits, etc.) ont totalement disparu de statistiques officielles. Les déficits de production enregistrés ces dernières années justifient aujourd'hui les importations massives, surtout de produits alimentaires, compensées par des exportations de produits de rente que sont le pétrole et le bois, eux-mêmes, très sensibles aux fluctuations des cours sur les marchés internationaux. Le Congo n'est donc pas à l'abri des chocs extérieurs (crise alimentaire, économique, financière, d'ordre climatique, de catastrophe naturelle ou humaine, etc.), pouvant affecter l'une des deux branches exportatrices de son économie.

Devant la réalité du caractère de plus en plus étriqué de la base productive de l'économie et de l'émergence en lieu et place d'une économie quasiment mono-exportatrice, il convient de relever l'extrême fragilité de l'économie congolaise. Elle est restée exposée à des chocs récurrents, tout au long de la période étudiée. Celle-ci a été ponctuée de phases de crise et d'expansion cycliques, qui ne pouvaient être conjurées définitivement, sans une réelle prise en compte de la fragilité des fondamentaux qui la sous-tendent (Voir chapitre 2 graphiques et tableaux sur l'évolution comparée des cours

¹⁵ En effet, le Congo dispose des infrastructures de base pouvant contribuer à la viabilisation des économies de la sous région (un port en eau profonde, un chemin de fer reliant l'océan atlantique au fleuve Congo, des ports et d'une flotte fluviale) et qui ferait de ce pays, la voie naturelle de transit pour les pays d'Afrique centrale enclavés et ceux des grands lacs. Il dispose en outre de près de 10 millions de terres arables, à cheval sur l'équateur, dont à peine moins de 2% des terres sont exploitées.

¹⁶ A l'indépendance en 1960, 47% de la marchandise au débarquement comme à l'embarquement étaient réalisés au niveau du port en eau profonde de Pointe-Noire, à destination ou en provenance de la sous-région.

du pétrole, du PIB, des recettes d'exportations ou moyens extérieurs de paiement, et des recettes publiques ou moyens d'action de l'État).

Dans ces conditions, il serait tout à fait indiqué de relever les principaux facteurs qui concourent à entretenir, sinon à maintenir cette fragilité, et qui sont autant des problèmes structurels et fonctionnels de l'économie congolaise.

Ces problèmes peuvent être regroupés ainsi qu'il suit :

4.1. Au niveau du système de production

L'économie congolaise est pour l'essentiel une économie de rente pétrolière, quasi mono-exportatrice, et dont tout le dynamisme est porté par l'exploitation du pétrole. Ce dernier a, de par les politiques suivies, contribué au recul des autres secteurs de production autrefois émergents. Il en est découlé un déséquilibre structurel dans le système productif.

Le refus ou l'incapacité de l'activité exportatrice (pétrole d'abord, et bois ensuite) à « faire des petits » dans le sens du développement des activités industrielles connexes (pétrochimie, valorisation locale du bois en plusieurs sous-produits), contribue au renforcement de la fragilité de l'économie nationale.

La faiblesse, voire l'absence des échanges intersectoriels et interindustriels au sein de l'économie fragilise le tissu économique congolais qui en fait, n'en est pas encore un, affichant ainsi l'image d'une économie désarticulée.

L'absence « d'industrialisation de l'agriculture », secteur de base de l'économie du fait de son rôle dans la croissance économique, de sa large base d'actifs et d'acteurs du développement durable, de sa fonction dans toute démarche d'industrialisation et de régionalisation du développement au Congo, démontre que la « révolution verte » n'est pas encore au rendez-vous de la vision et des pratiques de développement. L'industrialisation de l'agriculture comprend aussi bien le développement de la mécanisation de l'agriculture, la transformation industrielle des produits agricoles, que l'approvisionnement de l'agriculture en produits et intrants industriels.

Il en découle une faible productivité du secteur agricole (outillage rudimentaire, absence de services de soutien en termes de recherche, vulgarisation, financement, routes de desserte, stockage et conservation), qui peut difficilement forcer ou stimuler le développement industriel du pays, sauf par voie volontariste. En effet les productions agricoles congolaises sont encore trop faibles pour soutenir la demande des industriels locaux : ce qui incite souvent les industries locales à recourir à l'étranger pour leurs approvisionnements.

La polarisation spatiale du système de production est caractérisée par une anisotropie. En effet, à cheval sur l'équateur, le Congo est divisé en deux grands ensembles régionaux inégalement répartis et inégalement dotés en infrastructures de base et en ressources humaines. Ces disparités structurelles et infrastructurelles traduisent aussi le sous équipement du territoire dans son ensemble, et la polarisation extrême sur l'axe Brazzaville-Pointe-Noire et le long du chemin de fer Congo Océan. Ce qui ne peut garantir un aménagement conséquent et cohérent de l'espace national en un espace économique intégré.

4.2. Au niveau de la demande

La faible attractivité du Congo en matière d'investissement est sans doute le reflet du dispositif institutionnel d'appui et de l'environnement général des affaires¹⁷. Mais il est aussi dû à l'étroitesse du marché intérieur. La demande interne est en effet marquée par la forte inégalité dans la répartition du revenu national, et du taux élevé de prévalence de la pauvreté aussi bien dans les milieux urbains que surtout ruraux. Par ailleurs, et comme le dit la Banque Mondiale dans la Stratégie de Partenariat Pays (2009, p.11), « les inégalités persistent et les indicateurs de développement humain du Congo se situent encore en dessous de ceux des pays qui enregistrent un RNB par habitant comparable.

La répartition des revenus est fortement biaisée, dans la mesure où le quintile le plus aisé de la population consomme 5 à 7 fois autant que les plus démunis ». En liaison avec cette situation, l'évolution de la demande se reflète aussi dans la tendance baissière de la part de la consommation des ménages dans la structure de la demande nationale. La consommation des ménages qui représentait encore quelques 50% du PIB au début de la dernière décennie, ne représente plus que 29% du PIB en 2007 (Banque Mondiale, 2009). Le DSCERP II (2012-2016) ne semble pas contredire cette tendance lourde, bien que notant une certaine amélioration pour les années 2009 et 2010.

Le niveau et la structure de la demande sont aussi liés à la nature des activités de production et à leur localisation géographique. La structure sociale et géographique de la pauvreté, et la chute des activités agricoles, d'élevage et de pêche dans le PIB conjuguent leurs effets à cet égard. En effet, les activités agricoles et rurales qui participaient encore pour 9,5% du PIB en 1980 (le pourcentage était encore plus élevé au cours des décennies précédentes), ne représentent plus aujourd'hui qu'un peu plus de 3% du PIB. Il en découle que près de 50% de la population du Congo qui vit de ces activités (agriculture, élevage et pêche en milieu rural et agriculture maraîchère et périurbaine en milieu urbain), vit avec à peine moins de 4% du revenu national en l'absence de grands transferts de revenu national, due notamment à la mise en œuvre des programmes d'ajustement. Le niveau et la structure de la demande deviennent ainsi un autre problème structurel de l'économie congolaise.

4.3. Au niveau des acteurs du développement

Bien que restructuré et se trouvant en situation de surliquidité, le système bancaire est loin de répondre aux sollicitations spécifiques des entreprises. En effet ce système est apte à financer le bas et non le haut du bilan des entreprises. Dans ces conditions, les entreprises congolaises existantes (ou en création) manquent de ressources appropriées pouvant soutenir le développement de leurs affaires (crédit à moyen et long terme¹⁸). En d'autres termes, ce système n'est pas fait, ou ne fonctionne pas pour financer la croissance et le développement, mais plutôt les « opérations » et activités spéculatives et ou commerciales de court terme.

La faiblesse du secteur privé (hors activités d'exportation) dans la création des richesses et en particulier dans les activités productives est liée à un certain nombre de facteurs dont l'héritage de la période du socialisme, l'insécurité politique et la guerre, ainsi qu'au climat général des affaires dans le pays (Banque mondiale, 2009, UE et AFD, 2009).

Par ailleurs, le secteur privé hors pétrole dépend beaucoup du dynamisme des affaires et des retombées indirectes du secteur pétrolier d'une part, et surtout des marchés publics de l'autre. Ce qui souligne les faiblesses ou le manque d'une force motrice interne.

¹⁷ Cf Etude réalisée par Biz Cleam in Amélioration du climat des affaires au Congo Brazzaville juin 2009

¹⁸ Le manque d'institutions financières spécialisées dans le financement du haut du bilan est un des chaînons manquant du dispositif de financement de l'économie congolaise.

Malgré les ressources générées par le pétrole, les investissements productifs hors pétrole sont en nette décroissance au cours de la période, et se situent actuellement à des niveaux trop bas pour soutenir effectivement la diversification de l'économie¹⁹. On note cependant un mouvement récent de changement de cette tendance, mais comme il a été noté, cela demande à être confirmé, et surtout à s'affirmer en déconnexion du secteur pétrolier. Quant aux investissements publics qui avaient sérieusement chuté pendant plus de quinze ans (entre 1986 et 2001), ils augmentent de plus en plus avec les retombées de la manne pétrolière (voir tableau 1.12, et restent focalisés sur les infrastructures de base et les travaux publics. Par ailleurs leur efficacité et leur productivité restent bien faibles. Le financement de l'économie congolaise souffre ainsi d'une autre faiblesse.

Les faiblesses de l'action de l'État dans la gouvernance économique et des entreprises, font que les réformes structurelles engagées au sein de l'économie nationale tardent à produire leurs effets. Certaines entreprises du « périmètre de la privatisation » n'ont pas été cédées à ce jour, constituant à plus d'un titre, des surcoûts pour la communauté nationale, et pénalisant de surcroît, le monde de l'entreprise et des affaires²⁰. Ce sont les mêmes faiblesses qui font aussi que pour l'heure, il n'existe pas de politique et de stratégie sectorielle permettant de créer un cadre propice au développement du secteur privé. Ce dernier a souffert pendant longtemps, des séquelles du modèle économique monolithique, malgré l'affirmation depuis lors, du pluralisme politique et de l'option libérale de l'économie. Il faut reconnaître que la sensibilisation autour du besoin de changer le climat des affaires est en cours.

4.4. Au niveau du commerce

Le Congo est probablement l'un des rares pays ne disposant pas de stocks stratégiques. Ses capacités de stockage, notamment de denrées alimentaires périssables sont très faibles, voire insignifiantes.

La faible maîtrise, au plan national, des activités d'import-export, du commerce de gros et de détail, expose ainsi les consommateurs à des fortes spéculations (notamment sur certaines denrées alimentaires de première nécessité).

4.5. Au niveau des infrastructures

Jusque-là, il est apparu au Congo, un intérêt particulier pour les infrastructures de transport, d'énergie et d'hydraulique. Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics particulièrement, le niveau des déficits dans ces mêmes sous secteurs reste encore insoutenable.

4.5.1. Concernant le sous secteur des transports

Le Congo pouvait en effet, jouir au sein de l'Afrique centrale, d'une position géographique privilégiée. Cette position a été au cours de l'histoire, le mobile de l'édification d'un système de transport de surface efficace, reliant la sous région à l'océan atlantique²¹. Mais l'inefficacité de la chaîne de transport au fil du temps a généré un détournement de trafic ces dernières années, en faveur des pays voisins (principalement Cameroun et Gabon). Des explications peuvent être trouvées dans l'état actuel des principaux modes de transport.

¹⁹ Au cours de ces trois dernières décennies, les investissements hors pétrole représentent moins de 5% du PIB.

²⁰ Le processus de privatisation entamé depuis Août 1994, connaît des retards importants et qui sont préjudiciables à l'ensemble du dispositif de production et de commercialisation existant dans le pays.

²¹ Ce système (Port maritime, chemin de fer, ports fluviaux et voies fluviales) a longtemps desservi un hinterland constitué par le Congo, le sud est du Gabon, l'ouest de la RDC, le sud est du Cameroun, la RCA et le sud du Tchad. A ce vaste ensemble géographique de près de 2,5 millions de Km², il faut ajouter d'autres pays comme le Rwanda et l'Ouganda dont la desserte à partir du Congo paraît plus économique.

- ♦ Le réseau routier congolais est encore très peu développé. Il totalise 20 925 Km qui comprennent 5 569 Km de routes dites nationales, 4 410 Km de routes départementales, 7 380 Km de routes rurales, et 3 575 Km de routes urbaines. Seulement 9,4% de ce réseau est bitumé, dont 2,8%, de voiries urbaines, et 6,6% de routes interurbaines, et dont près de la moitié est dans un état de délabrement avancé. C'est dire qu'il s'agit d'un réseau principalement en terres ou pistes carrossables pour plus de 90%. (STP/DSCERP 2011). Par ailleurs le maillage routier du territoire national reste très inégal et déséquilibré, pour des raisons de polarisation et de géographie économique déjà discutées ci-haut.
- ♦ Le réseau fluvial est dans un état d'abandon, suite aux difficultés de l'Agence des voies navigables, ports et transports fluviaux. Les corridors de navigation ne sont entretenus que partiellement, rendant la navigation difficile et périlleuse. Ce secteur a été abandonné aux opérateurs économiques privés, sans un organe efficace de régulation et d'entretien du réseau de voies navigables.
- ♦ Le chemin de fer, maillon principal du système, est en proie à des difficultés techniques de tous genres (matériel de traction très ancien, souvent défectueux et insuffisant, infrastructures archaïques et mal entretenues) qui influent sur l'offre quantitative et qualitative des services de transports. Des efforts sont en cours avec le soutien des PTF pour relancer et moderniser le CFCO et sa gestion.
- ♦ Le port maritime de Pointe-Noire qui, malgré sa modernisation (en cours), reste affecté par les prestations amont ou aval du chemin de fer. A côté de cela, il faut ajouter la lenteur et la lourdeur caractérisant les prestations de certains auxiliaires au service de la marchandise et ou du navire, à l'entrée et au départ du port. Il en est de même pour les ports fluviaux. Cet ensemble d'éléments négatifs a fait que le trafic de transit en provenance ou à destination des pays voisins n'atteigne même plus les 10% du trafic total enregistré au port maritime de Pointe-Noire²². Par ailleurs, l'incapacité de la chaîne de transport congolaise à véhiculer la marchandise dans des délais relativement courts, réduit la préférence pour la voie congolaise, comme elle limite les capacités des entreprises nationales de transport à respecter les délais de livraison, et pénalise les autres entreprises dans la gestion de leurs stocks²³.

4.5.2. Concernant le sous secteur de l'énergie et de l'hydraulique

Au sujet de la production et de la fourniture d'électricité : le faible niveau des infrastructures de production et de distribution d'énergie contraste avec le potentiel énergétique existant, estimé à 2500 MW en hydroélectricité, sans compter les 6 milliards de barils de pétrole de réserves estimées dont 1,6 milliards prouvés, et les 130 milliards de m3 de gaz²⁴, dont 34 prouvés et développés (ST/DS-CERP 2011). La production nationale en hydroélectricité qui était à peine de 89 MW (dont 15 MW n'étaient pas fonctionnels), a été portée à 194 MW depuis la mise en service du barrage d'Imboulou. La capacité de production nationale s'est accrue ces dernières années de 350 MW, avec la mise en service des unités de récupération du gaz torché des plateformes pétrolières pour respectivement 50 MW à Ndjeno, et 300 MW à la Côte Matève. Ce qui pour le moment fait un total de 544 MW²⁵. Malgré cette augmentation de la capacité de production, la vétusté des réseaux de Brazzaville et de Pointe Noire, ainsi que le manque d'équipements, ne permettent pas de distribuer l'électricité de manière régulière et fiable aux consommateurs (entreprises et ménages), ce qui ne peut être que préjudiciable au développement des affaires, et de manière générale, à celui de l'économie dans son ensemble.

22 Il convient de souligner qu'à l'indépendance en 1960, le trafic de transit en provenance ou à destination des pays voisins représentait 44,3%. En 1980, il ne représentait plus que 20%. Bien plus, les producteurs de bois et dérivés du nord Congo, représentant près de 30% au moins du trafic de marchandises par chemin de fer, ont opté pour la voie camerounaise, en dépit des coûts élevés de cette alternative (près 15 000 F CFA de surcoût à la tonne - cf Etudes SITRASS – 2002.

23 Un système performant de transport réduit les coûts de la logistique à tous les niveaux.

24 Cf Document de stratégie de réduction de la pauvreté, P 90, sur le secteur de l'énergie. Ministère du Plan et du Développement de l'Aménagement du territoire et de l'intégration économique

25 Les 15MW ne sont pas disponibles suite aux difficultés techniques enregistrées au niveau de la centrale hydroélectrique du Djoué. Concernant le 125MW, il s'agit du barrage hydroélectrique d'IMBOULOU sur l'affluent LEFINI.

En conséquence, le taux d'accès des populations à l'électricité, évalué à 5,6% en milieu rural, et à 44,6% en milieu urbain, soit une moyenne nationale de 27,7%, est très faible. Il est tout à fait indiqué de rappeler que l'abandon du projet de construction du barrage de Sounda qui pouvait garantir plus de 1500 MW, prédispose encore et pour longtemps, l'État congolais à devoir parer au plus pressé, sans pour autant résoudre de manière durable, la question du déficit énergétique national. Le déficit en énergie électrique et l'irrégularité de son service constituent une des grandes contraintes de l'économie congolaise, en particulier pour son développement industriel.

Au sujet de la production et de la distribution d'eau, il convient de souligner que le Congo dispose d'abondantes ressources en eau, de surface et souterraine, avec un potentiel de 88.196 m³ par an et par habitant, qui le classe d'ailleurs parmi les pays dits à « ressources en eau pléthorique ».

Malgré l'importance de ces ressources en eau, la capacité des structures du pays à produire et à distribuer de l'eau reste très faible. Le taux de desserte en ville est estimé à 47%, pour l'ensemble des agglomérations desservies par la société nationale de distribution d'eau (SNDE); le taux de perte techniques du réseau de distribution est évalué à 30% et le déficit de production est estimé à 75 000 m³/Jour. L'âge moyen des ouvrages de production (usines et forages) dépasse les 15 ans. Les dates de mise en service vont de 1954 à 2006. Ainsi, la vétusté des ouvrages de production et du réseau de distribution génèrent des pertes importantes et une fourniture irrégulière d'eau dans les centres urbains et aux entreprises.

Dans le monde rural, sur près de 4262 villages recensés, à peine 655 disposent d'ouvrages hydrauliques identifiés dont : 30 mini adductions d'eau; 358 forages et puits équipés, 131 citernes et impluviums, et 136 sources aménagées. Le niveau de desserte en milieu rural reste donc très faible et ne dépasse pas 16%²⁶.

Il convient de rappeler ici que le pays qui dispose pourtant d'un réseau hydrographique aussi dense, pouvait utilement accompagner son agriculture, aux fins d'améliorer les rendements et la productivité. Mais, la faible pratique de l'irrigation (même là où elle se pratique) ne présage pas jusque-là, une extension des superficies cultivées et irriguées.

Ainsi, les déficits de production et d'extension des réseaux d'eau et d'électricité limitent également la localisation et l'implantation de certaines industries.

4.6. Les facteurs, problèmes et contraintes externes

La dette publique extérieure, de par son importance, est un goulot qui annihile une partie des efforts des pouvoirs publics en matière d'appui à l'activité de production ou de construction des infrastructures de base. Elle représente un poids pouvant se traduire sur le long terme, en une charge pour les générations futures. Elle apparaît également comme un risque avec incidence non moins négligeable sur la politique d'imposition, sur le consommateur et/ou sur le producteur. Mais avec l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE et l'annulation de la dette qui s'en est suivie, le Congo a pu réduire ce risque de « modéré à faible », et il est à espérer que le pays ne retombera pas dans ce goulot.

La concentration géographique du commerce extérieur, malgré les efforts d'élargissement encore à leurs débuts avec en particulier l'entrée en scènes des pays asiatiques, peut être en même temps un risque et un créneau de distorsions de prix.

L'ensemble de ces problèmes structurels et fonctionnels constitue autant de contraintes de l'économie, contraintes qui s'ajoutent aux défis identifiés ci-dessus, et que le pays doit résoudre ou relever. Pour y faire face, le Congo dispose d'une vaste gamme d'atouts sur lesquels il peut efficacement fonder son action et ses efforts de croissance équilibrée, auto-entretenu, et participative au service de son développement durable.

²⁶ In Document de stratégie du secteur de l'eau et de l'électricité- P. 9 à 20 - Ministère de l'Énergie et de l'Hydraulique. Brazzaville 2008.

5. LES PRINCIPAUX ATOUTS DE DEVELOPPEMENT

5.1. Les atouts liés à la géographie physique

Le Congo bénéficie d'un positionnement géographique qui en fait la principale porte d'entrée et de sortie de l'Afrique Centrale, ce qui lui vaut sa vocation de « pays de transit ». En bon état fonctionnel, ses infrastructures de transport facilitent, en effet, le passage des marchandises en provenance et à destination d'autres pays de la sous-région.

En outre, bien que la côte maritime soit de moins de 200 Km, le pays fait partie du bassin pétrolier offshore du golfe de Guinée. Il convient en outre de souligner que, bien que n'étant pas partie à la Convention de Montego-Bay (1982) sur le nouveau droit de la mer, le Congo revendique une Zone Économique Exclusive (ZEE) d'une superficie de 62.900 km² sur laquelle il entend exercer sa souveraineté, notamment sur les ressources biologiques ou renouvelables, les ressources halieutiques ainsi que sur les ressources minérales ou non renouvelables, dont le pétrole offshore essentiellement.

Pays tropical à cheval sur l'Équateur, le Congo connaît un climat caractérisé par un régime pluviométrique de type austral, avec des pluies maximales entre octobre et avril. Il est marqué par deux grandes saisons (pluvieuse et sèche), avec quatre saisons agricoles qui s'alternent entre le Nord et le Sud de l'Équateur. Par ailleurs, le pays se caractérise aussi par une grande diversité climatique, donnant lieu à une grande richesse agro écologique, propice à différentes cultures.

De ce fait, le pays est entièrement « vert », disposant en effet de plusieurs zones géographiques constituées principalement de forêts et de savanes. Les zones forestières exploitables couvrent 60% du territoire national, et représentent 10% des forêts denses humides africaines avec environ 20 millions d'hectares. Les zones de savane couvrent près de 40% de la superficie nationale, avec plus de 10 millions d'hectares de terre arable, entrecoupés ici et là de galeries forestières dans les bas-fonds et le long des cours d'eau. Cette diversité des écosystèmes et la grande disponibilité des terres arables prédisposent le pays à un développement agricole riche et varié.

Le réseau hydrographique de la République du Congo compte deux principaux bassins fluviaux : le bassin du Congo constitué du fleuve Congo et de ses affluents (principalement l'Oubangui, la Likouala aux-Herbes, la Sangha, la Likouala-Mossaka, la Ndéko, l'Alima, la Nkéni, la Léfini, le Djoué), et le bassin du Kouilou-Niari constitué du fleuve Kouilou-Niari et de ses affluents (la Bouenza, la Nyanga, la Loutété, la Loudima, la Louessé). Ces bassins constituent à la fois d'importants axes de circulation et une réserve très riche en eau douce, et en ressources halieutiques.

Les atouts du Congo en ce qui concerne son sol sont aussi très variés. On y rencontre principalement des sols hydromorphes sous forêts inondées dans la Cuvette congolaise, et des sols ferrallitiques et argileux qui occupent le reste du territoire national. Leur répartition équilibrée et à cheval sur l'équateur, permet de développer concomitamment des cultures similaires tant dans la partie nord, centrale que sud du pays, avec l'avantage de garantir des productions saisonnières couvrant toute l'année, mais aussi des cultures pérennes de rente.

5.2. Les atouts économiques

5.2.1. Le potentiel agricole

Grâce à ses atouts physiques (climat, pluviométrie, variations saisonnières, sols, végétation, hydrographie...), le Congo dispose d'un atout de développement capital vu qu'il ne connaît même pas un seul m² de désert. Disposant de plus de 10 millions d'Ha de terres arables, le pays peut développer une grande variété et richesse de cultures équatoriales et tropicales, qu'elles soient pérennes (caféier, cacaoyer, palmier à huile, sylviculture...), ou saisonnières (vivrières et industrielles), et même parfois des cultures de zones tempérées chaudes.

Sa position à cheval sur l'équateur lui garantit des productions saisonnières pendant toute l'année. Rares sont en Afrique et même dans le monde, les pays qui peuvent alterner des cultures et des récoltes toute l'année, et approvisionner ainsi régulièrement les marchés nationaux et internationaux en produits de leur agriculture, sans besoin de cultures de contre saison.

Victime du « syndrome hollandais » de l'ère pétrolière qui a absorbé les énergies et l'attention des responsables pendant des années, l'agriculture commence à faire de plus en plus l'objet d'une grande attention des autorités congolaises, qui ont déjà lancé en 2007 le Programme national de sécurité alimentaire (PNSA).

Il faut souligner dans ce même domaine, que le Congo a connu un développement de l'arboriculture fruitière dès la fin de la deuxième guerre mondiale, à partir d'une expérience pilote menée à Lou-dima par la Couronne Britannique. La mise au point d'une pépinière d'arbres fruitiers par l'Institut fruitier d'Afrique centrale avait permis le développement de la culture d'arbres fruitiers dans la vallée du Niari et dans le Pool. Il en est résulté par exemple que le Congo dispose d'une gamme variée de matériel végétal composée à titre d'illustration, de 21 espèces de mangoier, 6 de mandarinier, 4 d'oranger, 6 d'avocatier, 3 de safoutier, 4 espèces de barbadinier, et de bien d'autres espèces considérées comme plantes des zones tempérées (comme le litchi ou la vigne), mais aussi d'autres plantes tropicales autrefois considérées comme sauvages, et qui sont aujourd'hui parfaitement maîtrisées par les scientifiques congolais.

Ce patrimoine végétal peut faire l'objet d'un développement à grande échelle dans le cadre du développement de l'arboriculture nationale. En la matière, les congolais disposent du savoir faire (maîtrise des techniques de la greffe et du marcottage), pouvant écourter les cycles de production. La diversité climatique serait d'un atout majeur si le pays s'inscrit dans une approche intégrée visant l'exportation²⁷.

Toutes les cultures citées plus haut peuvent faire l'objet d'une relance avec des résultats certains au regard de l'expérience accumulée, pourvu que les programmes du Gouvernement, des différents acteurs du secteur, ainsi que ceux des partenaires au développement qui les appuient, puissent trouver des points de convergence et d'ancrage pour améliorer les conditions de production, de stockage, d'évacuation, et si possible de transformation de la production réalisée, étant donné qu'il faut privilégier l'approche filière dans tout programme de relance.

5.2.2. Le potentiel d'élevage

En zones de savane ou de savane boisée, le Congo dispose d'un immense pâturage naturel ou aménageable, riche et propice au développement de l'élevage du gros bétail. L'expérience coloniale et post-coloniale l'a montré. En effet, le pays a connu un début d'élevage du gros bétail à cause notamment de l'existence d'immenses pâturages naturels dans certaines zones savanicoles du pays. Des nouvelles espèces bovines avaient même été introduites avec succès (lagune et ndama notamment). Le développement de l'élevage bovin en milieu paysan par le métayage a été très vite stoppé avec l'émergence des ranchs d'État qui ont occupé de fait, les meilleures terres de pâturage.²⁸ Avec la faillite des ranchs et fermes d'État, il s'offre à nouveau de réelles perspectives de développement de l'élevage du gros bétail par le secteur privé ou, par relance de l'expérience du métayage, au regard des potentialités naturelles du pays à disposer de l'*Hyparrhenia* et du *stylosaintess*. Avec une population de plus de 4 millions d'habitants aujourd'hui, le Congo ne compte que 12.000 têtes de bovins. Ce qui explique les besoins croissants d'importations de viande.

En ce qui concerne l'élevage du petit bétail et de la volaille, le Congo dispose d'un grand potentiel, étant donné qu'il s'agit d'un élevage familial des milieux ruraux. Ses opérateurs (agriculteurs et fermiers traditionnels) ne demandent qu'à être encadrés pour les aider à moderniser cette activité et à

²⁷

²⁸ Dans la partie sud, il convient de citer les ranchs de Mpassa, de Massangui, de Louila, Louboulou, Doumboula, Louamba, Dihesse

augmenter sa productivité. Il reste aussi à promouvoir l'investissement du capital privé dans ce secteur, en particulier pour l'élevage porcin et de la volaille.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le Congo possède d'importantes réserves fauniques pouvant faire l'objet d'un élevage de type domestique. Il s'agit notamment de certaines volailles telles les cailles, les pintades, ... mais aussi de certains petits ruminants et rongeurs tels l'antilope, l'aulacode, le hérisson dont le cycle de vie et de reproduction est désormais maîtrisé par les scientifiques. Ces élevages (grâce à leur prolificité et cycle de reproduction) offrent des possibilités de combler le déficit carné observé dans le pays, et d'envisager à moyen terme l'exportation.

Toutefois, il faut souligner ici que l'essor de cette filière est en partie tributaire du développement de l'agriculture qui doit lui fournir l'aliment de bétail. Cette branche d'activité pourra être développée pourvu que des appuis conséquents interviennent en amont et en aval, aux fins de soutenir l'action des producteurs.

5.2.3. Le Potentiel de pêche

Le Congo dispose d'un potentiel de pêche non négligeable pour contribuer à la couverture des besoins nationaux en protéines animales, et pouvoir exporter aussi. Son potentiel exploitable est estimé à 100 000 tonnes de poissons d'eau douce et de près de 40.000 T de poissons de mer. Mais la pêche maritime devient peu productive du fait de l'exploitation pétrolière offshore, alors que la pêche effective en eaux douces atteint difficilement les quinze mille tonnes. Ce qui a comme conséquence l'augmentation des importations de poissons, entre autres produits alimentaires.

En outre, le potentiel halieutique des bassins du Congo et du Kouilou-Niari présage un développement de l'aquaculture et de la pisciculture. En effet, dans un pays où les capacités de capture de poisson sont limitées, il est possible d'améliorer la production halieutique nationale par la promotion de la pisciculture, et de l'aquaculture dans certaines zones propices, notamment dans la Cuvette, en exploitant par exemple le vaste bassin de la basse Alima, où certaines infrastructures d'appui existent déjà, et dont les coûts de mise en valeur seraient les moins élevés.

Par ailleurs, certains départements du pays disposent déjà d'un savoir faire en matière de pisciculture sur étang, et dans les bassins (bras morts des rivières), notamment dans le Pool, la Lekoumou, le Niari, les Plateaux, la Cuvette et le Kouilou. Dans ce cadre, il est utile de signaler aussi que le Congo dispose des espèces naturelles rares et prisées qui peuvent faire l'objet d'un élevage pour l'exportation. Il s'agit notamment :

- ♦ de certaines espèces de poisson telles, le missala (crustacé), le malangwa, le djombo, le Ngolo (clarias) ;
- ♦ et de certains reptiles très prisés pour leur peau dans l'industrie d'habillement ou pour leur chair, tels le piton, le ngoki (petit crocodile),...

5.2.4. Le potentiel forestier

Avec plus de 22 millions d'ha de forêts denses représentant 10% des forêts tropicales d'Afrique, dont quelques 18,4 millions d'ha sont exploitables en essences commercialisables, le Congo dispose d'un gisement économique important, en tant que ressource naturelle du sol, au même titre que les ressources du sous-sol. L'activité forestière est restée d'ailleurs l'une des plus productives et pourvoyeuses d'emplois salariés au Congo. Après avoir été déclassé par le pétrole depuis 1973, le bois occupe encore la deuxième place dans l'économie congolaise.

La filière bois offre de réelles potentialités de croissance et de diversification, en raison de l'importance des réserves naturelles, de la politique nationale de reboisement, et du développement des plantations

d'essences à croissance rapide (pins, eucalyptus, etc.). Le Congo a été l'une des nations pionnières au sud du Sahara en matière de plantation d'arbres à des fins de reconstitution et de développement des massifs forestiers.

Il convient de souligner par ailleurs que le potentiel économique réel de cette branche est encore mal estimé et sous-exploité. Il convient aussi de rappeler que l'activité forestière emploie actuellement près de 10% des effectifs salariés du secteur formel dans le pays, bien que le niveau de transformation des produits ligneux soit encore faible, au regard des produits exportés en grande partie à l'état brut (grumes), sinon au stade primaire de transformation (bois imprégnés, placage, ...).

5.2.5. Le potentiel et les atouts miniers

En dehors du pétrole et du gaz, dont les réserves prouvées sont estimées respectivement à 1,6 milliard de barils pour le premier, et à 90 milliards de m³ pour le second dont la production annuelle a atteint le niveau de plus de 110.000 tonnes métriques (STP/DSCERP 2011, et CEMAC, Rapport Re-formances Management Consulting, 2009), le sous-sol congolais est riche en matières minérales ou fossiles. Même si la prospection minière se poursuit encore, il a été établi que le pays possède d'importants gisements pouvant faire l'objet d'exploitation industrielle :

- ♦ le fer à Bambama, à Mayoko et à Mékambo dans les monts Avima, respectivement dans la Lekoumou, le Niari et la Sangha;
- ♦ le cuivre, le plomb et le zinc à Mfouati, à Boko-Songho et à Mindouli dans la Bouenza et le Pool;
- ♦ la potasse et le magnésium à Kakamoeka et Makola dans le Kouilou.

D'autres métaux précieux comme l'or et le diamant ont été repérés dans la Cuvette ouest, le Niari et la Likouala, et font déjà l'objet d'une exploitation artisanale.

Par ailleurs le pays possède d'importants gisements de calcaire pouvant soutenir l'agriculture, l'élevage, la pisciculture, et le développement des industries des matériaux de construction (chaux, ciment, carreaux, ...). Des réserves de différentes variétés d'argile lui offrent également des opportunités non encore exploitées, sur le plan industriel.

5.2.6. Le potentiel industriel

Bien que le secteur industriel reste encore très faible en dehors de l'exploitation pétrolière, il n'en demeure pas moins vrai que le Congo offre de réelles perspectives de développement industriel aussi bien pour ses besoins internes que pour ceux d'autres pays. Même si le pays ne dispose pas de grandes réserves minières de taille mondiale sauf peut-être en ce qui concerne le fer, le Congo pourrait s'investir sérieusement dans:

- ♦ l'industrie alimentaire et agroalimentaire, grâce aux potentialités prouvées de son agriculture, de son élevage et de ses ressources halieutiques ; à ce sujet, la relance des filières huilières (palme, palmiste, arachide) constituerait un des axes porteurs, avec des dérivés industriels connus ;
- ♦ l'industrie des biens de consommation usuelle qu'ils soient directs ou durables (textile, chimie, etc.);
- ♦ l'industrie de pâte à papier, grâce au savoir faire accumulé en amont dans le développement des plantations des essences à croissance rapide, comme dans le renouvellement et l'extension des massifs forestiers ;
- ♦ l'industrie de transformation du bois et des produits forestiers non ligneux, aussi bien pour les besoins internes que pour l'exportation des produits forestiers avec valeur ajoutée locale élevée ;

- ◆ l'industrie des matériaux de construction, au regard de ses importants gisements de calcaire et d'argile ;
- ◆ l'industrie pétrolière et pétrochimique pour valoriser en aval, certains sous produits de l'industrie pétrolière. Car le pays ne peut disposer indéfiniment de ressources qui ne doivent être exportées qu'à l'état brut. Il faut souligner dans ce cadre la possibilité d'exploiter correctement le potentiel gazier qui pourrait faire l'objet d'une production énergétique, dans un pays qui accuse encore un déficit de production énergétique ; le pays devrait se lancer avantagement dans la politique de « *l'économie du pétrole* » et quitter progressivement celle d'exportation du pétrole ;
- ◆ l'industrie chimique, qu'elle soit dans la branche pétrochimique, de production d'engrais ou même de bitume, de biens de consommation courante ou industrielle par exemple, selon les conclusions des études de faisabilité ;
- ◆ l'industrie « d'industrialisation de l'agriculture », en amont et en aval, créant ainsi les premiers échanges intersectoriels significatifs, et la dynamique de développement mutuel des deux secteurs ;
- ◆ l'industrie de « *l'économie de la canne* », avec valorisation élargie des produits de la canne à sucre, industrie dont ce dernier ne serait qu'un des sous-produits.

5.2.7. Le potentiel énergétique et hydraulique

Bien que la production et la distribution de l'énergie électrique soit encore déficitaire dans le pays, il y a lieu de noter que le Congo dispose d'un potentiel de production hydroélectrique évaluée à 2500 MW qui ferait de celui-ci, un exportateur potentiel de courant électrique. Et ce au-delà des atouts en autres ressources énergétiques dont principalement le pétrole et le gaz dont il a déjà été question ci-dessus.

Au regard de tout ce potentiel, le Congo devrait passer de pays en déficit à la position d'exportateur net d'énergie électrique à certains pays voisins, et au reste du monde. Ce qui suppose la construction de mégastructures, pour une production à grande échelle de l'électricité à des fins d'exportation.

L'argumentaire développé sur les potentialités hydroélectriques est aussi corrélé à la situation du Congo, pays à « ressources en eau pléthoriques », dans un contexte mondial (mais surtout africain), marqué par des pénuries en eau douce. Cette ressource pourrait également faire l'objet d'une gestion particulière et concertée, à des fins d'attirer les investisseurs potentiels.

5.2.8. Le potentiel touristique

Situé au cœur même de « l'Amazonie africaine », deuxième poumon naturel du monde, le Congo est en réalité un jardin naturel où il devrait faire bon vivre, qu'il faudrait visiter dans sa vie, et qui devrait être aménagé en conséquence. Le relief et le climat offrent diverses zones écologiques faites de plateaux et de plaines, mais aussi des forêts denses, des savanes boisées et herbeuses dont la flore naturelle est une richesse touristique exceptionnelle. Le rythme et l'alternance des saisons, offrent des curiosités touristiques souvent mal exploitées ou plutôt pas exploitées du tout.

L'hydrographie variée (fleuve, rivières, lacs et lagunes) et la richesse de la faune congolaise sont autant d'atouts touristiques pour le pays. Makoua, Ville sous l'Équateur, symbolise le clivage du Congo bipolaire, aux opportunités variées.

La diversité des peuples qui y habitent représente également une autre richesse tant du point de vue culturel, linguistique, artistique (musique, danse, art décoratif, sculpture, tissage, peinture, etc.) et en termes de civilisations : organisation politique, niveau de développement technologique, religion, rapports sociaux et rapports avec la nature, etc.

Des sites naturels et historiques de renom s'ajoutent à ce potentiel. Il s'agit notamment :

- ♦ des chutes de la Loufoulakari, de Minguele, de Moukouloulou, et les cataractes sur le fleuve Congo,
- ♦ des gorges de Diosso, des grottes de NKila- Ntari, des falaises d'Inoni, de la main sacrée de Sembe, etc.
- ♦ des mangroves de Conkouati, du lac Nanga et du lac Bleu de Louvakou,
- ♦ de la biosphère de Dimoneka,
- ♦ de la réserve de Lefini, de Nouabale Ndoki, et du Parc National d'Odzala,

En fait le Congo est d'une grande variété touristique, bien que sa politique de développement n'en ait pas fait une richesse exploitable et « exportable » pour devenir un pays du tourisme national et international. Le potentiel touristique a ses exigences : il doit être aménagé tout en respectant son naturel. L'aménagement des sites et circuits touristiques, la valorisation du potentiel touristique avec des jardins botaniques et zoologiques, des musées ainsi que la capitalisation de certains lieux historiques, sont des composantes d'une politique qui requiert des investissements, et une capacité pour la promotion et la maintenance des sites et réseaux touristiques du Congo.

5.2.9. Le potentiel d'économie de transit

Au-delà des péripéties conjoncturelles qui ont remis en cause certains postulats de développement de cette économie, force est de reconnaître que :

- ♦ le Congo a un grand potentiel pour développer une économie de transit grâce à sa position au cœur de l'Afrique centrale, et à cheval sur l'Équateur, avec des capacités prouvées historiquement (mais en déclin aujourd'hui), pour servir les pays voisins aussi bien en importation qu'en exportation. Il reste donc un « pays de transit ». Il dispose à cet effet de la principale porte « d'entrée et de sortie économiques » de l'Afrique centrale qu'est le port en eau profonde de Pointe-Noire.
- ♦ le pays était et reste encore un corridor naturel de transport dans les deux sens entre le port de Pointe-Noire et les pays d'Afrique centrale ou leurs régions enclavées. Il s'agit là d'un potentiel à revaloriser, mais en tenant compte des nouvelles données de reconfiguration économique et des réseaux de transport dans la région. Il faut pour cela, que la chaîne de transport s'améliore, et que son exploitation soit rentable. Ce qui suppose une remontée en puissance de la production des autres secteurs, devant solliciter ces différents modes de transport.
- ♦ Cette position du Congo lui donne aussi des ouvertures vers le développement d'un carrefour commercial, et d'une économie de services ou un hub économique pour la sous-région, à condition que sur le plan de la gouvernance économique, les créneaux porteurs soient bien identifiés, et que les ressources institutionnelles et humaines soient préparées à ces défis. Si hier le pays a joué un rôle pivot pour les économies de la sous région, il est encore possible de développer aujourd'hui d'autres services utiles.
- ♦ La construction de la route Brazzaville – Pointe-Noire qui va doubler le CFCO constitue un atout supplémentaire pour le Congo, et aussi pour la sous région, en vue de relancer et de renforcer l'économie de transit.
- ♦ Dans un ordre d'idées proche, il faut ajouter des atouts liés à la position géographique qui lui fait partager ses frontières avec cinq pays de la région, lui ouvrant de ce fait des portes commerciales sur un grand marché régional, dont celui de la RD Congo qui compte près de 70 millions d'habitants et autant de consommateurs et sur le marché gabonais avec un pouvoir d'achat élevé.

5.3. Les atouts institutionnels et humains

Après une expérience assez peu concluante de socialisme d'État, le Congo a opté pour le pluralisme politique et le libéralisme sur le plan économique. Depuis lors, il se dote de plus en plus des institutions de gouvernance politique démocratique qu'il renforce au fur et à mesure. La gouvernance démocratique est de nos jours un atout important dans la dynamique de développement, à la fois comme composante de ce dernier et comme cadre permissif de déploiement de son processus.

En ce qui concerne la gestion administrative, le pays a opté pour la politique de décentralisation. Cette dernière, avec son corollaire de délégation des pouvoirs et des moyens opérationnels adéquats, permet aux entités décentralisées et aux communautés de base, de participer au processus de développement durable, d'y apporter leur contribution, et de se l'approprier.

Sur le plan économique, le Congo a fait l'option pour une économie libérale, basée sur la promotion du secteur privé, afin qu'il joue pleinement son rôle de moteur de la croissance et de la création des richesses. L'option est aussi basée sur le rôle stratégique de l'État dans la promotion du développement et dans la gouvernance économique en général, et enfin sur un partenariat porteur entre le public et le privé. Cette approche est par elle-même une stratégie équilibrée de développement et de partage des rôles entre acteurs majeurs.

En affirmant et réalisant la nécessité de « marcher sur ses deux pieds », le public et le privé dans le cadre d'une gouvernance démocratique, le Congo a lancé les bases porteuses pour son futur, et par là, la consolidation de ses atouts institutionnels. Il reste à développer les capacités institutionnelles requises pour faire face aux enjeux, et relever les défis de ces options, afin qu'elles soient réellement des atouts de développement pour le pays.

Il en est de même sur le plan des ressources humaines. Car bien que le Congo a historiquement montré qu'il était dans le peloton de tête en Afrique en matière d'éducation et de scolarisation, les indicateurs ont baissé durant deux décennies, du fait notamment des guerres qui ont détruit les infrastructures et réduit les capacités opérationnelles sur les plans humain et institutionnel. Pourtant le Congo a une population très jeune et qui reste encore très scolarisée par rapport à bon nombre de pays de la région, offrant ainsi des possibilités de réceptivité et d'engagement au changement, dans la dynamique des transformations structurelles en perspective. C'est aussi un atout non négligeable.

L'ensemble de ces atouts est de nature à permettre au pays de faire face aux enjeux et défis, aux problèmes et contraintes analysés ci-dessus, et ce, avec succès. Mais les atouts peuvent rester éternellement atouts et potentiels, tant que la volonté politique affirmée ne se transforme pas en stratégies opérationnelles cohérentes de leur valorisation, et en programmes concrets de mise en œuvre de ces stratégies. Pour faciliter l'esquisse de formulation de ces stratégies, il est utile de faire ici la synthèse des principales lignes de force de l'évolution économique du pays depuis une trentaine d'années, et de mettre en évidence les points de fragilité de cette économie dans sa récente dynamique.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que les faiblesses de l'héritage de la mise en valeur coloniale ont été renforcées au cours de la période postindépendance. En outre, le mode de gouvernance économique du Congo indépendant a, à sa manière, introduit d'autres faiblesses, malgré leurs différences en termes de coloration politico-idéologique. Il en découle que les tendances de long terme ont été celles de la fragilisation économique plus que de la consolidation et de la construction d'un tissu et d'un espace économiques intégrés.

Les fonctions majeures attribuées à l'économie congolaise dans la logique de mise en valeur coloniale – économie d'exportation et d'approvisionnement de l'occident en matières premières brutes, économie de transit pour l'évacuation/exportation des matières premières de l'arrière-pays de l'AEF, milieu rural d'approvisionnement en force de travail et agriculture d'approvisionnement en vivres de la main d'œuvre employée dans l'appareil public et dans le réseau de la trans-équatoriale – n'ont pas fondamentalement changé, bien que certaines dimensions de ces fonctions aient été renforcées alors que d'autres ont perdu de leur poids. Le modèle de développement et de gouvernance économique semble de plus en plus essoufflé malgré les relances partielles ici et là, à un moment ou un autre suivant les péripéties de la conjoncture internationale. La fragilisation économique s'est accentuée ou a pris de nouvelles dimensions, bien que voilée souvent par des moments de vaches grasses avec les booms pétroliers.

Cette fragilisation a affecté en particulier (i) la structure et le système de production; (ii) la structure des exportations et des importations; (iii) la structure des finances publiques surtout en recettes; (iv) la géographie économique; (v) la géographie de la population; (vi) l'emploi et (vii) la faiblesse du secteur privé hors exportation, (viii) le financement de l'économie et (ix) la gouvernance économique.

♦ La structure et le système de production

Il y a une trentaine d'années, l'économie congolaise reposait encore sur plusieurs piliers porteurs du secteur productif : le pétrole, les mines, l'exploitation forestière, une agriculture de rente (cacao, café, huile de palme...) et industrielle (sucre et coton) en pleine expansion, une agriculture vivrière qui se mécanisait lentement, un élevage moderne en expansion, et une industrie agroalimentaire et des biens de consommation qui semblait ouvrir des perspectives de prospérité. Nombre de ces piliers se sont progressivement atrophies s'ils n'ont pas simplement disparu pour l'essentiel.

Par ailleurs l'analyse montre que sur son cheminement, le Congo n'a pas pu construire un véritable tissu économique, avec des relations d'échanges intersectoriels significatifs. L'agriculture, l'élevage et la pêche n'ont pas développé des échanges ni entre eux ni avec le secteur industriel. Au niveau du secteur industriel lui-même, les différentes branches d'activité n'échangent rien entre elles, en l'absence de toute industrie des biens d'approvisionnement et des biens d'équipement (industrie mécanique).

Enfin il faut souligner aussi l'absence d'une politique d'échanges de surplus entre secteurs, de manière à stimuler une dynamique de croissance durable et partagée dans l'économie nationale. Bien au contraire, les rapports semblent être plutôt ceux d'extorsion de surplus du milieu rural au bénéfice des activités du milieu urbain, notamment à travers les mécanismes de prix. Le façonnement et le fonctionnement de l'économie congolaise au cours des dernières décennies donnent ainsi de cette économie, l'image « unijambiste », celle d'une bâtisse portée par un seul pilier, ou dangereusement trop penchée d'un côté pour résister à une forte tornade quelconque.

♦ La structure des exportations et des importations

Le caractère de plus en plus étriqué de la base productive dans une économie d'exportation, a affecté la structure du commerce extérieur, et en particulier celle des exportations. Nombre de spéculations agricoles et quelques produits industriels ont disparu du tableau des exportations. Dans le meilleur des cas, ils ont vu leur part sérieusement réduite, non pas seulement à cause de la montée des expor-

tations du pétrole, mais aussi du fait de la chute de leur propre production. Ce qui a introduit en même temps un biais de fragilité dans les recettes d'exportations, en les faisant reposer sur quelques produits (pétrole et bois) à circuits mal maîtrisés par le pays, surtout qu'il s'agit de produits dont la volatilité des prix sur le marché mondial relève à la fois des mécanismes de spéculation et de caprices parfois politiques.

La chute de l'agriculture vivrière et de l'élevage d'une part, et de l'autre celle d'une partie de l'industrie agroalimentaire dans le système de production, ont aussi entraîné un changement dans la structure des importations, avec la montée des importations liées aux besoins de l'industrie pétrolière, et celle des produits alimentaires. Les priorités dans l'utilisation des devises étrangères pourvues par les exportations s'en trouvent affectées. C'est là une autre dimension de la fragilisation de l'économie congolaise.

♦ La structure des finances publiques (surtout des recettes de l'État)

L'existence de plusieurs piliers productifs, stimulée par la politique d'import substitution des premières décennies d'indépendance, ont permis aussi le développement des secteurs des infrastructures et des services. Cela avait donné une base fiscale relativement large et diversifiée, malgré la prépondérance de certains secteurs économiques (exportation et commerce de transit notamment).

Avec la réduction de la base productive au cours des dernières décennies, amplifiée par la faiblesse du secteur privé due en particulier aux longues années de socialisme d'État suivies de crises politiques violentes, la base financière de l'État s'en est trouvée réduite à quelques grosses vaches laitières, et en particulier du secteur pétrolier. En faisant reposer les bases de financement du fonctionnement de l'État lui-même, et ses capacités de promouvoir les changements économiques et le développement du pays principalement sur un seul secteur dominant, c'est, au-delà de la fragilisation économique et de l'État, les modes de gouvernance politique et économique eux-mêmes qui vont être très marqués par les enjeux nationaux et mondiaux de ce secteur. Cette dimension de la fragilisation est très critique.

♦ La géographie économique

La géographie économique du Congo est particulièrement déséquilibrée. En dehors de l'exploitation forestière qui se trouve à la fois au Sud et au Nord du pays, l'essentiel des activités économiques est concentrée sur moins de 25 % du territoire national, dans la bande Sud Ouest et Sud du pays. Elle est fondée sur les données physiques de la nature et ou de la localisation des ressources d'exportation. Il est utile de rappeler ici que le Congo était façonné comme un pays, et donc une économie, de transit pour la majeure partie de l'AEF, fonction qu'il a beaucoup perdue et qu'il veut « reconquérir ». Ce déséquilibre spatial de l'héritage colonial s'est renforcé au cours des années postindépendance, les politiques économiques n'ayant pas mis en place une stratégie de reconfiguration économique de l'espace national.

La géographie des transports et des communications répond de la même logique et se trouve partie et parcelle de cette géographie économique, et du mode de configuration de l'espace congolais qui en est résulté. L'expérience historique des dernières années a montré et continue à montrer que des incidents majeurs intervenant dans ce « corridor économique » - axe Pointe-Noire Brazzaville et son hinterland -, affectent sérieusement l'économie du pays. Par ailleurs, cet espace est désarticulé sur le plan économique dans la mesure où ledit « corridor économique » n'a pas d'échanges avec le reste du pays au niveau des procès de production.

Il en a résulté une sorte de polarisation vers ledit corridor, entraînant des distorsions économiques notamment au niveau des prix, avec en particulier l'insertion du capital commercial entre les villes et les milieux ruraux, insertion qui contribue à siphonner le surplus économique de ces milieux en faveur des villes et de ses activités.

♦ La géographie humaine

Cette dernière a été façonnée aussi en fonction de la géographie économique et des transports. L'implantation des structures de l'administration publique, des casernes militaires, des activités économiques portuaires et de production ou de commerce, des réseaux de transport pour l'exportation et le transit, tout cela a occasionné des mouvements de populations. La population congolaise se trouve aujourd'hui concentrée à près de 70 % dans le corridor Sud-Sud Ouest du pays.

Il en a découlé un taux d'urbanisation parmi les plus élevés d'Afrique : plus de 67% de la population pour l'ensemble du pays, et plus de 50% pour les deux principales villes congolaises : Brazzaville et Pointe Noire. Le déséquilibre en termes de géographie humaine peut ne pas être en soi un problème, mais il a entre autres conséquences, le développement cumulatif des inégalités géographiques, et sociales en matière de développement humain durable. En effet, l'urbanisation contraint l'État à affecter une part toujours élevée de ses investissements pour répondre aux besoins et aux demandes pressantes des citoyens - qui ont un pouvoir de pression politique plus important que les ruraux -, au détriment du relèvement du niveau de vie dans l'arrière pays. L'orientation et la localisation spatiales des investissements publics en infrastructures économiques et sociales notamment, s'en trouvent affectées, contribuant ainsi à renforcer le déséquilibre géographique du pays. Par ailleurs la propension à l'exode rural étant plus forte chez les jeunes, la production vivrière va continuellement reposer sur les épaules de la tranche âgée de la population rurale, peu réceptive au changement, et mal équipée pour accroître sa productivité. Ce qui contribue aussi à la fragilisation de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaires.

♦ L'emploi

Dans une économie où le secteur privé hors exportation et activités liées est faible pour différentes raisons historiques et non historiques, l'emploi salarié est très lié aux structures d'État. Ce dernier est en effet le plus grand employeur et pourvoyeur d'emplois au Congo. Les activités actuelles d'exportation sont peu créatrices d'emplois, alors que les autres secteurs de production, autrefois piliers de l'économie congolaise, ont connu une chute qui a affecté durement le niveau d'emploi. Il en découle que l'emploi dans le tertiaire demeure, et de manière générale l'emploi au Congo, fonction de la géographie économique du pays. Ce qui entraîne une concentration du revenu national, et donc de la demande nationale dans quelques centres urbains, avec potentiel d'effets cumulatifs sur l'attractivité géographique des investissements privés. Ce qui encore une fois va contribuer à renforcer le déséquilibre et la désarticulation géographiques du pays.

♦ La faiblesse du secteur privé

En dehors de l'exploitation pétrolière et forestière, le secteur privé reste faible pour jouer le rôle de moteur de la croissance et de la diversification économiques au Congo. Il n'a pas pu développer des ressorts internes qui puissent le propulser. L'enchaînement des années de socialisme et de guerres civiles et les facteurs d'ordre procédural, juridique et réglementaire notamment, liés au climat général de promotion des affaires dans le pays, ne lui ont pas laissé la sécurité et les facilités opérationnelles dont il avait et a encore besoin. Le secteur bancaire ne semble pas lui faciliter la tâche non plus pour le financement des investissements de moyen et long terme. Il reste dépendant indirectement du secteur pétrolier, et directement des marchés publics. L'amenuisement du rôle de cet acteur important est une autre tendance qui a marqué l'évolution de l'économie congolaise, soulignant ainsi une autre dimension de sa fragilité.

♦ Le mode de financement de l'économie et du développement

Les tendances au cours des quarante dernières années montrent qu'en dehors des investissements d'exportation, en particulier dans le domaine de l'exploitation du pétrole, les investissements directs étrangers sont faibles. Le pays a encore des problèmes en termes de capacité d'attraction des IDE. Sur un autre plan, l'investissement privé interne est très faible à cause de l'héritage des années du socialisme d'État, des années de guerres et d'insécurité, et de manière générale, du climat des affaires qui semble peu incitatif.

L'analyse de l'évolution du crédit à l'économie montre justement que les tendances dominantes sont au crédit à court terme, au détriment du crédit de moyen et long termes, susceptible d'alimenter et de promouvoir les investissements de transformation des structures économiques en place. Par ailleurs l'endettement exorbitant du pays et la crise de cet endettement - incapacité du pays de rembourser régulièrement sa dette - ont eu entre autres conséquences la réduction significative de sa capacité d'endettement extérieur.

Il en découle que le financement de l'économie, et par là du développement, s'est retrouvé très dépendant des moyens de l'État, eux-mêmes dépendant des secteurs d'exportation, et essentiellement du pétrole. D'où un mécanisme de fragilité en chaîne, en dépit des énormes ressources dont l'État bénéficie comme actuellement en période de bonne conjoncture, mais qui cachent mal cette fragilité.

♦ Les modes de gouvernance économique

Ces derniers, qu'ils soient de la longue période du socialisme d'État ou de la période du libéralisme, ne semblent pas encore avoir pris le taureau de la fragilité économique du pays par les cornes, pour amorcer sérieusement le virage nécessaire vers les transformations structurelles, en vue de construire un tissu et un espace économiques intégrés, et solidement implantés selon une localisation judicieusement définie. Cependant et comme indiqué ci-dessus, le modèle de développement et de gouvernance économique qui a prévalu jusque-là semble essoufflé, et il faut le repenser fondamentalement dans la perspective de diversification des sources de croissance au Congo.

L'intention a été plusieurs fois exprimée dans les discours et les plans. Des efforts d'amorcer la stratégie d'import substitution ont connu sans doute un début de réalisation, mais les résultats ne sont pas au rendez-vous, et toutes ces velléités semblaient être abandonnées, la manne pétrolière couvrant les besoins du moment et parfois d'un futur proche. Les politiques économiques sur terrain ont donc finalement contribué au renforcement des différentes fragilités de l'économie congolaise.

Néanmoins, les options politiques actuelles – dans le Chemin d'Avenir – définies par le Chef de l'État renouent avec la volonté transformatrice de l'État, et en particulier dans les méthodes de gouvernance, et surtout dans la transformation du tissu et de l'espace économiques du Congo par la politique d'industrialisation. La bâtisse est trop penchée, et il faut la redresser pour qu'elle repose sur plusieurs piliers solidement ancrés dans l'économie nationale (en termes de tissu et d'espace intégrés). Et les autorités parlent souvent du besoin de définition d'une stratégie de l'après pétrole. Une telle stratégie que tout le monde appelle de ses vœux, devrait se baser sur un diagnostic correct des forces et faiblesses de l'économie congolaise certes, mais aussi des différentes composantes et dimensions de sa fragilité et de sa vulnérabilité.

L'analyse des tendances fortes de l'économie congolaise dans ce chapitre, en soulignant ces différentes composantes et dimensions de la fragilité dans la dynamique de l'économie congolaise, a permis non seulement de faire l'état des lieux, mais aussi d'identifier les points d'ancrage, les bases et les facteurs d'amplification de la vulnérabilité de l'économie congolaise, qui va faire l'objet du chapitre deux qui suit.

CHAPITRE 2

VULNERABILITE DE L'ECONOMIE CONGOLAISE

INTRODUCTION

Façonnée historiquement dans la logique de la mise en valeur coloniale pour remplir les objectifs qui lui étaient assignés, l'économie congolaise a été progressivement transformée en une économie de rente, basée sur la production et l'exportation des ressources naturelles en l'état brut, fonctionnant principalement comme économie appendice de l'économie mondiale à travers celle de la métropole. Cette caractéristique essentielle de l'économie congolaise a continué, et s'est renforcée notamment avec l'entrée du Congo dans l'ère pétrolière. Cette dernière a été d'une certaine manière le début d'un abandon progressif des activités agricoles traditionnelles, et de l'industrie qui y était liée, consacrant ainsi la pétro-dépendance de l'économie congolaise, et par là le fameux « syndrome hollandais ».

Les différents programmes d'ajustement structurel mis en œuvre à partir du milieu des années 80 n'ont pas permis de modifier cette économie pour la rendre plus efficace, et plus solidement implantée sur ses autres piliers porteurs. Force est donc de constater que malgré les divers plans et la volonté politique affichée, la transformation souhaitée de l'économie congolaise ne s'est pas traduite dans les faits.

L'économie congolaise reste ainsi largement tributaire du pétrole qui, comme indiqué au chapitre précédent, participe pour 70 % au PIB, et pour plus de 80 % aux exportations du Congo, et aux recettes de l'État. Cette dépendance vis-à-vis du pétrole a négativement joué sur les performances d'ensemble de cette économie pendant les périodes de conjoncture pétrolière morose, telles que les chutes du cours, ou les perturbations survenues dans la production. De manière plus structurelle, elle joue sur les performances des autres secteurs d'activité, et elle renforce la faiblesse de l'intégration des différentes branches. Enfin, elle augmente les inégalités de revenus, et affaiblit la capacité de la croissance à imprimer une réduction notable de la pauvreté.

Les faiblesses dans la gouvernance économique en général, et en particulier dans les transformations structurelles requises pour élargir et diversifier la base productive et sociale de l'économie du pays, ont contribué à renforcer sa pétro-dépendance. L'expérience des dernières années a montré des points critiques de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie du pays. Le pays a en effet eu à faire face à la chute de sa production pétrolière suite à un problème technique sur l'un des chantiers d'exploitation, à la volatilité des cours mondiaux, et aux effets de la succession des crises mondiales sur le plan alimentaire, énergétique, etc. Selon les hypothèses macroéconomiques de référence des IBW (2011), la production pétrolière qui a dû culminer à près de 126 millions de barils en 2011 sera sur une pente descendante pour tomber à 21 millions de barils par an en 2031.

Ce sont tous ces éléments qui font que lorsqu'on parle de la vulnérabilité de l'économie congolaise, on se réfère essentiellement à sa pétro-dépendance, avec les incertitudes de la production et du marché, compte tenu de la volatilité des cours sur le marché mondial et ses conséquences sur les variables macroéconomiques de cette économie. Mais la vulnérabilité de l'économie congolaise va bien au-delà de la pétro-dépendance pour constituer une problématique plutôt multidimensionnelle. Elle porte en effet sur la création de la richesse nationale (système de production, secteurs de production, facteurs de production), la valorisation de la production nationale (marché, conditions de l'offre et de la demande, prix), les revenus (moyens de paiements extérieurs - recettes d'exportations -) et moyens d'actions de l'État (recettes publiques), la circulation de la production nationale (réseau des transports), la géographie de la production, des facteurs et des ressources, le capital humain, l'autonomie et la sécurité alimentaires, comme enfin sur la pauvreté et les paramètres sociaux : emploi, pauvreté (niveau, structure et géographie de la pauvreté), et sans doute aussi sur la composante environnementale du développement du Congo.

Sans perdre de vue ni diluer la dimension principale de la vulnérabilité de l'économie congolaise en termes de pétro-dépendance avec ses facteurs externes et internes, cette étude veut avoir une perspective plus large pour examiner les autres composantes et dimensions de cette vulnérabilité. C'est par cette approche qu'elle entend assister le Gouvernement dans le processus de définition des axes de politiques à mettre en œuvre afin d'en éliminer les facteurs.

L'essence de la vulnérabilité est en réalité, la grande faiblesse, sinon l'absence de ressorts structurels internes, variés et suffisamment solides pour soutenir et relancer l'économie congolaise afin qu'elle soit capable de faire face et ou à résister aux crises générales ou de certains de ses principaux ressorts actuels, crises généralement appelées chocs, qui peuvent être externes ou internes.

1. LE FAÇONNEMENT HISTORIQUE DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE

La pénétration du Capital occidental au Congo commence avec les Portugais à la fin du quinzième siècle. Les rapports de l'époque avec l'étranger se sont développés essentiellement le long de la côte Atlantique, dans un premier temps avec la traite négrière, et dans un deuxième, avec la cueillette forcée des produits comme l'or, l'ivoire et les peaux d'animaux.

La colonisation française commence en 1880. Mais avant que le pays ne soit entièrement « occupé et pacifié », le territoire du Congo a été distribué en 1889 à une quarantaine de sociétés concessionnaires, ayant chacune le monopole dans leur zone d'intervention respective. Ces sociétés devaient organiser un système de plantation sur les neuf dixièmes des terrains qui leur étaient concédés, en contraignant les autochtones à cultiver sur le dixième restant, avec la contrainte additionnelle d'utiliser les deux tiers sous forme de cultures commerciales (caoutchouc, palmier à huile, ...), et un tiers pour les cultures de subsistance. L'expérience de mise en valeur coloniale basée sur des concessions aux sociétés commerciales a vite tourné court du fait des faiblesses de ces dernières. C'est ainsi que l'administration coloniale s'est elle-même impliquée dans la promotion de la production de certaines cultures commerciales et de subsistance comme le palmier à huile, le café, le manioc, et l'arachide. Deux fonctions furent ainsi assignées à l'économie congolaise : produire des matières premières d'exportation, et assurer la subsistance de la population détachée de la production vivrière, pour venir travailler dans les chantiers des villes et ports naissants.

Un dispositif d'appui à la promotion de cette nouvelle orientation de l'économie congolaise fut progressivement mis en place avec les infrastructures requises et l'encadrement technico-policier de l'État tout au long de la période coloniale. C'est ainsi qu'avec la construction du chemin de fer Congo Océan (CFCO) entre 1921 et 1934, va s'ouvrir une nouvelle étape dans la société congolaise et dans le reste de la sous région. Le processus de ce façonnement a été un peu ralenti au cours des années suivantes à cause du contexte de la crise de 1929, et de la deuxième guerre mondiale suivie de la reconstruction des métropoles, contexte qui ne pouvait favoriser un afflux massif de capitaux vers les colonies et notamment vers le Congo.

Après la construction du chemin de fer Congo Océan, des ports de Pointe-Noire et de Brazzaville, quelques industries vont voir le jour, au lendemain de l'après guerre, précisément entre 1946 et 1959. Ces industries se sont branchées d'abord sur les cultures industrielles introduites par le système colonial, et partiellement sur les cultures de rente destinées à l'exportation. Il s'agit notamment des industries textiles, de tabac, de bois, d'huile d'arachide et de sucre, respectivement à Brazzaville et à Pointe-Noire, mais aussi à Jacob et à Dolisie, ainsi que de l'industrie chimique (savonnerie) et alimentaire. Au cours de la période, il faut également relever l'entrée en production de quelques plantations industrielles et des spéculations de rente. Avec les quelques transformations socioéconomiques ainsi intervenues, les vieilles sociétés concessionnaires (qui se partageaient jadis le territoire du Congo à la fin du siècle précédent), vont muter progressivement en des sociétés d'import-export, de transit, de commerce de gros et de détail, et ce, bien avant l'indépendance du pays en 1960.

De cette lecture rapide, il est possible de tirer quelques enseignements sur la manière dont s'est opérée la transformation économique et sociale du pays. Pour l'essentiel, le Congo sort de la période coloniale avec une base productive limitée et peu diversifiée. L'analyse des principaux secteurs de production qui va s'ensuivre devrait apporter les éléments de cette affirmation.

1.1. Nature, orientation et structure du système productif

1.1.1. Le secteur minier

L'extraction minière est un secteur qui ne s'est pas développé au Congo jusqu'au lancement de la production pétrolière, les recherches géologiques n'ayant pas révélé la découverte de gisements de première importance. Il faut néanmoins signaler qu'elles ont confirmé l'existence entre autres d'importants gisements de fer, de calcaire dans le Niari, de gisements de phosphate, de potasse, de sel gemme et silice dans la région côtière, et bien sûr de la nappe pétrolière à la pointe indienne en 1957 et qui va permettre à la SPAEF de passer au stade de l'exploitation dès le deuxième semestre de la même année²⁹. Bien que lancé sur le tard dans l'économie coloniale, le secteur pétrolier est progressivement devenu l'axe centrale de l'économie du pays, entachant ainsi cette dernière des incertitudes qui sont les siennes du fait de sa dépendance des aléas du marché mondial.

C'est par ce biais que l'extraction des ressources minérales est entrée dans le façonnement historique de la vulnérabilité de l'économie congolaise. En outre l'exploitation des ressources minières des pays voisins – du Gabon en particulier – a contribué aussi à ce façonnement historique. En effet, l'évacuation du manganèse du Gabon par la COMILOG via le port de Pointe-Noire a nécessité des investissements importants du côté de l'ATEC, notamment dans la construction d'un môle à Pointe Noire (nécessaire à l'embarquement du minerai) et de six gares, dans l'amélioration de la voie existante, et dans l'achat du matériel roulant. Ce qui a contribué au renforcement, et de l'économie d'exportation des matières brutes, et à celle de transit dans l'approfondissement de la même fonction.

1.1.2. Le secteur agricole

Pendant longtemps, la mise en valeur coloniale était basée essentiellement sur l'agriculture et l'exploitation de la forêt, en l'absence de l'industrie minière, et ce jusqu'à l'entrée du Congo dans l'ère pétrolière. Le développement de l'agriculture coloniale reposait sur un arsenal d'instruments : introduction de cultures de rente, industrielles ou d'exportation, développement des pépinières, organisation du service de génie rural, organisation de paysannats, aménagement de certaines vallées comme celle du Niari, organisation des services d'encadrement technique rapproché et de vulgarisation, organisation de la production en fonction d'un découpage du territoire en régions économiques, promotion de la recherche agronomique. Tout cet arsenal s'est mis en place progressivement, et ce n'est que vers la fin de la décennie quarante que tout le dispositif complet était pleinement fonctionnel.

Les résultats furent exceptionnels. Le Congo, appelé Moyen Congo à l'époque, était devenu exportateur d'un bon nombre de produits des cultures de rente, et approvisionnait suffisamment les populations des villes, centres urbains, casernes, etc. détachées de la production vivrière. A l'indépendance, les productions agricoles d'exportation qui pouvaient faire l'objet d'une attention particulière sont entre autres, l'huile de palme (premier produit d'exportation agricole), l'huile palmiste, l'arachide, les agrumes, les fibres, le tabac et le café. En effet, les productions congolaises exportables que sont l'huile de palme et les palmistes représentaient en volume près de 42,4% du potentiel d'exportation du secteur agricole, suivies de l'arachide coque et décortiquée 29,89%, des agrumes 4,89% en plein essor, des fibres 4,89%, du tabac 2,31%, et du café 2,17%. Les principales productions à l'exportation estimées par région agricole, à la fin de la colonisation et au cours des premières années d'indépendance, peuvent être présentées ainsi qu'il suit³⁰ :

²⁹ Pour une production de 150 000 à 200 000 tonnes/an

³⁰ In Plan d'équipement de l'AEF – 3^e plan quadriennal 1958/1962 – Section territoriale du Moyen Congo

Tableau n° 2.1: Évolution du potentiel d'exportations du Congo (en tonnes)

Régions économiques	Produits	1956	1960	1962	1965	Potentiel d'export cumulé
1ère région économique : Région du Kouilou	Café	0	50	100	200	350
	Cacao	0	10	50	100	160
	Bananes	220	3500	5000	700	9420
	Palmistes	500	800	1500	1300	4100
	huile de palme	100	200	300	400	1000
	Total	820	4560	6950	2700	15030
2è région économique : région forestière du Niari	Paddy	300	1000	1200	1500	4000
	huile de palme	1500	2 300	2500	2 600	8900
	Palmistes	2100	2 300	2500	2800	9700
	Café	80	500	700	1200	2480
	arachides décortiquées	2 000	3 000	4000	5 000	14000
	arachides coques	100	300	500	800	1700
	Fibres	900	1 200	1 500	1 800	5400
	Caoutchouc	70	120	200	400	790
Total	7050	10720	13100	16100	46970	
3è région économique : vallée du Niari	huile de palme	150	300	400	400	1250
	Palmistes	700	800	900	900	3300
	arachides décortiquées	4 600	5 200	6 500	7 000	23300
	arachides coques	1 200	2 000	2 700	3 100	9000
	Fibres	400	600	1 000	1 200	3200
	Tabac	50	100	150	150	450
	agrumes bananes	0	1500	2000	4 000	7500
Total	7100	10500	13650	16750	48000	
4è région économique : Région de Brazzaville	huile de palme	1000	1200	1 300	1 500	5000
	Palmistes	1 800	2 000	2 300	2 300	8400
	arachides décortiquées	100	300	500	1 000	1900
	arachides coques	100	200	300	600	1200
	Tabac	150	200	250	300	900
	agrumes		300	500	1000	1800
	Total	3150	4200	5150	6700	19200
5è région économique : Alima-Lefinlikouala-Mossaka	huile de palme	2000	2 400	2 600	2 800	9800
	Palmistes	1700	1 800	1 800	1 800	7100
	Café	5	150	200	300	655
	Cacao	10	10	20	50	90
	Tabac	370	550	600	650	2170
	Total	4085	4910	5220	5600	19815
6è région économique : Sangha-Likouala ,	Cacao	98	300	350	500	1248
	Café	10	100	300	500	910
	huile de palme	480	900	1 100	1800	4280
	Palmistes	450	600	700	900	2650
	Total	1038	1900	2450	3700	9088
Potentiel estimé d'exportation du Congo	Total général	23243	36790	46520	51550	158103

Source :Données tirées du plan d'équipement de l'AEF (3è plan d'équipement 1958-1962)

Il convient en outre de rappeler, que sur la base des chiffres disponibles en 1956, la valeur de la production agricole commercialisée par les ménages congolais était estimée à 1,35 milliard de francs et celle non commercialisée à 2,65 milliards, chiffre à rapprocher de la valeur des exportations des produits agricoles qui ne s'élevait, la même année, qu'à 0,7 milliard. C'est donc manifestement une économie peu vulnérable par rapport au marché extérieur, parce qu'encore dominée par une agriculture à faible vocation exportatrice de produits de rente qui va se dessiner à l'orée de l'indépendance. Mais il s'agissait toutefois, d'une agriculture qui, du fait de sa faible capacité productive, allait très vite se montrer incapable de soutenir la demande intérieure, faisant ainsi le lit aux importantes importations de denrées alimentaires.

