

Chapitre 2

LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL

Le présent chapitre brosse un aperçu de la situation géographique et démographique de la République du Congo et de son histoire récente. Il examine aussi l'environnement socioéconomique et analyse brièvement la façon dont le développement humain et la sécurité humaine ont évolué depuis 2000. Enfin, il passe en revue les principaux partenariats du PNUD et le rôle que celui-ci joue en matière de coordination.

2.1 ARRIÈRE-PLAN GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

La République du Congo, qui a une superficie terrestre de 342 000 kilomètres carrés, est limitée au nord par la République centrafricaine et le Cameroun, au sud par l'enclave angolaise de Cabinda, à l'est par la République démocratique du Congo (RDC) et à l'ouest par la République du Gabon. La ligne côtière sur l'océan Atlantique ne représente que quelque 170 kilomètres.

Le climat est équatorial et la végétation se compose principalement de savanes et de forêts, celles-ci recouvrant environ 60 % du pays. Seuls 2 % de la superficie arable totale est cultivée. Le pays possède d'abondantes ressources minérales. Le réseau hydrographique comporte deux grands bassins, le bassin du Congo (fleuve Congo) et le bassin de Kouilou-Niari.

en 2006, la population du Congo était estimée à quelque 3,7 millions d'habitants. Les jeunes de moins de 20 ans représentaient 55 % de la population et les femmes 51,7 %. La population

urbaine était estimée à quelque 60%, un taux très élevé comparé à la moyenne de 34,9% pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le taux d'accroissement démographique était de 2,2%. La densité démographique est de 10,4 personnes par kilomètre carré.⁶

2.2 CONTEXTE POLITIQUE

L'histoire récente se caractérise par le passage d'un système marxiste reposant sur un parti unique vers une politique libérale multipartite. Cette transition a malheureusement suscité trois guerres civiles successives, de 1993 à la fin de 1999.

2.2.1 PÉRIODE SOCIALISTE

Après le renversement du premier Président élu après l'indépendance, la période allant de 1963 à 1990 a été caractérisée par un système de parti unique, et elle a comporté deux phases. Tout d'abord, il y a eu une période pendant laquelle l'idéologie dominante était socialiste plus que marxiste (1963-1965); et ensuite il y a eu une seconde phase (1968-1990) pendant laquelle l'idéologie marxiste a dominé. Durant cette seconde phase, la stratégie de développement a été centrée sur l'État en tant que principal acteur économique et sur un système central de planification.

En 1991, dans la ligne des réformes lancées par l'Union soviétique et faisant suite à la chute du mur de Berlin, le gouvernement du Président Sassou Nguesso a organisé une conférence nationale qui a adopté des réformes politiques. Une nouvelle

⁶ Les chiffres et statistiques contenus dans ce paragraphe sont tirés principalement du site internet de la Banque mondiale (Profil de la République du Congo), du Rapport du PNUD sur le développement humain 2007-2008 et de l'Enquête congolaise sur les ménages de 2005.

constitution démocratique a été approuvée par vote le 15 mars 1992. Pascal Lissouba a remporté les premières élections démocratiques, mais très vite il a été contesté, y compris par ses anciens alliés qui ont rejoint l'opposition afin de constituer une nouvelle majorité parlementaire.

2.2.2 GUERRES CIVILES

Ceci a marqué le début de ce que les Congolais ont appelé la "crise démocratique". Le Congo a connu trois guerres civiles successives (1993, 1997 et 1998-1999). Brazzaville et les départements méridionaux du Pool, de Bouenza, de Niari et Lékoumou ont été les plus touchés par les combats, la violence et les destructions. Comme dans la plupart des conflits internes, la population civile a été ciblée, la plupart du temps sur une base purement ethnique. Outre de nombreux morts, les guerres ont fait plus de 800 000 personnes déplacées ou réfugiées. Elles ont aussi entraîné une pauvreté accrue, des tensions sociales et ethniques et un déclin économique. Le chaos qu'elles ont créé a également donné lieu à l'impunité, ce qui n'a fait qu'aggraver les phénomènes de la mauvaise gouvernance, de la corruption et de la fraude.

En 1997, le Président Sassou-Nguesso est revenu au pouvoir. Après plusieurs cycles de négociations, un accord de cessez-le-feu a été signé à la fin de 1999. Il prévoyait le rétablissement des partis politiques et la démobilisation des ex-combattants des milices. Le Conseil national de la résistance (CNR) du Pasteur Ntoumi a signé, lui aussi, l'accord de cessez-le-feu, mais sa milice, la milice "Ninja", a continué d'exercer un contrôle sur une grande partie du département du Pool, et les combats ont continué, ce qui a entraîné un nouvel afflux de personnes déplacées.

