RÉPUBLIQUE DU CONGO

RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 2020

Valorisation du capital humain : Qualité et Inégalités

ÉQUIPE DU RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 2020

Maleye DIOP
Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Franck Corneille MAMPOUYA-M'BAMA
Directeur Général du Plan et du Développement

Emma NGOUAN-ANOH
Représentante Résidente Adjointe, PNUD

Francis ANDRIANARISON
Économiste Sénior, PNUD

Val Man LECKA
Économiste National, PNUD

Elna YAMA
Économiste Nationale à la Coordination du Système des Nations Unies

Dev-Ray NKOUNKOU
Conseiller au Plan et au Développement

Joseph IKOUBOU
Conseiller au Programme, PNUD

Elliot SHADA D'ALMEIDA
Associée au Programme, PMSU, PNUD

Tessa MAYOUYA
Chargée de Communication, PNUD

Béthuel MAKOSSO
Économiste, Directeur de l'Institut Supérieur de Gestion (ISG), Université Marien-Ngouabi, Consultant Chef de Mission

Stephen Johs YOKA IKOMBO
Ingénieur Statisticien Économiste à l'Institut National de la Statistique, Consultant

Raphael AKOLI EKOLOBONGO
Directeur des Études et de la Planification au Ministère des Affaires Sociales et des Actions Humanitaires, Sociologue et Consultant

RÉPUBLIQUE DU CONGO

PNUD

RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 2020

Valorisation du capital humain : Qualité et Inégalités

Février 2021

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 9

SIGLES ET ABRÉVIATIONS 10

LISTES DES ENCADRÉS 14

LISTE DES TABLEAUX 14

LISTE DES FIGURES 17

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 21

INTRODUCTION GÉNÉRALE 25

CHAPITRE 1 : COMPRENDRE LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET LA VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN 28

I. La mesure du développement humain et ses apports 29

1.1. Le développement humain : contenu et richesse d'un concept 29

1.2. L'indice de développement humain (IDH) et ses composantes 30

1.3. Les autres indicateurs du développement humain 31

II. La notion de capital humain, ses dimensions et sa mesure 31

2.1. Le capital humain 31

2.2. La formation du capital humain 33

2.3. Les dimensions du capital humain 34

2.3.1. La dimension éducation 34

2.3.2. La dimension santé 34

2.3.3. La dimension capital social 34

2.4. Les mesures du capital humain 36

III. La valorisation du capital humain 37

3.1. Le rendement du capital humain 37

3.1.1. Le rendement économique 37

3.1.2. Le rendement social 38

3.2. Les mécanismes liant le capital humain au développement humain 39

3.2.1. L'éducation, la productivité et la croissance économique 39

3.2.2. La santé et la croissance économique 40

3.2.3. Le canal de l'employabilité 41

IV. La stratégie de développement et la croissance démographique 42

4.1. La dynamique de la population et la croissance économique 42

4.2. Le dividende démographique et la diversification économique 43

4.3. Les opportunités et les défis démographiques 44
4.4. La diversification de l'économie et la création d'emplois : deux défis économiques majeurs 45

CHAPITRE 2 : CROISSANCE, CAPITAL HUMAIN ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN – FAITS STYLISÉS 50

I. Les tendances du développement humain au Congo 51
1.1. L'évolution de l'indice de développement humain (IDH) 51
1.2. L'évolution de l'IDH ajusté aux inégalités 54
1.3. L'IDH du Congo comparé à celui d'autres pays de l'Afrique subsaharienne 55
1.4. L'évolution de la pauvreté 55
1.4.1. La pauvreté monétaire 55
1.4.2. La pauvreté multidimensionnelle 58

II. Les performances récentes en matière de croissance, capital humain et développement 60
2.1. Les performances récentes de l'économie congolaise 60
2.2. Une croissance qui a une faible incidence sur le développement humain 62