1.1.3. L'élevage

L'élevage pour sa part, n'a jamais connu un essor particulier en raison de la faible propension de la population rurale à pratiquer cette activité de façon permanente. Le milieu rural est essentiellement agricole, et l'élevage est une activité de complément, qui reste secondaire par rapport à la production agricole, même si chaque ménage possède un élevage à des fins d'autoconsommation (autosubsistance) avec quelques têtes de caprins, d'ovins, de porcins ou de la volaille.

Une expérience de métayage bovin avait été menée à l'époque coloniale. L'introduction de cet élevage, essentiellement pour satisfaire les besoins internes, a connu des résultats positifs peu après son introduction, puisque le cheptel autrefois inexistant, atteignait 15 000 têtes au début de 1959 comme déjà indiqué, avec le développement du métayage en milieu paysan. Les principales activités d'élevage moderne ont été menées à la fin des années soixante essentiellement, dans les grands ranchs d'État, permettant d'atteindre 70 000 têtes au début des années quatre vingt. Cette activité a par la suite décliné vertigineusement avec la faillite de ceux-ci avant la fin des années quatre vingt. Quelques opérateurs privés cependant, ont repris les activités de certaines fermes en faillite ou abandonnées par l'État. Au point que le cheptel du Congo est de l'ordre de 12 000 têtes de bétail aujourd'hui. Ce qui est insignifiant face aux besoins d'une population de plus de 4 millions d'habitants.

De manière générale, cet embryon d'élevage demeure encore une activité à développer au Congo. L'élevage bovin est localisé principalement dans les régions de la Bouenza, du Niari, du Pool et des plateaux. L'État avait tenté de développer un élevage moderne dans le cadre des cinq ranches d'État avec l'introduction de races bovines Ndama et Lagune, adaptées aux conditions climatiques du pays. Mais le bilan s'est révélé désastreux. L'aviculture est la branche d'élevage la plus répandue, bien que sa productivité reste faible (autosubsistance). L'élevage porcin est en nette progression dans les régions de la Bouenza, de la Lékoumou, du Niari et des Plateaux. L'évolution des habitudes culinaires des congolais augure un développement certain de cette filière au regard d'un engouement des populations pour la consommation de la viande porcine. Enfin l'élevage des petits ruminants est également très répandu, et peut connaître un essor remarquable si des politiques appropriées visant l'appui et l'encadrement paysan étaient menées.

1.1.4. La pêche

Au Congo, les produits de la pêche tiennent une place privilégiée dans l'alimentation protéinique des consommateurs. Frais, fumé, salé ou séché, le poisson est très consommé par la population. La consommation moyenne est de 13,4 kg de poisson par habitant et par an. Le pays a une façade maritime de 170 km et une superficie en eaux continentales d'environ 1000 km². Bien que disposant d'un potentiel halieutique exploitable en pêche maritime d'environ 70 000 t par an, et en pêche continentale de l'ordre de 80 000 à 100 000 t principalement dans les bassins du Congo et du Kouilou/Niari, le pays produit moins de 60 000 t de poissons pour une consommation nationale estimée à 100 000 t (STP/DSCERP 2011).

Pour satisfaire la demande nationale, le pays a recours à l'importation pour près de 20 000 t dont l'essentiel, constitué en majorité de chinchards, provient du Sénégal, de la Mauritanie, de l'Argentine, du Maroc, de la Nouvelle Zélande, et de certains pays européens, sous forme congelée ou salée. Outre l'hémorragie en devises que cela comporte, les importations augmentent la dépendance alimentaire du pays vis-à-vis de l'étranger.

♦ La pêche continentale

Essentiellement artisanale, et pratiquée par plus de 13 000 petits pêcheurs qui se déplacent en pirogue, et utilisent la ligne, le filet, la nasse ou encore l'arme à jet, la pêche continentale est une activité très ancienne, qui tient une place importante dans l'ensemble du secteur. Sur une production estimée à 32 000 t, plus de 70% proviendraient de la région de la cuvette congolaise, notamment de Mossaka et des environs. C'est une région qui se trouve à la confluence d'un réseau hydrographique exceptionnel, composé du fleuve Congo, des rivières Sangha et Likouala-Mossaka, et de son affluent le Kouyou, de la N'deko et de l'Alima. D'où l'importance que revêt la pêche dans cette région.

La majeure partie du poisson produit dans la Cuvette n'est pas consommée sur place, mais séchée ou fumée, et commercialisée principalement sur les marchés de Brazzaville par des femmes commerçantes dont l'activité relève pour la plupart d'entre elles, du secteur informel.

La pêche continentale assure donc des revenus à toute une chaîne d'opérateurs. Toutefois, cette activité est loin d'exploiter tout le potentiel halieutique disponible. Son expansion est freinée par des handicaps divers : le manque permanent d'équipement, de matériel de pêche (filets, moteurs hors-bord et pirogues), de pièces de rechange, le coût élevé des intrants et du carburant, en hausse depuis la dévaluation du FCFA, coût qui décourage les petits pêcheurs qui veulent moderniser leurs moyens de production.

L'absence des structures de stockage modernes limite également la production, et serait à l'origine des pertes importantes après capture. En outre, la production est freinée par l'enclavement de nombreuses zones de pêche, le manque de financement adapté, et les difficultés d'écoulement des produits vers les marchés de consommation (mauvais état des pistes, déficience du réseau de transport fluvial, rareté des transporteurs privés).

♦ La pêche maritime

La pêche maritime est assurée à la fois par des industriels et par des artisans. La production totale annuelle est estimée à moins de 30.000 tonnes. Elle porte principalement sur des espèces pélagiques côtières et démersales, ainsi que sur des crevettes (environ 1.000 t).

La pêche industrielle est réalisée par environ sept sociétés d'armement, et comprend l'exploitation des fonds proches par des bateaux basés à Pointe-Noire (chalutiers-poissonniers, crevettiers et sardi-niers). Elle produit par an environ 10.000 t de poissons débarqués frais (bateaux glaciers) ou congelés (chalutiers congélateurs), qui approvisionnent principalement le marché de Pointe-Noire, le reste étant acheminé tant bien que mal par le CFCO vers Brazzaville.

Aujourd'hui ce secteur est en difficulté. Ses principales contraintes sont comme dans bien d'autres branches, liées à des difficultés d'approvisionnement en matériel de pêche et en équipement mécaniques, aux problèmes d'évacuation vers la capitale en raison de la mauvaise desserte par la voie ferrée, et l'absence d'un quai de pêche. En outre, les zones de pêche sont limitées par l'augmentation des surfaces réservées à l'exploitation pétrolière.

Les faiblesses observées tant au niveau de l'agriculture, de l'élevage que de la pêche se répercutent évidemment sur la balance agroalimentaire du pays. En effet, outre l'hémorragie en devises, c'est le volume des importations qui n'a pas cessé de croître, augmentant ainsi la dépendance alimentaire du

Congo vis-à-vis de l'étranger. Le Congo n'est à peine autosuffisant que sur un seul produit alimentaire important : le manioc³¹

Le tableau ci-dessous, présente en ordre de grandeur, l'apport de chacune des catégories de pêche à la production nationale.

Tableau 2.2. Évolution des productions halieutiques de 1996 à 2007

Années	Production				Contributions (%)		
	Pêche mari-time	Pêche conti-nentale	Aqua-culture	Total	Pêche Mari-time	Pêche continen Tale	Aqua-culture
1996	19 600	25 873	106	45 579	43	56,76	0,23
1997	19 095	18 987	99	38 181	50,01	49,73	180,26
1998	23 968	25 455	140	49 563	48,36	51,36	0,28
1999	20 520	25 268	190	45 978	44,63	54,96	0,41
2000	23 520	25 438	66	49 024	47,98	51,89	0,13
2001	22 729	26 101	64	48 894	46,49	53,38	0,13
2002	22 433	29 494	68	51 995	43,14	56,72	0,13
2003	23 477	31 182	69	54 728	42,9	56,98	0,13
2004	23 896	30 338	72	54 306	44	55,86	0,13
2005	25 868	32 500	80	58 448	44,26	55,6	0,14
2006	28 485	31 000	21	59 506	47,87	52,09	0,03
2007	29 821	30 120	25	59 966	49,73	50,23	0,04
Total	283 412	331 756	1000	616 168	-	-	-
Moyenne	23 618	27 646	83	-	45,99	53,84	0,16

Source : STP/DSCERP - Données FAO, Service de l'information et des statistiques sur les pêches et l'aquaculture 2009. «Captures 1950-2007» et «Production de l'aquaculture 1950-2007».

1.1.5. Le secteur forestier

Situé au cœur du bassin du fleuve Congo, le pays regorge d'immenses ressources en massif forestier. Son exploitation a commencé assez tôt dans le Kouilou (sud ouest du pays), et s'est étendue dans le Niari forestier puis dans le massif du Chaillu avant de gagner la partie nord du pays. Le Congo dispose en effet de 22,5 millions d'ha de forêt et d'un potentiel ligneux commercialisable de 340 millions de mètres cubes. La production forestière deviendra ainsi l'une des activités importantes de l'économie congolaise, essentiellement destinée à l'exportation.

De 1946 à 1959, les exportations de grumes sont passées de 5 660 tonnes à 197 000 tonnes dont 140 000 de Limba, et celles de sciage de 5 570 tonnes à 12 720 tonnes, auxquelles s'ajoutent, les 3 740 tonnes de placages.

Les investissements publics se sont traduits en dehors des travaux de prospection, par des opérations d'enrichissement de la forêt naturelle et de création de peuplements artificiels, avec à titre d'exemple, 5 500 ha de Limba dans le Mayombe, 400 ha d'eucalyptus aux environs de Pointe-Noire.

Au regard des potentialités prouvées, le niveau de production pourrait atteindre 2 millions de m³ sans pour autant porter atteinte à l'équilibre écologique. Malgré les aléas de la conjoncture, la production congolaise, notamment celle des grumes, s'est régulièrement accrue. Il en est de même pour le niveau de transformation. Toutefois le pays est encore loin d'atteindre ses ambitions, tant du point de vue de l'exploitation, que de celles définies dans le code forestier, fixant le niveau de transformation locale de bois à 85%. Le tableau ci-dessous en donne une parfaite lecture.

³¹ Cette production est en nette reprise après avoir connu une sévère menace de la mosaïque de manioc qui a pratiquement ruinée la production dans certains départements du pays.

Tableau 2.3 Évolution de la production du bois (m³)

Année	Grumes	Bois débi- tés	Sciages	Placages	Contres pla- qués	Rondins d'Euca- lyptus
1999	519,9		73,9	18,6	2818,0	631,4
2000	630,9		108,8	9,7	-	53,9
2001	895,1	128,7	128,7	14,2	4036,0	230,5
2002	1179,3	169,7	169,7	22,5	4078,0	-
2003	1350,4	167,8	167,8	261,4	3537,0	72,8
2004	1445,0	199,6	199,6	8,0	-	
2005	1369,2	251,2	209,0	14,4	-	
2006	1330,9	268,4				163,2
2007	1462,8	324,5				248,6
2008	1212,1					416,2
2009	974,5					286,7
2010	1341,3					380,7
2011	1184,0					383,9

Source : Ministère de l'Économie Forestière.

1.1.6. Le secteur industriel

La double fonction d'exportation de produits agricoles primaires et d'économie de transit, conjuguée avec le développement des villes de Brazzaville et de Pointe Noire, et notamment le développement des activités portuaires, ont permis de faire entrer le pays dans la première phase d'industrialisation avec des réalisations significatives. On peut mentionner en particulier :

- ♦ à Pointe-Noire, les ateliers et chantiers navals (ACPN), la conserverie de la SAPAC, l'Usine de fabrication d'articles en aluminium (COLALU), Air Liquide;
- ♦ à Brazzaville, la fabrique de cigarettes de la SIAT, les Brasseries BRALIMA, l'Usine de filature et tissage (TEFRACO);
- ♦ la transformation des produits agricoles qui, à côté de la centaine de presses d'huile manuelles disséminées dans tout le pays, comprend notamment la trentaine d'huileries pour la production d'huile de palme d'une capacité annuelle de 200 à 400 tonnes, l'huilerie d'huile de palmistes et d'arachide, les savonneries, les rizeries, le textile et surtout la sucrerie de la SIAN d'une capacité de 15 000 tonnes, capacité qui sera par la suite portée à 21 000 tonnes.

L'industrie forestière comprenait 18 scieries d'une capacité de production de 60 000 m³, et une Usine de déroulage à Pointe-Noire (PLEXAFRIC).

La deuxième phase d'industrialisation n'a pas pu voir le jour à cause notamment du déficit énergétique, la construction du barrage de Sounda n'ayant pas été achevée.³² En effet, il était prévu que ce barrage allait alimenter le complexe industriel de Pointe-Noire qui prévoyait la production de 250 000 tonnes d'aluminium, 200 000 tonnes de ferromanganèse, 32 000 tonnes de ferro-silicium, 10 000 tonnes de magnésium, 15 000 tonnes de carbure de silicium, et 33 000 tonnes de phosphore. C'est dire que l'industrie avait une maigre place dans la structure de l'économie du Congo, même en tenant compte des industries de la première phase liée aux cultures de rente, qu'elles soient industrielles ou d'exportation. Il y avait très peu de valeur ajoutée locale.

³² La construction du barrage de Sounda aurait alimenté le complexe industriel de Pointe-Noire. Ce barrage aurait permis de produire dans une première phase 7milliards de KWH par an.

1.1.7. Les activités tertiaires

La mise en valeur coloniale a doté le pays d'un important secteur tertiaire, faisant de Pointe-Noire et de Brazzaville les principaux centres administratifs, commerciaux, de transit et de redistribution de l'ex AEF. Ainsi, pour chaque branche de ce secteur – commerce, transport, transit, banque –, l'activité exercée au Congo représentait plus de 40% de l'activité générale des quatre États de l'union douanière³³. En 1959, malgré l'éclatement de la fédération, 44,3% en valeur de marchandises importées dans l'Union ont été dédouanées au Congo, et 48% des crédits bancaires ouverts à l'époque concernaient les habitants de l'espace territorial du Congo.

En 1959 sur 45 554 salariés recensés au Congo, 22 819 appartenaient au secteur tertiaire soit près de 50% des salariés percevant plus de 4 milliards de FCFA. Ce qui dénote une économie éminemment axée sur les activités de transport, de transit, de commerce, banque, bref sur le tertiaire.

Il est donc évident que le Congo qui accède à l'indépendance est un pays disposant d'un secteur tertiaire plus développé que les deux autres. Le développement de ce secteur tient surtout à la position de plaque tournante administrative et économique de l'AEF qu'occupe le Congo dans le dispositif de l'économie de transit. C'était donc un tertiaire porté par une économie plus grande que celle du seul Congo. Cet héritage a pesé d'une certaine manière, sur le développement ultérieur et la structure de la création des richesses au Congo.

1.1.8. L'activité commerciale interne (le commerce intérieur)

À l'indépendance, l'activité commerciale était encore dominée par les compagnies concessionnaires ci-après : la Compagnie Commerciale Sangha Oubangui (CCSO), la Compagnie Française pour l'Afrique de l'Ouest (CFAO), la Société Commerciale du Kouilou-Niari (SCKN), et quelques négociants portugais installés principalement dans les villes secondaires.

Les trois premiers détenaient un quasi monopole dans l'activité d'importation et de distribution des produits le long du corridor Pointe-Noire-Brazzaville-Ouesso. Cette position leur assurait des marges suffisantes, puisque présents également dans le commerce de détail avec une certaine spécialisation dans les biens d'équipement, les véhicules et les biens alimentaires. L'État n'intervient dans un premier temps que dans la collecte des produits de rente (café, cacao, huile de palme, ...) par l'ONCPA et la RNPC, et dans le commerce d'importation des produits de première nécessité à travers l'OFNACOM.

Il convient de souligner l'existence d'une dualité séculaire dans l'exercice de l'activité commerciale au Congo. L'une, de type occidental, localisée dans les centres-villes, avec prédominance des opérateurs d'origine occidentale, même si plus tard d'autres agents économiques, notamment moyen-orientaux affirment désormais leur présence et leur activisme. Et l'autre de type africain, localisée pour l'essentiel dans « les quartiers africains », dont les opérateurs sont en majorité d'origine ouest africaine.

L'activité commerciale autrefois dévolue à quelques nationaux dans les quartiers populaires, et surtout en zone rurale, est aujourd'hui largement occupée par les mêmes communautés ouest africaines citées plus haut. Malgré une tentative menée par les pouvoirs publics en 1978, visant à intéresser et encourager le capital privé congolais dans ce secteur, force est de constater une très faible présence de celui-ci, traduisant encore une autre forme de vulnérabilité pour le pays. La structure du commerce intérieur est donc aussi un facteur de vulnérabilité.

³³ Union douanière comprenait le Tchad, la RCA, le Gabon et le Congo, qui seront rejoint plus tard en 1961 par le Cameroun

1.2. Structuration de la géographie économique

1.2.1. Géographie des activités de production

La géographie économique coloniale avait divisé le Congo en six régions économiques, et défini les activités agricoles qui leur étaient plus ou moins assignées (voir tableau 2.4).

Tableau 2.4 Principales cultures de rente par région économique au Congo

Région économique	Population	Principales cultures de rente	Développement agroindustriel
Le Kouilou	40.000	Cacaoyer, caféier, bananier gros Michel, cultures vivrières	Pas de développement significatif
Le Niari forestier	130.000	Caféier, palmier à huile, hévéa, fibres (urenapunga), arachide, tabac, paddy.	
La vallée du Niari	70.000	Canne à sucre, arachide, fibres, palmier à huile, caféier, bananier, agrumes, paddy, ananas, maïs et élevage bovin.	Sucrerie de canne à Jacob; Huilerie arachide et palmiste à Kayes Ottino, Huileries de palme, Rizerie, unité de Fibres (triage et conditionnement).
Brazzaville (région)	120.000	Cultures vivrières, maraichères et fruitières, paddy, arachide, palmier à huile.	Huileries de palme (Boko et Kinkala), Rizerie (Boko et Kinkala), Fermentation et stockage de tabac (Kindamba et Mayama), Fabrique de cigarettes à Brazzaville, Savonneries (Boko et Kinkala).
Alima-Lefini-Likouala-Mossaka	170.000	Palmier à huile, caféier, cacaoyer, tabac, paddy, pomme de terre.	Huileries de palme et une centaine de presses manuelles, stockage et fermentation du tabac (Lekana, Gamba), une rizerie à Ewo.
Sangha-Likouala	50.000	Caféier, cacaoyer, palmier à huile	Huilerie de palme (Dongou, Epena; Mokouango), Presses manuelles de Likouala, décorticage café à Souanké.

Source : Calcul des auteurs, sur la base des données tirées du Plan d'équipement de l'AEF - (3è plan d'équipement (1958-1962)).

Il est remarquable de noter comment la mise en valeur coloniale a procédé à un remodelage de la géographie économique du Congo, et en particulier la concentration des activités productives et tertiaires vers le corridor sud-sud ouest et son hinterland. En dehors d'une partie des activités d'exploitation forestière implantée dans le nord et de quelques huileries, l'essentiel des activités agroindustrielles est également dans la zone sud-sud ouest. Le syndrome hollandais renforcera encore plus ce déséquilibre de la géographie économique, et la fragilité qui en découle est rapidement devenue une composante de la vulnérabilité de l'économie congolaise.

En effet, si la production de l'arachide s'est concentrée essentiellement dans la vallée du Niari et le Niari forestier, ainsi qu'à l'ouest du Pool, (autour du chemin de fer Congo océan), disposant des économies de concentration³⁴, il n'en est pas de même pour l'huile de palme et palmiste qui se sont trouvées présentes dans toutes les régions, particulièrement dans le Niari forestier, le Pool et la Cuvette.

³⁴ En effet la recherche, la production de la semence, la vulgarisation ainsi que la production à grande échelle se réalisaient dans un rayon d'environ 150Km du centre de recherche et de l'usine.

1.2.2. Géographie des réseaux de transports et autres infrastructures

La géographie des réseaux de transports est le reflet de la nature de l'économie congolaise : exportation des matières premières et acheminement des biens importés vers le Congo et les autres pays de l'AEF desservis par son économie de transit. Le réseau est donc axé sur le port de Pointe-Noire, le chemin de fer Congo-Océan, le port de Brazzaville, et l'ensemble de voies fluviales navigables destinées à l'évacuation des produits tropicaux. Achievé à la veille de la deuxième Guerre mondiale, le chemin de fer Congo-Océan n'a cessé d'être amélioré pour répondre à l'accroissement constant du trafic, et devenir la grande voie de desserte Transéquatoriale, sur laquelle se greffent trois transversales principales : la route du Cabinda, la route du Gabon et la rivière Sangha.

De 1951 à 1959, le trafic du port de Pointe Noire est passé de 290 000 tonnes à 584 000 tonnes, celui du CFCO de 297 000 à 622 000 tonnes, et celui du port de Brazzaville de 166 000 tonnes à 218 000 tonnes. L'achèvement de la voie COMILOG pour l'exportation du manganèse du Gabon va donner, à partir de 1962, une nouvelle importance à ce trafic : près de 700 000 tonnes de minerai vont être évacués par Pointe-Noire, auxquels s'ajouteront les 200 000 tonnes de bois, de produits et marchandises diverses. Le changement de la voie d'exportation du manganèse gabonais va changer la donne, et le port de Pointe Noire va perdre une partie importante de sa fonction de transit dans l'économie de la sous-région.

En dehors de cet ensemble, certains axes intérieurs (routiers ou fluviaux) ont été négligés. Les infrastructures des transports n'intégraient pas l'espace économique du pays, mais l'intégraient dans un espace économique hors pays, celui de l'économie de la métropole, et plus tard de l'économie mondiale. La continuation de cette logique s'est conjuguée avec les effets du syndrome hollandais pour aggraver le déséquilibre spatial et la vulnérabilité économique du pays. Les régions excentrées situées au centre et nord du pays étaient et sont restées insuffisamment desservies; d'où un retard dans leur développement économique et social au préjudice de l'équilibre général du pays.

1.2.3. Géographie humaine

Le façonnement de la géographie économique a aussi entraîné un remodelage de la géographie humaine, avec une concentration importante de la population dans les centres urbains, en particulier ceux du corridor sud-sud ouest qui représente aujourd'hui environ 70% de la population totale, ne laissant que 30% de la population clairsemés sur 75% du territoire national. Ce phénomène est dû à la fois au développement du secteur tertiaire et au rôle assigné au Congo comme siège des institutions fédérales jusqu'en 1959. La Population de Brazzaville est passée de 17 000 habitants en 1930, à 45 000 habitants en 1945 et à 100 000 habitants en 1958, tandis que celle de Pointe-Noire est passée de 5 100 habitants en 1932, à 21 000 habitants en 1943, à 31 000 habitants en 1952 pour atteindre 51 000 habitants en 1958. A l'orée de l'indépendance, la population urbaine représentait déjà 21% de la population totale. Cette tendance s'est rapidement accentuée après l'indépendance, pour plusieurs catégories de raisons historiques, aussi bien économiques que politiques et sécuritaires. Avec des taux d'urbanisation et d'exode rural élevés, la population de ces deux villes (Brazzaville et Pointe Noire) fait plus de deux millions d'habitants, soit plus de la moitié de la population du Congo.

Dans cette même dynamique le nombre de villages est tombé de 6092 à 4551, soit une disparition de plus de 25% des localités rurales (Mianzenza, 2007) en une douzaine d'années, du fait de l'exode rural, selon le recensement agricole de 1972-73, et le recensement général de la population et de l'habitat de 1984. Et cette tendance doit s'être renforcée ou accélérée avec les guerres de la fin de la décennie 90, conjuguées avec la paupérisation des milieux ruraux.

L'exode de la population rurale vers les villes a été pour certaines régions, notamment le nord, un facteur de régression économique. Le déséquilibre n'a ainsi cessé de s'accroître au fil des années entre l'arrière-pays rural et les centres urbains et dont la population est plus jeune. Ce qui constitue une

pression sur les autorités pour développer encore les infrastructures sociales et économiques dans ce corridor, au risque de s'engager dans un cercle vicieux. La géographie humaine accuse ainsi un autre déséquilibre notamment dans la disponibilité des capacités de développement, le développement du capital humain et social, et l'inégalité dans la répartition de la richesse nationale. Ce qui est une autre composante de la vulnérabilité.

1.3. Autres structurations

La machine administrative n'était pas conçue seulement en fonction des besoins du Congo, mais aussi en fonction de ceux de la fédération AEF. A l'indépendance, le Congo se retrouve doté d'une infrastructure sociale et administrative qui dépasse en certains cas, les moyens du pays. Car outre les casernes, l'appareil administratif, les infrastructures scolaires et sanitaires, il faut mentionner aussi les institutions de recherche agronomique de divers types, les laboratoires de recherches biologiques et minières, etc.

Cet héritage qui n'a pas été correctement redimensionné, a représenté une charge qui a affecté l'allocation des ressources et moyens d'action de l'État dès sa naissance. En effet, les dépenses sociales représentaient près de 40% de l'ensemble des dépenses budgétaires en 1960.

1.4. Fondements historiques de la vulnérabilité

La vulnérabilité de l'économie congolaise s'est accentuée avec la pétro-dépendance au cours des années, au point de lui être identifiée dans l'entendement courant. Mais comme analysé dans ce chapitre, les fondements structurels de cette vulnérabilité proviennent de la période d'avant pétrole, fondements auxquels la pétro-dépendance est venue s'ajouter avec un poids encore plus « vulnérabilisant ».

1.4.1. Nature, orientation et étroitesse de la base productive

A l'indépendance, le Congo hérite d'une base productive encore relativement équilibrée. Le secteur d'exportation est en expansion, mais n'avait pas encore pris une grande part dans le PIB. Il est en outre relativement diversifié car portant sur environ une demi-douzaine de cultures de rente, le sucre et le bois. L'agriculture reste encore la base de cette économie dont la vulnérabilité est faible, car elle reste liée aux conjonctures des différents produits exportés sur le marché mondial, ce qui n'arrive pas forcément au même moment sauf en cas de crise générale de l'économie mondiale.

Si la fonction d'économie d'exportation des matières premières est par nature une fonction potentiellement « vulnérabilisante » pour l'économie, du fait que l'offre et la demande échappent à la maîtrise de la gouvernance économique au Congo, il faut reconnaître qu'en dehors des périodes de guerre ou de crise économique mondiale, l'économie congolaise n'a pas connu des conséquences néfastes significatives liées à sa base de production. Cependant, la faiblesse de l'industrialisation en général et de l'agro-industrie en particulier, a fait que cette base productive est restée restreinte, car limitée à l'agriculture d'exportation et à l'agriculture vivrière d'approvisionnement des marchés intérieurs. L'économie est façonnée comme un bras ou un appendice de l'économie de la métropole d'abord, et de l'économie mondiale enfin de compte : une économie d'exportation et de rente en lieu et place de la construction d'une économie avant tout nationale, mais tissant des relations voulues et spécifiques avec l'économie mondiale. Cela constitue un des premiers fondements structurels de la vulnérabilité, qui va s'afficher au grand jour avec la chute du secteur de l'agriculture et de l'élevage, et surtout avec l'avènement de l'ère pétrolière.

En effet, la seconde phase d'industrialisation attendue, basée en particulier sur la transformation élargie de produits agricoles, n'a pu voir le jour car, à l'exception de l'huile de palme, du sucre, de

L'huile d'arachide et du tabac, les productions primaires congolaises n'ont pas pu faire l'objet de transformation et/ou d'exportation à grande échelle. De même, malgré les potentialités ligneuses connues, l'accélération de l'exploitation forestière amorcée à partir de 1946, et qui a porté le niveau des exportations de 5 660 à 197 000 tonnes en 1959, n'a pas développé un niveau de transformation locale du produit, le sciage ne représentant que moins de 3% du tonnage exporté et le placage à peine 6,4%.

1.4.2. Géographie économique, des transports et humaine

Le façonnement historique a provoqué et nourri un grand déséquilibre spatial, du point de vue de la géographie économique, de la géographie des transports et aussi de la géographie de la démographie. Ces déséquilibres constituent des dimensions de la fragilité de l'économie congolaise, et par là des composantes de sa vulnérabilité. Bien que d'origine coloniale, ce fondement de la vulnérabilité économique du Congo a malheureusement été renforcé au cours de la période postindépendance.

1.4.3. Acteurs économiques et financement de l'économie

Les principaux acteurs économiques sont l'État et le secteur privé. Dans le cas du Congo, l'héritage colonial fait que l'acteur État a une faible base économique, ce qui se traduit par la faiblesse de ses capacités d'intervention. En effet, le premier budget de 1960, qui ne comporte aucune subvention d'équilibre, fait ressortir :

- ♦ du côté des recettes, que les impôts indirects représentent plus des deux tiers du total (67,3%) dont les droits et taxes à l'importation pour 42,3%, les impôts directs représentant 19,4%, et les autres ressources 13,3%;
- ♦ concernant les dépenses publiques, que le budget est presque exclusivement un budget de fonctionnement, dont les grandes masses sont destinées au fonctionnement de l'appareil d'État : dette publique et dépenses des administrations publiques (29,5%), et des secteurs sociaux (37,2%). Les services chargés des infrastructures consommaient 9,9%, les services de production ne recevant que 4%, les opérations d'équipement 3,1%, et les dépenses diverses 16,3%.

Ce budget repose donc sur la fonction de consommation, les activités productrices ne bénéficiant que d'une faible part de ressources budgétaires.

L'État étant conçu plutôt comme une machine de gestion de l'économie de rente d'exportation, il n'avait presque pas de fonction de financement de l'économie, et encore moins de développement. Ses sources et moyens d'action reposent très peu sur l'activité économique interne (production des biens et services), ce qui est un autre fondement de la vulnérabilité, fondement qui va s'aggraver avec la percée du pétrole dans l'économie du Congo, car la fiscalité hors pétrole ne rapporte que des miettes aux recettes publiques. La combinaison des options politiques de socialisme d'État, et l'afflux des moyens d'action publics que le pétrole fournit aujourd'hui, ont fait que l'État est devenu de plus en plus un acteur important, et pour le moment le seul grand pilier de financement de l'économie hors IDE dans les secteurs d'exportation. Mais étant donné les incertitudes qui planent sur cet état de choses, il faut considérer qu'il y a là aussi un des fondements structurels de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Bien qu'ayant bénéficié de l'appui des autorités durant la période coloniale, le secteur privé qui semblait avoir un avenir brillant comme acteur économique, a vu sa place diminuer avec les options politiques postindépendance, et le climat de guerre de la décennie 90. Il n'a donc pas pu devenir un acteur important dans le financement de l'économie, en dehors du secteur d'exportation pétrolière. Sa base économique interne est devenue aussi faible, étant liée aujourd'hui à ce dernier secteur, de manière directe ou indirecte. Par ailleurs il a été indiqué que le secteur bancaire n'assume pas la fonction de financement de l'économie pour les projets de moyen et long terme.

2. FAIBLESSE DE L'INTÉGRATION INTERSECTORIELLE

Il n'existe pas pour le moment, des enquêtes appropriées et systématiques qui permettent de construire ou d'établir des tableaux d'échanges intersectoriels ou interindustriels fiables pour fonder une analyse exacte de la situation. Les efforts du CNSEE dans ce sens ne répondent pas encore aux exigences de fiabilité de séries statistiques dans ce domaine. En fait le CNSEE ne fait plus ce travail depuis plus de deux décennies, vu le coût des enquêtes industrielles, et l'absence d'un planificateur utilisateur. En conséquence, la connaissance de la nature et des produits des activités économiques, de la destination principale finale des différents produits sectoriels et même des branches au sein des secteurs économiques, constituent les principaux paramètres d'appréhension de la situation.

En l'état actuel des choses, l'économie congolaise souffre d'une faible intégration sectorielle. Ce qui a un impact négatif sur la compétitivité du système productif dans son ensemble. Avec la disparition de bon nombre d'entreprises nées de la volonté d'asseoir une stratégie d'import substitution au cours des deux premières décennies de l'indépendance, il n'y a plus actuellement qu'une très faible corrélation entre les taux de croissance des PIB sectoriels ou des filières, et ceux des autres secteurs ou filières au sein de l'économie congolaise. En effet, le niveau d'échanges intersectoriels qui était déjà faible l'est devenu davantage. Les effets d'entraînement d'un secteur sur les autres deviennent nuls, inexistants ou faibles. C'est le cas aujourd'hui avec l'effet indirect de la manne pétrolière sur les investissements et la croissance hors pétrole, du fait de la part du revenu pétrolier qui alimente les caisses de l'État et augmente la demande générale dans le pays.

Faiblement articulée et avec des secteurs peu complémentaires, l'économie congolaise évolue en « îlots », ne recherchant ou ne tirant que très peu, du côté des autres secteurs ou filières. Cette situation justifie des importations massives de biens et services (au titre d'intrants ou de consommations intermédiaires) et a donc un impact non négligeable sur la balance des paiements du pays, mais également sur la structure interne des prix. C'est dire aussi qu'une politique de diversification qui se fonderait seulement sur la promotion des filières parallèles d'exportation, ne répondra pas réellement au besoin de construction d'un tissu économique viable et intégré.

La production primaire nationale n'est point stimulée, sinon faiblement interpellée par les industries existantes. Dans une telle situation, il est difficile d'envisager un développement conséquent de certaines productions au plan national. L'absence des infrastructures de stockage, de conditionnement ou de transformation de produits primaires, limite les ambitions des producteurs. Faute de capacité financière suffisante, plusieurs acteurs économiques préfèrent se livrer à des activités de spéculations et de rente, souvent liées aux marchés de l'État.

Aujourd'hui au Congo, aucune production agroindustrielle n'est totalement approvisionnée par une production primaire nationale, correctement tenue et répondant aux impératifs du marché. Par conséquent, la plupart des industries agroalimentaires s'approvisionnent à l'étranger, à l'exception de la SARIS dans le domaine du sucre qui dispose en amont :

- ♦ d'une unité de production de calcaire basée à Madingou, pour l'amendement des sols nécessaires à l'amélioration des rendements à l'ha des plantations de canne à sucre;
- ♦ d'un laboratoire et d'une pépinière pour la conservation et la multiplication des variétés de cannes à sucre.

En l'absence d'industries des biens d'équipement même légers, et d'industries des biens d'approvisionnement, rares sont les industries congolaises qui s'approvisionnent sur le marché national.

En revisitant les différents secteurs d'activités économiques, il est aussi possible de cerner la faible intégration intersectorielle au regard du faible niveau d'activités économiques dans le pays.

2.1. Au niveau du secteur primaire

A côté de la production vivrière qui peut pourtant faire l'objet d'une gamme variée de transformations locales, le secteur de production primaire dans son ensemble reste fragmentaire, peu structurée, et manque de perspectives industrielles. La production ou la collecte souvent saisonnière, est exposée à des intempéries de toutes sortes. Les pertes sont importantes, les capacités et les techniques de conditionnement et de conservation sont limitées. Cela s'observe de manière récurrente pour la plupart des produits agricoles et de pêche, ainsi que pour les denrées saisonnières.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le Congo qui est pourtant à cheval sur l'équateur peut mettre en place un dispositif visant à encourager la production sur les deux parties du territoire national (nord et sud de l'Équateur qui disposent à bien des égards, des sols quasi identiques³⁵), de manière à mieux positionner la production congolaise sur les marchés internationaux. Ce manque d'approche « duale » dans le positionnement de l'agriculture congolaise, limite la présence de produits saisonniers congolais sur les marchés. En outre, ce positionnement naturel lui donne la possibilité de développer une production saisonnière intermédiaire dans la zone équatoriale et subéquatoriale.

Quant à l'élevage, malgré les quelques progrès enregistrés au cours des vingt premières années de l'indépendance, notamment dans l'élevage bovin, force est de reconnaître que ce sous secteur est totalement en panne. Sa production ayant chuté pour des raisons diverses³⁶.

Bien que placé officiellement dans le secteur secondaire, l'extraction du pétrole est par essence une activité du secteur primaire. Elle s'est beaucoup développée au point d'occuper la place prépondérante qu'elle occupe aujourd'hui dans l'économie congolaise, mais elle est restée une sorte d'économie d'enclave typique. Le pétrole n'a pas développé des échanges directs avec les autres secteurs. Il n'a pas non plus « fait des petits » industriels que l'on est en droit d'attendre de lui. Il est resté déconnecté de l'économie du pays dans son processus de production.

Enfin, il faut souligner que le secondaire qui pouvait accorder une attention particulière à la production primaire pour l'accompagner dans le conditionnement, la conservation et la transformation des produits, se trouve motivé par d'autres sollicitations. En l'état actuel des choses, il se vérifie une déconnection intersectorielle d'autant plus patente, qu'aucune production agroindustrielle congolaise (de taille relativement importante) n'est soutenue par le secteur primaire congolais et vice versa. L'étroitesse de la base productive ou des sources de croissance de l'économie congolaise se traduit aussi par cette autre dimension de la vulnérabilité : l'inexistence ou la faiblesse des relations d'échanges intersectoriels.

2.2. Au niveau du secteur secondaire

A l'exception du secteur forestier congolais, l'essentiel de l'activité industrielle congolaise s'est forgé à partir de la stratégie d'import substitution. Dans cette perception, il n'existe donc que très peu de relations entre les secteurs primaire et secondaire. Même lorsque certaines importations de biens intermédiaires pouvaient faire l'objet d'une production intérieure, le secteur secondaire s'est souvent gardé d'assumer un tel risque pour des raisons les plus diverses³⁷, préférant importer des approvisionnements sûrs et même onéreux plutôt que stimuler la production intérieure.

Nombre d'agro-industries de la première phase d'industrialisation – la seule d'ailleurs – ont disparu ou réduit leur capacité. Une bonne partie des huileries a fermé ses portes et les plantations de palmiers abandonnées, tandis que les savonneries, usines de cigarettes et magasins de fermentation du tabac, les usines textiles et savonneries ont complètement arrêté leurs activités. La production laitière

35 Les sols de la Sangha (à prédominance argilo-ferrallitique) et de la Likouala (à prédominance sablonneuse) présentent la même texture que les sols de la vallée du Niari et du Kouilou. Makoua (sous l'équateur) présente à lui seul une texture des sols (argileux, sablonneux et ferrallitiques) que l'on rencontre tant dans la partie sud que dans la partie nord.

36 La production bovine des ranchs d'Etat a connu une chute consécutive au marasme de sa gestion, et concomitamment au faible appui accordé à l'élevage paysan (métayage).

37 Le développement des productions similaires en Afrique centrale au cours des années soixante a réduit considérablement les possibilités d'exportation des produits congolais dans la sous région.

et des produits laitiers n'avaient jamais vu le jour. Il faut reconnaître que les nationalisations des entreprises privées de la décennie 70 ont contribué à achever l'élan et le dynamisme naissant du secteur privé dans la promotion de l'industrie, au-delà des problèmes de marché. Il y a donc une certaine responsabilité de l'État dans cet état de choses.

Le manque de perspectives et d'ambitions partagées du côté de l'État, surtout en matière d'appui à la diversification ou à l'approfondissement des filières, et ce, même au niveau des productions industrielles existantes, peut s'illustrer notamment par des exemples comme ceux qui suivent, exemples qui relancent la problématique de la Gouvernance économique au Congo.

- ♦ Le Congo ne produit que du sucre depuis bientôt 56 ans alors que le sucre n'est qu'un de nombreux sous produits valorisables de l'économie de la canne qui peuvent justifier la création d'autres industries en aval.
- ♦ Le Congo ne produit que des carburants, depuis plus de trente ans, comme si la CORAF ne peut pas évoluer vers d'autres productions en aval, qui lui auraient permis d'enrichir sa gamme de produits et d'améliorer la rentabilité de ce complexe industriel. Les industries du bois installées au Congo ne se limitent pour la plupart qu'aux premiers stades de transformation³⁸, alors que les utilisations du bois sont multiples, et demandent un approfondissement et également une diversification des produits ligneux à présenter sur le marché national et pour l'exportation.
- ♦ Des industries ont été construites à moitié, puis abandonnées; d'autres ont même été réhabilitées et manquent étonnamment de repreneurs, faute d'intrants; des grandes plantations de palmiers ou d'arbres fruitiers ont été réalisées par l'État, mais les usines devant assurer la transformation du produit n'ont jamais été montées, provoquant par la suite, l'abandon de ces plantations.

2.3. Au niveau du secteur tertiaire

Bien que n'étant pas de nature à développer des relations d'échanges intersectoriels au niveau des procès de production avec les autres secteurs primaire et secondaire, le secteur tertiaire est appelé à appuyer le développement de ces derniers, grâce à la diversité de ses branches et filières. Ce qui n'est pas toujours le cas.

Concernant l'activité commerciale, cette branche devrait contribuer à la promotion des produits congolais sur les marchés internes et internationaux, soutenant en cela la production nationale. Ce qu'il ne fait pratiquement pas. Il convient de souligner qu'il est rare de trouver un produit congolais dans les rayons des super marchés au Congo. Cette rareté ou absence pour l'essentiel, n'est pas due seulement à la faiblesse ou à l'inexistence d'une production nationale, mais elle est surtout le reflet du contrôle des circuits de distribution par des maisons étrangères, exception faite pour quelques produits (boissons, sucre...). Les produits congolais, notamment vivriers, ne côtoient que des « marchés de type africain ».

Concernant l'activité bancaire, le Congo ne dispose que d'un réseau de six banques commerciales, limité aux grands centres urbains, exception faite des établissements de micro finance qui n'ont cessé de se développer et qui assurent une couverture à peu près nationale, surtout en zone rurale. Les banques commerciales sont très actives sur les marchés de financement à court terme. Leur concours au financement de l'économie nationale reste très limité du fait de leur incapacité à financer le haut du bilan des entreprises.

En effet, l'investissement durable ne pouvant être financé que sur des crédits à moyen et à long terme, le réseau des banques congolaises spécialisées dans le financement des besoins de trésorerie des entités existantes, n'arrive pas à combler les attentes des opérateurs et investisseurs potentiels. Tous les

³⁸ Principalement sciage, déroulage et placage.

secteurs et tous les besoins financiers de l'économie nationale ne sont donc pas comblés, à un moment où l'économie nationale baigne dans la surliquidité. Il s'agit donc là d'une autre forme de déconnexion du secteur tertiaire par rapport aux secteurs productifs nationaux.

Concernant le sous secteur des transports, il convient de souligner que le Congo, qui dispose d'un système de transport articulé principalement autour de l'axe de transit reliant le port maritime de Pointe-Noire à Bangui, en passant par Brazzaville, enregistre des contre performances qui découragent les opérateurs économiques nationaux et de la sous région, conduisant d'ailleurs à une forte baisse du trafic et à l'abandon de la voie congolaise par les opérateurs économiques de la sous région qui empruntaient cette voie. Cette situation ne peut demeurer sans répercussions sur les entreprises nationales, tant du point de vue de leurs approvisionnements, que dans l'écoulement de leurs produits³⁹.

En conclusion de cette section, on peut noter que l'analyse des faiblesses de l'intégration intersectorielle amène à accorder une place de choix au rôle que devait jouer l'État dans l'amélioration et la consolidation des relations intersectorielles au sein d'une économie. En effet, il n'est pas possible de consolider un État moderne et asseoir une économie viable lorsque la rente pétrolière et les droits des importations constituent pour l'essentiel, les ressources de fonctionnement et d'investissement de l'état, et où le PIB du pays est essentiellement porté par un seul produit : le pétrole, qui par ailleurs est peu pourvoyeur d'emplois.

Le secteur forestier, deuxième pilier de développement de l'économie, n'a pas encore donné le meilleur de lui-même. Sa contribution au PIB et aux exportations pourrait s'améliorer dans un contexte de diversification et d'approfondissement de la gamme de produits ligneux, et surtout si l'État y définit un cadre propice, et en assure la promotion.

L'étroitesse de la base productive et des sources de croissance de l'économie (chute du secteur agricole, prépondérance du secteur pétrolier suivi par le secteur tertiaire) se conjugue avec la faiblesse sinon l'absence des relations d'échanges intersectoriels comme une autre dimension importante de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Lorsque les secteurs importants de l'économie sont liés, la croissance de l'un peut entraîner celle de l'autre, sinon des autres, et cela constitue une dimension clef des ressorts internes dont une économie a besoin pour amortir ou résister aux chocs venant des crises d'un secteur donné. L'économie congolaise souffre de cette désarticulation sectorielle.

3. FAIBLESSE DE L'INTÉGRATION DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE

Comme indiqué ci-dessus, l'intégration de l'espace économique du Congo s'est faite autour de l'axe principal de transport articulé sur le Port de Pointe-Noire, le Chemin de Fer Congo océan, le Port de Brazzaville, et les transports fluviaux de Brazzaville à Bangui. La construction de cet axe s'est achevée à la veille de la deuxième Guerre mondiale, pour devenir la grande voie de desserte Transéquatoriale, sur laquelle se sont greffées trois transversales principales à savoir la route du Cabinda, celle du Gabon et la rivière Sangha comme indiqué ci-dessus. L'axe ainsi créé répondait beaucoup plus à une logique d'évacuation de la production primaire vers les grands centres de consommation et surtout pour l'exportation.

En réalité, il ne s'est pas agi d'une intégration de l'espace économique national, mais plutôt d'une polarisation de l'économie du pays vers l'axe d'exportation. La logique de l'intégration qui commandait ce mode d'implantation des activités économiques et des réseaux de transports, était une logique d'intégration à l'espace économique de la métropole d'abord, et ensuite de l'économie mondiale. La concentration des activités économiques dans le corridor sud-sud ouest a créé et entraîné des déséquilibres au niveau spatial, déséquilibres qui affectent l'économique, l'infrastructural et le social comme déjà analysé ci-dessus. En outre, cette polarisation s'est faite sur un mode d'appauvrissement

³⁹ Avec la nationalisation de l'ATEC, le ralentissement du trafic a eu des répercussions fort dommageables sur l'ensemble des activités connexes au transport mais aussi sur les industries locales qui ont vu leur demande intérieure se réduire concomitamment avec une réduction des opportunités d'exportation.

de l'arrière pays au profit de l'économie mondiale et de l'axe économique sud-sud ouest. L'articulation nécessaire entre régions économiques du pays, et l'échange de surplus qui doit en découler manquent aussi dans ce dispositif. Ce qui fait que les centres de production de l'intérieur du pays ou, plus généralement, les régions économiques de l'arrière-pays n'ont pas de forces motrices internes qui les soutiennent par elles-mêmes, sinon par rapport au dispositif d'exportation-économie de transit.

Cette approche ne pouvait répondre aux aspirations de développement équilibré de l'espace économique, tant au plan national que sous régional. Pourtant le potentiel existe pour sortir de cette logique et construire une géographie économique intégrée et porteuse pour le devenir d'une économie à large base sectorielle, géographique et sociale de croissance. Toute stratégie de diversification appelée à répondre au défi de la vulnérabilité de l'économie congolaise de ce point de vue, devrait repenser l'approche des « grappes » définies dans le DSCERP II dans cette perspective. Ce qui ne semble pas être le cas.

Il est important de souligner à cet effet que même les deux pôles du corridor sud-sud ouest qui sont Brazzaville et Pointe Noire ne sont pas à proprement parler des pôles de croissance, car ils n'ont pas de lien d'impulsion de la croissance par rapport à leur hinterland. On sait par ailleurs que le Congo dispose d'un potentiel de développement des activités économiques réparti sur presque tout le territoire national, et que l'essentiel des ressources du pays n'a pu être mis en exploitation du fait notamment de la logique qui a présidé à leur mise en valeur, et des graves lacunes des infrastructures de communication et de distribution de l'énergie.

Et pourtant la disponibilité des terres arables, des rivières, fleuves, lacs, forêts et autres espaces et ressources valorisables à travers le pays commande un développement sans précédent des infrastructures nécessaires pour le développement de la production vivrière, agroalimentaire, industrielle, minière, énergétique etc. Cette articulation fait sérieusement défaut. Les conséquences de cette situation se manifestent sur le plan géographique, notamment en termes d'implantation des activités économiques, mais aussi en termes de la répartition spatiale de la population congolaise qui est très déséquilibrée à travers le pays. Elle s'est même accentuée avec la polarisation sur Brazzaville et Pointe-Noire ainsi que sur le long de leur axe ferroviaire. Une autre conséquence est la dotation non équitable des départements du pays en infrastructures de base. En effet, la faiblesse dans l'entretien ou la création des voies de communication dans certains départements, a été et demeure un réel handicap au développement des activités économiques internes notamment en matière d'échanges.

Avec la réduction de la fonction de l'économie de transit suite aux politiques de développement et de régionalisation du développement dans certains pays voisins, suite aussi à la chute des exportations des produits agricoles de rente, et à la fermeture de nombre d'unités de production de l'intérieur du pays, des disparités régionales se sont développées entraînant une désarticulation de l'espace économique national. De nos jours, tous les départements du pays ne sont pas réellement connectés entre eux, et en tout cas, ne le sont pas bien, au reste de la base productive dans le sud-sud ouest du pays. Le maillage actuel du territoire national par les réseaux de transports et communications n'est pas de nature à impulser une dynamique d'intégration spatiale.

Parmi les régions économiques et départements qui souffrent de cette désarticulation de l'espace économique national, et de son faible maillage routier, figure notamment la façade ouest du pays, faisant frontière avec le Gabon. Dans le même sens, un autre phénomène mérite d'être souligné: la plupart des localités frontalières du Congo sont tournées vers l'extérieur, et dépendent de celui-ci pour leurs approvisionnements. C'est dire que ces régions frontalières font plutôt partie de l'espace économique des pays voisins.

Ce phénomène qui est une illustration de la désarticulation de l'espace économique congolais, et apparaît en première analyse comme une faiblesse de l'économie au plan interne, peut néanmoins être transformée en opportunités économiques certaines, dans le cadre de la dynamique de l'intégration économique sous régionale, et en particulier dans le processus de construction des bassins transfron-

taliers de développement ou BTD. Par conséquent, le défi de l'intégration de l'espace économique congolais est à relever, vu l'ambition, maintes fois affichée, de reconquête de la position de transit du Congo dans la sous région.

Au regard des contre performances du sous secteur des transports, et la reconnaissance de la montée en puissance de certaines économies de la sous région, il est indispensable que ce sous secteur, dont les exigences de modernisation et d'adaptation deviennent plus pressantes, aux fins de garantir de meilleures conditions de production et d'évacuation des produits congolais, reste au centre des défis.

L'État se doit donc de mieux saisir les enjeux des mutations en cours au sein de l'économie comme dans son environnement, afin de mieux anticiper, limiter, sinon éviter les surcoûts à la communauté nationale.

4. PROBLÈMES DES RESSOURCES ET DU CAPITAL HUMAINS

4.1. La dimension humaine de la vulnérabilité économique

L'analyse-diagnostic de la vulnérabilité d'une économie met en exergue les facteurs économiques et financiers clés. Mais comme indiqué plus haut, la vulnérabilité d'une économie a aussi des relations parfois directes, mais surtout indirectes avec des facteurs non économiques. C'est le cas des ressources humaines, ou plus généralement du capital humain. Une faiblesse accentuée du capital humain est une composante de la vulnérabilité économique.

Le capital humain apporte à la viabilité économique, les capacités humaines requises qui en assurent l'autonomie dans la gouvernance économique, et la maîtrise du processus de développement dans la multiplicité de ses composantes. Par ailleurs la productivité sectorielle ou d'ensemble dans une économie, dépend aussi de la maîtrise des connaissances et techniques, mieux, du niveau et de la qualité des savoir-faire, non pas seulement au niveau institutionnel, mais aussi au niveau du capital humain d'un pays. Et cela vaut pour le Congo.

Le capital humain d'un pays est sa force transformatrice première. Il doit être en mesure de répondre aux besoins actuels du marché de la main d'œuvre, et aussi des besoins futurs de transformation du pays, notamment pour construire une économie viable, peu vulnérable, et une dynamique de croissance endogène durable. A une époque où en plus, l'économie du savoir prend de plus en plus de place dans le processus de développement durable et de sa gouvernance, il est impératif de ne pas trop dépendre des compétences et du savoir étrangers, bien que l'on sache qu'il s'agit d'un domaine coûteux et à progrès et avantages cumulatifs. Cette dépendance est une autre dimension de la vulnérabilité. La recherche de l'autonomie dans ces domaines fait partie de l'arsenal des conditions à mettre en œuvre pour réduire cette dernière.

A défaut de répondre adéquatement à ces attentes, le capital humain d'un pays contribue au renforcement de la vulnérabilité de cette dernière. La question se pose non pas seulement en termes d'éducation et de formation appropriées (capacité technique et professionnelle), mais aussi de santé ou de capacité physique du capital humain.

Vu sous l'angle de la pyramide démographique, le capital humain peut être perçu en population par tranches d'âge. Dans cette perspective, lorsque la population jeune d'un pays représente d'une part, une fraction importante de la population totale comme au Congo, et que de l'autre, sa formation ne l'équipe pas ou ne l'a pas équipée d'un savoir et d'un savoir-faire technique et professionnel ou d'une capacité de participer activement aux changements et transformations de développement nécessaires, il en résulte qu'une génération « d'ingénieurs du futur » et d'acteurs du développement d'un pays constituera un maillon faible dans la chaîne. La non existence de cette génération est une autre dimension de la vulnérabilité, qui va par ailleurs en renforcer d'autres. De même, lorsque la population féminine joue un rôle important dans certains secteurs ou certaines activités économiques

comme dans la production vivrière par exemple, il est nécessaire que cette frange du capital humain national soit équipée au niveau des connaissances et des instruments appropriés, pour remplir efficacement son rôle. La faiblesse du capital humain que les femmes représentent en ajoutera aux aspects de la vulnérabilité, notamment sur le plan alimentaire, et aussi sur celui de l'encadrement familial de la jeunesse.

Quel que soit l'angle sous lequel la question du capital humain est abordée dans la vulnérabilité économique : sur le plan de la formation et des capacités techniques et physiques de mener et réaliser les transformations structurelles, sur celui des capacités d'assumer certaines fonctions économiques importantes, sur celui de la répartition géo-spatiale et sectorielle de ce capital humain, sur celui des moyens et instruments à sa disposition (niveau et structure de la pauvreté humaine) ou, enfin sur celui de la capacité institutionnelle à mobiliser ce capital, il reste évident que ces différents aspects ont des effets sur la vulnérabilité économique et sur les moyens de la réduire.

Si l'économie congolaise est comparée au chapitre précédent à une bâtisse dangereusement penchée ou, reposant sur un seul pilier porteur qu'est son secteur pétrolier au lieu d'être portée par plusieurs piliers solides, ces derniers sont d'abord et sans aucun doute des piliers économiques. Mais ils ne sont pas les seuls qui manquent à l'édifice, car l'un de ces piliers hors économie est le capital humain congolais. Ce dernier est ainsi la force motrice du succès dans les transformations structurelles de l'économie, et donc dans celles requises par la réduction de la vulnérabilité, et la construction d'une économie diversifiée dans ses sources de croissance et de financement du développement durable.

4.2. Vulnérabilité économique, développement humain et développement du capital humain

En allant au-delà des paramètres économiques pour analyser la vulnérabilité de l'économie congolaise, cette étude insiste sur le capital humain qui en est non pas seulement un pilier important, mais aussi une composante de l'objectif ultime de la recherche d'une économie congolaise viable et de croissance durable. Elle intègre la dimension humaine du développement. L'analyse de la vulnérabilité n'est pas et ne doit être faite ni pour elle-même, ni encore moins pour le seul jeu des mécanismes économiques. La nécessité de porter le regard sur le présent pour construire l'avenir met au centre de l'analyse la préoccupation centrale de tout processus de développement humain.

Une économie congolaise vulnérable ne peut être porteuse de développement humain. Ce dernier ou son niveau sont appréhendés à travers un indicateur composite combinant le niveau de croissance économique (revenu), le niveau de l'éducation et de l'alphabétisation, et celui de la santé à travers l'espérance de vie à la naissance. D'autres indicateurs ont été développés pour appréhender d'autres dimensions spécifiques telles que les inégalités, le genre, la participation citoyenne, etc.

La vulnérabilité de l'économie congolaise est caractérisée en particulier par (i) l'étroitesse de la base de création de la richesse nationale fondée sur un modèle économique « unijambiste », (ii) une croissance erratique propulsée par le secteur pétrolier, (iii) la volatilité des cours du produit d'exportation dominant, (iv) l'incertitude dans la maîtrise des moyens de paiement extérieurs du pays (dette et importations) qui dépendent des revenus non stables de ce secteur, (v) l'incertitude dans la maîtrise et la stabilisation des moyens d'action de l'État pour financer les investissements de développement requis, (vi) la faiblesse de création d'emplois, (vii) la faiblesse et la dépendance (directe et indirecte) du secteur privé de « l'économie du pétrole », (viii) la faiblesse ou l'inexistence d'un tissu économique porteur interne de la machine économique, (ix) le déséquilibre de la géographie économique et des réseaux des transports, (x) le déséquilibre démographique et donc des ressources ou du capital humains, (xi) le déséquilibre et la faiblesse du marché interne. Ces composantes et dimensions de la vulnérabilité de l'économie congolaise ont des conséquences sur le développement humain, que ce soit en termes de revenu par habitant, d'éducation et d'alphabétisation, de santé, d'accès aux services

sociaux de base, de la situation spécifique des femmes dans le processus de développement humain durable, sur les capacités de saisir les opportunités des citoyens, et bien sûr sur la situation et la dynamique de la pauvreté humaine dans le pays. La réduction de la vulnérabilité, ainsi que la définition et la mise en œuvre d'un modèle de diversification de l'économie congolaise ne sont porteuses, et donc viables, que si elles intègrent ces différentes dimensions du développement humain. Mais celles-ci portent en elles le développement du capital humain. Le développement humain durable va sans doute au-delà du seul développement du capital humain, mais ce dernier en est une composante déterminante, sans laquelle le développement humain lui-même ne peut ni être viable, ni atteindre son objectif ultime. Il y a donc une relation évidente entre vulnérabilité, développement humain et développement du capital humain.

4.3. Vulnérabilité économique et développement du capital humain au Congo

Le Congo a historiquement été dans le peloton de tête en matière de scolarisation en Afrique avec des taux de scolarisation parmi les plus élevés. Si cet état de choses est le fruit des politiques de développement social des deux premières décennies de l'indépendance, l'évolution montre que le pays a commencé à régresser au cours des décennies suivantes, et le taux de scolarisation combiné qui avait dépassé les 70%, est retombé aujourd'hui à 58% seulement. Par ailleurs le niveau général de l'analphabétisme des adultes est de l'ordre de 19 % actuellement (PNUD, RMDH 2009). Ceci affecte beaucoup le niveau général et sans doute aussi la qualité du capital humain, et en particulier de sa composante féminine.

Sur le plan de la formation, l'état des lieux indique que le système d'enseignement technique et professionnel est en baisse du point de vue du nombre de centres et de la qualité de cette formation. D'autre part, l'enseignement général semble aussi déphasé, fournissant des produits finis dont le marché de l'emploi se plaint. L'inadaptation de ses produits comme les efforts de son redressement devraient être considérés non pas seulement en fonction des besoins du marché actuel de l'emploi, besoins eux-mêmes biaisés par la structure du tissu et de la géographie économiques actuels, mais aussi en fonction de la dynamique de transformations à envisager ou déjà envisagées dans la construction de l'économie viable du Congo de demain.

Comme déjà souligné plus haut, la forte urbanisation du Congo – plus de 67 % de la population –, et la jeunesse de cette dernière constituent des atouts certes, mais aussi des faiblesses et donc des dimensions de la vulnérabilité. En effet, sur un peu moins de 33% de la population vivant en milieu rural, une forte proportion est composée de jeunes dont la propension à l'exode rural est élevée. Et il s'agit là d'une population réceptive aux changements et aux transformations structurelles. Il en résulte que la production vivrière et l'agriculture en général vont reposer ou plutôt reposent déjà, sur les épaules d'une population rurale âgée, peu réceptive aux changements, y compris les changements dans les techniques de production (savoir faire, instruments et inputs modernes). En l'absence des politiques de développement appropriées, la production vivrière en souffre, accentuant ainsi la vulnérabilité alimentaire du Congo, en termes de dépendance croissante du pays à l'égard des importations alimentaires.

Par ailleurs la fraction jeune immigrée dans les centres urbains, a un niveau de formation et de qualification qui ne lui permet pas de s'insérer facilement, et de manière productive, ni comme salarié dans le tissu économique actuel, dominé par le secteur pétrolier peu créateur d'emplois, ni en tant que créateur d'entreprises. Le déséquilibre démographique souligné comme une des dimensions de la vulnérabilité de l'économie congolaise est très reflété par le déséquilibre de son capital humain.

Les capacités physiques du capital humain constituent aussi une dimension importante dans la perspective de l'analyse-diagnostic de la vulnérabilité économique. En effet, la santé en général, ainsi que les taux de morbidité et de mortalité des différentes fractions de la population en particulier, sont des éléments qui influencent les capacités physiques du capital humain d'une nation.

Le Congo décide dans une large mesure de son avenir et de celui de son économie – vulnérable ou viable – par le volume, l'efficacité et la productivité des ressources qu'il affecte au développement de son capital humain. Le Congo a encore des efforts à fournir sur ce plan pour pouvoir disposer du capital humain requis dans la construction de son futur.

La pauvreté humaine dans un pays est en réalité celle de son capital humain. Elle témoigne de l'état des lieux en ce qui concerne la distribution des moyens d'action qui permettent à un peuple ou à ses composantes sociales et économiques, de pouvoir saisir les opportunités qui leur sont offertes ou qui se présentent à eux. De ce point de vue, l'économie congolaise souffre d'un niveau élevé de pauvreté humaine. Alors que le pays est classé dans la catégorie de l'IDH moyen avec 0,533 actuellement, son IDH ajusté aux inégalités tombe à 0,367. La population en dessous du seuil de pauvreté (1,25 USD par jour) est de 54,1% (2000-2009), celle vivant avec deux dollars US ou moins par jour s'élève à 74,4% de la population totale du pays (PNUD, RMDH 2009 et 2011). L'incidence de la pauvreté monétaire au niveau national a été évaluée à 50,7% (ECOM, 2005). La structure géographique et démographique de la pauvreté montre qu'elle est plus forte pour les populations rurales et semi urbaines. La pauvreté touche davantage les femmes que les hommes (Ministère du Plan, DSRP 2008-2010).

Par ailleurs les inégalités sociales sont profondes et ne semblent pas en voie d'être atténuées. Les 10% les plus pauvres ne détiennent ou ne dépensent que 2,1% du revenu national tandis que les 10% les plus riches détiennent ou dépensent 37,1% du revenu national. C'est dire que le revenu de ces derniers représente environ 18 fois celui des premiers. Ce qui contribue au rétrécissement du marché et de la demande intérieurs. La pauvreté accule à la lutte quotidienne pour la survie et peut difficilement faire du capital humain la force porteuse du devenir heureux de la nation.

Il y a lieu de souligner aussi la place de plus en plus maigre de la recherche scientifique et technologique. Il est pourtant reconnu que cette recherche a fait dans son temps, des progrès notables, et contribué à certains acquis notamment dans le domaine de la recherche agronomique et sylvicole. L'absence d'un programme de recherche scientifique et technologique en appui aux politiques de réduction de la vulnérabilité, et en réponse aux besoins du processus de développement a, à sa manière, ajouté aux facteurs de renforcement de la vulnérabilité de l'économie congolaise.

5. AUTRES FACTEURS INTERNES DE VULNERABILITE ET LEURS EFFETS HISTORIQUES

Les autres facteurs internes de vulnérabilités peuvent être présentés en quatre groupes : les facteurs liés aux infrastructures de base, au système politique, à la fourniture d'énergie et les facteurs liés à la corruption. Ce dernier groupe de facteurs rejoint l'aspect gouvernance économique qui aborde notamment les questions de gestion des ressources publiques, ainsi que , de l'efficacité et de la productivité de la dépense publique.

5.1 Le premier groupe

Est celui qui intègre l'ensemble des caractéristiques liées à la forte polarisation sur l'axe d'exportation, c'est-à-dire sur Brazzaville, Pointe Noire et l'axe de leur liaison. Comme l'a montré le diagnostic du premier chapitre, le Congo ne dispose pas suffisamment d'infrastructures de base susceptibles d'accompagner son développement durable et équilibré. La colonisation française a permis au pays de disposer de quelques infrastructures dont principalement le chemin fer Congo océan et le port de Pointe Noire. Il en découle que pour le transport des marchandises de Pointe Noire vers le reste du pays, le chemin de fer est incontournable. Cette ville est à la fois la principale, sinon l'unique porte d'entrée des marchandises, et l'unique porte de sortie des exportations congolaises et des autres régions desservies.

La principale conséquence de cette dépendance est que tout problème qui affecte le chemin de fer perturbe l'approvisionnement du pays en produits nécessaires pour le développement du commerce et des industries, et pour les biens de consommation des ménages et des services. Cela fut le cas, en 1993 et 1999, quand le chemin de fer a été saboté par les bandes armées, privant ainsi le reste du pays des marchandises et autres biens de première nécessité. Ce blocage a provoqué aussi une forte inflation à Brazzaville et dans les autres villes du centre et du nord du pays, suite à la pénurie des biens de consommation et d'approvisionnement importés, et notamment des produits agroalimentaires, et du fait du ralentissement des activités commerciales et industrielles dans le pays. Ce qui naturellement contribue à la hausse des coûts de transports, à la détérioration de la rentabilité des entreprises, et bien sûr du pouvoir d'achat des consommateurs.

On peut imaginer les effets en chaîne : baisse de la consommation des ménages et des services, baisse de la demande nationale, baisse de la production, baisse des activités de transports, etc. En 1999 par exemple, la production du secteur transport est tombée à 8 milliards contre 12 milliards l'année précédente (1998). Ces baisses en chaîne avaient conduit à une chute de près de 20% du PIB entre les deux années.

Si le chemin de fer situé au sud constitue la voie incontestable pour l'acheminement des marchandises de l'intérieur vers l'extérieur du pays et vice versa, il est de même pour le fleuve Congo (et ses affluents), axe majeur pour la connexion entre les départements du nord et Brazzaville. La production des départements du nord est acheminée sur Brazzaville par le fleuve Congo, soit en utilisant les bateaux, soit en laissant flotter le produit (cas du bois) avant d'être embarquée sur le rail vers Pointe Noire pour l'exportation.

De même, le fleuve Congo est le principal axe de communication entre le Congo et la RDC, et entre le Congo et la RCA. Le problème est que le rôle central que joue cette voie naturelle qui est le prolongement du chemin de fer Congo-Océan, fait partie de la dimension infrastructurelle de la fonction exportation et économie de transit du Congo. Elle fait donc aussi partie du dispositif de vulnérabilité, soit par elle-même (entraves diverses sur le fleuve : ensablement, sécurité ou autres importantes perturbations), soit du fait de sa liaison et donc de sa dépendance de l'axe Brazzaville - Pointe Noire. L'ensablement du fleuve ou du port de Brazzaville, empêche le plus souvent les bateaux d'accoster, limitant ainsi l'approvisionnement en marchandises en provenance du nord du pays ou de Kinshasa. La capacité de maintenance et de modernisation des infrastructures fussent-elles de polarisation vers le sud et l'exportation, ajoutent donc au faisceau des facteurs internes de vulnérabilité.

5.2 Le second groupe

De ces facteurs a ainsi trait à la gouvernance du développement en général, et en particulier à la gouvernance économique. Il est avant tout nécessaire de souligner que l'un des facteurs internes importants à la base de la vulnérabilité de l'économie congolaise, est sans doute le système politique. En effet, trois ans après l'indépendance du pays, le Congo a opté pour le régime marxiste-léniniste, abandonnant ainsi l'économie libérale comme voie de construction de son développement pour une économie fortement centralisée ; ce qui a eu des conséquences sur la structure de production. Plusieurs entreprises furent nationalisées, modifiant ainsi les rapports de production et les relations producteurs-consommateurs. Il en découlait une autre approche dans la gouvernance économique.

Sans juger de la pertinence du choix politique de l'époque, cela a constitué un facteur de vulnérabilité par le fait de la réduction de la base socioéconomique de la production nationale et des acteurs du développement, notamment à cause de l'étouffement de l'initiative privée. En effet, en mettant l'État au centre de la production des biens et services, la gouvernance économique faisait que les entreprises privées n'avaient plus de raison d'exister. Leur fermeture progressive par nationalisation ou par fermeture (forcée ou volontaire) a fortement contribué à réduire la production. De plus, dans une économie où les entreprises d'État deviennent de plus en plus importantes, il n'est pas facile pour

les entreprises privées d'exercer leurs activités dans une ambiance libérale, car elles doivent faire face à la concurrence déloyale des entreprises publiques. Cette situation a, au fil des années, contribué à l'amenuisement du secteur privé. Ce qui a eu pour conséquence, entre autres, les pertes d'emploi, la baisse de la production, réduisant encore plus la base productive évoquée au chapitre précédent, en particulier du fait de la faillite des entreprises et offices publics. Aujourd'hui, si on constate un secteur privé peu développé, cela est en partie lié à sa jeunesse, puisque l'économie étatisée n'a été abandonnée qu'en 1991. Une autre conséquence de la fermeture des entreprises privées est l'accroissement des produits importés dans la structure de la consommation. En réduisant l'offre des produits, l'abandon de l'économie libérale a encouragé les importations des produits pour satisfaire la demande des produits non offerts par la production locale. Cette hausse des importations a renchéri les termes de l'échange, et a eu de graves conséquences sur les grands équilibres macroéconomiques, notamment les finances publiques et la balance des paiements, rendant l'économie encore plus vulnérable. De manière générale, la gouvernance économique postindépendance a contribué au renforcement des bases de la vulnérabilité de l'économie congolaise, du fait d'avoir laissé se développer la pétro-dépendance sous toutes ses dimensions, l'étroitesse de la base de production notamment avec l'amenuisement de la part de l'agriculture et de l'industrie, mais aussi du fait d'avoir laissé se développer les déséquilibres géographiques dans leur triple dimension évoquée ci-dessus.

5.3. Le troisième groupe.

Ce dernier souligne l'insuffisance chronique de l'offre d'énergie au Congo. Le monopole de la Société nationale d'électricité (SNE) n'a jamais permis, depuis sa création en 1967, de résoudre le problème d'offre d'électricité sur toute l'étendue du territoire national. Étant donné la relation étroite qui existe entre l'industrialisation et l'énergie, et notamment l'énergie électrique, le manque d'électricité a sans doute contribué à freiner le développement des industries, et par là, les opportunités de réduction de la vulnérabilité par l'élargissement de la base des sources de croissance, et donc des opportunités de diversification économique. Vue sous cet angle, l'électricité au Congo constitue un facteur d'incertitude pour un investisseur et donc un facteur interne de vulnérabilité. La fourniture d'électricité a posé depuis longtemps un problème en quantité et en qualité, dû à son insuffisance, son irrégularité et sa faible fiabilité. Les perturbations sur le réseau ont contribué à renforcer les autres composantes de la vulnérabilité de l'économie congolaise.

C'est ainsi que tout défaut de fourniture d'énergie électrique a des répercussions sur les activités de production. Par exemple, l'implantation de l'usine de potasse à Pointe Noire est restée longtemps retardée à cause du manque de garanties liées à la fourniture de l'électricité. Ce n'est là qu'une des nombreuses illustrations pour montrer que le manque d'électricité constitue un facteur empêchant la diversification de l'économie. De même, l'absence d'électricité dans la partie nord constitue un frein pour le développement des entreprises industrielles, malgré les potentialités existantes qui qualifient cette partie du pays à être un pôle de croissance d'un bassin transfrontalier de développement dans la perspective de l'intégration de proximité comme déjà expliqué. En effet, à l'exception des entreprises de bois (qui produisent leur propre électricité), les départements du nord n'ont pas d'entreprises industrielles. Cette situation contribue à la désarticulation actuelle de l'espace économique du Congo.

5.4 Le quatrième groupe

Porte sur les facteurs liés aux mécanismes de corruption. Celle-ci est définie par le FMI comme l'abus du pouvoir politique pour défendre un intérêt particulier (Vito Tanzi, Études des services du FMI, 1998). Mais le phénomène concerne aussi le secteur privé, puisqu'il existe dans les entreprises privées et dans certaines organisations. Au Congo, la corruption constitue un facteur de vulnérabilité dans la mesure où elle détourne les ressources qui auraient pu être affectées à la réduction de la vulnérabilité et aux transformations structurelles de diversification de l'économie. Elle diminue l'efficacité de l'administration, et réduit la productivité de la dépense publique.

Le rôle négatif de la corruption dans l'accroissement de la vulnérabilité peut être vu sous plusieurs aspects. En effet, la corruption :

- ◆ réduit les recettes publiques et augmente les dépenses publiques improductives;
- ◆ perturbe le bon fonctionnement des marchés, ce qui influence la régulation des activités économiques, et affaiblit l'efficacité de l'appareil de l'État;
- ◆ modifie l'affectation des ressources et agit sur l'efficacité économique des politiques publiques;
- ◆ renchérit les coûts d'exploitation des entreprises, et constitue un impôt arbitraire;
- ◆ accroît la pauvreté en réduisant le potentiel générateur de revenu des populations pauvres
- ◆ Tous ces aspects, sans être exhaustifs, sont de nature à renforcer la vulnérabilité économique.