2.2.3 L'IMMÉDIAT APRÈS-CONFLIT : 2000-2002

Le conflit ayant pris fin, le gouvernement a œuvré, avec le soutien de la communauté internationale, à la restauration des institutions nationales, au rétablissement de l'état de droit et à la

reconstruction des structures économiques et administratives par un programme intérimaire pour la période d'après-conflit. Parallèlement, il a poursuivi une politique de réconciliation fondée sur trois piliers, à savoir la négociation avec la rébellion, la participation politique et la décentralisation.

Une nouvelle constitution a été adoptée en janvier 2002. En mars 2002, des élections présidentielles ont été organisées; elles ont été suivies en mai et en juin de la même année par des élections législatives. Ces élections ont rendu le climat plus propice à la réconciliation et au dialogue, même si la régularité du processus a donné lieu à des critiques. À partir de 2005, les dirigeants en exil ont commencé à rentrer au pays et à réorganiser les partis politiques;

2.2.4 TRANSITION ET STABILISATION : 2003-2007

Les premières élections qui se sont tenues sous le signe de la nouvelle Constitution ont marqué le début d'une période de transition et de stabilisation. En mars 2003, un autre accord avec le CNR du Pasteur Ntoumi a été signé; il définissait les conditions du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion de quelque 5 000 miliciens. Cet accord n'a pas été appliqué. Cependant, après de nouvelles discussions menées en 2007, le Président Sassou Nguesso a nommé le Pasteur Ntoumi comme « Ministre délégué chargé de la promotion des valeurs de paix et de la réparation des séquelles de guerre ». ⁷ En mars 2008, le Pasteur Ntoumi n'avait pas encore pris ses nouvelles fonctions et son retour à Brazzaville faisait toujours l'objet de discussions.

Les élections législatives tenues en 2007 ont marqué le début d'un deuxième cycle électoral. Quelque 90 % des sièges de l'Assemblée nationale ont été remportés par les partis de la majorité présidentielle. L'opposition a été réduite à 11 sièges. Plusieurs partis de la majorité et quelques indépendants ont rejoint par la suite le parti du Président pour constituer un nouveau

7 Sans objet en français.

“Rassemblement pour la majorité présidentielle”⁸ (RMP) afin de préparer les élections présidentielles suivantes qui doivent se tenir en 2009.

Après des années de conflit, de méfiance et de suspicion, le pays a progressé considérablement sur la voie de la réconciliation. Cependant, la situation demeure précaire. Au nombre des facteurs qui contribuent à cette précarité, on citera un appauvrissement croissant, un taux élevé de chômage, les disparités existant entre les pauvres et les personnes aisées, ainsi que des tensions politiques persistantes.

2.3 CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Durant la période 2004-2006, le Congo a connu un taux moyen de croissance du PIB de 5,8 %, ce qui le situe à un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Dans une économie dominée à hauteur de 70 % par l'industrie pétrolière,⁹ le pays a tiré parti de la hausse des prix pétroliers internationaux. Grâce à l'accroissement des recettes fiscales, le pays a connu chaque année des excédents de la balance primaire,¹⁰ l'excédent ayant atteint plus de 1,5 milliard de dollars des États-Unis en 2007. Le gouvernement a mis de côté les excédents résultant de la hausse des recettes fiscales découlant du pétrole dans un “fonds de stabilisation” auprès de la Banque des États d'Afrique centrale. Selon les observateurs, ce compte serait d'un montant d'environ 3,56 milliards de dollars.

On considère généralement que les principaux facteurs suivants sont ceux qui ont contribué à la croissance économique du Congo :

- La production pétrolière : ce secteur a connu un développement de ses activités à partir de

2000, à quoi il faut ajouter la hausse des prix internationaux;

- L'industrie du bois : elle est la deuxième exportation du pays et la deuxième source de recettes fiscales;
- La production sucrière : bien qu'elle soit limitée, elle représente un potentiel élevé pour l'économie et pourrait favoriser la création de nombreux emplois;
- Le secteur des télécommunications : deux réseaux de téléphonie mobile ont étendu leur couverture à pratiquement l'ensemble du pays et investi quelque 10 millions de dollars en 2004-2005;
- Les investissements publics : de grands projets d'infrastructure ont été lancés, comme le projet de barrage d'Imboulou, qui représente un investissement de quelque 330 millions de dollars sur une période six ans (2003-2009).