III. Le capital humain au Congo 63
3.1. Le potentiel humain 63
3.1.1. Le potentiel humain par âge 63
3.1.2. La répartition géographique du potentiel humain 64
3.2. Le stock de capital humain 64
3.2.1. L'éducation 65
3.2.1.1. L'analyse selon les niveaux de formation 65
3.2.1.2. L'analyse selon les types de formation 66
3.2.1.3. Les diplômés de l'enseignement général, technique et professionnel et supérieur 67
3.2.1.4. La faiblesse de l'enseignement des sciences 69
3.2.1.5. L'analyse selon les besoins de l'économie 71
3.2.1.6. L'analyse des inégalités en éducation 73
3.2.2. La santé 76
3.2.2.1. La malnutrition 76
3.2.2.2. La mortalité maternelle et infantile 78
3.2.2.3. La vaccination, les maladies évitables et le VIH 79
3.2.2.3.1 La vaccination 79
3.2.2.3.2. Les maladies évitables 80
3.2.2.3.3. L'infection au VIH 81
3.2.2.4. L'analyse selon les types d'établissements sanitaires 82
3.2.2.5. L'analyse des inégalités en santé 83
3.2.3. La protection sociale 85
3.2.3.1. Une protection sociale limitée en couverture formelle 86
3.2.3.2. Une protection sociale excluant les travailleurs informels 86
3.2.4. Capital social 87

IV. Les barrières à la valorisation du capital humain selon les perceptions de la population 88

TABLE DES MATIÈRES

4.1. Les barrières culturelles à l'égalité de genre 88
4.2. Relations pouvoirs-citoyens 89

CHAPITRE 3 : FACTEURS STRUCTURELS DE LA FAIBLE VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN AU CONGO 92

I. Les causes macroéconomiques 93
1.1. Le budget 93
1.1.1. La faiblesse des dépenses liées au capital humain 94
1.1.2. L'adéquation entre stock de capital humain et budget de l'État 96
1.2. Les contraintes du marché de l'emploi 97
1.2.1. Les contradictions entre les dynamiques du système éducatif et du système productif 97
1.2.2. La trajectoire du changement structurel et dynamique d'emplois 102

II. Les politiques sectorielles 103
2.1. Les contraintes liées aux services d'éducation 104
2.1.1. L'offre d'éducation et de la formation qualifiante et professionnelle 104
2.1.1.1. La structure du système éducatif et de formation au Congo 104
2.1.1.2. La couverture quantitative de l'offre de scolarisation 105
2.1.1.3. Les disparités géographiques de l'offre d'éducation 110
2.1.1.3.1. L'enseignement général 110
2.1.1.3.2. L'enseignement technique 111
2.1.1.3.3. L'enseignement supérieur 112
2.1.1.4. La dynamique des populations et les compétences locales 113
2.1.2. Qualité et équité du système éducatif 114
2.1.2.1. Qualité du système éducatif 115
2.1.2.1.1. L'efficacité interne du système éducatif 115
2.1.2.1.2. L'efficacité externe du système éducatif 122
2.1.2.2. L'équité dans le système éducatif congolais 130
2.1.2.2.1. La mesure et le suivi de l'équité en éducation 130
2.1.2.2.2. Les indices de parité en éducation 131
2.1.2.2.3. L'indice de parité départemental 132
2.1.2.2.4. L'accès à l'éducation de la population vulnérable 133
2.1.2.2.5. L'indice de Gini en éducation 134
2.1.2.2.6. Les inégalités en éducation : l'amplificateur des inégalités sociales 134
2.1.2.2.7. L'appréciation des progrès accomplis en vue de l'équité en éducation 136
2.1.3. L'efficience du système éducatif et le capital humain 136
2.1.3.1. La rétention et l'espérance de vie scolaire 136
2.1.3.2. L'efficience quantitative de l'investissement public en éducation et en santé 138
2.1.4. La demande de services d'éducation 140
2.2. Les contraintes liées aux services de santé 141
2.2.1. La qualité et la quantité de services de santé 141
2.2.1.1. La qualité des services de santé 141
2.2.1.2. La quantité de services de santé 146

2.2.2. L'utilisation des services de santé 148
2.2.3. L'environnement sanitaire 149
2.2.4. La gestion des épidémies, des urgences et des catastrophes 150
2.3. Les contraintes liées à la protection sociale 151
2.3.1. L'insuffisance de la couverture 151
2.3.2. La protection sociale et les populations vulnérables 153

III. Les inégalités sociales 154
3.1. La faiblesse des politiques de redistribution 154
3.2. L'inefficacité des dépenses publiques 157
3.3. Le sous-financement du système de santé au Congo 157

IV. Les contraintes liées au genre 159
4.1. La productivité et l'accès aux services de production 160
4.2. La participation à la prise de décision 161

CHAPITRE 4 : LEVIERS POTENTIELS POUR RENFORCER LA VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN 164

I. Le développement des compétences en lien avec les besoins de l'économie 165
1.1. Le développement d'un capital humain de base de qualité 166
1.1.1. Une éducation de base de qualité 166
1.1.2. Une santé assurée par l'éradication de la malnutrition et la lutte contre la mortalité infantile 166
1.2. La planification des compétences 167

