

LOI N° 5 - 94 DU 1er Juin 1994

PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME
D'ACTION ET DE RELANCE ECONOMIQUE
ET SOCIALE

L'ASSEMBLEE NATIONALE ET LE SENAT ONT
DELIBERE ET ADOPTE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PROMULGUE
LA LOI DONT LA TENEUR SUIT :

ARTICLE 1ER.- Est approuvé le Programme d'Action et de Re-
lance Economique et Sociale dont le texte est joint en Annexe.

ARTICLE 2.- La présente Loi sera insérée au Journal Officiel
et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Brazzaville, le 1er Juin 1994

Par le Président de la République.

Par le Président de la République : Professeur Pascal LISSOUBA.-

Le Premier Ministre, Chef du
Gouvernement.

Le Ministre du Plan et
de l'Economie, Chargé
de la Prospective.

Général Jacques Joachim YHOMBY-OPANGO.-

Par le Ministre des Finances et du

Le Ministre du Plan et de l'Economie,
Chargé de la Prospective,

Clément HOUMBA

LOI N° 5 - 94 DU 1er Juin 1994
PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME
D'ACTION ET DE RELANCE ECONOMIQUE
ET SOCIALE

L'ASSEMBLEE NATIONALE ET LE SENAT ONT
DELIBERE ET ADOPTE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PROMULGUE
LA LOI DONT LA TENEUR SUIF :

ARTICLE 1ER.- Est approuvé le Programme d'Action et de Re-
lance Economique et Sociale dont le texte est joint en Annexe.

ARTICLE 2.- La présente Loi sera insérée au Journal Officiel
et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Brazzaville, le 1er Juin 1994

Par le Président de la République.

Par le Président de la République : Professeur Pascal LISSOUBA.-
Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

Le Ministre du Plan et
de l'Economie, Chargé
de la Prospective.

Général Jacques Joachim YHOMBY-OPANGO.-

Pour Le Ministre des Finances et du
Budget, en mission :

Le ministre du plan et de l'économie,
chargé de la prospective,

Clément M O U A M B A.-

Clément HOUMBA.-

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES CHARGÉ DU PLAN
ET DE LA PROSPECTIVE

Unité - Travail - Progrès

C A B I N E T

**DECLARATION DE POLITIQUE
DE DEVELOPPEMENT**

Juillet 1995

DECLARATION DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

SOMMAIRE

	pages
I - Introduction	3
II - Evolution récente de la situation économique	5
A - Pour un environnement institutionnel favorable au secteur privé :	
Réformes, soutien à la privatisation	5
A1 - Principaux volets du PARESO	5
A2 - Objectifs macro-économiques	5
A3 - Application des mesures	6
B- Bilan de la phase I du programme (1994 -1er semestre 1995) vers une économie de marché	7
B1- Application des engagements	7
B2- Désengagement de l'Etat	8
B3- Bilan des finances publiques	9
C- Mesures sectorielles et conditions de réussite	11
III- Perspectives pour une relance économique :	17
Phase II du programme dans le cadre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée "FASR" (1996 à 1998)	
A- Contraintes majeures et Objectifs spécifiques de la FASR	17
A1-Information et formation insuffisantes	17
A2- Exode rural	18
A3- Dette	
- Création d'un Fonds Congolais de promotion économique "FCPE" (Holding).	18
B- Activités sectorielles et objectifs globaux de la FASR	20
B1- Stabilisation des finances publiques	21
B2- Désengagement de l'Etat / Privatisation	22
B3- Stratégies sectorielles	24
IV- Conclusion Générale	31
A- Recommandations sur les objectifs spécifiques relatifs au marché financier	31
B- Evaluation des mesures sectorielles	32
Annexe- Contexte historique	34

I- INTRODUCTION

Au terme de trente ans de socialisme, l'économie congolaise se trouve aujourd'hui profondément désarticulée, avec un secteur privé particulièrement atrophié. Le constat fait par la conférence nationale souveraine et relevé dans le préambule de la constitution met en évidence de profonds déséquilibres structurels, traduisant son état de délabrement généralisé, tant dans ses structures que dans les comportements des acteurs économiques.

Le poids du passé sur le devenir est excessivement contraignant, et les comportements restent encore et largement dominés par la logique ancienne, tant au niveau du fonctionnement de l'Etat qu'au niveau des partenaires sociaux et des opérateurs économiques. A cela, s'ajoute l'endettement le plus lourd du monde (per capita) dont les effets pervers ont accentué la dégradation économique du Congo, la faible capacité managériale du pays et les pesanteurs multiples qui sont autant de contraintes à surmonter.

La situation du Congo est, d'une certaine manière, comparable à celle des anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est, en transition systémique, avec en plus un niveau d'infrastructures beaucoup plus faibles et fortement dégradées.

Le système bancaire est aujourd'hui confronté à de graves difficultés, résultat de l'accumulation de créances sur les entreprises, en particulier celles du secteur public, à la suite de crédits alloués en dehors des règles de bonne gestion et souvent sur interventions politiques. Cette "mauvaise dette" paralyse l'ensemble du circuit financier et le système économique en général.

La transition systémique nécessaire dans un tel contexte a été formalisée à travers le Programme d'action de Relance Economique et Sociale (PARESO). Celui-ci a en effet défini les axes politiques et économiques, d'une gestion saine et décentralisée de l'économie et de la société. Les réformes de l'environnement du secteur privé déjà engagées et la restructuration des entreprises publiques ouvrent la voie à un déplacement franc vers une économie de marché et grâce à la décentralisation, vers une prise en charge du Congo par les congolais eux-mêmes.

L'Etat, par les finances publiques, est le pivot essentiel de cet ajustement. Il lui revient en effet, dans la logique même de l'ajustement, de préparer les conditions d'une transformation du système économique en assainissant les finances publiques, en installant le cadre global d'un programme d'investissement, et en préparant l'émergence d'un secteur privé dynamique et adapté aux nouveaux objectifs de développement.

La volonté politique du Gouvernement d'accéder à une économie de marché étant clairement exprimée, il lui revient de prendre les mesures appropriées de nature à favoriser, et à accompagner cette **nécessaire mutation** et l'éradication en profondeur des comportements nés d'une **bureaucratie paralysante** ; ce qui suppose :

1- La création d'un **environnement institutionnel favorable** au secteur privé et à la **privatisation** soutenue par :

- la création des conditions psychologiques permettant aux congolais l'accès à **l'entreprise** et à **l'esprit d'entreprise** en se prenant en charge **par la décentralisation, la formation par l'exemple** (assistance technique; parrainage et partenariat), et la **formation par la recherche.**

2- la mise en œuvre des **mesures incitatives au développement** afin de freiner si non renverser le cours de **l'exode rural** et d'amorcer le renouveau dans les campagnes.

3- la **maîtrise de la dette** : condition première au redressement puis à la relance économique du pays.

Telles sont les priorités de notre **politique de développement** : l'argument en appui à cette démarche est contenu dans un rappel historique porté en annexe au présent document.

II - EVOLUTION RECENTE DE LA SITUATION ECONOMIQUE

A- Pour un environnement institutionnel favorable au secteur privé ; réformes, soutiens à la privatisation

1. A la fin de l'année 1993, et ce en dépit de graves perturbations sociales liées à des élections législatives contestées mais jugées légitimes plus tard par des arbitres internationaux, le gouvernement s'est décidé à appliquer un vaste programme de réformes économiques et sociales. Cela a permis de profiter de l'opportunité qu'offrait la dévaluation du franc CFA pour améliorer les perspectives économiques du pays en mettant en place le Programme d'action et de Relance Economique et Sociale (PARESO).

A1- Principaux volets du PARESO.

Stabilisation

2. Le rétablissement de la solvabilité de l'Etat par des mesures d'accroissement des recettes et d'austérité (notamment la compression des dépenses salariales), la résorption des arriérés intérieurs et extérieurs afin de normaliser les relations du Congo avec ses créanciers.

Désengagement de l'Etat et promotion du secteur privé

3. Il s'agit de la privatisation des entreprises publiques en relation avec la réforme du secteur financier et des chambres consulaires, la promotion des PME/PMI, la formation conséquente et adaptée de l'homme, la redéfinition des règles d'une concertation partenariale.

A2- Objectifs macro-économiques

4. Sur le plan macro-économique, le programme vise les objectifs suivants:

- accroître le taux de croissance réel du PIB de 0,9%, entre 1990 et 1993, à 3% pour la période 1995-96 ;

- accroître de 14% en fin 94 l'épargne nationale dans le secteur non pétrolier ;

- réduire le ratio du déficit courant par rapport au PIB de 20% en 1993 à 14% en 1996;

- réduire avant fin 96 le taux d'inflation à un niveau compatible avec celui des partenaires commerciaux du Congo.

5. En matière de réformes structurelles, le programme vise :

- la refonte progressive de la fonction publique, en vue d'adapter les structures et les compétences des services gouvernementaux aux besoins du développement;

- le désengagement de l'Etat des activités économiques et l'éclosion du secteur privé, notamment en procédant à la privatisation des plus grandes entreprises (hydrocarbures; transports; électricité/eau; télécommunications). Le Programme prévoyait qu'au moins 14% de l'accroissement du taux d'investissement brut, nécessaire pour obtenir un taux de croissance annuel de 3% en fin 1996, provienne du secteur privé compte tenu des ressources limités du secteur public.