Après avoir diminué en 2002 et en 2003, les recettes non pétrolières ont commencé à augmenter de nouveau, ce qui traduit une activité économique accrue mais encore insuffisante. Toutefois, si l'on tient compte uniquement des recettes non pétrolières, la balance primaire évoquée plus haut devient lourdement et toujours davantage négative, atteignant pour 2007 un total négatif de 702 millions de dollars.

Cette situation illustre une des nombreuses contradictions qui caractérisent le pays. Deux économies parallèles coexistent. L'une repose principalement sur l'exploitation de pétrole et est orientée vers les exportations, elle est moderne et compétitive; l'autre est traditionnelle et repose sur l'agriculture, les entreprises petites et souvent non structurées et un service public pléthorique.

8 Sans objet en français.

9 Les chiffres pour 2006 révèlent que le secteur pétrolier représentait 64 % du PIB, 85 % des exportations et 71 % des recettes fiscales. Source : Banque africaine de développement/Fonds africain de développement, “Country Strategy Document based on Results (DSPAR 2008-2012)”, décembre 2007.

10 FMI, Rapport de pays No 06/262, juillet 2006. La balance primaire est définie comme constituée par “les recettes (à l'exclusion des dons) moins les dépenses courantes autres que les intérêts moins les dépenses en capital financées intérieurement et les prêts nets”.

Tableau 2. Évolution de certains indicateurs pour la période 1998-2005

Indicateur/année	1998	2002	2003	2004	2005	Moyenne pour l'Afrique subsaharienne (2005)
Indicateur du développement humain	0,507	0,494	0,512	0,520	0,548	0,493
Espérance de vie à la naissance	48,9	48,3	52	52,3	54,0	49,6
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	78,4	82,8	82,8	83	84,7	60,3
Enfants trop maigres pour leur âge (%)	17	25	14	14	15	Non communiqué
Population ayant accès à l'eau salubre (%)	34	49	46	58	58	55
Indice du développement fondé sur le sexe	0,499	0,488	0,507	0,519	0,540	Non communiqué
Femmes au Parlement (% de sièges) ¹¹	n/d	12	12	12	12	Non communiqué
PIB par habitant (PPA, dollars É.-U.)	995	980	965	978	1 262	1 998

Source : PNUD, rapports annuels sur le développement humain 2000 et 2004 à 2007

Il y a peu de points de contact entre ces deux mondes et la richesse du premier a peu d'incidence sur la sécurité économique et humaine de la majorité de la population.

La République du Congo est également un pays lourdement endetté¹² et fait l'objet d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres endettés (PPTE) du FMI. Dans le cadre de ce processus, le Congo a atteint le stade appelé "point de décision" en mars 2006. Le gouvernement n'a pas encore achevé les réformes convenues lors de ses discussions avec le FMI en tant que conditions préalables à l'allègement de la dette. Le FMI¹³ et le gouvernement se sont mis d'accord sur les trois grands piliers qui doivent permettre au pays d'atteindre une croissance durable, à savoir : i) une stratégie fiscale viable à moyen terme qui tiendrait compte des ressources pétrolières limitées du pays, ii) l'amélioration de la qualité des dépenses publiques, notamment par

un accroissement des dépenses en faveur des pauvres, ainsi que par la transparence et l'obligation redditionnelle dans le cadre du processus budgétaire, iii) des mesures visant à réduire le coût des entreprises, y compris à la faveur de mesures de gouvernance visant à lutter contre la corruption.

Il est incontestable que les réformes ainsi envisagées contribueraient beaucoup à régler les problèmes du pays et permettraient à ses habitants de bénéficier de la croissance beaucoup plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici.

2.4 CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Comme indiqué plus haut, il existe une contradiction entre la richesse découlant de l'activité d'exploitation du pétrole et la performance relativement modeste du pays sur le plan du

11 Aux élections parlementaires de 2007, les femmes ont remporté moins de sièges.

12 Selon le rapport de pays de la Banque mondiale (www.worldbank.org/cg), la dette extérieure représente 806 % des recettes fiscales, 338 % des exportations et 235 % du PIB.

13 FMI, Rapport de pays No 07/206, juin 2007.

développement humain. Le Rapport mondial du PNUD sur le développement humain (2007-2008) classe le Congo au 139^e rang parmi 177 pays. Plus de 50 % de la population vit en-dessous du seuil de la pauvreté.¹⁴ La sécurité sociale reste peu développée pour les personnes les plus vulnérables, alors que les infrastructures sociales de base et les services ont été détruits par la guerre et n'ont pas encore été complètement rétablis.