6. MARCHÉ MONDIAL ET EFFETS SUR LA VULNÉRABILITÉ DE L'ÉCONOMIE CONGOLAISE

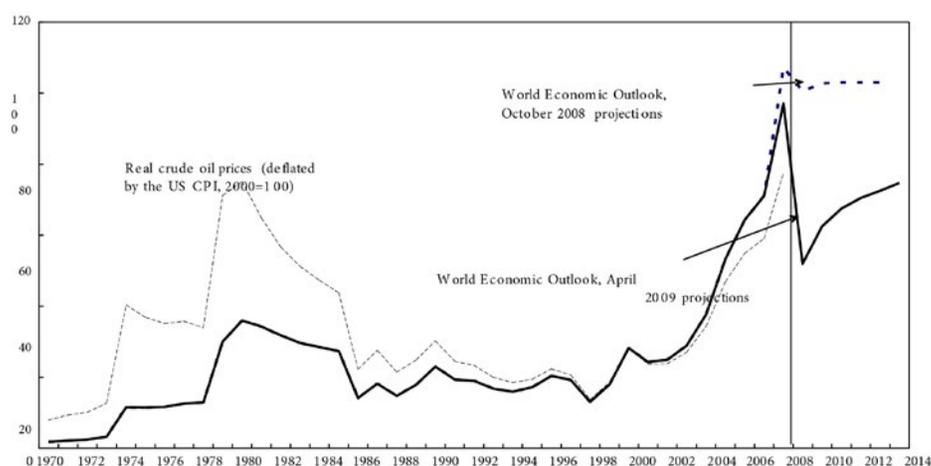
Lorsque l'on parle de la vulnérabilité de l'économie congolaise, on se réfère essentiellement à un double phénomène : la volatilité des prix des matières premières exportées par le Congo (et il s'agit principalement de son produit d'exportation dominant qu'est le pétrole), mais aussi comme pendant de la même médaille, la faible capacité du pays de résister aux chocs provenant du marché mondial.

Étant donné l'importance que le secteur pétrolier a prise dans l'économie du pays, un choc défavorable venant du marché extérieur en termes de chute importante du cours du pétrole et ou de la demande frapperait durement l'économie et le fonctionnement de l'État congolais. Par contre un « choc favorable » donnerait un grand coup de pouce au pays, le faisant vivre une période de vaches grasses. Ces variables du marché extérieur étant hors contrôle des autorités et autres acteurs économiques du pays, font qu'il existe en permanence une incertitude, une fragilité, ou mieux une vulnérabilité de l'économie congolaise par rapport à ces facteurs liés à l'évolution du marché mondial, quel que soit son instrument de prévision et d'anticipation.

Bien que cette étude cherche à montrer qu'il existe d'autres composantes et facteurs de vulnérabilité au-delà de la dynamique du marché mondial, il y a lieu ici d'examiner comment l'évolution du marché mondial du principal produit d'exportation du Congo a eu, et continue à avoir des effets sur la vulnérabilité de l'économie congolaise, ainsi que la nature et les formes de celle-ci.

6.1. Marché mondial et cours du pétrole

Graphique 2.1. Nominal and Real Crude Oil (Spot) Prices, 1970-2014 (in US Dollars) 1



Source: IMF, World Economic Outlook, October 2008 and April 2009. Projections Real crude oil prices (deflated by the USCPI, 2000=100)
¹ The crude oil price is defined as the average of West Texas Intermediate, Brent, and Dubai Fateh crude oil.

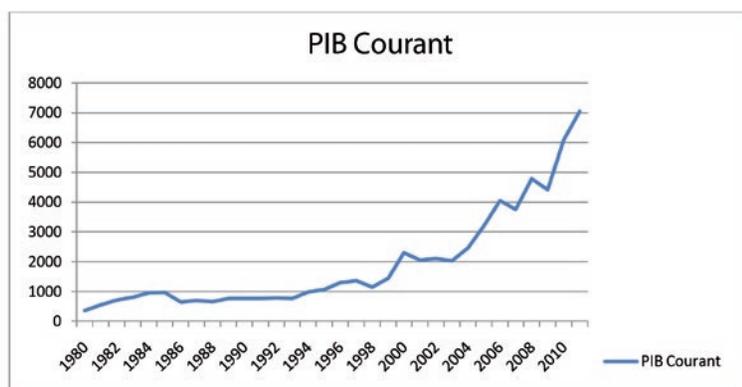
Compte tenu du faible poids du secteur bois et exploitations forestières aussi bien dans le PIB que dans les recettes d'exportation et les recettes publiques, cette section va se focaliser sur le secteur pétrolier. Le graphique 2.1 ci-dessus montre l'évolution des cours de ce produit sur le marché mondial au cours des quarante dernières années. La tendance générale est à la hausse bien sûr, avec des pics aussi bien de hausse que de baisse, ces derniers prenant généralement plus de temps que les premiers.

C'est pourquoi, ce qui est très remarquable sur ce graphique, c'est que sur une assez longue période d'une quinzaine d'années, entre 1985 et 1999, les prix du pétrole ont marqué une baisse vertigineuse par rapport à leur niveau de 1978 à 1984. Les pays exportateurs, et en particulier ceux qui dépendent de la manne pétrolière ne pouvaient qu'en souffrir énormément. Ce qui fut le cas pour l'économie congolaise.

6.2. Cours du pétrole et évolution du PIB au Congo

En effet, pour ne considérer que les trois variables ou agrégats pris comme référence ici - PIB, recettes d'exportations et recettes publiques -, la corrélation est frappante dans les allures de leurs courbes par rapport à celle des cours du pétrole sur le marché mondial (voir graphiques 2.2, 2.3 et 2.4 ci-dessous).

Graphique 2.2. Évolution du PIB (en milliards de FCFA)



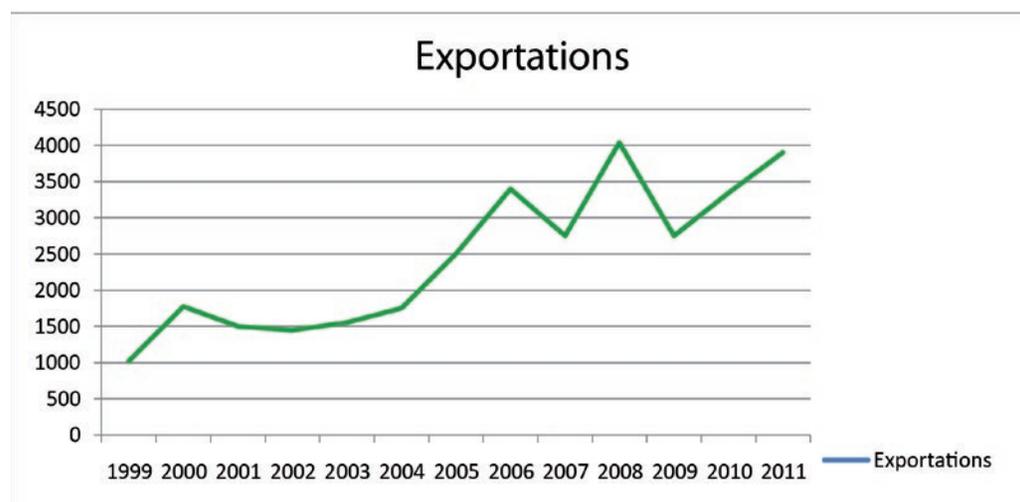
Source : Ministère de l'Économie et des Finances, DGE

Suivant en cela la hausse des cours du brut de la fin de la décennie 90 et début de la suivante, le PIB du Congo a augmenté sensiblement au cours de la même période avant de chuter au cours des années 2001 à 2003 – autre période de chute des cours du brut –, et reprendre le chemin de sa croissance après (voir graphique 2.2). C'est dire qu'au lieu d'être fonction des secteurs internes et de reposer sur des ressorts économiques endogènes, l'économie congolaise est portée par une dynamique extérieure, dépendant ainsi du marché mondial avec ses incertitudes. Le marché mondial a donc un premier effet important sur la vulnérabilité de l'économie congolaise : la création de la richesse nationale et le rythme de cette création dépendent de sa conjoncture, donc de ses aléas et incertitudes. Il en découle une faiblesse dans la maîtrise de la nature et du rythme de création de la richesse nationale pour les acteurs et responsables de la gouvernance économique au Congo.

6.3 Cours du pétrole et recettes d'exportations

Les recettes d'exportations ont suivi la même évolution et leur courbe (voir graphique 2.3) est plus que le reflet de celle des cours du brut. Il ne pouvait en être autrement étant donné qu'elles sont portées à près de 90 % par les recettes pétrolières, du moins jusqu'en 2008. L'effet du marché mondial ici est encore plus grave car il met de l'incertitude sur les moyens de paiements extérieurs du pays (dette extérieure et importations). Le Congo en a d'ailleurs fait une amère expérience.

Graphique 2.3. Évolution des recettes d'exportations (milliards de FCFA)



Source : BEAC

En effet, fort de la période de vaches grasses de la fin de la décennie 70 et du début de la décennie 80, le Gouvernement avait lancé un ambitieux plan de développement, le Plan Quinquennal de Développement Économique et Social 1982-1986. Les ambitions de ce plan étaient soutenues et justifiées par les revenus pétroliers de la période précédente. Et comme c'était une période d'euphorie financière, le Gouvernement avait sans doute surestimé sa capacité d'endettement, comptant sur une dynamique continue de rentrées de recettes pétrolières. Les ambitieux projets d'investissement du plan étaient ainsi fondés aussi sur la surestimation de la solvabilité du pays. Mais les cours mondiaux du brut n'ont pas été au rendez-vous. La dette était devenue insoutenable pour l'économie congolaise. Le Congo était devenu incapable de la rembourser, et les arriérés n'arrêtaient de s'accumuler.

La crise de l'endettement n'était qu'une facette de l'ensemble des déséquilibres macroéconomiques du pays. Le besoin de stabilisation du cadre macroéconomique se faisait sentir de plus en plus. Pour faire face à la situation, le pays entraînait dans la logique des programmes de stabilisation et d'ajustement, avec l'appui des institutions financières internationales. Ces derniers n'ont pas donné pleine satisfaction pour différentes raisons. Les ratios de la dette, aussi bien de l'encours sur le PIB et les recettes d'exportations que ceux du service de la dette sur les recettes d'exportations et les recettes publiques, montraient que la dette était trop lourde, et que finalement le Congo remplissait les critères d'acceptation au système de l'IPPTE, malgré sa position de pays à développement humain moyen. Ce qui fut fait.

Entretemps, le plan quinquennal et ses projets d'investissements publics ont dû être arrêtés et abandonnés, soulignant ainsi un autre effet important du marché mondial sur la vulnérabilité de l'économie congolaise : le manque ou la faiblesse de la maîtrise nationale des moyens de paiement extérieurs, parce que dépendants des aléas et incertitudes dudit marché mondial. La vulnérabilité par rapport à ces aléas a eu un autre effet, celui de renforcement de la vulnérabilité elle-même, d'une part en injectant une forte dose « d'économie de la dette » à l'ensemble de la dynamique économique du pays, et de l'autre, en obligeant cette dernière à augmenter sa production d'exportation pour pouvoir répondre aux pressants besoins de paiements extérieurs.

Tout ceci a affecté également les recettes de l'État et leur évolution. L'allure de leur courbe (graphique 2.4) est aussi fonction de celle des cours du brut sur le marché mondial, étant donné que le pétrole contribue pour plus de 4/5 des recettes publiques. Si le Plan quinquennal n'a pu pleinement voir le jour et que ses investissements ont dû être arrêtés, c'est parce que le budget d'investissement de l'État n'avait plus les ressources sur la base desquelles il avait été préparé. L'évolution défavorable du marché

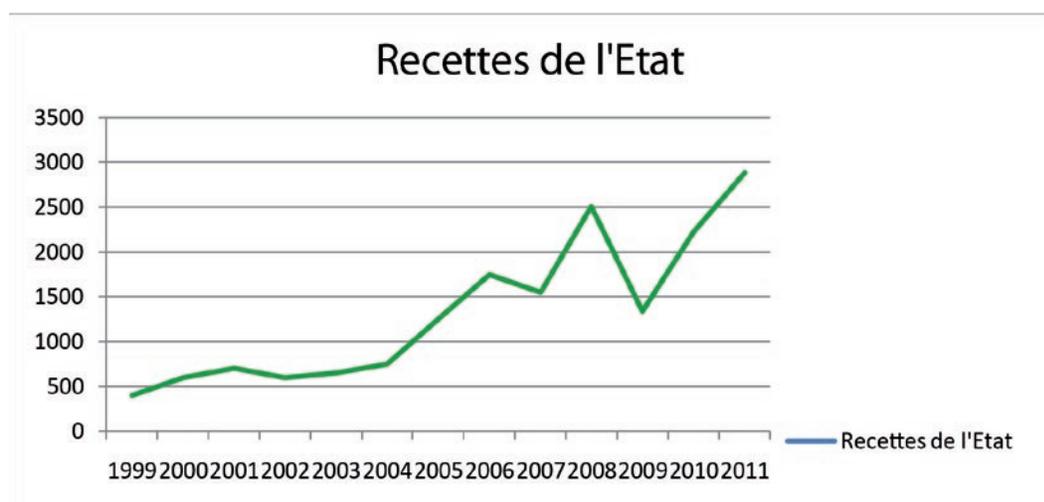
mondial en ce qui concerne le pétrole avait ainsi privé le Congo des moyens de sa politique, et freiné ses ambitions de transformations structurelles de développement qu'il s'était définies. La politique fiscale est donc très vulnérable parce que fonction des aléas du marché mondial (York, R., et Zhan, Z., FMI 2009). L'incertitude sur les moyens d'action de l'État est une des conséquences défavorables majeures du marché mondial sur l'économie congolaise.

6.4. Cours du pétrole et recettes publiques au Congo

Par ailleurs, avec la crise mondiale actuelle, le Congo fait une autre expérience douloureuse dans son deuxième secteur d'exportation, celui du bois. En effet, par un effet conjugué de la chute des cours et de celle de la demande du bois congolais en particulier sur le marché américain, ce secteur a perdu plus de 30 % de ses recettes d'exportations. Ce qui lui crée une situation difficile pour faire face à son fonctionnement et notamment aux coûts fixes de ses exploitations. Ce qui d'une part, souligne les effets négatifs de la vulnérabilité liée au marché mondial, et de l'autre, renforce cette dernière dans la mesure où cela contribue à la prééminence du secteur pétrolier comme seul secteur vital pour l'économie du Congo.

Il est vrai que la demande croissante du bois congolais en Chine permet le relèvement du secteur. Mais la crise mondiale ayant aussi ses effets sur la croissance en Chine, prévue à la baisse pour les prochaines années, cela va également avoir des répercussions sur les importations chinoises, y compris celles du bois en provenance du Congo. Il plane donc une certaine incertitude sur les perspectives et le rythme de croissance de ce secteur.

Graphique 2.4. Évolution des recettes de l'État (en milliards de FCFA)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances, DGB

Mais les effets du marché mondial sur la vulnérabilité de l'économie congolaise ne sont pas liés qu'aux cours du pétrole. Ils sont liés aussi à d'autres facteurs non moins importants. C'est le cas du cours de la devise dominante dans les échanges sur le marché mondial : le dollar américain. La conjugaison de ces deux variables en période de chute de leurs cours augmente l'effet négatif ou pervers du marché mondial sur la vulnérabilité de l'économie.

A cette variable il faut ajouter aussi les effets de l'évolution des termes de l'échange qui, compte tenu de la dynamique des prix des matières premières exportées, et des produits manufacturés importés par les pays africains, ne sont pas favorables aux économies exportatrices comme celle du Congo.

C'est là aussi une variable du marché mondial qui influence la vulnérabilité de l'économie congolaise, dans la mesure où elle réduit la maîtrise et ou la stabilité, et des moyens de paiement extérieurs, et des moyens d'action internes du pays.

Un des problèmes majeurs que soulèvent les effets du marché mondial sur la vulnérabilité économique du Congo est celui du financement de l'économie congolaise et du développement socioéconomique en général. L'incertitude des moyens aussi bien publics que privés joue négativement en termes de maîtrise de la gouvernance économique, et de la dynamique du développement. Étant donné que le secteur pétrolier a un impact sur l'ensemble de l'économie du pays, y compris sur les activités des autres acteurs privés (au-delà du financement de l'État lui-même), c'est toute la demande nationale, et par là, la marche des affaires dans le pays, qui sont sujettes à ces effets de la vulnérabilité de l'économie congolaise en fonction des variables du marché mondial.

Il faudrait souligner ici que les effets du marché mondial sur la vulnérabilité de l'économie congolaise vont au-delà de l'économique et du financier. Car en matière du pétrole, les enjeux nationaux et mondiaux sont de nature à influencer aussi les données sociale et politique d'un pays.

7. AUTRES FACTEURS EXTERNES DE VULNÉRABILITÉ

7.1. Du côté de l'offre

La production d'exportation repose essentiellement sur le pétrole, avec l'exploitation forestière comme activité seconde. Les entreprises pétrolières sont des sociétés transnationales. La production du pétrole congolais dépend des paramètres et des stratégies de ces dernières, non pas seulement au Congo, mais plutôt dans le monde.

Les paramètres qui déterminent leurs stratégies sont externes au Congo. Ils incluent leur souci de contrôle du marché mondial et ou d'augmentation de leur part de marché mondial du pétrole. Ils incluent aussi leurs projections de l'évolution du marché ou de la demande mondiale, et en particulier la demande des principaux consommateurs des différents produits pétroliers. Ils prennent en compte les nouvelles formes de sous produits qui sont mis ou sont sur le point d'être mis sur le marché, les prévisions des cours et des stocks, le jeu des cartels des producteurs et des exportateurs, mais aussi des principales entreprises pétrolières concurrentes. Ils intègrent, les avancées de la recherche sur les autres formes de carburant ou d'énergie qui peuvent concurrencer le pétrole et la mise au point des nouvelles machines y compris les véhicules qui utilisent déjà ou vont utiliser ces autres formes de carburant, et par là l'évolution future de la production et de la consommation de ces autres formes d'énergie et de leur cours dans le monde. Ils font attention à la fonction particulière que leur production congolaise occupe dans leur dispositif de production et ou de commercialisation ainsi qu'aux problèmes techniques propres liés au type particulier du pétrole du Congo. Il y a donc un arsenal de paramètres et de variables dont les transnationales pétrolières tiennent compte dans la conception de leur stratégie d'ensemble, et dans ce cadre, de leur stratégie de production au Congo.

Ce sont là des paramètres qui ne sont pas maîtrisés par le pays, ni collectivement dans la région, ni encore moins individuellement. C'est dire que les paramètres de l'offre du pétrole congolais sur les marchés mondiaux échappent pour l'essentiel aux politiques de développement du pays, parce que cette offre est déterminée par des paramètres extérieurs. Le pays encaisse ou subit les résultats des stratégies des firmes transnationales pétrolières, avec les incertitudes qu'elles peuvent avoir du point de vue de la quantité produite ou à produire, du prix de vente sur ces marchés mondiaux, et donc des rentrées de fonds que le pays peut en retirer (recettes d'exportation, recettes publiques), du renforcement ou de la désarticulation du tissu économique, de la création d'emplois, de l'équilibre géographique, etc.

La situation est plus ou moins similaire pour la production du bois d'exportation. Cette dernière obéit aussi à des stratégies hors maîtrise de la République du Congo. Il est vrai que l'appartenance au cartel africain du bois donne aux producteurs un certain rôle dans la défense de leur part de marché, mais c'est beaucoup plus comme défenseurs nationaux - publics - des entreprises transnationales qui maîtrisent cette filière. Ce qui explique d'ailleurs que le bois congolais reste toujours un produit brut d'exportation, avec peu de valeur ajoutée locale.

Le manque de maîtrise de l'offre ou de la production des principaux produits d'exportation a ainsi une double dimension : à la fois facteur interne de vulnérabilité, mais surtout facteur externe dans la mesure où cette offre est déterminée par des paramètres externes et des décideurs étrangers, donc hors contrôle des pouvoirs congolais.

7.2. Du côté de la demande

De ce côté aussi il y a le même manque de maîtrise de paramètres importants de la demande extérieure et de la commercialisation du bois et surtout du pétrole congolais. Pour le Congo, la tâche revient presque à celle de gérer les incertitudes du côté de la demande. En effet, les produits étant exportés en l'état brut pour les marchés extérieurs, les déterminants de la demande ne sont pas d'origine interne.

Toute la chaîne de la demande et de valeur se réalise sur les marchés extérieurs, depuis les industries de transformation du brut en plusieurs sous-produits jusqu'aux produits d'approvisionnement et de consommation des ménages. Il en est de même des réseaux de commercialisation, qui eux aussi échappent à la maîtrise du système de gouvernance économique du Congo. Car les firmes productrices les décident selon leurs propres stratégies internes et externes.

Il en est de même de la part congolaise du marché mondial ou de la demande mondiale du bois ou surtout du pétrole congolais. Cette part du marché ne relève pas des mécanismes maîtrisés par le Congo. C'est là un autre facteur de vulnérabilité, étant donné qu'il est difficile à la République du Congo de se définir une stratégie pétrolière ou d'exploitation forestière en fonction de sa part de marché plus ou moins sûre, ou encore moins de l'élargissement de cette dernière. L'incertitude de la part du marché mondial qui revient aux exportations congolaises a ainsi des conséquences de renforcement de la vulnérabilité de l'économie du pays.

Il en découle que les prix de ces produits sur le marché mondial qui résultent soit de la fameuse « rencontre de l'offre et de la demande » sur ce marché, soit du jeu de cartels ou surtout des calculs stratégiques des entreprises transnationales, sont des données ou des dimensions constitutives de la demande qui sont tout-à-fait externes, et échappent au contrôle du Congo. La volatilité des prix des matières premières exportées par le Congo - le pétrole en particulier -, est une dimension importante de la vulnérabilité de l'économie congolaise.

Un autre facteur externe en relation avec l'offre et la demande, est l'évolution des termes de l'échange. De manière générale, il est connu que les prix des matières premières brutes, même s'ils passent par des conjonctures favorables de prix élevés, sont à long terme sur une tendance baissière. A l'opposé, les prix des produits manufacturés que l'Afrique ou le Congo importent, sont sur une tendance de long terme croissante. Il en résulte que les termes d'échange du Congo ne lui sont pas favorables à moyen ou surtout à long terme. Le Congo en fait d'ailleurs l'expérience avec la montée des prix des produits alimentaires qu'il importe actuellement en quantités croissantes. Ce facteur influence aussi la vulnérabilité de l'économie congolaise en termes de ses moyens de paiements extérieurs en général, et en termes de ses capacités d'importation, et notamment d'importation des produits alimentaires en particulier, avec une affectation de plus en plus importante des ressources en devises aux importations alimentaires. La dégradation des termes de l'échange constitue ainsi un autre facteur externe de vulnérabilité économique qui échappe au contrôle des autorités congolaises.

Ce phénomène est aussi lié aux effets du fameux syndrome hollandais qui a affecté aussi le Congo à sa manière. En effet, l'afflux des devises pétrolières modifie le taux de change en faveur des produits importés qui deviennent moins cher pour le pays. L'économie congolaise perd en compétitivité. La conséquence de ce point de vue est le recul de la production nationale manufacturière et agricole, qui se trouve ainsi sérieusement concurrencée par la production d'importation. Ce qui s'est traduit par un accroissement du chômage dans les autres secteurs d'activité hors pétrole, par une précarisation des populations, et par un accroissement de l'exode rural.

Il est évident que le manque de maîtrise de l'offre et de la demande du pétrole ou de produits semblables comme facteurs externes de vulnérabilité, ne sont pas propres à la situation du Congo. Mais elles font partie de cette situation, et renforcent les autres facteurs de vulnérabilité dans leur interaction avec eux. C'est pourquoi ils ont une importance spécifique dans ce contexte.

7.3. Financement de l'économie et investissements directs étrangers

La question du financement de l'économie et du développement durable au Congo, est une autre dimension de la fragilité, et par là de la vulnérabilité économique du pays. Il a été souligné que ce financement repose essentiellement sur les ressources de l'État, le système bancaire et le secteur privé n'y participant que de manière bien faible en dehors du secteur d'exportation pétrolière en particulier.

Pour plusieurs raisons liées aux difficultés et contraintes auxquelles le secteur privé a fait historiquement face au Congo, le pays s'est retrouvé plus ou moins exclu des circuits des marchés internationaux de capitaux. On aurait pu espérer que le Congo pourrait développer une grande capacité d'attractivité des IDE pour le financement de son économie, et en particulier des investissements de réduction de la vulnérabilité. En fait en dehors des activités d'exportation pétrolière principalement, les IDE se sont trouvés très peu attirés par l'environnement congolais.

Tableau 2.4 Évolution des IDE au Congo (en millions de dollars US)

Années	1996	1997	1999	2000	2001	2002
IDE entrant	71	77	431	168	431	76
IDE sortant	0	3	-9	2	4	6
IDE entrant/FBCF	8,8	15,4	7,2	78,4	27	10,4
Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IDE entrant	152	386	44,7	70	100	121,8
IDE sortant	7	-1	-2	3	2	5
IDE entrant/FBCF	22,5	48,6	41,5	34,5	33,4	26,2
Années	2009	2010	2011			
IDE entrant	200	239,4	299,4			
IDE sortant	2	3	7			
IDE entrant/FBCF	52,4	49,6	52,5			

Source : CNUCED, Rapport sur les investissements dans le monde

Du fait de cet environnement défavorable, les investissements privés hors pétrole restent faibles : 4,5% du PIB en 2005. Les investissements directs étrangers ont été irréguliers depuis 1995 et se concentrent dans le secteur pétrolier. A titre de comparaison, la moyenne en Afrique subsaharienne des investissements privés est de 14% du PIB et de 25% en Asie de l'Est » (UE, BizClim, 2009 p.6).

Ce que le PNUD confirme : « L'investissement direct étranger au Congo est relativement faible. Il n'a été que de 2,3% du PIB entre 1990 et 1998, pour connaître en 1999 un bond à 22% du PIB, puis redescendre à une moyenne de 7,5% du PIB entre 2000 et 2005. Les effets d'attractivité des capitaux atten-

du 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 sont donc plutôt limités. C'est que le comportement des investisseurs potentiels n'est pas simplement déterminé par 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 » (PNUD, RNDH 2006 p.63). Il est évident qu'il dépend aussi de l'importance du marché national (voir aussi le tableau 2.6 ci-dessous).

«En effet, l'entrée des investissements directs sur un territoire donné est le baromètre de son attractivité vis-à-vis des investisseurs étrangers. La faiblesse des IDE entrants au Congo traduit sa faible attractivité en comparaison avec les autres pays pétroliers et miniers d'Afrique centrale et australe. Cette faible attractivité témoigne aussi d'un niveau de risque pays élevé» (Mainguy, C., 2008 p.49).

Par rapport à la FBCF, les IDE représentent un pourcentage significatif, variant entre 40 et 50% au cours de la dernière décennie. Bien que le secteur pétrolier qui représente à lui seul 70% de la FBCF y reste toujours dominant, cela signifie qu'une partie significative des IDE dans ce secteur provient du réinvestissement d'une partie des bénéfices, et ou des emprunts locaux auprès du système bancaire, et non de l'entrée des capitaux frais.

Tableau 2.6 Ratios d'investissement au Congo (% du PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (projection)
Investissements internes	22,5	22,5	23,4	27,0	22,0	33,7
Dépenses fixes	21,9	21,1	23,1	26,6	21,7	33,4
Gouvernement	6,5	6,2	9,5	11,4	9,5	15,7
Secteur pétrole	9,8	10,8	9,0	9,5	7,4	10,7
Secteur privé	5,6	5,0	4,6	5,7	4,8	7,0

Source: FMI, Republic of Congo, repris de World Bank, Rep of Congo, Investment climate policy Note, draft Report, 2009.

L'incertitude dans l'apport des IDE, et d'une manière générale la faible attractivité externe des investissements étrangers dans les secteurs hors matières premières d'exportation au Congo, est un autre facteur externe de vulnérabilité. Car il contribue à renforcer cette dernière, au détriment des efforts de diversification économique et de constitution d'un tissu économique solide, et d'un espace économique équilibré et intégré.

7.4. Le mode d'insertion dans l'économie mondiale

Le Congo a été inséré dans l'économie mondiale par le truchement de ses relations économiques avec la métropole comme c'est le cas de tous les pays anciennement colonisés. Ce mode d'insertion forcée lui a défini des fonctions économiques, et en particulier d'être principalement fournisseur de matières premières brutes à l'économie industrialisée de la métropole (voir chapitre 1 et 2 précédents). Répondre aux besoins économiques et surtout industriels d'une économie extérieure dominante est devenue la fonction majeure, sinon essentielle, et ou la raison d'être de l'économie congolaise. Le pays remplit remarquablement bien cette fonction depuis une centaine d'années. Il le continue dans le processus de mondialisation. Mais c'est une fonction « non développante » dans la mesure où elle ne contribue pas au développement industriel du pays. Elle ne transforme ni les structures de production, ni celles de l'espace économique, ni le profil du capital social et humain dans la perspective du développement durable du Congo. De plus il s'agit d'une fonction d'attelage au navire de la mondialisation, navire qui lui est piloté par d'autres forces.

Ce mode d'insertion rend le pays encore plus vulnérable. Et le Congo a besoin de le revoir pour se positionner comme sujet dynamique et partenaire dans le processus de mondialisation et de régionalisation, et ce, avec un modèle de développement et d'accumulation économique qui développe les forces de propulsion économique internes, et lui assurent une insertion mutuellement porteuse avec le marché mondial. L'approche par « grappes » de diversification économique préconisée dans le DSCERP II ne donne pas une réponse entièrement satisfaisante à cette question, parce que précisément elle se situe dans la logique de continuation du mode actuel d'insertion du Congo dans la mondialisation. Toute stratégie conséquente et porteuse de diversification devrait intégrer cette dimension de la vulnérabilité.

7.5. Concentration du commerce extérieur sur quelques produits et quelques partenaires extérieurs

Les exportations congolaises sont très limitées en nombre (à peine 5). La faible diversification des exportations, traduit aussi la faible diversification de la base productive nationale congolaise. Par ailleurs, non seulement le Congo exporte peu de produits, mais en plus leur poids respectif est très inégal dans les revenus d'exportation. En effet, le premier produit exporté (le pétrole) est allé jusqu'à représenter 92% de la valeur des exportations du pays au cours des deux dernières décennies, suivi du secteur forestier avec moins de 7%, et le sucre 1%, bien que son poids relatif soit légèrement en baisse aujourd'hui (voir tableau 2.7). Ce qui traduit également toute la fragilité de l'économie congolaise au plan interne, parce que comme répété plusieurs fois, liée pour l'essentiel aux vicissitudes du marché international du pétrole (produit leader).

Tableau 2.7 : Évolution de la structure moyenne des exportations des biens du Congo

	1987-1993	1994-2000	2001-2006	2007-2010	2011
Pétrole brut	83%	92%	92%	91%	92%
Produits pétroliers	2%	1%	1%	1%	1,7%
Bois tropicaux	12%	5%	6%	6%	5%
Rondins d'eucalyptus	2%	2%	0	1%	1,3%
Sucre	1%	1%	1%	1%	Nd

Source : Service de la programmation monétaire BEAC

Le Congo est donc un pays faiblement diversifié aussi bien du point de vue de la base productive que de celle d'exportation.

Du point de vue des importations, et comme indiqué au tableau 1.6, quatre catégories d'importations représentent à elles seules plus de 91% des importations totales du Congo. Ce sont le matériel de transport, les machines et appareils mécaniques et électriques, les ouvrages en métaux et les produits alimentaires. Les trois premières catégories sont particulièrement influencées par le développement du secteur pétrolier en premier lieu, et aussi par les investissements publics de la période des vaches grasses pétrolières. Les importations soulignent aussi la faiblesse des secteurs productifs congolais dans ces domaines, et en particulier dans celui de l'autonomie alimentaire. Ce qui est une dimension importante de la vulnérabilité économique du pays.

La géographie du commerce extérieur témoigne aussi de la vulnérabilité de l'économie congolaise, et en constitue un facteur de renforcement. En effet, que ce soit du point de vue des exportations comme du point de vue des importations, le commerce extérieur du Congo est concentré sur quelques partenaires majeurs, et ce, pour des produits ou secteurs clés sinon stratégiques. Bien que des efforts aient été fournis au cours des dernières années pour élargir et diversifier les partenaires extérieurs notamment en direction des pays asiatiques dont la Chine et la Malaisie, quelques pays européens et les États-Unis restent les principaux partenaires commerciaux du Congo. Ils comprennent en pays fournisseurs principalement la France, les Pays-Bas, l'Italie, et les États-Unis, et en pays clients, les États-Unis, la France, la Belgique, et l'Italie en particulier.

Le commerce extérieur au sein de la CEMAC et ou de la CEEAC ne représente qu'une part insignifiante du commerce extérieur du Congo. En effet, le commerce intracommunautaire est vraiment marginal par rapport aux importations totales de l'espace CEEAC. De 2001 à 2005, ces échanges ont représenté respectivement 3,8%, 2,0%, 2,5%, 2,4% et 1,3%. En 2007, les importations intra-CEEAC ne représentaient que 1,4% des importations totales des États membres. Par ailleurs, le marché CEMAC/CEEAC est très faible, se situant à peine à 1/10^e du marché COMESA, ou 1/5^e de celui plus modeste de l'UEMOA (CEA, CSR/AC, 2009).

La concentration du commerce extérieur entre les mains de quelques partenaires importants pour les principaux produits d'exportation du pays d'une part, et de l'autre, pour les principales importations stratégiques du Congo (pour le secteur pétrolier et pour l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires de première nécessité), présente des risques en termes de vulnérabilité économique. Un incident fortuit ou voulu, d'ordre naturel, social, économique ou politique, intervenant dans le pays partenaire ou dans les relations entre les deux pays, peut mettre l'économie du Congo à rude épreuve. Car il s'agit en général des pays qui sont économiquement et politiquement puissants.

8. CONSÉQUENCES POUR LE DÉVELOPPEMENT DU PAYS

Les conséquences de la vulnérabilité de l'économie congolaise pour le développement du pays vont au-delà de la seule sphère économique et financière, puisqu'elles concernent la dynamique de développement du Congo. Elles sont liées aux points d'ancrage et aux sources ou causes de la vulnérabilité, mais aussi aux facteurs d'aggravation ou d'amplification de cette dernière. Elles vont être analysées en rapport avec respectivement les principaux agrégats macroéconomiques, les autres dimensions macro du processus de développement durable, les dynamiques sectorielles du moins pour quelques secteurs choisis, et la maîtrise nationale de la dynamique du développement.

Avant de les examiner dans les pages qui suivent, il est utile de rappeler ici les principaux traits de la fragilité de l'économie congolaise tels que soulignés au chapitre premier : (i) la structure et le système de production; (ii) la structure des exportations et des importations; (iii) la structure des finances publiques surtout en recettes; (iv) la géographie économique; (v) la géographie de la population; (vi) l'emploi, (vii) la faiblesse du secteur privé hors exportation, (viii) le financement de l'économie et (ix) la gouvernance économique.

En relation avec cette analyse, il a été souligné que la vulnérabilité de l'économie congolaise est caractérisée en particulier par (i) l'étroitesse de la base de création de la richesse nationale fondée sur un modèle économique « unijambiste », (ii) une croissance erratique propulsée par le secteur pétrolier, (iii) la volatilité des cours du produit d'exportation dominant, (iv) l'incertitude dans la maîtrise des moyens de paiement extérieurs du pays (dette et importations) qui dépendent des revenus non stables de ce secteur, (v) l'incertitude dans la maîtrise, la prévisibilité et la stabilisation des moyens d'action de l'État pour financer les investissements de développement requis, (vi) la faiblesse de création d'emplois, (vii) la faiblesse et la dépendance (directe et indirecte) du secteur privé de « l'économie du pétrole », (viii) la faiblesse ou l'inexistence d'un tissu économique porteur interne de la machine économique, (ix) le déséquilibre de la géographie économique et des réseaux des transports, (x) le déséquilibre démographique et donc des ressources ou du capital humains, (xi) le déséquilibre et la faiblesse du marché interne.

8.1. Les conséquences liées à l'équilibre et aux agrégats macroéconomiques

En ce qui concerne le PIB et sa structure dans la dynamique de croissance. Avec un modèle de croissance basée sur ou propulsée non pas seulement par les exportations, mais par une seule activité d'exportation qui est dominante, la croissance économique reste instable, déséquilibrée, et non coordonnée. Les tendances de la demande mondiale ne sont pas nécessairement à la hausse de manière constante, bien au contraire. Par ailleurs la part de marché mondial pour le Congo ne peut lui être assurée, et elle a des limites même pour ce produit. L'exemple actuel de la situation du marché pour les exportations congolaises de bois dans la conjoncture de crise actuelle – chute de plus de 30 % - montre combien le modèle de croissance dont la force motrice est extérieure - l'activité d'exportation -, reste fondamentalement précaire. De ce fait il est difficilement viable ou soutenable, et ne peut assurer un développement durable. D'où le besoin de restructurer la composition de la croissance et de la rééquilibrer vers la demande intérieure, et notamment vers la consommation privée (Guo, Kai et Ndiaye, Papa, FMI 2009) nationale et régionale.

Les analyses sont concordantes à ce sujet. La spécialisation sur les matières premières dont les cours sont très fluctuants, et accusent une tendance baissière sur le long terme, a des effets négatifs ou du moins peu favorables sur les autres grandeurs de l'équilibre et de la stabilité macroéconomiques (recettes d'exportations et recettes fiscales notamment). Et de ce fait, elle a des effets peu favorables sur la capacité des gouvernements à prévoir et mettre en œuvre des politiques de développement avec la maîtrise requise (Mainguy, Claire 2008 p. 22). La CNUCED a montré aussi à plusieurs reprises combien ces spécialisations sont régressives, car elles continuent à se fonder sur des avantages comparatifs naturels de produits primaires dont les cours sont généralement très instables, et suivent un trend à la baisse sur longue période, alors que le monde est à l'heure des avancées technologiques et de l'économie basée sur les connaissances.

Par ailleurs, l'instabilité ou la vulnérabilité extérieure de l'actuel modèle de croissance est préjudiciable à la politique de développement durable du Congo parce les activités d'exportation n'assurent pas que des recettes en devises étrangères et des revenus à l'État. Elles constituent dans le cas du Congo, un facteur clef de la demande nationale interne et externe (secteur privé lié directement ou indirectement aux revenus et activités du pétrole et aux marchés publics, fonctionnement de la machine de l'État et investissements publics), donc avec des répercussions importantes sur la croissance économique. En fragilisant ou en contribuant à la réduction des autres secteurs productifs hors pétrole, le secteur pétrolier les a rendus dépendants de lui, soit directement, soit indirectement (Geronimi, V., Schembri, P., et Taranco, A., 2003). Ce qui fait qu'à court terme, la hausse des cours comme en période actuelle au Congo, a des effets positifs sur la croissance économique, ce qui n'est pas du tout assuré à moyen et long terme, surtout que dans le cas du Congo, il s'agit d'une hausse des prix d'une matière non renouvelable, et dont le cycle de vie productive est descendant/baissier même dans les prévisions de moyen terme.

D'autres travaux mettent d'ailleurs en doute la capacité du secteur d'exportation pétrolière à induire une croissance durable au Congo. En effet, et comme le montrent les chercheurs du FMI, le pétrole a rarement été synonyme de développement dans les pays du Sud. Et dans le cas du Congo, le lien entre l'activité pétrolière et la croissance durable n'est pas établi (FMI, Bhattacharya, R. et Ghura, D., Oil and growth in the Republic of Congo, IMF Working paper, 06/185). Son exploitation génère une économie duale avec un secteur moderne pratiquement déconnecté du reste de l'économie, car ayant très peu d'effets d'entraînement. D'autres arguments peuvent démontrer le contraire ou la nécessité de nuancer cette thèse, quand bien même il s'agit de la durabilité de la croissance et du développement induits par la croissance du secteur pétrolier.

En tout état de cause, qu'il s'agisse d'un lien faible ou non prouvé, il en découle que le processus d'une croissance soutenue et d'un développement durable ne peut être fondé sur le secteur d'exportation d'une ou de plusieurs matières premières brutes, surtout si elles sont non renouvelables.

Il est important de noter ici le fait que la vulnérabilité économique relative à la pétro-dépendance dans toutes ses dimensions macroéconomiques affecte le tissu économique et le déstructure au lieu de contribuer à sa construction et à sa consolidation. Le secteur hors pétrole ne forme pas un tissu économique ni avec le secteur pétrolier, ni dans son sein de par la faiblesse des relations entre branches d'activités qui le composent. La désarticulation du tissu économique est une conséquence sérieuse dans la perspective de promotion d'une croissance soutenue et d'un développement durable. Il en est de même du déséquilibre et de la désarticulation de l'espace économique.

L'épopée de la ruée vers le pétrole que vit le Congo comme d'autres pays exportateurs de ce produit rappelle étrangement certaines épopées historiques dans d'autres régions du monde. Les villes entières et leurs économies se sont écroulées avec la fin de leurs épopées des ruées sur le charbon, l'or ou autre richesse naturelle. Une politique de diversification, en tant que réponse aux causes profondes et aux facteurs d'amplification de la vulnérabilité, ne peut se contenter de rester superficielle, sans s'adresser à ces dimensions. En ce qui concerne le commerce extérieur. L'instabilité dans les recettes d'exportations réduit la capacité de prévision des moyens de paiement extérieurs du pays. Ces derniers lui permettent de faire fonctionner l'économie en lui assurant les moyens de paiement des importations avec une certaine marge de sécurité. Celle-ci est de vingt mois actuellement, mais la situation est instable et imprévisible à moyen terme. Par ailleurs ces importations absorbent une part croissante des recettes d'exportations du fait notamment de l'augmentation des importations alimentaires, mais aussi du prix des produits manufacturés importés, qu'ils soient d'équipement, d'approvisionnement ou de consommation. Il en découle que la vulnérabilité a aussi des conséquences sur la stabilité ou l'instabilité des termes d'échange du commerce extérieur du Congo, leur ajoutant un autre élément d'incertitude.

La précarité dans les moyens de paiement extérieurs affecte aussi les moyens de paiement de la dette qui était devenue insoutenable pour le pays. « En définitive, l'analyse de tous ces ratios (encours total/PIB, service/recettes budgétaires, service/recettes d'exportation) a montré la vulnérabilité de l'économie congolaise, et partant, la nécessité de rechercher les conditions d'un retour à la soutenabilité de la dette, et à la viabilité des finances publiques. Ce n'est donc pas un hasard si le Congo fait son premier passage au Club de Paris en 1986 » (Nkounkou, 2009), et que finalement il se soit engagé dans le processus de l'IPPTE.

L'instabilité dans les moyens de paiement extérieurs affecte dangereusement la vie économique dans son ensemble, comme les importations sont devenues vitales pour l'économie, y compris pour le secteur pétrolier lui-même, et pour la vie des populations étant donné que les importations alimentaires sont croissantes.

En ce qui concerne les finances publiques. La vulnérabilité des équilibres macroéconomiques affecte en particulier les finances publiques. Le fait que les recettes publiques dépendent à plus de 80 % des revenus pétroliers, rend leur prévisibilité relativement difficile, sinon aléatoire. Car comme l'écrit le PNUD (RNDH 2007 p.58) « Les recettes non pétrolières ont connu une évolution aussi fluctuante que celle des recettes pétrolières, mais leur augmentation a été nettement moins forte puisque 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 ».

La précarité des revenus de l'État affecte ses capacités et moyens d'action en tant que leader des transformations structurelles requises par le processus de développement, et par la stratégie de mise en œuvre de la vision du Congo de demain en construction. La transition d'un État rentier à un État « développemental capable » exige qu'il dispose des moyens d'action sûrs et stables, donc prévisibles. Il devient ainsi difficile pour l'État congolais, en tant qu'acteur et décideur de la voie du développement, de soutenir le niveau et le rythme requis des investissements publics avec la volatilité des cours du pétrole. Il lui devient par conséquent difficile d'amorcer de manière durable le passage vers un

modèle de croissance soutenue et de développement durable (FMI, 2009), avec une participation publique soutenue, à la fois d'incitation et d'orientation.

Des études ont montré une corrélation très positive entre l'évolution des dépenses publiques et celle des prix mondiaux du pétrole, corrélation dont le taux est supérieur à 0,7 (York, Robert et Zhan, Zaijin, FMI 2009) notamment pour le Congo. Ce qui souligne encore une fois les conséquences d'une vulnérabilité fiscale (politique fiscale insoutenable ou pas viable), et par là l'instabilité des moyens d'action pour le gouvernement. En réalité, les conséquences de la vulnérabilité sur les finances publiques affectent aussi les investissements et les moyens d'action privés au Congo, étant donné que le secteur privé reste rivé sur les revenus directs et indirects du pétrole, lié à la marche générale des affaires dans le pays (le secteur hors pétrole), et surtout du secteur pétrolier qui alimente la demande intérieure, et en particulier des contrats et marchés publics.

Enfin, il faut aussi souligner que les conséquences de la vulnérabilité économique sur les finances publiques affectent en particulier les moyens de fonctionnement de l'État congolais lui-même, bien avant qu'il puisse penser remplir son rôle d'État de développement. La charge de l'existence fonctionnelle de la machine étatique est devenue tributaire du secteur pétrolier au lieu d'être portée par plusieurs piliers solides de l'économie congolaise. Comme déjà expliqué au cours de ce chapitre, cette conséquence a des risques sur les autres dynamiques politiques et sociales dans le pays, compte tenu des enjeux nationaux et mondiaux de cette relation de dépendance à l'égard du secteur pétrolier national.

8.2. Les conséquences liées aux autres grandeurs macro

En ce qui concerne le déséquilibre physique. La vulnérabilité a renforcé la géographie économique déséquilibrée de toute économie de « cueillette » des matières premières d'exportation. L'implantation des activités modernes de production, le tracé et le fonctionnement des réseaux de transports sont fonction de cette logique, et participent de l'éclatement de l'espace économique national. Ils tendent même à attirer les investissements publics et privés dans une stratégie dont la finalité est de servir l'économie d'exportation, aggravant ainsi les déséquilibres géo-spatiaux déjà établis. Le développement des écarts cumulatifs (investissements publics et privés, densité des réseaux des transports et communication...) dans cette géographie économique rend difficile les efforts de renversement de cette tendance pour reconfigurer la construction d'une géographie économique équilibrée, et d'un espace économique national intégré. Au reste, ces conséquences peuvent aussi nourrir des ressentiments d'ordre politique et ou social.

Sur le plan social. Le façonnement de la géographie économique a entraîné avec lui celui de la géographie de la population. En effet, le corridor économique Sud – Sud Ouest fait à lui seul 70% de la population du pays. C'est une vulnérabilité dans la mesure où le gros de cette population n'a pas de base économique solide et ou assez autonome par rapport au secteur d'exportation. C'est une vulnérabilité aussi parce qu'un incident majeur intervenant sur le réseau de transport concentré dans cette région affecterait de manière défavorable le fonctionnement de l'économie et même la survie des populations qui y sont concentrées. C'est une vulnérabilité enfin parce que cette concentration constitue une demande pressante sur les moyens d'action de l'État, et notamment pour les investissements publics et les services publics. Ce qui est en fin de compte une conséquence de la vulnérabilité sur le développement du pays.

Même si le secteur pétrolier n'est pas un secteur particulièrement créateur d'emplois, la concentration économique dans ce corridor a occasionné aussi la concentration géographique de l'emploi, et surtout de l'emploi salarié. Ce qui est une concentration géographique de la demande nationale. La création d'emplois de manière judicieusement équilibrée sur le territoire national, et par là, la relance de la demande nationale orientée vers la production nationale deviennent une exigence de la politique de réduction de la vulnérabilité.

Il a été démontré comment la vulnérabilité affecte aussi le capital humain et son développement, y compris dans sa répartition géographique. Étant donné qu'il est le facteur porteur de changement dans les transformations structurelles à faire pour la mise en place d'un autre modèle de croissance durable, il ne pourra pas porter cette responsabilité de manière efficace, ni dans tous les secteurs de l'économie où les efforts de diversification vont s'orienter, ni dans toutes les régions géographiques du pays. Des efforts particuliers devraient être menés dans ce sens afin que le capital humain dans ses différentes composantes assure au Congo la disponibilité des capacités nécessaires aux transformations structurelles requises dans la réduction de la vulnérabilité de l'économie du pays.

8.3. Les conséquences liées aux dynamiques des secteurs clés

Les différentes dimensions de la vulnérabilité se renforcent mutuellement aussi bien au niveau macro qu'au niveau sectoriel. Les conséquences de la vulnérabilité pour le développement affectent ainsi les secteurs économiques du pays. L'agriculture est l'un des premiers secteurs pour lesquels on peut examiner ces conséquences. Dans cette perspective, l'agriculture est à considérer, non pas seulement comme une activité productive contribuant au PIB, mais surtout comme une filière complète, allant de la production agricole au sens large (agriculture, élevage, pêche) jusqu'à la commercialisation de ses produits, et comprenant aussi bien l'activité économique proprement dite que les catégories socio-professionnelles qui en vivent.

La vulnérabilité économique s'est accrue avec la domination ou quasi « mainmise » du secteur pétrolier sur les autres secteurs de l'économie. Ce qui a conduit à atrophier le secteur agricole et son acteur. Leur rôle dans l'économie et surtout leur fonction dans la dynamique de développement du Congo s'en sont retrouvés modifiés de manière peu porteuse. Ce secteur, malgré son potentiel de base de développement durable au Congo, a continué à remplir, bien que partiellement, son rôle historique de l'économie coloniale : être au service du secteur d'exportation. Ne constituant plus une base importante pour la génération du surplus économique et des revenus de l'État, ce secteur est progressivement tombé dans l'oubli dans les politiques de développement, à la faveur de la montée du secteur pétrolier. De même il n'a pu attirer la pénétration du capital privé même congolais, qui pouvait lui faire jouer un rôle clé dans le développement de ses capacités productives.

L'agriculture (activité agricole, élevage et pêche) est devenue ainsi un secteur pauvre dans la dynamique de développement. Devenue activité appendice des secteurs d'exportation, elle a vu ses perspectives de développement s'amenuiser. Elle a ainsi continué à souffrir de : (i) sa forte sous-capitalisation, (ii) la pauvreté de ses techniques, institutions et infrastructures d'appui, (iii) la faiblesse de sa base sociale et économique de production, et (iv) son accès difficile ou restreint aux marchés nationaux et mondiaux. Elle ne pouvait donc avoir l'ambition de nourrir la population congolaise, et il en est découlé des importations massives de céréales, et des produits de base de l'industrie agroalimentaire (huiles, produits laitiers, viandes et volailles). La population rurale et ou agricole diminue avec la forte urbanisation du Congo, ce qui fait reposer la responsabilité de la production vivrière sur une fraction faible de la population productive, aux techniques rudimentaires et peu productives, d'où une fragilité pour l'approvisionnement en biens alimentaires. Et il a été noté que « le panier de la ménagère congolaise (...) dépend pour près de 63% des produits agroalimentaires importés. En d'autres termes l'agroalimentaire congolais ne couvre à peine que 37% des besoins du pays » (Niama, 2001).

La vulnérabilité par rapport à l'économie de rente pétrolière a fait perdre à l'agriculture, secteur de base de l'économie, sa centralité dans la dynamique de développement. Cette centralité tient au fait qu'il s'agit d'un secteur productif où se jouent la création de richesses, la base de l'industrialisation, le volume d'emploi le plus large, le niveau de vie de la majorité, la participation et le soutien à la croissance durable, l'autonomie et la sécurité alimentaires, la lutte contre la pauvreté, les rentrées des moyens de paiement extérieurs, et par-dessus tout, le devenir du Congo et même de la sous-région de l'Afrique centrale.

Pour ce qui est du secteur industriel. L'industrie est appelée à jouer le rôle de secteur moteur et structurant, pour la construction d'un tissu économique national, et d'un espace économique intégré et équilibré. Or, l'industrie congolaise d'aujourd'hui n'en est pas capable. Les conséquences de la vulnérabilité économique sur le secteur industriel sont donc encore plus graves, et doivent être levées par des politiques de diversification conséquentes, si ce secteur doit jouer le rôle qui est le sien dans la dynamique de développement du Congo.

La place de ce secteur dans la création des richesses nationales, dans son rôle moteur de structuration du tissu et de l'espace économiques, tout comme dans la propulsion du secteur base qu'est l'agriculture, cette place est devenue minime dans le mode de fonctionnement et de structuration de l'économie congolaise d'aujourd'hui. Les efforts menés dans la stratégie d'import-substitution des deux premières décennies de l'indépendance ont été arrêtés et avec eux le processus d'industrialisation du Congo, accentuant ainsi la « vulnérabilité pétrolière » de l'économie. Tous les projets ou idées de projets nouveaux dans le domaine d'industrialisation du Congo ont été arrêtés, qu'il s'agisse des projets industriels des biens agroalimentaires et autres biens de consommation, ou des projets industriels pour la production des biens d'approvisionnement et ou d'équipement, tous ces projets ont été abandonnés avec la montée du secteur pétrolier dans l'économie du pays.

La pétro-dépendance, tout en enracinant la vulnérabilité de l'économie congolaise, a eu des effets de destruction sur la force motrice de structuration et d'endogénéisation de la croissance soutenue et du développement durable qu'est l'industrie. Car si l'agriculture est la base de la croissance et du développement, l'industrie en est certainement la force motrice. La pétro-dépendance a sacrifié les deux secteurs et les politiques de gouvernance économique en ont été « complices », renforçant par là les mécanismes de fragilité et de vulnérabilité pour l'économie congolaise. Ce qui constitue en soi un appel à une révision de la politique d'industrialisation du pays. « Le chemin d'avenir » en a annoncé les lignes directrices, mais il reste à articuler tout cela dans un plan directeur cohérent, en liaison avec les autres secteurs porteurs d'une croissance soutenue et d'un développement durable au Congo, et ce, dans une parfaite maîtrise nationale de la dynamique de développement.

Concevoir un autre modèle de développement industriel comme moteur de la politique de diversification, pour restructurer le tissu économique et l'espace économique, telle est la vocation de l'industrialisation du Congo de demain. Il n'est pas évident pour le moment, que les axes et l'approche de diversification de l'économie congolaise préconisés dans le DSCERP répondent à ces préoccupations fondamentales de manière satisfaisante.

En ce qui concerne les secteurs d'appui à la croissance. Il va de soi que ces derniers, qui comprennent les transports et communications, les TP et bâtiments, l'eau et l'énergie en particulier, ont aussi souffert de la vulnérabilité due à la pétro-dépendance, et à ses conséquences sur les moyens d'action de l'État, et du secteur privé hors pétrole. En effet la croissance et la contribution au PIB de la quasi totalité de ces secteurs dépendent des investissements publics dans ces domaines, eux-mêmes principalement fonction des moyens financiers que procure le secteur pétrolier à l'État et des politiques de ce dernier à leur égard.

Il a même été prouvé que les investissements publics dans ces domaines ont tendance à répondre aux besoins directs et indirects du secteur d'exportation, et en particulier du secteur pétrolier, ajoutant ainsi à la dynamique cumulative du déséquilibre et de la vulnérabilité économique dans le pays. Ce qui, sur ce plan aussi, invite à repenser le mode de développement industriel du Congo comme stratégie de restructuration du tissu et de l'espace économiques, et surtout comme politique de réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Ces stratégies et politiques devraient aussi répondre aux impératifs de promotion de l'intégration sous-régionale, et de bassins transfrontaliers de développement, comme étape d'intégration de proximité dans le processus d'intégration sous-régionale en Afrique centrale.

Les investissements publics dont la contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté, est plutôt faible, devraient donc être revus du point de vue de leur efficacité et leur productivité à cet égard, afin qu'ils jouent le rôle qui doit être le leur dans la promotion et la stimulation de la dynamique de développement endogène.

8.4. Les conséquences liées à la maîtrise de la dynamique de développement

Comme souligné plus haut, l'économie congolaise fonctionne comme une économie de cueillette fondée sur l'exploitation d'une ressource naturelle non renouvelable. Ce qui, indépendamment de l'évolution volatile des cours de ce produit, est en soi d'une grande vulnérabilité, comme dans toute économie de cueillette. La dimension « unijambiste » de cette économie crée une grande incertitude dans la création des richesses nationales (PIB), comme dans la capacité de l'économie nationale à résister aux chocs, qu'ils soient structurels ou conjoncturels, internes ou externes.

Une économie qui se veut performante ne peut pas se contenter d'être gérée sans une anticipation active des perturbations potentielles qui peuvent la faire dévier de sa trajectoire de croissance soutenue, équilibrée et de développement durable. La « bonne gouvernance économique » exige que le pays soit préparé à ces chocs internes et externes, et mette en place les processus de leur détection, les mécanismes de leur amortissement ou de leur conjuration, et les réflexes de leur accompagnement. Ces chocs ou perturbations peuvent venir du système de production, du commerce, des prix, des revenus et donc de la demande, du système de transports, de la géographie économique ou autre, mais aussi des facteurs naturels. Les incertitudes du lendemain en termes de fonctionnement autonome et des moyens de gouvernance du développement pèsent beaucoup sur la gouvernance du pays, en l'absence d'une véritable capacité de prévision et de planification.

Il faut le rappeler ici : l'essence de la vulnérabilité est en réalité, la grande faiblesse, sinon l'absence de ressorts structurels internes, variés et suffisamment solides pour relancer l'économie congolaise quand il y a crise générale ou crise de certains de ses ressorts actuels. Elle se caractérise aussi par le pourcentage des activités économiques et para-économiques et de la population urbaine autour de la manne pétrolière, avec la contre partie d'un faible pourcentage des activités économiques hors pétrole, et de la population rurale dépendant d'une agriculture sous-équipée et peu productive. Ce qui fait par exemple que si une crise de production ou de commercialisation affecte sérieusement le secteur pétrolier, il n'y aura pas un autre ressort économique solide pour éviter la faillite de l'économie congolaise. De même, une catastrophe naturelle affectant le milieu rural et son activité principale mènerait l'économie à son effondrement ou sa faillite en termes de crise alimentaire et des moyens de survie d'une partie importante de la population.

La vulnérabilité a donc comme une des conséquences sur le développement, la difficulté pour la gouvernance économique et de développement, de gérer avec une capacité suffisante d'anticipation, de prévision, et de stabilisation des différents ressorts de la dynamique de développement. Il en découle une grande incertitude dans la continuité des actions (investissements), et dans la durabilité des résultats des actions engagées.

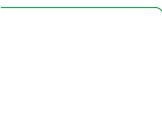
La faible maîtrise du mode de financement (autonome) de l'économie et du développement est aussi une des conséquences de la vulnérabilité sur le processus de développement et sur la stabilisation macroéconomique. Lorsqu'il est difficile pour un acteur stratégique aussi important que l'État, de prévoir ses moyens d'action, il lui sera difficile d'assumer ses responsabilités en matière d'orientation et d'impulsion durable de sa stratégie de développement ou de mise en œuvre de sa vision, et donc des transformations structurelles qu'il a définies pour le devenir viable de la nation.

La question du financement de l'économie, et par là du financement du développement au Congo, est particulièrement critique étant donné la faiblesse du secteur privé hors pétrole, et l'orientation des investissements étrangers directs plutôt vers les secteurs d'exportation que vers la consolidation du

tissu économique. Il est donc difficile d'espérer un rôle important des IDE dans le financement de la croissance et du développement durable hors pétrole au Congo (voir section 7 ci-dessus dans ce chapitre).

Il est évident par conséquent que la vulnérabilité économique due à la pétro-dépendance a conduit à la situation actuelle : le financement de l'économie repose essentiellement sur l'État, et peu sur le secteur privé hors pétrole, qu'il soit interne ou des IDE. Cette conséquence est lourde comme charge pour l'État, aussi bien financièrement qu'en termes d'actions et de politiques d'incitation du secteur privé, et de promotion de partenariat public/privé.

Une stratégie de diversification de l'économie congolaise ne peut se concevoir de manière efficace et porteuse sans être fondée sur une analyse des dimensions complexes de la vulnérabilité de cette économie. Elle ne peut non plus se concevoir sans une remise en cause des paramètres piliers du modèle de développement qui sont à l'origine de cette vulnérabilité, et sans une vision autrement articulée du devenir du pays que l'on veut construire. Les efforts en cours de définition ou même de mise en œuvre de certains pans de la stratégie de diversification devraient être invités à cet exercice préalable à travers un processus participatif pour prendre en compte les préoccupations du plus grand nombre.



CHAPITRE 3

REDUCTION DE LA VULNERABILITE

INTRODUCTION

Le chapitre deux a fait une analyse-diagnostic de la vulnérabilité de l'économie congolaise en en soulignant notamment le façonnement historique, et en mettant en exergue ses aspects dominants, ainsi que les facteurs externes et internes qui sont à sa base ou qui l'aggravent. Il a aussi examiné les conséquences de cette vulnérabilité en ce qui concerne la maîtrise et la stabilisation du cadre et des équilibres macroéconomiques, des équilibres de dynamiques porteuses nécessaires dans les systèmes de production et de localisation des activités économiques, de circulation et de distribution de la richesse nationale, d'implantation des ressources humaines et surtout de gouvernance économique et de développement.

L'objet de ce chapitre 3 est de définir les créneaux ou domaines stratégiques sur lesquels la gouvernance économique et du développement devrait se baser pour formuler les politiques de réduction de la vulnérabilité ou leurs axes indicatifs. Il examine également les implications des nécessaires transformations structurelles, et le contexte de leur mise en œuvre efficace eu égard à la situation spécifique du Congo.

1. NÉCESSITÉ DE TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES POUR RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ

Les conséquences défavorables de la vulnérabilité sur le fonctionnement et la gestion du présent, comme sur la construction du futur de l'économie congolaise ont toujours été préoccupantes pour le Congo. La réduire devient ainsi une nécessité absolue. Les autorités en sont pleinement conscientes et n'arrêtent de le souligner. Les autres acteurs économiques, et en particulier ceux du secteur privé, partagent cette position, y compris les partenaires au développement qui soutiennent le Gouvernement à cet effet, et sont disposés à l'accompagner en appuyant ses efforts dans cette direction.

Mais comme l'a montré l'analyse de son façonnement historique et de ses facteurs déterminants, la vulnérabilité de l'économie congolaise est de nature structurelle par essence, même si des facteurs liés au mode de fonctionnement et de gouvernance économique ou ceux liés à la conjoncture nationale et internationale, ont aussi leur part d'impact dans cette problématique. C'est dire que la nécessité de réduire, non pas seulement les effets néfastes de la vulnérabilité sur l'économie du Congo, mais surtout de réduire la vulnérabilité économique elle-même, devrait porter principalement sur les bases structurelles de cette vulnérabilité, tout en y intégrant les efforts nécessaires de gouvernance économique et de développement.

Ces bases structurelles s'appréhendent en termes de principales dimensions de la fragilité de l'économie congolaise analysées au premier chapitre, telles qu'elles se reflètent dans les différentes composantes et traits caractéristiques de la vulnérabilité de cette économie analysées au deuxième chapitre.

Les transformations structurelles à opérer pour la réduction de cette vulnérabilité ont comme objectif ultime la construction des ressorts structurels internes, variés et suffisamment solides. C'est l'essence de la stratégie de diversification de l'économie congolaise. Les points d'entrée dans les efforts de réduction de la vulnérabilité devraient porter en particulier sur les composantes structurelles et de gouvernance suivantes :

1.1. La structure du système de production de la richesse nationale

Comme déjà dit, le modèle d'une économie de rente pétrolière n'est ni viable, ni souhaitable pour l'avenir du pays. Il faut sortir de toute illusion de croissance et de développement durables sans remise en cause des structures de production et de l'espace, actuellement dominantes au Congo.

Ainsi, transformer les structures de ce système, revient à changer fondamentalement, mais progressivement un modèle économique en souffrance vers un modèle économique du développement, et du positionnement porteur du Congo sur l'échiquier sous-régional et mondial. Le premier pas dans cette direction est de définir le modèle économique de remplacement : sa nature, ses paramètres de base, et les transformations structurelles qu'il requiert, avant d'en définir les modalités de mise en œuvre et les séquences de leur réalisation.

Pour redresser la bâtisse économique trop penchée vers le pétrole, il faut adopter une approche industrialiste minutieusement étudiée et implantée, et promouvoir un développement agricole fondé sur « l'industrialisation de l'agriculture » et l'élargissement de sa base sociale, et qui amorcerait fermement la marche vers la « révolution verte » au Congo. C'est ainsi que le rééquilibrage de la structure de la base productive de l'économie, et l'élargissement de sa base sociale (création d'emplois, participation des populations à la dynamique du développement) pourront être lancés avec chance de succès.

Cette approche doit par ailleurs promouvoir la création d'un véritable tissu économique, en développant les échanges intersectoriels et interindustriels. Le « redressement de la bâtisse trop pétro-penchant » ne peut être envisagé autrement. La reconfiguration de la structure de production nationale n'aurait pas de sens s'il s'agit d'un élargissement de la base productive mais éclatée, sans dynamique d'entraînement inclusif entre secteurs et branches économiques.

1.2. La structure du commerce

1.2.1 Le commerce extérieur

La réduction de la vulnérabilité extérieure se fera progressivement avec le « recentrage » de la structure de la production et de son espace économique. Il ne s'agit pas d'un changement automatique. Il faudra du temps pour relever effectivement le défi de la pétro-dépendance, effacer ses effets négatifs sur la viabilité de l'économie congolaise, et construire une bâtisse économique solidement implantée sur des piliers internes. Il faut éviter à ce niveau de considérer que réduire la vulnérabilité pourrait se faire principalement par la multiplication des produits exportables, c'est-à-dire par l'élargissement de la base des exportations.

Même si cela peut contribuer à limiter les risques pesant sur la volatilité des prix mondiaux et la demande mondiale d'un produit d'exportation donné, la réduction de la vulnérabilité ne doit pas être définie en ces termes. Les efforts de diversification de l'économie ne doivent pas être réduits à ceux de diversification des exportations congolaises. La deuxième participe de la première, mais c'est cette dernière qui dicte l'orientation et même les séquences de réalisation à donner à la diversification des exportations.

1.2.2 Le commerce intérieur

La fonction de grossiste a été généralement exercée par les anciennes sociétés concessionnaires converties en sociétés d'import-export comme la CCSO, la CFAO et la SCKN jusqu'au cours des deux premières décennies de l'indépendance, pour être progressivement remplacées par d'autres acteurs économiques. A ce stade de la chaîne, des opérateurs limités en nombre, et évoluant souvent en position d'oligopole ou de monopole exclusif, dominant la distribution de certains biens importés. Leur positionnement à travers l'espace géographique congolais les amène à occuper les principales agglomérations situées le long du corridor Pointe-Noire-Dolisie-Nkayi-Brazzaville-Ouesso.

Mis à part le petit commerce de subsistance, généralement à l'étalage dans les espaces marchés, la présence de capitaux congolais dans cette activité est récente et encore marginale.

Comme déjà indiqué, la structure du commerce intérieur contribue au renforcement de la fragilité de l'économie congolaise, et devrait être considérée aussi comme un créneau d'action pour les politiques de réduction de la vulnérabilité.

1.3. La structure de la géographie économique et démographique

L'autre point d'entrée dans la réduction de la vulnérabilité structurelle est le « rééquilibrage » de la géographie économique du pays, qui est trop penchée vers le corridor Sud-Sud Ouest comme déjà souligné. Les efforts dans ce domaine accompagneraient et renforceraient les efforts dans le premier axe de transformations structurelles relatif au système de production de la richesse nationale.

Cette transformation de la structure de la géographie économique comprend la mise en place équilibrée des autres pôles de croissance et de développement en vue de créer une ossature industrielle d'intégration du tissu et de l'espace économiques. Elle comprend aussi la reconfiguration de la géographie des transports et de la population, en fonction de la nouvelle reconfiguration de l'espace et du tissu économique. Ce processus de « recentrage » devrait contribuer à réduire sensiblement la vulnérabilité de l'économie congolaise et partant, ses effets néfastes sur le pays. Ses effets vont se faire sentir aux autres niveaux des variables macroéconomiques et des politiques de gouvernance économique. Il est important de souligner ici le sens d'une ossature de polarisation géographique de l'économie en vue de réduire la vulnérabilité.

Les pôles de croissance à construire ne peuvent jouer pleinement leur rôle, que s'ils impulsent à leurs hinterlands respectifs une dynamique de croissance, et non celle de siphonnement du surplus de ces derniers. Ensuite, ils ne joueront pleinement ce rôle aussi, que s'ils entretiennent entre eux des relations d'échanges au niveau de leurs procès de production respectifs. Alors ils seront en mesure de fonder l'ossature géographique d'un espace économique intégré. Il va de soi que la conception et la mise en place d'une telle ossature ne vont pas se faire en isolement, mais plutôt en se situant dans la dynamique de l'intégration sous-régionale.

Dans l'exercice de définition de l'ossature industrielle porteuse de la stratégie d'implantation des pôles de croissance, il y a lieu de prendre en compte le concept d'« économie verte ». Il permet de recentrer l'économie congolaise vers des secteurs porteurs d'opportunités, puisqu'aucune contrainte fondée sur des bifurcations technologiques ne s'impose au Congo. De même, la mise en place de l'usine de production des plaques solaires pourrait contribuer à produire de l'énergie propre, ce qui faciliterait des économies en termes de finances publiques et de bien-être.

1.4. La structure et la géographie de la demande nationale

La demande nationale porte principalement sur de la demande des biens industriels d'approvisionnement et d'équipement, et les biens de consommation non durables et durables par les ménages. Sans reprendre pleinement la stratégie d'import-substitution du début des indépendances, qui a montré ses limites compte tenu de la manière dont elle était définie et mise en œuvre, l'orientation industrialiste en réponse stratégique aux besoins exprimés par certaines de ces composantes de la demande nationale devrait être considérée sérieusement. L'argument de l'étroitesse du marché devrait être pris en compte, mais pourrait être contourné pour certaines productions par la considération des potentialités dans l'intégration sous-régionale, et dans la construction des bassins transfrontaliers de développement. La définition des axes de politiques de diversification devrait examiner cela en profondeur. Par ailleurs la géographie de la demande est aussi une autre question à aborder dans la reconfiguration structurelle de réduction de la vulnérabilité. Ce qui implique aussi bien les questions

du niveau de la demande qui est faible à cause du niveau de pauvreté générale dans le pays, mais aussi des inégalités dans la répartition du revenu, et donc des dépenses ou de la demande nationale. Relever le niveau de la demande nationale interne et la « recentrer » vers le gros de la population et non seulement sur les 10 ou 20% les plus riches contribue à élargir la base sociale du marché intérieur et de la demande nationale.

Telles sont la nature et l'orientation des transformations structurelles considérées comme nécessaires pour la réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise, en vue d'amorcer le processus de sa diversification. Les axes des stratégies et politiques à définir et mettre en œuvre à cet effet font l'objet du chapitre suivant. La formulation de ces axes de stratégies et politiques devra prendre en considération certaines données de la gouvernance économique au Congo. Avant de les analyser, il est indiqué de discuter ici les principales implications de ces indispensables transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité, ainsi que les hypothèses possibles de leur mise en œuvre à court, moyen et long terme. Il est important de signaler à ce niveau, qu'entreprendre ces transformations implique l'existence d'un État à même de piloter et gérer les changements. Ce qui en conséquence, a une autre implication, celle des réformes de l'État pour le rendre capable de mener ces fonctions, et d'assumer efficacement les rôles qui sont les siens dans le processus de diversification (voir chapitres 5 et 6 plus loin).

2. IMPLICATIONS, HYPOTHÈSES ET SCENARI POUR L'AVENIR

2.1. Les implications pour la gouvernance économique et développementale.

Le lancement et la mise en œuvre efficace des transformations structurelles ci-dessus annoncées relèvent principalement des modes de gouvernance économique et de développement du pays. Ces implications sont fondées sur la nécessité de maîtriser les enjeux et de relever les défis de développement avec un accent particulier sur la réduction de la vulnérabilité et la construction d'une économie viable, de croissance soutenue et de développement durable. Il faut noter à ce niveau, que ces implications sont par leur nature, des exigences, sinon des conditions de réussite des changements structurels à envisager. Par ailleurs, comme il s'agit des transformations structurelles qui vont bousculer l'existant, elles ne peuvent se faire sans choix stratégiques ou sans sacrifices. Elles doivent donc être pensées dans le cadre de la vision du Congo de demain à construire, et d'une de ses stratégies majeures de mise en œuvre qu'est « Le Chemin d'avenir ».

La première implication dans le mode de gouvernance est donc de traduire en une construction de politique articulée entre une vision du futur à construire (la voie indiquée dans le Chemin d'avenir), et ces indispensables transformations structurelles.

Ce qui à son tour, implique le développement de la capacité de penser stratégiquement et se projeter dans l'avenir, d'anticiper, et de planifier les changements. Le projet en cours d'une Étude des perspectives de long terme pour le Congo peut aider dans ce sens. Ce qui permettra de limiter aussi bien les risques que les incertitudes sur les lendemains, et surtout de donner à l'économie des reins solides pour résister sans trop de dégâts aux chocs importants, qu'ils soient externes ou internes.

Par ailleurs, certaines transformations structurelles sont plus stratégiques que d'autres, dans ce sens que leur mise en œuvre peut faciliter le chemin vers d'autres transformations structurelles envisagées. L'autre implication pour amorcer ces transformations est donc de pouvoir les prioriser et de planifier leur mise en œuvre de manière stratégique, et selon des rythmes et séquences judicieusement définies à cet effet. L'approche par « grappe » gagnerait à intégrer cette perspective dans la programmation des actions de diversification à entreprendre dans les secteurs clefs ou prioritaires.

La mise en œuvre de ces transformations ne peut réussir et donner ses pleins résultats, si les acteurs gouvernementaux marchent à des vitesses inégales. La cohérence et la coordination de l'action gou-

vernementale dans la mise en œuvre des changements structurels est donc une autre exigence à respecter. Ceci apparaît surtout au niveau de la traduction des politiques sectorielles en programmes opérationnels de construction du Chemin d'Avenir, et par là, de la construction d'une économie congolaise viable et stable.