II. La transformation structurelle et le développement des compétences en lien avec les objectifs du PND (2018-2022) 167
2.1. La transformation structurelle de l'économie et l'industrialisation : une opportunité pour la formation d'une main-d'œuvre de qualité assurée d'une meilleure employabilité 168
2.2. La diversification et la transformation structurelle de l'économie : une opportunité de création d'emplois durables 168
2.3. L'industrialisation et l'urgence de la formation d'un capital humain spécifique de plus en plus qualifié 168

III. Une politique d'emploi plus active en faveur d'un marché du travail plus inclusif 170

IV. La contribution potentielle du capital humain au développement humain et à l'atteinte des ODD 170
4.1. Contribution potentielle du capital humain au développement humain 170
4.2. Contribution potentielle du capital humain à l'atteinte des ODD 172

CONCLUSION GÉNÉRALE 176
I. Conclusion 177
II. Recommandations 178

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 182

ANNEXES 188
Annexe 1 : Quelques figures et tableaux 189
Annexe 2 : Liste des participants à l'atelier de validation 191

PRÉFACE

En souscrivant en 2015 à l'Agenda 2030 du développement durable, décliné à travers les 17 Objectifs de développement durable (ODD), la République du Congo a réaffirmé sa volonté de s'attaquer aux défis majeurs de développement afin d'assurer une croissance inclusive et un développement humain durable.

La problématique de la « valorisation du capital humain : qualité et inégalité », thème du présent rapport, est un des axes prioritaires du Plan National de Développement (PND) 2018-2022, qui opérationnalise la vision du Chef de l'État : « La marche vers le développement, allons plus loin ensemble ».

La mise en œuvre de cet axe devrait permettre au Congo de disposer d'une base économique plus élargie, capable de créer davantage d'emplois, particulièrement pour les jeunes et les femmes, et de réduire significativement la pauvreté.

Dans ses ambitions d'enclencher une transformation structurelle de l'économie grâce à la diversification de sa base productive, le gouvernement de la République du Congo fait du capital humain un pilier de sa réflexion stratégique. Cela se traduit par un ensemble de programmes destinés à renforcer l'enseignement moral, civique, intellectuel et physique pour tous, à préserver la santé des concitoyens, à améliorer les conditions de vie des populations et à favoriser une croissance économique inclusive.

En effet, le capital humain, au-delà de son rôle de facteur économique, joue aussi un rôle en tant que facteur d'inclusion. Ainsi, un capital humain de qualité constitue une base de la croissance économique à travers l'amélioration de la productivité. Il est également une réponse aux inégalités sociales, notamment en matière de santé et d'éducation.

Fort de ce qui précède, le thème « Valorisation du capital humain : qualité et inégalité » du RNDH 2020 répond à la nécessité de résoudre l'épineux problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi tout en plaçant l'Homme au centre du processus de développement.

Entamé au cours de l'année 2020, le RNDH 2020 se veut un recueil de données et d'analyses apportant des éclairages importants, notamment sur la formation et la valorisation du capital humain en République du Congo. Par ailleurs, il présente des leviers qui sont en mesure d'orienter et d'intensifier les actions du gouvernement en vue de garantir pour le pays un développement humain et inclusif.

Ce rapport est le fruit d'un processus ayant connu la participation aussi bien des experts des administrations sectorielles que des partenaires au développement, tous concernés par les questions relatives au développement humain. Il a été encadré par le Ministère du Plan, de la Statistique, de l'Intégration Régionale, des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande avec l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Ingrid Olga Ghislaine EBOUKA-BABACKAS

Ministre du Plan, de la Statistique, de l'Intégration Régionale, des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande

Maleye DIOP

Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le Développement

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAAA	Programme d'Action d'Addis-Abeba
ACPE	Agence Congolaise pour l'Emploi
AFD	Agence Française pour le Développement
AGR	Activités Génératrices de Revenus
APEEC	Association des Parents d'Élèves et Etudiants du Congo
ARV	Antirétroviraux
AUC	African Union Commission
AVC	Accident Vasculaire Cérébral
BAC	Baccalauréat
BAD	Banque Africaine de Développement
BCG	Bacille de Calmette et Guérin
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BEPC	Brevet d'Études du Premier Cycle
BET	Brevet d'Études Techniques
BIT	Bureau International du Travail – Genève
BM	Banque Mondiale
BRDH	Bureau du Rapport sur le Développement Humain
CAFED	Caisse de la Famille et de l'Enfance en Difficulté
CAMU	Caisse d'Assurance Maladie Universelle
CAS	Circonscriptions d'Action Sociale
CASP	Centre d'Application de la Statistique et de la Planification
CEG	Collège d'Enseignement Général
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEP	Centres d'Éducation Préscolaire
CEPE	Certificat d'Études Primaires Elémentaires
CET	Collège d'Enseignement Technique
CFA	Centres de Formation et d'Apprentissage
CFEEN	Certificat de Fin d'Études d'École Normale
CM	Cours Moyen
CNEEPIP	Centre National d'Études et d'Évaluation des Projets d'Investissement Public
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPAE	Caisse des Pensions des Agents de l'État

CRF	Caisse de Retraite des Fonctionnaires
CRPP	Caisse des Risques Professionnels et des Pensions des Travailleurs du Secteur Privé
CSI	Centre de Santé Intégré
CV	Couverture Vaccinale
DCAF	Diplômés des Carrières Administratives et Financières
DEA	Analyse d'Enveloppement des Données
DECS	Diplômés des Etudes des Carrières de la Santé
DEMA	Diplômés des Etudes en Musiques et Art
DEP	Direction des Etudes et de la Planification
DGE	Direction Générale de L'Économie
DGFQE	Direction Générale de la Formation Qualifiante et de l'Emploi
DGPD	Direction Générale du Plan et du Développement
DS	District Sanitaire
DTC	Vaccin Associé Diphtérie-Tétanos-Coqueluche
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
ECA	United Nations Economic Commission for Africa
ECOM	Enquête Congolaise Auprès des Ménages
EDSC	Enquête Démographique et de Santé du Congo
EESIC	Enquête sur l'Emploi et le Secteur Informel au Congo
EIAA	Enquête Internationale sur l'Alphabétisation des Adultes
ENI	École Normale des Instituteurs
EP	École Professionnelle
EPT	Éducation pour Tous
ERMT	Évaluation Rapide du Marché du Travail
ETVA	Enquête sur la Transition des Jeunes Diplômés Vers la Vie Active
EU	États-Unis
FAPE	Fédération Africaine des Associations de Parents d'Élèves et d'Étudiants
FAWE	Organisation des Femmes pour l'Éducation
FCFA	Franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale
FMI	Fonds Monétaire International
FONEA	Fonds National d'Appui a l'Employabilité et l'Apprentissage
FOSA	Formation Sanitaire
HSH	Homme ayant des Rapports Sexuels avec des Hommes
HTA	Hypertension Artérielle
IDG	Indice de Développement de Genre
IDH	Indice de Développement Humain
IDHI	Indice de Développement Humain Ajusté aux Inégalités

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

IIEP	Inspection Interdépartementale de l'Enseignement Primaire
IIG	Indice d'Inégalité de Genre
IMC	Indice de Masse Corporelle
IMOA	Initiative de Mise en Œuvre Accélérée
INS	Institut National de la Statistique
IPM	Indice de Pauvreté Multidimensionnelle
IRA	Insuffisance Rénale Aiguë
LEG	Lycée d'Enseignement Général
LET	Lycée d'Enseignement Technique
LMD	Licence Master Doctorat
LNOB	Ne Laisser Personne de Côté
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
MASAH	Ministère des Affaires Sociales et de l'Action Humanitaire
MEEC	Mouvement des Elèves et Etudiants du Congo
MEG	Médicaments Essentiels et Génériques
MEPSA	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation
MES	Ministère de l'Enseignement Supérieur
METPFQE	Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel, de la Formation Qualifiante et de l'Emploi
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MJEC	Ministère de la Jeunesse et de l'Éducation Civique
MPMEASI	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Artisanat et du Secteur Informel
MSEP	Ministère des Sports et de l'Éducation Physique
MSP	Ministère de la Santé et de la Population
MSPIFD	Ministère de la Santé, de la Population et de l'Intégration de la Femme au Développement
MTN	Maladies Tropicales Négligées
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONEMO	Office National de l'Emploi et de la Main-d'œuvre
ONU	Organisation des Nations Unies
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative
ORA	Observer, Réfléchir, Agir
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PEV	Programme Elargi de Vaccination