Dans la mesure où l'on peut se fier aux données officielles, il y a eu cependant un progrès apparent marqué, comme l'illustre le tableau ci-dessous qui montre l'évolution de certains indicateurs du développement humain entre 1998, qui marque la fin du cycle de guerre civile, et les années de 2000 à 2005.

En matière de santé, il y a eu détérioration des services, augmentation des maladies transmissibles et concentration excessive du personnel et des services sanitaires dans les zones urbaines.

Le secteur de l'enseignement a beaucoup souffert des guerres civiles et des déplacements de population qui en ont résulté. Le taux brut d'inscription dans l'enseignement primaire a diminué d'environ la moitié, pour n'atteindre que 57 % en 1999, avant de remonter à partir de 2002 et d'atteindre 92 % en 2004 et 111% en 2005,¹⁵ soit à peu près le niveau d'avant-guerre. On note, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur de la santé, une concentration excessive de personnel et de services dans les zones urbaines. Il arrive souvent que les six classes d'une école primaire rurale soient confiées à deux instituteurs seulement.

L'égalité entre les sexes est consacrée dans la Constitution de 2002, et la législation actuelle en matière d'emploi, d'éducation ou de politique ne contredit pas ce principe. En revanche, il y a de

puissantes forces traditionnelles et sociales qui vont dans le sens de la négation d'une telle égalité. Au Conseil des ministres, il n'y a que 13,8 % de femmes. Elles occupent 15 % des sièges au Sénat, 9,3 % à l'Assemblée nationale, et 8,5 % dans les conseils locaux. La situation est meilleure au Conseil national de l'économie où elles sont 33 %, mais – et c'est là un symbole, elles n'occupent que 30 % des sièges à la Commission nationale des droits de l'homme.

Deux facteurs importants entravent les efforts déployés par le Congo pour faire en sorte que sa richesse relative se traduise par des améliorations plus notables des indicateurs du développement humain. Il s'agit des effets continus des tensions sociales, des perturbations et des destructions causées par les guerres civiles, et d'une gouvernance faible dans l'ensemble. Ces points représentent des difficultés considérables pour l'avenir du pays.

2.4.1 DÉPASSER LA PÉRIODE D'APRÈS-CONFLIT

Les guerres de 1993, 1997 et 1998-1999 ont entraîné non seulement d'immenses souffrances humaines, mais aussi une destruction de l'infrastructure économique et sociale dans les départements congolais touchés par la violence. Dans les régions les plus touchées, les guerres ont détruit 50 % de la capacité de production vivrière et 90 % du cheptel. Les écoles ont dû suspendre leurs classes dans quatre régions; à Brazzaville même, 50 % des installations médicales nationales ont été détruites et pillées. Il faudra des années pour réparer les dommages ainsi causés et le plein rétablissement dépendra d'une véritable réconciliation et d'une utilisation plus efficace des ressources nationales.

À la fin des guerres civiles, il y avait au Congo de 15 000 à 25 000 combattants des milices et l'on estimait à 41 000¹⁶ le nombre d'armes légères en

14 Le chiffre de 50,1 % figure dans l'Enquête nationale auprès des ménages réalisée en 2005, intitulée "Enquête congolaise auprès des ménages pour l'évaluation de la pauvreté" (ECOM 2005), Centre national pour les statistiques et les enquêtes économiques, Brazzaville, avril 2006.

15 La valeur des taux bruts d'inscription peut varier de moins de 10% à plus de 100% dans certains pays où le nombre des inscriptions parmi les classes plus jeunes ou plus vieilles est important

16 *Small Arms Survey, Special Report, "Small Arms Availability, Trade and Impacts in the Republic of Congo"*, avril 2002

état de fonctionner. Le tissu social du pays a également été atteint, les milices ayant été créées sur une base ethnique prononcée.

Dans une intervention d'après-guerre en douze points appelée "Nouvelle Espérance",¹⁷ le Président Sassou Nguesso a déclaré qu'il était déterminé à construire une paix durable, à organiser la vie publique dans un environnement institutionnel stable, à promouvoir une économie dynamique et prospère et à assurer à chaque habitant du Congo le bénéfice de la sécurité, de l'aide sociale et de la justice sociale.