La formulation et la mise en œuvre des programmes opérationnels de transformations structurelles destinées à réduire la vulnérabilité de l'économie congolaise requièrent et impliquent à leur tour, la mise en place ou la disponibilité des instruments institutionnels et techniques capables de piloter le processus de ces transformations. Cette implication de la nécessité de développement des capacités institutionnelles en entraîne une autre, celle du développement des capacités des ressources humaines engagées dans ce processus, et du capital humain en général. Car le capital humain est la force porteuse de changements et de la construction du Congo de demain. Il doit donc être mis en condition d'assumer efficacement sa fonction dans les transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité.

En liaison avec cette implication, il y a celle de définir et mettre en place une politique efficace de création d'emplois, d'accélérer la mise en œuvre de la politique de réduction de la pauvreté, et d'élever le niveau de « socialisation » de la demande nationale, c'est-à-dire d'élargissement de sa base sociale.

Entreprendre des transformations structurelles dans l'économie comme dans d'autres domaines de la vie de la société ne demande pas que de la volonté et de la détermination politiques. Comme tous les changements de cette ampleur et de cette nature, ils vont heurter certains intérêts – nationaux et sans doute aussi étrangers –, qui se nourrissent des pesanteurs de la situation que l'on veut changer. D'où une double implication : celle de maintenir le leadership des transformations structurelles et de gestion du processus de changement tout en faisant les arbitrages nécessaires entre différents intérêts des parties prenantes, mais aussi celle de mobilisation consensuelle des différentes forces économiques, sociales et même politiques, afin qu'elles se retrouvent dans lesdites transformations et s'y engagent de manière constructive. Tout cela revient à souligner l'importance d'un État visionnaire en termes de force de son leadership, et disposant des capacités institutionnelles requises à cet effet.

Les transformations structurelles requièrent des moyens, et notamment des moyens humains dont il a déjà été question dans les paragraphes ci-dessus, mais surtout des moyens financiers. Dans les conditions de vulnérabilité de l'économie congolaise telles qu'analysées dans le chapitre deux, la maîtrise du processus de financement et de mise en œuvre des transformations structurelles est une exigence cruciale.

2.2. Les scénarii de mise en œuvre

Pour bien entreprendre ces transformations de structures de l'économie congolaise, il faut d'abord les intégrer dans une vision du futur du Congo, traduite dans un programme cohérent qui les fédère en fonction de l'objectif ultime poursuivi, de l'exigence d'une démarche intégrée et coordonnée, et de la nécessité de leur mise en œuvre par étapes stratégiques. Ceci constitue entre autres les éléments de base pour construire des hypothèses possibles du futur, au-delà des évolutions probables ou imaginables du marché mondial, régional et national, avec leurs opportunités et leurs risques possibles pour l'économie congolaise. Ces éléments feront l'objet de l'Étude des perspectives de long terme en cours.

A ce niveau de l'étude, il est question de se limiter principalement à des suggestions sur les éléments d'agencement du programme de transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité dans le temps avec des perspectives de court, moyen et long terme. Cette approche se justifie aussi par le fait que toutes les indispensables transformations structurelles qui vont faire la substance dudit programme ne peuvent être engagées en même temps, pour des raisons de réalisme des moyens et du temps, ainsi que pour les chances de succès dans leur mise en œuvre.

Par ailleurs les quatre composantes de ces transformations - la structure du système de production de la richesse nationale, la structure du commerce extérieur, la structure de la géographie économique et démographique, ainsi que la structure et la géographie de la demande nationale, ne sont pas des étapes successives dans la mise en œuvre du programme, étapes qu'il faut prendre séparément ou l'une à la suite de l'autre. Une étude technique fouillée et des considérations d'ordre politique vont sans doute aiguïser les éléments nécessaires à la prise de décision sur l'agencement du programme, étant donné que celui-ci fera partie du plan national de diversification de l'économie congolaise, et du schéma directeur de son opérationnalisation. Il sera nécessaire à chaque étape de mise en œuvre, de voir le mode de combinaison possible et réalisable stratégiquement, empruntant pour cela, certains éléments clés de deux ou trois de ces composantes, comme étape vers une autre combinaison dans la marche nationale vers la réduction de la vulnérabilité.

2.2.1. Le scénario de court terme (1 à 3 ans),

On peut combiner deux éléments de la composante 1 (restructuration du système de production) et un ou deux autres de la composante 2 (restructuration de la géographie économique et démographique), et un élément de la composante 4 (reconfiguration de la structure et de la géographie de la demande nationale). Ce qu'il faut affirmer ici avec force est que, la réalisation de la composante 1 devrait être comprise comme une permanence dans l'action, quelle que soit l'hypothèse ou quel que soit le scénario en application, court, moyen ou long terme. Elle est l'axe central du programme de mise en œuvre des transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité.

L'approche par « grappe » inscrite dans le DSCERP devrait être revue avec des séquences de mise en œuvre stratégique dans cette perspective. Elle se situerait alors de manière bénéfique dans une vision cohérente du devenir du pays, et des transformations structurelles qu'elle requière, en y intégrant le « Chemin d'avenir », contribution du Chef de l'État à la construction d'un futur consensuellement accepté par tous les Congolais.

La construction aujourd'hui terminée du barrage hydroélectrique d'Imboulou est une opportunité stratégique pour le lancement de ce scénario. Les éléments composants en seraient, l'implantation d'un pôle de croissance et de développement durable au centre du pays, à Oyo par exemple. Le cœur de l'activité de ce pôle serait la production industrielle de type agroalimentaire, suivant quelques filières stratégiques de départ, à définir ou choisir judicieusement, et à renforcer au cours des phases et des scénarios de moyen et long terme.

Il est important de rappeler ici le déséquilibre économique et spatial, qui fait que l'essentiel des activités économiques du Congo est localisé dans l'axe Pointe-Noire Brazzaville et son hinterland, à l'exception de l'exploitation forestière au Nord du pays. L'objectif de reconfigurer l'espace et la géographie économiques pour tendre vers un certain équilibre commande donc l'implantation de nouveaux pôles de croissance et de développement durable au centre et au nord du pays. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre l'exemple de Oyo qui est donné ici, et surtout la proposition de reconfiguration géoéconomique donnée au chapitre 4.

Par ailleurs, il est aussi important de souligner ici que l'implantation d'un pôle de croissance (avec effet d'impulsion de la croissance sur son hinterland) est primordiale, quand bien même il ne faut pas perdre de vue la nécessité d'intégrer dans son concept, les préoccupations relatives à la compétitivité et au positionnement du pays sur les marchés extérieurs.

Il va de soi que les biens de grande consommation nationale devraient être considérés avec priorité, compte tenu de l'importance de leur production industrielle sur les transformations du milieu rural en général, et de l'agriculture en particulier. La construction de bassins transfrontaliers de développement dans le cadre d'une approche d'intégration sous-régionale de proximité devrait aussi être prise en compte dans la nature des activités motrices de la dynamique des pôles choisis.

Le projet de création d'un pôle agroalimentaire au centre (Oyo) du pays (ou plus tard dans d'autres localisations du nord du pays par exemple), devra s'accompagner inévitablement de la relance de la production agricole et halieutique d'approvisionnement de l'industrie agroalimentaire, par le biais de l'augmentation de sa productivité et ou des forces productives du secteur agricole des régions économiques concernées. Il devra également être accompagné par un retraçage du réseau routier en fonction de ces nouveaux pôles. Par ailleurs, le programme de « municipalisation accéléré » devrait faire partie de cette dynamique de réduction de la vulnérabilité, aussi bien dans le scénario de court que de moyen terme. Il devra pour cela, éviter de se limiter aux équipements infrastructurels, mais pouvoir aller au-delà, en répondant aux besoins des changements structurels requis par l'implantation de nouveaux pôles de croissance stratégiquement choisis (voir suggestion au chapitre quatre suivant). Il devra dès lors se situer dans la perspective intégrée du devenir du Congo de demain, et en être un des programmes opérationnels.

La relance de l'agriculture comme base de développement et centre de toute stratégie de développement viable, ne peut rester l'œuvre du seul gouvernement de la République du Congo. C'est ici que les efforts du gouvernement devraient surtout inciter le capital privé à participer aux efforts nationaux de relance de l'agriculture, notamment en investissant dans la production vivrière, industrielle et de rente, reprenant ainsi un rôle qu'il a perdu dans ces différentes branches agricoles. L'incitation de l'État ne devrait pas se limiter à amener le secteur privé à s'investir dans l'agriculture seulement, mais aussi dans l'agro-industrie et en particulier dans l'agroalimentaire qui lui sont liées.

Le scénario de court terme est donc basé sur les composantes suivantes :

- ♦ Bâtir sur les atouts du présent et de ce qui est en cours de réalisation : ce sont notamment le barrage de Imboulou qui vient d'être mis en marche, le programme de municipalisation accélérée, la vocation naturelle des atouts agricoles et du programme national de sécurité alimentaire, la mise en œuvre du « Chemin d'Avenir », etc.
- ♦ Forger l'avenir : définition de la nature industrielle du pôle et de sa fonction dans l'architecture économique nationale, lancement de nouvelles activités industrielles ainsi définies, relance de l'agriculture, construction du tissu économique d'échanges entre l'agriculture et l'industrie de proximité, reconfiguration de l'espace, entrée du capital privé dans l'agriculture, etc.

L'objectif n'est pas forcément de construire le pôle de Oyo de manière complète - ce qui est difficile à court terme -, mais essentiellement de lancer sa construction avec une définition de son contenu, et des étapes de sa réalisation. C'est au cours de la réalisation du scénario de moyen terme que sa construction pourra être consolidée en relation avec d'autres activités à inscrire au programme de ce dernier scénario.

Il faut rappeler que du point de vue de la démarche et de l'enchaînement des scénarios et phases, chaque phase de mise en œuvre des transformations se situe dans la perspective de la phase suivante, la prépare et lui facilite le processus de changement. De même que chaque phase ultérieure se fonde sur les acquis de la précédente, acquis qu'elle renforce en engageant la dynamique vers la phase qui la suit à son tour vers les objectifs de long terme.

En outre, il faut insister sur la dimension volontariste de la définition et de la construction de son avenir national, et par là du développement industriel et du façonnement de l'espace. Le développement des activités dans un pôle de croissance appelé à transformer les structures de production, et à insuffler une dynamique de croissance durable, ne doit pas simplement refléter les vocations naturelles comme c'est le cas dans le schéma national d'aménagement du territoire, reprenant en cela la ligne directrice de la mise en valeur coloniale - nature des spéculations agricoles de la région -, mais aussi la réalisation de la vision transformatrice qu'on s'est définie, et qui soit porteuse pour le futur.

2.2.2. Le scénario de moyen terme (4 à 6 ans)

A moyen terme, c'est-à-dire à l'horizon du « Chemin d'Avenir » et donc du DSCERP qui a pris l'horizon temporel des cinq années restantes du septennat du Chef de l'État, les efforts de transformations structurelles devraient bâtir sur les acquis de la phase de court terme, renforcer sa construction, et amorcer les actions préparatoires à la construction du pôle de développement nord à Ouesso ou d'un bi-pôle Ouesso-Pokola. Les autorités sont déterminées à assurer que le Chemin d'avenir donne des résultats tangibles sur le terrain, et ce, dans son espace temporel défini. L'amorce de la construction du pôle Nord devrait donc faire partie intégrante du chemin d'avenir, et surtout des efforts nationaux de réduction de la vulnérabilité, notamment par la reconfiguration de l'espace et la construction du tissu économique.

La nature du développement industriel de ce pôle Nord porterait sur l'exploitation et la transformation du bois, sa valorisation en divers produits et sous-produits, mais aussi l'industrie des produits forestiers non ligneux et de l'économie verte. Ses relations avec son hinterland devraient être étudiées minutieusement, pour voir dans quelle mesure le développement de ce pôle pourrait insuffler une dynamique de développement autonome aux autres activités agricoles dans les départements du Nord. Par ailleurs, étant donné les opportunités d'intégration de proximité à travers la promotion d'un bassin transfrontalier de développement aux confins des quatre pays voisins dans la partie nord, sa conception et sa mise en œuvre devront donc se situer dans la perspective d'un tel bassin.

Le scénario de moyen terme est donc basé sur les composantes suivantes :

- ♦ Bâtir sur les atouts du scénario de court terme : renforcement des acquis et continuation des actions engagées dans la construction du pôle centre, transport de l'énergie du barrage d'Imboulou, renforcement de la vocation forestière naturelle de la région Nord dans la perspective de la mise en œuvre du « Chemin d'Avenir », etc.
- ♦ Forger l'avenir : définition de la nature industrielle du pôle et de sa fonction dans l'architecture économique nationale, lancement de nouvelles activités industrielles ainsi définies, dialogue avec les pays voisins pour voir comment définir les contours et la configuration économique du bassin transfrontalier de développement à promouvoir comme nouvelle dimension de l'hinterland de ce pôle nord, relance de l'agriculture, construction du tissu économique d'échanges entre l'agriculture et l'industrie de proximité, reconfiguration de l'espace, entrée du capital privé dans les activités de ce pôle ainsi redéfini, etc.

2.2.3. Le scénario de long terme (7 à 15 ans – Congo 2025 - ou même plus, 25 ans)

Ce scénario se baserait sur les acquis et les besoins de consolidation des actions commencées dans les deux scénarios précédents qui, eux mêmes se situent dans la perspective de sa construction. Il est appelé à traduire la réalité de la vision du Congo de demain en construction, et notamment une de ses stratégies de mise en œuvre qu'est le chemin d'avenir. Il est appelé ainsi à concrétiser la reconfiguration du tissu et de l'espace économiques de réduction de la vulnérabilité, ainsi que la diversification effective des bases économiques de la croissance au Congo.

Sur les quatre nouveaux pôles de développement, il est attendu que deux (Oyo et Ouesso) soient en construction avancée au cours de la période du scénario de moyen terme. La construction des deux autres nouveaux pôles se ferait au cours de la période de long terme.

Les études (i) du projet d'appui à la diversification de l'économie (PADE) et (ii) des perspectives de long terme lancées avec l'appui des partenaires au développement vont certainement apporter les éléments articulés de prise de décision, et de définition des stratégies et politiques de long terme appropriées.

Il est suggéré ici que, dans la configuration de l'espace économique du Congo à long terme, le pays soit structuré en sept régions avec leurs pôles de développement (voir chapitre quatre suivant) qui sont Pointe-Noire, Brazzaville, Oyo, Ouesso, Zanaga, ainsi que les bi-pôles Nkayi-Dolisie et Owando-Makoua. C'est dire que certains des pôles de croissance peuvent être conçus en bi-pôles. Ceci est envisageable par exemple pour Ollombo-Oyo, Ouesso-Pokola, et Lekana-Zanaga.

Il y a lieu de souligner cependant qu'en tant qu'approche générale dans le processus de transformation des structures, l'implantation des pôles de croissance, pour contribuer à la création d'un espace économique intégré, elle devrait dessiner l'ossature de cet espace, en particulier par le partage des fonctions industrielles et économiques entre pôles sur le territoire national, et par la nature des échanges entre pôles. La nature des fonctions industrielles à définir pour chaque pôle obéit donc à une logique de transformation d'ensemble qui ne renforce pas la désarticulation économique et de l'espace.

2.3. Les hypothèses en perspective

Du point de vue des hypothèses de l'évolution probable, il est permis d'envisager trois hypothèses financières. Comme toute hypothèse de travail dans le montage des scénarios, elles reposent sur des observations historiques, mais aussi sur les vœux qu'on forme pour l'avenir. Comme indiqué ci-dessus, il y a sans doute des facteurs non financiers qui peuvent influencer la construction des hypothèses et des scénarios. La détermination de leur part et impact dans les hypothèses possibles pour l'avenir du Congo dépendent des conclusions de l'étude sur les perspectives de long terme qui est en cours. Cette étude se limite donc aux facteurs financiers. Il y a ainsi trois hypothèses financières basées sur l'évolution possible des cours du pétrole.

2.3.1. Hypothèse basse

Dans cette hypothèse, le prix du baril tomberait en dessous de trente dollars US (< \$ 30) par baril ou serait proche de ce niveau. Malgré l'improbabilité de retour à ce niveau, ce chiffre est choisi en fonction du niveau des années d'avant l'actuel boom des cours, mais aussi en fonction du niveau de budgétisation adopté par certains pays africains, et notamment par ceux qui semblent réussir la gestion prudente de leurs ressources pétrolières comme l'Algérie. Ce pays a en effet budgétisé ses recettes pétrolières au niveau de 30\$ le baril, et cela lui a permis non pas seulement de faire de l'Algérie un vaste chantier grâce à son budget d'investissement défini sur base des recettes ainsi budgétisées, et surtout de constituer un grand Fonds, le Fonds de Régulation des Recettes (FRR). Ainsi, toute plus value résultant d'un niveau de recettes de fiscalité pétrolière supérieur aux prévisions de la loi des finances, alimente ledit Fonds. La gestion d'un tel fonds est un autre problème qui sera discutée plus loin dans cette étude en ce qui concerne le Congo. L'hypothèse basse réduirait certainement les recettes de l'État congolais, limitant ainsi ses moyens d'action, son train de vie, et sans doute aussi les investissements publics destinés à transformer les structures et réduire la vulnérabilité de l'économie congolaise. Le lancement des investissements du scénario de court terme indiqués ici pourrait en être ralenti. Mais ce qui serait utile pour le pays, c'est que tout en réduisant son train de vie, l'État congolais procède plutôt à deux opérations pour maintenir le cap sur la construction du pôle économique du centre. Les deux opérations consistent :

- ♦ d'une part à recentrer les dépenses d'investissements publics sur des axes d'actions prioritaires de la phase de court terme qui ont un rôle stratégique dans la préparation des phases suivantes ;
- ♦ de l'autre, de redimensionner la programmation des dépenses d'investissements eux-mêmes avec les capacités d'absorption du pays.

Mais au niveau des décisions concrètes de politique économique, le Congo peut se fixer un autre plancher de son hypothèse basse, un peu plus élevé que celui pris ici.

2.3.2. Hypothèse moyenne

Cette hypothèse table sur un prix du baril entre 30 et 40 dollars US. Le prix plancher est celui de la budgétisation en Algérie, alors que le prix plafond est celui de la budgétisation au Congo. Une variation de l'ordre de 25 % est acceptable comme faisant partie de ce scénario. Dans ce cas, le Congo pourra disposer des revenus suffisamment importants – comme aujourd'hui – pour financer à l'aise aussi bien sa machine étatique que surtout ses investissements de la phase de court et même de moyen terme. Le moyen terme couvrant pratiquement le mandat actuel du chef de l'État, est appelé à réaliser des résultats palpables dans la mise en œuvre du Chemin d'Avenir et en direction de la vision du Congo 2025.

2.3.3. Hypothèse haute

Les cours du brut seraient supérieurs à cinquante dollars dans cette hypothèse financière. Ce qui permettrait au Congo non seulement de couvrir des investissements plus ambitieux encore dans la mise en œuvre des phases de court et de moyen terme, mais aussi de constituer et ou continuer à renforcer son Fonds inter-génération pour faire face aux dépenses des investissements de moyen et même de long terme, et d'amortissement de sa dette publique, bien que déjà réduite.

Il y a lieu de mettre un bémol à ces scénarios et leurs hypothèses de base. En effet, la situation de crise mondiale, et particulièrement de celle affectant les économies européennes, dont celle de la zone euro, vont avoir un effet de ralentissement de la croissance dans ces pays, y compris la Chine, et donc sur leurs demandes et importations des produits congolais, comme sur leurs investissements au Congo, même en cas d'hypothèse basse, si le climat général des affaires reste morose. De même et dans le cas de l'hypothèse haute, le Congo pourra bénéficier d'augmentation des recettes, mais il n'est pas évident que les quantités exportées seront en augmentation, d'autant plus que la recherche des produits de substitution sera de plus en plus en mesure de mettre ses produits concurrents sur le marché. Enfin, il n'est pas exclu que si la crise de la zone Euro n'est pas maîtrisée, cette situation puisse avoir également des répercussions monétaires sur le Congo.

3. CONTEXTES MONDIAL, RÉGIONAL ET NATIONAL DES TRANSFORMATIONS

Définir la nature des transformations structurelles à faire est une étape importante, mais celle-ci ne dépend pas seulement de l'analyse des défis, des problèmes structurels de l'économie congolaise, et des facteurs et composantes de sa vulnérabilité. Elle dépend aussi du contexte de la mise en œuvre de ces transformations. Cette section décrit le contexte lié à la transformation structurelle de l'économie congolaise, notamment au niveau mondial, régional et national.

3.1. Le contexte mondial des transformations structurelles et du développement du Congo

L'économie mondiale actuelle se caractérise en particulier par les tendances et les transformations structurelles suivantes:

- ♦ Le processus accéléré de mondialisation, dans le sens de l'intégration et de l'internationalisation économique, commerciale et financière, ainsi que de leurs forces et modèles politiques, sociaux et culturels.
- ♦ Le renforcement du «tarzanisme économique» et de la dictature économique collective du Nord, sur l'échiquier mondial. Les rapports de force sont très inégaux, et cette inégalité est croissante. Cette évolution est accompagnée par les projets de formation de grands ensembles

régionaux, notamment dans les zones les plus économiquement dynamiques comme l'Amérique du Nord, l'Europe et la zone du Forum de Coopération Economique Asie-Pacifique avec les Etats-Unis d'Amérique en son sein. L'économie mondiale est devenue en effet une affaire de Tarzans. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que les pays émergents d'Asie étaient appelés tigres d'Asie !

- ♦ La montée du néo-libéralisme conservateur qui fait que le développement lui-même disparaît comme catégorie ou préoccupation dans les politiques économiques et sociales, et aussi dans les politiques de coopération. L'arsenal et l'esprit du consensus de Washington sont devenus la donne dominante.
- ♦ La compétitivité sur le marché mondial devient de plus en plus le principe guide, et la seule référence ou le seul critère de la production au niveau national. Or pour faire face à la compétition, non seulement les entreprises s'internationalisent, mais elles tendent également, par un jeu soutenu d'alliances et de fusions, en particulier en cette période de crise, à constituer de gigantesques structures oligopolistiques à l'échelle mondiale, qui échappent aux normes nationales, et se jouent même de la responsabilité et de la souveraineté des gouvernements et des parlements nationaux en Afrique. Et le Congo n'est pas hors de cette emprise.
- ♦ La lutte entre puissances de la mondialisation pour le contrôle scientifique et technologique (a) des autoroutes de l'information, (b) des ressources de la nature et de l'environnement, (c) des ressources de l'espace, (d) des marchés commerciaux et financiers, et enfin (e) des techniques de pointe pour remplacer les matières premières de base.
- ♦ L'émergence de l'économie basée sur les connaissances, avec notamment le développement des NTIC, le développement du mode de gestion des affaires hors pays. Cette tendance se trouve accélérée avec la dynamique de la mondialisation, et le rôle des sociétés transnationales.
- ♦ L'apparition sur l'échiquier économique mondial, de pays dits émergents, et dont certains ont commencé leur activisme économique en Afrique avec une certaine agressivité, en dehors des traditionnels membres du G8, de leurs puissantes économies et de leurs sociétés transnationales. Il faut mentionner à cet égard le groupe BRICS formé du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud, qui se pose en concurrent des pays industrialisés du Nord
- ♦ La marginalisation croissante de l'Afrique, que ce soit dans les courants des échanges ou dans les mouvements de capitaux en général, et en particulier dans les investissements, même si ces dernières années, le retour sur investissement est plus fort en Afrique que dans aucune autre partie de la planète. Pour différentes raisons, le Congo n'y échappe pas.
- ♦ Une financiarisation excessive, caractéristique et facteur agissant de l'énorme décalage entre les bases monétaire et financière de l'économie mondiale d'une part, et sa base productive de l'autre, excessive financiarisation qui a débouché sur une crise qui secoue sérieusement les fondements de l'économie mondiale actuelle, et affecte ainsi l'économie congolaise même si ce n'est pas aussi profondément qu'on l'aurait craint.

3.2. Le contexte régional des transformations

Il est important de souligner la caractéristique de la double dynamique régionale de développement dans laquelle le Congo se trouve engagé par la force de l'histoire : une dynamique verticale d'origine coloniale et une dynamique horizontale de l'après-indépendance. Dans la première dynamique, il faut noter que par définition, les ensembles régionaux de cette période obéissent à la logique de la mise en valeur coloniale, et sont donc en relation verticale avec la puissance coloniale, soumis à la stratégie d'empire de cette dernière, et à sa division de travail intra-empire, comme à sa stratégie à l'égard des autres empires coloniaux. Durant cette période, le Congo, comme les autres pays de l'AEF, est façonné de manière à être intégré progressivement dans l'économie de la métropole. L'AEF - y compris dans ses diverses variantes ultérieures -, est à la fois un ensemble politique, une zone économique et une union monétaire.

La relation verticale décourage et même interdit les mouvements de commerce transfrontalier préexistant, comme le commerce des caravanes ou surtout les importations en provenance des blocs coloniaux rivaux.

Le pays s'est ainsi retrouvé dans une dynamique de compétition et de rivalité entre puissances coloniales et de recherche des domaines réservés en Afrique, à l'encontre des politiques harmonisées d'intégration horizontale sous-régionale, que ce soit des marchés ou des productions. En même temps l'ensemble ainsi constitué est soumis à une certaine division du travail au sein du bloc AEF en fonction des exigences de l'économie de la métropole, et des « avantages comparatifs naturels » de son espace économique. Ce qui a mis le Congo plus ou moins au centre de la dynamique régionale coloniale, c'est-à-dire un mouvement d'attelage vertical des économies et pays africains à l'économie du centre. La division coloniale du travail est ainsi instaurée : au centre la production industrielle, et à l'Afrique l'approvisionnement du centre en matières premières agricoles et minières. Cette fonction est restée principalement la même en période actuelle du processus de mondialisation, la division internationale du travail n'ayant pas changé.

Il est arrivé aussi dans ce cadre que certaines régions africaines, bien qu'appartenant à des blocs coloniaux différents, mais ayant été mises en valeur par les mêmes intérêts et groupes financiers, agricoles ou surtout miniers, ont connu un même mode d'attelage au système mondial en formation. Des zones de production minière et ou agricole, des économies portuaires d'exportation et des zones d'approvisionnement en main d'œuvre ont été ainsi aménagées, soit au sein des mêmes blocs coloniaux, soit au sein des ensembles extra-blocs coloniaux mis en valeur par les mêmes groupes économique-financiers. Le Congo se retrouve engagé dans cette dynamique verticale d'origine coloniale qui pèse encore sur son économie.

Dès l'aube des indépendances, le Congo comme les autres pays africains ont vite compris que l'approche régionale et l'intégration économique devaient faire partie de leurs stratégies de développement, et d'autonomie collective des économiquement faibles, et par là de construction de l'unité africaine. Les pays africains reconnaissent ainsi depuis longtemps que le renforcement de la coopération et de l'intégration régionale est essentiel pour assurer leur croissance et leur prospérité individuelle et collective. Leur volonté résolue d'accélérer l'intégration régionale a trouvé son expression dans l'Acte final du Plan d'Action de Lagos et le Traité d'Abuja qui ont fixé comme objectif la mise en place d'une Communauté Economique Africaine en l'an 2025 à travers la constitution des groupements sous-régionaux, et depuis cette décennie, dans le successeur du PAL qu'est le NEPAD.

Les groupements nés de cette dynamique sont encore pour la plupart basés sur un legs colonial commun (langue, histoire, structure économique...), la communauté d'un bien naturel (rivière, fleuve, lac, bassin fluvial ou minier) ou la position géographique dans une même zone naturelle. Des motivations variées, politiques ou non, conjoncturelles et opportunistes ou structurellement fondées ont été à l'origine de ces groupements. Des accords et traités créant ces groupements régionaux sont légions en Afrique. Le Congo s'est retrouvé ainsi membre de l'UDEAC, devenue plus tard la CEMAC, mais aussi membre de la CEEAC, pour ne citer que celles de la sous-région.

Mais le contexte régional de transformations structurelles au Congo est aussi marqué par d'autres caractéristiques qu'il faut appréhender au double niveau continental et régional. Au niveau du continent africain dans son ensemble, on peut souligner :

- ♦ Le fait pour l'Afrique de regorger de ressources énormes en matières premières, peu exploitées et donc convoitées, et d'être soumise à une dynamique de mondialisation que le Continent ne maîtrise pas.
- ♦ Le Continent est encore à la recherche de sa voie de développement et de son mode d'intégration dans le processus de mondialisation.
- ♦ Une pauvreté croissante par rapport aux autres continents, ce qui contribue à la désarticulation du tissu social.

- ♦ La détermination avouée de s'en sortir notamment grâce à ses propres politiques et instruments comme le NEPAD et autres.

Sur le plan régional, les caractéristiques de l'Afrique centrale dont le Congo est membre actif, sont en particulier les suivantes :

- ♦ Une sous-région qui se cherche encore dans un mouvement d'intégration timide et hésitant ou tâtonnant, avec des résultats très faibles sur tous les plans, comparés aux réalisations des autres communautés économiques régionales en Afrique.
- ♦ Une Afrique centrale convoitée et courtisée pour la richesse et la diversité de ses ressources naturelles peu mises en valeur, et pour sa situation géostratégique sur le continent : trait d'union entre le nord et le sud, et entre l'est et l'ouest du continent.
- ♦ Une Afrique centrale à économie essentiellement « primaire », basée sur l'exploitation des ressources de la nature et sur l'agriculture, et donc peu industrialisée.
- ♦ Une Afrique centrale dont l'énorme potentiel économique (agricole, écologique - le deuxième bassin ou écosystème du monde -, eaux douces, forêts denses, ressources minérales solides et liquides ou gazeuses, ressources énergétiques y compris l'hydroélectricité ...) est peu valorisé, sauf partiellement en ce qui concerne le potentiel qui intéresse les forces de l'économie mondiale.
- ♦ Une économie régionale dont les membres exportent essentiellement les produits de même nature, et qui en plus manque d'une économie motrice.
- ♦ Une économie de l'Afrique centrale encore marquée par la logique du dispositif du franc CFA dont elle reste jalouse, y compris de sa francité, mais qui peut utiliser cet héritage comme une opportunité pour avancer le processus d'intégration sous-régionale, collectivement maîtrisée, et ce, dans une démarche qui devrait intégrer l'approche d'intégration de proximité notamment à travers les BTDR.
- ♦ Une Afrique centrale sans secteur privé national solide, suffisamment fort pour être porteur de la croissance économique et de l'intégration régionale.
- ♦ Une sous-région largement en période de reconstruction post-conflit, avec une paix et une stabilité politiques encore fragiles.
- ♦ Mais c'est aussi une Afrique centrale qui en plus de son énorme potentiel économique ci-dessus évoqué, dispose d'un potentiel humain important, et d'un potentiel de développement institutionnel non négligeable, notamment en matière de gouvernance politique et démocratique, comme en matière de volonté collective affichée de s'en sortir. Tout cela constitue des atouts collectifs ou partagés, qui devraient aider le Congo à formuler ses stratégies de réduction de la vulnérabilité de son économie, en particulier dans les politiques de développement de l'agriculture, de l'industrie, des transports et du commerce.

3.3. Le Contexte national des transformations structurelles

Le Congo baigne dans un environnement mondial et régional. C'est dire que les traits caractéristiques des contextes mondial et régional ci-dessus examinés font partie du contexte national des transformations structurelles que le Congo pourrait entreprendre pour réduire la vulnérabilité de son économie.

En outre, les caractéristiques de la fragilité de cette économie et les composantes de sa vulnérabilité, sont des facteurs importants du contexte interne. Il y a lieu néanmoins de souligner en outre les traits suivants du contexte national.

- ♦ La paix retrouvée, encore relativement fragile, qui explique les efforts en cours pour la consolidation de la paix et de l'unité nationale d'une part, et la reconstruction du pays d'autre part. En effet, la stabilité des institutions et l'enracinement de la culture démocratique sont à la fois des traits caractéristiques du contexte national, et des exigences pour le renforcement nécessaire de la démocratie en vue de créer un climat favorable au développement du pays.
- ♦ Un pays avec un vaste et riche potentiel économique insuffisamment mis en valeur, et qui devrait donner une base solide au processus de diversification de l'économie congolaise. A cet égard, le Congo vit depuis bientôt dix ans des conditions extrêmement favorables pour un décollage économique.
- ♦ Un engagement dans un processus d'intégration, étant donné que le Congo ne peut envisager les transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité en isolement, dans l'ignorance de sa sous-région et des transformations intervenant dans celle-ci.
- ♦ Une fonction d'économie de transit partiellement perdue du fait des transformations intervenues notamment dans l'économie du sud-ouest du Gabon, et du Cameroun. Ce qui a rétréci les opportunités de l'économie de transit du Congo, et qu'il faut repenser dans la nouvelle dynamique de réduction de la vulnérabilité.
- ♦ La faiblesse du secteur privé national pour prendre une part active au processus de transformations structurelles, surtout si ces dernières sont assez osées par rapport aux contraintes internes et externes d'une telle dynamique de transformation, dans le cadre de l'option de l'économie libérale.
- ♦ Il faut souligner également dans ce cadre, le rôle restreignant ou restrictif de certaines règles de jeu comme celles de l'OMC, et de certains accords bilatéraux et multilatéraux dans les échanges entre les pays en développement et les pays de l'OCDE. En effet, les pays en développement producteurs et exportateurs principalement des matières premières ont conclu plusieurs accords avec certains pays développés pour pouvoir bénéficier de certains avantages. Ces matières premières jouent un rôle primordial dans l'économie des pays en développement comme c'est le cas pour le Congo. Ce qui met ces pays au centre des convoitises des « tarzans » de l'économie mondiale. Enjeu des luttes de pouvoir interne, les matières premières conditionnent largement le positionnement des puissances à leur égard. Les problèmes de la dette de la plupart des pays africains ont aussi justifié l'intervention de plus en plus croissante de la communauté financière internationale dans les politiques des pays africains, avec pour cela un impact sur les ambitions politiques et les efforts de transformations structurelles. Le contexte national est donc aussi marqué par les contraintes et les limitations de la marge de manœuvre du Congo, du fait de certains accords bilatéraux et multilatéraux, tout comme des alliances avec certaines puissances extérieures et leurs entreprises transnationales. Les transformations structurelles peuvent amener à une remise en question de certains de ces accords et cela n'est pas toujours facile à mettre en œuvre.
- ♦ L'engagement à un très haut niveau de l'État pour une double stratégie intégrée : a) modernisation de l'État et du pays dans son ensemble avec la promotion de certaines valeurs, et b) industrialisation du pays, toutes deux composantes du « Chemin d'Avenir » qui est le programme politique de l'actuel mandat du Chef de l'État, qui se veut une stratégie de transformation du Congo de demain en économie émergente.

4. FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LE CONGO

Pour faire face à cette situation, et en particulier aux contextes mondial, régional et national ci-dessus décrits, le Congo devra tenir compte, non seulement de ses ambitions et objectifs, mais aussi de ses forces et de ses faiblesses. Ce qui l'aidera à renforcer le réalisme de ses ambitions de transformations structurelles. Ces forces (ou atouts) et faiblesses (ou contraintes et problèmes), ont déjà été analysés dans le chapitre premier. Elles y sont analysées dans la perspective générale de la problématique du développement du Congo. La section ci-dessus a examiné aussi les opportunités et risques que présente cette situation à ces trois niveaux du contexte de transformations.

Cette section va se consacrer à l'examen de ces aspects dans la perspective spécifique d'une stratégie de réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise dans ce triple contexte. Il faut souligner ici que les analyses faites précédemment au chapitre premier restent valables ici, dans la mesure où elles concernent toute la problématique du développement du Congo, donc des transformations structurelles à entreprendre dans cette perspective.

Sans chercher à les reprendre, il est indiqué de souligner brièvement certains aspects importants concernant d'une part, les opportunités, et de l'autre, les limitations et les risques pour le Congo, s'il est déterminé à engager une dynamique de réduction de la vulnérabilité de son économie. Ce sont entre autres les aspects suivants :

4.1. En ce qui concerne les opportunités de transformations structurelles

L'ambition légitime pour le Congo est de parvenir à formuler ses politiques de réduction de la vulnérabilité et de diversification économique de manière souveraine, et en fonction de son objectif de construction d'une économie émergente. Mais le Congo ne peut le faire en isolement. Il devra intégrer les données du contexte mondial et régional dans l'équation de sa stratégie de transformations structurelles. Ce qui nécessite de promouvoir et maintenir un cadre de dialogue et même de négociations des politiques avec les autres pays de la sous-région, et en faisant les arbitrages nécessaires et les compromis qui sont mutuellement bénéfiques et porteurs pour la sous-région dans son ensemble. Car l'objectif ultime pour le Congo est de promouvoir ainsi le développement national dans un cadre régional harmonisé.

La première opportunité ici est l'existence d'un cadre collectif sinon de cadres collectifs qui engagent toute la région, auxquels le Congo est partie prenante, et que le pays pourrait saisir comme opportunité de marché plus large, d'union économique et monétaire, de programmes régionaux, politiques sectorielles régionales et projets intégrateurs régionaux acceptés par tous.

En relation avec cette opportunité, il y a aussi celles qu'offrent le contexte mondial ci-dessus examiné, et la dynamique de la mondialisation. Les tendances fortes et les transformations de l'économie mondiale offrent ainsi des opportunités qu'il y a intérêt à considérer avec prudence et maîtrise collective, pour limiter les désavantages et autres négatifs d'un processus de polarisation inégale, et ce, en vue de bâtir une autonomie collective dans le processus de développement. Certaines transformations structurelles peuvent être menées ainsi en harmonie avec les autres pays de la sous-région, pour des opportunités mondiales et régionales partagées.

Toujours sur le plan économique, les mécanismes d'allègement et ou d'annulation de la dette publique comme celui dont le pays a bénéficié dans le cadre de son atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE en janvier 2010, ouvrent une autre opportunité pour le Congo. C'est celle de pouvoir mobiliser les ressources ainsi dégagées pour le financement de ses programmes de transformations structurelles, mais aussi de repenser sa politique d'endettement.

La conjoncture mondiale de crise n'ayant pas affecté le pays en ce qui concerne le secteur pétrolier (à l'exception du secteur forestier), le Congo en retire d'énormes ressources aussi bien en termes de recettes d'exportations que de recettes publiques. L'afflux de ressources importantes est une grande opportunité pour le pays afin de renforcer la stabilité du cadre macroéconomique, de constituer des réserves d'échange, de lancer des programmes de transformations structurelles porteurs dans la perspective de la construction d'une économie émergente stable et viable, et de renforcer son fond inter-génération. La disponibilité de moyens de paiements extérieurs et de moyens d'action financiers importants pour le pays et l'État, est une opportunité exceptionnelle pour entreprendre les changements envisagés, et faire du pétrole la source importante du développement industriel qui sera ainsi décidé, bien entendu de la stratégie de diversification.

Le programme économique régional (PER) récemment adopté dans le cadre de la CEMAC comporte plusieurs axes stratégiques. Ces axes tiennent compte des dotations en facteurs des pays membres. En mettant l'accent sur les infrastructures physiques d'intégration, la gouvernance économique, la diversification et la facilitation des échanges, les pays de la CEMAC ont affirmé leur volonté de développer la sous-région d'ici 2025. Ce qui donne au Congo un cadre régional convenu, et lui ouvre une opportunité pour ses projets industriels, ou pour son insertion dans les grands programmes intégrateurs sous régionaux.

Le Congo dispose d'un ensemble de projets industriels d'il y a quelques années (en particulier le complexe industriel de Pointe Noire), mais qui ont été abandonnés notamment pour des raisons de manque ou de disponibilités insuffisantes d'énergie électrique. L'afflux de ressources financières de la manne pétrolière, et la construction du barrage hydroélectrique de Imboulou constituent sans doute pour le pays, une autre opportunité de déterrer certains de ces projets industriels, de les actualiser, et surtout de les reconsidérer dans l'optique de construction d'une économie viable, d'un tissu et d'un espace économiques intégrés et équilibrés.

Sur le plan politique, la paix retrouvée, la stabilité des institutions politiques même entachée de quelques problèmes de cohésion du tissu social, constituent une autre dimension des opportunités qui s'offrent au pays pour mobiliser, non seulement ses ressources financières, mais aussi son capital humain dans le processus de changements structurels de réduction de la vulnérabilité économique.

Dans la même perspective, « Le Chemin d'Avenir » -, est une autre opportunité de mobilisation politique pour les changements structurels de l'économie congolaise. En effet, étant donné le niveau élevé de conscience politique qui fait que les autorités veulent penser et agir dans la construction d'une économie de l'après-pétrole, les changements envisagés dans cette vision sont des programmes de réduction de la vulnérabilité. De ce fait, leur mise en œuvre ne devrait souffrir ni de négligence ni de retard coupables, vu que ce Chemin d'avenir entend devenir le lieu d'interpellation du gouvernement au cours de ce mandat présidentiel.

4.2. En ce qui concerne les limites et les risques inhérents à un tel engagement

Les tendances fortes et les transformations décrites à la section 3 précédente donnent lieu à des rajustements géopolitiques et commerciaux de plus en plus évidents à l'échelle mondiale. Bien qu'elles présentent des opportunités d'ajustement pour le Congo et l'Afrique centrale, elles présentent aussi des limites sinon des risques, quand on veut s'engager dans une dynamique d'affirmation et de transformations structurelles.

En effet, les règles du jeu économique au niveau mondial et les instruments institutionnels de leur mise en œuvre, ne facilitent pas beaucoup la tâche aux ambitions légitimes de transformations structurelles pour se faire une place au soleil, ni de devenir réellement compétitif pour les économies en développement comme celle du Congo. Ce qui risque de condamner certains pays africains à demeurer exportateurs de matières premières brutes (le pétrole et le bois pour le Congo), ou de se résigner

à quelques fonctions économiques de « bas niveau ». Car par essence, les transformations structurelles sont appelées à bousculer, l'ordre existant et ses intérêts dominants.

Certaines règles de jeu au sein de l'OMC, les conditionnalités ouvertes ou voilées du Consensus de Washington à travers le dispositif des nouvelles formes de PAS, les négociations sur le commerce et sur le financement du développement... sont entre autres, des manifestations du cadre mondial dont il faut tenir compte dans la décision sur la nature, et les modes opérationnelles des transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité. La transition vers une économie congolaise viable et peu vulnérable prendra un temps plus ou moins long. Cela dépendra aussi de ce contexte mondial et des résistances, écueils et pressions éventuelles qui ne manqueront pas.

Sous ce rapport, le Congo se trouve aux prises avec un immense défi d'ensemble : diversifier son économie et améliorer sa productivité et sa compétitivité. La question qui se pose à ce niveau est celle de savoir si, avec les pesanteurs des intérêts dominants dans le processus de mondialisation, le contexte mondial actuel peut permettre au Congo de mener ce processus de diversification avec succès, à quelles conditions et dans quelles limites ?

C'est dire que le Congo devra examiner les voies et moyens de s'intégrer prudemment et de manière maîtrisée, dans le processus de mondialisation en tant qu'acteur et partenaire, afin d'en retirer des bénéfices et d'en limiter les effets négatifs, notamment en entreprenant le type de transformations structurelles qu'il aura décidé.

Sur le plan régional et sous-régional, les dispositifs et accords au sein des communautés économiques et organisations de coopération et d'intégration régionales existent. Mais ces accords n'ont pas encore réussi à stimuler, ni le développement industriel coordonné, ni le commerce intra-régional, ni encore moins le développement collectif des pays de l'Afrique centrale. La complémentarité entre les structures économiques des différents pays membres reste limitée, les transports intra-régionaux sont souvent médiocres, et beaucoup d'obstacles au commerce entre les pays membres demeurent. Ce qui est dû en partie au fait que les gouvernements n'ont pas eu la volonté politique de poursuivre avec détermination une politique d'intégration, de peur de perdre une fraction de leur souveraineté, de léser les intérêts des producteurs nationaux, et sans doute aussi de l'ex-métropole ou des poids lourds de la mondialisation, et ce, malgré les avantages collectifs et nationaux que ce processus leur apporte. Les limites de ce processus sont dues aussi à l'absence ou la faiblesse des capitalismes nationaux porteurs de l'exigence d'intégration. Le contexte régional est donc marqué par cette caractéristique d'un mouvement d'intégration timide, et qui fait face aux limitations des forces dominantes de la mondialisation.

Etant donné la faiblesse des capitalismes nationaux sur le continent en général (à l'exception peut-être de l'Afrique du Sud et un peu du Nigeria), et dans la région de l'Afrique centrale en particulier, la volonté politique de créer des ensembles régionaux favorise finalement et avant tout, les entreprises étrangères, et met à leur disposition des espaces économiques suffisamment larges pour leur redéploiement. Et cela facilite aussi le processus d'intégration ou d'attelage à la mondialisation. C'est pourquoi les dynamiques régionales respectueuses de l'ordre mondialisé dominant, sont appuyées par le système marchand du développement (SMD). Des instruments et programmes sectoriels d'appui sont développés ici et là à cet effet comme l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA), la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) ou celle de prévoyance sociale (CIPRES), l'Agence de sécurité et de navigation aériennes (ASECNA), etc. qui sont autant de mécanismes de renforcement de marchés régionaux au bénéfice des compagnies des économies du centre, ce à quoi l'incontournable OMC veille particulièrement en traçant les règles du jeu. Et cela présente une autre série de risques et limitations pour le Congo.

En relation avec cette situation, il faut souligner la faible attractivité du Congo pour les investissements, qu'ils soient nationaux ou étrangers, à l'exception des investissements dans le secteur d'exportation, en particulier du fait du climat général des affaires peu incitatif. Les investisseurs considèrent le Congo comme un pays à risque élevé pour la sécurité de leurs investissements.

5. DOMAINES NÉVRALGIQUES ET AXES D'ACTION POUR LA RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ

Avant d'aborder au chapitre quatre suivant les aspects spécifiques des axes des politiques de diversification sur lesquels la stratégie, et l'élaboration du plan ou programme opérationnel de diversification, cette section est, dans la logique de ce chapitre, destinée à identifier et analyser brièvement les domaines ou secteurs clés, appelés névralgiques, pour une politique de réduction de la vulnérabilité, et donc une politique de diversification de l'économie congolaise. Lesdits domaines sont identifiés en termes de secteurs économiques. Mais ils sont identifiés aussi en termes de domaines transversaux ou approches dans la réduction de la vulnérabilité.

5.1. Les principaux secteurs

Les secteurs considérés comme névralgiques dans cette perspective sont principalement les suivants : l'agriculture, la foresterie, l'industrie, les ressources minérales (y compris le pétrole), l'énergie, les transports et le commerce. Leur dimension névralgique tient à un certain nombre de facteurs dont principalement : le potentiel de création ou de contribution à la création de la richesse nationale, et donc au redressement de la bâtisse économique actuelle; leur potentiel dans le processus d'une croissance inclusive et participative, et donc de création d'emplois; leur potentiel de contribution à l'internalisation et à l'élargissement de la base sociale de cette croissance; leur potentiel dans l'ouverture des opportunités de tissage de relations d'échanges entre secteurs d'une part, et de l'autre, de rééquilibrage de l'espace économique et de la géographie des transports dans le pays; leur potentiel d'ouverture des opportunités d'éclosion et de développement des activités dans d'autres secteurs; et enfin leur potentiel d'élargissement des opportunités économiques et commerciales du Congo dans la sous-région de l'Afrique centrale.

5.1.1. L'agriculture

Généralement, l'agriculture ne se développe pas sans industrie et vice versa. Le faible niveau des productions agricoles est donc pour partie le reflet du faible niveau de transformation des produits, c'est-à-dire d'une faible demande industrielle, mais aussi d'un manque de soutien en équipements et inputs industriels. « Industrialiser l'agriculture » c'est l'entourer de cette double perspective industrielle en amont et en aval, et ce, dans un rapport d'échange et non d'extorsion de surplus économique. Sans cette liaison dynamique, l'agriculture va être bloquée dans son développement, et il en sera de même pour l'industrie.

♦ Un bref rappel historique du secteur agricole congolais

En guise de rappel, l'encadrement du monde paysan et l'organisation des services agricoles de l'État ne datent que du début des années cinquante. A la veille de l'indépendance, la plupart des cultures pratiquées n'étaient encore qu'à leur stade de lancement. Les principales actions mobilisatrices de l'époque coloniale n'ont été pour l'essentiel, qu'autour du corridor ou du réseau des transports transéquatorial, qui a du reste absorbé beaucoup d'énergies, de ressources financières et humaines, avec une attention peu significative en ce qui concerne l'agriculture vivrière traditionnelle. Ce qui progressivement diminuait les capacités du système productif local à garantir l'équilibre agroalimentaire du pays.

Exception faite pour les cultures de rente, les ressources consacrées à l'agriculture vivrière sont restées très modestes au regard de celles consacrées aux cultures d'exportation. L'agriculture paysanne est restée essentiellement une agriculture vivrière de subsistance, disposant de moyens limités et de techniques rudimentaires, et a coexisté ainsi avec quelques cultures industrielles et de rente, parfois mécanisées, mais qui n'ont jamais pu prendre de l'envol, au cours des décennies postindépendance.

Malgré les multiples plans et programmes adoptés et mis en œuvre⁴⁰, les résultats ont toujours été loin des attentes, pour des raisons les plus diverses. L'organisation de la production en elle-même, ainsi qu'en amont et en aval, explique certainement cet état de choses, sans pour autant sous-estimer les effets négatifs causés par l'exode rural des bras valides vers les centres urbains du pays.

Devenu indépendant, le Congo n'a pas connu non plus des niveaux élevés de production agricole⁴¹, comparés à ceux des autres pays de la sous région. En dépit de l'arsenal mis en place - centres de recherche, pépinières, services de vulgarisation...-, pour le développement de ce secteur, le Congo n'a guère réalisé des niveaux importants de production et d'exportation. Les objectifs et ambitions définis n'ont jamais été atteints par l'agriculture congolaise.

Tableau 3.1 Objectifs de production agricole pour 1980

♦ 10 000 tonnes de paddy;	♦ 4 000 tonnes de cacao;
♦ 8 800 tonnes de maïs;	♦ 1 300 tonnes de tabac;
♦ 40 000 tonnes d'arachide;	♦ 135 000 tonnes de sucre
♦ 11 800 tonnes d'huile de palme;	♦ 100 000 tonnes d'ananas;
♦ 8 000 tonnes de palmiste;	♦ 120 000 têtes de bovin
♦ 5 000 tonnes de café	

Source : Plan intérimaire de développement économique du Congo 1964-1968

Les objectifs optimistes fixés dans divers plans de développement prévoyaient une production agricole et d'élevage de 12,1 milliards de FCFA en 1975 et de 15,4 milliards en 1980, contre 7,4 milliards en 1967. Soit un taux de croissance de 6% l'an. Ce qui n'a pu être atteint, étant donné que l'ère pétrolière avait détourné ou du moins affaibli l'attention des responsables vers ce secteur qui, désormais, apportait si peu à l'État.

♦ État des lieux du secteur agricole congolais

Avec la faillite des offices d'État comme l'Office du Café et Cacao (OCC), l'Office des cultures vivrières (OCV), la Régie Nationale des Palmeraies du Congo (RNPC), l'Office Congolais du Tabac (OCT), etc., il faut maintenant repenser une nouvelle agriculture plus performante comme base de l'économie congolaise, pouvant d'une part répondre aux besoins alimentaires des populations, et aux attentes de l'industrie nationale, et de l'autre, exporter différents produits congolais sur les marchés extérieurs, et diversifier ainsi de manière significative les sources des recettes d'exportation.

Or cette nouvelle agriculture, pour se mettre en place, nécessite des moyens financiers et des réformes conséquentes qui toucheraient son système et ses techniques de production, et par là l'amont et l'aval du secteur. L'énormité des déficits agroalimentaires croissants enregistrés jusque-là⁴², témoigne de l'ampleur du défi à relever, défi qui suppose entre autres, la formulation d'une vision cohérente du devenir de l'agriculture dans le devenir national, la redéfinition de la place de ce secteur dans la dynamique du développement du pays, de la stratégie d'intervention dans le secteur, ainsi que la mise à niveau des structures d'appui devant accompagner les acteurs dans ce domaine.

Cette redéfinition de stratégie ne se fera qu'au regard des objectifs que le pays entend se fixer en matière de sécurité agroalimentaire, de promotion de l'industrie nationale, et de promotion des exportations d'origine agricole.

⁴⁰ Cf surtout le Plan intérimaire 1964-1968, le Plan triennal 1975-1977, le Plan quinquennal 1982-1986

⁴¹ En 1967, la valeur commercialisée d'arachide, d'huile de palme et de palmiste, de café, de cacao, de maïs, de paddy et de tabac était seulement de 647 millions F CFA.

⁴² Voir annexe sur la situation de l'agriculture congolaise.

5.1.2. La foresterie

Même si des précautions sont prises de manière à garantir une exploitation pérenne de cette ressource, ce secteur pourrait être plus porteur, si le pays appliquait avec rigueur et détermination son propre dispositif légal et réglementaire, notamment en matière de pourcentage de grumes exportables et ceux qui devraient faire l'objet d'une transformation locale. En effet, le bois congolais souvent exporté à l'état brut, ne procure que de faibles revenus et une valeur ajoutée marginale à l'économie nationale.

Ces dernières années, l'exploitation des massifs forestiers de la partie nord du pays a permis de maintenir un niveau élevé de production et d'exportation (voir tableau no 2.3). Cette activité est aujourd'hui secondée par le développement des forêts artificielles de pins et d'eucalyptus, dont le produit occupe actuellement la troisième place dans les exportations du pays.

5.1.3. L'industrie

Comme souligné ci-dessus, l'industrie a aussi besoin de l'agriculture pour se développer de par la diversité des marchés qu'elle lui ouvre, et aussi de par la variété des biens d'approvisionnement qu'elle est en mesure de lui fournir. Le développement industriel est ainsi lié au développement de l'agriculture, et faute d'avoir construit une telle relation solide dans le processus d'industrialisation du Congo, les deux secteurs se sont bloqués mutuellement d'une certaine manière. Il appartient aux politiques de développement et de gouvernance économique de s'attaquer à cette problématique, et de front.

La politique industrielle de réduction de la vulnérabilité est appelée à promouvoir le développement industriel des branches suivantes principalement : l'agro-industrie, l'industrie forestière avec toute la gamme de ses produits et sous-produits, l'industrie manufacturière aussi bien des biens de consommation que des biens d'approvisionnement, et pourquoi pas les premières phases de production de certains biens d'équipement, et l'industrie des ressources minérales avec à leur tour, la gamme des produits dérivés et de transformation locale qui peut en découler.

C'est dans cette riche gamme d'opportunités qu'il faut comprendre, et l'esprit, et le mode d'opérationnalisation du « Chemin d'Avenir »; l'exploitation stratégique, séquentiellement bien étudiée, du grand potentiel et des opportunités que le secteur industriel ouvre pour les politiques de croissance économique, d'élargissement de la base productive, de construction d'un tissu économique solide et dynamique, de reconfiguration de l'espace économique, de consolidation des ressorts internes pour une économie viable, et de création d'emplois. C'est pourquoi ce secteur est, et devrait être, à côté de l'agriculture, le centre de toutes politiques de réduction de la vulnérabilité et de diversification de l'économie congolaise. C'est pour tout cela qu'il reste aussi, avec l'agriculture, un des secteurs réellement névralgiques pour la problématique de cette étude.

5.1.4. Les ressources minières

Le chapitre premier a passé en revue les potentialités et atouts du Congo en ressources minérales, qu'elles soient solides ou liquides. La mise en valeur de ces ressources devrait être prise en considération comme un des secteurs névralgiques de l'économie congolaise.

Elle devient possible aujourd'hui grâce à la disponibilité des ressources au moment où le Congo cherche à construire son après-pétrole. Elle devient possible aussi parce que le pays est en train de développer son secteur de production de l'énergie électrique, ce qui avait freiné les ambitions du pays dans ce domaine à un moment donné. On se rappelle en effet que le complexe industriel de Pointe Noire n'a pas pu voir le jour notamment à cause du déficit en énergie électrique.

La mise en valeur des ressources minières est de nature à apporter des ressources supplémentaires en termes de recettes d'exportation et de recettes publiques, mais aussi de création d'emplois, vu que

pour la plupart, il s'agit des exploitations on shore. Par ailleurs, la politique de leur mise en valeur devrait faire partie du plan stratégique d'industrialisation du pays, donc comprenant les phases de leur transformation progressive en produits semi-finis ou finis, destinés aux autres industries et marchés aux niveaux national, sous-régional et mondial.

Dans la filière pétrolière : Bien que pétro dépendant, le Congo ne devrait pas manquer d'ambitions dans le secteur pétrolier, au moins dans la maîtrise de l'exploration, de la production et de la transformation industrielle, aux fins de garantir une exploitation responsable de cette ressource stratégique aussi utile aux générations futures. La conquête technologique nationale passe par le développement des partenariats stratégiques avec certains grands groupes pétroliers privés, comme elle devra permettre au pays de disposer d'une masse critique de compétences dans un secteur aussi névralgique pour le pays.

Le développement de l'industrie pétrolière et pétrochimique rentre dans cette perspective. Dans ce sens, il convient de souligner que la production de diverses qualités de brut au Congo ouvre de réelles perspectives de développement des industries pétrochimiques sur place. En effet, certains types de brut congolais⁴³, dont la valeur marchande est souvent faible (à l'état brut) peuvent connaître des transformations industrielles pouvant se révéler plus porteuses pour l'économie nationale ainsi que sur les marchés internationaux.

Sans entrer dans les détails d'une politique à l'égard de ce secteur névralgique dont les axes vont être examinés dans le chapitre suivant, on peut se limiter ici à souligner l'importance de ce secteur dans les politiques de réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise, et de diversification de ses sources de croissance. Le Congo devrait penser l'économie nationale du pétrole dont le pétrole lui-même ne serait qu'un produit à côté d'autres, même s'il reste le principal produit de cette économie.

5.1.5. Les transports

Le réseau de transports congolais a été particulièrement affecté à partir de la fin de l'année 1991, avec la fin de l'évacuation du manganèse de Mouanda (Gabon) par le Congo⁴⁴, et l'ensablement du Port de Pointe-Noire. Et cette baisse pénalise la reconquête de la position d'économie de transit du Congo dans la sous région. Les travaux de désensablement et de modernisation du port entrepris ces dernières années, ont permis d'améliorer la capacité de trafic de ce port.

♦ Le Port de Pointe-Noire

Malgré la réhabilitation et la modernisation en cours, le port de Pointe Noire n'a connu une évolution remarquable de son trafic qu'à partir de 2005. Le tableau qui suit retrace cette évolution (voir tableau 3.2).

Tableau n° 3.2: Évolution du trafic au port de Pointe Noire

Année	Trafic de marchandises au Port de Pointe Noire		
	Débarquement (en milliers de tonnes)	Embarquement (en milliers de tonnes)	Total
1988	554	3551,9	4105,9
1989	491,4	2571,5	3062,9
1990	633,4	2321	2954,4
1991	533,5	1715	2248,5
1992	575,4	1088,3	1664

43 Certains bruts comme le « yombo » peuvent faire l'objet d'une transformation locale.

44 Le transport total annuel par voie ferrée au Congo n'a jusque-là atteint que 8 millions de tonnes, dont 6 millions pour le seul manganèse venu du Gabon. Le transport marchandises atteint à peine les 2 millions de tonnes.

1993	524,7	949,2	1474
1994	493,6	899,5	1393,1
1995	531,2	1067,6	1598,8
1996	601,2	804,1	1405,3
1997	533,2	228,9	762,1
1998	724,1	675,5	1399,7
1999	492,3	615,2	1107,5
2000	707,8	981	1688,8
2001	953,4	986,1	1939,6
2002	1064,60	743,2	1807,8
2003	984,7	905,6	1890,4
2004	1168,6	1403,9	2572,5
2005	1509,7	1377,9	2887,6
2006	1867,4	1115,0	2982,4
2007	2582,6	1461,4	4044,0
2008	3545,7	2359,8	5905,5
2009	4137,1	2950,2	7087,3
2010	3878,6	2281,3	6159,9

Source : Port autonome de Pointe-Noire, *Annuaire Statistiques, différents numéros*

La faible évolution du volume des marchandises traitées par le Port de Pointe-Noire est due pour l'essentiel au détournement de trafic des produits centrafricains et tchadiens, mais aussi du bois en provenance du nord Congo qui transitent désormais par le Port de Douala.

En effet, depuis les dix dernières années, les infrastructures d'approche et d'accueil de la marchandise au port de Douala disposent d'un réseau routier et ferroviaire qui relie facilement le Cameroun au reste des pays de la sous région. Ce réseau comprend 1.016 Km de voies ferrées 49.497 Km de réseau routier (dont 4.048 Km de routes bitumées). Celui-ci s'est récemment enrichi de 248 Km supplémentaires sur l'axe Douala-Bangui en passant par Bertoua, toujours au Cameroun. Ce qui permet au Port de Douala de traiter près de 6.000.000 de tonnes de marchandises embarquées et débarquées, dont près de 14% du trafic en provenance et à destination des pays voisins.

Au regard de ce qui précède, et sans tenir compte de la situation des autres ports voisins comme ceux de Matadi, Banana, Lobito, Port-Gentil, Libreville et autres, et de leurs propres programmes de modernisation et d'augmentation de leurs capacités de trafic, il convient de souligner tout l'intérêt de la réhabilitation et de la modernisation de l'ensemble du réseau des transports en République du Congo. La reconquête de la position de pays de transit est à ce prix. Dans ce contexte de concurrence avérée, le Congo doit davantage améliorer l'attractivité du Port de Pointe-Noire par l'amélioration des infrastructures d'approche et d'accueil de la marchandise. Ce qui suppose le développement de l'espace portuaire ainsi que sa spécialisation, mais aussi la rapidité et l'efficacité de ses services. Car à l'heure actuelle, le détournement du trafic de la RCA et du Tchad par le port camerounais de Douala ne pourrait par le port camerounais de Douala, ne pourrait être récupéré par le Congo que par la réhabilitation et la modernisation des infrastructures ferroviaires, fluviales (ports et transport fluviaux), et la construction des routes.

♦ Le chemin de fer Congo océan (CFCO)

La situation du port de Pointe-Noire est liée à celle de ce chemin de fer. Outre le retrait de la COMILOG, le CFCO fait face à de sérieuses difficultés d'exploitation dues au vieillissement de la voie ferrée, notamment sur le tronçon Mont-Bello – Brazzaville, au vieillissement de son parc de traction, et à la réduction consécutive de ses capacités de transport.

Les évolutions récentes du trafic en volume et en chiffre d'affaires traduisent les difficultés de cette entreprise à se maintenir, sinon à améliorer sa position concurrentielle vis-à-vis des autres modes de transport dans la sous région. Par ailleurs, l'amélioration des capacités de débarquement et d'embarquement du port oblige le chemin de fer Congo océan à améliorer sa voie et ses capacités de transport dans la perspective de la réhabilitation de la voie congolaise (voir tableau 3.3).

Tableau 3.3: Évolution du trafic et du chiffre d'affaires du CFCO

Année	Trafic commercial			Chiffre d'affaires		
	Voyageurs (CFCO)	Marchandises milliers CFCO	(en tonnes)	Marchandises MILOG (en tonnes)	CO- (F CFA) milliers	
1980			1250,3		2156,5	15 252 000 000
1981			1362,4		1495,6	17 090 400 000
1982			1264,9		1516,2	18 430 700 000
1983			1090,4		1823,9	18 152 700 000
1984			1 150 100		2108,3	21 129 500 000
1985			1216,7		2379,6	21 742 100 000
1986			1212		2566,1	24 799 400 000
1987			1109,1		2293,4	23 363 700 000
1988			1 210 000		2136	22 994 200 000
1989			1273,5		1030,8	21 997 700 000
1990			1052		959	21 217 700 000
1991			1016,4		389,3	22 108 900 000
1992			890,3		....	20 142 300 000
1993			678,9		....	16 181 400 000
1994			609		....	14 993 300 000
1995			713,6		....	19 259 600 000
1996			....		....	20 117 000 000
1997			....		....	12 968 000 000
1998	905 000		397,94		....	13 165 000 000
1999	57 000		65,73		....	11 941 000 000
2000	546 000		236,05		....	7 276 170 656
2001	742 000		548,16		....	17 185 259 752
2002	297 000		617,05		....	14 649 201 657
2003	245 000		577		....	15 902 605 460
2004	468 000		595		....	15 874 520 886
2005	628 000		687		....	....
2006	734 000		610,92		....	....
2007	669 000		614,26			
2008	641 000		633,12			
2009	644 000		611,07			
2010	637 000		654,21		....	....

Source : CFCO

La baisse du trafic du CFCO, outre le retrait de la Compagnie Minière de l'Ogooué (COMILOG), pose au grand jour le problème de la réhabilitation de la voie ferrée et de son équipement en matériel de traction et en wagons.

♦ Les autres modes de transport

a) Le transport aérien

Pour l'heure, les contre performances du CFCO ont été pour partie compensées par l'avènement d'une flotte aérienne interne, tout au moins en ce qui concerne le transport voyageurs et le fret. Mais le Congo ne dispose pas encore d'une flotte nationale pouvant desservir les principales localités secondaires du pays. L'effort entrepris par le Gouvernement en matière de construction d'aéroports risquerait d'être vain si la création d'activités économiques venait à manquer dans ces zones.

b) Les ports et transports fluviaux

La réhabilitation et la modernisation du parc de traction du CFCO commande tout à la fois la réhabilitation des ports et transports fluviaux dans la perspective de relance des activités de la voie congolaise. La privatisation envisagée piétine et la libéralisation engagée ne garantit pas une exploitation optimale du réseau fluvial national et international.

c) Le réseau routier national

La construction de la route Brazzaville Pointe-Noire viendrait compenser pour partie les insuffisances des capacités de transport observées au niveau du CFCO. Toutefois la route ne pourra pas se substituer au chemin de fer dont la capacité de transport est beaucoup plus grande en volume et en articles encombrants, en particulier dans le transport du matériel lourd. La reconfiguration du réseau routier pour un meilleur maillage du territoire, pour mieux connecter le chemin de fer au grand reste de l'arrière-pays, commandent un mode de développement et de maintenance du réseau routier national qui reste un des défis majeurs, dans la perspective de mise en valeur effective du territoire et de ses potentialités. L'isolement des localités frontalières du pays devra également être compensé par le développement de ce réseau routier national.

5.1.6. Le secteur de l'énergie

De par sa nature-même, le secteur de l'énergie électrique n'est pas un gisement d'emplois, du moins pas au niveau de la production. Il l'est un peu au niveau du transport, mais c'est surtout à celui de distribution qu'il est créateur d'emplois. L'énergie en général, et l'énergie électrique en particulier, est à plusieurs égards, le « carburant » de l'économie moderne. De ce point de vue il joue un rôle crucial dans le développement de la base productive et de ses secteurs clefs comme l'industrie et l'agriculture, mais aussi dans le renforcement du tissu économique, et le rééquilibrage de la géographie économique notamment, de par les ouvertures d'opportunités qu'il offre à la politique de réduction de la vulnérabilité, et au recentrage économique.

Des initiatives de projets et d'investissements productifs sont souvent découragées, sinon abandonnées comme utopiques, du fait de l'absence d'une source d'approvisionnement régulière et fiable en l'électricité. Cette dernière joue ainsi dans beaucoup de cas, le rôle de catalyseur pour déclencher la dynamique de développement industriel dans le pays, quand bien même les autres conditions du marché seraient remplies. Le Congo en a fait et fait encore l'amère expérience. Ce secteur devrait donc faire partie des domaines névralgiques pour les politiques sectorielles de réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise.

♦ Capacité de production et de distribution de l'électricité

Malgré l'importance prouvée des potentialités hydroélectrique du pays, le Congo a une capacité installée très limitée, qui le rend dépendant des importations, notamment de la RDC voisine (à partir du barrage hydroélectrique d'Inga). En effet, ces dernières années, avec une production constamment déficitaire, la société nationale a dû faire recours de façon systématique à la Société Nationale d'Électricité (SNEL) de la RDC.

Malgré l'apparition de nouveaux opérateurs dans le domaine de la production de l'électricité (voir tableau 3.4), l'offre nationale est encore déficitaire. D'origine très diverse cette offre distribuée par la SNE provient de plusieurs sources :

- ♦ une partie d'origine hydraulique, notamment du barrage d'Inga en RDC, et qui revient à l'achat à 15 F CFA/KWh;
- ♦ une partie d'origine thermique qui est estimée à 85,26 F CFA/KWh avec le gasoil et à 68,9 F CFA/KWh en consommant le fuel léger pour un tarif de cession qui est étonnamment toujours à 15 F CFA/KWh;
- ♦ une partie à venir par un producteur privé, la société ENI de Pointe-Noire (à base de gaz) qui estime son coût de cession à près de 32 F CFA/KWh.

La SNE, acheteur distributeur unique (en position de monopsonne), dispose par ailleurs de ses propres centrales hydroélectriques et thermiques, dont le coût de revient du KWh n'est pas tout à fait maîtrisé, surtout dans les centres secondaires. Ainsi, à l'insuffisance de l'offre se greffe au niveau de la SNE, un problème de « vérité des prix », qui permettrait probablement un ajustement inévitable des tarifs. Il convient de souligner en effet qu'il existe du côté des fournisseurs de la SNE, une énergie bon marché qui défie toute concurrence, à savoir celle produite par Inga. Il faudra toutefois s'attendre, dans « une logique de marché », que la SNE ne soit plus disposée à accepter des offres présentées par certains producteurs indépendants comme la SCPE (Société Congolaise de Production d'Électricité) ou l'ENI, sauf en imposant la « clause de souveraineté du pays ».

En tout état de cause, avec plusieurs producteurs et plusieurs types d'énergie sur le marché congolais dont les coûts de production sont différents, il est inévitable qu'un arbitrage doive nécessairement intervenir. Car, il est déjà difficile de faire une péréquation équitable entre le courant produit par le barrage de Moukoulou et celui du Djoué d'une part, et avec celui de Inga d'autre part.

Si la question de l'énergie est considérée comme un domaine névralgique de l'économie congolaise, c'est à cause de son rôle stratégique pour toute économie nationale, et en particulier pour le développement industriel. Et il n'est point soutenable d'avoir à faire face à autant d'incohérence et d'insuffisance : la précarité de la production électrique et du réseau de transport, ainsi que de distribution, les incertitudes créées du côté des approvisionnements pour les grandes entreprises, etc.

Tableau 3.4 : Production de l'énergie électrique au Congo (MWh)

Sources de production	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
Barrage hydroélectrique de Moukoulou	264,3	290,2	297,2	321,5	332,7
Barrage du Djoué	77,6	39,4	58,1	56,4	1,8
Station thermique de Brazzaville	-	-	-	-	9,0
Station thermique de Pointe-Noire	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0

TAG Djeno	56,8	67,2	77,8	81,6	63,0
Production nationale	398,8	397,4	434,0	459,6	406,6
Importation de la RDC	358,6	403,7	417,5	412,2	448,8
Total énergie	757,5	801	851,5	871,9	855,5

Source : SNE

Près de la moitié de l'énergie consommée au Congo vient donc de la RDC, ce qui traduit une autre vulnérabilité de l'économie congolaise, souvent exposée à des coupures intempestives, surtout lorsque la société d'État n'arrive pas à honorer ses engagements vis-à-vis de son fournisseur de l'autre rive.

Par ailleurs il convient de souligner la vieillesse des installations de la société nationale d'électricité, générant ainsi des pertes considérables dans le réseau de distribution (voir tableau 3.5).

Tableau 3.5: Livraisons, consommations et pertes d'énergie électrique sur le réseau

Période	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Énergie livrée au réseau en GWh	512,9	560,7	685,2	668,6	736,4	769,9	782,3	796,3	785,6	859,9
Énergie vendue en GWh	253,6	266,2	307,1	301,6	305,5	344,0	389,8	419,7	432,7	481,2
Pertes globales en GWh	259,4	294,5	378100,0	367,0	430 841,7	425,9	392,6	376,6	353,9	378,7
Pertes globales en %	50,56	52,53	55,18	54,89	58,51	55,32	50,18%	47,30%	45,05%	44,04%

Source : SNE

Il convient de souligner par ailleurs, que le réseau électrique national est très peu développé, et se limite aux principaux centres urbains, exception faite pour certaines localités traversées par les lignes de transport à haute tension. Ainsi, l'installation industrielle en dehors des grandes agglomérations fait face entre autres, à la contrainte pour l'entrepreneur de produire lui-même son électricité. Ce qui est un autre facteur limitant à l'installation de certaines firmes dans le pays.

♦ Évolution récente du secteur de l'électricité

Au regard du déficit constaté ces dernières années, et de l'irrégularité de l'approvisionnement en énergie électrique, l'État, avec l'appui de la coopération chinoise, vient de terminer la construction d'un nouveau barrage hydroélectrique à Imboulou sur la rivière Lefini, à près de deux cents Km de Brazzaville. Ce barrage vient combler pour partie, le déficit énergétique de Brazzaville, et va permettre de distribuer l'énergie électrique dans la partie septentrionale du pays. Toutefois la Construction du barrage d'Imboulou (120 MW), ne suffit pas à combler le déficit national en électricité. Ce qui a d'ailleurs justifié la construction d'une centrale à gaz avec l'appui de la société Italienne pour réduire tant soit peu, le déficit énergétique de la ville océane.