A3- Application des mesures.

6. Le Congo a jeté les bases de ces réformes en appliquant un ensemble de mesures ambitieuses et courageuses à partir de mai/juin 1994 qui ont obtenu le soutien financier de la Banque mondiale sous la forme d'un **Crédit de Restructuration Economique** de \$ 100 millions. Il est par ailleurs devenu éligible à l'IDA du fait de la baisse de son PIB per capita de \$ 905 en 1993 à \$ 650 après la dévaluation. Les mesures déjà appliquées portent sur :

- La Réforme de la Fonction Publique

Réduction de plus de 10 000 Postes, soit près de 11 % des effectifs, et préparation des plans de redéploiement de personnel de l'Education et de la Santé - ce qui constitue un premier pas vers la rationalisation de la Fonction Publique.

- Les Finances Publiques

Augmentation des tarifs de transports, d'électricité et d'eau de 20 % afin de limiter les subventions aux entreprises publiques et préparer les conditions de leur privatisation.

- Le Secteur Privé

- Adoption d'une loi sur la privatisation établissant des procédures transparentes de transfert ;

- création d'un Comité de Restructuration Bancaire chargé de liquider les banques non récupérables et de préparer la privatisation de l'ensemble du secteur financier ;

- Adoption d'un nouveau code sur les hydrocarbures visant à maximiser la concurrence dans ce secteur clé de l'économie tout en protégeant les intérêts du pays ;

- Création d'un centre de Formalités des entreprises (Guichet unique) ;

- Révision du Code du Travail ;
- Révision du Code des Investissements ;
- Elaboration du Code de Commerce.
- Dénonciation du contrat Coraf.

B. BILAN DE LA PHASE 1 DU PROGRAMME (1994- 1er semestre 1995)
(Vers une économie de marché)

B1- Application des Engagements

7. En application des engagements pris dans le cadre, d'une part de l'accord signé avec le FMI. et d'autre part de la déclaration de politique de développement signée avec la B.I.R.D, le Gouvernement Congolais a mis en oeuvre les mesures suivantes :

- Réduction significative du nombre d'agents inscrits au fichier de la Fonction publique.
- Création de la taxe sur les hydrocarbures.
- Application effective de toutes les dispositions du programme Régional de Réformes Fiscales-Douanières.
- Ajustement des prix administrés de l'essence (35 %) et du gas-oil (15 %)
- Augmentation des tarifs de l'eau, de l'électricité et des transports publics de 20%.

8. Le Gouvernement a entrepris de modifier la loi 008/92 du 10 Avril 1992 portant Code des investissements afin de concilier les objectifs de l'élargissement de l'assiette fiscale et de l'incitation à l'investissement pour la rendre conforme au programme Régional de réformes Fiscales-douanières.

9. Un Code des Hydrocarbures établissant un cadre réglementaire transparent favorable aux investissements a été adopté par le Parlement Congolais en août 1994 .

10. Par ailleurs, des Projets de Codes forestier, minier, du travail et de l'électricité ont été élaborés pour être soumis au Parlement.

11. En ce qui concerne le Secteur privé, il y a lieu de noter la promulgation de trois (3) Lois (Exercice du Commerce, Prix, Commerce Extérieur) tendant à la libéralisation du Commerce et des Affaires. Cette libéralisation sera plus complète avec la promulgation du Code du commerce prévue au cours de la session de Juillet 1995.

B2. DESENGAGEMENT DE L'ETAT

12. Le secteur des Entreprises publiques occupe encore une place prépondérante dans l'économie congolaise, couvrant la quasi totalité des secteurs d'activité.

La nouvelle stratégie de réforme économique du Gouvernement comprend un volet crucial qui est la restructuration en profondeur de ce secteur.

- Cadre Juridique

13. Il a été promulgué la Loi n° 21/94 du 10 Août 1994 portant Loi-Cadre sur la Privatisation accompagnée de tous les Décrets d'Application nécessaires et complétée par la Loi Additive n° 10/95 du 07 avril 1995.

Une trentaine d'Entreprises Publiques est d'ores et déjà concernée par le processus de Privatisation actuellement engagé avec l'aide des bailleurs de fonds.

14. Ainsi, les secteurs des hydrocarbures, de l'Eau, de l'Electricité, des transports, des Postes et télécommunications, des forêts, de l'Agro-Industrie et des banques sont d'ores et déjà concernés par le Programme. Des avis de non objection sont déjà accordés par la Banque Mondiale en vue de la négociation et de la signature des Contrats concernant la privatisation de l'Agence Transcongolaise de Communication, de l'Office National des Postes et Télécommunications et d'Hydro-Congo/Coraf. Un appel d'offres a été lancé pour la privatisation et la mise en concession des service de l'eau et de l'électricité (SNDE, SNE).

- Cadre Réglementaire

15. Il a été mis en place, par le Gouvernement, un Comité de Restructuration du secteur Bancaire et financier le 21 Mai 1994. Un Comité de privatisation avec son secrétariat technique, structure opérationnelle, a été également créé depuis mars 1995.

- Assainissement du portefeuille

16. Le Portefeuille de l'Etat comprend 105 Entreprises et Etablissements Publics :

- 50 sont en cours de liquidation ;
- 30 sont à privatiser conformément aux lois 21-94 et 10-95;
- 25 seront à inclure dans la prochaine loi d'extension du périmètre de privatisation.

17. La charte des Entreprises Publiques est devenue désuète du fait du nouvel environnement économique et de la politique de désengagement de l'Etat.

B3. BILAN DES FINANCES PUBLIQUES

18. A la fin de l'exercice 1994, l'Etat a pu dégager un solde primaire positif de 1,3 Mds de F.CFA et le déficit budgétaire de l'exercice a pu être contenu à moins de 17,3% du PIB. Les recettes budgétaires se sont élevées à 217 Mds de F.CFA, dont 91,5 Mds de recettes non pétrolières (60% de l'objectif de la Loi de Finance) et plus de 10 Mds de F.CFA de taxe spéciale sur les hydrocarbures. Les recettes des douanes et d'impôts (en dehors de la taxe sur les importations) ont baissé de 40% en volume, du fait de la contraction de la demande interne. Pour améliorer cette mauvaise performance en matière douanière, les autorités ont eu recours, d'une part, aux services d'une société spécialisée en matière de valeurs en douane et, d'autre part, à un reclassement des produits de première nécessité dans la catégorie des biens de consommation courante. Cette mesure s'est traduite par une sensible augmentation de recettes fiscales et douanières.

19. **Les dépenses publiques**, ont pu être contenues malgré les pressions sociales et politiques dans la limite de 302 Mds de F.CFA. Ainsi, aucune augmentation de salaires n'a été accordée. L'Etat a payé en 1994 dix mois de salaires sur douze.

Concernant les six premiers mois de l'année en cours, les résultats budgétaires se sont traduits par un excédent comptable de 0,903 Mds de F.CFA correspondant à un niveau de recette de 135,726 Mds de F.CFA dont 8,957 Mds d'emprunts.

Par ailleurs, il a été enregistré au cours des 6 premiers mois de l'année 1995 une **amélioration progressive des recettes fiscales** (résultat de mesures plus strictes de contrôle) allant de 6 Mds de F. CFA en janvier à 9 Mds de F.CFA en juin. Compte tenu de la période de vacances, ce résultat est la meilleure performance obtenue depuis 20 ans pour un mois de juin.

20. Les recettes des premiers mois de l'année ont fortement diminué par suite des grèves qui ont paralysé le chemin de fer et la fonction publique.

21. Conformément à sa volonté de se désengager des secteurs productifs, le Congo s'est, d'autre part, dessaisi de ses parts minoritaires (25%) au sein de la société ELF CONGO, contribuant ainsi pour 50 Mds de dollars aux recettes du Budget. Ceci constitue un premier pas vers le désengagement progressif de l'Etat dans le secteur pétrolier étatique. Il est prévu, dans la même perspective, la cession des parts du Congo à AGIP/CONGO.

22. Les arriérés intérieurs ont été réduits, au cours de la même période, à 11 Mds de F.CFA. Cependant cet effort de redynamisation du secteur privé n'a pas permis de limiter l'accumulation nette de nouveaux arriérés vis à vis des fonctionnaires notamment. Ceci s'explique par le fait que, d'une part, l'ensemble des engagements attendus des bailleurs d'

fonds ne sont pas arrivés, et d'autre part, les tirages effectués ont servi essentiellement à la sécurisation de la dette extérieure.

23. En ce qui concerne la masse salariale, le Gouvernement a entrepris des mesures supplémentaires de réduction :

- abattement de 12,5 % des salaires, suite à la réduction du temps de travail hebdomadaire de 40 à 35 heures (5 jours par semaine), à l'exception des enseignants et des agents de la force publique (mesure appliquée au 1er avril 1995);

- réduction des indemnités de fonction des agents de l'Etat de 30%, soit un gain mensuel de 200 Millions de F.CFA (mesure appliquée au 1er avril 1995);

- réduction supplémentaire et générale des salaires de 15 % (mesure appliquée au 1er avril 1995).