Des progrès appréciables ont été réalisés sur la voie de la réconciliation et de la reconstruction. Faisant suite à l'adoption d'une nouvelle constitution en 2002, des élections présidentielles ont été organisées, puis cela a été le tour des élections parlementaires. Une loi sur les partis politiques a été adoptée et de nouvelles élections parlementaires ont été organisées en 2007 et devraient être suivies par des élections locales en 2008 et par une deuxième élection présidentielle en 2009. Il y a certes eu des plaintes faisant état d'irrégularités, mais les élections se sont déroulées à l'abri de toute violence. Les partis d'opposition, même s'ils n'occupent que 11 sièges, sont bel et bien représentés au Parlement. Les journalistes ont une certaine marge de manœuvre pour des critiques et les activités des ONG de défense des droits de l'homme sont tolérées.

Malgré les progrès réalisés, la réconciliation politique n'est pas encore tout à fait réalisée, car, dans le département du Pool, il y a encore des zones contrôlées par le Pasteur Ntoumi, chef du CNR,¹⁸ et par ses milices armées.

Dans leur grande majorité, les personnes déplacées par la guerre sont rentrées chez elles ou se sont établies dans un nouvel environnement,

généralement en ville. La plupart des milices ont été dissoutes, mais de grandes quantités d'armes sont toujours détenues par les milices qui restent actives ou par des civils.¹⁹

Après une période de transition qui a suivi immédiatement la fin des hostilités et a duré jusqu'en 2002, le pays est entré dans une phase de stabilisation, de réconciliation et de rétablissement des institutions et de l'état de droit. Nombre d'observateurs des réalités congolaises estiment que le deuxième cycle électoral qui se déroule aujourd'hui devrait marquer définitivement la fin de la phase d'après le conflit, à condition que ces élections soient régulières, transparentes et exemptes de violence. La plupart des ONG internationales orientées vers les situations d'urgence ont aujourd'hui quitté le pays, comme le Bureau de coordination de l'aide alimentaire l'avait fait en mai 2007. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a déjà fermé deux bureaux dans le département du Pool et devrait fermer le dernier de ceux-ci vers la fin de mars 2008. Le CICR compte fonctionner à partir de Brazzaville et il a bon espoir que la Croix-Rouge congolaise pourra assumer à son compte efficacement la plupart des activités menées depuis Kinkala.

2.4.2 AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

Dès 2004, le gouvernement avait admis, dans le Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté, l'existence d'un certain nombre de problèmes et de questions liés à la gouvernance : i) crise de l'administration, de l'autorité de l'État et du contrôle; ii) allocation incorrecte et inadéquate des ressources humaines, matérielles et financières disponibles; iii) aggravation de la corruption et de la fraude; iv) manque de coordination entre les différentes administrations chargées de la gestion économique; v) procédures inappropriées pour l'attribution des contrats.²⁰

17 "Nouvelle espérance", intervention publiée en vue des élections présidentielles de 2002 par le Président Sassou Nguesso.

18 Ces trois lettres désignent le Conseil national de la résistance.

19 Source : enquête réalisée en 2007 par l'ONG *Small Arms Survey*.

20 République du Congo, "Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté au Congo", 27 septembre 2004.

Cela a eu pour conséquence que les dépenses en faveur des pauvres projetées dans les budgets nationaux successifs ont été souvent inutilisées, voire détournées à d'autres fins. Les seuls budgets où l'on note des dépassements importants ont été systématiquement les allocations politiques et sécuritaires.

Dans une évaluation réalisée à la fin de 2007, la Banque africaine de développement/le Fonds africain de développement²¹ a relevé l'existence de certains progrès dans la voie de la bonne gouvernance, notamment en ce qui concerne la transparence dans le secteur pétrolier, la création d'une commission nationale chargée de lutter contre la corruption et la fraude et la création d'un observatoire distinct sur la corruption, celui-ci bénéficiant de la participation de membres de la société civile. L'évaluation a noté que, bien que le principe de la décentralisation ait été accepté, le transfert de ressources aux administrations locales n'avait pas eu lieu, sauf un transfert forfaitaire ponctuel d'un montant d'environ 2,3 millions de dollars É.-U. à chaque département. La poursuite de l'amélioration dans le domaine de la gouvernance et le renforcement des capacités de l'administration, ainsi qu'une volonté politique affirmée de réformer demeurent quelques-unes des grandes priorités.

2.5 RÉALISATION DE PROGRÈS EN CE QUI CONCERNE LES OMD

Le manque de données dans la plupart des domaines rend difficile le suivi des indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement. En observant les indicateurs arrêtés par la Banque mondiale,²² on constate que, pour 2005, la plupart des indicateurs ayant trait aux services sociaux et communautaires avaient à peine atteint leur niveau de l'avant-guerre (1990), ce qui en dit long sur les conséquences des conflits répétés des années 90.