PIB	Produit Intérieur Brut
PISA	Programme International pour le Suivi des Acquis des Elèves
PMAS	Paquet Minimum d'Activités Standard
PMSU	Programme Management Support Unit
PND	Plan National de Développement
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNE	Politique Nationale de L'Emploi
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité Pouvoir d'Achat
RGPH	Recensement Général de la Population et de L'Habitat
RNB	Revenu National Brut
RNDH	Rapport National Sur le Développement Humain
ROTA	Vaccin Contre le Rotavirus
RSE	Ratio de Soutien Economique
RSI	Règlement Sanitaire International
SE	Système Educatif
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SOUC	Soins Obstétricaux d'Urgence Complets
SSE	Stratégie Sectorielle de L'Éducation
TBA	Taux Brut d'Admission
TBAc	Taux Brut d'Accès
TBS	Taux Brut de Scolarisation au Primaire
TR	Taux de Rétention
TT	Taux de Transition
UE	Union Européenne
UMNG	Université Marien-Ngouabi
UNAPEECO	Union Nationale des Parents d'Élèves et Etudiants du Congo
UNICEF	Organisation des Nations Unies pour l'Enfance
UPI	Unités de Production Informelles
VAA	Vaccin Antiamarile
VAR	Vaccin Contre la Varicelle
VAT	Vaccin Antitétanique
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine
VPO	Vaccin Antipoliomyélitique Oral
ZLECAF	Zone de Libre-Echange Continentale Africaine

LISTES DES ENCADRÉS

Encadré 1.1 : Une illustration du rôle du capital social dans la valorisation du capital humain au Congo 36

Encadré 2.1 : Perspectives pour l'éradication de la pauvreté extrême d'ici 2030 57

Encadré 2.2 : Inadéquation formation-besoins de l'économie 73

Encadré 3.1 : Sous-performances du système éducatif du Congo 122

Encadré 3.2 : Leçons à tirer de l'expérience sud-coréenne 127

Encadré 3.3 : Dépenses de consommation des ménages et dépenses publiques consacrées à l'éducation par niveau 136

Encadré 3.4 : Les composantes de la qualité des services de santé 141

Encadré 4.1 : Un exemple d'identification des besoins pour nécessité de planification des compétences – cas de l'Afrique du Sud 167

Encadré 4.2 : Le développement du capital humain 173

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Évolution de la structure de la population par groupes d'âge (%) 45

Tableau 1.2 : Structure de l'économie congolaise (composition du PIB, 2011-2017) et niveau de concentration de la production (en %) 46

Tableau 1.3 : Répartition des unités économiques par statut juridique selon le type d'entreprises 47

Tableau 1.4 : Répartition des unités économiques par secteur d'activité selon la catégorie des entreprises 48

Tableau 2.1 : Évolution de l'IDH du Congo et de ses composantes de 1990 à 2019 52

Tableau 2.2 : Évolution des durées moyennes et attendues de scolarisation par décennie selon le sexe de 1990 à 2017 53

Tableau 2.3 : Évolution de la perte globale du niveau de développement humain due aux inégalités de 2010 à 2019 54

Tableau 2.4 : Comparaison de l'IDHI (et ses composantes) du Congo avec quelques pays et groupes de pays en 2018 55

Tableau 2.5 : Évolution des indices de pauvreté selon les strates entre 2005 et 2011 56

Tableau 2.6 : Évolution de la pauvreté multidimensionnelle entre 2011-2012 et 2014-2015 58

Tableau 2.7 : L'IPM mondial au Congo 59

Tableau 2.8 : Évolution du taux de croissance du PIB de 2014 à 2018 (en %) 61

Tableau 2.9 : Évolution des effectifs de travailleurs des entreprises privées formelles de 2014 à 2018 61

Tableau 2.10 : Évolution du taux de croissance de l'IDH et de ses composantes de 2010 à 2018 62

Tableau 2.11 : Répartition de la population totale du Congo par groupes d'âge et par sexe en 2018 63

Tableau 2.12 : Répartition de la population totale du Congo par département et par sexe en 2018 64

Tableau 2.13 : Répartition de la population par niveau d'instruction selon le sexe 65

Tableau 2.14 : Répartition par catégorie socioprofessionnelle des actifs occupés de 15 ans et plus selon le sexe (en %) 66

Tableau 2.15 : Évolution des diplômés aux examens de l'enseignement général de 2010 à 2017 67

Tableau 2.16 : Évolution des diplômés aux examens de l'enseignement technique et professionnel de 2010 à 2017 68