24. L'ensemble de ces mesures portera la masse salariale annuelle à 110 Mds en 1995 et 100 Mds en 1996 contre 136 Mds en 1994.

25. Pour les dépenses d'investissement, l'Etat a pu financer, en 1994, pour 28,6 Mds des travaux d'entretien et de remise en état des infrastructures de base. Une revue du programme d'investissement public (PIP) 1995, effectuée avec l'aide de la Banque Mondiale, a eu pour conséquence de réduire l'enveloppe destinée à cet effet de 70 Mds de F.CFA à 55 Mds de F.CFA, excluant tous les projets financés sur fonds propres. Le gouvernement a également commencé l'exécution des mesures d'amélioration de la qualité du PIP en commanditant un audit indépendant des contrats de travaux existants.

26. La dette reste un fardeau qui nécessite une solution au cours de la deuxième phase du programme, afin de ne pas compromettre le retour souhaité à un cadre macro-économique stable. En effet, si le service de la dette extérieure de l'année 1994 a été honoré en partie pour un montant global de 104 Mds de F.CFA, 96 Mds seulement ont été tirés de ressources extérieures, soit un flux net négatif de 8 Mds de F.CFA.

27. Le Congo a réussi à liquider ses arriérés vis-à-vis de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement et de la Caisse Française de Développement et a pu répondre à ses obligations vis-à-vis du Club de Paris jusqu'au 31 décembre 1994. Les négociations avec le Club de Londres sont très avancées. Des accords bilatéraux ont été conclus avec les autres membres du Club de Paris et d'autres créanciers.

C. Mesures Sectorielles et conditions de réussite

Les spécificités du pays imposent la prise en compte de certains préalables pour assurer le succès des mesures sectorielles à tous les niveaux du développement.

Trois préalables(ou exigences) paraissent essentiels :

C1- La formation par l'exemple : Assistance technique, parrainage et partenariat.

A ce jour, malgré l'urgence et l'intérêt, en raison de l'histoire d'un pays sans expérience dans le domaine de l'entreprise privée, ce secteur n'a pas fait l'objet d'une attention significative.

28. L'Assistance technique, requise dans les domaines sensibles : Régies financières, privatisations et audits divers (banques, entreprises privatisables) est loin du minimum attendu.

Secteur de l'Emploi

29. Le nombre de demandeurs d'emplois dépasse aujourd'hui soixante dix mille (70.000) personnes qui se répartissent comme suit :

- 35 000 jeunes à insérer
- 35 000 chômeurs à reinsérer.

La demande d'emploi peut être regroupée en quatre catégories de population cible :

- Jeunes en cycle scolaire achevé
- Jeunes en cycle scolaire inachevé
- Chômeurs du secteur privé et des entreprises publiques liquidées
- Fonctionnaires radiés.

Secteurs Privé et des petites et Moyennes Entreprises

30. Ce secteur ne bénéficie d'aucun soutien, malgré l'intérêt reconnu unanimement .

Le Congo a entrepris de créer un environnement institutionnel et des procédures administratives de nature à permettre la promotion des P.M.E. et la relance du Secteur Privé. En dehors de la batterie de lois élaborées à cet effet depuis 1986, il faut noter la réalisation, avec l'aide du P.N.U.D., d'un Plan National de Développement de ce secteur et la création d'un Centre de Formalités des Entreprises (Guichet Unique).

La révision du Code du travail, l'élaboration du Code de Commerce et des Autres Codes Sectoriels concourent à la dynamisation de ce secteur.

C2. La décentralisation

31. Elle s'impose après plus de 25 ans d'un centralisme bureaucratique sévère et paralysant. Le citoyen doit être **formé** pour favoriser la créativité, pour qu'il se prenne en charge. L'Etat se doit d'aider à l'organisation des structures administratives à tous les niveaux (village, canton, district) de chacune de nos dix régions.

C3- Mesures incitatives au développement

32. Il s'agit d'un préalable essentiel, incontournable si le développement du pays doit se faire par la mobilisation des paysans et si l'objectif visé est aussi **le reflux de l'exode rural**. Ces mesures sont d'un **intérêt capital** pour l'amorce de notre développement, elles visent l'amélioration du cadre de vie rural par la création des infrastructures de base en s'appuyant sur :

- une bonne gestion des ressources humaines;
- une prompt **réhabilitation des infrastructures**, faisant appui à la **décentralisation**.

-Secteur Routier

33- Pour garantir le déblocage des crédits affectés à l'entretien routier, le Gouvernement a décidé de réorganiser le Fonds Routier et de lui affecter 10 % des recettes journalières du trésor Public. En ce qui concerne l'Office Congolais de l'Entretien Routier (O.C.E.R.) un audit est actuellement en cours, pour sa liquidation.

Toutefois, la réhabilitation et la réfection des axes routiers essentiels aux activités agricoles ont été initiées et devraient se poursuivre.

Une partie de la taxe sur les hydrocarbures (TSH) est affectée au programme routier.

- Secteur Eau, Electricité, Télécommunication

34. La fourniture et la distribution de l'eau potable est précaire. La production nationale d'électricité est très insuffisante, d'où une importation très onéreuse (jusqu'à 40% de la consommation en période de pointe). Le réseau des télécommunications est vétuste et freine l'échange et les affaires (100 000 abonnés seulement sur l'axe Brazzaville-Pointe-noire).

- Secteur Santé

35. Pour faire face à l'important déficit constaté dans la couverture sanitaire et dans la qualité des services, le Gouvernement a mis en place le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) en vue de réhabiliter les hopitaux, dispensaires et centres de santé intégrés, afin de pratiquer les soins de santé primaires sur l'ensemble du Pays. Grâce notamment au P.N.D.S., on a pu assurer la réhabilitation effective des Maternités de TALANGAI, MAKELEKELE, des hôpitaux d'Abala, de Mossendjo et de la Cité Pasteur à Brazzaville, la mise en place d'un programme élargi de vaccination, l'allocation des ressources au Centre Médical de Sibiti, et la couverture nationale en soins de santé primaire, et la mise en place d'un vaste programme de médecine ambulatoire à l'aide de petites structures mobiles.

36. La réhabilitation des infrastructures et notamment de l'habitat rural intimement associée à la décentralisation doit être considérée comme un facteur essentiel de relance des activités agricoles, agro-pastorales, agro-industrielles et agro-forestières aux travers des structures de commercialisation et de transformation des produits de ces activités.

C4- Secteurs porteurs de relance économique à travers la formation par la recherche et de la mise en oeuvre de redressement par les grands travaux.

- Secteur Education

38. Le système éducatif congolais présente aujourd'hui des déséquilibres très importants: pléthore des effectifs, insuffisance et vétusté des locaux et des équipements, formation scientifique et technique insuffisante, etc...

39. Le cours normal des enseignements ayant été perturbé par des troubles socio-politiques, la durée des études se trouve allongée. La décentralisation de l'Université, bien que retardée, est une mesure importante qui aidera à corriger les dysfonctionnements. De même le conseil de l'enseignement tenu courant Mai 1995, en redéfinissant le nouveau cadre de fonctionnement, va ouvrir des perspectives certaines pour une reprise en main de ce secteur.

Trois éléments sont à privilégier :

- la relance de la **recherche scientifique** autour de la faculté des Sciences et de l'Institut Panafricain de Management et de l'Innovation (IAMI) et la formation des enseignants chercheurs ;
- la **formation des enseignants** du cycle primaire et secondaire;
- l'**élévation de l'apprentissage** comme filière pour une adéquation formation/emploi.

- Secteur Agricole

40. La situation agro-alimentaire, de même que le cadre institutionnel de l'agriculture congolaise, devraient permettre d'envisager à moyen terme la réduction significative du déficit alimentaire.

41. Pour remédier totalement à la situation de dépendance alimentaire que connaît le pays, le Gouvernement a mis en place un programme d'action d'urgence du secteur agricole (PRAUSAG). Un schéma directeur du développement rural est en cours d'élaboration avec l'appui de la FAO.

La réflexion spécifique dans ce domaine s'appuyera sur la réalisation des Marchés d'intérêt régional (MIR) en cours d'étude.

- Secteur Forestier et Secteur de l'Environnement en prévision de l'adéquation développement-conservation.

42. Bien que disposant de ressources forestières importantes (60 % de la superficie nationale), le Congo a vu sa production de grumes baisser de 600 000 m³ en 1992 à 350.000 m³ aujourd'hui et ses exportations en grumes se limiter à 200.000 m³ en raison des difficultés de transport au niveau de l'ATC.

43. Notons qu'une douzaine d'Entreprises Publiques du Secteur Forestier doivent être privatisées, conformément à la Loi 10/95 du 07 Avril 1995. Ceci ne manquera pas de donner au Secteur forestier une dynamique nouvelle, surtout avec l'adoption du nouveau Code Forestier, afin d'assurer l'adéquation **Développement-Conservation** par la réalisation des travaux de **Reboisement** et d'**Agroforesterie**.