Le dernier Rapport national sur les OMD (2004) considère que la réalisation des OMD est improbable pour ce qui est de l'élimination de la disparité entre les sexes dans l'enseignement secondaire, la réduction de l'incidence du paludisme et d'autres maladies, et l'amélioration notable des conditions de vie des habitants des taudis. Le même rapport considère que seuls deux objectifs seront vraisemblablement atteints, à savoir l'éducation primaire universelle et une approche globale du problème de l'endettement. Le tableau 3 ci-après représente l'évaluation faite par le gouvernement lui-même dans le Rapport national de 2004 sur les OMD des chances qu'il y a de réaliser les objectifs d'ici à 2015.

Les progrès à accomplir pour réaliser les OMD restent au cœur de la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté. Avec l'appui du PNUD, le gouvernement met la dernière main à une stratégie nationale pour réaliser les OMD.²³ Les auteurs du dernier projet ont recensé les conditions par lesquelles passe le succès. Il s'agit notamment de la promotion de la bonne gouvernance, de la diversification de l'économie nationale, de la mise en place d'une politique dynamique de l'emploi et de la formation, de l'allocation de ressources à des activités en faveur des pauvres et de leurs déboursments effectifs, d'une répartition équitable de la richesse nationale et, enfin, de l'existence d'une volonté politique affirmée de tenir les engagements pris.

Une des caractéristiques importantes de ce projet de stratégie pour la réalisation des OMD est que ses activités sont inscrites au budget et que l'on prévoit un mécanisme réaliste pour le suivi et l'évaluation du plan national. Le plan de suivi se fonde sur des enquêtes récentes qui en constituent la base de référence, fût-elle incomplète, et sur un programme visant à renforcer les capacités nationales sur le plan de la statistique, du contrôle et de l'évaluation.

21 Banque africaine de développement/Fonds africain de développement, "Document de stratégie de pays fondée sur les résultats (DSPAR 2008-2012), décembre 2007.

22 Voir le site Web de la Banque mondiale sur <http://go.worldbank.org/JE0BPHWUT0>

23 République du Congo, "Plan national pour réaliser les OMD au Congo", sixième projet daté de décembre 2007.

Tableau 3. Chances qu'il y a de réaliser les objectifs des OMD (estimation de 2004)

Buts/objectifs	Réalisation des objectifs/cibles
Objectif 1 : Réduction de l'extrême pauvreté extrême et la faim Cible 1 : Diviser par deux, entre 1990 et 2015, le pourcentage de gens disposant d'un revenu inférieur à 1 dollar par jour Cible 2 : Diviser par deux, de 1990 à 2015, le pourcentage des personnes qui souffrent de la faim	Possible Possible
Objectif 2 : Réaliser l'enseignement primaire universel Cible 3 : Faire en sorte que d'ici à 2015, tous les enfants, les filles comme les garçons, soient en mesure d'aller jusqu'au bout de l'enseignement primaire	Probable
Objectif 3 : Encourager l'égalité entre les sexes et renforcer les moyens d'action des femmes Cible 4 : Éliminer la disparité entre les sexes face à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire, de préférence d'ici à 2005, et à tous les niveaux de l'enseignement au plus tard en 2015	Improbable
Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants Cible 5 : Réduire de deux tiers, de 1990 à 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Possible
Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle Cible 6 : Réduire de trois quarts, de 1990 à 2015, le ratio de mortalité maternelle	Possible
Objectif 6 : Lutter contre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies Cible 7 : Enrayer la propagation du VIH/sida d'ici à 2015 et commencer à renverser la tendance Cible 8 : Enrayer d'ici à 2015 la propagation de la malaria et autres grandes maladies et commencer à renverser leur incidence	Possible Improbable
Objectif 7 : Assurer la durabilité environnementale Cible 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes de pays et enrayer la perte de ressources environnementales Cible 10 : Diviser par deux, d'ici à 2015, le pourcentage de personnes n'ayant pas un accès durable à l'eau potable et à un assainissement de base Cible 11 : Avoir réalisé d'ici à 2020 une amélioration significative des conditions de vie des habitants des taudis	Possible Possible Improbable
Objectif 8 : Mettre au point un partenariat mondial pour le développement Cible 15 : Adopter une approche globale de l'endettement des pays en développement par l'entremise de mesures nationales et internationales visant à rendre la dette supportable sur le long terme	Probable