Tableau 2.17 : Diplômés de l'enseignement supérieur en 2017 selon le niveau d'études et le sexe 69

Tableau 2.18 : Répartition des établissements disposant d'une bibliothèque et d'un laboratoire par cycle d'enseignement 70

Tableau 2.19 : Revenu mensuel moyen selon la commune et la catégorie socioprofessionnelle (en FCFA) 76

Tableau 2.20 : Évolution de la morbidité de 2012 à 2014 pour les dix principales affections 83

Tableau 2.21 : Évolution des indicateurs d'accès aux soins de santé au niveau national 84

Tableau 2.22 : Une illustration des performances et de l'équité des services de vaccination de 2012 à 2016 85

Tableau 2.23 : Opinion de la population sur la confiance qu'elle accorde aux institutions publiques (en %) 90

Tableau 3.1 : Évolution des dépenses d'éducation, du budget de l'État et du PIB (en milliards de FCFA) 94

Tableau 3.2 : Comparaison des parts des dépenses courantes et des dépenses d'investissement dans le budget de l'éducation, 2015-2019 (milliards de FCFA) 95

Tableau 3.3 : Dépenses totales d'éducation des ménages, 2005 et 2011 (en millions de FCFA) 97

Tableau 3.4 : Taux de chômage des jeunes par niveau d'instruction (en %) 99

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3.5 : Taux d'emploi des jeunes de 15 à 29 ans selon le milieu de résidence par niveau d'instruction (en %) 100

Tableau 3.6 : Taux d'emplois vulnérables des jeunes de 15 à 29 ans selon le milieu de résidence par niveau d'instruction (en %) 101

Tableau 3.7 : Répartition des jeunes de 15 à 29 ans ayant un emploi selon le secteur d'activité et le sexe (en %) 101

Tableau 3.8 : Évolution de quelques indicateurs dans l'enseignement général 106

Tableau 3.9 : Nombre total d'établissements d'enseignement technique et professionnel par secteur selon le type d'établissement 107

Tableau 3.10 : Effectifs d'élèves de l'enseignement technique et professionnel selon le cycle 108

Tableau 3.11 : Répartition des établissements de l'enseignement supérieur par secteur selon le type d'établissement 109

Tableau 3.12 : Évolution des effectifs d'étudiants de l'enseignement supérieur selon le niveau et le secteur de 2014 à 2017 109

Tableau 3.13 : Nombre d'établissements scolaires par département en 2018 111

Tableau 3.14 : Répartition des établissements d'enseignement technique selon le cycle et le département 112

Tableau 3.15 : Répartition des établissements d'enseignement supérieur selon le département et le secteur 112

Tableau 3.16 : Destination des migrants selon le statut de pauvreté du ménage et son milieu de résidence (%) 113

Tableau 3.17 : Principaux motifs de migration des ménages au cours des 12 derniers mois selon le statut de pauvreté et le sexe du chef de ménage (%) 114

Tableau 3.18 : Les quatre dimensions analytiques de l'efficacité externe de l'éducation 123

Tableau 3.19 : Répartition des jeunes selon la phase de transition et le sexe 125

Tableau 3.20 : Indicateurs de mesure de qualité de l'emploi des jeunes selon le sexe 126

Tableau 3.21 : Description des variables du modèle 128

Tableau 3.22 : Estimation de la fonction des gains par niveau d'étude. Groupe omis = individu n'ayant terminé aucune année d'étude 129

Tableau 3.23 : Quelques mesures de l'équité 130

Tableau 3.24 : La scolarisation des populations vulnérables 133

Tableau 3.25 : Évolution de l'espérance de vie scolaire 138

Tableau 3.26 : Présentation des modèles DEA 139

Tableau 3.27 : Efficience des dépenses d'éducation et de santé : score moyen sur la période 2005-2018 139

Tableau 3.28 : Population scolarisable par cycle d'enseignement 140

Tableau 3.29 : Disponibilité des éléments traceurs relatifs aux soins obstétricaux complets parmi les FOSA pratiquant des césariennes par type, instance gestionnaire et milieu de résidence selon le domaine 144

Tableau 3.30 : Disponibilité des éléments traceurs relatifs à la vaccination de l'enfant parmi les formations sanitaires (FOSA) 145

Tableau 3.31 : Évolution du nombre d'établissements de soins publics 146

Tableau 3.32 : Infrastructures privées de soins 147

Tableau 3.33 : Densité du personnel de santé et besoins en effectifs complémentaires 148