44. Le Plan National d'Actions pour l'Environnement, élaboré après les études sectorielles et le Séminaire National d'Approbation, a été entériné par le gouvernement et est soumis au parlement pour adoption. Ce cadre, au sein duquel s'inscrivent toutes les actions concernant la conservation, la protection, la restauration de l'environnement et la lutte contre la pollution requiert un concours financier important de la part des institutions internationales appropriées.

- Secteur des transports

45. Le processus d'élaboration du plan National du transport, avec le concours des bailleurs de fonds de l'Union Européenne, a abouti à la mise en place d'une Commission Nationale ad'hoc. Un contrat d'Assistance Technique va être signé avec le Bureau d'étude TECNECON.

46. Le Congo s'engage, d'autre part, à rejouer pleinement son rôle de pays de transit de l'ensemble du trafic des pays limitrophes, grâce notamment à la privatisation de l'Agence Congolaise des Communications (A.T.C.), au retour significatif de la confiance sociale et à la disponibilité des bailleurs de fonds.

- Secteur Financier

47. Il s'agit d'un secteur sensible dont dépend tout le développement et la relance des activités du pays. Une première phase consacrée au nettoyage et au redressement permet simplement de poser un diagnostic à partir duquel des solutions concrètes seront suggérées.

Deux sous-secteurs sont ici évalués :

- le sous-secteur financier bancaire :

48. La situation du Secteur Financier bancaire demeure préoccupante surtout du fait de son état d'illiquidité. Le Congo a déjà entrepris une série d'actions d'assainissement : liquidation de la BCC et de la BNDC, engagement de négociations avec les partenaires de l'UCB (dont la BELGOLAISE) dans le cadre de l'ouverture de son capital, décision de ramener à 20 % la part de l'Etat dans le capital de l'UCB et du Crédit Rural, mise en oeuvre d'un plan de sauvetage de la B.I.D.C..

- le sous-secteur financier non bancaire :

49. La situation des institutions de Prévoyance sociale est très préoccupante. Les créances gélées de la CNSS au Trésor Public et dans les Banques Commerciales s'élèvent à 52 milliards de FCFA. A cela s'ajoutent les arriérés de cotisations de l'ordre de 40 milliards de FCFA. La CNSS a 18 mois de retard dans le paiement des prestations. Elle vient de faire l'objet d'un audit du BIT.

50. La CRF vit également une situation déplorable. Les avoirs gélés dans les banques, au Trésor Public, les prêts à l'Etat et les arriérés de cotisations se chiffrent à plus de 57 milliards de FCFA. Elle a cessé d'effectuer le paiement des pensions qui ont été repris par le trésor Public. Un audit vient d'être réalisé par le BIT.

51. Le secteur des assurances connaît des difficultés financières considérables. L'ARC est en cessation de paiement depuis quelques années.

52. Le Centre des chèques postaux a cessé d'opérer depuis plusieurs années pendant que la Caisse Nationale d'Épargne a une valeur nette négative de l'ordre de 4 milliards de FCFA et des dépôts du public de l'ordre de 4,5 milliards de FCFA.

53. Fort heureusement les MUCODEC connaissent une évolution remarquable de leurs activités.

EN CONCLUSION

54. En terme de croissance économique, les résultats obtenus dans le cadre du programme demeurent quelque peu en deçà des objectifs, en partie parce que la relance économique a été freinée notamment, par les ruptures de transport ferroviaire et la fragilité de la réconciliation sociale qui a suivi les affrontements socio-politiques de 1993 et 1994. Ainsi, le PIB réel non pétrolier a connu une croissance négative (-4,9 % contre -2,4 % prévu). Le taux d'inflation s'est situé à 42,4 % contre un taux espéré de 40,3 % ; les prix à la consommation, après avoir augmenté du fait de la dévaluation du FCFA et la mise en application du programme Régional de Réformes Fiscales-douanières, ont vu leur tendance inflationniste arrêtée (le prix du pain par exemple est passé de 75 f prix officiel à 60 f, prix à la consommation).

55. En terme de stabilisation, le Gouvernement a pris des dispositions pour corriger les dérapages budgétaires constatés au premier semestre 1994, ce qui a permis de fixer pour 1995 de nouveaux objectifs macro-économiques : amélioration du taux de croissance de 2 %, baisse à 3 ou 4 % du taux d'inflation, réduction du déficit du compte courant de la balance des paiements à moins de 21 % du P.I.B.

56. Les recettes budgétaires du premier trimestre 1995 se sont élevées à 64,5 Milliards contre 55,6 Milliards de F.CFA prévus. En matière de dépenses, les engagements se sont élevés à 58,3 Milliards dont 31,9 Milliards de salaires et 0,64 Milliard d'investissement.

57. Le dialogue social conduit les syndicats à disposer désormais des informations qui leur permettent de suivre la situation des Finances Publiques du pays. Depuis la tenue du Forum pour la Culture de Paix, un consensus social sur la paix accepté par tous, que nous espérons durable, se met progressivement en place. C'est un élément essentiel qui permet au Gouvernement Congolais d'annoncer les perspectives 1995-1997 avec un grand espoir de réussite.

III PERSPECTIVES POUR UNE RELANCE ECONOMIQUE: PHASE II DU PROGRAMME DANS LE CADRE DE LA FASR (1996-1998)

A- Contraintes majeures et Objectifs* spécifiques de la FASR

Le programme appuyé par la FASR doit tout d'abord prendre en compte les contraintes majeures proposées avec la situation réelle caractérisée par :

A.1 Une information et une formation insuffisantes.

58. De ce point de vue, l'Etat se doit assurer une **grande transparence** sur ses actions, et non, **vivre selon ses moyens** pour rassurer les populations sur les mesures prises qui doivent être sanctions contre les réminiscences de l'Etat collectiviste d'hier et non paraître comme sanctions contre le peuple.

* **Privatisation et Décentralisation** semblent être les mesures les plus appropriées.

A.2 Un exode rural de plus en plus insoutenable

59. Comme en témoignent les données suivantes :

- **55%** de notre population est concentrée dans deux villes (Pointe-Noire et Brazzaville). Ce chiffre inférieur à 35% en 1965, atteindrait 70% à l'an 2000 si les tendances actuelles se maintiennent.

- **80%** des travailleurs congolais sont fonctionnaires ou relèvent du secteur public (contre un taux moyen de 30% dans les autres pays de la région). 75% d'entre eux vivent à Brazzaville ; et 12% à Pointe-Noire.

- Les activités rurales sont quasi inexistantes depuis plus de 10 ans : faute entre autres, de **routes**, ou de tout soutien à la **commercialisation**.

* Le soutien à la **décentralisation** et aux **mesures incitatives au développement** paraissent être les réponses appropriées, pour une prise en charge des congolais par eux-mêmes.

A.3 Une dette la plus lourde au monde

60. Une dette, la plus lourde au monde (per capita). Cette dette n'a soutenu ni infrastructure, ni développement économique ou social.

* Elle doit faire l'objet d'un traitement approprié; un rééchelonnement le plus long possible. Dans le même temps, l'Etat va s'engager le moins possible. Les investissements privés devront être privilégiés pour la relance de l'économie.

* Dans un tel contexte, il est suggéré la création d'un **Fonds Congolais de promotion économique FCPE** (holding sous forme de sociétés anonymes) orienté vers le profit, renforcé par des apports en provenance :

- (i) - des **primes d'assurance -réassurance** des compagnies pétrolières ;
- (ii) - des **actifs de stockage**, de transport et de redistribution (Hydro-Congo) en **location-gérance** aux pétroliers : ces actifs étant financés sous forme d'avance sur loyer ;
- (iii) - des dépôts en provenance des institutions de sécurité sociale incluant diverses caisses d'épargne etc.

Le holding (FCPE) sera ainsi au centre d'un dispositif doté des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des Structures périphériques qui seront chargés des opérations, ou des **investissement privés**.

Ainsi il sera crée :

A3.1 Une banque de l'habitat du Congo (BHC) dont les termes de référence de l'étude de faisabilité ont déjà été élaborés sous l'égide du PNUD.

Une consultation périodique recommandera les **modalités** de participation aux capital social et d'alimentation du Holding.

A3.2 Un Fonds Congolais d'Habitat Rural (FCHR), crée sur le même modèle que le BHC, il aura une **particularité** conçue pour échapper aux rigidités de la loi bancaire : c'est celle d'être intégrée dans les dispositifs des **Marchés d'Intérêt Régional (MIR)** centraux (trois) et de relais, de sorte que ses ressources proviennent conjointement des

contributions du Holding et d'une partie des marges bénéficiaires résultant de manière solidaire, de la commercialisation de toute production agricole, pastorale ou halieutique.

Une étude de faisabilité s'impose - garantissant ce **financement "solidaire"** de l'habitat rural.

A3.3 Le Holding en qualité de réceptacle d'emprunts, et porteur du portefeuille d'actions d'Hydro-Congo, pourrait être prioritairement orienté vers les **grands travaux** avec le concours d'une **cellule d'appui au développement** des investissements privés (CAD).