Les perspectives d'exploitation de magnésium et de la carnallite dans le Kouilou, ainsi que sa transformation, présagent une fois de plus, une importation certaine de l'énergie électrique de la République Démocratique du Congo. Dans ces conditions, il conviendrait de souligner que le développement industriel pourrait à nouveau être freiné par le déficit de production énergétique nationale, si l'État ne se décide pas à prendre l'option de remettre en chantier la construction du barrage de Sounda.

Ainsi, la seule option viable en matière de production électrique pour le Congo reste la construction de ce barrage hydroélectrique de Sounda⁴⁵ sur le Kouilou, une option qui offrirait au moins 800 MW assurant ainsi une autonomie nationale en énergie électrique. Sounda est en effet la seule infrastructure qui peut garantir une fourniture suffisante du pays en énergie et qui permettrait d'envisager un développement industriel sans déficit au moins pour les prochaines décennies. Ainsi les productions auxiliaires (barrages hydroélectriques de Moukoulou, Djoué et Imboulou et autres installations thermiques) seraient utilisées en renforcement du dispositif national, car il faut sécuriser le développement industriel du pays, par la production d'une énergie suffisante, stable et à bon prix, sur l'ensemble du territoire national.

5.1.7. Le secteur du commerce

Le commerce dans sa structure et son déploiement spatial est le reflet, et de la géographie économique du Congo en général, et de la géographie des transports et enfin de la géographie du pouvoir d'achat. Il participe ainsi du déséquilibre économique, géographique et du capital humain qui sont des composantes et facteurs de fragilité et de vulnérabilité de l'économie congolaise. Et c'est un secteur dont la capacité de création d'emplois est importante, que ces derniers soient formels ou informels. Les modes de circulation de la richesse nationale dans le pays sont aussi fonction des activités de ce secteur. C'est en fonction de tout cela qu'il est aussi névralgique dans les efforts de réduction de la vulnérabilité économique au Congo.

La configuration actuelle de la structure de distribution au Congo est le reflet des rapports commerciaux traditionnels entretenus sur le long terme avec la France d'une part, et de l'autre, des changements et des adaptations successifs opérés depuis lors, pour ainsi créer un système propre à ce pays.

◆ Bref aperçu historique du secteur commercial

Dans les développements précédents, il est apparu nécessaire de faire ressortir toute l'importance économique de Brazzaville et de Pointe-Noire pour le pays et pour l'AEF⁴⁶, et plus tard pour les successeurs de cette dernière. Il convient de rappeler que ces deux agglomérations disposaient déjà de certaines infrastructures qui leur permettaient de jouer un rôle particulier dans la sous région. Le Congo qui, en outre, a disposé d'une structure de distribution assez développée, devrait aisément jouer le rôle de pays ré-exportateur et de transit pour le reste des pays de la sous région. Il est donc facile de comprendre que vers la fin de la période coloniale, le Congo disposait déjà d'une structure de distribution bien rodée tant pour les opérations d'import-export, que pour celles de réexportation et de distribution locale.

De l'indépendance à nos jours, le Congo a connu diverses orientations de politique économique qui ont eu un certain impact sur l'évolution de la structure de distribution du pays. De manière schématique, on peut rappeler quatre moments :

- ◆ Les premières années d'indépendance qui ont connu la primauté de l'initiative privée qui s'assurait un contrôle quasi exclusif des activités import export de réexportation et de distribution locale.
- ◆ Le changement politique de 1963 va avoir des répercussions sur tous les secteurs d'activité économique du pays, car une année après, on assiste à la création de l'OFNACOM⁴⁷ et de l'ONCPA, le premier chargé de promouvoir et de gérer le commerce intérieur avec des monopoles d'importation de certaines denrées alimentaires de première nécessité (produites ou non produites suffisamment dans le pays), le second spécialisé dans la collecte et la commercialisation des produits agricoles. Dans cette deuxième phase qualifiée de coexistence du public et du

⁴⁵ Le coût de cette infrastructure hydroélectrique était estimé à près de 650 Milliards F CFA en 1997.

⁴⁶ La première comme capitale politique de la sous région et la seconde comme principale porte d'entrée et de sortie pour la sous région

⁴⁷ La plus grande réalisation dans le secteur fut la création de l'Office National du Commerce au plan interne. Cette société commerciale à dimension nationale est née de la volonté des pouvoirs publics d'avoir une chaîne de distribution des produits de première nécessité dans tout le pays.

privé, l'intention déclarée des pouvoirs publics était de ne ménager aucun effort pour conquérir dans des plus brefs délais, une position de monopole dans l'import-export du pays. Dans cette même lancée, vont naître d'autres offices d'État comme l'ONLP, l'ONVPP, l'ONIVEG, l'OCMC, et l'ONPP. Au cours de cette période, les entreprises privées se structurent pour s'adapter aux marchés et aux règles imposées par l'État. Leur sens de maturité dans la gestion leur permet de s'adapter très vite à la situation en redéfinissant leurs stratégies. En effet, vu la réduction de leur marge de manœuvre, les importateurs privés, grossistes ou détaillants, ont été contraints de redimensionner leurs activités en se concentrant dans les grandes villes.

- ♦ L'insuccès des entreprises étatiques dans le secteur va limiter les ambitions des pouvoirs publics. C'est la troisième phase qui peut être définie comme celle du retour partiel à l'initiative privée, avec la suppression de monopole d'importation accordé à certains offices d'État (quasi tous en situation difficile) pour ne pas aggraver la détérioration des conditions de vie des populations, conditions déjà affectées par la crise économique.
- ♦ La quatrième phase est celle de la conférence nationale souveraine en 1991, qui consacre la libéralisation totale du secteur du commerce.
- ♦ Configuration actuelle du système de distribution au Congo

A travers le long parcours que font les produits, du lieu de leur production national ou extérieur pour les importations, jusqu'au consommateur, il y a plusieurs intervenants qui constituent la chaîne du système de distribution. En analysant le rôle des différents intermédiaires qui évoluent le long de cette chaîne, on peut observer comme dans tout pays, qu'il existe un commerce de gros et un commerce de détail.

Concernant le commerce de gros, celui-ci est constitué par un nombre limité d'entreprises généralement localisées à Pointe-Noire et à Brazzaville. C'est une activité qui n'est plus exclusivement ou principalement celle d'acheter des marchandises à revendre aux détaillants, car elle s'est propulsée en aval, servant directement le consommateur final. La séparation nette entre commerce de gros et commerce de détail n'est plus évidente au détriment du détaillant. Le commerce de détail proprement dit continue de fonctionner, achetant auprès du grossiste ou du producteur et revendant au consommateur. Mais il connaît aussi des changements en matière de distribution, d'organisation et de technique de vente en ville et en campagne. Si l'activité commerciale de l'État s'est éteinte, il s'est développé sur ses cendres deux types d'activité commerciale de détail : le commerce traditionnel et le commerce moderne. Le premier est tenu en majorité par les nationaux, et le second tenu pour une écrasante majorité par les étrangers.

Au regard des faibles capacités de production nationale, le commerce traditionnel qui s'apparente à un commerce de subsistance reste marginal, informel, peu encadré et moins structuré, à contrario de celui moderne (grossiste et détaillant) qui domine largement l'activité commerciale dans le pays. C'est ainsi que certaines filières d'importation, de production et de distribution sont entièrement contrôlées par deux ou trois opérateurs, traduisant une autre dimension de la fragilité du système, et donc de la vulnérabilité de l'économie congolaise⁴⁸.

Le commerce traditionnel de détail généralement indépendant, est caractérisé par certains éléments qui font que l'approvisionnement des opérateurs se fait régulièrement auprès des grossistes pour les biens importés, et auprès des intermédiaires commerciaux ou, directement auprès des producteurs pour certaines productions locales. Il reste une activité de subsistance à gestion familiale. Ce commerce est à la remorque du secteur moderne étranger, et du secteur de production traditionnel, ce qui explique la précarité et des revenus, et de la survie de son activité.

⁴⁸ A peine trois principaux importateurs se disputent le marché des vivres frais au Congo avec des risques évidents de collusion dans la fixation des prix et dans le partage des parts de marchés.

5.2. Les domaines transversaux de la politique de réduction de la vulnérabilité

La réduction de la vulnérabilité ne peut pas être efficace seulement par les politiques sectorielles qui seront définies et mises en œuvre. Car les domaines névralgiques comprennent aussi certaines dimensions transversales qu'il faut prendre en compte comme expliqué ci-dessus. Ces domaines font l'objet des politiques transversales de réduction de la vulnérabilité. Ce sont notamment la politique d'ensemble d'élargissement de la base productive, l'approche dans la formation et l'intégration du tissu économique, l'approche dans la construction d'un espace économique intégré, le développement des capacités des ressources humaines et des institutions, et l'intégration de la perspective sous-régionale.

5.2.1. Élargissement de la base productive

Le nécessaire élargissement de la base productive suppose l'étude préalable des domaines névralgiques sur lesquelles repose l'économie congolaise actuelle, et l'élaboration des stratégies et politiques sectorielles conséquentes. La formulation de ces dernières et ou de leurs axes de base fait l'objet du chapitre quatre suivant, et pas de la discussion d'ensemble de l'approche transversale sur l'élargissement de la base de production qui est discutée dans cette sous-section. Ainsi, en termes d'approche transversale vue de manière globale, l'élargissement de la base de production devrait tenir compte notamment des éléments suivants :

- ♦ Redressement de la bâtisse économique : Il a été démontré combien l'économie congolaise est « unijambiste », portée qu'elle est par le seul secteur pétrolier, les autres apparaissant comme des figurants dans la croissance, les revenus d'exportations et les recettes d'État. La bâtisse étant trop penchée du côté du pétrole, elle peut difficilement résister aux chocs et crises, qu'ils soient internes ou surtout externes, compte tenu des incertitudes et aléas du marché mondial des hydrocarbures. Il faut donc faire reposer la bâtisse économique sur les autres secteurs névralgiques, selon une approche stratégique qui les fédère dans une même dynamique.
- ♦ Recentrage des fondations de la croissance économique. Pendant longtemps la croissance économique était fonction de plusieurs secteurs et branches d'activités importants, qui y contribuaient de manière significative jusqu'à leur basculement par le secteur pétrolier. L'approche de recentrage dans l'élargissement de la base productive consiste ainsi à construire et relancer les autres ressorts économiques, essentiellement portés par la demande interne et régionale, afin que la fonction d'exportation ne soit pas la seule dominante dans la dynamique de diversification de la croissance et du développement durable. Ce qui est la base de la vulnérabilité actuelle de l'économie congolaise.
- ♦ Élargissement de la base sociale et économique de la croissance. Lorsque la croissance est portée par quelques entreprises d'un secteur ou de quelques secteurs, qu'ils soient d'exportation comme dans le cas actuel du Congo ou destinés au marché interne, elle reste une croissance de vulnérabilité économique et aussi sociale. Car elle a une base sociale restreinte. Très peu de couches sociales y participent et en bénéficient. L'approche dans l'élargissement de la base productive devrait intégrer cette dimension dans la définition des secteurs prioritaires et des politiques y afférentes.
- ♦ Diversification des secteurs de croissance et diversification des exportations. Dans bon nombre de cas, il y a soit une confusion, soit une volonté de faire de l'élargissement de la base productive, une politique d'élargissement ou de diversification des exportations congolaises. Comme déjà analysé dans les sections précédentes de ce chapitre, l'élargissement de la base productive dépasse dans son envergure et son essence, l'élargissement des activités et produits d'exportations. Cette dernière devrait faire partie de la première, sans qu'elle la conduise, pour éviter que cela ne se traduise en un renforcement des points de vulnérabilité par rapport au marché mondial.

5.2.2. Intégration du tissu et de l'espace économiques

Dans la perspective de réduction de la vulnérabilité, il est désormais nécessaire, dans une autre approche transversale, de reconfigurer le tissu et l'espace économique congolais par un redéploiement industriel, agro industriel et agro pastoral conséquent d'une part, mais également par le développement du réseau des transports, ainsi que par l'amélioration des coûts de facteurs d'autre part.

La faiblesse de l'intégration intersectorielle constatée jusque-là devra être comblée avec « l'approche filière », permettant d'associer toutes les compétences et les parties prenantes à la structuration de celle-ci. Les filières définies dans l'approche de diversification par « grappes » du DSCERP ne pourront porter leurs fruits que si elles ne sont pas construites comme des filières parallèles, orientées vers l'exportation comme cela semble être le cas. L'intégration et le développement des échanges inter et intra sectoriels sont déterminants pour le concept de diversification qui réponde aux défis de la vulnérabilité de l'économie congolaise.

Par ailleurs, la naissance d'une économie compétitive permet de mieux recentrer et repréciser le rôle des différents acteurs. Elle permet également de meilleures affectations de ressources, ainsi qu'une allocation optimale de l'espace et des activités économiques dans le pays.

Tout ne pourra plus être fait n'importe où et à n'importe quel prix. Le pays regorge pourtant de potentialités qui, si elles sont mises en valeur, devraient permettre à chaque département administratif de maintenir un certain équilibre démographique et socio-économique, et d'assurer son développement durable. Elles devraient en plus permettre au pays dans son ensemble de mener une dynamique de croissance soutenue, et de reconfiguration géographique équilibrée. Une fois de plus, la puissance publique dans son rôle de promoteur et de régulateur est à nouveau interpellée.

Dans cette perspective, l'approche devrait être combinée, entre la construction du tissu et de l'espace économique. L'industrie devrait en être le moteur. Son mode d'implantation dans le pays dans la perspective de pôles de croissance examinés à la section 2 de ce chapitre, devrait être conçu en vue de partager les fonctions industrielles dans l'espace économique de manière complémentaire d'une part, et de l'autre, de manière à développer des échanges entre pôles ainsi définis.

Par ailleurs, les phases de développement industriel devraient répondre aux besoins de développement de l'agriculture, qui en retour soutiennent le développement de l'industrie elle-même. Cette première base de promotion d'échanges intersectoriels devrait se situer elle-même dans la perspective d'ensemble d'une industrie dont les branches répondent, du moins en partie et progressivement, aux besoins de développement des autres branches.

Toute politique transversale de construction du tissu économique, et de l'intégration de l'espace économique congolais, devrait ainsi intégrer ces préoccupations dans son articulation. Elle devrait également intégrer la question des acteurs d'un tel processus. Il y a l'État qui, tout en étant la locomotive du point de vue du « traçage » des orientations, de la mise en place du cadre et du climat opérationnels qui soient propices pour encourager les autres acteurs, et mobiliser les ressources, y compris les ressources humaines. En plus de tout cela, l'État est appelé aussi à participer à cette dynamique en tant qu'acteur du développement, et ce, dans ses divers démembrements. Le secteur privé est par essence le moteur de la croissance, et a, de ce point de vue, un rôle crucial dans le redéploiement industriel, le développement de l'agriculture, la consolidation du tissu économique, et la construction d'un espace économique équilibré et intégré.

5.2.3. Capacités des ressources humaines et des institutions

Comme déjà indiqué au chapitre précédent, le capital humain est au centre de toute dynamique de transformations structurelles pouvant s'opérer dans une société. Il en est le porteur, le bénéficiaire et l'instrument de mise en œuvre par excellence. Encore qu'il soit porté par des institutions qui le valorisent à cet effet, et en démontrent les capacités. Car les institutions mises en place dans une société traduisent la volonté de celle-ci d'atteindre un certain nombre d'objectifs qu'elle s'est fixés. Les faiblesses dans ce domaine ont été analysées au chapitre 2 en ce qui concerne le Congo. Et la vulnérabilité de l'économie congolaise a également cette dimension de faiblesse des capacités du capital humain et institutionnel.

De par sa nature, le problème du développement des capacités humaines et institutionnelles est une question transversale, et non sectorielle. Et c'est un domaine névralgique pour la construction du Congo demain. Car concevoir et formuler les stratégies et politiques macro et ou sectorielles, organiser leur mise en œuvre coordonnée et de manière efficace, assurer leur cohérence dans le temps et l'espace, tout cela exige la disponibilité des capacités, et des institutions appelées à les piloter, et des ressources humaines au sein de ces institutions, et ce, particulièrement aux niveaux et rouages critiques de cette démarche.

La formulation d'une politique de développement des capacités humaines et institutionnelles devra donc dans ce contexte précis, passer en revue le dispositif institutionnel⁴⁹ mis en place dans les principaux domaines d'intervention pouvant servir de levier et de bras opérationnels de gestion de l'économie nationale. Elle devra aussi passer en revue les programmes de transformations structurelles envisagées, et évaluer ainsi leur efficacité dans l'atteinte des objectifs définis. Elle devra enfin analyser les besoins en renforcement de capacités, en particulier pour les domaines et paliers clefs, avant de définir l'approche opérationnelle pour y répondre avec un programme conséquent.

Avec la mise en place des regroupements ministériels sous forme de « pôles » politiques et administratifs, il serait indiqué que la formulation et la mise en œuvre d'une politique transversale de développement des capacités humaines et institutionnelles soient envisagées par pôle et programme, plutôt que par ministère individuel et projet.

5.2.4. La science et la technologie

La stratégie de réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise dépend d'abord de la volonté et de l'engagement politiques de transformation des structures économiques en place, vers la construction du développement durable, basée sur une économie diversifiée, autonome et viable. Les politiques et programmes de mise en œuvre d'une telle stratégie ne sont pas que d'ordre économique, qu'elles soient prises dans leurs dimensions sectorielle ou transversale.

Parmi les dimensions transversales de cette stratégie figure en bonne place la question du développement de la recherche scientifique et technologique pour le développement. Comme déjà évoqué au chapitre précédent, le Congo qui avait développé une recherche notamment agronomique en appui aux problèmes de développement de ce secteur a vu progressivement la place de cette recherche s'amenuiser progressivement, au point qu'il n'existe presque plus de recherche scientifique et technologique significative pour le développement du pays.

Une politique appropriée dans ce domaine devrait être définie, en diapason avec la vision du devenir du Congo de demain, la stratégie nationale de développement durable et ses composantes sectorielles. C'est dans ce cadre que la mise à contribution de la science et de la technologie dans la réduction de la vulnérabilité devrait prendre tout son sens, comme un domaine transversal et axe d'action stratégique.

⁴⁹ Voir chapitre 5 sur les moyens et instruments techniques de gestion de la gouvernance.

5.2.5. La perspective sous-régionale

C'est le lieu ici d'affirmer encore une fois que le Congo ne peut plus envisager ses efforts de réduction de la vulnérabilité de son économie en circuit fermé, en ignorant les dynamiques de son espace sous-régional. Car comme le dit le Ministre d'État Responsable du « Pôle économique », Ministre de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'intégration, « Une économie nationale gérée isolément n'est plus concevable ». (Moussa, P., in *Marchés Africains*, Hors Série no 13, Spécial Congo 2009).

L'élaboration des politiques sectorielles dans les domaines névralgiques tels que l'agriculture, l'industrie, les transports, tout comme celle des politiques transversales ci-dessus présentées dans les domaines de l'élargissement de la base productive, et de l'intégration du tissu et de l'espace économiques, ne peuvent pas se faire en fermant les yeux sur les dynamiques de transformation et de reconfiguration autour du pays.

C'est pourquoi cette démarche doit forcément intégrer la perspective régionale ou sous-régionale, qui est celle de l'intégration économique sous-régionale. Comme déjà indiqué, la prise en compte de cette dimension permet au Congo de se définir des politiques et programmes réalistes de réduction de sa vulnérabilité économique, et ce, en prenant en considération, non pas seulement les contraintes et opportunités du marché mondial et régional, mais aussi la place et le rôle que le Congo entend jouer, et son positionnement à cet égard dans cet échiquier.

5.2.6. L'environnement et la promotion d'une économie verte

Sans être un secteur névralgique pour les actions prioritaires de réduction de la vulnérabilité, l'environnement est un secteur transversal important que cette étude ne peut ignorer. Le monde est préoccupé actuellement par les problèmes de changement climatique et de réchauffement de l'atmosphère qui affectent non pas seulement les ressources environnementales, mais aussi les perspectives de développement agricole et industriel des pays de l'Afrique centrale et donc du Congo.

En préparant sa politique de diversification, avec des axes de politiques centrés en particulier sur les secteurs de l'agriculture et de l'industrie, le Congo est appelé à tenir compte des problèmes de l'environnement, car la protection et la régénération des ressources environnementales font partie de ses atouts de développement. C'est dans cette perspective que la question transversale de l'environnement est rappelée ici. Il s'agit pour le Congo de penser sa politique de diversification dans la perspective de promotion de « l'économie verte ».

Les indicateurs du pays à cet égard donnent un tableau peu reluisant avec un taux de pollution urbaine élevé (68 microgrammes par mètre cube), un taux d'épuisement des ressources naturelles de l'ordre de 50,6 % du RNB, et un taux de réduction de la surface forestière de 1,3 % par an entre 1990 et 2009, avec au final un indice de performance environnementale de 54,0 dans une échelle qui va de 1 à 100 pour la meilleure performance (PNUD, RMDH 2011). La promotion de l'économie verte est une exigence du développement humain, de sa durabilité, de son équité, et de l'amélioration générale du cadre de vie des générations actuelles et de celles à venir.

Le domaine de l'économie verte peut prendre entre autres orientations :

- ♦ la certification du bois exploité, traité ou brut pour investir un créneau de l'ouverture commerciale fondée sur les biens environnementaux;
- ♦ la généralisation des Mécanismes pour un Développement Propre (MDP) tels que l'énergie renouvelable fondée sur le solaire. Avec le projet de mise place d'une usine de fabrication de plaque solaire à Oyo, cette source d'énergie pourrait servir de base de pénétration du marché sous régional;

- ♦ l'adoption des technologies environnementales simples, et des modes nouveaux de financement, conduisant à l'adaptation aux conditions et aux changements climatiques.

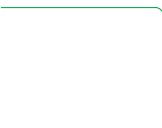
L'environnement est par définition constitué de ressources vulnérables si leur exploitation n'est pas conforme à une politique systématique de sa protection, de sa conservation et de sa régénération. Et cette vulnérabilité en ajoute ou du moins présente des risques d'aggravation de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Comme indiqué dans les atouts de développement du pays, le Congo est particulièrement doté en ressources environnementales, et il devrait donc promouvoir une politique conséquente de leur conservation et de leur régénération pour le bonheur des générations actuelles et futures. La promotion de l'économie verte est donc une politique à la portée du pays, et devrait faire partie de la future stratégie nationale de diversification de l'économie congolaise.

En effet et comme déjà évoqué en parlant du potentiel touristique congolais, ce pays est situé au cœur de « l'Amazonie africaine », deuxième poumon naturel du monde. Il bénéficie d'une richesse exceptionnelle en diverses zones écologiques faites de plateaux et de plaines, mais surtout de forêts denses, ainsi que de savanes boisées et herbeuses. La diversité de sa flore naturelle et de sa faune sauvage en font une des réserves africaines de la nature. Baignant dans le bassin du Congo, le pays est aussi riche en ressources hydrique d'eau douce, un des enjeux de développement de ce siècle. Ses fleuves, rivières, et lacs sont parmi les moins pollués au monde. Son industrie étant encore moins développée, il est possible d'envisager un développement économique intégrant la dimension environnementale, dans différentes facettes possibles de sa valorisation : agricole, industrielle, touristique, etc.

Il est utile de saluer ici les efforts du pays dans ce domaine. En effet, dans l'un des secteurs le plus dynamique de l'économie nationale, à savoir le secteur forestier, le Congo apparaît sur la base des textes qui réglementent ce secteur, comme l'un des pays qui a amorcé une politique responsable, garantissant une exploitation rationnelle et donc pérenne de la forêt, à travers le reboisement systématique des zones mises en exploitation, et le développement de nouveaux massifs forestiers avec des essences à croissance rapide.

Du point de vue de sa politique de développement industriel, le Congo peut aussi bénéficier de l'opportunité qu'offrent les « économies vertes », étant donné que les choix industriels de nombre des pays en développement, y compris le Congo, ne sont pas des choix figés, déterminés par des contraintes industrielles anciennes.

Au regard de tout ce qui précède, et de sa position au cœur de « l'Amazonie africaine », le Congo devrait être considéré comme l'un des fournisseurs à l'Afrique et au monde des composants naturels de la vie : l'air et l'eau, et ce, sans ou avec moins de nuisance atmosphérique. C'est un pays qui pourrait être appuyé dans ses initiatives de développement, en particulier dans le cadre de la lutte contre le réchauffement de la planète et les changements climatiques. Il le serait également, dans le cadre du développement des activités alternatives à la pêche, et à la chasse, à promouvoir auprès des populations rurales congolaises.



CHAPITRE 4

ENGAGEMENT DU PROCESSUS DE DIVERSIFICATION

INTRODUCTION

Les chapitres deux et trois ont respectivement fait l'analyse-diagnostic de la vulnérabilité de l'économie congolaise dans sa multi-dimensionnalité, et indiqué aussi bien le bien fondé que les points d'entrée d'une politique de réduction de cette vulnérabilité. Ce chapitre aborde la question cruciale des axes des politiques de diversification, tenant compte des points d'entrée ci-dessus analysés. Il s'agit de donner au Gouvernement des éléments de base pour formuler la stratégie de diversification, et sa traduction en programme opérationnel ou Plan directeur. Ces éléments sont exprimés en termes d'axes de politique pour engager (le pays dans) le processus de diversification et pourront servir à la revue du DSCERP, notamment dans l'approche par grappe qui y est retenue.

1. DIVERSIFICATION ET « CHEMIN D'AVENIR »

1.1. Communauté de vues en ce qui concerne la nature du problème

La diversification est par définition un processus de transformation des structures de vulnérabilité de l'économie congolaise, de construction d'un autre modèle d'accumulation et de développement, et de mobilisation des différentes forces politiques, économiques et sociales dans la construction d'une économie viable, solide sur ses ressorts internes, et émergente.

La formulation d'une stratégie de diversification de l'économie congolaise devra ainsi s'inscrire dans cette perspective : prendre en compte les dimensions et facteurs clés de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie, et intégrer les pistes d'industrialisation esquissées dans « le Chemin d'Avenir ». Ce dernier n'abordant qu'une des composantes de la stratégie de diversification, il faut donc envisager une approche plus large de diversification, intégrant ladite vision-programme du Chef de l'État.

En effet, le Président de la République a été réélu en Juillet 2009, et pour ce nouveau mandat, il a proposé au peuple congolais sa vision du Congo de demain, mais qui est surtout le programme de son septennat. C'est donc le programme politique de son deuxième mandat qu'il a intitulé « Le Chemin d'avenir ». Ce dernier réaffirme la volonté des autorités congolaises en général, et du chef de l'État en particulier, de conduire le pays vers le développement, faisant ainsi suite à un mandat au cours duquel les efforts étaient consacrés à la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité politique sous le thème de « La Nouvelle Espérance ».

C'est dire qu'après un septennat consacré principalement aux problèmes politiques et de reconstruction/réhabilitation, le Chef de l'État veut que celui-ci soit principalement consacré aux problèmes économiques et de développement durable. Le Chef de l'État lui-même le résume en ces termes: « (...), la restauration de ces fondamentaux nous a permis, de faire redémarrer, entre autres, l'économie nationale, la reconstruction de l'unité nationale et la démocratie» (Discours d'Investiture, du 14 Août 2009). Dans ce contexte de la paix retrouvée et du redémarrage de l'économie nationale, le gouvernement propose à travers le chemin d'avenir, des éléments d'une politique d'industrialisation, qui est une composante de la diversification (section 3). « Le Chemin d'Avenir » comprend deux axes : le premier est celui de la modernisation du pays, et le second est celui de l'industrialisation. Le second axe du chemin d'avenir propose plusieurs pistes pour industrialiser le pays, qui vont dans le sens de diversification de l'économie.

C'est dire que pour le Chef de l'État, il y a un problème de structures à transformer. Ces structures concernent bien sûr les structures économiques en général, et les structures de production des biens et services en particulier. Elles concernent aussi les valeurs fondamentales qui doivent guider les ef-

forts nationaux dans la construction du Congo développé. Et elles concernent enfin le cadre de travail, les instruments institutionnels de l'État, et la nécessaire mobilisation des forces vives de la nation dans leurs diverses composantes politique, économique et socioculturelle. La politique de diversification de l'économie congolaise, bien que focalisée sur son objet central qui est l'économique, ne peut perdre de vue les autres dimensions non économiques. Elle doit donc avoir une perspective plus large comme analysé dans les sections suivantes de ce chapitre.

Il y a là une communauté de vues du point de vue de la nature du problème : la fragilité et la vulnérabilité de l'économie congolaise qui affectent aussi la société dans son ensemble, et demandent de la part du pays, d'engager un processus de transformations structurelles, et ce, dans une perspective large.

1.2. Communauté de vues en ce qui concerne le contenu de la réponse

La vulnérabilité étant multidimensionnelle, la réponse à y apporter, dont les axes sont décrits dans ce chapitre, est un processus de transformations qui sont aussi multidimensionnelles. Elles se fondent sur les structures économiques au niveau des systèmes de production, de la géographie économique et des transports, mais aussi de la géographie des ressources et du capital humains. De plus, elles couvrent les composantes de gouvernance économique, politique et de développement socioéconomique.

Le résultat ultime du chemin d'avenir, est un développement qui passe par la diversification de l'économie congolaise. « Le chemin qui conduit à la prospérité, en tenant compte de toutes les contraintes et pesanteurs actuelles, passe nécessairement par la modernisation et l'industrialisation du pays. C'est avec la modernisation que seront créées toutes les conditions favorables au développement. Et, c'est avec l'industrialisation que s'installera une croissance régulière de nature à consacrer à jamais le développement de notre pays. Telle sera l'essence du chemin d'avenir, projet de société devant passer le Congo de l'espérance à la prospérité » (Le Chemin d'Avenir, p.8).

Le Chef de l'État considère ainsi que le développement est la réponse aux problèmes actuels du Congo et à leurs pesanteurs. En outre le chemin d'avenir met l'économique au centre du contenu de sa réponse. Ceci est illustré par la place prédominante qu'occupe l'industrie, mais aussi par l'esprit général qui guide la première composante : la modernisation du pays. Cette dernière porte sur la promotion des valeurs favorables au développement, notamment la modernisation des instruments institutionnels comme l'éducation nationale, la justice, l'administration publique, la force publique, la vie politique nationale, la gouvernance économique, les infrastructures de base, et même l'outil diplomatique qui devrait aussi mener une politique de diplomatie de développement.

La modernisation du pays est, en réalité, destinée à créer et ou renforcer le cadre national pour qu'il soit porteur, rassurant, mobilisateur et donc favorable aux efforts de développement, dont la base reste économique. Ce qui d'une certaine manière, fait l'objet de la deuxième composante du chemin d'avenir consacrée à l'industrialisation du pays. La logique interne du chemin d'avenir fait que sa première composante traite en fait des conditions à la fois préalables et accompagnatrices d'un développement industriel. En cela aussi le processus de diversification et le chemin d'avenir vont de pair et devraient se renforcer mutuellement.

1.3. Communauté de vues en ce qui concerne l'approche

La section 3 du présent chapitre examine aussi bien les axes des politiques macroéconomiques, des politiques sectorielles prioritaires, que des questions transversales des politiques de diversification. Dans l'analyse des axes des politiques relatives aux secteurs productifs prioritaires, l'accent est mis sur l'agriculture, l'industrie (comprenant aussi la foresterie et le bois) et les mines.

L'industrie est considérée comme le moteur de la diversification, parce qu'elle ouvre des opportunités d'élargissement de la base agricole, industrielle, des transports et de commerce. Elle permet la struc-

turation aussi bien du tissu économique, de l'espace géographique, que de l'intégration sous-régionale. Il est de ce fait le secteur axe central de toute politique de diversification de l'économie congolaise. C'est ce rôle central et structurant que lui attribue aussi le chemin d'avenir.

En plus des grandes orientations visant à favoriser ou promouvoir un climat propice au développement des activités de diversification par l'industrialisation, « le Chemin d'avenir » propose les composantes majeures de la politique d'industrialisation du Congo. La formulation de cette dernière devra donc tenir compte des pistes qui y sont indiquées. Ces pistes comprennent (i) l'aide à la consolidation, la diversification et l'augmentation des capacités des industries existantes; (ii) les voies et ou approches d'industrialisation par l'agriculture, la transformation locale des ressources naturelles du pays, la production locale des biens manufacturés, la structuration de l'offre locale du tourisme, les services, et (iii) la création des zones économiques industrielles spécialisées dans les exportations d'une part, et des conditions d'émergence d'une Industrie lourde d'autre part.

L'approche est donc la même : toute politique de diversification de l'économie congolaise passe par une réponse dont l'axe centrale est la politique d'industrialisation du pays.

Pour ces trois raisons, l'examen des axes des politiques de diversification intègre la problématique du « Chemin d'avenir ». Néanmoins, l'industrialisation du Congo, bien que centrale à toute politique de diversification, ne reste tout de même qu'une dimension, une composante de cette politique. La politique de diversification porte aussi sur les autres secteurs productifs prioritaires dont l'agriculture au sens large et les mines, les secteurs d'appui et des services, mais aussi des questions transversales et macroéconomiques. C'est pourquoi la traduction du « chemin d'avenir » en une stratégie ou politique de développement industriel devra s'insérer dans la perspective plus large de la politique de diversification de l'économie congolaise.

2. ENJEUX ET DÉFIS DE LA DIVERSIFICATION

La section 3 du chapitre 1^{er} a largement examiné les enjeux et défis du développement au Congo à la lumière de l'évolution et du fonctionnement de l'économie congolaise au cours des quatre à cinq dernières décennies. Ceux-ci restent valables pour cette section, mais certaines spécificités sont à prendre en compte.

Cette section est consacrée à un passage en revue de ces spécificités, enjeux et défis supplémentaires que la situation de la vulnérabilité, et la volonté politique de la réduire, présentent pour la gouvernance économique..

2.1. Des enjeux spécifiques

Dans le dispositif d'amélioration des systèmes de gouvernance en Afrique, le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) recommande en particulier deux objectifs qui sont des composantes du système de gouvernance économique et de développement socioéconomique. Le premier porte sur la promotion des politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable, tandis que le deuxième porte sur la nécessité de promouvoir l'autonomie dans la prise en charge et la conduite de ses politiques et programmes de développement socioéconomique.

Or de nos jours, la mondialisation a poussé très loin la « marchandisation » des politiques de développement et de gouvernance économique, qu'elles soient macroéconomiques ou sectorielles. Elles sont devenues un enjeu que les puissances de la mondialisation essaient de contrôler dans les pays en développement, surtout dans ceux à ressources naturelles importantes, ou à intérêt géopolitique et ou géostratégique quelconque. Ce contrôle s'effectue notamment à travers diverses formes de coopération et d'aide, de pressions de toutes sortes. La maîtrise et l'autonomie dans ce domaine ne sont pas

données d'avance, et elles constituent un enjeu pour le Congo dans sa démarche de promotion d'une stratégie de diversification de son économie, stratégie qui est de nature à bousculer le dispositif économique de vulnérabilité actuel et les intérêts de ceux qui y trouvent leur compte.

Le degré d'autonomie pour tendre vers l'auto dépendance s'apprécie notamment en termes de capacités institutionnelles et humaines à formuler, mettre en œuvre et financer ses politiques, programmes et actions de développement. Et c'est souvent par ce biais, que les forces extérieures manifestent les limites dans lesquelles ils acceptent ou orientent ces politiques et programmes.

Au-delà de cette autonomie, la deuxième catégorie d'enjeux (qui comme tout enjeu a sa dimension défi), porte sur la réalisation d'une croissance économique élevée et soutenue, mais avec équité dans le développement du point de vue social et géographique ou régional. La croissance des dernières années qui est portée par le secteur pétrolier est remarquable, mais ne permet pas de « résorber » le grand déficit social en termes de distribution des dividendes de cette croissance. Par ailleurs, le problème des grandes inégalités dans la distribution de la richesse nationale est à la fois social et surtout géographique. Le développement de certaines villes et de la capitale en particulier laisse penser que le pays a opté pour une « politique de développement par la ville », avec l'espoir que le développement des infrastructures économiques et sociales en milieu urbain va entraîner le développement du milieu rural. Le constat est malheureusement que c'est le phénomène contraire qui se produit, avec les risques connus de crispation sociale.

La croissance démographique des villes comme Brazzaville et Pointe Noire impose une logique qui, si elle n'est pas reconsidérée à travers la politique de diversification, va renforcer les déséquilibres décriés dans cette étude. Le combat quotidien de la ville est de répondre à ces tendances pour trouver les réponses adéquates en infrastructures économiques, sociales, sécuritaires, etc. Or une ville comme Brazzaville ne produit pas une proportion de richesses à la hauteur de ce qu'elle consomme. C'est dire que par des mécanismes divers, elle participe de la ponction des richesses de l'arrière pays. Le problème actuel est non pas de répondre aux ou prévenir les tendances de la croissance des villes, mais plutôt de contrer ces tendances en développant une autre politique de configuration spatiale. Celle-ci devrait dans le cadre du Schéma national d'aménagement du territoire, refléter une stratégie de multipolarité avec plusieurs pôles de croissance judicieusement implantés, en vue d'insuffler une dynamique de croissance aux différentes régions, et ce, en assurant l'intégration de l'espace économique national par la nature de leurs activités de base.

La croissance à promouvoir devrait se placer nettement au dessus du taux de croissance démographique et se baser sur les secteurs qui non seulement sont porteurs pour élargir la base économique du pays, mais aussi ceux qui concernent la majorité de la population. En outre, cette croissance doit être pourvoyeuse d'emplois. Il faudra donc que le pays puisse repenser le type de virage et comment le promouvoir pour assurer une croissance soutenue avec équité dans le développement.

L'enjeu à maîtriser ici dans le mode de gouvernance économique et de développement socioéconomique a ainsi une triple dimension : économique, politique et sociale.

La troisième catégorie d'enjeux porte sur la nature du DHD à promouvoir. Pour le moment, le pays est focalisé sur le DSRP/DSCERP comme stratégie de développement. Ce dernier est même déclaré plan national de développement (PND), et cadre de mise en œuvre du « Chemin d'avenir ». Mais la nature et les modalités de mise en œuvre du DSRP/DSCERP sont elles-mêmes un autre enjeu. Il est vrai que ce document constitue un instrument politique pour une certaine coordination des politiques et stratégies sectorielles de certains ministères, instrument appuyé en particulier par les autres instruments à la mode comme les CDMT (central et sectoriels).

Néanmoins, le DSRP comme son successeur DSCERP est fondamentalement une nouvelle génération des programmes d'ajustement structurel (PAS) qui met en exergue la préoccupation de la pauvreté. Or, il convient de garder présent à l'esprit que le développement durable n'est pas réductible à la réduction de la pauvreté. Par conséquent, l'enjeu aujourd'hui pour le pays est de se définir une

authentique et autonome stratégie de croissance soutenue et de développement durable, et de mettre en œuvre des stratégies sectorielles conséquentes comme jalons et composantes de la construction d'une économie émergente. .

Dans cette perspective, la place de l'industrie dans la transformation des structures économiques, la propulsion de la dynamique de croissance au secteur rural (agriculture et élevage), et l'élargissement de la base d'accumulation pour l'économie du Congo demeure au centre de cet enjeu. Le pays devra ainsi se définir une stratégie « entraînant » pour le secteur industriel, dans la ligne du « Chemin d'Avenir », et en vue de se propulser durablement dans la construction du Congo émergent de demain.

L'autre enjeu pour le Congo consiste à croire fortement en ses propres forces, d'avoir la foi en ses propres capacités et ressources pour éviter de rester continuellement un enjeu au centre des compétitions entre puissances à cause de ses ressources. Le Congo devra pour cela, trouver les voies et moyens de s'affirmer dans ce jeu des puissances, et de construire son avenir.

Dans cet ordre d'idées, les efforts de diversification devront aussi développer la maîtrise des créneaux spécifiques, mais réalistes et porteurs pour l'insertion inévitable du Congo dans l'économie mondiale, mais basée sur le savoir et le savoir-faire qui est une dimension importante de l'économie mondiale actuelle. Cela fait partie des efforts de diversification comme stratégie d'insertion maîtrisée dans l'économie mondiale, en se positionnant comme une économie montante ou émergente sur l'échiquier mondial et régional, et ce, en fonction aussi de sa stratégie de développement industriel, et de régionalisation de développement.

2.2. De quelques défis particuliers pour la diversification

Ces défis sont présentés au niveau mondial et régional, donc valable pour tout le continent africain, mais aussi au niveau spécifique de la République du Congo.

2.2.1. Au niveau mondial et du continent africain

L'Afrique, et donc le Congo, fait face à des défis importants liés à la mondialisation, et qui de ce fait se conjuguent avec les défis internes, pour rendre les efforts de développement, c'est-à-dire de transformations structurelles difficiles à opérer.

C'est le défi d'ensemble lié à la nature du processus de mondialisation qui est intrinsèquement déséquilibré pour l'Afrique et qui peut se décliner en :

- ♦ défi de la compétitivité internationale et de l'ajustement au marché mondial;
- ♦ défi de la croissance économique soutenue et équitable, et de la réduction de la pauvreté humaine actuellement grandissante, et ce, par les mécanismes d'insertion dans le marché mondial comme la coopération internationale l'y encourage; le défi de l'inversion des valeurs et du rôle de l'Etat en Afrique qui, dans le credo du consensus de Washington, lui réduit ses prérogatives de premier acteur responsable du bien-être de la nation;
- ♦ défi de l'avenir avec des perspectives peu reluisantes, sinon sombres, aggravées depuis par la crise économique mondiale en cours qui affecte beaucoup l'Afrique dans ses dimensions alimentaire, environnementale et productive, y compris aussi dans l'aide au développement ;
- ♦ et enfin en défi des politiques efficaces de développement et d'insertion dans les dynamiques mondiale et régionale. Le Congo est comme nombre de pays africains, sérieusement concerné par ces autres défis sur le plan extérieur.

Les éléments suivants sont aussi des conditions et exigences essentielles pour réussir la mise en œuvre d'une stratégie de reconversion des structures économiques en Afrique et au Congo. Il faudra pour cela une capacité, un engagement et une détermination fermes, pour aller de l'avant, et y engager

les partenaires au développement. Sur le plan interne, ce sont principalement les défis suivants :

- ♦ Le système de gouvernance, qui concerne la nature et le mode de fonctionnement de la société ;
- ♦ Le mode de croissance soutenue qui, pour assurer l'émergence du Congo, est appelé à résoudre le problème de la pauvreté humaine de masse, assurant ainsi l'accès des larges populations aux services sociaux de base. De ce fait, il devrait se fonder sur les secteurs productifs qui impliquent la participation des larges fractions des populations, et qui ont un grand potentiel dans le processus de transformation des structures socioéconomiques.
- ♦ Le renforcement des capacités des populations à saisir les opportunités et choix qui se présentent à elles ou, qui leur sont ouvertes de par les politiques de développement, pour améliorer leurs conditions de vie.
- ♦ La construction d'un État capable et responsable du développement, et dont le rôle ne peut être réduit simplement à celui de garant du plein jeu du marché, sans préoccupation ni responsabilité significatives dans l'amélioration de la qualité de vie humaine de ses populations.
- ♦ La promotion et l'institutionnalisation au Congo du « leadership politique de développement ». Il s'agit d'un leadership en mesure d'amener le pays à recouvrer son autonomie dans la formulation et la mise en œuvre d'un nouveau rêve ou une nouvelle vision de son devenir sur l'échiquier mondial.

2.2.2. Au niveau spécifiquement congolais

La gouvernance économique au Congo fait face à des défis internes spécifiques, que le pays doit prendre en compte pour amorcer fermement le processus de transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité. Car cette dernière est faite aussi des intérêts des forces qui en vivent, et des faiblesses de la gouvernance elle-même. Il y en a parmi eux qui constituent des risques pour la gouvernance ou pour l'économie du pays dans son ensemble, mais il y a aussi parmi eux ceux qui en constituent des opportunités à saisir. Ce sont en particulier :

- ♦ La corruption : c'est un mal qui ronge nombre de pays du monde bien qu'elle soit beaucoup plus nocive en Afrique, et le Congo est un cas où cette gangrène est plus que préoccupante. La corruption au Congo est reconnue et officiellement dénoncée par les autorités congolaises et les PTFs. Les initiatives de lutte contre cette gangrène existent, mais leur impact est encore faible. L'afflux d'énormes ressources pétrolières contribue à cette atmosphère notamment à travers l'importance et la liquidité des marchés publics qui sont devenus l'un des créneaux importants de la corruption et de la mal-gestion au Congo. Les mécanismes de corruption sont complexes et relativement enracinés.
- ♦ Les pesanteurs des intérêts nationaux et les collusions avec les intérêts extérieurs qui bénéficient des composantes actuelles de la vulnérabilité, et qui peuvent ne pas se retrouver dans les changements structurels à envisager. A titre d'exemple, la décision du gouvernement de ne plus exporter le bois en grumes, peut avoir des conséquences sur l'industrie importatrice des grumes congolais en France et ailleurs, et cela peut rencontrer soit une résistance, soit une opposition farouche de la part de certains intérêts.
- ♦ L'esprit de prise de risques et d'initiatives pour l'investissement productif qui prennent du temps pour rapporter n'est pas développé. Cela se traduit notamment par le goût d'investir dans l'immobilier personnel, sans aucune création d'emplois, sans déclencher une quelconque dynamique de développement à la base.
- ♦ La cohésion sociale. Engager un processus audacieux de transformations socioéconomiques ne peut pas être efficace sans une adhésion de l'ensemble des forces sociales, politiques et économiques du pays. Cela concerne l'engagement des ressources nationales, dans leurs dimensions financière, humaine et naturelle. La décennie de la guerre au Congo, comme les périodes

ties politiques de l'histoire du pays, ont montré que le Congo a encore du chemin à faire pour construire cette nécessaire cohésion du tissu social et ethno-régional. La mobilisation de cette ressource est cruciale car elle conditionne sa sincère adhésion à la vision de ces transformations socioéconomiques de la nation, et éventuellement des sacrifices que cela peut demander.

- ♦ La faible efficacité et productivité des dépenses publiques. Les investissements publics sont énormes en termes de volume de ressources. Mais leur efficacité et leur productivité sont faibles du fait, entre autres, de l'importance de la corruption autour des marchés publics. Le secteur privé congolais vit « aux mamelles » de ces marchés, mais avec des réalisations concrètes faibles face à des dépenses importantes. L'organe de contrôle de ces dépenses ne semble avoir ni la capacité, ni l'autorité nécessaires pour veiller à l'efficacité et à la productivité des dépenses publiques. Souvent, l'opérateur final - connu ou pas du contrat de départ dans l'attribution du marché public -, ne dispose pas du montant de ressources compatible avec la réalisation satisfaisante du marché défini dans les termes du contrat.
- ♦ Néanmoins, les autorités congolaises ont affirmé leur volonté de procéder à des changements structurels pour se situer dans l'ère post-pétrole. Une telle volonté, reprise en particulier dans « Le Chemin d'Avenir » devra affronter le défi de passer du discours à l'acte de changement effectif. Car des paramètres de divers ordres peuvent soit annihiler cette détermination, soit en réduire la portée notamment à travers un certain nombre de pressions politiques ou autres, internes ou d'origine externe.
- ♦ Une gestion saine et transparente des finances publiques. En cette période d'afflux des recettes avec la manne pétrolière, le Congo dispose des moyens d'action financiers pour sa politique de transformations structurelles en vue d'amorcer son virage vers une économie viable, peu vulnérable, et franchement embarquée dans l'ère post-pétrole. Les sollicitations internes et externes sont nombreuses, et il faut éviter à tout prix la tentation de mener un train de vie dispendieux et de haut niveau pour l'État et ses animateurs sont aussi grandes. Cette tentation peut détourner des ressources vers des secteurs et activités non porteurs en termes de transformations structurelles de réduction de la vulnérabilité de l'économie du pays, et d'engagement réel du pays sur les sentiers du développement durable.
- ♦ L'appui déclaré des PTF pour aller vers la diversification, ou une certaine diversification. Bénéficiaire d'un tel appui est une opportunité à la portée des autorités congolaises pour amorcer le processus de transformations, et mobiliser l'appui de ces PTF dans ces efforts. Ce qui peut beaucoup faciliter la tâche au gouvernement et au pays, même si cela va demander dans nombre de cas, de mener certaines négociations sur la nature, l'orientation et la portée de ces transformations.
- ♦ Le cadre régional d'intégration et de redéploiement dans la dynamique de reconfiguration de l'espace et de la structure économique. Se trouvant au cœur de l'Afrique centrale, c'est-à-dire aussi bien de la CEMAC que de la CEEAC, le Congo bénéficie d'une grande opportunité, notamment de se construire, avec la perspective d'un rôle plus actif sinon plus central dans l'économie sous-régionale. Il peut ainsi développer, au-delà des mécanismes sous-régionaux mis en place ou à mettre en place à ce niveau, des possibilités de promotion des bassins transfrontaliers de développement (BTD) avec les pays voisins, dans une dynamique d'intégration de proximité, elle-même se développant comme une étape et une composante du processus d'intégration sous-régionale. Les initiatives comme celle de la Commission internationale des fleuves Congo, Oubangui et Sangha – CICOS –, entre la RCA, le Congo et la RDC devraient être renforcées et opérationnalisées dans cette perspective (Kankwenda, 2004). La centralité physique dans la sous-région est à la fois un atout et une opportunité pour le Congo, mais il doit compter avec le Cameroun, qui représente un tiers de l'économie de la CEMAC, et qui nourrit l'ambition d'en être l'économie motrice et le point névralgique de structuration de l'espace et de l'économie. Le Cameroun est déjà entrain de développer ses infrastructures

portuaires et de transport dans cette perspective. Cette fonction peut cependant se partager avec le Congo, plaque tournante historique de l'AEF en tant qu'économie de transit, fonction que par ailleurs le pays cherche à reconquérir dans les limites du possible.

3. OBJECTIFS ET AXES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE DIVERSIFICATION

3.1. Objectifs et portée de la diversification

Les stratégies et politiques de diversification peuvent être conçues comme une étape de suivi et renforcement d'une stratégie de réduction de la vulnérabilité qui est déjà en cours. Elles peuvent aussi être formulées en elles-mêmes sans qu'elles en fassent suite. Quel que soit le cas de figure, engager le pays dans le processus de diversification consiste d'une part, à mener de front une lutte contre la vulnérabilité de l'économie, et de l'autre, à organiser les différentes forces politiques, économiques et sociales dans la construction d'une économie viable, avec des ressorts internes solides.

La diversification se définit dans son contenu et sa mise en œuvre en fonction, et de la nature des problèmes structurels de l'économie actuelle que l'on veut diversifier, et surtout de l'idéal, de la vision de l'économie de demain que l'on veut construire. Par essence, la diversification est donc un processus de remise en cause du cadre et de la structure économique actuels. Engager le processus de diversification c'est engager le pays dans la voie non pas seulement de transformations structurelles de remise en cause des structures économiques vulnérables, mais, au-delà de cette perspective, dans la construction d'un autre modèle d'accumulation et de développement, dans la marche de la nation vers la vision du Congo de demain. Et c'est cela qui détermine la nature, et sans doute, aussi les séquences des transformations structurelles.

La formulation d'une stratégie de diversification de l'économie congolaise, si elle veut réellement porter ce nom, devra s'inscrire dans cette perspective, quitte à ce que les séquences de sa mise en œuvre soient réalistes et judicieusement planifiées. Cette formulation devra prendre en compte les facteurs clefs de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie, et aussi les composantes de l'industrialisation esquissées dans « le Chemin d'Avenir ». Ce dernier n'abordant qu'une des composantes de la stratégie de diversification, il faut donc envisager une approche plus large de diversification, intégrant ladite vision-programme du Chef de l'État congolais.

Tels sont l'objectif ultime et la vision d'ensemble de la stratégie de diversification. Mais celle-ci a aussi des objectifs spécifiques qui sont les réponses aux enjeux et surtout aux défis majeurs analysés à la section 2 ci-dessus, et à ceux analysés dans le chapitre premier. La stratégie de diversification aura à intégrer toutes ces dimensions de la problématique dans une articulation conséquente, et d'être traduite en une sorte de « Plan directeur » ou programme opérationnel de diversification.

3.2. Les axes des politiques macroéconomiques

Il est important de souligner encore une fois, la nécessité d'un cadre macroéconomique stable et porteur, pour engager le pays dans la voie de la diversification qui bouscule parfois les pesanteurs de la structure économique existante, et sans doute aussi, du marché mondial. Il s'agit d'une stabilité macroéconomique conçue et gérée dans cette perspective de transformations structurelles, et non dictée par les besoins extérieurs comme le remboursement de la dette par exemple. Dans ce cadre, la gouvernance macroéconomique pourrait avantageusement porter son attention sur les axes suivants :

3.2.1. La transformation de la structure du PIB

Dans cet axe, la politique de diversification devrait viser et comprendre à la fois le « redressement » et « l'internalisation/endogénéisation » de la structure du PIB, l'élargissement des bases économique, sociale, et géographique des principaux secteurs et zones de croissance. Ceci est important car l'entendement traditionnel de la base productive se limite à la base-secteurs économiques de production, sans se soucier de la base sociale – participation des composantes sociales de la population congolaise -, et de la base géographique du système de production.

Une autre dimension à prendre en compte est que le recentrage des bases économiques de production ne veut pas dire l'arrêt de la croissance du secteur d'exportation. Il est toujours possible de continuer la croissance de ce secteur, et du pétrole en particulier, mais en réduisant progressivement sa place et son rôle comme moteur de la croissance économique nationale, du fait des efforts pour l'amplitude et le rythme de la croissance dans les autres secteurs hors pétrole. La préoccupation de base est celle de rééquilibrage et d'endogénéisation du système de production, en vue de stimuler encore plus la croissance hors secteurs d'exportation (Yang, J., FMI, 2008). Il s'agit de faire en sorte que l'économie congolaise de demain, ne soit comme celle d'aujourd'hui ou d'hier. On a noté en effet, entre 1960 et 1968, que la croissance des exportations était plus forte que celle du PIB avec 22% du PIB en 1960 à 26% en 1968, et accompagnée d'un niveau élevé des importations, en progression de 42% du PIB en 1960 à 48% en 1968 (Amin, S., 1968). Ces tendances sont restées sinon aggravées avec l'ère pétrolière (voir tableau 4.1).

Les autres aspects de la gouvernance économique ou de la politique dans cet axe concernent la nécessité de changer et d'améliorer les techniques de production pour augmenter la productivité de l'économie congolaise, en particulier dans les secteurs non exportateurs. Cette approche devrait être couplée aussi avec celle d'un mode de croissance de la richesse nationale qui ne s'accompagne pas d'une croissance des dépenses administratives plus rapide que celle de la base matérielle de l'économie (Amin, S., 1968).

3.2.2. Les finances publiques

Dans cet axe, la politique des finances publiques, en tant que composante de la politique de diversification, devrait répondre à un certain nombre de préoccupations.

Politique fiscale. Adopter une politique fiscale de sécurisation des recettes pour faire face aux chocs imprévisibles et à la volatilité des recettes pétrolières, et une politique prudente et prévisionnelle des dépenses publiques, y compris dans l'orientation stratégique des investissements de l'État.

Dans ce cadre, il faudra intégrer à cet effort le nécessaire renforcement du dispositif du Fonds pétrolier intergénérationnel et les mécanismes de sa gestion transparente (Voir l'exemple du Fonds de régulation des recettes – FRR - en Algérie).

Selon le FMI, les projections des recettes pétrolières sont déclinantes à court et surtout à moyen terme pour le Congo dont le revenu total qui représentait 226% du PIB hors pétrole au début de cette année, ne représente plus que 67 % du même PIB hors pétrole en octobre 2009 (York, R., and Zhan, Z., Fiscal vulnerability... 2009). D'autres calculs (Carcillo, Leigh et Villafuerte, FMI 2007) estiment que le déficit primaire hors pétrole était de l'ordre de 29% du PIB hors pétrole en 2005, ce qui est de loin au-dessus du niveau acceptable de 10%. Ceci devrait être aussi un indicateur et un objectif pour la politique fiscale, en même temps que la politique de croissance hors secteur pétrolier.

La faiblesse de la fiscalité interne au Congo est due en partie au faible développement du secteur privé en général, et hors pétrole en particulier. Néanmoins, la politique fiscale devrait mettre en œuvre un dispositif destiné à élargir et consolider progressivement la base fiscale vers la production intérieure, en vue de renforcer ce ressort contre la volatilité et les conjonctures de vache maigre du

secteur pétrolier. Il s'agit de mener vigoureusement une politique de stabilité fiscale qui tienne compte de la nécessité de réduction progressive du déficit des revenus non pétroliers par rapport aux dépenses courantes de l'État. Les récents efforts du gouvernement vont dans cette direction. L'augmentation des recettes hors secteur pétrolier s'expliquent notamment par l'amélioration de l'efficacité de l'appareil fiscal, la croissance du secteur hors pétrole lui-même, croissance qui de toute façon, est aussi redevable à la croissance du secteur pétrolier proprement dit.

Épargne et investissements. L'objectif à cet égard est de soutenir un niveau à la fois réaliste et ambitieux d'investissements publics, et leur donner l'orientation qui en fasse le fer de lance ou l'instrument public d'incitation aux investissements privés d'une part, et de l'autre, de veiller à leur efficacité et leur productivité. Pour que les Investissements publics jouent un tel rôle, il y a lieu de mener une politique d'accroissement de leur part dans le budget de l'État, d'augmentation du taux d'exécution budgétaire, et d'augmentation de leur contribution à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Mobilisation des ressources de financement. Le financement de l'économie est porté essentiellement par les ressources publiques en dehors des IDE dans le secteur d'exportation pétrolière. La politique dans cet axe devrait aussi se préoccuper de la mobilisation des ressources de financement de l'économie, en particulier en direction de l'épargne privée, du système bancaire, et sans doute aussi de la Diaspora congolaise, et des partenaires au développement.

3.2.3. Le commerce extérieur

Le commerce extérieur est une illustration parfaite de la nature et du mode de fonctionnement de l'économie congolaise. En effet, les exportations représentent en moyenne bon an mal an de 40 à 75 % de la richesse nationale, tandis que les importations prennent aussi une part non négligeable de cette richesse : 20 à 25 %. Ce qui souligne le poids du marché extérieur, ou plus généralement de l'économie mondiale dans le façonnement et la nature de l'économie congolaise.

Par ailleurs, la croissance du commerce extérieur est généralement plus forte que celle du PIB, soulignant par là, la dépendance de cette économie par rapport à ses forces motrices externes. Le chapitre deux de cette étude avait déjà souligné la concentration du commerce extérieur sur quelques partenaires extérieurs, avec l'éventualité de quelques risques qu'on a toujours tendance à minimiser.

Il en découle quelques axes d'action : (i) jouer sur le système de production pour augmenter sensiblement la part des secteurs non exportateurs, du moins dans les limites du marché national et sous-régional; (ii) mener une politique de revenus qui contribue à l'élargissement de ce marché; (iii) accroître les forces productives dans ces secteurs afin d'élever leur productivité et leur taux de croissance bien au-dessus du taux du PIB; et (iv) diversifier le partenariat dans le commerce extérieur (voir tableau 4.1).

Tableau 4.1 Évolution du PIB et des échanges extérieurs

(en milliards de F CFA courants et taux de croissance nominaux)

Année	Exportations totales (en valeur nominale)	*Taux de croissance des exportations	Importations totales	*Taux de croissance des importations	Produit Intérieur Brut	*Taux de croissance du PIB
1980	192,393		115,191		360,4	
1981	291,488	51,51	218,362	89,57	541,7	50,31
1982	364,282	24,97	218,137	-0,10	711,5	31,35
1983	406,282	11,52	247,507	13,46	799,4	12,35
1984	552,550	36,00	269,860	9,03	958,5	19,90
1985	514,229	-6,94	283,060	4,89	970,9	1,29
1986	232,941	-54,70	177,452	-37,31	640,1	-34,07
1987	263,477	13,11	126,199	-28,88	690,6	7,89
1988	251,223	-4,65	155,692	23,37	659,0	-4,58
1989	370,154	47,34	159,670	2,56	762,9	15,77
1990	378,136	2,16	139,642	-12,54	773,1	1,34
1991	312,468	-17,37	139,471	-0,12	820,6	6,14
1992	311,971	-0,16	115,997	-16,83	775,50	-5,50
1993	316,900	1,58	141,600	22,07	760,40	-1,95

Sources: CNSEE/BEAC

* il s'agit des taux de croissance nominaux

Tableau 4.1 (suite) Évolution du PIB et des échanges extérieurs (en milliards de F CFA courants et taux de croissance nominaux)

Année	Exportations totales (en valeur nominale)	Taux de croissance des exportations*	Importations totales	Taux de croissance des importations *	Produit Intérieur Brut	Taux de croissance du PIB*
1994	532,7	68,1	340,2	140,25	986,3	29,71
1995	737,8	38,5	326,1	-4,14	1056,2	7,09
1996	874,6	18,54	300,4	-7,88	1299,7	23,05
1997	881	0,73	378,7	26,07	1355,7	4,31
1998	818,2	-7,13	329,4	-13,02	1150,1	-15,17
1999	1074,1	31,28	279,2	-15,24	1445,2	25,66
2000	1691,3	57,46	356,7	27,76	1995,1	38,05
2001	1506,6	-10,92	499,5	40,03	2057,9	3,15
2002	1479,2	-1,82	470,8	-5,75	2105	2,29
2003	1532,4	3,6	483,1	2,61	2031,8	-3,48
2004	1813,7	18,36	511,9	5,96	2455,8	20,87
2005	2503	38,01	688,6	34,52	3210,7	30,74
2006	3184,9	27,24	1053,1	52,93	4043,1	25,93
2007	2845,7	-0,10	2129,4	102,2	3743,3	-7,42
2008	4481,7	0,57	2654,6	24,69	4784,5	27,82
2009	3723,0	-0,16	2707,5	8,94	4409,7	-9,77
2010	4857,3	30,46	3016,7	11,42	6082,5	37,94
2011	5715,1	15,59	3143,7	4,21	7053,2	15,95

Sources: CNSEE/BEAC

* il s'agit des taux de croissance nominaux

3.2.4. La maîtrise de l'endettement

La dette congolaise trouve ses origines dans des causes aussi bien internes (financement des investissements, prolifération des centres d'emprunt, prévalence des impératifs politiques, politique d'emprunt irrationnelle, multiplication des avenants) qu'externes (accès facile aux marchés financiers, restriction de l'accès aux crédits concessionnels, hausse des taux d'intérêt).

La conséquence a été une dette non soutenable, avec un encours de la dette très lourd par rapport à la richesse intérieure produite, et des ratios de plus en plus inquiétants et notamment du service par rapport aux moyens de paiement extérieurs et aux recettes de l'État. D'où la nécessité de rétablir les conditions d'un retour à la soutenabilité de la dette, et à la viabilité des finances publiques, en recourant à l'IPPTE. Aujourd'hui les bons résultats obtenus, à savoir l'atteinte du point d'achèvement en janvier 2010 qui a ramené à 3,5 % l'encours de la dette rapporté au PIB, doivent être consolidés par une politique de prudence dans la gestion de l'endettement, et de persévérance dans les efforts engagés dans ce sens.

Bien que les risques d'un endettement non maîtrisé soient devenus faibles dans la situation actuelle du Congo, la politique d'endettement dans la perspective des efforts de diversification économique devra, outre les aspects de gestion de la dette pris en compte dans l'initiative PPTE, veiller au renforcement de l'analyse a) des risques et coûts associés à la dette et aux actes d'endettement, b) de la viabilité de la dette, et c) de la coordination des politiques macroéconomiques avec la gestion de la dette. En outre l'impératif de transformations structurelles de la diversification, de construction d'une économie viable, et d'augmentation des capacités nationales d'absorption devrait être le facteur déterminant dans la nouvelle politique d'endettement.

3.3. Secteurs prioritaires et axes des stratégies et politiques sectorielles

3.3.1. Les secteurs productifs prioritaires

Le DSCERP accorde la même priorité aux sept « grappes » sectorielles suivantes qui sont considérées comme « grappes » de diversification : pétrole et hydrocarbures, mines, agriculture et agro-industrie, forêt et industrie du bois, bâtiments et matériaux de construction, tourisme et hôtellerie, services financiers. La présente étude se propose d'aller un peu plus loin en donnant un ordre de priorité aux secteurs suivants qui ont un impact direct sur la structure et le système de production, et qui constituent ainsi des axes des politiques sectorielles de diversification.

♦ L'Agriculture

Le Congo a formulé un Programme national de sécurité alimentaire (PNSA), donc avec un horizon restreint à cette problématique, et un document intitulé « Les Stratégies du développement agricole 2004-2013 ». Le premier semble être celui qui guide la politique gouvernementale dans le secteur, tandis que le second est plus ou moins tombé dans les oubliettes.

Toute politique de développement, qu'elle soit macroéconomique ou sectorielle est censée répondre aux problèmes constatés, et relever les défis dans le domaine concerné. Dans le cas de l'agriculture du Congo, et en partant du principe ci-dessus, le Gouvernement a défini les enjeux qui sont : la réduction de la dépendance alimentaire, et sur le plan social, la création d'emplois. En ce qui concerne les orientations et axes de politique, le gouvernement en souligne cinq qui sont: (i) la reconquête du marché vivrier national (ii) la réduction des importations alimentaires qui dépassent les 100 milliards de F CFA (elles dépassent aujourd'hui les 130 milliards de F CFA), (iii) l'augmentation des revenus des producteurs de manière à contribuer à la lutte contre la pauvreté, (iv) la gestion durable des ressources et la protection des écosystèmes, et (v) plus globalement, la participation à la diversification de l'économie nationale (Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Les stratégies du développement agricole 2004-2013). Mais l'agriculture du Congo, comme celle de nombre de pays en Afrique Centrale souffre en particulier de (i) sa forte sous-capitalisation, (ii) la faiblesse de ses techniques,

institutions et infrastructures d'appui, (iii) la faiblesse de sa base sociale et économique de production, et (iv) son accès difficile aux marchés nationaux, régionaux et mondiaux (CEA, 2005; KAGWANJA, Joan C., 2005). Tout cela contribue à sa faible productivité et à sa très faible compétitivité sur les marchés. La politique agricole de diversification de l'économie congolaise devrait donc répondre à ces enjeux, défis ou maux. C'est la première dimension ou le premier axe de cette politique.

En outre, elle devrait aussi participer d'un modèle d'accumulation dans lequel l'agriculture n'est pas soumise à l'extorsion de surplus économique par l'industrie, les mines, le commerce et les autres secteurs d'activité (notamment par le mécanisme de prix aux producteurs paysans), mais une agriculture en rapport d'échange de surplus avec l'industrie, et donc se soutenant mutuellement. C'est le deuxième axe de cette politique.

Le NEPAD reconnaît la place cruciale de l'agriculture comme base de développement durable. Il définit pour le continent, les objectifs de ce secteur à l'horizon 2015 en termes de : (i) croissance agricole de 6% ; (ii) exportateur net de produits agricoles ; (iii) développement significatif des marchés agricoles dynamiques aux niveaux national et régional ; (iii) meilleure (plus équitable) répartition du revenu ; (iv) niveau élevé de développement et d'utilisation de la science et de la technologie agricoles ; (v) et utilisation répandue des meilleures techniques de gestion des ressources naturelles. La politique du développement de l'agriculture devrait également intégrer ces préoccupations du NEPAD et de son Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) étant donné que le Congo les a aussi adoptées. C'est le troisième axe de cette politique, et ce, tout en sachant articuler les niveaux local, national et régional.

Le quatrième axe, très stratégique, consiste à remettre l'agriculture et le développement rural au centre des politiques de développement durable. Il s'agit de redéfinir la place et le rôle de l'agriculture dans un nouveau modèle d'accumulation, signifiant par là, qu'il y a de la part du gouvernement, l'engagement de réaliser les transformations structurelles incontournables pour la diversification économique et pour l'éradication de la pauvreté.

Le cinquième axe ou composante de cette politique consiste à redéfinir le développement de l'agriculture lui-même dans une perspective plus large, car l'objectif primordial est d'abord la réponse aux besoins de développement des populations (alimentaires articulant agriculture, élevage et pêche, sociaux, techniques et financiers notamment), et de l'économie nationale (industries, infrastructures, etc.). Il sera donc commandé en premier lieu par les besoins nationaux. Mais avec le processus de construction des grands ensembles régionaux, et celui de la mondialisation, le développement de l'agriculture congolaise ne peut se concevoir et se réaliser dans la perspective limitée du cadre national. Il doit intégrer les dimensions sous-régionale et mondiale.

Cette redéfinition d'une agriculture prospère et de diversification économique passe aussi par un processus judicieux de diversification agricole, d'une part pour consolider les positions dans les spéculations et produits habituels, et de l'autre pour se lancer dans de nouvelles spéculations et nouveaux traitements et transformations, en vue de se donner les opportunités d'ouverture et d'accès à d'autres marchés, qu'ils soient de consommation des ménages ou industrielle, qu'ils soient nationaux, régionaux ou mondiaux. Cela va de pair avec, si tant est que c'est nécessaire, les réformes foncières, et les politiques encourageantes en matière de prix agricoles.

Le sixième axe de la politique agricole de diversification cherche à répondre aux défis internes relatifs à la faible productivité de l'agriculture du Congo. Cet ensemble de défis et contraintes constitue le socle aussi bien des transformations structurelles de l'agriculture, que de sa base de lancement pour un rôle actif et dynamique dans la diversification et le développement durable du pays. C'est l'essence même de la révolution verte. Une direction cruciale dans cet axe est « l'industrialisation de l'agriculture », qui veut dire que cette dernière soit appuyée par l'industrie, qui lui fournit équipement moderne et intrants pour augmenter la productivité du travail paysan et de la terre. Mais il faut aussi que l'agriculture, au-delà d'être débouché dynamique de l'industrie nationale, soit elle aussi, fournisseur

de l'agro-industrie et de l'industrie agroalimentaire en particulier (Poulain, E., 1977). C'est dans cet axe qu'il faut intégrer la recherche agronomique et la diffusion de ses résultats.

En outre, l'augmentation des revenus des producteurs agricoles qui en résulte va ouvrir les opportunités de marché pour l'industrie. En cela les deux secteurs se soutiennent mutuellement. Dans le même esprit, il serait indiqué de promouvoir le développement des différentes branches de l'agriculture et du développement rural en termes de filières, allant de la terre, de la rivière ou du pâturage au marché, intégrant toutes les étapes en amont et en aval (conservation, stockage, traitement, transformation, livraison et vente).

Le septième axe de cette politique est appelé à répondre aux défis internes relatifs à la mobilisation des ressources pour l'investissement dans les transformations et le développement de l'agriculture. Il faudra pour cela s'assurer de la disponibilité réelle ou potentielle des ressources financières, et de la capacité de les investir de manière conséquente, dans les filières et créneaux stratégiques de promotion d'une agriculture prospère et de développement durable. Ces ressources peuvent être internes et ou externes, publiques et surtout privées. C'est ici qu'il faut promouvoir l'investissement du capital privé dans la production agricole (vivrière et de rente), et dans les autres composantes comme l'élevage et la pêche.

Par ailleurs, et en plus des investissements directs dans l'agriculture, il y a un besoin impérieux d'investissements conséquents dans les infrastructures de base qui soutiennent le développement agricole et rural. Ces dernières sont restées longtemps négligées du point de vue de la construction, comme du point de vue de la maintenance. Les estimations de la CEA indiquent que le réseau routier rural en Afrique subsaharienne (620.000 Km) a une densité de 53 Km pour 1000 Km² ; et que pour atteindre une densité équivalente à celle de l'Inde au début de sa révolution verte, les pays africains subsahariens devraient construire 374 Km de routes pour 1000 Km², soit environ sept (7) fois plus que la densité actuelle. En réalité, il s'agit ici d'une moyenne au niveau de toute l'Afrique subsaharienne. La situation exacte de l'Afrique Centrale, et donc du Congo, qui est une région de forêt et de savane boisée est certainement pire. C'est dire que l'effort à fournir dans ce pays est encore plus important.

Le huitième axe consiste à répondre aux défis internes relatifs à la faible capacité humaine et institutionnelle. Le renforcement du capital humain n'est pas seulement un problème au niveau individuel. Il doit être abordé aussi au niveau communautaire. La formation, l'encadrement et la vulgarisation agricoles du monde paysan ne donnent leurs pleins effets, que quand l'individu partage ses nouvelles connaissances avec les autres membres de sa communauté, et que celle-ci dans son ensemble est bien réceptive aux changements qu'introduit le nouveau savoir-faire.

Au niveau institutionnel, il ne s'agit pas seulement de former les cadres dirigeants de ces institutions aux niveaux central, provincial et local, mais surtout de repenser les missions, de réformer les méthodes et instruments de travail et d'interaction, de réorganiser les services pour que l'administration de l'agriculture et du développement rural soit une administration du développement d'une agriculture durable, et non une police agricole de l'Etat. Il faut aussi que ces administrations jouent pleinement leur rôle de catalyseur chacun à leur niveau, et fonctionnent en réseaux au besoin. C'est dans cet esprit qu'il faut envisager la décentralisation agricole.

Le problème pour la gouvernance du développement consiste non pas à intégrer toutes ces actions dans un seul programme, mais de voir comment les différents ministères concernés sont en articulation pour une synergie d'action qui contribue à promouvoir une agriculture durable et de lutte contre la pauvreté, et une action coordonnée qui agit sur ce que le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage appelle les « fondamentaux de tout développement agricole » au Congo (Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Cadre opérationnel de mise en œuvre... 2008-2009).