Tableau 3.34 : Situation des épidémies au Congo de 2009 à 2017 151

Tableau 3.35 : Tableau comparatif des budgets des ministères du secteur social 157

Tableau 4.1 : Résultats du modèle ARDL à long et à court terme 171

Tableau A.1 : Évolution des ratios élèves/classe pédagogique 189

Tableau A.2 : Comparatif des enveloppes budgétaires des secteurs et ministères dans le PND 2018-2022 190

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Niveau d'instruction comparé entre les parents et les enfants (en %) 35

Figure 1.2 : Les mécanismes liant la santé à la croissance du PIB 41

Figure 1.3 : Évolution comparée des taux de croissance de la population et du PIB réel 42

Figure 1.4 : Illustration des leviers de politiques pour créer et exploiter le dividende démographique 43

Figure 1.5 : Évolution de l'indice synthétique de fécondité de la population du Congo de 2007 à 2025 44

Figure 1.6 : Évolution du volume d'emplois dans le secteur privé formel de 2014 à 2018 46

Figure 2.1 : Évolution de la moyenne de l'espérance de vie par décennie selon le sexe de 1960 à 2019 (années) 53

Figure 2.2 : Taux de pauvreté de la population par département en 2011 (en %) 57

Figure 2.3 : Effectifs des diplômés des écoles professionnelles en 2017 68

Figure 2.4 : Répartition des compétences difficiles à trouver pour les entreprises (en %) 72

LISTE DES FIGURES

Figure 2.5 : Répartition des compétences demandées par les entreprises (en %) 72

Figure 2.6 : Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus selon le département et le sexe (%) 74

Figure 2.7 : Taux net de scolarisation au primaire selon le département et le sexe (%) 75

Figure 2.8 : Taux net de scolarisation au secondaire selon le département et le sexe (%) 75

Figure 2.9 : Cartographie de la malnutrition des enfants de moins de 5 ans au Congo 77

Figure 2.10 : Niveau d'insécurité alimentaire par département 78

Figure 2.11 : Évolution du taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) 78

Figure 2.12 : Évolution de la mortalité infanto-juvénile, infantile et néonatale (pour 1 000 naissances vivantes) 79

Figure 2.13 : Évolution du pourcentage de femmes testées positives au VIH 81

Figure 2.14 : Part de la population couverte (%) par un programme d'assurance ou de protection sociale (selon le niveau socio-économique et au total), en 2005 86

Figure 2.15 : Méthodes d'obtention d'emploi des jeunes travailleurs (en %) 88

Figure 2.16 : Opinion de la population sur le système judiciaire (en %) 91

Figure 2.17 : Pourcentage de la population qui a confiance en la police 91

Figure 3.1 : Évolution du budget alloué à la santé et du taux de décaissement effectif (%) 96

Figure 3.2 : Les différentes situations relatives à l'adéquation formation-emploi 98

Figure 3.3 : Proportion des apprenants des centres de formation qualifiante par filière (en %) 102

Figure 3.4 : Évolution de l'emploi dans les trois secteurs de l'économie congolaise (en milliers d'emplois) 103

Figure 3.5 : Pourcentage d'apprenants par filière dans les centres de formation qualifiante 108

Figure 3.6 : Évolution des taux d'achèvement entre 2005 et 2015 par cycle (en %) 116

Figure 3.7 : Évolution des taux de transition entre 2005 et 2015 par cycle (en %) 117

Figure 3.8 : Évolution des taux bruts d'admission entre 2005 et 2015 par cycle (en %) 118

Figure 3.9 : Évolution des taux de redoublement entre 2005 et 2015 par cycle (en %) 119

Figure 3.10 : Taux de redoublement des élèves par niveau (année scolaire 2017-2018) (en %) 120

Figure 3.11 : Pourcentage d'élèves selon le niveau de compétences atteint en langue et mathématiques au CP2 et au CM2 121

Figure 3.12 : Taux net de scolarisation primaire par sexe selon le niveau d'éducation de la mère (en %) 124

Figure 3.13 : Taux de chômage des jeunes selon le niveau d'études et le sexe (%) 126

Figure 3.14 : Évolution de l'indice de parité des taux bruts d'admission entre filles et garçons de 2005 à 2015 131

Figure 3.15 : Répartition de l'indice de parité par niveau d'études selon le type d'établissement supérieur 132

Figure 3.16 : Indice de parité fille-garçon dans l'accès à l'école selon le cycle et le département 132