Source : Gouvernement de la République du Congo, Rapport national sur les OMD, 2004

2.6 LE PNUD DANS LA COMMUNAUTÉ DU DÉVELOPPEMENT

Le ministère du plan²⁴ joue un rôle central dans les discussions avec les différents membres de la communauté de l'aide internationale et il est le principal partenaire national du PNUD. Il approuve les principaux accords et documents de

stratégie régissant des activités du PNUD. De son côté, le PNUD coopère étroitement avec le ministère et lui fournit un soutien financier et technique pour l'aider à renforcer ses capacités et à élaborer des documents nationaux de stratégie. Le PNUD collabore étroitement aussi avec plusieurs autres ministères d'exécution, en particulier le Ministère de la santé et des services

24 Le nom complet et les attributions du Ministère sont : "Ministère du plan et de l'aménagement du territoire".

sociaux. Des liens étroits ont été tissés avec l'Assemblée nationale, le Sénat et un certain nombre d'autres institutions nationales.

Les principaux acteurs internationaux du développement présents au Congo sont les institutions de Bretton-Woods, la France et l'Union européenne. La Chine est devenue, elle aussi, un partenaire de plus en plus important pour le Congo. Les principaux donateurs qui ont contribué aux programmes du PNUD en 2006 et en 2007 sont notamment la Banque mondiale (4,2 millions de dollars),²⁵ le Japon (2,2 millions de dollars), l'Union européenne (2 millions de dollars), la Suède (1 million de dollars), et la Banque africaine de développement (0,1 million de dollars). Le Gouvernement congolais a contribué à hauteur de 400 000 dollars de ses ressources nationales dans le cadre d'un partage des coûts durant cette même période biennale.

Contrairement à de nombreux pays, la République du Congo ne dispose pas d'un mécanisme de coordination complexe et polyvalent, composé de groupes thématiques et d'un organe de supervision. L'explication est probablement à rechercher dans le faible nombre d'institutions bilatérales ou multilatérales qui ont leur siège au Congo, de nombreux pays oeuvrant à partir d'une autre base dans la région et plusieurs organisations des Nations Unies n'étant pas représentées sur une base permanente. Aussi la coordination y demeure-t-elle en grande partie occasionnelle et liée à des engagements ponctuels.

Des mécanismes temporaires de coordination ou de consultation ont été mis en place, par exemple pour élaborer le Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, le Rapport national sur le développement humain, le Plan national concernant les OMD ou pour les préparatifs en vue de la tenue d'un événement particulier ou d'une réunion internationale. Récemment, l'Union européenne

et l'ambassade de France ont convoqué conjointement des réunions de coordination pour préparer une prochaine réunion à Accra dans le cadre de la Déclaration de Paris. En l'absence d'autres initiatives visant à structurer la coordination des donateurs, ce groupe particulier envisage de continuer son action au-delà de l'objectif immédiat de la réunion d'Accra.

Les relations entre le PNUD et les donateurs internationaux sont souvent placées sous le signe de la dualité : d'une part, il s'agit de partenaires égaux unis dans un effort mondial de développement; d'autre part, il y a un partenariat plus inégal entre un donateur et le PNUD en tant que mobilisateur de fonds. Il est arrivé que de telles situations créent des tensions occasionnelles et temporaires. De longues et difficiles négociations ont dû être entreprises avec la Banque mondiale au sujet de la renégociation du pourcentage des frais généraux dans le cadre d'un projet de rénovation d'écoles. L'Union européenne a reproché des retards d'exécution et des rapports financiers portant sur deux autres projets qu'elle finançait.

Il va de soi que la coordination au sein du système des Nations Unies est plus étroite qu'avec d'autres partenaires. L'équipe des Nations Unies se réunit régulièrement et collabore à la formulation d'évaluations communes et de documents de stratégie. Il existe deux types de réunions ordinaires. Le premier concerne une coordination de fond générale entre membres de l'équipe de pays et s'occupe de questions communes comme des questions administratives et des questions de gestion, des stratégies et politiques de programme et des stratégies communes de communication. Les réunions sont convoquées sur ce qui semble être une base ponctuelle, et certains participants ont souhaité qu'elles se déroulent à des intervalles périodiques. Ces réunions de fond sont complétées par des réunions de groupes thématiques ainsi que de "communautés de pratiques" qui traitent de thèmes et de secteurs de programme. Outre les membres de l'équipe de pays, des donateurs et

25 Fonds contribués au gouvernement mais gérés par le PNUD sur la base d'un accord avec la Banque mondiale

contreparties nationales participent souvent à ces réunions. Le second type de réunions de l'équipe de pays s'occupe de questions de sécurité et sert à conseiller un coordonnateur résident en sa capacité de haut fonctionnaire chargé de la sécurité des Nations Unies.