La stratégie de diversification par l'approche « grappe » agricole préconisée dans le DSCERP devrait être repensée et réarticulée en réponse aux exigences des axes ci-dessus.

♦ **L'Industrie (y compris l'industrie forestière)**

L'industrie est le secteur moteur de la diversification par définition. Il est déterminant dans l'ouverture des opportunités d'élargissement de la base agricole, industrielle, des transports et de commerce. Il est le facteur structurant, et du tissu économique, et de l'espace géographique, et sans doute aussi de l'intégration sous-régionale. Il est de ce fait le secteur axe central de toute politique de diversification de l'économie congolaise. En ce qui concerne les axes de politiques d'industrialisation à mettre en œuvre à cet effet, il y a lieu de combiner judicieusement les principes de base du développement industriel qui vont guider le processus, et les axes sous-sectoriels ou par branche industrielle.

Les axes de base. Les principes de base, qui sont autant d'axes fondamentaux de la politique de développement industriel sont les suivants :

- ♦ Élargir la gamme des biens de consommation des ménages et des services (transformation des produits agricoles, valorisation des ressources naturelles, ...)
- ♦ S'engager dans la production des biens d'approvisionnement agricole et industriel.
- ♦ Planifier une production nationale et régionale de certains biens d'équipement.
- ♦ Créer progressivement une ossature intégrée de l'économie nationale congolaise basée sur (i) un partage complémentaire des fonctions industrielles entre régions et pôles économiques, (ii) une consolidation du tissu industriel et économique, (iii) et une dynamique de régionalisation du développement.

Il s'agit pour le Congo de construire progressivement une industrie non tronquée, même s'il est évident qu'il ne peut disposer d'une telle structure industrielle avec les trois branches – équipement, approvisionnement et consommation – développées, ni de la même manière, ni en même temps. Il s'agit aussi de veiller au mode de son implantation géographique pour promouvoir l'équilibre spatial et réduire la vulnérabilité géoéconomique. Il s'agit enfin de créer une ossature qui fait que les différentes régions économiques et leurs pôles de croissance ont des échanges entre eux au niveau de leurs procès de production, au lieu de rester des simples blocs économiques juxtaposés l'un à l'autre dans une même économie. Des choix stratégiques devront être faits en ce qui concerne les principales filières dans cette approche, la promotion des PMI, la promotion de l'IDE, et la mise à niveau/renforcement des capacités des industries existantes.

Les axes sectoriels. A cet égard, nombre d'indications sont données dans « le Chemin d'Avenir », et donnent priorité aux axes d'action suivants :

- ♦ Industrialiser le pays par l'agriculture, ce qui revient à faire de l'agriculture la base du développement en général, et du développement de l'industrie en particulier. Prendre cet axe dans le développement de l'industrie c'est ouvrir des opportunités de développement à l'industrie elle-même, donnant ainsi de solides bases à l'élargissement du système de production, et un contenu porteur à la politique de diversification. C'est en cela que consiste « l'industrialisation de l'agriculture » (Poulain, E., 1977 ; Kankwenda, M., 1980).
- ♦ Industrialiser le pays par la transformation locale de ses ressources naturelles : de l'agriculture vivrière en produits agro-alimentaires; de la pêche en produits agroalimentaires pour les ménages et pour l'aliment pour le bétail; de la forêt et du bois en une multitude de produits et sous-produits à valeur ajoutée élevée sur le plan national; de la forêt et des ressources en terre (argile, grès, calcaire, sable, éléments bitumeux etc.) en matériaux locaux de construction, de l'agriculture de rente et industrielle autour des filières de la canne à sucre, du coton et du palmier par exemple. Dans ces cas, il s'agit de promouvoir ce qu'on appelle « l'économie de la canne », « l'économie du coton », et « l'économie des corps gras », comprenant « l'économie du palmier » et « celle de l'arachide », « l'économie du calcaire » pour ne citer que ces quelques filières. Dans chacune de ces « économies », l'industrialisation de la filière porte, non pas sur la transformation de la ressource de base en un seul produit industriel principal, mais plutôt sur l'élargissement de la gamme des produits et sous-produits industriels.

- ♦ Industrialiser le pays par « l'industrialisation du pétrole ». Cette dernière consiste à faire en sorte que le pétrole ne soit pas seulement la source de financement de la politique de diversification, mais aussi la source de transformations structurelles dans l'économie en général, et dans le secteur industriel en particulier. Le pétrole va ainsi induire de petites activités industrielles par sa transformation en plusieurs produits et sous-produits ou leurs dérivés. Il faudra passer ainsi de la production pétrolière à la promotion de « l'économie du pétrole ».
- ♦ Industrialiser le pays par la production locale des biens manufacturés : production nationale de biens manufacturés comme ustensiles, textiles, médicaments génériques, savons et objets de toilette, produits chimiques de consommation, tabacs et cigarettes, produits de consommation des services, etc. (Rweyemamu, J. F., 1980).
- ♦ Créer les conditions de l'émergence d'une industrie lourde (sidérurgie, métallurgie, machine outils, mécanique, gros matériel électrique, automobile... pour l'exportation.

En outre, le « Chemin d'Avenir », préconise deux axes transversaux de la politique de développement industriel de diversification. Le premier axe porte sur le rôle des acteurs du secteur privé et de l'État. « ...la pratique en cours au Congo, du milieu des années 1980 à nos jours, a clairement montré les limites du secteur privé, considéré comme principal acteur du développement. Le fait incontestable est qu'à ce jour, il n'est ni de secteur public, ni de secteur privé, dans notre pays, capable de lancer et d'entretenir seul les processus d'industrialisation, du développement à grande échelle de l'agriculture et des services utiles à l'économie. En faisant le choix d'industrialiser et de moderniser le pays, on choisit par là même de renforcer à la fois le secteur privé et le rôle catalyseur de l'État dans le processus opérationnel du développement ». (p.22)

Quant au deuxième, il porte sur le nécessaire renforcement des capacités d'appui, de gestion et de promotion industrielle. Toute politique et le dispositif institutionnel et juridique de promotion du secteur privé devra intégrer les différentes dimensions de renforcement des capacités pour gérer le processus de transformations structurelles de diversification économique en général, et de diversification et de développement industriel en particulier.

Pour mettre en œuvre une telle politique d'industrialisation, le Chemin d'Avenir préconise aussi des mesures ou politiques d'accompagnement notamment par la création d'un fonds spécial d'encouragement à l'industrie lourde, la création de zones économiques industrielles spécialisées vers l'exportation, la performance des services (transports, commerce, finances, logistique), et la restructuration de l'offre locale du tourisme.

♦ Les mines

Le Congo possède plusieurs ressources naturelles du sous-sol, dont seulement le pétrole et le gaz sont exploités. Une politique courageuse d'extraction et de valorisation de toutes les ressources s'avère indispensable dans la perspective d'élargissement de la base productive de l'économie congolaise. Pour ce faire, des études de rentabilité économique et financière devraient être menées, en particulier pour le fer dont les principaux gisements sont connus pour leur importance et pour leur teneur élevée (plus de 60%) en acier. Elles pourraient être menées aussi pour la carnallite, l'argile, et la reprise de l'exploitation de la potasse.

Les axes de politique en ce qui concerne ce secteur comprennent donc :

- ♦ L'approfondissement de la filière pétrolière. Compte tenu de la durée de vie limitée de l'exploitation pétrolière, il est urgent de penser à l'après pétrole en envisageant sérieusement l'approfondissement de sa filière en « économie du pétrole »
- ♦ L'élargissement de la base productive du secteur d'extraction minière en ouvrant les opportunités d'exploitation d'autres ressources minières du Congo, du moins pour celles qui peuvent l'être industriellement.

3.3.2. Les secteurs d'appui

Ils comprennent en particulier les infrastructures des transports et communications, l'eau et l'électricité, ainsi que certains services comme le commerce, les banques et la finance.

Trois principales directions peuvent être définies comme axes de politique dans ce domaine :

- ♦ Maintenir et promouvoir la multi-modalité des infrastructures des transports et communications (routières, ferroviaires, fluviales, maritimes et aériennes), et surtout leur définir une orientation, et un mode de connexion et de maillage du territoire national en fonction du nouvel espace économique intégré et du tissu économique du Congo de demain. De ce point de vue, les trois corridors en considération (PN-BZV-Ouessou ou rail-fleuve; PN-BZV-Kinshasa ou rail avec pont; BZV-O route) en promotion dans le projet d'appui à la diversification économique devraient être reconsidérés pour diminuer leur impact sur le renforcement du déséquilibre géoéconomique actuel. Ils devraient être repensés afin que leur fonction majeure soit celle « d'appuyer » et « de faciliter » la reconfiguration économique-spatiale de la politique de diversification. (BM, Projet d'appui à la diversification économique, Présentation par Vincent Palmade, Brazzaville, 20 octobre 2009, et Projet d'Appui à la Diversification de l'Économie Congolaise, Aide Mémoire de la mission d'identification, 21 septembre au 2 octobre, Brazzaville 2009).
- ♦ Diminuer considérablement les coûts d'exploitation liés aux faiblesses infrastructurelles dans les domaines de l'eau et de l'énergie, tout en ouvrant des opportunités d'investissements industriels diversifiés et équitablement implantés sur le territoire national, et ce, en fonction de l'ossature économique et des pôles de croissance définis.
- ♦ Faire en sorte que les autres secteurs d'appui en services de NTIC, de banques et de finance répondent aux attentes de la dynamique de diversification et de transformations structurelles, et aux besoins des entreprises existantes ou à venir.

3.4. Questions transversales des politiques de diversification

3.4.1. Déséquilibres et disparités géographiques

♦ L'état de la question et la politique en cours

Cette question est cruciale dans la problématique de ce chapitre et même de toute l'étude. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire ou SNAT (Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration, août 2005) a été élaboré sur base des options fondamentales suivantes : (i) affirmation de la fonction de transit de l'économie et du pays, (ii) mise en place d'un réseau d'infrastructures énergétique et de communication, (iii) préservation de l'environnement, (iv) production alimentaire, exploitation forestière, valorisation des ressources minières, tourisme, (v) constitution de la capacité humaine nécessaire, (vi) création d'une armature urbaine secondaire et équipement des centres ruraux, et (vii) maîtrise de l'immigration.

Le SNAT définit une structuration de l'espace congolais en cinq grands ensembles naturels : (i) la frange côtière; (ii) les forêts du sud Congo, (iii) le vaste ensemble central à vocation agricole, (iv) les pâturages de l'ouest des plateaux, et (v) la grande forêt du nord Congo. L'espace est réparti en onze zones qui tiennent compte de la carte administrative, et des vocations économiques des zones qui sont : zone d'intégration (zone d'aménagement du Littoral), zones à vocation de production alimentaire (zones d'aménagement agropastoral de la vallée du Niari, aménagement agricole du Pool et des

Plateaux, aménagement pastoral des Plateaux, aménagement agropastoral de la cuvette, et de la Cuvette inondée), zones à vocation forestière (aménagement forestier du Sud Congo, forestier et minier du Nord Ouest, forestier de la Sangha, forestier et agricole de la Motaba, et de l'Oubangui).

Le dispositif urbain proposé comprend (i) une armature urbaine principale avec 14 villes dont : 2 métropoles de référence (BZV et PN), 7 métropoles d'équilibre (Dolisie, Mossendjo, Nkayi, Owando, Ouesso, Impfondo, et le bipôle Oyo/Ollombo, nœud multimodal d'éclatement, et 5 pôles départementaux; (ii) une armature urbaine secondaire de 49 communautés urbaines avec 15 pôles intermédiaires, 16 pôles secondaires et 17 pôles frontaliers; et enfin (iii) une armature rurale de 41 communautés rurales.

On peut considérer cette structuration et ce découpage comme des axes d'action pour une politique de localisation des activités économiques, en vue de lutter contre la vulnérabilité dans sa dimension de déséquilibre géoéconomique. Il y a cependant des réserves à faire. En effet, suivre la vocation économique « naturelle » de ces régions est sans doute une bonne chose, mais il faut surtout engager des transformations structurelles volontaristes en rapport avec la vision du futur de la géographie économique du pays. Car les « vocations acquises » se créent et se renforcent en fonction de l'idéal poursuivi, et c'est en fonction de cet idéal que l'on définit le mode d'utilisation des vocations « naturelles ». Par ailleurs, les zones et leur armature urbaine ainsi définies manquent de liaisons structurelles entre elles, pour être en mesure de créer un tissu économique et un espace économiques intégrés, et ceci est dû en grande partie au fait qu'il n'y a pas de définition des activités prioritaires à développer dans ces zones, et les relations entre elles. L'ossature ressemble à une juxtaposition de zones plus ou moins semblables de par leur nature dans l'ensemble de l'économie congolaise (Kankwenda, M., 1980).

Enfin l'armature urbaine semble lourde dans l'état actuel des choses, et ce, en dépit du Programme de municipalisation accélérée qui est d'ailleurs un programme d'équipement en infrastructures, et non de reconfiguration de la géographie économique.

♦ Les principes d'une approche alternative

Les axes d'une politique de diversification dans cette perspective devraient ainsi corriger ces faiblesses, et assurer que l'implantation des pôles de croissance, et la définition de leurs zones économiques ou hinterlands répondent aux principes suivants :

- ♦ Définir la nature des activités économiques et industrielles à développer dans ces centres pour qu'ils aient un réel effet d'entraînement sur leurs hinterlands respectifs, en leur impulsant une dynamique de croissance soutenue, et non en leur pompant ressources et surplus économiques pour l'exportation ou pour les villes.
- ♦ Définir un mode d'articulation entre pôles de croissance et zones qui fasse qu'ils aient tous et chacun besoin l'un de l'autre dans leur activité principale de production, de manière à construire effectivement un tissu et un espace économiques intégrés, notamment grâce à un partage de fonctions industrielles dans l'ossature géoéconomique du Congo.
- ♦ Dessiner une configuration moins polarisante entre le pôle et son hinterland, avec des pôles secondaires comme le définit le SNAT, mais destinés, d'une part, à partager certaines sous-fonctions industrielles de la fonction principale du pôle, et de l'autre, de répondre aux sollicitations de proximité dans l'hinterland qui est le leur.

Le gouvernement a défini ce qui est appelé Zones économiques spéciales (ZES). Ce travail devrait être basé sur la prise en compte des principes guide ci-dessus. Le DSCERP les a reprises, mais dans une approche de sommation des programmes sectoriels plus que dans celle de leur intégration sous une perspective ou vision qui en fait une symbiose dans la démarche de diversification.

◆ Reconfiguration de l'espace et définition des principaux pôles de développement

Au terme de cette étude, et pour combler ce déficit, il est suggéré une reconfiguration de l'espace et un partage de fonctions industrielles en sept pôles de développement comme proposé ci-dessous.

Premier pôle : Pointe-Noire (Kouilou)

Trois centres relais :

- ◆ Tchamba Nzassi au sud ;
- ◆ Mvouti à l'est ;
- ◆ Madingo Kayes au nord (sur la rive droite du fleuve Kouilou)

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ◆ services portuaire, ferroviaire et aéroportuaire (transit)
- ◆ activités de Pêche maritime, fluviale et lagunaire ;
- ◆ industries chimique, pétrolière et métallurgique ;
- ◆ industries agroalimentaires (conserverie)
- ◆ industries forestières,
- ◆ cultures maraîchères, et de la banane ;
- ◆ écotourisme (gorge de Diosso, Conkouati, lac Nanga, l'embouchure du Kouilou, baie de Louango,...)

Deuxième pôle : bi-pôle Nkayi-Dolisie (Vallée du Niari)

Centres relais à choisir parmi les suivants :

- ◆ Divénié et MBinda ; Mosendjo Kibangou, Sibiti, Mayéyé
- ◆ Mabombo, Boko Songho, Mfouati, Loudima, Mouyondzi, Madingou
- ◆ Kimongo ; Londela-Kayes

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ◆ agro industrie (huilerie, sucre, alcool, conserverie);
- ◆ industrie métallurgique et à base de calcaire (fer, zinc, plomb, ...)
- ◆ industrie forestière;
- ◆ cultures vivrières (manioc, arachide, maïs, soja, haricot, banane, petit pois,...);
- ◆ culture de rente (caféier, palmier à huile, hévéa, cacaoyer) ;
- ◆ cultures maraîchères ;
- ◆ cultures fruitières;
- ◆ éco tourisme (grottes de Ngouedi, Nkila Ntari, les mamelles de Kibangou, l'arbre de De Brazza, lac bleu, chutes de Moukoukoulou, Minguele, de Louango, grotte et cataractes de Ntombé Manianga).

Troisième pôle : Brazzaville (Pool)

Centres relais possibles :

- ♦ Ngabé-Ngo
- ♦ Mayama-Kindamba;
- ♦ Mindouli;
- ♦ Boko-Louingui

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ♦ agro industrie (huilerie, conserverie, cosmétique,
- ♦ transit, banque, conseil ;
- ♦ chantier naval ;
- ♦ industrie métallurgique et à base de calcaire (cuivre, zinc);
- ♦ cultures vivrières (manioc, arachide, banane, maïs, paddy, soja,...);
- ♦ culture de rente (caféier, palmier à huile) ;
- ♦ cultures maraîchères ;
- ♦ cultures fruitières;
- ♦ éco tourisme (chutes de Bella, Loufoulakari, Ngobila.

Quatrième Pôle : bi-pôle Ollombo-Oyo (Basse Alima)

Centres relais possibles :

- ♦ Makotipoko- Mossaka;
- ♦ Abala – Allembe ;
- ♦ Tchikapika;
- ♦ Boundji –Obouya;
- ♦ Gamboma.

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ♦ agro industrie (huilerie, conserverie);,
- ♦ industries chimiques ;
- ♦ cultures vivrières (paddy, manioc, arachide, banane, ananas, paddy, soja,...) ;
- ♦ cultures de rente (palmier à huile) ;
- ♦ cultures fruitières ;
- ♦ aquaculture et pisciculture ;
- ♦ pêche continentale ;
- ♦ éco tourisme (la réserve de Boka, Tongo, carrefour des eaux).

Cinquième Pôle : bi-pôle Owando-Makoua (Cuvette)**Centres relais possibles :**

- ◆ Ewo- Mbama-Ngoko ;
- ◆ Kelle-Etumbi;
- ◆ Ntokou ;
- ◆ Mambili ;

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ◆ agro industrie (huilerie, conserverie;
- ◆ cultures vivrières (manioc, arachide, paddy,...);
- ◆ culture de rente (palmier à huile, cacaoyer, caféier) ;
- ◆ cultures fruitières;
- ◆ aquaculture et pisciculture;
- ◆ pêche continentale;
- ◆ rizerie;
- ◆ éco tourisme (PM).

Sixième Pôle : bi pôle Ouessou-Pokola (Sangha)**Centres relais possibles :**

- Pikounda;
- Mokeko ;
- Ngbala;
- Souanke.

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ◆ industrie forestière (bois) ;
- ◆ industries agroalimentaire (crème de chocolat, torréfaction, huilerie...);
- ◆ éco tourisme;
- ◆ cultures de rente (cacaoyer, caféier, palmier à huile) ;
- ◆ cultures vivrières (manioc, banane) ;
- ◆ cultures maraîchères.

Septième pôle : Lekana-Zanaga**Centres relais possibles :**

- ◆ Kimba
- ◆ Bambama
- ◆ Komono
- ◆ Djambala

Activités économiques à développer et branches industrielles à répartir entre le pôle et ses centres secondaires :

- ♦ industrie forestière (bois) ;
- ♦ industrie métallurgique ;
- ♦ industrie agroalimentaire (manioc, banane);
- ♦ agrumes.

♦ Logique d'implantation et d'intégration du tissu et de l'espace économiques

Dans l'état actuel des choses, il faut remarquer que les trois premiers pôles constitués (Pointe-Noire, Brazzaville et Nkayi), sont tous localisés dans la partie sud et sud ouest. L'effort de rééquilibrer la géographie économique dans la perspective de diversification et de réduction de la vulnérabilité devrait donc se porter sur la construction de nouveaux pôles de croissance et de développement vers le centre et le nord du Congo. Dans le souci d'assurer cet équilibre, il serait intéressant de créer quatre nouveaux pôles qui seraient Oyo, Lekana, Owando et Ouesso ou en bi-pôles: Lekana-Zanaga, Oyo-Ollombo, Owando-Makoua et Ouesso-Pokola.

Il est indiqué de rappeler ici qu'il s'agit d'une reconfiguration dans la perspective de long terme. Elle se construit par étapes. Mais il est normal d'ambitionner la réalisation avancée d'au moins deux nouveaux pôles de développement durant le septennat du Chemin d'avenir (Ollombo-Oyo et Ouesso-Pokola). Les deux autres Lekanza-Zanaga et Owando-Makoua pourront être envisagés dans le long terme. De même les pôles de développement peuvent aussi être envisagés autrement (individuellement) qu'en bi-pôles. Les scénarios proposés au chapitre trois sont faits sur cette base c'est-à-dire de deux nouveaux pôles de moyen terme. Durant cette période, il n'est pas dit que rien d'autre ne se fait ou ne peut se faire pour les pôles existants, ou même ailleurs. Les investissements privés qui s'intéressent à l'un ou l'autre de ces autres pôles devraient être encouragés et facilités. Car au cours de la période et des scénarios de court et moyen terme, il y a deux orientations importantes pour la politique de reconfiguration de l'espace économique.

Premièrement, il faut renforcer et restructurer les pôles existants afin qu'elles puissent pleinement jouer leur rôle d'impulsion de la croissance et du développement dans la spécialisation industrielle qui leur est assignée. Deuxièmement, il faut en même temps amorcer la construction de deux nouveaux pôles au centre et au nord. La construction des autres nouveaux pôles et le renforcement du septième se feront progressivement vers la fin du moyen terme.

Il est important de souligner aussi que les trois pôles actuels (Brazzaville, Pointe Noire et Nkayi) n'ont pas de relations d'échange entre eux dans le processus de production. Ils sont autonomes sinon indépendants. Cela ne peut contribuer à la construction de l'intégration du tissu économique ou de l'espace économique du pays.

C'est pourquoi, et sur cette base, il est possible de suggérer l'ossature suivante qui est une ossature géo-industrielle axée sur quatre pôles de croissance : (i) Brazzaville au Sud, (ii) Pointe-Noire à l'Ouest, (iii) Oyo au Centre, et (iv) Ouesso au Nord. Dans cette ossature, Pointe-Noire pourrait accueillir une industrie chimique de base (pétrochimie et dérivés, engrais...), et plus tard une sidérurgie; Brazzaville l'industrie manufacturière des biens de consommation et une partie de l'industrie métallique des biens d'approvisionnement et même l'industrie mécanique; le pôle Centre (Oyo) l'industrie des produits agroalimentaires et des approvisionnements agro-industriels, et enfin le pôle Nord (Ouesso) l'industrie du bois et de ses dérivés. Chaque pôle serait ainsi nécessaire à l'autre, et aurait un rôle à jouer dans le procès de production de l'autre, c'est-à-dire de chacun des trois autres. En retour et en même temps, il serait receveur et débouché de la production de chacun de ces centres. Et chacun d'eux serait entouré de pôles secondaires.

3.4.2. Capacités humaines et institutionnelles

Maintenant que la structure politique et opérationnelle du gouvernement a été redéfinie avec un regroupement des ministères par rapport aux fonctions majeures dans la gouvernance du développement, la politique de renforcement des capacités humaines et institutionnelles devrait être axée sur les préoccupations suivantes :

- ♦ Le développement des ressources et du capital humains devrait corriger les faiblesses de leur façonnement historique, et être envisagé dans la perspective du capital humain dont la construction du Congo de demain a besoin. Et les systèmes éducatif et de santé seraient ainsi appelés à revoir ou ajuster leurs programmes en conséquence.
- ♦ Le renforcement des capacités devrait articuler les trois niveaux et composantes de cette problématique : niveau individuel, institutionnel et sociétal.
- ♦ Le processus gagnerait à aborder la réponse à ce défi non pas par des projets et programmes par ministère individuel, mais plutôt par groupes de ministères constitués en pôles de gouvernance, donc assumant ensemble une fonction donnée.
- ♦ L'approche gagnerait aussi en suivant le schéma classique : évaluation des besoins en développement des capacités par pôle ou fonction de gouvernance, et sur cette base, formulation des programmes de renforcement des capacités.
- ♦ Une attention particulière devra être accordée aux faiblesses de la gouvernance économique ou des capacités pour la définition des politiques et stratégies, leur traduction en programmes opérationnels et le pilotage de leur mise en œuvre.

3.4.3. Gouvernance économique et réduction de la pauvreté

En plus des aspects discutés dans la sous-section 3.2 ci-dessus, la gouvernance économique devrait surtout assurer son efficacité dans la mise en œuvre du DSCERP dans ses différentes dimensions, et en particulier dans la mise en œuvre des réformes structurelles préparatoires à la diversification de l'économie congolaise au-delà des priorités actuelles, dans l'allocation de ressources pour couvrir les priorités du DSCERP, dans l'amélioration de la gouvernance politique et démocratique y compris en matière de paix et sécurité, dans l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base, dans l'amélioration de l'environnement social, et dans le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA.

En outre, cet axe devrait aussi améliorer l'efficacité du dispositif de la Provision pour Investissements Diversifiées ou PID (qui représente 1% dans les 34% que l'État reçoit dans le cadre du contrat de partage), stimuler les secteurs traditionnels et le secteur informel qui ne doit pas être combattu, mais plutôt encouragé afin qu'il devienne la pépinière des futures PMI et PME de la logique de transformations structurelles de la diversification. Il doit surtout embarquer le secteur privé dans cette dynamique avec des mécanismes institutionnels et réglementaires appropriés. Le projet PADE pourrait être valablement mis à contribution dans cette perspective.

Un troisième axe à cet égard est le besoin d'une gouvernance économique basée sur des stratégies et politiques sectorielles, coordonnées dans leur formulation pour en assurer la cohérence au sein d'un pôle de gouvernance donnée, mais aussi coordonnées dans leur mise en œuvre.

Enfin, le quatrième axe de la gouvernance économique doit s'assurer que si l'État avait à jouer un rôle dans les secteurs productifs, il doit désormais le jouer seulement là où c'est nécessaire et stratégique pour la politique de diversification, et qu'il le joue de manière efficace.

3.4.4. Intégration sous-régionale

Le Congo est engagé dans la dynamique de l'intégration régionale à travers les institutions de la CE-MAC et de la CEEAC. Sa politique de diversification économique devra forcément tenir compte de cet engagement, et des progrès dans le processus d'intégration. Ce qui affecte aussi bien la définition de la nature des activités économiques à lancer ou promouvoir, que la logique de leur implantation géographique. Un effort de coordination des grands programmes sectoriels est nécessaire dans la région de l'Afrique centrale. Le premier axe de la politique de diversification qui tient compte de la dimension sous-régionale est donc de mener vigoureusement la politique d'intégration dans ses diverses composantes, telles que définies par les organes communs des institutions concernées. C'est une exigence du processus de renforcement de l'autonomie collective face à la mondialisation.

Le deuxième axe concerne les efforts d'intégration de proximité. Cette dernière s'inscrit dans la dynamique d'ensemble de l'intégration sous-régionale, à la fois comme étape et comme composante. Il s'agit de matérialiser la volonté de solidarité dans le développement économique et social entre pays voisins dans un ensemble économique. Pour cela, une région à définir concrètement dans les confins de deux, trois ou quatre pays voisins, peut être constituée en Bassin Transfrontalier de Développement ou BTD. Le BTD est un concept novateur dont l'approche intégrative offre la possibilité aux pays qui engagent le processus d'intégration de proximité, de convenir d'une zone géographique à leurs frontières communes, dans laquelle des activités variées couvrant les aspects économiques, commerciaux, et sociaux peuvent être développées. Elles contribueraient au développement socio-économique et donc à la réduction de la pauvreté, et à la propulsion d'une dynamique générale de développement solidaire, et de concorde entre les communautés voisines de ces pays.

On peut imaginer dans ce cadre des BTD aux confins des territoires (i) du Congo, du Gabon et du Cameroun ; (ii) du Congo, du Cameroun et de la RCA ; (iii) du Congo, de la RCA et de la RDC, dans l'esprit de la CICOS par exemple. Mais on peut imaginer d'autres formules à deux ou quatre, etc. Les autorités locales seraient souvent en contact pour l'élaboration d'un programme avec des projets prioritaires intégrateurs de proximité à promouvoir.

Il s'agit dans chaque cas, des programmes qui, au-delà de leur force intégratrice, combinent les trois dimensions : développement à la base, création d'emplois et activités génératrices de revenus. Les activités à définir dans le BTD sont basées sur le potentiel économique (agricole, minier, industriel, démographique, naturel, touristique, infrastructurel...) de chacun des pays à leurs confins respectifs, potentiel qui est parfois formé de bassins communs de ressources naturelles. Elles devront aussi être basées sur les principes guides de l'objectif d'un développement équilibré, harmonieux et aux bénéfices partagés.

La formulation d'un tel programme sera ancrée dans le principe de construction d'un espace économique intégré selon un mode d'implantation équilibré des unités de production économique et sociale, et dans celui d'une articulation judicieuse des actions aux niveaux local, national et régional. Au-delà des pouvoirs politiques et administratifs des départements concernés, ce projet devra mettre à contribution les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, toute autre organisation du monde des affaires, et à promouvoir l'esprit d'entreprise, en particulier des femmes et des jeunes, s'il doit aboutir aux résultats escomptés.

La promotion des échanges commerciaux, humains et sociaux bénéfiques aux populations des départements voisins des pays différents, ainsi que la stabilisation des mouvements migratoires sont parmi ces résultats escomptés. Chaque département aura à offrir aux autres et à recevoir d'eux, et ce dans un rapport de réciprocité constructive.

Conclusion

Les questions transversales relatives à l'environnement et à la recherche scientifique et technologique examinées au chapitre 3 restent valables pour l'engagement du processus de diversification, et l'élaboration conséquente de la politique y relative. Il ne sera pas question de les répéter dans cette section.

L'ensemble de ces axes doit être pris en compte dans l'élaboration d'une stratégie de diversification de l'économie congolaise, assortie d'un plan directeur et ou d'un programme opérationnel de cette diversification. Ce travail stratégiquement important reste à faire. C'est l'étape suivante de cette étude dans l'approche prise par le Gouvernement. Son objet n'est pas de procéder à cette élaboration, mais plutôt d'en suggérer les orientations, les moyens, les conditions de réussite et les perspectives qu'une stratégie ouvre au pays avec l'ambition de renforcer le contenu du le DSCERP par la formulation effective d'une stratégie de diversification de l'économie congolaise, avec son plan directeur de mise en œuvre.

Il convient de signaler que l'initiative actuellement en cours appelée « Projet d'Appui à la Diversification de l'Économie Congolaise », un projet conjoint entre le Gouvernement de la République du Congo, la Banque Mondiale, la BAD et l'UE n'est pas conçu pour répondre à ce besoin capital. Il est focalisé sur une double composante : appui au secteur privé, et appui au développement des infrastructures. Le projet n'a pas pour objet de formuler et de mettre en œuvre une stratégie de diversification de l'économie congolaise, mais plutôt à appuyer la promotion du secteur privé à travers un certain nombre de dispositifs institutionnels et règlementaires ou juridiques, et des facilités infrastructurelles, afin que ce secteur privé puisse participer aux initiatives d'investissements éventuels de diversification.

4. FORMES ET MODALITÉS DE TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES

4.1. En ce qui concerne la base productive et le tissu économique

Les transformations structurelles de diversification prennent généralement une double forme : (i) l'élargissement de la gamme de produits au sein d'un secteur donné (diversification verticale) en constituant des économies de filière, et (ii) l'élargissement des secteurs productifs avec l'apparition de nouvelles activités délivrant d'autres produits (diversification horizontale) sur les marchés. Cette double approche devrait être considérée dans les stratégies de diversification et de réduction de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Cette double forme est tout à fait envisageable, au regard des potentialités sectorielles existantes, et qui sont pour l'heure, sous exploitées : agriculture, forêt, mines, industrie, transport et transit.

En application des axes de politiques ci-dessus analysés à la section trois précédente, mais aussi des indications du « Chemin d'Avenir », la transformation de la base productive vers la constitution d'un tissu économique solide et dynamique gagnerait à promouvoir la modalité d'économies de filières - qui peuvent facilement combiner les deux formes de diversification, verticale et horizontale -, et d'autres modalités hors filières, tout en veillant à la promotion des échanges entre secteurs et ou branches au sein des secteurs. C'est dans cette perspective que la diversification envisagée pourra prendre corps et se développer. Il sera question de reconstruire le tissu économique dans bien des aspects. Ce qui suppose des choix de filière et d'activités à développer dans le pays, de manière à générer une valeur ajoutée encore plus grande, et garantir un bon niveau de compétitivité à l'économie nationale.

4.1.1. Du point de vue des filières

Plusieurs filières pourront être promues dans le cadre de la diversification de l'économie congolaise. Pour ce faire, et tenant compte de l'existant, il sera possible de développer concomitamment :

- ♦ des stratégies de type vertical, pour la filière sucre, ligneuse, pétrolière, de corps gras, ainsi que celle à base de calcaire par la diversification de la gamme de produits existants;
- ♦ et des stratégies de type horizontal pour s'insérer dans de nouveaux créneaux porteurs, en tenant compte notamment et pas seulement, de la position du Congo à cheval sur l'équateur, et de sa position d'économie de transit avec un arrière pays qui dépasse les frontières nationales;
- ♦ une stratégie appropriée concernant la filière manioc - très importante dans l'alimentation des congolais - devra être mise en place, au regard des produits et dérivés qu'il peut générer (amidon, de gari, etc.).

En ce qui concerne les filières traditionnelles existantes, il sera possible de développer :

♦ la filière sucre

En activité depuis 56 ans, cette filière est restée au stade de la culture de la canne et de sa transformation en sucre (premier stade de transformation), alors qu'elle génère d'autres sous produits pourtant valorisables tels la mélasse (fabrication de l'aliment de bétail, l'alcool, l'éthanol, etc.), la bagasse pour la production d'engrais etc.).

Le sucre étant lui-même un sous produit, l'industrie sucrière de Moutela qui est la première agro-industrie exportatrice du pays (près de 65% de sa production est destinée à l'exportation principalement sur le marché européen) court le risque de perdre ses parts de marché suite à l'expiration de la convention UE-ACP. Ce qui va nécessiter un recentrage et un repositionnement sur d'autres marchés, ainsi qu'un développement en aval conséquent, pouvant lui permettre d'étendre la gamme de ses produits dans la filière.

Ainsi l'industrie de Moutela pourra générer d'autres industries dans le cadre de la diversification des produits, restructurant ainsi son offre à de nouvelles demandes. L'expérience de l'Île Maurice qui a su développer « l'économie du sucre » pourrait inspirer le Congo à cet effet.

♦ la filière bois

Le bois est exporté pour l'essentiel à l'état brut, et, suite à la mise en œuvre du nouveau code forestier, il s'est observé une volonté d'implantation des firmes étrangères dans la partie nord du pays.

Avec l'implantation de grandes industries dans le massif forestier du nord Congo, les exportations congolaises de bois ont soutenu un rythme appréciable, grâce à une demande extérieure en hausse dans le secteur de la construction. Néanmoins, le secteur bois fait face à une situation difficile, et il est attendu une restructuration de la demande mondiale actuelle, suite à la crise financière internationale qui a particulièrement ébranlé le secteur de l'immobilier. Or le bois, selon sa présentation, reste d'utilisation multiple et une demande existera toujours. Ce qui veut dire que ces industries doivent se restructurer pour s'adapter au marché, pourvu qu'elles soient capables de s'ajuster à ces nouvelles demandes extérieures, par un développement en aval et par un élargissement de la gamme de produits finis et semi-finis destinés à la consommation. Par ailleurs l'industrie forestière, même si elle garde une part importante destinée au marché mondial, devrait amorcer un tournant décisif pour stimuler et répondre aux besoins de consommation internes et régionaux.

♦ la filière pétrole

La filière pétrole a aussi un grand potentiel dans la politique de diversification. L'exploitation du pétrole devrait dépasser le niveau d'un produit d'exportation, devenu l'axe central de la vulnérabilité de l'économie congolaise, pour devenir une économie de filière, c'est-à-dire l'économie du pétrole, même si elle est restée jusque-là faible pourvoyeuse d'emplois. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que sa production s'est cantonnée au stade primaire, juste au premier niveau de transformation (celui des carburants). Il existe pourtant des ouvertures multiples. Par exemple une bonne partie du brut congolais peut être traitée sur place en huiles lourdes qui, combinées aux grès bitumineux, pourrait permettre au pays de produire au moins son bitume (pour réduire sa facture d'importation), et progresser dans le domaine pétrochimique pour générer en aval, d'autres produits générateurs de valeurs ajoutées et d'emplois.

♦ la filière calcaire

Le Congo est un faible producteur de ciment, au regard de ses besoins. Ainsi malgré l'existence d'une cimenterie à Loutété, la production réalisée n'est plus en mesure de satisfaire la demande, toujours croissante de ce produit, en particulier en cette période de croissance du BTP et de développement des infrastructures grâce à la manne pétrolière.

Il y a donc nécessité d'un redéploiement dans cette filière, par le développement :

- ♦ d'une production conséquente de clinker, justifiant la création de nouvelles cimenteries de proximité⁵⁰ à capacités variables, selon les marchés et leur perspective de développement;
- ♦ du broyage à grande échelle du calcaire dans cette même zone, à des fins agricoles, piscicoles et aquacoles, sans oublier les autres développements avals pouvant justifier la création d'autres industries de chaux, craies, carreaux, peinture, etc.);

Dans le cadre de ces filières dites traditionnelles, il sera aussi possible de relancer la culture du palmier à huile, de l'arachide et du maïs. Ces trois produits sont des utiles ingrédients qui peuvent alimenter l'industrie agroalimentaire tant pour l'alimentation humaine (filiale des corps gras), la chimie de consommation (savonnerie), que pour l'alimentation du bétail (tourteaux et autres produits composés). Par ailleurs chacun de ces produits offre plus d'une utilisation. Ce qui permettrait des développements avals comme des associations pouvant créer une solide base de production agroindustrielle dans le pays.

En ce qui concerne les nouvelles filières, répondant à la forme ou modalité de diversification horizontale, il est envisageable de procéder à l'introduction :

- ♦ de nouvelles cultures (espèces et variétés végétales) qui ont déjà été testées, donnent de bons rendements, et offrent des utilisations multiples dans l'industrie agroalimentaire telles, le soja et autres légumineuses, l'arboriculture fruitière en général, et les agrumes en particulier;
- ♦ de nouvelles espèces animales et halieutiques à élever, en s'en tenant aux souches locales précédemment testées et qui donnent de bons rendements (aulacodes, perdrix, pintades, clarias, nilotica, ngoki...)

En ce qui concerne la filière manioc, il convient de souligner que ce dernier est l'aliment de base des congolais, sa culture est relativement maîtrisée en milieu paysan, mais son rendement à l'hectare reste faible et doit être amélioré. Le produit devra désormais faire l'objet d'une transformation industrielle tant à des fins d'alimentation humaine que pour des besoins de l'industrie chimique et textile (l'amidon est à la base de la fabrication de la colle, nécessaire aux industries de contreplaqués).

⁵⁰ On entend par cimenterie de proximité, celle qui se rapproche des grands marchés de consommation, au regard de certains handicaps qui en renchérit injustement le prix de la tonne de ciment à travers divers points de la république.

Le lancement des nouvelles filières hors agriculture et forêt devra se pencher en particulier sur la filière minière. Comme déjà indiqué, l'exploitation et la promotion des économies du fer, et de la potasse par exemple figurent parmi les premières filières à promouvoir dans le cadre de la politique de diversification. Leur apport et contribution à la construction du tissu économique et de l'ossature industrielle et finalement économique préconisée ci-dessus est capitale. Cette filière va en effet contribuer au développement des industries métalliques et métallurgiques à moyen et long termes, mais aussi à l'industrialisation de l'agriculture pour en augmenter la productivité. Mais c'est une filière qui demande une ferme volonté et une détermination politique dont le gouvernement aura besoin pour aller de l'avant dans cette direction.

Cette analyse qui n'est pas exhaustive entend intégrer cette dimension utile à la densification et au renforcement du tissu industriel, mais surtout nécessaire au développement des relations intersectorielles au sein de l'économie congolaise.

4.1.2. Du point de vue des autres activités (d'appui à la production)

La diversification souhaitée ne pourra être utile que si les acteurs qui s'insèrent dans les différents maillons de la chaîne y trouvent leur compte, en termes de rentabilité de l'activité. Cette dernière reste en partie tributaire de l'environnement économique, constitué par la chaîne de transports, l'énergie, l'eau, les télécommunications, mais aussi par les technologies de l'information et de la communication. Sur ce plan, le pays doit s'adapter et se moderniser, afin de mieux accompagner le système productif congolais dans son ensemble.

4.2. Formes et modalités d'intervention de l'État dans ce domaine

4.2.1. Au niveau général des transformations structurelles

Les résultats mitigés des politiques d'ajustement et l'essoufflement de ces dernières et ou de leurs successeurs, ont amené à une certaine crise de pensée en matière de stratégies de développement, crise qui mérite d'être surmontée. Le besoin d'une politique de diversification pour réduire la vulnérabilité de l'économie congolaise, et le processus de son élaboration pourraient offrir cette occasion. Dans cette perspective, il est important que les stratégies de développement en général, et la politique de diversification de l'économie congolaise en particulier, fassent l'objet d'un large débat parmi les parties prenantes, et ne pas rester confiner aux seules instances gouvernementales. L'objectif pour le gouvernement est certes de bénéficier des contributions des autres parties prenantes, mais surtout de gagner leur adhésion à ces stratégies, et de construire des partenariats porteurs dans leur mise en œuvre.

Ainsi, devient-il opportun, au stade actuel de l'étude, de se fixer quelques repères en matière d'intervention de l'État dans la sphère de production, dans le financement de l'économie comme en matière de régulation, de manière à ne pas se complaire dans une « dérégulation » ou déréglementation sans programmation, dans le contexte d'une économie aussi fragiles que celle du Congo.

Dans ce sens, il paraît tout à fait justifié de circonscrire les principales modalités de l'intervention de l'État dans son rôle à la fois de leader et d'acteur dans le processus de développement en général, et de transformations structurelles de diversification en particulier. A cet effet, le rôle de l'État dans tout ce processus, est d'abord d'assurer efficacement son leadership dans la définition consensuelle de la vision du Congo de demain, des stratégies de mise en œuvre de cette vision et de la politique de diversification qui en constitue la colonne vertébrale.

Au niveau de la transformation de la base productive, le rôle de l'État consiste à : (i) agir sur les do-

maines macroéconomiques, les questions transversales et les secteurs d'appui, (ii) privilégier les initiatives du secteur privé dans les secteurs prioritaires de production des biens et des services, et (iii) mettre en place un dispositif institutionnel et juridique favorable au climat des affaires, donc incitatif et facilitateur.

4.2.2. Au niveau des secteurs de production des biens et services

Pour optimiser l'efficacité de ses interventions, l'État devra délimiter son champ d'intervention, de manière à créer des avantages réels aux opérateurs dans les principaux secteurs d'activités. A titre d'illustration :

Dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, il pourra :

- ♦ financer la recherche agronomique, subventionner les principaux intrants et faciliter l'accès à certaines infrastructures au monde paysan dans le cadre du développement de l'agriculture;
- ♦ garantir de meilleures conditions d'évacuation de la production, à travers le développement des réseaux de transport, mais aussi à travers un meilleur entretien des voies de circulation, et en particulier des routes de desserte;
- ♦ créer les conditions d'une meilleure conservation, et si possible de transformation de produits, à travers des partenariats décentralisés public privé au niveau départemental et inter-départemental.

Dans le domaine industriel, il pourra promouvoir des filières industrielles pour répondre aux besoins de transformation de la matière première du secteur primaire. Les organes d'appui à la promotion et au financement des structures industrielles⁵¹ seront nécessaires pour accélérer le processus de développement industriel du pays, dans le cadre du partenariat public privé.

Dans le domaine du commerce, l'État devra assurer la régulation le long de la chaîne de distribution, avec une séparation nette des différentes catégories d'opérateurs, pour garantir les conditions d'une saine concurrence⁵² entre différents acteurs. Le commerce devra être le reflet du nouveau système productif diversifié, pour garantir l'écoulement de la production nationale, et ce, en application des politiques publiques appropriées dans ce domaine. Par ailleurs, la promotion et l'accompagnement de la production au plan national va exiger la création des structures appropriées de stockage, de conditionnement des produits, surtout alimentaires, dans le cadre de la sécurité des consommateurs.

Dans le domaine des transports, il sera nécessaire de poursuivre assidûment les efforts en cours dans la construction/réhabilitation des infrastructures portuaires, du chemin de fer, des voies fluviales, des aéroports, des routes, avant la signature des conventions d'exploitation, d'affermage et ou de gestion (selon les cas) conformément au Plan National des transports.

Dans la fourniture de certains services considérés comme facteurs de production (l'eau et l'électricité particulièrement)

Il faudra, même après la mise en marche du barrage d'Imboulou, surmonter le lourd handicap que représentent les systèmes de production d'eau et d'électricité nettement défectueux, manquant de dynamisme et qui sont devenus:

- ♦ des freins à l'essor des activités économiques dans le pays (de par la livraison irrégulière de l'eau et de l'électricité);

⁵¹ Ici nous nous référons au projet de création de la Maison de l'entreprise.

⁵² Une réglementation plus stricte de la qualité de producteur, de grossiste, et de détaillant aiderait à réduire la spéculation ainsi que la concurrence déloyale qui tend à se manifester souvent dans la distribution des biens dans le pays, au grand damne des consommateurs et des petits commerçants.

- ♦ des poids pour toute la collectivité nationale (pour une offre constamment insuffisante, comparée à la demande réelle et potentielle);
- ♦ des surcoûts au monde de l'entreprise, qui se voit souvent obligé de développer une production alternative autonome.

Il sera nécessaire de poursuivre l'effort d'investissement dans la réhabilitation et l'extension des réseaux, mais aussi dans la construction des infrastructures de production d'eau et d'électricité. Car l'instabilité et le manque de perspectives claires surtout dans le domaine énergétique peuvent concourir à limiter les ambitions industrielles du pays.

Dans ce sens, la seule perspective fiable en matière de production énergétique pour le Congo reste la construction du barrage hydroélectrique de Sounda⁵³ sur le Kouilou, une option qui offrirait au moins 800 MW, et ouvrirait de larges opportunités de développement industriel.

Dans le domaine des télécommunications

L'État devrait aider à consolider les résultats de la libéralisation du secteur en offrant un cadre d'accompagnement attractif (baisse des coûts de facteurs), permettant d'améliorer la compétitivité des entreprises qui y opèrent. Les trois opérateurs n'ont pas de réseaux terrestres à large bande, et dépendent d'une connexion satellitaire onéreuse et de qualité médiocre. Par ailleurs, l'État devra créer une interface permettant de meilleures conditions d'exploitation pour les opérateurs privés du secteur.

4.2.3. En matière de financement de l'économie

Les instruments de financement de l'économie sont encore déficitaires dans le pays, malgré la surliquidité du système bancaire. Avec la privatisation du secteur bancaire et la libéralisation du marché des assurances amorcée depuis 1994 (Cf Loi cadre sur la privatisation et les autres textes subséquents), les résultats de ces dernières années se traduisent incontestablement par le retour de la confiance dans le système bancaire et financier congolais. Toutefois, l'apport de ce système au financement de l'économie reste marginal, au point de générer une surliquidité permanente au niveau des banques.

Aussi, les « prises de risques sur l'étranger » des banques et autres Institutions financières congolaises n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, pour des raisons de couverture/partage de risque et/ou de gains, exposant en même temps, et à de degrés divers, l'épargne des congolais aux vicissitudes du marché financier international.

Tout en observant la liberté d'actions reconnue aux institutions financières dans le pays, les prises de risques des banques et autres institutions financières doivent être revues, aux fins d'internaliser, et de mieux maîtriser aussi bien les risques que les flux financiers générés par les activités économiques nationales. Ce qui suppose un recentrage de l'activité des banques et autres institutions financières sur l'économie nationale, ainsi qu'une réduction des prises de risque des banques congolaises sur l'étranger, et donc aussi une réduction de la vulnérabilité financière du pays vis-à-vis de l'étranger.

4.2.4. En matière de régulation des marchés

La régulation des marchés est l'une des fonctions cardinales que l'État congolais doit assumer avec professionnalisme, s'il veut garantir les conditions d'une saine concurrence entre opérateurs, ainsi que des prix raisonnables aux consommateurs, tout en permettant à l'entreprise de réaliser des profits.

⁵³ Le coût de cette infrastructure hydroélectrique était estimé à près de 650 Milliards F CFA en 1997.

Actuellement l'État congolais accuse des faiblesses en matière de régulation de nature systémique, puisqu'elles se justifient par la transition de l'économie congolaise du tout État vers l'économie de marché. Ces faiblesses sont perceptibles au niveau de plusieurs agences sectorielles de régulation. Mais elles sont aussi institutionnelles puisque, aucun organe de l'État ne dispose de la capacité à certifier les coûts, et par conséquent à saisir concrètement la réalité des coûts supportés par une entreprise dans la production du bien ou du service vendu, étant donné que le Congo ne dispose pas encore d'une centrale de bilans.

Dans ce contexte, il est difficile à l'heure actuelle, de justifier d'un point de vue analytique, la justesse du prix d'un service ou d'un bien facturé au consommateur dans les domaines les plus variés : courant électrique, eau, téléphone, etc. La régulation en matière de prix ou de comptabilité ne peut qu'en souffrir.

Ces faiblesses⁵⁴ doivent être surmontées par un renforcement de capacités de gestion tant au niveau des agences de régulation qu'au niveau de l'État central, afin de garantir une compétition saine et la vérité des prix.

4.2.5. Autres formes d'appui au monde de l'entreprise

La charte nationale des investissements constitue un cadre de référence pour les investisseurs au Congo. L'option libérale adoptée à la Conférence Nationale Souveraine en 1991 réhabilite le monde de l'entreprise comme centre de création de richesse pour l'économie du pays.

Il s'agit en fait, dans un pays resté longtemps sous l'emprise du parti unique, à vocation marxiste léniniste, de promouvoir un secteur privé dynamique par des actions de référence et d'accompagnement tirées des meilleures pratiques à travers le monde, permettant à l'entreprise privée de se développer. Les axes d'action suggérés pour améliorer le climat des affaires au Congo sont bien indiqués ici (UE, juin 2009) et le projet PADE y travaille. Il faut cependant insister sur les limites de cet appui pour éviter de tomber dans l'autre excès : celui qui consiste à transformer l'État en un appendice ou instrument au service du secteur privé, sans responsabilité majeure pour orienter les efforts de la nation dans le sens de sa vision du Congo de demain, et sans responsabilité par rapport aux autres acteurs de la diversification et des transformations structurelles.

La définition de ces axes est basée sur une analyse de la situation du climat des affaires au Congo (BM/SFI, Doing Business 2010). L'étude de l'UE conduite par le Bureau BizClim a identifié cinq contraintes majeures ou prioritaires qui pèsent sur le développement du secteur privé. Ce sont l'accès limité au financement pour les PME, l'insécurité juridique et judiciaire, l'environnement fiscal pénalisant, le déficit de formation et d'information des entrepreneurs, et les déficiences des infrastructures (électricité, transport, eau).

Sur cette base, il est proposé un plan d'action en dix points assorti d'une feuille de route. Les actions ainsi préconisées pour l'État sont :

- ♦ Faciliter la mise en œuvre concrète du dialogue public-privé pour améliorer le climat des affaires;
- ♦ Simplifier et alléger la fiscalité et la parafiscalité et l'assortir d'un système fiscal des entreprises plus orienté vers la croissance du secteur privé;
- ♦ Structurer le dispositif institutionnel d'appui au développement du secteur privé;
- ♦ Améliorer l'environnement juridique et judiciaire des entreprises;
- ♦ Développer des mécanismes d'appui financier et non financier aux PME congolaises pour un meilleur accès au crédit;

⁵⁴ Pour des raisons historiques, les différentes agences de régulation sont nouvelles et méritent des renforcements de capacités ainsi qu'une coordination flexible aux fins d'un meilleur suivi des secteurs privatisés ou ouvert à la concurrence.

- ◆ Favoriser l'accès au marché pour les PME;
- ◆ Adapter la formation professionnelle aux besoins des entreprises;
- ◆ Sensibiliser le gouvernement et les administrations sur les réalités du secteur privé;
- ◆ Promouvoir l'entrepreneuriat;
- ◆ Faciliter l'implantation d'entreprises à vocation exportatrice et attirer les IDE par l'aménagement des zones industrielles et des zones franches.

L'appui de l'État pour faciliter et encourager les initiatives du secteur privé pourrait être formulé en politique de promotion du secteur privé, tenant compte de ces suggestions, mais aussi des axes d'action concrète suivants :

- ◆ La disponibilité en services non financiers tels, la mise à niveau technologique, l'appui au développement de la sous-traitance, à la formation professionnelle, à la certification et labellisation, etc.
- ◆ La facilité d'accès au financement, à travers la création (par la participation au capital) des fonds de garantie des PME/PMI, à la mise en place des lignes de financement pour certaines catégories d'entreprise dans certains secteurs, et à travers la constitution de société de capital risque etc.
- ◆ La facilitation administrative par la dynamisation du Centre de Formalités des Entreprises - CFE -, l'accès au foncier, à un guichet fiscal et parafiscal unique, à la justice commerciale et aux autres facilitations dans le domaine du commerce.
- ◆ La promotion des investissements par l'identification des opportunités dans les secteurs et dans les pôles et zones économiques spéciales définis, ainsi que dans l'intéressement des potentiels investisseurs nationaux et internationaux à réaliser des investissements sous la garantie de l'État, ou la création des joint-ventures.

En conclusion, afin de sortir l'économie congolaise de sa vulnérabilité fondée sur l'exploitation et l'exportation de ressources naturelles, la diversification envisagée ici doit s'appuyer sur, sinon être portée par, un secteur privé dynamique, ayant accès à une main d'œuvre qualifiée, et évoluant dans un environnement institutionnel et juridique favorable (Banque de France, Rapport Zone Franc 2007, Étude sur la diversification économique en Afrique Centrale).

4.3. Formes et modalités de transformation structurelle de l'espace économique

Le développement économique du pays suppose un maillage du système qui ne peut être entrepris, sans tenir compte de la géographie économique des activités à développer. Dans cette perspective, il est indiqué que les transformations structurelles se concilient avec l'espace pouvant servir « de berceau » aux activités envisagées, mais aussi pour assurer l'intégration de cet espace, et le développement équilibré du pays.

Le rééquilibrage de l'espace économique national dépendra donc (comme cela fut le cas au cours de la période coloniale), de la volonté des pouvoirs publics et des acteurs économiques à créer et justifier de nouvelles localisations des activités économiques, créatrices d'emplois, et ou à renforcer d'autres avec une fonction économique redéfinie. Il revient maintenant à l'État et aux parties prenantes de définir le mode de développement de nouveaux pôles (zones économiques spéciales ou création d'activités économiques) pouvant soutenir la nouvelle configuration spatiale, et justifier une migration fondée de populations actives, et par conséquent de leurs familles.

Il faut rappeler ici en effet que la définition et la mise en place d'une nouvelle configuration de l'espace économique congolais est fonction des qualités visionnaires du leadership, du volontarisme qui soutient toutes transformations structurelles, et de la volonté de propulser une dynamique de développement durable équilibré, aussi bien verticalement qu'horizontalement (voir section 3 précédente).

Ces nouvelles localisations doivent être dotées d'infrastructures sociales de base, réduisant ainsi le coût d'opportunité tant pour les entreprises que pour les nouvelles familles résidentes. La création d'activités économiques dans un département, ou dans une localité justifiera le mouvement de la population. Ainsi la création d'emplois reste corrélée à la création des activités sus mentionnées.

Actuellement, la création des zones économiques spéciales ou la naissance de nouvelles agglomérations dans le nord Congo, sont justifiées essentiellement par l'essor du secteur forestier, avec l'installation d'usines de transformation de bois à Pokola, à Ngombé dans la Sangha, à Betou dans la Likouala, entraînant ainsi de nouveaux flux migratoires.

Il convient de souligner que le manque ou la destruction de certaines activités amène progressivement une partie de la population à désertier la localité d'origine, vers des localités plus généreuses. C'est ce à quoi le pays devrait s'attendre dans les prochaines années. L'essentiel pour la reconfiguration de l'espace économique est pour le pays, de provoquer la formation des agglomérations qui soient porteuses d'avenir pour le Congo de demain.

Au regard des ambitions mainte fois réitérées par les pouvoirs publics, il est aisé de constater que des localités autrefois modestes comme Oyo, connaissent aujourd'hui une nette augmentation de leur population, surtout avec la création de nouvelles industries, le désenclavement et la possibilité pour ses habitants de disposer des services sociaux de base. Par ailleurs, la disponibilité de certaines infrastructures comme l'aéroport international d'Ollombo, nécessite le développement d'autres activités économiques pouvant permettre de le rentabiliser. Ce qui suppose la possibilité de développer des activités autour du diamètre de l'aéroport permettant une évacuation rapide du produit (surtout quand il s'agit de denrées périssables).

Le développement de la région de la Basse Alima pourrait graviter autour de cet aéroport. Il est donc possible de développer des grands pôles d'intérêt économique, pourvu que l'infrastructure suive, que la matière première existe et qu'elle soit mise en valeur, la ressource humaine ne pouvant que l'accompagner. C'est ainsi qu'il sera possible d'avoir encore des villes avec une vocation bien connue, et comme indiqué ci-dessus (section 3), Oyo pourrait devenir un pôle de croissance (le pôle centre) avec une vocation industrielle orientée vers l'agro-industrie et l'industrie agricole d'approvisionnement, Ollombo, Owando et autres centres jouant ainsi le rôle de pôles secondaires de son hinterland ou, de la grande région économique centre.

Au regard de ce qui précède, la dynamique des villes congolaises reste corrélée à l'existence d'une activité économique (exception faite pour certains chef lieux choisis par l'administration coloniale, juste pour des besoins de gestion du territoire). Il est donc possible d'envisager pour les prochaines années, la création, le renforcement, et de manière générale le développement de certaines localités dans certains départements, au regard de la nouvelle dynamique qui pourrait se développer dans le pays, dans le cadre d'une politique de diversification, et de construction d'un espace économique rééquilibré et intégré.

5. CONCLUSION : VERS UN PROGRAMME NATIONAL DE DIVERSIFICATION

La prise en compte des conclusions et propositions de cette analyse conduit à l'élaboration d'un programme national de diversification de l'économie congolaise. Le processus commence avec la définition claire et consensuelle de la vision du Congo de demain à construire, définissant par là les transformations structurelles de diversification qu'il faut entreprendre, et y intégrant les composantes du programme politique « Chemin d'avenir ».

Les transformations structurelles les plus stratégiques pour la diversification forment le noyau de la politique de diversification, et font partie des politiques macroéconomiques, sectorielles et thématiques de mise en œuvre de ladite vision. La formulation de ces dernières est basée sur la nature et les formes de transformations structurelles qui relèvent de leurs domaines respectifs, mais aussi des axes de politiques ci-dessus présentés à la section 3.

Sur le plan vertical, la politique de diversification apparaît ainsi, dans sa formulation comme dans chaque phase de sa mise en œuvre, comme l'axe central autour duquel gravitent la marche vers le Congo émergent de demain, mais aussi les politiques de construction de ce dernier. Elle n'est donc pas une politique à côté d'autres. Elle peut aussi être visualisée comme une coupe horizontale de l'ensemble du dispositif, c'est-à-dire des politiques macroéconomiques et sectorielles de mise en œuvre de la vision, définissant les composantes clefs pour les politiques de développement dans chaque secteur et domaine.

La politique de diversification se veut une symbiose des politiques existantes qui vont généralement au-delà des transformations structurelles de diversification, pour répondre aux autres enjeux et défis du développement du pays. Elle devra être traduite en Plan directeur et ou programme opérationnel de diversification. Sa gouvernance consiste non pas à intégrer toutes les actions dans un seul programme, mais à en définir les principaux axes macroéconomiques et sectoriels (peut-être ramassés dans un document programme), et surtout à voir comment les différents ministères concernés sont en articulation pour une synergie d'action dans la réalisation progressive de l'objectif poursuivi.

L'élaboration comprend des actions aux trois niveaux : central ou national, départemental ou régional (régions économiques internes), et peut-être aussi local. Elle doit veiller à l'articulation nécessaire de ces trois niveaux internes d'une part, et des niveaux internes et externe (sous-régional) de l'autre. Encore une fois la mobilisation des autres acteurs de la diversification, et leur implication/participation à tout le processus est un gage important du succès du processus.

CHAPITRE 5

MOYENS ET INSTRUMENTS

INTRODUCTION

Le chapitre précédent a porté sur la définition des axes de politiques de diversification. Lorsqu'une telle politique est formulée selon les approches indiquées, et sans doute aussi traduite en schéma directeur de diversification, il reste à les mettre en œuvre. L'opérationnalisation desdits politique et schéma directeur demande que les acteurs disposent de certains moyens et instruments d'une politique de diversification, moyens et instruments dont ils ont la maîtrise. Il reste à identifier sinon définir ces instruments, dans leurs composantes politique et technique.

Mais il ne faut pas seulement « disponibiliser » les instruments et moyens techniques d'action. Car il reste aussi à identifier les différents acteurs ou différentes catégories d'acteurs d'une part, et de l'autre, définir clairement les rôles de ces différents acteurs dans le processus en vue d'indiquer à chacun ce qui est attendu de lui, et les possibilités de leur partenariat dans cette opérationnalisation.

C'est l'objet de ce chapitre qui examine ces autres aspects en vue d'amorcer progressivement les efforts destinés à sortir l'économie congolaise de son état actuel de grande vulnérabilité, et engager le pays dans le processus de diversification.

1. MOYENS ET INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE POLITIQUE DE LA DIVERSIFICATION

Se lancer dans une politique de diversification de l'économie comme composante de la stratégie de développement durable requiert de disposer de, sinon de maîtriser, un certain nombre d'instruments clés dont certains relèvent de la gouvernance politique. Lesdits moyens et instruments ont pratiquement tous une dimension technique. Mais ils ont aussi leur dimension politique, et celle-ci est primordiale. Car c'est elle qui définit les orientations, donne les directives appropriées, et appuie « politiquement » leur mise en œuvre « technique ».

Les chapitres trois et quatre précédents ont systématiquement examiné les composantes de la gouvernance économique pour la réduction de la vulnérabilité, et l'engagement du processus de diversification économique. La discussion des moyens et instruments d'une politique de diversification, du point de vue de la gouvernance politique du processus, se justifie aussi par la nature de la politique de diversification. En effet, la gouvernance politique est plus que déterminante pour le succès des efforts de diversification. Par ailleurs, les instruments de gouvernance politique de la diversification ne sont pas que des moyens d'action à maîtriser. Car dans la majorité de cas, ils créent ou renforcent le cadre permissif de la politique de diversification, et constituent ainsi des conditions et composantes politiques de la dynamique de diversification de l'économie congolaise.

L'exercice dans sa plénitude comprend comme déjà indiqué, la définition consensuelle de la vision du Congo de demain, son articulation cohérente, sa déclinaison en stratégies et politiques de développement en général et de diversification en particulier, la définition de la nature des transformations structurelles à opérer, et le mode de leur matérialisation. Ces dernières peuvent être de nature à bousculer certaines pesanteurs de la structure économique actuelle, et les intérêts qui y trouvent leur compte. Elles peuvent en effrayer certains, et cela peut conduire à une certaine résistance naturelle au changement. Toutes ces composantes de la dynamique de diversification économique, et le volontarisme des transformations structurelles à opérer, sont des activités et exercices de nature politique par essence. D'où la nécessité d'un courage et d'une détermination politiques pour les entreprendre;

d'où le besoin de l'adhésion des principales forces politiques, économiques et sociales; d'où le besoin de leur mobilisation et d'institution des cadres appropriés de dialogue. Et tout cela est de nature fondamentalement politique. Le « Chemin d'Avenir » et les intentions qui y sont annoncées à travers ses deux composantes - moderniser et industrialiser le pays -, abordent déjà en partie ces questions. Les paramètres du « Chemin d'Avenir » à cet égard sont donc intégrés dans cette section.

1.1. La vision du Congo de demain

Le premier instrument de gouvernance politique, qui est aussi un point de départ important, est l'existence d'une vision boussole du Congo de demain qui est en construction. Celle-ci doit être consensuelle, partagée par l'ensemble des citoyens et dépasser les clivages politiques.. Les animateurs politiques de la machine de l'État en sont sans aucun doute les porte-étendards, mais la vision du Congo de demain va au-delà du parti, car elle embrasse et doit être portée par la nation dans son ensemble.

De ce fait, une telle vision devrait être élaborée à travers un processus de négociations et arbitrages sociopolitiques pour en arriver à une définition consensuelle de cette vision. Ce qui en assure les conditions d'adhésion et d'appropriation par ces différentes forces. C'est dire que l'existence de cet instrument de gouvernance politique ne suffit pas, encore faudrait-il que son mode de formulation soit menée sur une base consensuelle.

Quand bien même la vision peut être traduite en une phrase mobilisatrice de type slogan, elle doit nécessairement être articulée de manière cohérente pour ne pas se limiter à sa dimension slogan. Elle devrait définir sa nature ou son essence, ses composantes majeures, la nature des transformations structurelles à opérer dans cette direction et le mode de leur matérialisation, et au besoin, les acteurs ou le rôle de ses acteurs dans sa construction, notamment à travers un dispositif institutionnel. Elle doit définir les grandes lignes de la société ou mieux de la formation sociale du Congo de demain, avec la nature du développement et le modèle d'accumulation à mettre en place.

Se définir une vision c'est s'auto-projeter dans le futur, et par là se positionner aussi dans la dynamique des nations sur les échiquiers régional et mondial. . C'est le premier instrument de gouvernance politique pour guider l'orientation générale de la diversification.

1.2. Les stratégies et politiques

La construction de la vision est une démarche qui amène de l'état des lieux actuel – vulnérabilité de l'économie – à l'état idéal ou vision du Congo de demain dans ses dimensions économique, sociale et politique en particulier. La définition de cette marche n'est autre chose que la formulation des stratégies de mise en œuvre de la vision dans ses diverses composantes. Ces dernières, qu'elles soient macroéconomiques, sectorielles et ou transversales, constituent un autre instrument de gouvernance politique de la diversification.

Ces stratégies et politiques devraient être formulées comme déclinaison des axes majeurs de la mise en œuvre de la vision certes, mais aussi du processus de développement en général, et de celui de diversification de l'économie en particulier. Leur formulation devra assurer la cohérence nécessaire entre elles, leur articulation stratégique, et ouvrir les portes sur leur traduction en programmes opérationnels.

Pour le moment, le pays ne dispose de stratégies politiques que dans quelques secteurs et ou pour quelques thèmes transversaux. D'autres secteurs et thèmes ne disposent pas encore de stratégies sectorielles. Par ailleurs celles qui existent ne sont pas forcément articulées et fédérées par cette vision du Congo de demain qui est encore en cours de formulation. Le « Chemin d'Avenir », tout comme la Circulaire no 436 du Chef de l'État en date du 18 septembre 2009, réaffirment cette volonté de disposer des stratégies et politiques sectorielles et thématiques.

Le DSCERP, qui bénéficie d'un grand appui des partenaires au développement, est en ce moment le document de référence du Gouvernement pour la mise en œuvre du « Chemin d'avenir », et d'atteinte des OMD. Or la problématique d'ensemble du DSCERP (pauvreté) et son horizon temporel sont limités par rapport au problème du développement durable du Congo, et du type de diversification nécessaire à cet effet. Les phases ultérieures du DSCERP devraient mieux intégrer la problématique de la diversification.

1.3. La Planification

L'opérationnalisation des stratégies et politiques ci-dessus évoquées passe par la définition des séquences ou phases de matérialisation, la coordination de la marche vers la diversification dans ses diverses facettes, et la synergie des concours de ces différentes stratégies et politiques. C'est le rôle de la planification, qu'elle soit du développement ou simplement de sa composante qu'est la politique de diversification. De par sa nature, la planification est d'essence politique avant sa traduction en exercice et instrument techniques.

A l'instar des autres pays de l'Afrique Subsaharienne, la fonction « planification » a lentement perdu de son aura au Congo même si le Ministère qui en avait la charge continue à porter son nom. Pourtant, la transformation des structures économiques ne peut se faire avec succès sans définition des repères critiques, et dans une démarche de type « jour au jour » ou de « pilotage à vue ».

La fonction « planification » de la marche de la nation dans la « gouvernance de la diversification », se conçoit comme une démarche de planification dite « stratégique ». Elle est appelée à définir les orientations dans les étapes de construction de la vision, veille à l'allocation judicieuse des ressources en fonction des priorités de chaque « phase », et à la cohésion de la marche afin que les actions concourent aux objectifs escomptés, avec des repères ou indicateurs de parcours convenus.

La planification dite impérative a été combattue en Afrique pour son « odeur socialiste ou socialisante ». Mais l'expérience, aussi bien du développement, de gestion des politiques que de gestion des entreprises, a montré qu'il y a une approche de planification qu'il faut nécessairement avoir comme outil stratégique de navigation. L'expérience de la crise mondiale actuelle en a confirmé le besoin, et nombreux sont ceux, y compris les institutions internationales, qui préconisent aujourd'hui la mise en place, sinon le retour de la « fonction » planification. Dans le cas du Congo, elle deviendrait le troisième instrument de gouvernance politique pour la diversification. Il est utile de souligner ici encore une fois, que le « Chemin d'Avenir », et surtout la Circulaire no 436 du Chef de l'État en date du 18 septembre 2009 expriment leur soutien à une certaine fonction de planification. Il est heureux de noter que depuis lors, le Ministre d'État a décidé de lancer un processus de préparation d'un plan de développement socioéconomique.

Cette fonction va de pair avec celle d'anticipation et ou d'action prospective. L'anticipation et la prospective sont connues et utilisées essentiellement dans leur dimension technique comme outil de gestion. Mais piloter le navire économique d'une nation ne peut être restreint à des manipulations d'outils techniques. Dans une démarche où la nation se projette dans le futur, la dimension politique de cet outil est capitale. La fonction planification devrait dans une large mesure rester connectée à celle d'anticipation, et les deux devraient se renforcer mutuellement, notamment par l'utilisation des outils techniques qui leur sont nécessaires. C'est dans cet esprit qu'il faut activer la fonction de planification et de coordination de l'investissement public en fonction de la mise en œuvre de la vision-programme du « Chemin d'Avenir », et de manière générale de la construction du Congo émergent. Le gouvernement est conscient de cette nécessité de revitaliser une démarche de planification stratégique, et l'a adoptée dans le PND/DSCERP.

1.4. La structuration des fonctions de gouvernance au sein du gouvernement

La constitution des « pôles » thématiques au sein du gouvernement est une étape utile dans le processus de diversification à venir, aussi bien au niveau de la formulation que de la mise en œuvre de la politique y relative. Ce qui revient à mettre en exergue les fonctions critiques de gouvernance, et le mode de regroupement des ministères et institutions sous leur supervision dans l'exercice de leurs responsabilités par rapport à ces fonctions.

Les « pôles » de gouvernance gouvernementale ainsi mis en place sont (i) le Pôle des infrastructures de base, (ii) le Pôle économique, (iii) le Pôle de la souveraineté, et (iv) le Pôle socioculturel. Les Ministères sont regroupés autour de ces fonctions sous la responsabilité d'un Ministre d'État qui en est le chef de file, et donc responsable de la coordination de l'action gouvernementale dans l'exercice de chacune de ces fonctions thématiques de gouvernance.

Au-delà des raisons de politique interne qui peuvent avoir justifié cette nouvelle structure du gouvernement, il y a lieu de souligner qu'elle est de portée à faciliter la « gouvernance » de la diversification. Elle a en effet, le potentiel de faciliter la coordination politique et la synergie de l'action de transformations structurelles, renforcer les mécanismes de travail à l'unisson, et assurer que tous les principaux décideurs et acteurs gouvernementaux avancent à la même vitesse, y croient et sont embarqués dans la même dynamique. .

1.5. Les cadres de construction des consensus

Comme déjà indiqué, la définition de la nature des transformations structurelles à opérer dans le cadre de la politique de diversification, et le volontarisme des changements à introduire, ont une dimension politique. Il faut s'assurer de l'adhésion des principales forces politiques, économiques et sociales de la nation aussi bien au moment de la définition de la politique y relative, qu'à celui de la mise en œuvre desdites transformations. C'est un exercice de dialogue continu, de négociations et d'arbitrages, pour maintenir et renforcer cette adhésion, mais aussi pour que ces forces se sentent engagées et s'approprient la nature, l'orientation et le rythme de réalisation des transformations structurelles. La diversification devrait ainsi être portée par ces forces, bien que conduite par le gouvernement.

Pour arriver à cette situation, le gouvernement devrait disposer de cadres appropriés de dialogue avec ces forces au-delà des institutions classiques de représentation constitutionnelle. C'est ici que les associations du monde des affaires et de la société civile sont appelées à jouer un rôle important dans le renforcement du partenariat public privé, et dans le renforcement du mouvement citoyen.

Ces cadres peuvent permettre de faire des corrections nécessaires à certaines composantes de la politique de diversification ou au rythme de leur mise en œuvre, et ce, avant que les dérapages ou faillites possibles ne les affectent. Ils peuvent aussi donner l'occasion de faire accepter lenteurs et sacrifices éventuels liés au processus de diversification.