A3.4 La Société Congolaise d'Investissement (SCI), Etablissement financier régi par la loi bancaire, la SCI sera créée selon la même approche juridique et institutionnelle que la BHC. Elle interviendra comme un **fonds de capital risque** appelé à aider les promoteurs de projets d'investissement à compléter leur fonds propres pour leur permettre d'accéder au crédit bancaire. En dehors de son capital social, elle pourra recevoir des dépôts à terme ou bénéficier d'apports en compte courant d'actionnaires ou de prêts à long terme de la société Holding. La SCI pourrait loger un guichet de réinsertion sociale destinée à aider, à installer dans des activités génératrices de revenus, les travailleurs qui pourraient perdre leur emploi du fait de la privatisation, de la compression des effectifs d'entreprises privées ou de la déflation de la Fonction Publique. Seraient également réinsérés les fonctionnaires que l'Etat pourrait inciter au départ volontaire moyennant une indemnité de réinsertion. Tous ces travailleurs déposeraient les pécules qui leur seraient versés à la SCI qui les aiderait à constituer des fonds propres conséquents pour se lancer dans leurs propres activités, Le **Fonds de Garantie du Congo (FGC)**, à créer, facilitera par ailleurs leur accès au crédit bancaire. Le Holding verserait à la SCI les ressources spéciales qui lui permettraient de faire face à ses interventions de réinsertion sociale. Les bénéficiaires de ces interventions seraient soumis à une formation sérieuse pour en faire de bons entrepreneurs.

A3.5 Le Fonds de Garantie du Congo (FGC)

Créé par le holding et alimenté selon les mêmes modalités que le fonds de capital risque, le fonds de garantie interviendra comme **mécanisme facilitateur** de l'accès des promoteurs de projets d'investissement au financement bancaire.

A3.5* Le Fonds de garantie des Investissements privés en Afrique Centrale (FGIPAC) (cf page 32- point c)

A3.6 Le Fonds de Promotion des Femmes Entrepreneurs du Congo (FPFEC). Ce fonds qui sera créé comme un établissement financier interviendra comme une banque au profit des femmes. Celles-ci ayant une forte propension à l'épargne, il sera étudié un mécanisme de regroupement de cette épargne et de garantie mutuelle pour donner un effet **multiplicateur** à l'épargne féminine. Ainsi, lorsque 10 femmes se regrouperont dans une "tontine", au lieu que chacune d'elle profite à tour de rôle du gain, celui-ci garantira pour chaque membre, un prêt du FPFEC dont le montant sera supérieur par exemple de 3 ou 4 fois la mise. Les expériences tentées actuellement par le PNUD au Congo, sont également une source pertinente d'inspiration.

A3.7 CONCLUSION

61. La création de toutes les structures périphériques du Holding induira de gros besoins de formation et d'assistance à la gestion. Le Holding sera partie prenante au fonctionnement de l'Institut Panafricain de Management de l'Innovation qu'elle financera à travers la rémunération de programmes de formation et d'assistance qui seront dispensés à la demande, programmes ou conçus sur mesure en fonction des besoins spécifiques de chaque groupe bénéficiaire.

62. Un cadre juridique et institutionnel global est proposé, avec, au centre, un instrument de prélèvement d'une partie des recettes pétrolières et à la périphérie, des structures de redistribution des recettes prélevées pour le financement du développement économique et social, en mettant en avant, l'épargne, l'investissement, le regroupement communautaire, la protection sociale et la solidarité, mais aussi la responsabilité à travers l'initiative privée et l'effort des bénéficiaires. **La mise en oeuvre du dispositif permettrait au Congo d'entreprendre d'importantes activités productives sans avoir à accroître sa dette extérieure qui pèse déjà si lourdement sur son indépendance et son développement. Mais rien n'empêchera le Holding d'être un réceptacle institutionnel des ressources extérieures, si l'État congolais souhaite l'utiliser comme agence d'exécution à cet effet. De même, les structures périphériques elles-mêmes pourront mobiliser d'autres ressources intérieures et extérieures (lignes de crédit des institutions bilatérales et multilatérales, appui institutionnel), si les besoins de financement de leurs activités le commandent. Il est à noter que certaines des activités projetées, notamment celles relatives à la promotion des femmes, à la réinsertion sociale et à la micro entreprise, bénéficieront facilement de l'appui des bailleurs de fonds.**

63. La multiplicité des structures périphériques a pour avantage, de spécialiser les mécanismes d'intervention, ce qui facilite la définition des objectifs, la concentration des ressources et des efforts sur des objectifs précis, le suivi de l'exécution et enfin l'évaluation des performances. Il sera impératif que toutes ces structures soient gérées **avec efficacité et transparence**, avec comme objectif, le financement de l'investissement mais également le profit sans lequel il ne saurait y avoir de pérennité. Ainsi comme déjà suggéré un concours en Assistance Technique de haut niveau s'impose.

B- Activités sectorielles et objectifs globaux

64. Pour le reste de l'année 1995, le gouvernement a l'intention de poursuivre le processus de stabilisation macro-économique et de réformes structurelles commencé depuis un an et demi. Avec l'expiration du programme "Stand by" fin mai 1995, le Congo se prépare à négocier une facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) dont le présent document-cadre de politique générale couvrant la période 1996-1998 et, réalisé en collaboration avec la Banque mondiale et le F.M.I. constitue le support.

65. Le Congo va donc poursuivre son Programme de réformes macro-économiques et structurelles commencé depuis un an et demi afin de consolider les résultats déjà obtenus en 1994. Il s'agit notamment de : (a) la stabilisation des finances publiques (poursuite des mesures fiscales et compression des dépenses) ; (b) le désengagement progressif de l'Etat de la gestion de la plupart des activités économiques au profit du secteur privé ; (c) le recentrage et le renforcement des administrations publiques au service du développement par la définition des politiques et stratégies sectorielles ainsi qu'une réglementation adaptée.

B.1. Stabilisation des Finances Publiques

- Recettes

66. Les efforts d'amélioration des recettes non pétrolières seront poursuivis par l'application intégrale du Programme Régional de Réformes Fisco-douanières, afin d'améliorer le rendement des services fiscaux et douaniers. A cet effet, "l'unité" de traitement des dossiers des grandes entreprises a été mise en place. En ce qui concerne les recettes pétrolières, le modèle informatisé établi par le service de la Banque sera implanté aux Ministères des Hydrocarbures et de l'Économie et des Finances pour permettre de suivre l'impact de l'évolution de la production et des prix sur les flux financiers. Par ailleurs, les sociétés de production feront désormais l'objet d'un audit annuel.

- Dépenses

67. Le Gouvernement soutiendra l'application des mesures visant la réduction des dépenses salariales déjà entreprises, c'est à dire la réduction de la masse salariale de 12,5 % en rapport avec la réduction du temps de travail, de 15 % en application du PARESO; la baisse des indemnités de fonction de 30 % ; l'extension de la politique de réduction des salaires aux établissements et organismes autonomes (Université, CHU) et réduction d'autres transferts (Bourses, Postes diplomatiques).

- Dette

68. Le Gouvernement congolais devra respecter les engagements pris envers les bailleurs de fonds, et recherchera par ailleurs avec les partenaires, des solutions novatrices au problème crucial de la dette. Le Gouvernement procédera d'autre part avant paiement des arriérés, à la réactualisation de l'audit intérieur de la dette croisée avec les entreprises publiques.

B-2 Désengagement de l'Etat /Privatisation

69. Le programme de privatisation des grandes entreprises verra la mise en application des conventions de privatisation ou de mise en concession au cours des trois premiers trimestres. Le secteur des transports maritimes et aériens sera également libéralisé. Pendant la période de juin à décembre 1995, le Gouvernement mettra en oeuvre un cadre institutionnel propice à l'émergence du secteur privé : adaptation de la législation du travail, du Droit Foncier et du Droit des Affaires, ce dernier en harmonie avec le projet de loi régionale.

Cadre institutionnel réglementaire et légal.

70. Afin de créer un environnement propice au développement du secteur privé, le Gouvernement met progressivement en place un cadre légal, juridique et réglementaire transparent et efficient. En effet, les lois et règlements régissant la création, l'organisation et le fonctionnement des entreprises, ainsi que le cadre juridique des affaires sont en cours de révision. Dans cette optique, le Gouvernement s'engage à simplifier et à moderniser les textes de lois régissant l'activité économique congolaise (Code du Travail, Code de la Sécurité Sociale, Code du Commerce, Code des Investissement et Code Sectoriel). Le nouveau projet de Code du Travail, enrichi par la Banque Mondiale, est en cours d'examen au Parlement. Le Congo entend participer au Colloque BIT/Banque Mondiale sur la législation du travail en septembre 1995. Avec la libéralisation du marché de l'emploi, l'Office National de la Main d'Oeuvre sera désormais un observatoire de l'emploi chargé de la collecte et de l'analyse des statistiques. Les procédures arbitrales et les structures juridiques seront réaménagées. Le gouvernement prendra un texte réglementaire portant application de l'acte de l'UDEAC réglementant la fonction d'Auditeur, adoptera un Code Foncier et finalisera les travaux de mise en place du cadastre.

-Assainissement du Portefeuille et liquidation.

71. Le Gouvernement s'est engagé à clôturer la liquidation de 38 entreprises au 31 décembre 1995, à liquider 6 entreprises non viables et a adopté les schémas et stratégies de privatisation de 30 entreprises nouvellement transférées au Comité de Privatisation et de 10 entreprises à venir.