L'équipe de pays comprend onze membres, à savoir les neuf institutions et programmes des Nations Unies ayant des bureaux au Congo, le FMI et la Banque mondiale. Toutes les réunions sont présidées par le représentant résident agissant en sa qualité de coordonnateur résident. En son absence, la Présidence est assurée par une des institutions participantes. Le représentant adjoint siège pour le PNUD à ces réunions. Comme les opérations du PNUD au Congo ne sont pas assez importantes pour justifier la création d'un poste de directeur de pays comme c'est le cas dans d'autres endroits, la confusion persiste entre les rôles du coordonnateur résident qui représente le système des Nations Unies et du représentant résident qui dirige le bureau du PNUD. L'effort de coordination déployé par les Nations Unies tire désormais parti de la présence, aux côtés du coordonnateur résident, d'un personnel dévoué affecté à plein temps.

L'équipe de pays a commencé à élaborer un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la période de 2009-2013. Venant après deux plans des Nations Unies pour la période de 2000 à 2002, ainsi qu'après des procédures globales d'appel humanitaire allant jusqu'en 2006, ce sera le premier PNUAD exhaustif mis au point pour le Congo depuis 2000. Le dernier bilan commun de pays (BCP) établi par l'équipe de pays remonte à 2005. Pour ce qui est du Plan-cadre en cours, il a été décidé de renoncer à élaborer un autre BCP, car on considérerait que le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté récemment mis au point – renforcé par une série d'analyses complémentaires, fournissait une bonne base pour l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies.

Le renforcement des relations avec la société civile et les ONG et des partenariats avec le

secteur privé faisait partie des recommandations adressées au PNUD à la suite de l'examen des activités durant la période ayant suivi immédiatement le conflit. Le bureau de pays a noué quelques partenariats réussis avec le secteur privé grâce à un projet d'aide à la conception de stratégies de lutte contre le VIH/sida dans quelque 30 grandes entreprises manufacturières et autres. Il a aussi signé un accord-cadre en vue d'un partenariat avec TOTAL, qui est la plus grande compagnie pétrolière active au Congo. Cet accord ouvre la voie à des partenariats dans un certain nombre de domaines, notamment la lutte contre le VIH/sida, l'environnement, la réduction de la pauvreté, les programmes de microfinance ainsi que les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Des représentants des entreprises manufacturières et autres sont invités régulièrement à participer aux consultations organisées par le PNUD.

Par ailleurs, les relations avec les ONG et les membres de la société civile ont été moins suivies que durant la période précédente. Durant la période qui a suivi immédiatement le conflit, le PNUD a développé des relations opérationnelles avec plusieurs ONG et associations locales en vue de l'exécution de projets de relèvement marqués du sceau de l'urgence. Durant le nouveau cycle de programmation, on a progressivement mis davantage l'accent sur l'exécution par l'entremise des institutions nationales, les relations opérationnelles directes avec les ONG devenant davantage l'exception que la règle. Le PNUD a cependant continué à consulter les membres de la société civile, y compris certaines ONG nationales, dans le cadre du soutien qu'il apporte à l'élaboration de rapports importants et de documents de stratégie,

Jusqu'au départ en mai 2007 du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, il existait dans les locaux du PNUD un centre de coordination humanitaire qui permettait aux membres des organismes des Nations Unies, aux donateurs, aux ONG et aux différentes institutions nationales pertinentes d'échanger des informations sur leurs activités, en évitant tout chevauchement inutile

des efforts et en permettant aux nouveaux venus de tirer parti de l'expérience et du savoir d'autres organisations. Ces réunions de coordination, qui étaient très appréciées, ont amené un certain nombre de participants à dire qu'elles auraient dû continuer après le départ du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. En ne prenant pas le relais desdites réunions en 2007, fût-ce en mettant l'accent sur d'autres aspects du

développement, le PNUD a manqué l'occasion de tirer parti de ce succès.

Le PNUD jouit d'une image assez bonne dans le public, et il bénéficie de la grande visibilité des opérations ayant trait à la réconciliation et à l'établissement de la paix, comme la collecte des armes qui sont ensuite brûlées en public. Les médias nationaux assurent une bonne couverture des activités du PNUD.