Cette dernière ne peut se faire à charge exclusive de l'État. Elle a besoin d'un secteur privé dynamique, œuvrant dans un cadre incitatif et porteur, mais aussi d'un mouvement citoyen qui en sont également porteurs. Les cadres de dialogue et échange continus entre acteurs de la diversification constituent un autre instrument de gouvernance politique pour l'efficacité dans les efforts à entreprendre. Le gouvernement devra les mettre en place dans une dynamique consensuelle avec ces autres forces de la nation.

2. MOYENS ET INSTRUMENTS TECHNIQUES DE GESTION DE LA DIVERSIFICATION

Au-delà des moyens et instruments de gouvernance politique de la diversification, il faut souligner que la mise en œuvre de la politique et du schéma directeur requièrent la disponibilité et la maîtrise d'un certain nombre de moyens et instruments techniques, en particulier pour l'État en tant qu'initiateur et guide du processus. Ces instruments sont de plusieurs catégories que l'on peut, en schématisation opérationnelle, qualifier de : institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle.

2.1. Les instruments institutionnels

Ces derniers comprennent principalement :

2.1.1. L'Administration publique

Il s'agit de l'Administration Publique avec l'ensemble de ses démembrements, qu'ils soient verticaux ou horizontaux. C'est elle qui va gérer le processus de diversification au jour le jour. Elle doit se l'approprier et être l'instrument par excellence de sa réussite et de sa promotion auprès d'autres acteurs. Elle doit pour cela, être à la hauteur de ses responsabilités notamment en tant qu'administration de développement et de transformations. Elle doit être en mesure d'assumer et de gérer les changements.

Mais l'analyse de l'état des lieux montre qu'elle souffre de certains maux et de certaines faiblesses qui en réduisent l'efficacité et la productivité. Ce qui ne peut qu'affecter la performance des interventions de l'État, en particulier quand il faut piloter et gérer les changements. En effet, l'administration publique congolaise est restée centralisée, assez pléthorique et inefficace..

Par ailleurs ses capacités institutionnelles ont été réduites aussi du fait des cures successives des programmes d'ajustement qui ont affecté ses capacités en termes de ressources humaines, de leurs qualifications professionnelles, de renouvellement de personnel, de modernisation de l'outil, d'amélioration des conditions de travail, et enfin des méthodes d'organisation fonctionnelle. C'est pourquoi le programme de réformes doit la concerner aussi, afin qu'elle puisse muter vers un cadre d'organisation de la gestion publique complètement rénové, et reposant sur au moins trois piliers fondamentaux, à savoir:

- ♦ La redéfinition des missions et compétences respectives de l'État, de ses services déconcentrés et des collectivités publiques décentralisées;
- ♦ La requalification des agents de l'État, mieux répartis et valorisés dans leur activité professionnelle;
- ♦ Les méthodes et les techniques de gestion modernes.

Pour son efficacité d'ensemble, comme pour celle de la mise en œuvre de la politique et du plan directeur de la diversification, ce nouveau cadre de gestion devra se traduire notamment par :

- ♦ Une redéfinition et un recentrage des missions de l'État sur des fonctions actuellement mal assurées comme la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques sectorielles ou encore la coordination intersectorielle des actions de l'État;
- ♦ Un renforcement des fonctions prioritaires de gestion : les priorités d'action pour le court

terme concernent l'amélioration de la gestion des finances publiques, le pilotage de l'économie, la conception des stratégies sectorielles et la programmation des investissements publics;

- ♦ Une modernisation par étape des organisations (gestion prévisionnelle des ressources humaines, plans de formation, systèmes d'information, plans d'équipement et d'entretien du matériel, ...);
- ♦ Une décentralisation par étapes des compétences au profit des collectivités locales, permettant ainsi une plus large participation des populations à la gestion du développement.

Cette mutation devrait permettre le passage de l'administration publique rentière et de type traditionnel, vers une nouvelle administration « de développement », et surtout à même de gérer le processus de diversification. Il s'impose donc la nécessité d'« ajustements structurels » et de « mises à jour professionnelles », dans la perspective de la stratégie globale de réduction de la vulnérabilité et donc de diversification de l'économie, qui devrait se traduire par une politique de relance du secteur réel.

Il faudra pour cela prendre aussi en compte les transformations pouvant découler des politiques et programmes en cours, et en particulier:

- ♦ les réformes structurelles au niveau de l'État et au niveau des structures de production,
- ♦ la privatisation effective des entreprises publiques ainsi que la promotion du secteur privé.

Dans ces conditions, l'administration publique devient tout à la fois vecteur et sujet des transformations structurelles qui doivent s'opérer, et par là instrument institutionnel primordial de l'État pour gérer le processus. Elle se doit d'être à la hauteur des nouveaux défis et imprimer un certain dynamisme au pays dans son ensemble. Conscient de ces exigences, le gouvernement a lancé le processus de réformes de l'administration publique à travers le Ministère de la Fonction Publique. Un séminaire engageant la machine de l'État et les autres parties prenantes a été organisé en juillet 2010 à cet effet. Le processus de décentralisation a aussi été lancé. Ces initiatives méritent d'être accélérées pour permettre au pays de disposer d'une administration capable de mener efficacement la construction du Congo de demain.

2.1.2. Les entreprises, services et autres organismes d'État

Les entreprises publiques et les autres organismes d'État qui opèrent dans les secteurs de production des biens et services font partie des instruments institutionnels à la disposition de ce dernier pour mettre en œuvre sa politique de diversification. Ils devraient être au premier plan des acteurs publics de la diversification. En effet, si l'Administration Publique est un instrument de gestion de la marche générale de la mise en œuvre du Plan directeur de diversification, les entreprises et organismes publics sont directement dans les initiatives de production, d'élargissement de la base productive, de transformation et de reconfiguration de l'espace, etc. Ils constituent pour l'État, un bras opérationnel important dans cette dynamique.

Cet instrument institutionnel est appelé aussi à intérioriser ladite dynamique, se l'approprier et s'y engager effectivement. Il devra donc être associé au processus depuis la phase d'initiation et de formulation jusqu'à celle de mise en œuvre. Ce qui va lui permettre de prendre conscience des implications pour lui, de la politique et du schéma directeur de diversification dans ses différentes branches d'activités. En outre, cet outil institutionnel peut aussi jouer le rôle de trait d'union entre les actions entreprises par l'État dans la diversification, et celles entreprises ou attendues du secteur privé. Étant donné que ces entreprises et organismes publics sont des dépendances sectorielles des ministères, ils

s'inscrivent dans la perspective des stratégies et politiques sectorielles du Gouvernement. Ce dernier a un rôle d'ensemble dans l'orientation, la direction et l'encadrement général du processus. Mais il aura aussi à jouer un rôle d'acteur effectif de transformations de la diversification. En plus du programme d'investissements, c'est par ces entreprises et organismes publics que l'État va également prendre part à ces transformations à travers les segments sectoriels du schéma de diversification économique.

2.1.3. Les cadres institutionnalisés de dialogue

Bien qu'ayant une dimension politique dans la gouvernance de la diversification, ces cadres constituent aussi un instrument institutionnel à la disposition de l'État pour la mise en œuvre de la diversification. C'est par ce biais qu'il peut mener ses campagnes d'information, de sensibilisation et de mobilisation des autres acteurs et des partenaires au développement. Certains de ces cadres existent et fonctionnent tant bien que mal. Il y aura à les redynamiser et à les mettre à contribution dans le processus de diversification. Mais d'autres cadres à mettre en place, comme celui dont le Chef de l'État parle dans le « Chemin d'Avenir » pour stimuler le dialogue social, peuvent aussi s'avérer nécessaires. Et c'est le cas aussi pour le mécanisme de coordination de l'aide au développement, et de dialogue des politiques avec les PTFs.

2.2. Les instruments d'ordre organisationnel

Sur le plan organisationnel, le pays peut compter dans ses instruments techniques deux processus qui sont en cours de mise en œuvre. Ce sont le programme de décentralisation, et celui de la réforme de l'État.

2.2.1. La décentralisation

La mise en œuvre de la diversification engage tous les acteurs de la machine étatique, et donc aussi ses démembrements géographiques. Dans ce cadre, les départements et les ensembles locaux sont aussi des instruments institutionnels dans la gestion du processus de diversification. Mais pour que ces entités soient efficaces dans ce rôle, elles devraient jouir des prérogatives que leur confère le programme de décentralisation. C'est pourquoi la décentralisation est elle-même un instrument organisationnel de l'État pour gérer le processus de diversification. Elle a sans doute une dimension politique, mais elle a tout de même une connotation de processus technique, appelé à «empouvoiser ou autonomiser» (empower) ces entités, afin qu'elles soient en mesure de prendre certaines initiatives de proximité, de s'insérer comme acteurs démembrés de l'État dans la dynamique de diversification, et d'en être l'avocat auprès des acteurs et communautés de base. Il faut souligner cependant que ce processus, bien que politiquement décidé et lancé, n'est pas encore totalement effectif. Par exemple, la dévolution voulue des pouvoirs et des moyens requis aux entités décentralisées ne s'est pas encore concrétisée. Ce qui limite le potentiel d'utilisation de cet instrument politico-technique dans le processus de développement en général, et dans celui de diversification en particulier.

2.2.2. Les Réformes de l'État

De par sa nature, la diversification est, comme analysé dans les chapitres précédents, un processus de transformations structurelles dans une direction donnée. L'État capable de piloter une telle dynamique n'est probablement pas celui qui vit de la situation de rente induite de la vulnérabilité. Il faut le réformer afin de le rendre à même de gérer les changements structurels requis, y compris dans le domaine des valeurs et des mentalités.

Les réformes de l'État prennent ainsi une autre portée, celle d'être aussi un instrument organisationnel qui permet à l'État de préparer sa machine opérationnelle à assumer convenablement ses responsabilités dans la gestion du processus de diversification. Des réformes de l'État sont en cours dans différents ministères, mais souvent pour d'autres objectifs qui ne sont pas encore ceux de «capabiliser» l'appareil de l'État en fonction du programme de diversification et de transformations structurelles. Mais, l'adoption progressive des principes de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) par les services de l'État va déjà dans le bon sens.

Il demeure que les réformes en cours se font principalement au niveau des ministères, sans une définition préalable et fédératrice de ces réformes avec une vision du type d'appareil de l'État que l'on cherche à construire, et par rapport à quel rôle, et en fonction de quels objectifs dans les missions de l'État. C'est pourquoi, pour faire de ces réformes un véritable instrument organisationnel de gestion de la diversification, il y aurait intérêt à les intégrer dans la perspective de cette dernière.

Le séminaire organisé en juillet 2010 par le Ministère de la Fonction publique en charge des réformes de l'État avait correctement posé le problème, et lancé un processus participatif de formulation des réformes de l'État et des institutions publiques. Mais le processus mérite d'être accéléré pour prendre en compte les impératifs de la diversification de l'économie congolaise.

Mais même alors, il est indiqué de souligner en particulier la composante « Organisation et Méthodes de Fonctionnement » de ces réformes. Cette composante prend en compte la définition adéquate des mécanismes de fonctionnement, de relations input-output sur les plans vertical et horizontal entre institutions ou ministères, comme entre services au sein d'une même institution. Cela établit une « chaîne de fonctionnement » avec définition claire du rôle et des attentes de chaque service vis-à-vis de l'autre, et ce, en vue d'améliorer l'efficacité générale dans la mise en œuvre de la diversification, comme dans l'ensemble du processus de développement.

2.3. Les instruments d'ordre fonctionnel

La troisième catégorie d'instruments est d'ordre fonctionnel. Elle comprend notamment :

2.3.1. Le budget et le programme d'investissements publics

Le budget de l'État, en particulier dans sa composante « investissements publics » est un instrument technique important dans la gestion de la diversification. Il a aussi une connotation politique. Mais il est surtout l'instrument par lequel l'État lui-même non seulement « donne le ton », mais participe effectivement aux réformes et transformations structurelles qu'il prône dans le processus de diversification. C'est par le budget d'investissement en particulier, qu'il contribue à reconfigurer la structure de l'espace, des réseaux des transports et communications, et à ouvrir les opportunités aux investissements privés de diversification.

Les investissements publics contribuent à la mise en œuvre du nouveau modèle de croissance et d'orientation du développement, mais aussi à l'incitation et la facilitation en direction d'autres acteurs de la diversification. Mais le budget joue ce rôle instrumental dans d'autres dimensions de la gouvernance économique et sociale, dans la mesure où par la fiscalité, la redistribution des revenus et les mécanismes de transferts sociaux ou de surplus économique, il permet à l'État d'ajuster la structure et la géographie de la demande nationale..

C'est par cet instrument que l'État traduit dans les faits la dimension volontariste du développement en général, et des transformations structurelles de sa politique de diversification, ainsi que de son propre rôle dans ce processus en particulier.

Mais cet instrument ne peut être efficace dans son utilisation que si d'autres mécanismes permettent de garantir la productivité et l'efficacité de la dépense publique. Ce sont notamment la lutte contre la corruption, la transparence dans les modes de passation des marchés publics, et le contrôle de leur exécution, la valorisation de la fonction contrôle et de celle de suivi-évaluation dans le fonctionnement de l'appareil de l'État, etc.

2.3.2. La réglementation et la fiscalité

Il convient de souligner ici que la réglementation est l'un des moyens permettant à l'État de réguler l'économie et d'orienter les ressources vers les secteurs ou les activités jugées prioritaires, en vue de favoriser et de stimuler l'économie. Dans cette direction, il serait intéressant de revisiter l'ensemble du dispositif réglementaire général et sectoriel en vigueur ou en chantier, dans les principaux secteurs, et pouvant encourager ou entraver l'essor de la diversification économique attendue dans le pays. Il serait utile de passer rapidement en revue les différentes facettes d'utilisation de cet instrument au Congo.

(i) Principales dispositions fiscales et réglementaires en vigueur

Il s'agit ici de la réglementation à caractère général. Le Congo a une fiscalité héritée du système français, reposant essentiellement sur les administrations des douanes et des impôts. Cette fiscalité de type déclaratif tire ses ressources de trois impôts principaux que sont : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il convient de rappeler ici à travers les principaux impôts qui la composent, les caractéristiques principales de cette fiscalité, ainsi que les différentes mesures d'incitation fiscale à l'investissement qui existent.

Sans rentrer dans les détails on peut noter :

- ◆ En ce qui concerne les principaux impôts, une multitude d'impôts : sur le revenu, l'activité économique, les transactions, la propriété, les droits d'enregistrement et de timbre, le domaine, et autres taxes diverses (OHADA, TCI...), qui gagneraient à être regroupés pour simplifier le dispositif fiscal.

Si actuellement, l'évolution de la fiscalité pétrolière permet à l'État de tirer un niveau important de ses recettes fiscales à partir des impôts sur le domaine, il n'en demeure pas moins vrai que l'avenir de la fiscalité réside davantage dans l'imposition indirecte, c'est-à-dire dans la TVA sous toutes ses formes.

Il convient par la même occasion de souligner que dans un pays où le taux d'investissement privé (hors pétrole) n'est pas très élevé, il serait envisageable de procéder à un abaissement généralisé des impôts directs dans le pays, particulièrement des impôts sur le revenu, pour encourager l'investissement sous toutes ses formes, et notamment dans le secteur productif, pour le rendre compétitif par rapport aux impôts sur les propriétés bâties. Un tel abaissement devrait être accompagné d'une politique d'élargissement de l'assiette fiscale. En effet, l'entrepreneuriat au Congo est davantage orienté dans les BTP, particulièrement dans l'immobilier de luxe et non dans l'habitat social. Dans ce sens, une éviction des ressources vers l'habitat social et l'investissement productif serait à encourager.

- ◆ **En ce qui concerne les mesures incitatives de nature fiscale, elles se trouvent dans deux dispositifs importants :**
 - ◆ le Code Général des Impôts. Ce dernier offre des avantages tels que :
 - ◆ la possibilité de procéder à des amortissements exceptionnels;
 - ◆ l'imputation indéfinie des déficits à travers la règle des amortissements réputés différés en période déficitaire.

En sus des trois régimes qui sont octroyés, à savoir le régime général, le régime PME et le régime de la zone franche, la loi prévoit cinq (5) mesures incitatives liées :

- ♦ au développement de l'activité économique et de l'emploi;
- ♦ au réinvestissement des bénéficiaires;
- ♦ à la recherche et à l'innovation;
- ♦ à l'exportation;
- ♦ à l'installation en zone défavorisée.

De manière générale, la période d'exonération varie entre cinq et dix ans.

Par ailleurs, et en plus des dispositions incitatives actuelles, le Gouvernement envisage de créer trois zones de développement préférentielles intégrant les futures zones franches à créer à Brazzaville, Pointe-Noire et Ouesso. Ces zones seront créées par des textes réglementaires en vue de promouvoir des nouveaux investissements, de faciliter le développement des exportations et de créer de nouveaux emplois. Dans ces zones, il sera appliqué un régime tout à fait spécifique, avec des taux insignifiants ou voisins de zéro. Ce régime sera accordé principalement aux entreprises à vocation exportatrice.

- ♦ la Charte Nationale des Investissements, il est prévu, à l'instar du CGI, des mesures d'allègement ou d'exonération d'impôts, droits et taxes en fonction des zones économiques où seront réalisés les investissements. La période d'exonération peut atteindre 9 ans, dont deux années pour la période d'installation et les sept premières années d'exploitation. Ces mesures peuvent se résumer selon les objectifs, les garanties et les avantages susceptibles d'être accordés en fonction des régimes (régime général, régime PME et régime zone franche).

Ici toutes les branches sont éligibles à des avantages en fonction du régime sollicité et des incitations prévues, à l'exception des activités commerciales, du négoce et du courtage, de l'importation etc.

Les dispositions prévues par le Code général des impôts et par la Charte Nationale des investissements sont de nature à attirer les potentiels investisseurs. Mais il convient de souligner que le régime est octroyé après un parcours de combattant qui, selon la Banque Mondiale (Aide Mémoire de la mission conjointe d'identification du projet d'appui à la diversification) demande au moins 120 jours pour obtenir le label avant de commencer l'activité d'importation ou pour obtenir tous les visas et signatures nécessaires.

Le problème de l'efficacité et de la productivité de la machine réglementaire et fiscale de l'État est au centre de l'utilisation de cet instrument technique. La question des capacités de l'administration publique chargée d'accorder lesdits avantages, et de veiller au suivi et au respect des facilités accordées reste posée. Des améliorations doivent être apportées dans la tenue régulière des sessions, dans l'octroi des labels et dans le suivi des agents économiques bénéficiaires desdits labels sur le terrain. Le projet PADE est appelé à assister le gouvernement dans la révision de ces dispositions pour promouvoir le secteur privé et ses investissements hors secteur pétrolier.

(ii) Dispositions réglementaires spécifiques au niveau des principaux secteurs d'activité économique

Chaque secteur d'activité a souvent adopté un dispositif fiscal et réglementaire additionnel selon ses spécificités. Ce qui nécessite souvent une lecture duale, sinon complémentaire. On observe ainsi :

♦ Dans le domaine de l'agriculture

En plus des dispositions générales et spécifiques prévues par la charte nationale des investissements, des mesures incitatives particulières qui sont souvent prises par voie réglementaire pour encourager les opérateurs du secteur, particulièrement dans :

- ♦ l'importation des semences, intrants et matériels agricoles;
- ♦ l'accès facile à la terre et au foncier;
- ♦ le cadre de la promotion des activités agropastorale.
- ♦ Dans le domaine industriel

Les mesures incitatives pour le développement industriel sont énoncées principalement dans la charte nationale des investissements et ses textes d'application, ainsi que dans le cadre spécifique adopté en 1986, afin d'assurer la promotion des petites et moyennes entreprises (PME). La charte Nationale des investissements accorde aux PME/PMI (éligibles) des avantages supplémentaires (régime S) par rapport au régime général (G) auquel sont éligibles toutes les autres entreprises. Toutefois, un certain nombre de réformes ont été engagées dans le secteur. Parmi les réformes engagées et en cours d'adoption, figurent :

- ♦ le projet de loi portant organisation de l'activité industrielle en République du Congo;
- ♦ le plan stratégique du développement industriel ;
- ♦ le schéma directeur du développement industriel du Congo.

Bien d'autres projets sont en cours d'élaboration, au regard de la nouvelle dimension que prendrait le Ministère en charge du développement industriel et de la promotion du secteur privé, parmi lesquels figurent entre autres, la création de la Maison de l'entrepreneur, le projet de loi sur la normalisation etc. Par ailleurs il convient de signaler que la trop forte protection des industries congolaises au plan interne, limite ou altère leur capacité à conquérir des marchés à l'étranger. Il ressort de tout ceci, la nécessité d'avoir une approche intégrée dans l'élaboration de ces réformes et plans d'action dans la perspective « unifiante » qu'offre la politique de diversification. Ce qui reste d'une grande importance compte tenu du rôle structurant de la composante industrie dans cette politique.

♦ Dans le domaine de la pêche

NB. Rim,

Cette sous-section ne traite pas des mesures fiscales, mais plutôt des mesures réglementaires (voir le sous-titre (ii) ci-dessus).

La pêche est pratiquée en zone maritime et fluviale.

La pêche maritime est régie par la loi 2-2000 du premier février 2000 qui porte organisation de la pêche maritime en République du Congo. Cette loi institue deux zones de pêche :

- ♦ Une zone réservée à la pêche artisanale, constituée des eaux salées et saumâtres des lagunes et des fleuves, jusqu'à une distance de 6 000 miles marins.
- ♦ Une zone réservée à la pêche industrielle, comprise entre 6000 miles marins et 200 000 miles marins, qui concerne les espèces démersales, pélagiques et les crustacés, espèces destinées en grande partie au marché local et à l'exportation (environ 1000 tonnes). Mais cette zone de pêche connaît progressivement un rétrécissement avec le développement de l'activité pétrolière off shore.

La pêche continentale, concentrée principalement dans les deux grands bassins du Congo et du Kouilou-Niari n'est jusque-là régie que par un arrêté datant du 28 février 1945 qui fixe juste les dimensions minima des mailles des filets sur l'étendue du territoire national.

♦ Dans le domaine des forêts

L'activité forestière au Congo est régie par le code forestier promulgué en 2000. Ce dernier prévoit entre autres que 85% des grumes doivent faire l'objet d'une transformation sur place. Mais en pratique, la transformation qui prend surtout la forme de sciage, n'atteint pas l'objectif des 85%, la différence faisant l'objet d'une surtaxe. Le cadre réglementaire fixe en outre selon l'OIBT, la base d'un aménagement forestier durable, dont la mise en application est en cours, surtout dans le massif forestier du nord Congo. Celui du sud par contre, connaît des défaillances graves.

Il convient de rappeler que les forêts du bassin du Congo sont couvertes par le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Selon le Code forestier, les forêts du Congo sont classées soit en domaines forestiers de l'État, soit en domaines publics de l'état, soit en domaines privés. Les domaines forestiers de l'État sont découpés en Unités Forestières d'Aménagement (UFA).

L'exploitation des UFAs à des fins commerciales est assurée par les titulaires de titres d'exploitation délivrés par l'administration forestière. Ces titres comprennent les conventions de transformation industrielle (d'une durée maximale de 15 ans), les conventions d'aménagement et de transformation (d'une durée maximale de 25 ans), les permis de coupe des plantations et les permis spéciaux réservés aux congolais, aux ONG et aux associations de droit congolais.

♦ Dans le domaine de l'électricité et de l'eau

La Société nationale d'électricité et la Société nationale de distribution d'eau sont deux sociétés d'État inscrites au programme de privatisation depuis 1994.

Concernant l'électricité, le code de l'électricité adopté en 2003 fixe les conditions d'activité dans ce sous secteur, ainsi que celles d'entrée de nouveaux producteurs. Pour l'instant, la production est ouverte aux nouveaux entrants, tandis que le transport et la distribution d'électricité relèvent du monopole de la SNE. Les prix sont relativement les mêmes sur toute l'étendue du territoire national. La grille appliquée jusque-là date de 1994, l'importation d'électricité est sujette à l'obtention de la licence délivrée par le Ministre en charge de l'électricité, après consultation de l'Agence de régulation du secteur de l'électricité.

Concernant l'eau, le code de l'eau adopté en 2003 fixe les conditions d'activité dans ce sous secteur, ainsi que celles d'entrée de nouveaux producteurs. Les prix de vente de l'eau sont fixés par décret du Gouvernement sur proposition de l'agence de régulation du secteur de l'eau.

♦ Dans le domaine des télécommunications

Le sous secteur des télécommunications dispose d'un cadre réglementaire depuis 1997. La fonction d'autorité de régulation est assurée par la Direction générale de l'administration centrale des postes et télécommunications (DGACPT).

Cette instance instruit les demandes de licence délivrées par le Ministre de tutelle. Elle a les responsabilités de la fixation des droits et des taxes, des frais et redevances dans le sous secteur, ainsi que des modes de recouvrement de ces charges. Elle détermine les modes de gestion et de contrôle des fréquences radioélectriques et les services d'interconnexion. Quant aux tarifs y afférents, ils sont négociés entre les parties concernées, mais la DGACPT intervient en cas de désaccord. Les autres tarifs de communication sont fixés par les opérateurs.

♦ Dans le domaine financier

Le secteur financier très peu développé, se résume pour l'essentiel aux activités des banques et des sociétés d'assurances qui, dans ces deux sous secteurs, sont régis par des réglementations supra natio-

nales. Concernant les banques et les établissements de micro finance, les premières sont soumises à la réglementation bancaire commune de la CEMAC, la Commission bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC). Elle contrôle les conditions d'exploitation des établissements de crédit, veille à la qualité de leur situation financière, et assure le respect des règles déontologiques de la profession. Sur avis conforme de la COBAC, le Ministre des Finances, qui est l'autorité monétaire nationale, donne l'agrément aux établissements de crédit et à leur commissaire aux comptes. Il en est de même pour les établissements de micro finance depuis la mise en place de la réglementation COBAC en 2002. Concernant les sociétés d'assurance, le marché libéralisé en 1995 applique les dispositions du code CIMA (Conférence inter africaine des marchés d'assurances), en vigueur dans la zone Franc. Les entreprises du secteur désireuses d'effectuer des opérations d'assurances sont soumises à l'obtention obligatoire d'agrément pour une ou plusieurs branches d'activités. Une même compagnie ne peut toutefois pas offrir plusieurs types de services, d'où la spécialisation soit en assurance non vie soit en assurance vie.

Enfin une entreprise installée au Congo ne peut couvrir des risques situés à l'extérieur du pays; de même, les risques situés au Congo ne peuvent être couverts par des entreprises non résidentes. Ces types de couverture sont toutefois possibles dans le cadre de la coassurance communautaire au sein de l'espace CIMA.

Ainsi, le marché financier congolais qui est très ouvert, est pour l'essentiel, soumis à une réglementation supra nationale, et souffre au plan national d'une « faiblesse de régulation » puisque certains aspects de gestion interne finissent par être occultés. La faiblesse de capitaux nationaux dans le secteur finit également par conditionner l'utilisation des ressources tirées desdits marchés.

♦ Dans le domaine du tourisme

Ici, l'investissement dans les établissements touristiques ne fait pas l'objet de restrictions ou d'avantages spécifiques. Le classement des hôtels se fait par le Ministère chargé du tourisme. Les pouvoirs publics sont soucieux et ont la ferme intention de mettre à jour le cadre réglementaire des agences de tourisme, des hôtels et restaurants dans un proche avenir.

♦ Dans le domaine des transports

L'activité principale des transports dans ses diverses composantes est entre les mains de l'ATEC, autrefois monopole de l'État. Elle a été inscrite dans le programme de privatisation. Celle-ci devrait porter notamment sur l'exploitation du chemin de fer, ainsi que sur les activités des ports et transports fluviaux. Mais cette privatisation mainte fois attendue traîne à se matérialiser, et est entrain de faire face à un vide réglementaire qui doit être comblé pour garantir un cadre d'exploitation viable dans le domaine des transports (routier, fluvial..).

♦ Limites de la réglementation et perspectives

La réglementation à elle seule ne suffira pas pour créer un cadre réellement attractif et incitatif, si les parties prenantes ne s'investissent pas davantage dans les structures d'accompagnement des initiatives entrepreneuriales, et ce, dans les différents secteurs d'activité économique. Ainsi, l'aménagement des conditions fiscales générales et spécifiques doit se faire accompagner des structures d'appui réel et financier, permettant d'améliorer l'environnement général des affaires dans les différents secteurs.

Par ailleurs, il incombe également aux pouvoirs publics de garantir la transparence, la cohérence et l'efficacité. D'où la nécessité de renforcer les capacités de coordination globale, sectorielle et intersectorielle pouvant contribuer à une diversification effective de la base productive, mais surtout à plus

de compétitivité de l'économie et du système productif dans son ensemble. Ce qui suppose au préalable, la mobilisation d'une assistance et d'une expertise très pointues sur les questions touchant les différents secteurs, notamment dans le domaine de la réglementation et des organes d'appui, et dans le cadre du développement des partenariats publics-privés.

En conclusion, l'objectif de ce long développement sur la réglementation, est d'abord de montrer que cette dernière est un instrument de régulation de l'économie, de mobilisation de ressources, et de redistribution du revenu national. Cela est bien connu. Mais il s'agit surtout de montrer que la réglementation, qu'elle soit fiscale ou autre, est aussi un instrument crucial de reconfiguration de la demande, de transfert de surplus économique sur les plans vertical et horizontal, d'incitation et d'orientation des investissements dans une direction favorable à la politique de l'État, et en particulier à la politique de diversification de l'économie, si tant est que l'État veut bien l'utiliser à cet effet.

2.3.3. Le suivi-évaluation

Comme déjà indiqué dans les paragraphes précédents, l'efficacité des politiques, et ici de la dépense publique, dépend aussi de la manière dont la fonction suivi-évaluation est assumée dans la société ou dans le secteur concerné. Il en est de même de la mise en œuvre de la politique et du plan directeur de la diversification.

Le suivi-évaluation peut être interne et ou externe. L'essentiel est que si cette fonction est efficacement remplie, le pays sera en position de mesurer la longueur du chemin parcouru : les résultats atteints, les progrès réalisés, l'impact effectif, les faiblesses et ou les dérapages, et donc de pouvoir entreprendre les corrections requises pour maintenir le cap, et améliorer l'efficacité dans la mise en œuvre du processus de diversification. Le suivi-évaluation est donc un des instruments fonctionnels à la disposition de l'État pour sa politique de diversification économique. Il appartient au gouvernement de disposer d'un mécanisme adéquat pour assumer cette fonction dans la gestion du processus de développement en général, et de celui de diversification en particulier.

2.3.4. Le contrôle

Bien que proche du suivi-évaluation, cette fonction est différente dans son essence. Il ne s'agit pas de procéder à l'évaluation de l'impact et des progrès réalisés, mais plutôt de veiller à ce que les dépenses publiques soient faites pour les objectifs et activités inscrits dans le programme concerné ou dans le budget, conformément aux procédures et règles en vigueur, par ceux qui sont censés les faire, et surtout qu'elles sont bien traduites dans les réalisations physiques ou autres qu'il faut en attendre.

Plusieurs institutions ayant le mandat de contrôle existent au Congo. Mais la fonction elle-même semble noyée, et reste plus figurative que réelle, même au niveau des institutions qui en ont le mandat constitutionnel. La faiblesse de cette fonction va souvent de pair avec le développement de la gangrène de la corruption et de la concussion, ainsi que l'atmosphère d'impunité, qu'elle soit générale ou ciblée.

Ce qui ne peut manquer d'avoir des répercussions négatives sur la politique de diversification, et le succès des transformations structurelles qu'elle entend entreprendre. La fonction de contrôle est donc un instrument important dans la conduite et la gestion de la politique de diversification.

3. PRINCIPAUX ACTEURS INSTITUTIONNELS ET LEURS RÔLES

Il y a trois acteurs institutionnels majeurs dans le processus de diversification de l'économie congolaise. Ce sont l'État, le secteur privé et la société civile. Les PTF font sans doute aussi partie des principaux acteurs de la diversification. Leur rôle spécifique dans cette dynamique sera analysé au chapitre 6 suivant. Cette section va se concentrer plutôt sur les trois principaux acteurs internes.

3.1 Rôle de l'État dans le processus de diversification

L'acteur État a, du fait de ses responsabilités générales en matière de stratégies et politiques de développement, un grand rôle à jouer dans le processus de diversification, elle-même faisant partie de la dynamique de développement telle que pilotée et impulsée par le Gouvernement. Ce rôle, l'État doit le jouer à tous les niveaux de pouvoir et de responsabilité dans le développement. Et il est appelé à jouer ce rôle - qui est multiple -, dans tous ses démembrements verticaux (sectoriels) et horizontaux (national, départemental et local).

3.1.1 Rôle de leadership

C'est l'État qui définit (ou guide le processus de définition) les orientations et les politiques de diversification conformément à la vision qui a été définie aussi sous son leadership. Il donne la direction et veille à sa mise en œuvre. Il favorise la construction du consensus et rallie les autres acteurs, ou au moins crée les conditions favorables à l'adhésion des autres acteurs et à leur engagement dans la dynamique qu'il impulse. Et il veille à la coordination des actions dans l'ensemble du processus.

3.1.2 Rôle d'acteur participant au processus

Mais l'État est aussi acteur dans les transformations structurelles de diversification économique. Il se fait lui-même le champion du processus qu'il a initié. Ses propres investissements devraient être orientés dans le sens de sa politique à cet égard, en vue de donner l'exemple et d'être conséquent avec lui-même. Il ne peut rester observateur devant ses propres initiatives de développement. Comme déjà dit plus haut, Ce rôle a aussi une dimension de catalyseur du processus. Et l'État devrait assumer ce rôle notamment à travers sa politique d'investissements directs ou indirects (notamment par ses bras opérationnels sectoriels que sont les entreprises publiques et autres organismes étatiques).

3.1.3 Rôle de facilitateur

Il ne suffit pas à l'État de s'assurer de l'adhésion des autres acteurs à sa politique et son plan directeur de diversification. Il devra aller au-delà pour les mobiliser et obtenir leur engagement effectif dans la mise en œuvre de ces derniers. Pour cela l'État aura à jouer un rôle de stimulant et d'incitateur pour les autres acteurs. Les acteurs privés et de la société civile qui s'engagent dans le processus de mise en œuvre de la diversification devraient trouver des conditions encourageantes, et donc favorables à la prise de risque de leurs investissements.

Si l'État est le porte-étendard de la politique de diversification, le secteur privé en est le moteur et l'acteur principal, donc le vrai réalisateur. Il lui faut de ce fait des conditions favorables, et un climat d'affaires incitatif. C'est ici que la réglementation économique sous toutes formes, devrait donner son plein rendement comme instrument de diversification aux mains de l'État.

3.1.4 Rôle de constructeur de consensus et de partenariat

La formulation comme la mise en œuvre de la politique de diversification est un processus qui doit se faire sous le leadership du Gouvernement certes, mais conduit à travers un dialogue continu entre l'État et ses principaux partenaires et acteurs dans la diversification. C'est pourquoi il doit maintenir l'esprit de consensus, faire les arbitrages nécessaires, activer les cadres de concertation et de dialogue, et s'assurer ainsi que toutes les forces actrices de la diversification « sont à bord ».

3.1.5 Rôle de mobilisateur des ressources et des acteurs

Bien que les autres rôles de l'État dans ce processus comprennent d'une certaine manière les aspects de mobilisation des ressources et des acteurs, il est nécessaire d'affirmer cette autre dimension comme un rôle spécifique que l'État doit aussi assumer dans ce processus. Même si les cadres de construction des consensus sont en partie destinés à cela, il faudra en plus que l'État inscrive les questions spécifiques de mobilisation des ressources à l'ordre du jour. Car il est le seul à plaider la cause de la diversification ou à en avoir la responsabilité, à la promouvoir auprès des autres acteurs, à en estimer les besoins de financement et les gaps à remplir. Et il assumera ce rôle aussi bien en direction du secteur privé national, de la société civile nationale, que du secteur privé extérieur pour attirer les IDE dans les créneaux ouverts par la politique de diversification, et des PTF pour mobiliser une aide massive au développement, et en particulier en appui à cette politique.

3.2 Rôle du secteur privé

Le secteur privé pris dans son ensemble, qu'il soit à capitaux nationaux ou étrangers, ne devrait pas continuer une politique d'investissements qui contribuent au renforcement de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie congolaise, quel que soit son apport à cette économie ou à l'État congolais. Il est plus que temps, en cette période de construction de l'après-pétrole, que le secteur privé s'insère dans la dynamique de diversification. A ce titre, il peut jouer un quadruple rôle qui est déterminant pour le succès du processus.

3.2.1 Rôle de partenaire au dialogue

Le secteur privé est le principal interlocuteur de l'État en matière de gouvernance économique. Il est connu qu'il est le moteur de la croissance. Le Chef de l'État a souligné ses faiblesses au Congo dans « e Chemin d'Avenir », non pas pour le laisser en marge, mais plutôt pour l'engager dans un processus de partenariat qui permet à l'État et au secteur privé de travailler ensemble, et d'assumer leurs responsabilités réciproques.

De ce fait, les politiques de développement en général, et celles de diversification en particulier, devraient être négociées avec le secteur privé congolais, sans que l'État perde pour cela son rôle de leadership et de garant de l'intérêt national. Le secteur privé est donc un acteur important, vu le rôle déterminant qui est attendu de lui pour la réussite de la politique de diversification. A ce titre il est partenaire au dialogue sur la formulation de ladite politique, et tout au long de sa mise en œuvre.

3.2.2 Rôle de moteur du processus de diversification

Le financement du développement en général, et celui des transformations structurelles de la diversification en particulier, ne peut être de la seule charge de l'État. Il n'en a pas les moyens. C'est pourquoi il n'est pas attendu du secteur privé de venir « combler » les gaps de financement du processus, mais plutôt de jouer pleinement le rôle moteur dans la mise en œuvre de la politique et du plan directeur de diversification. Les investissements attendus dans les domaines prioritaires productifs, d'ap-

pui, et dans les domaines transversaux, devraient être réalisés par le secteur privé. C'est ce que le processus dans son ensemble attend de lui.

Pour jouer ce rôle, le secteur privé attend que l'État lui facilite la tâche, et qu'il vainque les résistances et hésitations éventuelles de sa part. De son côté, le secteur privé devra :

- ♦ saisir les opportunités et ouvertures offertes par les investissements de l'État,
- ♦ saisir les opportunités des incitations et facilitations offertes par l'environnement réglementaire et juridique mis en place par l'État,
- ♦ saisir le cadre des ouvertures et opportunités qu'offrent les autres investissements privés en cours ou envisagés, etc.,
- ♦ savoir s'insérer dans la dynamique de la mondialisation et de l'intégration régionale, notamment par le développement des partenariats technologiques permettant d'accéder plus vite à des niveaux de production, de fiabilité et de compétitivité des produits pouvant accéder aux marchés extérieurs.

Bien qu'embryonnaire et encore entrain de chercher ses marques, le secteur privé congolais (hors exportation) est pour l'essentiel constitué de PME/PMI, en besoin d'appuis multiformes. Il doit toutefois faire preuve d'imagination et de créativité dans le choix des créneaux porteurs, comme dans la nécessité d'internaliser le processus de diversification économique pouvant concourir au développement durable.

3.2.3 Rôle de renforcement et de promotion du cadre de la diversification

En s'insérant concrètement dans la mise en œuvre de la diversification, le secteur privé ouvre des opportunités qui peuvent inciter d'autres investisseurs privés, et même encourager l'État à saisir d'autres opportunités pour des investissements d'incitation, de facilitation et donc de renforcement du processus de diversification.

Par ailleurs les investissements privés vont aussi encourager les populations à renforcer leur insertion dans le processus, en particulier par les emplois créés, les revenus distribués, la lutte contre la pauvreté, et la stimulation d'une demande rééquilibrée sur les plans social et régional.

3.2.4 Rôle de promotion de l'image et de la politique de diversification

La participation active du secteur privé dans le processus de diversification lui permet aussi de jouer un autre rôle, celui de promouvoir l'image économique du pays. En une période où beaucoup hésitent encore à saisir les opportunités d'investissement au Congo du fait de l'insécurité pour leur capital ou de la faiblesse du marché, le meilleur plaidoyer en faveur du Congo ne peut être fait que par le secteur privé lui-même, au-delà des efforts du gouvernement. En montrant leur confiance dans l'économie et les perspectives économiques du Congo, les investisseurs privés ont des chances de créer un effet d'entraînement et d'attirer les autres investisseurs potentiels, y compris les IDE.

Pour cela, les chambres de commerce et de métiers, ainsi que les syndicats patronaux devraient aider à faire connaître les opportunités économiques du pays, ainsi que ses potentialités, comme ils devraient être capables de formuler des cahiers de charge nécessaires au développement de leurs activités. Le développement des partenariats public privé - PPP - n'a tout son sens que lorsque le secteur privé est capable d'exprimer ses souhaits et ambitions au plan national et international dans un dialogue avec le Gouvernement, et dans les opportunités de joint-venture. C'est par ce dialogue qu'il peut avoir l'appui qui lui fait défaut pour agrandir le volume de ses affaires, et contribuer ainsi à la création de la richesse nationale en étant le moteur de sa diversification.

3.3 Rôle de la société civile

La diversification de l'économie congolaise exige des responsabilités partagées, pour lesquelles la société civile ne peut être en marge. C'est pourquoi elle compose la troisième catégorie d'acteurs dans ce processus. Dans ce cadre, elle assume ses responsabilités à travers un certain nombre de rôles qu'elle est appelée à jouer.

3.3.1. Rôle de participant actif aux cadres de dialogue

Deux acteurs se sont jusqu'ici partagé la sphère de dialogue en matière de politique et de gouvernance, qu'elles soient politiques ou surtout économiques. Depuis un certain temps, et malgré ses nombreuses faiblesses, la société civile du Congo émerge comme un autre acteur important, revendiquant la légitimité de sa présence et de son action sur base de sa proximité avec la base. Bien que représentées dans les consensus sur les instances politiques, les populations trouvent que la « raison d'État » peut ne pas faciliter la représentation et la défense de leurs intérêts. Ce rôle est alors assumé par les différents segments de la société civile qui représentent les différentes sphères d'action, et les composantes socioprofessionnelles des populations congolaises. La société civile a donc un rôle à jouer comme participant actif aux cadres de dialogue sur les stratégies de développement du pays, et notamment sur la politique de diversification.

3.3.2. Rôle d'acteur dans la mise en œuvre

La société civile est une mosaïque d'organisations. Certains de ses membres organisés peuvent constituer des groupes capables d'engager des actions, et de faire des investissements allant dans l'orientation donnée par la politique de diversification. C'est le cas des organisations paysannes, des coopératives et autres organisations des producteurs divers, des organisations des femmes entrepreneurs ou commerçantes, des mouvements des jeunes qui peuvent investir leurs forces de travail dans un domaine ou un autre comme producteurs des biens et services, etc. A travers tout cela, la société civile devrait participer à la mise en œuvre de la politique de diversification.

3.3.3. Rôle de promotion des valeurs et des nouvelles mentalités

Le « Chemin d'Avenir » a inscrit à son ordre du jour la question de la promotion des valeurs favorables au développement. Parmi elles, il y a aussi la composante des valeurs favorables spécifiquement à la diversification économique. L'État n'entend pas s'assumer seul ce rôle à travers le système scolaire ou ses médias. La société civile est à cet égard le meilleur véhicule de promotion desdites valeurs. Mais il faut qu'elle en soit convaincue, que ses principaux acteurs et représentants s'en imprègnent et y croient. Étant plus proche des populations dans leur vécu quotidien, la société civile est sans doute mieux placée que quiconque pour assumer ce rôle.

3.3.4. Rôle d'animation et d'encadrement

Ce rôle est proche du précédent, mais il le dépasse et a aussi sa spécificité. Il implique la fonction de mobilisation des acteurs et des communautés de base pour qu'ils adoptent les nouvelles valeurs et s'engagent dans la nouvelle dynamique. Mais il implique aussi des actions d'accompagnement tout au long du processus, et des actions de maintien du cadre stimulant pour « garder le feu allumé ». La société civile est la mieux placée pour encore une fois, jouer ce rôle.

3.3.5. Rôle de veille

Les abus, les malversations, les dérives et dérapages divers sont toujours possibles, pour ne pas dire inévitables, dans un tel processus national. Même s'il est prévu de mettre en place un dispositif de cadres de dialogue appelés à faciliter le suivi-évaluation du processus, il s'agit ici d'un rôle qui relève traditionnellement des prérogatives de la société civile.

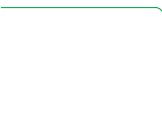
En effet, et bien que faiblement structurée, la société civile congolaise devrait être promotrice des valeurs pouvant limiter les dérives prévaricatrices tant des pouvoirs publics que du secteur privé, souvent peu socialement responsable, et agissant parfois à l'encontre de l'éthique et de la morale des affaires.

Dans ce cadre, elle peut ainsi jouer le rôle de veille, et interpeller les autres principaux acteurs qui sont l'État et le secteur privé. Elle interpellera :

- ◆ **l'État sur la marche générale du processus de développement et de celui de diversification en vue de :**
 - ◆ garantir la protection des consommateurs contre les abus de monopoles et des oligopoles dans certains secteurs ;
 - ◆ réduire l'influence des monopoles et même des oligopoles attachés à la seule valeur profit qui les intéresse;
 - ◆ garantir les conditions d'une saine concurrence,
 - ◆ garantir une libéralisation programmée dans certains secteurs pour éviter des dérives sociales et économiques préjudiciables à la société;
 - ◆ promouvoir la diversification des capitaux congolais dans tous les secteurs de l'économie nationale.
 - ◆ le secteur privé, pour qu'il développe constamment, et dans la limite du possible, des partenariats stratégiques (joint-ventures, accords commerciaux de type bilatéral ...) dans les secteurs clés de l'économie nationale et du processus de diversification (prise de participation avec une minorité de blocage). Car il n'est point admissible que le secteur privé congolais soit « contraint » de se cantonner ou se cramponner dans certains secteurs souvent peu porteurs, et pas dans d'autres.

En effet l'absence ou la grande faiblesse de capitaux congolais dans certains secteurs traduisent une autre forme de vulnérabilité, qui pourrait concourir à fragiliser davantage l'économie nationale au plan interne. La libre entreprise ne devrait pas se traduire en un processus de marginalisation des opérateurs économiques congolais sous une forme ou sous une autre, et ce, au profit des opérateurs non congolais. La question est si sérieuse qu'elle mérite d'être considérée non pas seulement par l'État, mais aussi par les autres acteurs économiques de la diversification dont la société civile congolaise.

Le Congo est aujourd'hui vulnérable à tout point de vue, tant vis-à-vis de l'extérieur que de l'intérieur, à cause de la faible capacité des pouvoirs publics, du secteur privé et de cette même société civile, de s'interpeller mutuellement sur les questions clés touchant la vie de la nation.



CHAPITRE 6 :

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DIVERSIFICATION

INTRODUCTION

Après l'analyse-diagnostic de la vulnérabilité, l'examen des créneaux possibles de réduction de cette vulnérabilité, la définition des axes de politiques de diversification, la définition des nécessaires instruments et moyens d'action de ces politiques, ainsi que des rôles respectifs des principaux acteurs, il reste maintenant à passer à la mise en œuvre.

Opérationnaliser la politique et le plan directeur de diversification demande, en plus de la définition des instruments et des rôles des acteurs et partenaires intérieurs au processus, que le cadre d'ensemble pour l'efficacité de cette mise en œuvre soit aussi clarifié. Ce cadre d'ensemble porte essentiellement sur les conditions politiques de mise en œuvre de la politique de diversification avec chance de succès, et sur les séquences possibles dans le pilotage du processus.

La mobilisation des partenaires extérieurs au développement relevant de la politique nationale de coopération, il est apparu utile de la considérer à ce niveau, dans ses dimensions politiques de développement et de diversification, mais aussi dans ses dimensions techniques et opérationnelles. C'est dans ce cadre que le rôle possible des PTF dans la politique de diversification de l'économie congolaise est également examiné.

1. CONDITIONS POLITIQUES

Au-delà des problèmes liés à la gouvernance économique examinés dans les chapitres précédents, la mise en œuvre d'une politique de diversification de l'économie congolaise (quand elle est définie), n'a des chances de succès que dans certaines conditions politiques ou de gouvernance politique. Le DSRP (2008-2010), dans son analyse en ce qui concerne cette dernière, indique que « La gouvernance politique se caractérise par : (i) la faiblesse des institutions constitutionnelles et des acteurs dans la gestion et le contrôle des ressources; (ii) le déficit de la culture démocratique; (iii) les abus de pouvoir et l'impunité; (iv) la faible représentation des femmes dans les sphères de prise de décision; (v) la faible implication des communautés de base dans les processus de décision; (vi) la faible organisation de la société civile et des médias; (vii) la mauvaise interprétation des textes juridiques et leur faible application » (DSRP p.24).

Ce qui corrobore d'autres analyses qui, tout en reconnaissant les avancées du Congo en matière de gouvernance politique, soulignent tout de même que le système de gouvernance a toujours été marqué par la difficulté d'asseoir un cadre démocratique, témoignant ainsi des faiblesses qualitatives par rapport aux critères et indicateurs reconnus : appropriation du pouvoir et faible représentation des populations, permanence de la violence fût-elle sournoise, faible participation des populations aux instances de prise de décision, déséquilibre des pouvoirs constitutionnels, faiblesse dans le fonctionnement de l'état de droit, rôle limité des OSC et des médias, faible degré de transparence, contournement du cadre institutionnel, légal et réglementaire, responsabilisation extrêmement limitée, décentralisation engagée mais encore inachevée, fraude et corruption (PNUD, RNDH 2006). Ce qui ne permet pas toujours d'obtenir des bonnes performances durables dans les politiques mises en œuvre.

Par ailleurs, les parties prenantes - PTF et acteurs nationaux - ont souligné d'autres faiblesses du système politique ou de la gouvernance de la démocratie au Congo. Parmi elles : la faiblesse de l'ouverture du jeu politique, la prééminence du parti au pouvoir dans l'espace politique, la faiblesse des structures de contrôle et de contre-poids pour limiter les dérapages de gouvernance politique et éco-

nomique, et la faiblesse du système électoral. . Tout cela montre que le système politique actuel devra se surpasser pour être en mesure de mener les changements démocratiques requis par la diversification, et mobiliser les forces de la nation autour des enjeux et défis de cette diversification.

Sur cette base, il est possible de définir succinctement les conditions politiques ou de gouvernance politique pour une mise en œuvre efficace de la politique de diversification ou, du moins, qui a plus de chances de succès. Elles sont en réalité des traits caractéristiques de l'environnement politique requis pour cette mise en œuvre.

1.1. Un leadership politique de développement affirmé

Le processus de développement, et donc aussi celui de diversification, a sans aucun doute une dimension technique. Mais comme déjà souligné, il a aussi une dimension politique qui doit être portée par les instances politiques du pays. La question du développement durable demeure ainsi continuellement d'actualité dans l'agenda politique des dirigeants.

Ce leadership implique :

- ♦ l'existence d'une vision bien articulée et la pertinence de cette dernière pour le présent comme pour le futur du pays, et son positionnement sur les échiquiers mondial et régional, vision dans laquelle la diversification s'insère comme une composante majeure de sa mise en œuvre;
- ♦ la déclinaison de cette vision en stratégies sectorielles et transversales (géographiques, institutionnelles, de modes de gouvernance...), et le réalisme de celles-ci pour mettre en œuvre la vision et la concrétiser;
- ♦ la force de l'engagement politique, et de la mobilisation sociale pour matérialiser et traduire la vision et sa stratégie en programmes opérationnels de développement (avec les capacités institutionnelles et les instruments de pilotage et de gestion appropriés).

Cette condition ne se limite pas à une exigence pour les responsables politiques au niveau central. Le leadership de développement est nécessaire aux autres niveaux hiérarchiques, mais aussi aux niveaux des autres acteurs non gouvernementaux de la diversification et du développement en général. Ce qui répond à l'objectif de promotion et d'appropriation des valeurs favorables au développement inscrit dans le « chemin d'avenir ».

1.2. Institutionnalisation de la démocratie et démocratisation de la société

Il n'est nul doute que le Congo a fait des progrès dans ce domaine crucial, et il faut l'en féliciter. Il reste qu'il y a encore du chemin à faire. L'organisation régulière des élections est le trait marquant de la démocratie au Congo. Mais la démocratie ne saurait se réduire à ce seul aspect. En particulier, l'ancrage des valeurs démocratiques dans la société, ainsi que des valeurs de responsabilité, de transparence, d'obligation de rendre compte et de participation est crucial.

Il est donc nécessaire d'institutionnaliser la culture démocratique, d'asseoir ses mécanismes et ses pratiques. Ce qui est une dimension importante de l'environnement en termes de gouvernance politique. Cette exigence porte en elle l'appel à la stabilité politique et des institutions, et en particulier à l'existence d'un cadre politique de dialogue pour le renforcement de la paix et de la sécurité.

L'enracinement de la culture démocratique va au-delà du seul processus électoral. . C'est ce que le « chemin d'avenir » préconise aussi quand il entend « poursuivre la mise en œuvre des initiatives susceptibles de rendre irréversibles la paix et le processus démocratique », « garantir la bonne appli-

cation de la loi sur les partis politiques », « organiser le statut de l'opposition républicaine et pacifier ses relations avec la majorité », « promouvoir le dialogue entre les forces politiques nationales (...) sur des sujets de société pouvant affecter durablement la vie de la nation », et « consulter régulièrement tous les principaux dirigeants politiques nationaux avant la négociation des traités et accords internationaux susceptibles de réduire les marges de la souveraineté nationale ».

Mais il faut aller au-delà de cette perspective fut-elle importante dans ce contexte. Car la démocratisation de la société congolaise comprend non pas seulement la dimension politique, mais aussi les dimensions économique et sociale. C'est la démocratisation ou « socialisation » du processus du développement. Dans cette perspective, le mouvement citoyen ou la société civile a une place et un rôle important à jouer dans une telle dynamique. Il aide à « cimenter politiquement » la société, à mobiliser ses forces sociales et même économiques et politiques dans la direction consensuelle de la construction de l'avenir collectif rêvé. Et ce faisant, il contribue à l'élargissement de la base sociale du processus de transformations structurelles.

Continuer et approfondir la démocratisation de la société congolaise est ainsi un instrument de gouvernance politique de la diversification. Mais en même temps, c'est aussi renforcer le cadre, et s'assurer des conditions de réussite de cette politique. Car la diversification et les transformations structurelles qu'elle implique ne doivent pas se faire à travers un processus de « mise au pas » des forces de la nation, mais plutôt à travers une dynamique de démocratisation sociale.

1.3. Cohésion et harmonie du tissu social

La mise en œuvre de toute stratégie de développement en général, et de sa politique de diversification en particulier, demande que les différentes forces politiques, économiques et sociales y croient, se l'approprient et se sentent engagées parce qu'elles s'y retrouvent. Construire le nécessaire consensus autour d'elles et mobiliser les acteurs de la diversification, devient ainsi une autre condition politique pour la mise en œuvre de cette dernière. Sur ce plan, le climat politique du Congo bien que caractérisé par des progrès notables, souffre encore de quelques faiblesses qui peuvent négativement influencer les performances et résultats attendus.

En effet, il y a quinze ans que le pays est sorti de la décennie de conflits socio-politiques. Ces conflits ont affecté le tissu social. Par ailleurs et malgré les progrès évidents dans la démocratisation de la vie politique, les stigmates des conflits subsistent encore sur le plan politique et sapent la confiance entre les acteurs...

Ce manque de confiance est nocif pour les efforts de développement et en particulier de mobilisation des forces de la nation dans cet objectif. Reconstruire la confiance des dirigés dans leurs institutions et leurs animateurs, afin d'éviter toute cassure entre eux, est au centre de cette condition politique. C'est par là que passent les chances de mobilisation des populations et ou du capital humain, et l'adhésion de ces derniers à une vision consensuelle pour aller dans la direction tracée. Et c'est par là aussi que passent les chances de mobilisation des forces politiques, économiques et sociales ou acteurs dans la diversification. C'est pourquoi d'ailleurs, le Chef de l'État parle de « reconstruction de l'unité nationale » dans son discours d'investiture du 14 août 2009.

Car bien que sous le leadership de l'État, la diversification de l'économie congolaise n'a des chances de succès que si elle est portée par un secteur privé dynamique, qui y croît, se sent engagé, et bénéficiant des appuis, facilitations et incitations souhaités dans le cadre d'un PPP porteur (BF, Zone Franc Étude Diversification économique en Afrique Centrale : état des lieux et enseignements, p.115). Il faut rappeler à ce sujet que le climat et la stabilité politiques sont considérés comme un des grands facteurs de risque qui constituent une contrainte sur le secteur privé au Congo, bien que son poids relatif est en baisse dans la perception de certaines entreprises. (BM, Republic of Congo, Investment climate policy note, 2009).

Il en est de même des principaux segments de la société civile : organisations des femmes, des jeunes, des paysans, syndicats, médias, etc. Ils font partie non seulement des forces économiques et sociales de la nation en général, mais aussi des acteurs du processus de développement et de la diversification. C'est ce qui s'appelle la gestion maîtrisée de la diversité politique et régionale.

1.4. Progrès tangibles dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales

Les frustrations politiques sont souvent à l'origine des conflits et crises politiques. Mais les frustrations économiques et sociales peuvent s'ajouter aux premières et creuser lentement et de manière insidieuse, une fissure dans le tissu social, et devenir une cause de détonation sociale tardive, qui n'attend qu'une petite étincelle. Dans ce contexte, la pauvreté de masse et les inégalités devraient être sérieusement prises en compte dans la mise en place des conditions sociopolitiques de la stratégie de diversification.

Cette dernière les intègre, ou se trouve au centre de la stratégie de réduction de la pauvreté, donc fait chemin ensemble avec elle. C'est dire qu'il ne s'agit pas forcément d'une condition préalable, mais d'une condition dans la dynamique. Car pour soutenir leur foi dans la politique de développement en général, et de diversification en particulier, il faut que les populations voient leurs conditions de vie s'améliorer. Dans le cas du Congo, le DSRP montre le niveau élevé de pauvreté de masse, malgré un niveau de PIB moyen pour ce pays. La Banque Mondiale qui attire encore l'attention sur la « pauvreté élevée et le niveau des inégalités de revenus qui reste élevé » écrit : « La répartition des revenus est fortement biaisée, dans la mesure où le quintile le plus aisé de la population consomme 5 à 7 fois autant que les plus démunis » (BM, Stratégie de partenariat-pays pour la République du Congo, exercice 2010-2012 p.11). .

Il faut éviter ou réduire les risques d'un relâchement de l'adhésion des populations, en particulier des différentes composantes de la société civile aux politiques de diversification. Cela n'est possible que si elles y trouvent leur compte. Le problème de la justice distributive est généralement considéré comme un problème social, mais il est aussi d'essence politique. C'est cette conscience de la dimension politique de la pauvreté ou du moins de ses conséquences politiques, qui fait dire au Chef de l'État dans son discours d'investiture, qu'il entend engager une « lutte contre la pauvreté et le sous-développement en général » au cours de son deuxième septennat.

1.5. Lutte exemplaire contre la gangrène de la corruption et l'impunité

Il existe un mal qui ronge la société congolaise, c'est la corruption. Sa gravité est telle qu'elle gangrène toute la société, en particulier dans les méandres de la gouvernance politique et de la gouvernance économique.

« Je ne surprends personne en affirmant qu'en dépit de nos efforts multiformes, notre pays n'est pas encore, hélas, exempt de corruption, de concussion, de fraude, de détournement de deniers publics et d'autres actes tout autant répréhensibles que néfastes à l'accomplissement du bonheur collectif (...) Parmi les premières attentes de notre peuple, il y a l'espoir que s'arrête rapidement la dérive morale qui est entrain de gangrener notre société » (Sassou-Nguesso, D., Discours d'investiture, 14 août 2009).

Les réseaux et acteurs majeurs, comme les créneaux et rouages importants de cette gangrène sont connus. Ils ont pris un poids critique dans les décisions de gouvernance politique et économique. Ils réduisent sensiblement l'efficacité et la productivité de la dépense publique, et en particulier des investissements publics, en termes de leur contribution réelle à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Ils peuvent contrecarrer aussi bien le financement que la réalisation des résultats de la politique de diversification. Ils influencent le rythme des affaires et du mode de développement du sec-

teur privé au Congo. Ils fragilisent les systèmes de gouvernance institutionnelle, ainsi que les fondements de la démocratie. C'est pourquoi une lutte exemplaire contre ces fléaux fait partie des conditions politiques de mise en œuvre des politiques de diversification de l'économie congolaise.

En conclusion, il faut souligner que ces différentes conditions politiques sont liées entre elles et se renforcent mutuellement. Il faut les considérer ensemble avec les Moyens et instruments de gouvernance politique de la diversification analysés à la première section du chapitre 5 précédent, et en particulier la vision du Congo de demain, les stratégies et politiques de développement, la planification, la structuration des fonctions de gouvernance au sein du gouvernement, et les cadres de construction des consensus.

2. RÔLE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

2.1. État des lieux de la coopération au développement

Dans un effort très louable, les partenaires au développement ont élaboré en 2008, un document intitulé : « État des lieux de la coopération internationale en République du Congo : la contribution des partenaires techniques et financiers ». Ce document a été préparé dans le cadre de la préparation de la Conférence d'Accra sur l'efficacité de l'aide ou Réunion de haut niveau du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, en septembre 2008.

Le document fait une présentation succincte de la situation de l'aide, aussi bien en cours que sur la période 2008 – 2013 dans les onze domaines d'intervention des PTF qui sont : la santé, l'éducation, les affaires sociales et la protection des plus vulnérables, le développement rural, la forêt et l'environnement, l'eau et l'assainissement, les infrastructures (électricité et infrastructures de transport), la société civile, l'Etat de droit, les capacités institutionnelles et la gouvernance, ainsi que les investissements publics. L'introduction au document présente la situation générale de la coopération au développement, et en épingle quelques problèmes sur lesquels cette étude va revenir.

Il est affirmé dans ce document que : « L'aide au développement accordée à la République du Congo (en termes de dons) en 2008, tous bailleurs confondus, devrait représenter un peu plus de 3,2 % des recettes pétrolières du pays et 2.6 % du budget prévisionnel de l'État. Dans ce contexte, l'enjeu premier pour le Congo n'est pas d'abord l'efficacité de l'aide mais bien plutôt l'efficacité et la qualité de la dépense publique ». Les partenaires au développement estiment que les moyens humains et financiers de l'aide internationale doivent donc être mobilisés en priorité pour accompagner les efforts du gouvernement congolais, pour améliorer l'efficacité des dépenses - notamment la mise en œuvre effective du Plan d'Action Gouvernemental de Gestion des Finances Publiques - et, plus largement, celle des politiques publiques.

Il est possible de faire quelques observations suite à l'examen de cette étude :

- ♦ L'aide publique au développement en faveur du Congo est faible, comparée aux ressources de l'État, mais son importance et son rôle stratégique sont indéniables pour de dialogue des politiques, les avantages de l'initiative PPTE dont le Congo a si généreusement bénéficié, l'image du pays dans le concert des nations, le développement sectoriel, le développement à la base, etc. Par ailleurs, dans certains domaines, l'apport des PTF est parfois très important même sur le plan financier (santé, infrastructures, etc.).
- ♦ La disponibilité des PTF de s'inscrire dans la logique des principes de la Déclaration de Paris (DP) est proclamée, quand bien même le Congo n'avait pas encore adhéré à ladite Déclaration. C'est dire que les PTF du Congo acceptent de délivrer leur aide au développement en ac-

compagnement des efforts du Gouvernement selon les cinq piliers de la DP. Il reste cependant que leur adhésion à ces principes piliers pour l'efficacité de l'aide ne se traduit pas forcément en pratiques conséquentes sur le terrain, ce que le gouvernement relève souvent avec regret.

Tableau no 6.1 : Contributions prévues des PTF au développement de la République du Congo période 2008 - 2013 (1,59 US \$ = 1 Euro)

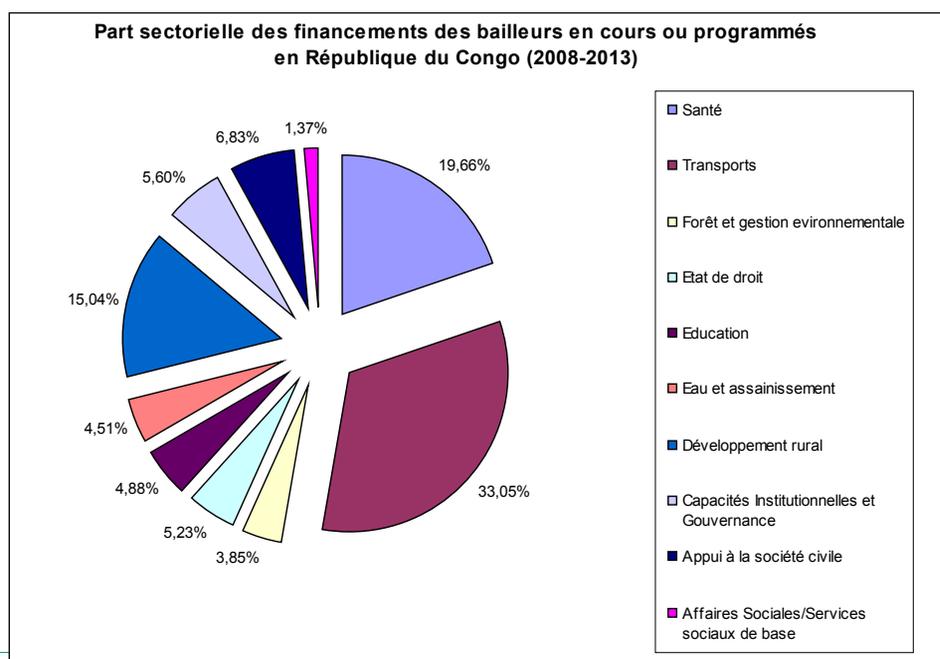
Contributions sectorielles :

Secteur	Montant Global(\$)
Santé	119.615.006
Éducation	29.694.090
Affaires Sociales/Services sociaux de base	8.322.541
Développement rural	91.494.346
Forêt et gestion environnementale	23.408.198
Eau et assainissement	27.439.000
Infrastructures (transports)	201.132.436
Appui à la société civile	41.537.737
Renforcement de l'État de droit	31.837.450
Capacités Institutionnelles et Gouvernance	34.054.835
TOTAL	608.535.640

Source : PTF Congo, État des lieux de la coopération internationale, p.7

- ♦ La nécessité d'un cadre de coordination et de dialogue formel entre les PTF et le Gouvernement d'une part, mais aussi de concertation entre les PTF eux-mêmes de l'autre, pour une meilleure efficacité de leurs apports au développement du Congo a été soulignée. Ce cadre manque aussi bien au niveau d'ensemble de la coordination de l'aide au développement qu'au niveau de l'aide sectorielle, à quelques exceptions près comme la santé. Il reste vrai cependant, que les bailleurs intervenant dans un secteur donné, arrivent parfois à organiser une certaine concertation informelle, comme les groupes thématiques du système des Nations Unies, en collaboration avec d'autres PTF.

Graphique 6.1 : Part sectorielle des financements des PTF en cours ou programmés



- ♦ L'exigence de transparence dans la gouvernance économique en général, et dans certains domaines clés en particulier pour faciliter l'efficacité de l'aide.
- ♦ L'inégalité criante dans la répartition sectorielle, et sans doute aussi géographique de l'aide apportée par les PTF, témoignant de leur intérêt dans certains domaines, accusant donc une priorisation qui n'est probablement pas celle du gouvernement, étant donné que celui-ci n'a pas une politique définie en matière de coopération au développement. Les trois secteurs des infrastructures (électricité et transports), de la santé et du développement rural totalisent plus de 68 % de l'ensemble de l'aide au développement. Le nombre de PTF par secteur est aussi très inégal, avec une concentration de nombre d'entre eux sur certains secteurs, au détriment d'autres (agriculture et développement rural par exemple). Cette dimension de l'état des lieux de la coopération peut avoir un impact sur les politiques de diversification.
- ♦ Le document a été préparé dans le cadre d'un exercice lié à l'efficacité de l'aide, mais il n'était pas en mesure d'évaluer cette efficacité pour le Congo. Les raisons sont d'une part, parce que ce n'était pas l'objectif de son élaboration, et de l'autre, parce qu'il « n'existe pas encore au Congo de cadre d'évaluation des performances, transparent et se prêtant à un suivi, permettant de gérer les ressources et d'améliorer les processus de décision en vue d'obtenir des résultats ».
- ♦ Enfin ce document devrait être établi régulièrement en collaboration entre le Gouvernement et les PTF. Il a besoin d'être enrichi pour devenir un instrument de dialogue et de gestion coordonnée de l'aide. A ce titre, il pourra être très utile pour la mobilisation de la coopération selon les priorités gouvernementales en matière de politique de développement, de lutte contre la pauvreté et surtout de diversification de l'économie congolaise.

2.2. Politique et mécanisme de gestion de la coopération

Les deux premiers principes de la Déclaration de Paris portent sur l'appropriation des politiques de développement par le pays « récipiendaire » de l'aide, et sur la nécessité d'alignement des programmes de coopération des PTF sur ces politiques. Cela implique que ces politiques elles-mêmes existent comme base de référence. L'évaluation des capacités nationales de mise en œuvre de ces politiques, et parallèlement des besoins nationaux d'aide au développement, se fait également sur cette base. Comment mobiliser les ressources extérieures pour le développement, où et en fonction de quelles priorités et modalités, sont parmi les problèmes qui font l'objet de la politique de coopération au développement. Le Gouvernement a aussi besoin de se définir une direction claire dans ce domaine, avec des repères en ce qui concerne les axes et orientations, les objectifs, les résultats attendus et la stratégie de mise en œuvre pour mobiliser efficacement les ressources financières, techniques et autres de la coopération.

Disposer d'une telle direction en matière de coopération est très important, au-delà des principes de la Déclaration de Paris, parce qu'elle devient le « gouvernail », qui indique les axes prioritaires des efforts de mobilisation des ressources extérieures. Ce qui permet d'éviter que les ressources arrivent sans orientation spécifique, avec une orientation peu désirée, ou simplement suivant les intérêts particuliers des programmes de coopération de chaque PTF, souvent source d'inégalités et de déséquilibres ainsi que d'inefficacité des programmes d'aide. Mais l'existence de cette nécessaire direction en matière de coopération est également importante pour les PTF eux-mêmes. Ils pourront alors s'aligner, harmoniser, veiller aux résultats et répondre de ces derniers en connaissance de cause. La définition de cette direction, en tant que politique nationale de coopération au développement, fait encore défaut au Congo, ce qui se reflète sur les capacités de gestion et de coordination de l'aide au développement.

Les chapitres précédents ont montré que la base de financement du développement au Congo est étriquée dans la mesure où elle est fondée principalement sur les ressources de l'État, le secteur privé étant orienté principalement vers le secteur pétrolier et forestier, les IDE restant faibles dans les sec-

teurs hors exportation, et le système bancaire ne semblant pas y être préparé. Par ailleurs, l'aide extérieure reste faible comme indiqué dans ce chapitre. C'est pourquoi il faut développer une stratégie de mobilisation de ressources extérieures pour répondre aux besoins de financement du développement, et donc des transformations structurelles qu'il implique.

L'objectif ultime d'une stratégie de coopération au développement est donc pour le Congo, d'attirer et de mobiliser « davantage de ressources extérieures, et d'élargir le champ du partenariat aussi bien avec les pays, les institutions publiques, para publiques ou multilatérales, qu'avec le secteur privé étranger » (PNUD, Brazzaville 2008). Les besoins de financement des programmes de développement du pays sont énormes, et le Congo ne peut y faire face seul, malgré l'importance des ressources de sa manne pétrolière.

Il faut pour cela, mener des actions stratégiques de marketing de l'image du pays, d'information et de sensibilisation sur les atouts du Congo, mais aussi sur ses politiques de développement, et sur les besoins d'appuis extérieurs variés, qu'ils soient financiers, techniques ou humains. Ces actions sont menées dans un cadre cohérent aussi bien au niveau politique (politique de coopération au développement, dispositif de dialogue formel et informel), qu'au niveau du suivi technique. C'est dans ce cadre que les politiques de transformations structurelles de la diversification pourraient être partagées avec les PTFs pour recueillir leur adhésion d'une part, et surtout leur appui de l'autre.

« L'analyse de la situation du Congo depuis son indépendance montre que le pays a accordé trop peu d'importance à cette problématique de l'attraction des ressources externes pour l'accélération de son développement. C'est cet état d'esprit et cette situation qu'il convient de modifier. (...) Ces dernières années, le niveau élevé du prix du pétrole sur le marché mondial est venu encore conforter la conviction selon laquelle le pays a peu besoin d'une assistance financière extérieure. Une des conséquences de cette situation est que beaucoup de partenaires techniques et financiers ne sont pas présents dans le pays » (PNUD, Brazzaville 2008).

Ce qui explique qu'il y ait eu peu d'efforts de marketing des besoins en financement de développement du Congo vers les PTFs, un nombre peu élevé (une quinzaine en dehors du SNU) de partenaires réellement actifs dans l'aide au développement du Congo, et donc une faible mobilisation de ressources extérieures, qu'elles soient publiques ou privées. C'est tout cela qu'il faut changer pour développer une autre stratégie d'approche et de contact, à travers une politique de coopération au développement, assortie d'un mécanisme approprié pour le dialogue des politiques, comme pour l'appui à leur mise en œuvre. Car le Congo est resté principalement avec ses PTFs traditionnels, ayant même perdu quelques autres ou ne les ayant jamais convaincus qu'il est à la recherche de leur coopération technique, financière ou autre.