-Restructuration bancaire et financière.

72. Dans le cadre du programme de privatisation, le gouvernement, avec l'appui de la Banque Mondiale, a commencé les audits nécessaires à l'assainissement du secteur des banques et de la sécurité sociale ; condition indispensable à la reprise du paiement régulier des pensions et retraites à un taux réduit, objet d'un engagement du Congo avec les bailleurs de fonds à partir de janvier 1996.

-Privatisation :

Transports

73. Le secteur des transports constitue l'épine dorsale de l'économie et sa rénovation est la condition sine qua non de la relance de l'activité.

La stratégie préconisée dans ce secteur repose sur la privatisation : mise en concession du chemin de fer, autonomie financière des ports sous forme de sociétés anonymes, liquidation des transports fluviaux et de l'Office Congolais d'entretien Routier (l'exécution des travaux étant confiée au privé, y compris au personnel de l'OCER organisé en coopérative) .

En ce qui concerne les transports aériens, le secteur sera privatisé pour garantir la régularité d'un service public à l'intérieur et à l'extérieur sous la forme de contrat de performance.

Le secteur privé financera les investissements en infrastructures à l'exception des routes. Le financement pérenne de l'entretien routier sera assuré soit par les usagers, soit par la fiscalité. L'approche sera de confier l'exécution des travaux à des PME utilisant une technologie à haute intensité de main d'oeuvre. Le rôle de l'Etat se limitant à favoriser la participation du privé, planifier et contrôler les investissements.

Hydrocarbures

74. L'objectif du Gouvernement vise, d'une part, à rétablir un approvisionnement régulier du pays en produits pétroliers à des coûts compétitifs et, d'autre part, à assurer un flux fiscal optimal du secteur pétrolier en aval vers l'Etat. Ces objectifs peuvent être atteints tout en favorisant une participation du secteur privé national à différents niveaux de la filière. Le rôle de l'Etat, dans ce domaine, sera recentré sur la définition de la politique sectorielle, la tarification et la réglementation.

Tous les aspects industriels et commerciaux de la filière seront transférés à des opérateurs privés qui sont mieux outillés que l'Etat pour la réalisation efficace de ces activités et en compétition sur le marché. Dans le cadre de ce schéma, le secteur pétrolier en aval sera restructuré de la manière suivante :

- les actifs de raffinage seront mis en concession ou cédés au groupement formé par les sociétés de distribution ;

- les actifs de stockage seront mis en concession ou cédés à une nouvelle société de stockage qui serait constituée par les compagnies pétrolières regroupées en pool et retenues pour la distribution des produits pétroliers ;

- les actifs de transport seront vendus et cette activité sera libéralisée. La création et le développement de petites et moyennes entreprises congolaises dans cette activité seront favorisés ;

- les actifs de la distribution seront mis en concession ou cédés à des sociétés qui auront été agréées suite à une procédure d'appel à la concurrence comme sociétés distributrices des produits pétroliers au Congo ;

- les actifs de la distribution des produits aviation, lubrifiants, gaz et produits chimiques seront mis en concession ou vendus aux sociétés de distribution ;

- un dossier de liquidation de Hydro-Congo et de Coraf résiduels, y compris un plan de redéploiement des effectifs (mise en retraite et départ anticipés) et de liquidation de droits, sera préparé et mis en oeuvre.

Une structure de prix liée à la parité importation sera mise en place et incluera une ligne pour tenir compte du différentiel avec les prix ex-raffinerie.

Eau, Electricité

75. La stratégie vise à restructurer les deux entités existantes (SNE, SNDE) afin d'améliorer la qualité et l'accès au service à de meilleurs coûts.

Télécommunications

76. La privatisation de ce secteur vise à doter le pays d'infrastructures modernes et adaptées au développement de l'économie.

B.3. STRATEGIES SECTORIELLES

Valorisation des Secteurs d'Appui au Développement

Education et Formation

77. Une population bien éduquée et formée est le fondement même du développement. Le système d'éducation actuel est caractérisé par son inefficience et son inadéquation. La première des priorités est de redresser l'enseignement primaire; ensuite de profiter de son amélioration en renforçant l'enseignement secondaire général. En ce qui concerne le **primaire**, les modalités permettant son amélioration seront les suivantes.

- construire des salles de classe sur base de normes techniques et des coûts appropriés permettant de réduire la taille de la classe moyenne (actuellement de 70 à 80 élèves), tout en assurant la bonne utilisation des infrastructures existantes (classes à double vacation) .

- procéder à une meilleure affectation du budget (à la lumière de la **Revue des Dépenses Publiques**) permettant de favoriser les intrants déterminant la qualité de l'enseignement, notamment la formation/perfectionnement ; les programmes, les manuels et les fournitures.

- rénover la gestion du personnel afin d'assurer un ratio raisonnable entre personnel enseignant et administratif ainsi qu'un déploiement qui reflète les besoins et le paiement régulier des salaires.

78. En ce qui concerne **le secondaire**, les modalités seront de renforcer l'enseignement des langues, des mathématiques, des sciences et de la technologie par la fourniture des équipements adéquats et par la formation/perfectionnement.

79. **L'université** pose dans l'immédiat un problème de gestion du personnel et du budget (étude faite par l'Inspection Générale de l'Etat - IGE) et de rationalisation de charges horaires d'enseignement ainsi que l'attribution et la gestion des bourses. La résolution de ces problèmes devra conditionner tout investissement dans le supérieur, dans le cadre plus vaste d'une Université Africaine soutenue par les Centres d'Excellence.

80. **La formation professionnelle** pose des problèmes particuliers à cause de la nécessité de l'adapter constamment à des technologies en pleine évolution et à cause de ses coûts élevés de fonctionnement (consommables, entretiens du matériel). A partir d'un inventaire des dispositifs de formation déjà existants dans le public et dans le privé, un programme flexible de formation à la carte (avec recouvrement de coûts) sera établi afin de répondre aux besoins de conversion du personnel des entreprises et de l'administration ainsi qu'à ceux du secteur privé.

Santé

81. Le défi est de réorienter le système actuel de santé. L'adoption de la loi sur le plan national de développement sanitaire vise à assurer des soins de santé primaire à la majorité de la population avec sa pleine participation.

82. L'application effective de la Médecine Ambulatoire et de la Surveillance Epidémiologique qui mettra son accent sur l'éducation sanitaire et la prévention d'une part, la formation et le redéploiement des agents de santé communautaire dans les villages et les cantons d'autre part, seront des relais sûrs pour la mise en oeuvre du Plan National de développement Sanitaire qui bénéficie déjà du soutien des bailleurs de fonds.

83. La division du territoire national en Circonscriptions Socio-Sanitaires ou District Sanitaire, selon le concept de l'OMS, favorisera une bonne gestion du système de santé.

Le District sanitaire comprendra :

- au premier niveau : un réseau de Centres de Santé Intégrés capables de prendre en charge au moins 80 % des cas courants. Ils disposeront des outils de gestion qui faciliteront leur travail.

- au deuxième niveau : un hôpital de base ou de première référence disposant d'un plateau technique plus élaboré. Il prendra en charge les 20 % des cas référés par les Centres de Santé Intégrés du premier niveau.

Cette structuration facilitera la prise en charge des malades au niveau du système de santé de district.

PROMOTION DE L'EMPLOI

84. Il est indispensable dans cette phase de développement de créer toutes les conditions favorables à la promotion de l'emploi, notamment l'auto emploi et l'emploi indépendant par la mise en oeuvre des mesures instructives à savoir :

- Adopter un fonds pour la promotion de l'emploi, chargé de la mise en oeuvre des programmes de reconversion des agents déflatés de la Fonction Publique, des travailleurs en provenance des entreprises privatisées et/ou liquidées et de l'insertion des jeunes diplômés sans emplois. Le projet de loi y relatif a déjà été soumis au Parlement.

- Procéder à la réforme du service public de l'emploi par la libéralisation du marché de l'emploi. L'office national de la main d'oeuvre (ONEMO) sera désormais un observatoire de l'emploi chargé de la collecte des données de l'analyse des statistiques sur le marché de l'emploi.

- Organiser la formation professionnelle par la création d'une agence nationale de la formation professionnelle qui sera chargée d'assurer une coordination de la mise en oeuvre de la politique de formation professionnelle en vue de réaliser l'adéquation formation /emploi.

Développement urbain

85. La stratégie est de promouvoir les quatre fonctions principales de la ville définies dans la charte d'Athènes à savoir : **Habiter, travailler, circuler, se recréer** :

86. Pour cela des réformes sont nécessaires tendant à :

- instaurer une saine concertation entre l'Etat, les élus locaux et les promoteurs et aménageurs privés ;

- mettre en place un autre mode de gestion de la cité **en reconnaissant ses ressources, en recentrant le rôle des municipalités autour des tâches politiques et administratives** en transférant aux opérateurs privés la réalisation de travaux de maintenance et de construction ainsi que l'exécution des principaux services ;

- promouvoir (dans le cadre de la décentralisation) l'administration des revenus locaux par la mise en oeuvre d'un statut foncier moderne et adapté ;

- recomposer le paysage urbain à travers de nouveaux schémas et plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme ;
- redéfinir et moderniser les infrastructures et équipements collectifs de base ;
- privilégier les solutions locales impliquant les citoyens, notamment les plus nantis, dans le financement du développement urbain.

87. La mise en oeuvre de ces réformes débouchera sur l'élaboration et l'exécution d'un plan de développement urbain avec l'appui des bailleurs de fonds.

Décentralisation et développement régional

88. Le Gouvernement s'engage dans une politique résolue de décentralisation visant la modernisation de l'arrière-pays, la déconcentration de l'Administration et la mise en place des **marchés d'intérêt régional (MIR)** à Brazzaville, Loudima et Ngo dans un premier temps (marchés centraux), tout en procédant à la réhabilitation des marchés relais.

Pour cela, il faudra améliorer l'état du réseau routier, aménager les gares routières et inciter à la consommation des produits locaux.

Eau, Electricité, Télécommunications et Habitat

89. Dans le domaine de l'hydraulique, il faudra réhabiliter en urgence certaines installations de la SNDE, notamment certains centres de production et procéder à la construction de nouveaux systèmes d'adduction d'eau potable à l'intérieur du pays . Ces impératifs de service public seront pris en compte dans le cadre de la privatisation en cours.

Concernant l'électricité, la privatisation devra tenir compte de la nécessité de réhabiliter l'outil de production, de transport et de distribution existant, construire la Centrale Hydroélectrique de Sounda , onze micro-centrales, connectés à la centrale principale de Sounda et garantir à terme la distribution de l'électricité à l'ensemble du pays .

Dans le domaine des postes et télécommunications la privatisation de l'ONPT devra tenir compte de tous les projets en cours et aura par ailleurs à assurer la séparation entre la Poste, les services d'intermédiation financière et les Télécommunications.

En matière de construction, la priorité est accordée aux couches les plus démunies dans la réalisation des habitats modernes à faible coût en milieu urbain (Programme Shelter), tandis que la promotion immobilière dans l'arrière pays s'appuiera sur la mise en oeuvre du projet FAH (Fonds Africain pour l'Habitat).

Valorisation des secteurs liés au développement

Agriculture, Forêt et Pêche

90. La stratégie dans les domaines de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, repose sur :

- le désengagement de l'Etat des unités de production agricole, des sociétés forestières et de pêche, grâce au processus de privatisation en cours.
- la décentralisation et le renforcement des structures régionales d'encadrement et d'animation en zones rurales.
- l'actualisation des politiques agricoles, forestières et de la pêche à travers l'aboutissement du schéma directeur du développement rural s'appuyant sur l'assistance de la F.A.O. le Programme d'Action Forestier Tropical, la révision du Code forestier et la réglementation de la pêche continentale.
- la relance des productions agricoles, forestières et halieutiques passe par la transformation locale de toutes ces productions, l'aménagement et la gestion rationnelle de toutes ces ressources naturelles, en vue d'un développement durable.
- la dynamisation de la coopération bilatérale et multilatérale en exploitant au mieux les possibilités existantes.

91. Il est à noter que le développement rural et surtout agricole ne pourra réellement se mettre en place que si les mesures initiales ci-après sont accomplies au préalable : amélioration du réseau routier national, électrification de l'arrière pays, amélioration des conditions sanitaires et de l'habitat.

Environnement et Agroforesterie

92. Dans ce domaine, la stratégie vise à résoudre la contradiction **développement-conservation** grâce à une exploitation rationnelle des forêts par :

- la création au sein des sociétés forestières des unités d'aménagement, de reboisement et d'agroforesterie (UARA) en vue d'exploiter désormais la forêt congolaise selon les critères édictées par la communauté internationale;
- la mise en oeuvre de boisements divers en savanes dans le but non seulement de protéger et/ou de restaurer les sols, mais aussi et surtout d'arrêter l'avancée de la savanisation à l'usage d'une agriculture intercalaire;
- la **conservation** des écosystèmes naturels par l'aménagement des aires protégées existantes et la création d'autres à travers tout le pays.

- l'amélioration des conditions environnementales en zones urbaines et périurbaines par le biais de l'assainissement, la mise en place des espaces verts, etc....
- la lutte contre la pollution marine liée à la production pétrolière off shore
- l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme national d'agroforesterie de façon à réduire la dégradation des forêts provoquée par l'agriculture itinérante.

Transport

93. La restructuration du secteur transport permettra de réhabiliter la vocation de transit du Congo, d'assurer le désenclavement de l'arrière pays de favoriser les échanges inter et intra régionaux et l'intégration sous régionale grâce à une connexion efficace des différents modes de transport .

Promotion des PME/PMI

94. Le Gouvernement a entrepris la création et le renforcement d'un réseau d'appui stratégique à la promotion des P.M.E., l'encouragement de la créativité et de l'innovation, la formation en management des Hommes d'Affaires Congolais et de leurs agents à l'**Institut Panafricain du Management et de l'innovation**. L'Institut devra jouer un rôle essentiel dans la mise en oeuvre des ARETIPE et mérite de ces faits, d'être soutenu par la Collectivité internationale, s'agissant d'un relais (Centre d'Excellence) dans le cadre de l'intégration de l'Université Africaine.

Secteur financier

95. Un secteur financier efficace et sain est une condition indispensable au financement de l'investissement privé, à la mobilisation de l'épargne et au maintien d'un mécanisme de paiement et à toute économie moderne.

96. Actuellement le secteur (banques, assurances, sécurité sociale) est sévèrement sinistré, du fait de l'omniprésence de l'État en tant qu'actionnaire, administrateur, emprunteur et déposant. Toute réforme doit donc passer par la privatisation de ce secteur.

Secteur financier bancaire

97. Les actions à entreprendre sont les suivantes :

- assurer le retrait de l'Etat du capital de toutes les institutions financières en gardant une participation maximale de 20 % ,
- dresser un inventaire de la dette intérieure de l'Etat incluant les entreprises publiques et développer une stratégie de règlement par la titrisation,

-Stabiliser l'environnement par l'assainissement des finances publiques et l'application de la réglementation bancaire (COBAC) . A cet effet, l'Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour harmoniser la réglementation nationale avec les traités régionaux.

-renforcer le judiciaire pour qu'il apporte un soutien efficace au recouvrement des créances et au respect des contrats financiers.

-restructurer et privatiser les banques (UCB, BIDC, CRC) et achever la liquidation judiciaire de la BNDC et de la BCC; assurer un marché financier.

98. Il est vraisemblable que des mesures de titrisation seront nécessaires au rééchelonnement de la dette du secteur, vu son importance. Dans le moyen terme, le secteur est à approfondir par la mise en place d'institutions de crédit s'adressant aux PME et au monde rural.

Secteur financier non bancaire

99. Etant donné le rôle capital que les institutions de **sécurité sociale** seront appelées à jouer dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes économiques, il est essentiel que la restructuration financière ait lieu dans des délais courts. La prise en compte des **coûts sociaux** est indispensable afin de rendre supportable le processus d'ajustement structurel en cours. A cet effet, le Gouvernement mettra en place avec l'appui des bailleurs de fonds , un programme d'insertion et de réinsertion sociale et professionnelle destiné à prendre en charge les travailleurs touchés par les opérations de privatisation et de nettoyage de la Fonction Publique

Il devra également harmoniser la réglementation nationale en matière d'assurance avec les traités régionaux (CIMA). L'ARC , dont le monopole vient d'être levé, sera privatisée ou liquidée.

Un audit sera réalisé pour les CCP et la CNE en vue de leur privatisation/liquidation.

IV- CONCLUSION GENERALE

A- Recommandations sur les objectifs* spécifiques relatifs au Marché financier

a) Le dispositif opérationnel proposé du **Marché financier** ne peut être entièrement mis en oeuvre en une fois, d'où la nécessité, pour inscrire rapidement des réalisations à l'actif du Gouvernement, de procéder par étape. Il est donc recommandé de :

i) créer immédiatement la Congolaise d'Assurance et de Réassurance (CSAR). En attendant les recettes d'exploitation, il pourrait être demandé aux compagnies pétrolières de faire une avance en compte courant d'au moins de 52 milliards de Francs CFA.

ii) avec cette somme, créer ensuite le Holding.

iii) mener l'étude de faisabilité de la BHC dans les délais, de manière à disposer du rapport de l'étude au plus tard le 30 Septembre 1995.

iv) créer la BHC au cours du dernier trimestre 1995;

v) la société de **capital - risque** et le **fond de garantie** n'ont pas besoin d'étude de faisabilité.

ils pourront être créés dès que les ressources destinées à cet effet seront disponibles. Il s'agira simplement d'élaborer une politique d'intervention et un **manuel de procédures**, et de démarrer avec des structures légères qui seront ajustées au fur et à mesure que les opérations se développeront.

vi) sans faire une étude de faisabilité à proprement parler, élaborer pour le fonds de promotion des femmes une politique d'intervention et un manuel de procédures qui prévoient le regroupement des femmes dans des organisations d'épargne et de caution mutuelle.

vii) engager la recherche d'assistance pour la **cellule d'appui au Développement par les investissements privés (CAD)**, déjà créée.

viii) même une étude de faisabilité pour le Fonds Congolais d'Habitat Rural. Cette étude s'inspirera des GVC et des CREP en Côte d'Ivoire pour voir comment accrocher l'habitat rural aux MIR à travers la mise en jeu de la solidarité agissante africaine.

ix) créer le Fonds Congolais d'Habitat Rural dès que les conditions seront réunies, c'est-à-dire la mise en activité des MIR.

b) Le processus séquentiel recommandé ci-dessus peut donner l'impression que la priorité accordée à l'habitat rural est secondaire. Il n'en est rien. Il y a simplement le souci d'inscrire la mise en oeuvre des "composantes" du projet global dans la démarche opérationnelle la plus efficace en terme de rapidité d'obtention de résultats répondant aux attentes des populations.