« Cette politique de repli sur soi a maintenant montré ses limites et dans la perspective d'un amenuisement des ressources pétrolières, il s'agit d'identifier les opportunités permettant d'envisager une ouverture du pays à de nouveaux partenaires et de nouveaux domaines de coopération, à la lumière de ce qui a commencé avec la Chine », mais aussi pour les nouvelles priorités des axes de la politique de diversification. Le Congo « a plus que besoin de relancer le partenariat sur de bases novatrices. L'objet de ce partenariat doit être d'amener le pays à tirer amplement avantage de ses propres potentialités en prenant appui sur les expériences, les bonnes pratiques et les ressources provenant d'autres pays » (PNUD, Brazzaville 2008).

L'absence d'une politique de coopération au développement trouve son fondement aussi dans l'absence d'un cadre institutionnel adéquat pour ce secteur. En effet, le cadre institutionnel de la coopération au développement n'a jamais été bien défini. Il relève totalement ou partiellement tantôt du Ministère des Affaires Étrangères, tantôt du Ministère du Plan ou même des Affaires Humanitaires comme ce fut le cas à un moment donné, accusant donc une instabilité institutionnelle qui fait qu'il n'y a pas en réalité une prise en main institutionnelle clairement fixée au sein du Gouvernement.

C'est dire qu'il n'existe pas à proprement parler une institution ministérielle responsable de la politique de coopération. Car malgré l'existence d'une Direction de la Coopération au Ministère du Plan, il existe toujours des services ou directions de coopération dans presque chaque ministère sectoriel. De plus, le Ministère des Affaires Étrangères a toujours aussi une partie des prérogatives de coopération sans que les aspects de la coopération (politique ?) dont il a la charge soient bien définis.

Chaque ministère disposant ainsi de son service ou direction de coopération, en arrive à négocier « sectoriellement » avec les PTFs pour mobiliser les ressources d'aide au développement. Certains ministères deviennent ainsi des champs de prédilection de certains PTFs par la force des choses. Et l'aide apportée de la sorte ne correspond pas forcément aux priorités de développement du Congo, ni aux priorités gouvernementales en matière de coopération au développement, ou à sa stratégie de mobilisation de ressources.

Les institutions africaines dont le NEPAD encouragent beaucoup les pays africains, à développer des mécanismes de coopération Sud-Sud pour bénéficier des expériences des pays qui ont connu ou connaissent les mêmes problèmes de développement. Le Congo fait aussi de la coopération Sud-Sud, mais en l'absence d'une politique d'ensemble en matière de coopération au sein de laquelle s'insère la coopération Sud-Sud, cette dernière se fait aussi au coup par coup, sinon à la tête du client approché ou qui s'approche et offre ses services.

Il y a donc deux étapes préalables avant d'en arriver à la définition et la mise en place d'un mécanisme opérationnel de gestion et de coordination de l'aide : (i) la « responsabilisation » institutionnelle, et (ii) la formulation d'une politique de coopération au développement. Mais dans la pratique, le Congo peut procéder à la définition de son dispositif de gestion et de coordination de l'aide, dès que la responsabilisation institutionnelle est décidée, tout en s'organisant lentement pour l'élaboration de sa politique de coopération.

Un tel mécanisme pourra faciliter le dialogue formel et structuré des politiques, l'élargissement des partenariats et la mobilisation des ressources auprès des PTF. Il pourra aussi éviter ou limiter pour le pays, les inconvénients de la situation actuelle, à l'heure de la DP. C'est dans le cadre de ce dispositif que le pays pourra indiquer ses priorités en termes d'orientations sectorielles et spatiales, et de répartition du volume d'aide notamment en fonction de sa politique de diversification. Certains partenaires – le PNUD et la Banque Mondiale notamment –, ont une forte expérience dans la formulation d'un tel dispositif, et peuvent appuyer le Gouvernement dans sa conception.

2.3. Mobilisation des PTFs pour la diversification de l'économie

Les PTFs ont un rôle général d'accompagnement du gouvernement congolais dans les efforts de développement du pays. Cet accompagnement se fait aujourd'hui sur base des principes de la DP. C'est dans cette perspective qu'il faut concevoir leur rôle dans la mise en œuvre d'une politique de diversification de l'économie congolaise. Comme cette dernière passe par un certain nombre d'étapes, le rôle des PTFs peut-être considéré à chacune de ces étapes.

Si l'articulation de la vision du Congo de demain est de la responsabilité souveraine de la nation, la formulation des stratégies et politiques de transformations structurelles, et leur intégration dans l'élaboration des stratégies sectorielles de mise en œuvre de la vision, constituent un ensemble d'efforts pour lesquels les PTFs peuvent être d'un apport appréciable, en particulier sur le plan technique et d'apport d'expertise. Il en est de même pour la traduction de la politique de diversification en Schéma ou Plan directeur de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, la politique de diversification a des composantes verticales - c'est-à-dire sectorielles -, et des composantes horizontales - c'est-à-dire géographiques -. Les PTFs peuvent encore jouer un rôle d'appui dans la traduction et ou la formulation des composantes géographiques ou régionales de la diversification. De même, la diversification étant par essence un processus de transformation de

structures, son horizon temporel est plus long que le court et moyen termes qui sont ceux du DSCERP. Cela exige ou suggère d'une part, que la révision de ce dernier tienne compte de la volonté du gouvernement de réduire la vulnérabilité de son économie en s'engageant dans la politique de diversification, et de l'autre, que les programmes de coopération adhèrent à cette politique, et intègrent cette nouvelle perspective dans leur formulation et leur mise en œuvre.

Cette exigence est aussi valable pour la mise en œuvre du projet d'appui à la diversification qui doit être revu après la définition de la politique de diversification. Le projet doit être reformulé pour intégrer les axes de politique de diversification économique et d'intégration de l'espace. Et les PTFs qui sont partie prenante de ce projet (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement et Union Européenne), comme ceux qui ne le sont pas, devraient jouer un rôle pour appuyer le Gouvernement dans cette direction.

Ce qui signifie que les PTFs devront être sollicités pour la mise en œuvre des axes de politiques de diversification définis ci-dessus, que ce soit au niveau des secteurs prioritaires de lutte contre la vulnérabilité, des secteurs d'appui ou des secteurs dits transversaux. L'appui massif des PTFs dans les domaines prioritaires de la diversification comme l'agriculture et le développement rural, les infrastructures et en particulier celles des transports, les secteurs « transversaux » comme le développement du capital humain (notamment à travers l'éducation, la santé et l'accès aux services sociaux de base), la gouvernance et l'état de droit ou l'environnement, cet appui devrait être réexaminé dans le cadre des sollicitations de la politique de diversification, et en fonction des besoins d'appui définis par le Gouvernement. Les PTFs ont donc un rôle important à jouer dans l'accompagnement des efforts de l'État à ce niveau.

Une autre dimension du rôle des PTFs dans leur appui à la diversification, est la promotion d'une coopération au développement de type aussi bien préventif que curatif. En effet, la paix et la sécurité, ainsi que la stabilité institutionnelle, sont là, mais encore d'une relative fragilité. Consolider ce qui est acquis, et prévenir le retour de l'insécurité, des conflits et de l'instabilité sont déjà parmi les objectifs de la coopération post-conflit. Mais ceci devrait être renforcé à la lumière de la nature des déséquilibres et des facteurs de vulnérabilité identifiés dans cette étude, et de l'impact qu'ils ont eu ou ont encore sur la fragilité économique, politique, sociale et géographique, afin de réduire l'effet négatif de cet impact. Les PTFs peuvent encore jouer un rôle important dans cette direction.

3. SÉQUENCES POSSIBLES

Engager le pays dans le processus de diversification de l'économie congolaise ne peut se faire que selon un certain rythme, avec des phases ou séquences à définir dans le concret, lors de l'élaboration de la politique et de son schéma ou plan directeur de réalisation. Ce qui exige aussi la pleine connaissance des moyens et du réalisme de l'engagement politique, des conditions politiques, des moyens et instruments techniques, mais aussi de la force de mobilisation des acteurs de la diversification, et en particulier de l'engagement du secteur privé dans la dynamique de la diversification. Car comme déjà indiqué, les transformations structurelles ont une dimension politique, quand bien même la diversification devrait être portée par le secteur privé.

L'évaluation de toutes ces conditions, ou de l'état de tous ces paramètres, reste encore à faire comme une dimension importante du travail dans le processus de formulation de la politique de diversification. Avant qu'un tel travail soit mené effectivement, et bien que le DSCERP s'y soit déjà engagé, les séquences qui vont être proposées ici ne sont que des hypothèses de travail, à revoir ou mettre à l'épreuve de l'évaluation des conditions de mise en œuvre d'une politique de diversification.

Dans cette perspective, et pour simplifier la démarche de « définition » des séquences, il est possible d'envisager deux approches. Une première, avec des séquences complètes et détaillées, depuis la conception et la formulation, jusqu'au lancement de la mise en œuvre du Plan directeur de diversification, avec en corollaire, la mise en place des institutions (nouvelles ou redéfinies) de son opérationnalisation. Cette approche est longue.

Une deuxième approche serait une sorte de « raccourci » qui pourrait « avaler », éliminer ou réduire sensiblement certaines tâches dans le processus, quitte à les approfondir chemin faisant, à la lumière des résultats et évaluations périodiques sur les acquis de la mise en œuvre.

3.1. Une approche longue et « compréhensive »

On peut imaginer les quatre séquences suivantes dans le processus :

3.1.1. Conceptualisation et formulation

Cette phase comprend plusieurs exercices de conceptualisation et de formulation pour arriver aux produits finis qui sont :

- ♦ Une étude portant sur les perspectives de long terme de la République du Congo, tenant compte de ses atouts et potentialités de développement, des opportunités et risques dans la construction de son futur, des contextes national, régional et mondial, et suggérant des scénarios ou options pour l'avenir. Une telle étude est appelée à donner les fondements aux options politiques de la vision à articuler dans un deuxième exercice. Le projet des perspectives de long terme du Congo ou Congo vision 2025 est appelé à aider le pays dans cette direction.
- ♦ Une vision bien articulée du Congo de long terme à construire ou en construction avec le contenu, les paramètres et la démarche qui ont été définis aux chapitres quatre et cinq de cette étude. Et comme l'avenir est construit sur base de ce qui existe, quand bien même il implique des transformations structurelles de ce qui existe, il faut envisager dans cette perspective, que l'articulation de la vision se fait en intégrant l'esprit général, et nombre d'axes déjà indiqués dans « le Chemin d'Avenir » du Chef de l'État.
- ♦ Une politique de diversification de l'économie congolaise tenant compte des axes ci-dessus examinés dans leurs dimensions et orientations sectorielles et géographiques. L'exercice d'élaboration de ce produit stratégique devrait donner des indications des liaisons entre ce produit et les stratégies et politiques macroéconomiques, sectorielles et transversales de transformation structurelle, ainsi que de coordination et de synergie dans la mise en œuvre de la vision. Cet exercice devrait déboucher de ce fait, sur un deuxième produit qui est le schéma ou plan directeur de mise en œuvre de la politique de diversification de l'économie congolaise.
- ♦ Des stratégies et politiques sectorielles intégrant les axes d'orientation de la politique de diversification, mais tenant compte aussi des autres dimensions des enjeux et défis de développement qui leur sont spécifiques.
- ♦ Le mécanisme de suivi-évaluation qui permet de s'assurer que le processus fait des progrès, et de corriger le tir ou attirer l'attention sur les faiblesses et dysfonctionnements éventuels. Cette dimension est importante car le dispositif institutionnel de mise en œuvre doit aussi être pensé, pour une meilleure efficacité de l'ensemble de la politique de diversification.
- ♦ Ces différents exercices devraient normalement se terminer par des rencontres de construction de consensus autour de leurs produits finis respectifs, afin de s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes, de l'appropriation des exercices et de ces produits par ces dernières, et surtout de leur engagement dans la mise en œuvre dudit produit.

Une des exigences de cette dynamique est d'en assurer la cohérence et la logique d'articulation interne, en vue d'augmenter les chances de synergie et donc de succès, mais aussi d'en assurer la nécessaire coordination dans le pilotage des exercices de formulation des différents produits. Ce qui ne veut pas forcément dire la concomitance des exercices, car ils seront certainement décalés dans le temps.

Il est important de rappeler ici que dans chaque exercice de cette phase, on devra veiller aussi à l'articulation des trois niveaux d'action central ou national, départemental ou régional (régions économiques internes), et peut-être aussi local. Et comme déjà indiqué au chapitre quatre, l'élaboration devra veiller à l'articulation nécessaire de ces trois niveaux internes d'une part, et des niveaux internes et externe (sous-régional) de l'autre.

Il est également important de souligner que l'ensemble des exercices de cette séquence ne constitue pas une sorte de « passage obligé », qui fait qu'ils devraient tous être complétés avant de se lancer dans la mise en œuvre de la politique et du schéma directeur de diversification, même dans cette approche. Certains produits peuvent être mis en œuvre pendant que d'autres sont en cours d'élaboration. Dans ce cas, les exercices en cours se nourrissent aussi des leçons à tirer de l'expérience pratique des produits en exécution.

Enfin, il est indiqué de souligner que la politique de diversification et son plan directeur de mise en œuvre sont de nature transversale. De ce fait, ils ont des composantes macroéconomiques et sectorielles qui constituent dans chaque cas, l'axe des transformations structurelles à opérer dans chaque secteur, dans le cadre des stratégies et politiques sectorielles de développement. C'est ici qu'il faut souligner encore la nécessité pour les différents acteurs, et en premier lieu les acteurs gouvernementaux - les ministères concernés et leurs dépendances -, de développer une synergie d'action dans la réalisation progressive de l'objectif poursuivi.

3.1.2. Sensibilisation et mobilisation des acteurs

Cette phase n'est pas forcément séparée dans le temps avec la précédente. La sensibilisation et la mobilisation des acteurs devraient être entreprises déjà au cours de la phase de conceptualisation et de formulation des politiques, d'autant plus que les différents exercices de cette phase terminent par des séminaires de « validation », qui sont en réalité des exercices de construction de consensus autour des différents produits.

Il a déjà été expliqué combien le succès des actions de cette phase est crucial pour la mobilisation, l'adhésion, l'appropriation et l'engagement des acteurs de la diversification, tout comme les acteurs du développement en général, et ce, à tous les niveaux. Il faut rappeler que ces acteurs comprennent l'État lui-même et ses démembrements verticaux et horizontaux, les dépendances institutionnelles des ministères au sein du Gouvernement, le secteur privé dans ses diverses branches, la société civile dans ses segments critiques (organisations paysannes, syndicales, des femmes, des jeunes, etc.), et bien sûr aussi les PTFs.

Mais il s'agit d'une phase dont les actions sont continues, et généralement menées en concomitance avec les autres phases, étant donné que la mobilisation des acteurs, comme les rencontres de suivi avec et entre les parties prenantes, ne devraient pas être des activités d'un moment spécifique donné. Le dialogue et la consolidation des consensus accompagnent tout le processus, pour éviter la « fatigue de la diversification », ou pour en limiter les « effets secondaires » qui peuvent ne pas trouver l'assentiment de certaines catégories d'acteurs.

Mener des campagnes d'information et de mobilisation des acteurs sera sans doute intensifié surtout après la première phase. Ces campagnes pourront ainsi être appuyées par la disponibilité des instruments de cette première phase tels que les produits des exercices précédents (documents de vision du Congo de demain, des stratégies et politiques, du plan directeur), des messages de mobilisation spé-

cifiques à certaines catégories d'acteurs, des documents appropriés pour les réunions de coordination avec les PTFs en vue d'échanger avec eux sur les produits et les modalités de leur mise en œuvre, sur les priorités gouvernementales aux plans sectoriel et spatial dans sa politique de diversification, et sur les besoins d'appui attendus de la part des PTFs.

3.1.3. Mobilisation et « disponibilisation » des moyens et des ressources

Pendant que l'État mène des actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs, il prépare aussi la troisième phase qui est celle de l'inventaire des moyens et ressources, mais surtout de confirmation des besoins, et de mobilisation des moyens et des ressources, en commençant par les siens propres.

Il est vrai que la première implique aussi un exercice préalable d'évaluation des moyens techniques, matériels, humains, institutionnels et financiers nécessaires à la mise en œuvre de la politique de diversification. Mais cette première évaluation se confirme surtout au cours de la deuxième phase sur base du degré d'adhésion, et en particulier du degré d'engagement des autres acteurs et des PTFs. Cela permet de préciser les moyens disponibles ou « disponibles », et les gaps à combler par des efforts supplémentaires de mobilisation de ressources et moyens additionnels.

Ces gaps peuvent mener, soit à un redimensionnement de la politique de diversification, soit à celui des ambitions de ses phases de mise en œuvre, soit enfin au renforcement des campagnes de sensibilisation et de mobilisation des ressources additionnelles. Le dispositif institutionnel de départ peut également être révisé en conséquence.

3.1.4. Mise en place du dispositif institutionnel

La mise en œuvre de la politique et du schéma directeur de diversification de l'économie congolaise requiert un dispositif institutionnel approprié. La configuration de ce dispositif est déjà considérée à la phase de conception et de formulation des politiques comme indiqué ci-dessus. Il faut souligner qu'il ne s'agit pas de concevoir et mettre en place une structure nouvelle, parallèle, et appelée presque à marcher sur les plate bandes des institutions responsables des secteurs et des questions thématiques ou transversales. Ce serait aller tout droit vers des conflits de compétence qui sont contreproductives dans une telle démarche.

En réalité, il s'agira essentiellement de se fonder sur la structure politique et technique existante, et sans doute de redéfinir de certaines fonctions et responsabilités à la lumière des exigences de la mise en œuvre de la politique de diversification et de son suivi-évaluation. Cette redéfinition tiendra également compte du mode d'interaction et des besoins d'appui des autres parties prenantes qui peuvent avoir des besoins spécifiques d'appui de la part du Gouvernement ou d'autres acteurs, dans leur participation à cette mise en œuvre.

Cet exercice implique sans doute aussi la redéfinition des missions et des modes de fonctionnement et d'articulation des rôles, pour une meilleure cohérence, synergie, et coordination des actions et de la marche dans le processus de diversification. Le dispositif à mettre en place doit répondre aussi à cette exigence d'efficacité.

Enfin, la mise en place de ce dispositif va certainement impliquer des actions de renforcement continu de ses capacités humaines et institutionnelles, pour augmenter son efficacité et son efficience dans le pilotage, la gestion, et le suivi-évaluation de la politique et du plan directeur de mise en œuvre de la diversification de l'économie congolaise.

Par ailleurs, le dispositif institutionnel de pilotage et de gestion de la politique de diversification ne sera conçu et mis en place que pour l'acteur État. Il devra être à même de répondre aux besoins de pleine participation des autres acteurs de la diversification : le secteur privé et la société civile en

particulier. Les cadres institutionnels d'appui au secteur privé et ou à la société civile devraient être intégrés à ce dispositif, même si formellement ils n'en font pas partie du point de vue hiérarchique.

C'est dans cette perspective qu'il faut mentionner aussi le mécanisme de coordination et de dialogue structuré avec les PTFs. Ce mécanisme est encore à mettre en place et à opérationnaliser au Congo. Il donnera l'occasion au Gouvernement de dialoguer avec ses PTFs sur sa politique de diversification, et son schéma de mise en œuvre. Le Gouvernement pourra ainsi présenter les options de sa politique et ses principaux axes, afin d'avoir leur adhésion et solliciter leur appui. Ce mécanisme peut ainsi offrir au Gouvernement, l'opportunité d'amener les partenaires traditionnels à avoir un dialogue constructif sur cette politique d'importance stratégique, mais aussi à en accrocher d'autres, et élargir du même coup, le champ de ses partenariats en coopération au développement. La mise en œuvre de toute politique demandant la disponibilité des capacités nationales, pourrait avantageusement faire partie des besoins en moyens et ressources à présenter aux partenaires. Outre l'agenda du fonctionnement du mécanisme de coordination, le gouvernement peut saisir d'autres opportunités comme, à titre d'illustration, celles offertes par la revue du DSCERP ou les discussions sur l'orientation du projet d'appui à la diversification, avant qu'il ne soit opérationnel.

Au-delà de la mobilisation du secteur privé national, et des facilités qui peuvent lui être accordées dans sa participation à la politique de diversification, des efforts particuliers devraient être menés en direction du secteur privé étranger, afin de susciter son intérêt à participer à la valorisation des ressources et atouts économiques du Congo, et à exploiter différents créneaux et opportunités que peut ouvrir la politique de réduction de la vulnérabilité, et de diversification de l'économie. Cette dernière offre aussi au Gouvernement, l'occasion d'un marketing promotionnel des possibilités d'affaires avec le pays à l'intention des investisseurs étrangers. La responsabilité de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de diversification est d'abord une responsabilité gouvernementale, assurée dans le quotidien de son pilotage par le Ministère du Plan, sous la direction et la supervision de son Ministre, qui est aussi Ministre d'État responsable du pôle économique, pôle qui assume cette fonction dans la nouvelle structuration gouvernementale des fonctions de gouvernance. A ce titre, il est le Ministre en charge du processus du développement durable du Congo, et de la coordination de l'action gouvernementale dans une composante importante de ce développement, la composante économique. Cette approche est relativement lourde et exigeante. Elle peut facilement prendre une période minimale de quelques trois années de travail.

3.2. Une approche-raccourci

Pour y aller de manière plus ou moins rapide, et se mettre en mesure de commencer le processus de diversification en un temps relativement court, il est envisageable d'emprunter une approche raccourcie. Des options sont ouvertes à cet effet, tout dépendant de la nature des produits requis au départ ou en cours du processus, et dès lors, du nombre et de la nature des exercices à mener pour arriver à ces produits.

On peut ainsi imaginer une option en trois phases de la manière suivante :

3.2.1. Formulation directe de la politique de diversification

Dans cette hypothèse, la phase de conception et de formulation pourrait être réduite à l'exercice de formulation de la politique de diversification, et de sa traduction en Plan directeur de diversification. Dans ce cas, la formulation serait basée sur un certain nombre de fondements et apports. Parmi eux on peut mentionner :

- ♦ Une définition peu élaborée des axes de la vision du Congo à construire dans le long terme, et ce, en tenant compte des paramètres les plus déterminants, et des principales dimensions (déjà indiqués dans cette étude). Des experts du Gouvernement peuvent aider dans cette formulation sommaire, et le gouvernement pourrait le considérer et organiser un séminaire de consensus. Le plan directeur pourrait revêtir la forme d'une feuille de route et non d'un schéma directeur formel bien articulé, sans que cela lui enlève l'autorité politique qu'elle doit avoir pour les acteurs de la diversification, qu'ils soient gouvernementaux ou non.
- ♦ Les stratégies et politiques sectorielles existantes dans la mesure où elles envisagent des transformations structurelles qui vont dans le sens de la diversification, ou qui peuvent être réorientées facilement dans ce sens, sans trop de perturbation de ce qui est déjà en cours d'exécution.
- ♦ L'Intégration de l'approche par fonction de gouvernance pour couvrir les ministères ou secteurs qui n'ont pas encore leurs stratégies et politiques sectorielles. Dans ce cas, cette combinaison pourrait permettre au Gouvernement, et dans le cadre de chaque pôle de gouvernance, de décider comment concrètement, les ministères qui le constituent, même s'ils n'ont pas encore défini leurs stratégies sectorielles de développement, vont se répartir les responsabilités dans la mise en œuvre de la politique de diversification ainsi définie, et de sa feuille de route.
- ♦ Le Gouvernement aura par après, à organiser une rencontre de construction de consensus autour des produits de cette approche-raccourci pour en légitimer, et le processus, et le produit, en vue de s'assurer de l'adhésion et de l'engagement des parties prenantes et partenaires.

3.2.2. Mobilisation des acteurs et des ressources

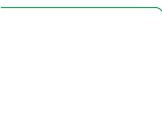
Ces deux activités qui sont considérées en deux phases dans l'approche précédente, peuvent être combinées.. Commencées durant le séminaire de construction des consensus, elles vont continuer comme composantes d'une même activité principale de cette phase. L'identification des moyens et ressources nécessaires, et la détermination des gaps pourraient être plus ou moins établies au cours de la phase précédente, et continuées au cours de celle-ci, durant les rencontres de sensibilisation et de mobilisation des acteurs et des partenaires. Ces rencontres permettront aussi, de consolider le partenariat et l'engagement des différents acteurs et de corriger ensemble les faiblesses et dérapages éventuels.

3.2.3. Mise en place du dispositif institutionnel

Il est évident qu'il va s'agir d'un dispositif de départ, donc très léger, qui va être renforcé progressivement au fur et à mesure des progrès dans la mise en œuvre de la politique de diversification et de sa feuille de route. Il sera nécessaire au moins d'avoir une esquisse des besoins en renforcement des capacités, quitte à l'approfondir et la raffiner durant le processus de diversification.

La fonctionnalité du dispositif institutionnel peut paraître un peu boiteuse au départ de cette approche. Mais elle se renforcera et s'améliorera, tout comme la structure du dispositif qui sera régulièrement revue et améliorée ou renforcée. Car l'option étant de ne pas attendre que tout soit défini et mis en place pour engager le pays dans la diversification de son économie, il est normal que le Congo commence ou lance le processus sur base d'un minimum opérationnel. L'après-pétrole et la gouvernance préventive et stratégique commandent cette option rapide.

L'approche raccourcie est moins complexe et moins exigeante que la précédente. Il est possible de la mener sans trop de problèmes. Elle peut facilement prendre une période moyenne d'un an de travail, ou à peine un peu plus (un an et demi), dépendant de la détermination du Gouvernement et de la priorité qu'il accorde à l'exercice, ainsi que de ses capacités de mobilisation des moyens et des acteurs.



CHAPITRE 7

PERSPECTIVES D'AVENIR

INTRODUCTION

L'analyse diagnostic de la vulnérabilité de l'économie congolaise, et l'esquisse des axes de politique pour réduire cette vulnérabilité et engager le processus de diversification constituent l'objet de cette étude. Il est légitime de se demander au départ comme au bout du processus, ce que le Congo peut attendre de tous ces efforts, et peut-être même des sacrifices qu'il va faire pour entreprendre les transformations structurelles de la diversification. Il faut donc se poser la question des perspectives que la mise en œuvre de la politique de réduction de la vulnérabilité va apporter au pays, même si globalement, on sait qu'il s'agit de construire une économie diversifiée, avec des ressorts internes solides. Les résultats escomptés dans un tel processus ne sont pas ceux d'un moment. Ils se réalisent, se consolident et s'élargissent au fur et à mesure du processus de diversification. Il y en a qui sont de court terme, d'autres de moyen terme, et d'autres enfin de long terme.

Par ailleurs, les résultats escomptés au bout et durant le processus sont de nature variée, en réponse aux différentes dimensions de la vulnérabilité de l'économie congolaise, à leurs facteurs internes et externes, et aux diverses facettes macroéconomiques, sectorielles, transversales et de gouvernance qui concourent à la vulnérabilité. Ces résultats dépendent aussi de la manière dont les politiques de diversification sont menées, ainsi que du niveau de mise en place des conditions politiques et des instruments techniques requis à cet effet. Considérant tout cela comme acquis ou en voie d'acquisition durant le processus de diversification, cette section s'attèle à examiner les résultats attendus, en s'embarquant dans la dynamique de diversification et de réduction de la vulnérabilité. C'est cela qui permet de voir si l'exercice vaut la peine d'être entrepris. A ce niveau, l'analyse des scénarii de mise en œuvre de la politique de diversification s'appuie sans doute sur l'étude préalable de la vulnérabilité qui est faite ici, mais aussi sur l'examen des créneaux possibles de réduction de celle-ci, et des objectifs que l'on se fixe dans l'auto-projection dans l'avenir, et dans le degré d'engagement des principales parties prenantes au processus de diversification.

Ce court chapitre examine les perspectives d'avenir du processus de diversification de l'économie congolaise en partant des meilleures conditions de succès, et en considérant que, l'engagement pris par le gouvernement pour la diversification est irréversible, et que c'est un processus qui doit se réaliser progressivement à travers le temps. Après l'examen des principaux résultats que le Congo peut attendre de ce processus, ce chapitre esquisse aussi les étapes à suivre au bout de cette étude.

1. LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Le résultat ultime de l'effort et de la politique de diversification est de construire une économie à ressorts internes solides, diversifiée dans sa structure de production et dans son commerce extérieur, équilibrée dans sa géographie propre, ainsi que celle des transports et du capital humain sur l'étendue de la République du Congo. Il s'agit alors d'une économie qui bénéficie d'un cadre macroéconomique stable et porteur, une économie engagée dans une dynamique d'intégration sous-régionale et de proximité, et une économie qui contribue à accélérer la mise en œuvre de son projet de long terme.

Ce résultat général et ultime de la diversification suffit à lui seul pour convaincre le Gouvernement, les autres parties prenantes et les PTFs, d'engager le pays dans la politique de diversification de l'économie congolaise. Il n'est plus besoin de démontrer la nécessité d'entreprendre les efforts de réduction de la vulnérabilité de cette économie. L'avenir du pays et son développement durable en dépendent.

Ce résultat global et ultime se décline en d'autres résultats qui en sont ses composantes sur les plans macroéconomique, sectoriel, et transversal, mais aussi sur les plans de la gouvernance, et du rôle des acteurs et partenaires dans la diversification.

1.1. Sur le plan macroéconomique

Sans que ce soit un résultat spécifique de la mise en œuvre de la politique et du schéma directeur de diversification, la stabilisation du cadre macroéconomique, qui est une des conditions de départ, et composante du processus, va se renforcer tout au long de ce dernier. Ce qui affecte positivement les variables et agrégats comme la croissance durable du PIB, la viabilité des finances publiques, le commerce extérieur, l'investissement et l'endettement, qu'il soit intérieur ou surtout extérieur.

Il est donc attendu que la politique de diversification va contribuer énormément à la stabilisation du cadre macroéconomique, composante de la confiance du secteur privé dans l'économie, et de l'attractivité du pays pour les IDE. Plus particulièrement, la diversification va promouvoir une structure de production, et une base de croissance plus élargie et moins exposée aux aléas du marché mondial, un commerce extérieur plus diversifié dans ses produits et dans ses partenaires, une stabilité de la fiscalité, et donc des finances publiques plus viables. Elle va en outre promouvoir la durabilité/soutenabilité du rythme et du niveau des investissements de l'État, ce qui ne peut que rassurer les investisseurs privés. Ce cadre macroéconomique fait d'ailleurs partie des axes de politiques préconisées au chapitre quatre. Il fait donc partie de la politique de diversification. Une dimension importante de ce cadre est la réduction sensible de la dépendance de ces agrégats, ainsi que des incertitudes et aléas du marché international sur le secteur pétrolier. La place de ce secteur dans le PIB, dans les recettes d'exportations et dans les revenus de l'État va progressivement diminuer, avec la montée des autres secteurs dans la création de la richesse nationale. C'est la composante de la vulnérabilité qui est la plus mise en exergue du fait du très grand poids du secteur pétrolier dans la machine économique du pays. Et c'est pourquoi le résultat à ce niveau est très important.

1.2. Au niveau des résultats économiques et géographiques

Chemin faisant, le Congo va construire et renforcer un tissu et un espace économiques intégrés et autocentrés, avec des échanges de plus en plus développés au niveau intersectoriel, interindustriel, et géographique. Ce qui va se traduire par l'émergence de nouveaux secteurs ou créneaux répondant à une demande intérieure, sous-régionale ou à l'exportation, et par de nouveaux pôles de croissance et de développement dans l'espace économique du Congo. Ce résultat répond à une des grandes composantes de la vulnérabilité de l'économie congolaise, la construction progressive des ressorts et piliers internes qui portent solidement l'édifice économique du Congo. La géographie des transports s'en trouvera équilibrée, répondant à une nouvelle configuration de l'espace économique, et organisant, en termes de géographie des transports et des communications, un maillage multimodal porteur pour le nouveau modèle de développement économique et spatial, mais aussi d'intégration sous-régionale. Même la géographie des ressources et du capital humains va s'en trouver modifiée, en conformité avec les exigences de la nouvelle configuration du tissu économique et de sa localisation dans l'espace. En plus d'une reconfiguration de l'espace en régions économiques avec chacune leurs pôles de développement, en plus de la nouvelle répartition des fonctions industrielles stratégiquement étudiée qui sera mise en place, le Congo aura aussi réussi à avancer dans l'agenda de l'intégration sous-régionale. Car certains des pôles de développement ou leurs dépendances, seront construits dans le cadre de l'émergence de bassins transfrontaliers de développement (BTD) avec les pays voisins. Découlant d'un processus d'intégration de proximité, ce résultat ne peut être qu'une excellente avancée dans la construction collective de l'Afrique centrale.

1.3. Sur le plan sectoriel

Comme indiqué plus haut, la diversification se définit en fonction de la nature des problèmes structurels de l'économie concernée, et les axes de sa politique portent sur les secteurs productifs (agriculture, industrie et mines notamment), les secteurs d'appui (services, commerces, banques et finances), et enfin les secteurs transversaux. Ce choix se justifie par le fait que ces secteurs ont un impact direct sur la structure de production et de commerce, et sont de ce fait au centre de toute politique de diversification. Les résultats escomptés sont ici présentés par secteurs.

Au niveau des secteurs productifs

1.3.1. Concernant l'agriculture

Il est attendu que dans la perspective de diversification, l'agriculture joue pleinement un certain nombre de rôles importants :

- ♦ assurer la sécurité et l'autonomie alimentaires;
- ♦ fournir de la matière première à l'industrie (agroalimentaire ou autre);
- ♦ ouvrir des débouchés aux produits de l'industrie comme les machines, engrais et autres inputs;
- ♦ contribuer à la lutte contre la pauvreté par la création d'emplois, la génération des revenus, etc.

Et c'est par ces rôles qu'elle va pouvoir délivrer des résultats importants dans le cadre de la politique de diversification de l'économie congolaise. Conformément aux axes retenus, il s'agit en particulier de :

- ♦ la réduction de la dépendance alimentaire du pays, ou mieux, la totale couverture des besoins alimentaires, avec si possible, des excédents alimentaires exportables;
- ♦ l'augmentation des revenus des producteurs agricoles, élargissant par là le marché pour la production industrielle du pays;
- ♦ l'augmentation de la production agricole au service de l'industrie, avec en corollaire la promotion du développement industriel ;
- ♦ l'augmentation de la productivité agricole;
- ♦ le renforcement des capacités professionnelles des agriculteurs;
- ♦ le renforcement des capacités institutionnelles des services agricoles;
- ♦ l'intégration de la politique agricole nationale dans la dynamique de l'économie de la sous région.

1.3.2. Concernant l'Industrie

Dans sa connexion avec le secteur agricole, l'industrie constitue un débouché pour l'agriculture et vice-versa. En effet, le développement de l'agriculture va générer des opportunités de marché pour l'industrie. Il est attendu que l'industrie joue pleinement son rôle de facteur structurant du tissu économique et de l'espace économique du Congo et de la sous-région. Les résultats attendus découlent des axes stratégiques déjà évoqués au chapitre 4. Ainsi, les résultats escomptés sont :

- ♦ l'augmentation de la gamme de produits manufacturés, et de la valeur ajoutée locale aux produits d'exportation;

- ◆ la production effective des intrants agricoles;
- ◆ la création des autres filières industrielles préconisées;
- ◆ la structuration et la densification du tissu industriel;
- ◆ le développement des industries de l'aval pétrolier;
- ◆ la création des industries d'approvisionnement et plus tard d'équipement, pouvant aussi être envisagées sur le plan sous-régional.

1.3.3. Concernant les mines

Actuellement le secteur des mines est dominé par l'exploitation pétrolière. La politique de diversification met l'accent sur des axes stratégiques qui, dans ce secteur, consisteraient non pas seulement à l'approfondissement de l'industrie pétrolière existante par la promotion de l'économie du pétrole, mais aussi à développer l'exploitation et la valorisation d'autres types de minerais. Les résultats escomptés sont :

- ◆ le développement et la diversification de l'industrie pétrolière en aval;
- ◆ la déconnexion relative des dépenses publiques des revenus pétroliers ;
- ◆ la relance de l'exploitation des industries métalliques et métallurgiques (de poly métaux notamment);
- ◆ l'amélioration de la rentabilité du secteur minier ;
- ◆ l'élargissement de la gamme des exportations minières du pays.

Au niveau des secteurs d'appui

Ces secteurs (transports, communication, eau, électricité, commerce et banques) sont appelés à accompagner le secteur productif, pour atteindre les résultats de la diversification escomptés à moyen et long terme. Dans cette perspective, il est attendu également que les résultats de cette politique en ce qui les concerne, débouchent sur une réduction de la vulnérabilité, et sur l'amélioration de la position du Congo en ce qui concerne le climat des affaires, et de son attractivité envers les IDE.

En outre, la diversification des exportations peut être vue comme la résultante des actions menées en amont, au niveau des secteurs d'appui, et des infrastructures des affaires, qui influencent les coûts d'exploitation. En effet, si l'élargissement de la base productive est réussie, l'on peut donc diversifier aussi les exportations (aujourd'hui composées principalement des matières premières à l'état brut : le pétrole et le bois), d'autant plus que cela va également accroître les performances commerciales du pays comme l'affirme Jean-Baptiste Gros : « Les pays les plus performants sont ceux qui ont réussi à diversifier le plus leurs exportations⁵⁵ ». Mais cette étude a mis en garde contre la diversification économique réduite à la diversification des exportations congolaises.

Concernant ces secteurs d'appui, les résultats attendus à moyen et long terme sont les suivants :

- ◆ la réalisation de l'interconnexion du réseau routier national;
- ◆ la réduction du déséquilibre géoéconomique;
- ◆ la réduction des coûts des facteurs notamment de l'eau et de l'électricité ;
- ◆ l'amélioration de l'accès aux services financiers pour les entreprises et porteurs de projet;
- ◆ l'amélioration des capacités de production et de distribution d'électricité;
- ◆ l'amélioration de la fonctionnalité et de la productivité du réseau des transports et communications dans sa multi-modalité (modernisation du Port Autonome de Pointe Noire (PAPN), connexion de la RN 1 avec la RN 2, connexion de la RN2 avec le sud Cameroun, modernisa-

⁵⁵ Performances commerciales de l'Afrique subsaharienne : une diversification nécessaire, JB Gros, G. Letilly, S. Marninet 2002.

- tion du CFCO, amélioration de la navigation fluviale, etc.) ;
- ♦ la création des zones économiques spéciales qui devrait être revue dans la perspective de la configuration spatiale proposée dans cette étude au chapitre 4;
- ♦ une meilleure régulation de l'activité commerciale;
- ♦ l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base.

A terme, tous ces résultats devraient modifier la configuration géoéconomique du pays, qui va à son tour faciliter la réduction de la vulnérabilité dans toutes ses dimensions. En outre, en modifiant de façon structurelle l'espace économique, le pays accroît également son attractivité, qui devrait se traduire par une hausse des IDE (Kinda, Tidiane, 2008). Car les infrastructures physiques et le développement financier, contribuent à l'accroissement de l'attractivité des capitaux privés dans les pays en développement.

Il est évident qu'à côté des infrastructures de base qu'il faille construire ou réhabiliter, il y a aussi l'ensemble des problèmes transversaux comme la gouvernance économique, les NTIC, l'intégration de la femme au développement, le problème du VIH/SIDA, et l'environnement pour la promotion d'une économie diversifiée mais verte. La diversification ouvrant des opportunités d'investissements et d'emplois dans tous ces domaines, va contribuer à d'autres résultats qui vont se renforcer progressivement, et constituer en même temps des conditions d'incitation pour d'autres investissements de diversification. Les résultats dans ces domaines peuvent être aussi bien économiques que sociaux. Ce sont notamment :

- ♦ la réduction des disparités et inégalités sur les plans vertical, social (hommes/femmes) et horizontal ;
- ♦ l'amélioration de l'efficacité de la gouvernance économique;
- ♦ l'amélioration de la couverture et de l'accès aux NTIC, et particulièrement à l'internet;
- ♦ le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA ;
- ♦ la protection et la régénération de l'environnement.

1.4. Au niveau des acteurs et partenaires

L'encouragement et la mobilisation des autres acteurs de la diversification dans un partenariat porteur, va conduire le processus à des résultats importants pour la continuation du processus lui-même, et pour la durabilité de ses résultats. De manière générale, il est attendu que tous les principaux acteurs de la diversification jouent le rôle qui est le leur dans cette dynamique. Ils doivent donc rentrer de plein pied dans le processus de réformes qui les concernent tous, et dont ils sont agents de changement : l'acteur public, le secteur privé, la société civile, et bien sûr les PTFs.

De ce fait, les résultats de la mise en œuvre de la politique de diversification et de son plan directeur sont entre autres les suivants :

- ♦ l'engagement et la participation effective du secteur privé dans le processus de diversification, en tant que force motrice de ce dernier, son porteur et son acteur opérationnel principal. Le secteur privé est appelé dans cette perspective, à reconquérir ses lettres de noblesse en matière de création de richesse, par des prises de risques dans les différentes branches d'activités économiques, et en particulier celles de diversification;
- ♦ le positionnement d'opérateurs privés dans les différents secteurs d'activités économiques, et en particulier dans les secteurs productifs prioritaires : agriculture, mines, industrie, services, transports, banques, etc.;

- ♦ la participation active de la société civile dans le processus de réduction de la vulnérabilité, et donc de diversification et du développement en général;
- ♦ la participation des PTFs au processus de diversification, mais dans un cadre organisé et orienté vers les objectifs spécifiques de cette politique;
- ♦ la dynamisation et le renforcement des cadres de dialogues et de partenariats entre acteurs de la diversification (PPP, dialogue social, PTFs, etc.);
- ♦ l'élargissement de la base de financement de l'économie et du développement durable du Congo, et donc du financement de la diversification de cette économie.

1.5. Au niveau de la gouvernance et des mécanismes de fonctionnement

La mise en œuvre de la politique de diversification a des résultats qui parfois ne lui sont pas redevables en isolement. Car elle est menée en conjonction avec d'autres politiques qui la complètent ou l'accompagnent. Dans ce cadre, il est attendu que la diversification contribue aux, et ou renforce les résultats suivants :

- ♦ amélioration du processus de prise de décisions de gouvernance économique;
- ♦ amélioration de l'efficacité et de la productivité de la dépense publique;
- ♦ amélioration des mécanismes de contrôle et de suivi-évaluation;
- ♦ renforcement du cadre de la gestion budgétaire;
- ♦ augmentation de la productivité des investissements publics dans leur contribution à la croissance, à l'incitation des investissements privés, et à la réduction de la pauvreté;
- ♦ renforcement du professionnalisme, et de la transparence dans les circuits des marchés publics;
- ♦ réduction de la gangrène de la corruption.

1.6. Résultats dus aux exigences et conditions de réussite

Encore une fois, le processus de diversification ne doit pas être conçu ni menée de manière isolée. La politique de diversification fait partie d'un tout, le processus de développement du Congo. Il implique des actions au niveau macroéconomique, sectoriel et transversal, mais aussi sur les plans économique et social. Par ailleurs et comme expliqué aux chapitres cinq et six, ses conditions de réussite relèvent aussi de la gouvernance politique. C'est dire que le processus est total, et que la politique de diversification se met en œuvre dans le cadre d'un « paquet ».

De ce fait, engager le processus de diversification aboutit à des résultats qui, comme déjà indiqué, ne sont pas forcément ses conséquences directes, mais plutôt des résultats indirects de la diversification. Ce sont là des résultats qui relèvent des exigences et conditions de mise en œuvre de la politique, et du plan directeur de diversification. Ainsi, tenant compte des axes de diversification présentés dans le chapitre 4 de cette étude, les résultats à court terme sont :

- ♦ le développement de l'esprit d'entreprise au sein de la population ;
- ♦ l'assainissement de l'environnement des affaires;
- ♦ l'amélioration de l'efficacité du dispositif d'appui et de promotion du secteur privé sur les plans technique, financier, réglementaire et juridique;
- ♦ la promotion des PME et PMI actives dans le processus de diversification, et à même de saisir les opportunités que ce processus leur ouvre ;
- ♦ l'amélioration de la qualité des services publics ainsi que la réduction des coûts des facteurs de production;

- ♦ la promotion de l'enseignement technique et professionnel ;
- ♦ l'amélioration de la qualification professionnelle du personnel candidat à l'emploi ;
- ♦ la consolidation de l'indépendance de la justice, de l'état de droit et la sécurisation des investissements privés dans tous les secteurs;
- ♦ le renforcement de la fonction de contrôle ;
- ♦ la réforme de la gestion publique, à travers :
 - ♦ une redéfinition claire et un recentrage de ses missions;
 - ♦ une modernisation et une rationalisation de l'organisation, des méthodes de travail et du fonctionnement;
 - ♦ un renforcement de certaines de ses fonctions prioritaires de gestion;
 - ♦ la complétion du processus de décentralisation, par transfert progressive et efficace des compétences au profit des entités décentralisées, permettant ainsi une plus large participation des populations et de la société civile à la gestion du développement;
 - ♦ une lutte sans concession, contre la corruption et tous ses autres corollaires (question transversale).

Les résultats ainsi présentés ne sont pas tous réalisables à court terme. Nombre d'entre eux se réalisent progressivement, se renforçant au fur et à mesure de l'avancement du processus de diversification, et en interaction avec les autres résultats atteints ou en cours de réalisation. Il reste vrai cependant, que les résultats escomptés à court terme, sont ceux qui permettent la mise en place des conditions favorables de réussite du processus de diversification à moyen et long terme. C'est cela qui va garantir à long terme, la construction d'une économie dynamique et diversifiée, reposant sur plusieurs piliers internes.

Il est important de rappeler ici, que conformément à l'objet de cette étude, la vulnérabilité de l'économie congolaise est abordée dans ses multiples facettes et dimensions, dans la perspective de diversification de cette économie, donc avec un regard vers le futur. Cette diversification ne doit donc pas se suffire à la seule soit maintes fois exprimée de sortir de la seule emprise du pétrole. Elle doit permettre d'asseoir une économie compétitive multisectorielle, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois, sur le plan interne.

Dans la perspective de contribuer utilement à la réflexion commune déjà en cours dans le pays, et pour participer sans réserves à une discussion saine permettant au pays d'asseoir un processus de diversification efficace, crédible et durable, il est apparu nécessaire de ne pas limiter l'analyse de la vulnérabilité de l'économie congolaise uniquement à la pétro-dépendance, mais plutôt de considérer le phénomène dans sa multi-dimensionnalité. C'est pourquoi les résultats à attendre d'un engagement efficace du pays dans le processus de diversification ne sont pas restreints à la « pétro-indépendance ». Ils sont aussi multidimensionnels.

Conscients de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie du pays, les pouvoirs publics congolais ont commandité cette étude, mais en laissant la liberté d'analyse au PNUD et aux consultants. Leur espoir est de disposer d'une analyse-diagnostic qui non seulement leur donne l'état des lieux dans ce domaine, mais leur suggère aussi sur base de cette analyse, les créneaux porteurs et les axes de politiques envisageables, pour formuler et mettre en œuvre une politique et un plan directeur de diversification de l'économie congolaise. Il leur appartient de saisir cette occasion pour aller résolument de l'avant.

2. PROCHAINES ÉTAPES

Cette étude aura permis surtout de démontrer la nature multidimensionnelle de la fragilité et de la vulnérabilité de l'économie congolaise. Tout en se forgeant une ambition de corriger le tir, à travers la politique et le plan directeur de diversification de la base productive et des exportations entre autres, le pays aura à le faire suivant certaines étapes nécessaires, permettant aux principales parties prenantes (Gouvernement, secteur privé, société civile et PTFs) de se retrouver dans le processus, d'y adhérer et de s'y engager sur le plan opérationnel.

Définir les prochaines étapes est rigoureusement de la responsabilité et des prérogatives du Gouvernement congolais, tenant compte en cela de l'ensemble des mécanismes préparatoires, des efforts à déployer pour la formulation de la politique et du plan de diversification, de la construction des consensus nécessaires, de la mobilisation des moyens d'action, etc. D'autres paramètres politiques et ou socioéconomiques sont généralement pris en compte dans la décision du gouvernement pour engager le processus de diversification.

Cette responsabilité peut être assumée par le Gouvernement dans son ensemble ou plutôt par le pôle gouvernemental qui est le premier concerné dans cet exercice, le pôle économique. Il n'appartient donc pas au PNUD en tant que partenaire dans cet exercice, ni encore moins aux consultants de définir ces étapes. L'esquisse présentée dans les lignes qui suivent est donc d'ordre essentiellement suggestif.

2.1. A court terme

L'hypothèse de départ à cet égard est que, le Gouvernement veut aller relativement vite pour engager l'exercice de diversification, étant donné qu'il en a fait une composante du PND/DSCERP 2012-2016. Il a exprimé ses préoccupations devant les problèmes de la vulnérabilité de l'économie congolaise, et de leurs conséquences et incertitudes sur l'avenir économique du pays, et les moyens d'action de l'État. Il a aussi affirmé sa volonté de préparer rapidement l'après-pétrole, dans la perspective de construire le Congo de long terme.

Sur cette base, il est possible de suggérer les étapes suivantes :

- ♦ organisation non pas d'un séminaire de validation pour la finalisation de l'étude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise, et son appropriation par les parties prenantes, mais plutôt d'une discussion élargie sur la stratégie de diversification, ses fondements et ses axes d'orientation, mettant ainsi le débat sur cette question sur la place publique;
- ♦ présentation de l'étude finalisée et des résultats de la discussion élargie en Conseil de Ministres ou au moins en réunion ou conseil du pôle économique, et décision sur la séquence choisie pour la suite de l'exercice;
- ♦ préparation des termes de référence (TDR) et constitution d'une équipe d'experts pour l'élaboration d'une véritable politique de diversification, intégrant les suggestions du PND/DSCERP, et de son plan directeur de mise en œuvre selon la séquence choisie, les axes de la vision du Congo de demain, même sommairement définis, et enfin sur base des axes de politiques choisis par l'autorité;
- ♦ approbation du document provisoire en conseil du pôle économique et plus tard du gouvernement;
- ♦ organisation d'un séminaire de consensus avec les acteurs de la diversification et autres parties prenantes;

- ♦ intégration de la politique de diversification et de son schéma directeur dans le PND/DS-CERP révisé ou sa seconde phase, ainsi que dans les politiques sectorielles et stratégies des pôles par des actions suivantes :
- ♦ Définir la feuille de route de chaque département ministériel, discutée et approuvée en conseil de pôle. Les feuilles de route doivent faire l'objet au préalable de large discussion et concertation avec les principales parties prenantes (gouvernement, secteur privé, société civile et partenaires techniques et financiers impliqués dans ledit secteur);
- ♦ Harmoniser les feuilles de route et les intégrer comme axes d'action du plan directeur de diversification selon la politique gouvernementale;
- ♦ Mettre en œuvre la feuille de route (comportant des réformes) de manière consensuelle avec la participation de toutes les parties prenantes;
- ♦ activation des cadres de dialogue et mobilisation des acteurs et des ressources, y compris les PTFs;
- ♦ mobilisation, « disponibilisation », et affectation des moyens, ressources et instruments de diversification, et ce, selon le rythme et les besoins des phases de mise en œuvre;
- ♦ définition et mise en place du dispositif institutionnel de pilotage de la politique et du plan directeur de diversification.

En plus de ces actions à mener dans le cadre des étapes directement liées à l'engagement du processus de diversification de l'économie congolaise, il y a lieu de rappeler que c'est aussi à court terme qu'il faut finaliser l'Étude des perspectives de long terme du Congo, et l'articulation finale de la vision du Congo de demain à construire, le Congo vision 2025.

2.2. A moyen terme

Parmi les actions à envisager, il y a :

- ♦ la révision de la politique et du schéma directeur à la lumière des conclusions, recommandations et scénarios de l'Étude des perspectives de long terme du Congo, de l'articulation finale de la vision, et aussi des leçons tirées de la mise en œuvre;
- ♦ la réalisation des études prospectives sectorielles en vue de la formulation des schémas directeurs de développement, le tout piloté dans le cadre des prospectives de long terme dégagées pour l'économie congolaise;
- ♦ la définition et le choix des scénarii de développement sectoriel à moyen terme;
- ♦ la mise en œuvre des programmes et projets arrêtés, dans le cadre d'un dialogue permanent public privé, bénéficiant de l'appui des partenaires techniques et financiers, ainsi que de la participation de la société civile.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE

Au terme de cette étude, il est possible de tirer quelques enseignements clefs sur la vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives de diversification.

Cette étude aura permis en effet, de mettre au clair la nature intrinsèque de l'économie congolaise et les différentes facettes de sa fragilité héritées de l'ère coloniale, et qui n'ont cessé de se renforcer au cours de la période postindépendance. Il en a découlé comme tendance de long terme, la fragilisation économique, plus que la consolidation et la construction d'un tissu et d'un espace économiques intégrés. La fragilisation de l'économie congolaise s'est ainsi accentuée, et a pris de nouvelles dimensions, bien que voilée souvent par des moments de vaches grasses (notamment lors des booms pétroliers). Elle a affecté en particulier : la structure et le système de production, la structure des exportations et des importations, la structure des finances publiques surtout en recettes, la géographie économique, la géographie de la population, l'emploi et le secteur privé hors exportation, le financement de l'économie ainsi que la gouvernance économique.

Il est aussi apparu que la vulnérabilité de l'économie congolaise se caractérise par : l'étroitesse de la base de création de la richesse nationale fondée sur un modèle économique « unijambiste », une croissance erratique propulsée par le secteur pétrolier, la volatilité des cours du produit d'exportation dominant, une incertitude dans la maîtrise des moyens de paiements extérieurs du pays (dette et importations) qui dépendent des revenus non stables de ce secteur, une incertitude dans la maîtrise et la stabilisation des moyens d'action de l'État pour financer les investissements de développement requis, une faiblesse de création d'emplois, une faiblesse et une dépendance (directe et indirecte) du secteur privé de « l'économie du pétrole », une faiblesse ou une inexistence d'un tissu économique porteur interne de la machine économique, un déséquilibre de la géographie économique et des réseaux des transports, un déséquilibre démographique et donc des ressources ou du capital humains, un déséquilibre et une faiblesse du marché interne. Dans ce cadre, il a été observé également des faiblesses dans la maîtrise et la stabilisation du cadre et des équilibres macroéconomiques, sauf au cours des dernières années dans le cadre de la discipline exigée par l'IPPTE, dans les dynamiques porteuses nécessaires dans les systèmes de production et de localisation des activités économiques, de circulation et de distribution de la richesse nationale, d'implantation des ressources humaines et surtout de gouvernance économique et de développement. Tout cela souligne la multi-dimensionnalité de la vulnérabilité de l'économie congolaise, qui est beaucoup plus large et plus profonde que la seule pétro-dépendance.

Il y a là une litanie de maux qui interpellent les principales parties prenantes quant aux multiples défis à relever dans la perspective de diversification de la base productive et même des exportations.

Cette étude fournit au Gouvernement et aux autres parties prenantes (secteur privé, société civile, régions, districts) les éléments de base pour la formulation d'une stratégie de diversification, et sa traduction en programme opérationnel; éléments exprimés ici en termes d'axes de politique pour engager le pays dans le processus de diversification. Ces axes couvrent la complexité et la multi-dimensionnalité de la vulnérabilité, telles qu'elles ont été analysées dans cette étude, et explicitent la nature et la portée de la diversification économique, ainsi que la diversité des composantes économique, politique et sociale de ce processus.

Il est heureux de noter que conscient de ces problèmes et de la nécessité de penser l'après-pétrole, le gouvernement ait déjà esquissé une démarche de diversification de l'économie congolaise dans le PND/DSCERP 2012-2016. Mais compte tenu des faiblesses dans la démarche qui a conduit à la formulation de cette esquisse, cette dernière peut difficilement répondre aux fondamentaux de la multi-dimensionnalité de la vulnérabilité telle qu'analysée dans cette étude.

Par ailleurs, les autorités sont conscientes qu'il y a encore un travail important à faire, notamment celui de conduite d'études de base solides qui ont manqué comme préalables à la définition du contenu des grappes, celui de traduction de cette esquisse de stratégie en plan ou schéma directeur de diversification, celui d'élaboration des programmes opérationnels des grappes de diversification proposées, et enfin celui de définition séquentielle des étapes stratégiques de la mise en œuvre. De ce fait, il est à espérer que ce sont là des opportunités de revoir ladite approche par grappe pour l'enrichir ou corriger certaines de ses faiblesses, et de prendre en compte les propositions faites ici pour une stratégie de diversification de l'économie congolaise, qui contribue effectivement à la construction d'un tissu et d'un espace économique intégrés, reposant sur des ressorts internes solides.

Les transformations structurelles les plus stratégiques envisagées pour la diversification de la base productive, forment le noyau de la politique de diversification, et font partie des politiques macro-économique, sectorielles et thématiques de mise en œuvre de la vision proposée.

Par ailleurs, la politique de diversification dont les fondamentaux sont examinés dans cette étude, et qui devra être traduite en programme opérationnel de diversification met en exergue le problème de la gouvernance du processus de « diversification ». Cette dernière doit au moins :

- ♦ définir les principaux axes macro-économique et sectoriels, éventuellement dans un document programme – ou d'orientation,
- ♦ et voir comment les différents ministères concernés sont en articulation pour une synergie d'action dans la réalisation progressive de l'objectif poursuivi.

Dans cet exercice, la gouvernance économique est appelée à fonder son action ou sa politique sur une solide connaissance du point de départ (situation et problèmes structurels), celle du point d'arrivée (idéal poursuivi ou nature du développement pour le Congo de demain), et de la stratégie d'action pour aller du point de départ au point d'arrivée (politique de diversification et de développement), avec ce que tout cela implique pour la gouvernance en général, et la gouvernance économique en particulier.

Son élaboration comprend des actions aux trois niveaux à considérer : central ou national, départemental ou régional (régions économiques internes), et peut-être aussi local. L'élaboration devant veiller à l'articulation nécessaire de ces trois niveaux internes d'une part, et des niveaux internes et externe (sous-régional) de l'autre.

Une fois de plus, la mobilisation des autres acteurs de la diversification, et leur implication/participation à tout le processus, est un gage important du succès de ce dernier. L'État ou le Gouvernement ne peut être seul porteur, ou seul financier de la diversification, et encore moins du développement du pays. Ce serait marcher droit vers son échec.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Cette étude de la vulnérabilité a été menée avec un regard sur le futur de l'économie congolaise, donc dans la perspective d'engager un processus de diversification de cette économie. Chaque chapitre de cette étude met en exergue des actions et suggestions à l'endroit de l'État principalement, mais aussi des autres parties prenantes et acteurs de la diversification : secteur privé, société civile et PTFs. Les chapitres trois, quatre, cinq et six notamment mettent en exergue la profondeur de l'analyse, mais aussi les actions et axes d'action, ainsi que les instruments et conditions de succès de la politique de diversification. En tout cela ils ont avancé des recommandations détaillées.

Sans répéter ce qui a été dit à tous ces niveaux, les lignes qui suivent veulent simplement re-souligner les orientations générales de ces recommandations et axes d'action pour engager le processus, et augmenter les chances de succès dans sa mise en œuvre. Elles s'adressent à tous les acteurs de la di-

versification si elles ne les interpellent pas : les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile. Elles visent à renforcer leur engagement et leur efficacité dans la mise en œuvre de la politique et du futur schéma directeur de diversification de l'économie congolaise.

Au Gouvernement :

- ◆ Restructurer l'économie en vue de la construction de filières porteuses de plus de valeur ajoutée et d'emplois, en bâtissant notamment sur l'approche des « grappes » préconisées dans le PND/DSCERP.
- ◆ Faire effectivement de l'industrie (facteur structurant du tissu et de l'espace économiques) l'axe central de la politique de diversification, en application des orientations du « Chemin d'Avenir ».
- ◆ Reconfigurer l'espace économique national par la création de nouveaux pôles de croissance et de développement.
- ◆ Saisir l'opportunité de révision et ou de formulation des politiques en cours pour les intégrer dans la politique de diversification de l'économie congolaise.
- ◆ Renforcer la coordination interministérielle intra et inter pôles, et développer les synergies interinstitutionnelles sur les questions de diversification de l'économie congolaise.
- ◆ Refonder le dispositif public d'appui au secteur privé avec la participation effective des parties prenantes (secteur privé, société civile, entités décentralisées).
- ◆ Redéfinir les modalités d'intervention de l'État dans l'économie, de manière générale et secteur par secteur, en vue de réduire les inégalités dans la distribution des crédits et dans les appuis aux secteurs productifs.
- ◆ Déconnecter progressivement les dépenses publiques (de fonctionnement et d'investissement) des recettes pétrolières en élargissant la base de l'assiette fiscale, en révisant la politique fiscale.
- ◆ Renforcer et activer les mécanismes et cadres de dialogue, de construction de partenariats, et de mobilisation des acteurs et parties prenantes dans la diversification,
- ◆ Améliorer le climat général de la gouvernance économique et surtout macroéconomique requis pour engager le processus de diversification.
- ◆ Réaliser les conditions politiques et techniques de mise en œuvre de la politique de diversification.
- ◆ Améliorer l'offre des services publics et réduire les coûts de facteurs, notamment ceux relatifs à l'électricité, la communication, l'eau, et le gaz.
- ◆ Engager des actions encore plus déterminantes dans la perspective de l'intégration sous-régionale, et de récupération du rôle de transit pour le pays.

Au secteur privé :

Comme analysé dans cette étude, l'un des aspects les plus fragilisant du système économique congolais, reste la faible implication des acteurs locaux dans la production et la commercialisation de biens, mais aussi sa fragilité par rapport aux revenus pétroliers soit directement, soit indirectement. De plus, même le secteur bancaire n'est pas impliqué réellement dans le financement de l'économie. C'est en fonction de tout cela qu'il est permis de faire les recommandations suivantes pour le secteur privé de :

- ◆ Se construire des ressorts propres, sans trop de dépendance aux mamelles de l'État, elles-mêmes vulnérables.

- ◆ S'investir davantage dans la production agricole, de biens manufacturés, ainsi que dans le commerce et la production des autres services marchands.
- ◆ Engager le système financier et bancaire dans le financement de l'économie, de la diversification et du développement en général.
- ◆ S'inscrire profondément dans la logique de diversification, et construire le PPP dans cette perspective.

A la société civile :

- ◆ Jouer pleinement son rôle d'organe de veille, pouvant limiter les abus et dérives des acteurs étatique et privé.
- ◆ S'engager résolument dans le dialogue des politiques et des mécanismes de développement à tous les niveaux.
- ◆ Renforcer son partenariat avec l'État et le secteur privé dans tous les processus qui requièrent sa participation active à la dynamique de démocratisation du développement en général, et de diversification en particulier.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

1. Présidence de la République, Bilan (1960-2010) et perspectives de développement économique, social et culturel de la République du Congo, Brazzaville, juin 2011
2. SASSOU-N'GUESSO, Denis, Le Chemin d'Avenir, de l'Espérance à la Prospérité 2009 - 2016, Présidence de la République du Congo, Brazzaville, 2009.
3. République du Congo, Présidence de la République, Cabinet du Chef de l'État, Circulaire no 436 du 18 septembre 2009, relative à la feuille de route du Gouvernement.
4. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, de l'Intégration Économique et du NE-PAD, Schéma National d'Aménagement du Territoire de la République du Congo, Brazzaville, août 2005.
5. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, de l'Intégration Économique et du NE-PAD, Enquête démographique et de santé du Congo (EDSC-1) 2005, Brazzaville juillet 2006.
6. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, DSRP 2008 – 2010.
7. Ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration, Plan National de Développement, DSCERP 2012-2016.
8. Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé, Politique d'appui à la diversification des sources de croissance dans le secteur industriel, Exposé du Ministre, Foire de Pointe Noire, juillet 2009.
9. Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé,
10. Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Programme National pour la Sécurité Alimentaire (PNSA), Brazzaville, 2007.
11. Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Cadre opérationnel de mise en œuvre du Programme National pour la Sécurité Alimentaire (PNSA) 2008-2009, Brazzaville, 2008.Stratégies
12. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de la Pêche et de la Promotion de la Femme, Stratégies du Développement Agricole (2004-2013), Brazzaville, 2004.
13. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, des Eaux et Forêts et de la Pêche, Statistiques du Commerce Extérieur Agricole et Alimentaire 1980 – 1987, Direction de la Statistique Agricole, août 1996
14. Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Annuaire des Statistiques Agricoles et Alimentaires, année 1996, Direction Générale de l'Agriculture et de l'Élevage, Brazzaville, 2000.
15. PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2011.
16. PUND Congo, Rapport national sur le développement humain, différents numéros 2002 – 2010.
17. PUND Congo, Mobiliser le partenariat en faveur du Congo, Note interne, Ronéo, 2008.
18. Banque Mondiale, Stratégie de partenariat-pays pour la République du Congo, exercice 2010-2012, Rapport no 48404-CG, mai 2009.
19. Banque Mondiale, World development Indicators et Africa development indicators, différents numéros.
20. Banque Mondiale, Republic of Congo, Investment climate policy Note, Draft report, June, 2009.

21. Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, et Union Européenne, Projet d'appui à la diversification de l'Économie Congolaise (PADE), Aide Mémoire de la mission de discussion technique, juillet 2010.
22. Banque Mondiale, République du Congo : Étude sur la Croissance et l'Emploi. De la croissance sans emploi à la croissance inclusive, septembre 2011.
23. Banque Africaine de Développement, Projet d'appui à la diversification de l'Économie Congolaise (PADE), Rapport d'évaluation de projet, juillet 2010.
24. FMI, Bureau de l'Administrateur ONDO MANE, Damian, République du Congo : Évolution Économique et relations avec le FMI (1980-2006), WDC, 2006.
25. FMI, République du Congo. Première revue de l'accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, demande de dérogation pour non-observation de critères de réalisation et modification de critères de réalisation, Rapport du FMI no 09/217, Juillet 2009.
26. FMI, République du Congo : cinquième et sixième revues de l'accord triennal au titre de la Facilité élargie de crédit et revue des assurances de financement, Rapport du FMI no 11/255, août 2011.
27. FMI, République du Congo : Lettre d'intention complémentaire et Protocole d'accord technique, juillet 2011.
28. AID et FMI, République du Congo : Analyse conjointe FMI/Banque mondiale de la viabilité de la dette, juillet 2011.
29. IMF, World Economic Outlook, Data base, September 2011.
30. BAD, OCDE, PNUD, CEA, Perspectives économiques en Afrique 2011 : République du Congo.
31. ONUDI, Programme intégré de Relance industrielle post-conflit pour la République du Congo, Document de projet, Ronéo, novembre 2007.
32. Partenaires au développement du Congo, État des lieux de la coopération internationale en République du Congo : la contribution des Partenaires Techniques et Financiers, BZV, juin 2008.
33. BAD et OCDE, Perspectives économiques en Afrique, République du Congo, 2008.
34. Banque de France, Étude sur la Diversification économique en Afrique Centrale : état des lieux et enseignements, in Rapport Zone Franc, Paris 2007
35. Jeune Afrique, Le Congo et son potentiel économique, in Les guides écofinances 2009, SIFIJA, Paris 2009.
36. Marchés Africains, Hors Série no 13, Spécial Congo 2009.
37. Le plus de Jeune Afrique, Spécial Congo, in Jeune Afrique, no 2542, 27 septembre 2009.
38. CEPROD, Enjeux de l'alimentation, crise financière internationale et nouvelles perspectives pour le Congo Brazzaville, Les Éditions Hémar, Brazzaville, 2009.
39. PIDIKA MUKAWA, Didier et TCHOUASSI, Gérard (édit.), Afrique Centrale, crises économiques et mécanismes de survie, CODESRIA, Dakar, 2005.
40. KIYINDOU, Alain (Edit.), Communication pour le développement : analyse critique des dispositifs et pratiques professionnels au Congo, EME, Fernelmont, 2008.
41. DZAKA-KIKOUTA, Théophile, ITOUA, Marie-Alphonse, MAKAYA, Alphonse, MAKANY, Roger Armand, Les causes socio-économiques des conflits armés en Afrique centrale et leur

- résolution : cas du Congo-Brazzaville, Ronéo, Étude menée pour le compte de l'Institut Vie et Paix (Suède), Brazzaville, 2006.
42. DZAKA-KIKOUTA, Théophile, et MAYOUKOU, Célestin, Penser le développement au Congo Brazzaville, in Kiyoundou, Alain, Communication pour le développement, op. cit.
 43. MAINGUY, Claire, Les économies africaines : caractéristiques, diversités et enjeux, in Kiyoundou, Alain, Communication pour le développement, op. cit.
 44. GÉRONIMI, V., SCHEMBRI, P., ET TARANCO, A., Instabilités à long terme et dépendance envers les matières premières : le cas de l'Afrique sub-saharienne, in Economie et Sociétés, Paris, septembre 2003.
 45. NIAMA, Michel, Analyse de l'impact des réformes économiques sur l'emploi au Congo (1980-2000), Ronéo, UERPOD, Brazzaville, novembre 2001.
 46. NIAMA, Michel, Situation Économique et Financière du Congo de 1980 à 2000, Ronéo, Étude préparée pour le PNUD, Brazzaville 2001.
 47. GUO, Kai and N'DIAYE, Papa, Is China's Export-Oriented Growth Sustainable? IMF Working Paper, WP/09/172, August 2009.
 48. YORK, Robert and ZHAN, Zaijin, Fiscal Vulnerability and Sustainability in Oil-Producing Sub-Saharan African Countries, in IMF Working Paper, WP/09/174, African Department, August 2009
 49. YANG, Jie, An Analysis of So-Called Export-led Growth, IMF Working Paper, WP/08/220, September 2008
 50. CARCILLO, Stéphane, LEIGH, Daniel and VILLAFUENE, Mauricio, Catch-Up Growth, Habits, Oil Depletion, and Fiscal Policy: Lessons from the Republic of Congo, in IMF Working Paper, WP/07/80, April 2007.
 51. BROOKS, Ray and CUBERO, Rodrigo, New Zealand Bank Vulnerabilities in International Perspective, IMF Working Paper, WP/09/224, October 2009.
 52. CEA, BSR-AC, État d'avancement du processus d'intégration en Afrique Centrale. Prospectus 2009.
 53. BizClim, Amélioration du climat des affaires au Congo – Brazzaville, Ronéo, Rapport élaboré pour le compte de l'Union Européenne, juin 2009.
 54. SAMIR, Amin, Analyse de la situation économique et financière de la République du Congo (B.), Rapport de mission, Ronéo, Brazzaville, décembre 1968.
 55. MAKOSO, Bethuel, MPOUE, Alain, NOTTEN, Geranda, La pauvreté multidimensionnelle en République du Congo, Ronéo, Étude réalisée pour le compte de l'UNICEF, le FNUAP et le CNSEE., Brazzaville, décembre 2007.
 56. TANSI, Vito, La corruption dans le monde : causes, conséquences, étendue et solution, in Études du FMI, Vol 45, no 4, décembre 1998.
 57. MAEP Secrétariat, Rapport d'Évaluation du système de Gouvernance en Algérie, Midrand, 2007.
 58. MIANZENZA, Aimé D., La population congolaise : évolution à long terme et impact sur les régimes sociaux, document CESBC, Brazzaville 2007.
 59. CEA, L'Afrique et les négociations agricoles, CEA & Maisonneuve et Larose, Paris, 2005.
 60. CEA, Rapport Economique sur l'Afrique, différents numéros.
 61. OCDE, Les politiques agricoles des pays de l'OCDE, Panorama 2008, OCDE, Paris, 2008.

62. Ben HAMMOUDA, H., et autres, L'accès aux marchés peut-il aider l'agriculture africaine ?, CAPC, Travail en cours no 26, CEA, 2005.
63. UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2006 : Developing Productive Capacities, UN New York and Geneva, 2006.
64. KAGWANJA, Joan C., Réformes et défis dans l'agriculture subsaharienne, in CEA, L'Afrique et les négociations agricoles, op. cit.
65. KIHARA, Stella and SINGH, Preeti, International meeting looks for « uniquely African » Green Revolution, in NEPAD Dialogue, no 232, 4 July 2008.
66. NGASSAKI, Athanase, La perspective du Congo-Brazzaville dans la dynamique régionale en Afrique Centrale, in Kankwenda, M., (dir), Dynamiques des conflits et crises de développement en Afrique Centrale.
67. POULAIN, Édouard, Le mode d'industrialisation socialiste en Chine, Maspéro, Paris 1977.
68. RWEYEMAMAU, J.F. (Edit), Industrialization and income distribution in Africa, CODESRIA, Dakar, 1980.
69. KANKWENDA, Mbaya J. (Edit.), Dynamiques des conflits et crises de développement en Afrique Centrale, Dubois, Paris 2004.
70. KANKWENDA, Mbaya J., L'Économie politique de la prédation au Congo Kinshasa, ICREDES, Kinshasa, Montréal, Washington DC, 2005.
71. KANKWENDA, Mbaya J., Crise de l'agriculture et faillite du développement durable et de la lutte contre la pauvreté en Afrique Centrale, Ronéo, Communication présentée au 6^e Forum Mondial sur le Développement Durable (FMDD), Brazzaville, 27-30 octobre 2008.
72. KANKWENDA, Mbaya, Industrialisation et régionalisation du développement au Zaïre, Thèse de Doctorat, Kinshasa 1980.



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement
Avenue Foch / Behagle Brazzaville
République du Congo

www.cg.undp.org