Quand la route est longue, on n'hésite pas à franchir une étape dès qu'on le peut pour arriver petit à petit à destination.

c) Les pays d'Afrique Centrale, pourraient aussi s'entendre pour tirer profit des gains de compétitivité induits par la dévaluation du franc CFA pour créer un **Fonds de garantie des investissements privés en Afrique Centrale**, en sollicitant les contributions d'institutionnels Bilatéraux et Multilatéraux, et de banques Commerciales installées en Afrique.

Un tel fonds tout en comblant un vide institutionnel en cette phase de transition démocratique pourrait disposer de moyens conséquents pour faciliter le financement des projets d'investissement privés et favoriser la relance économique.

Le Congo qui est le pays siège de la BDEAC en tirerait un double avantage : il en serait le pays hôte ; et les projets (grands travaux) d'investissement à réaliser au Congo pourrait voir faciliter leur financement.

B -Evaluation des mesures sectorielles

100. En raison de la situation structurelle que connaissait le Congo à la fin de 1993 et de la conjoncture difficile marquée par le déclin des prix du brut et la hausse des charges salariales, le chemin franchi depuis le début de l'année 1994 traduit à la fois une volonté de redressement et les efforts qui doivent la soutenir. La maîtrise des dépenses est, dans ce contexte, non seulement un objectif mais une contrainte qu'il faut gérer en respectant les priorités d'un Etat avec un poids économique et social encore trop lourd.

101. Cette vague de réformes centrées sur l'amélioration de l'environnement institutionnel et la refonte dans une économie de marché du secteur public, ne saurait suffire à lever les obstacles physiques et financiers à la croissance.

Les équilibres budgétaires auxquels s'astreint le Congo, bien qu'en contradiction avec l'importance du besoin en investissements sont une exigence immédiate

Dans cette voie difficile, les concours extérieurs pour réduire le gap de financement d'un budget réduit à la couverture d'un fonctionnement minimal de l'Etat et à l'important service de la dette sont essentiels.

102. La levée de ressources additionnelles adéquates pour appuyer un programme d'investissement dont les projets vont concourir à la fois à l'activité économique et au développement des futures capacités du pays s'avère une priorité à prendre absolument en compte par les Organismes de Coopération Internationale. Cette rencontre et ses partenaires extérieurs pose les bases d'un dialogue des politiques de développement dans le cadre d'un recours aux financements concessionnels auxquels le pays n'a pas pu accéder dans le passé, accumulant une dette qui aujourd'hui limite gravement les effets de la nouvelle dynamique.

103. Au total si l'effort interne reste déterminant pour la réussite du PAS et une reprise de la croissance, les apports extérieurs font de la coopération internationale un instrument décisif pour permettre la poursuite du processus de redressement à un rythme compatible avec les objectifs de développement de la nouvelle économie de marché et de la consolidation du processus démocratique.

ANNEXE

CONTEXTE HISTORIQUE

1. Au cours des années 60, le Congo a connu une croissance économique de 5,2 % , avec des exportations étaient essentiellement constituées des produits agricoles, du bois et des minerais.

2. La période 1970-1979 est marquée par la mise en production de nouveaux champs pétroliers. Malgré cela, la croissance annuelle s'est située en moyenne à 3,6 % . Cette baisse s'explique notamment par un délaissement progressif des autres secteurs de l'économie.

3. Au début des années 80, la hausse conjointe du prix du baril de pétrole et du cours du dollar a accru considérablement les recettes publiques, avec un apport du secteur pétrolier de l'ordre de 80 %.

Cette amélioration des recettes d'exportation va permettre la mise en oeuvre du Plan Quinquennal de Développement 1982-1986, financé à 80 % par les apports extérieurs sous forme d'emprunts.

Il en a résulté un taux de croissance annuel moyen en termes réels de l'ordre de 11,5 % de 1980 à 1985, soit un taux de croissance per capita de 8,5 %. Le PIB per capita a atteint \$ 1206 en 1985.

Cette prospérité apparente a abouti à un renforcement excessif du secteur d'Etat, les objectifs économiques étant sacrifiés au profit des objectifs sociaux. L'inefficience des entreprises publiques due aux défaillances multiples, notamment la non maîtrise des techniques modernes de gestion, a généré d'importantes subventions de l'Etat.

4. A partir de 1985, la conjonction de la baisse concomitante du prix du baril de pétrole et du cours du dollar, et des politiques erronées (prix des biens de consommation maintenus à des niveaux peu réalistes, Fonction publique pléthorique, manque de discipline en matière de gestion des finances publiques, etc...) ont abouti à une baisse sensible de la croissance.

Le Congo s'est alors engagé à mettre en place, au milieu de l'année 1986, un programme d'ajustement structurel soutenu par la Communauté Financière Internationale. Malgré, les efforts de stabilisation entrepris, le taux de croissance n'a été que de 0,9 % entre 1986 et 1989.

Un programme appuyé par un accord de confirmation de 21 mois a été adopté en Août 1990. Malheureusement, l'application des mesures préconisées a été vite interrompue suite aux tensions sociales qui ont accompagné le processus de la démocratisation de la vie politique.

5. Au cours de la période 1990-1993, la croissance est restée très faible; elle n'a été que de 1,1%. Dans le même temps, les déséquilibres des finances publiques ont été aggravés par les recrutements massifs des agents dans la fonction publique, à la suite de fortes pressions des partis politiques et des syndicats de travailleurs. Les effectifs sont passés, de ce fait, de 68.000 à 80.000 agents, avec des taux de rémunération largement augmentés. Le ratio fonctionnaire sur nombre d'habitants est l'un des plus élevés d'Afrique (1/30), tandis que la masse salariale a consommé une part de plus en plus croissante des recettes globales : 66% en 1991, 78% en 1992 et 97% en 1993. Le Gouvernement, n'ayant pas pu faire face à ses charges, a accumulé des arriérés de salaires. Dans le même temps, une accumulation des arriérés envers les Institutions multilatérales est observée, entraînant la suspension des décaissements en Septembre 1991 et la perte de la crédibilité financière du pays.

6. Malgré cette crise, le Congo a continué à emprunter sur le marché financier en recourant, notamment depuis 1985, à des prêts gagés pour faire face aux problèmes de trésorerie immédiate. La dette extérieure qui était de 3 Mds de Dollars en 1985 est passée à 5.1 Mds de Dollars en 1994, constituant 21% du PIB (hausse due essentiellement au changement de la parité du F.CFA). En 1995, le service de la dette atteint 68% des recettes courantes et la dette gagée représente 10%.

7. Le mauvais choix des investissements, renforcé par le fardeau des salaires et de la dette gagée, à abouti à des déséquilibres structurels, avec pour conséquence une crise économique et financière profonde.

8. Pendant le boom pétrolier, les secteurs où le Congo jouissait d'une place de choix (secteur forestier, transport) ont été négligés. Avec la perte des termes de l'échange, le Congo n'a pu faire face aux charges récurrentes nécessaires à l'entretien du réseau de transport devenu un goulot d'étranglement pour l'économie.

9. De plus la position dominante de l'Etat et l'appropriation des moyens de production ont limité le rôle du secteur privé qui ne compte que 20.000 employés contre 100.000 dans le secteur public. Le secteur financier, accablé par les mauvaises créances sur les entreprises publiques, n'était plus solvable. L'appareil de sécurité sociale ne fonctionnait plus en l'absence d'une cotisation régulière de l'Etat et des entreprises publiques. Le boom pétrolier renforcé par des politiques irrationnelles en matière d'urbanisation a accéléré également l'exode rural, engendrant un taux d'urbanisation actuellement évalué à 66% (l'un des plus élevés d'Afrique), avec pour conséquence la concentration des populations dans des quartiers de plus en plus insalubres.

10. L'effet le plus négatif s'observe dans les secteurs sociaux de la santé et de l'éducation qui étaient, au début des années 80, parmi les plus développés d'Afrique. Les indicateurs en matière de santé aujourd'hui ne dépassent guère ceux des pays sahéliens les plus pauvres (taux de mortalité infantile de 124 pour 1.000 et taux de mortalité de 96 pour 1.000 pour les enfants de moins de 5 ans). L'efficacité du système éducatif est en forte baisse (plus de 35 % des effectifs du primaire sont des redoublants).

11. Cette situation grave met en évidence les difficultés de redressement économique, compte tenu de la longue période de gestation de l'investissement humain.