Figure 3.17 : Coefficient de Gini de dépense des ménages et de l'éducation entre 2005 et 2011 134

Figure 3.18 : Indice de Gini non monétaire par niveau d'instruction 135

Figure 3.19 : Répartition des étudiants inscrits et de la population d'âge scolaire par quintile (en %) 135

Figure 3.20 : Évolution du taux de rétention de 2005 à 2015 (en %) 137

Figure 3.21 : Articulation des composantes de la qualité des services de santé 142

Figure 3.22 : Pourcentage d'établissements de soins équipés du matériel de base en Afrique subsaharienne 142

Figure 3.23 : Pourcentage de formations sanitaires offrant des services de soins obstétricaux complets 143

Figure 3.24 : Pourcentage de formations sanitaires disposant des éléments traceurs de capacité de diagnostic 144

Figure 3.25 : Pourcentage de formations sanitaires disposant des produits médicaux essentiels pour la santé de la mère et de l'enfant en stock et non périmés 145

Figure 3.26 : Disponibilité des éléments traceurs des services de soins pour la lutte contre le paludisme parmi les formations sanitaires offrant ce service 146

Figure 3.27 : Taux d'utilisation des services de santé selon le milieu de résidence (en %) 149

Figure 3.28 : Pourcentage de FOSA disposant des éléments traceurs des aménagements et éléments de confort indispensables 150

Figure 3.29 : Projection des allocations du projet Lisungi – couverture des populations cibles 152

Figure 3.30 : Vulnérabilité selon le cycle de vie et les caractéristiques de l'individu 153

Figure 3.31 : Inscriptions budgétaires dédiées aux mesures de gratuité au Congo, par programme en 2012 et 2018 (en milliards de FCFA) 156

Figure 3.32 : Budgets moyens alloués par type de prestation sur la période de 2012 à 2018 (en millions de FCFA) 156

Figure 3.33 : Comparaison des évolutions des dépenses courantes de santé par source de financement (en %) 158

Figure 3.34 : Répartition par sexe des promoteurs des unités économiques du secteur informel (en %) 160

Figure 3.35 : Répartition par sexe des promoteurs des TPE/PME et artisans (en %) 160

Figure 3.36 : Représentation des femmes dans les bureaux de conseils départementaux et communaux (en %) 161

Figure 3.37 : Métiers exercés par les femmes candidates aux élections 162

Figure A1 : Répartition des centres de santé intégrés (CSI) 189

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La valorisation du capital humain, qui est l'un des principaux axes du PND (2018-2022), est considérée comme un prérequis indispensable à l'essor d'un environnement favorable au développement durable et inclusif du Congo. Le Rapport National sur le Développement Humain 2020, portant sur la *« valorisation du capital humain : qualité et inégalité »*, répond ainsi à la nécessité de mettre l'homme et la femme au centre de ce processus de développement. À cet effet, le Rapport National sur le Développement Humain 2020 de la République du Congo vise trois objectifs, à savoir : (i) faire un état des lieux du développement humain et du capital humain ; (ii) mettre en évidence les facteurs qui contraignent la valorisation du capital humain au Congo ; et (iii) proposer les leviers sur lesquels peut reposer une stratégie susceptible de renforcer la valorisation du capital humain.

L'approche méthodologique adoptée pour son élaboration, à la fois historique et analytique, fournit les éléments nécessaires permettant d'apprécier à travers des indicateurs, tant qualitatifs que quantitatifs, la qualité du capital humain au Congo, les inégalités y relatives tout autant que l'efficacité des dépenses publiques qui lui sont consacrées. L'analyse critique des politiques d'éducation et de santé menées depuis les lendemains de l'indépendance politique du pays permet de mettre en évidence les faiblesses qui ont pu constituer des facteurs explicatifs de la situation actuelle du capital humain et des problèmes sous-jacents à sa valorisation.

Le **premier chapitre**, consacré à l'éclairage conceptuel des notions de développement humain et de capital humain, présente le cadre d'analyse qui devrait aider à cerner au mieux le lien entre le capital humain et le développement humain, ainsi que les enjeux qui sont liés à la valorisation du capital humain. En effet, l'approche du développement humain qui s'est imposée dans les discours politique et académique a permis de redécouvrir l'évidence que les hommes et les femmes sont à la fois le moyen et la fin du développement.

La richesse de l'approche du développement humain et de son indice (IDH) tient aussi à ce que cette approche, en filiation avec les travaux de Schultz (1961) sur le rôle du capital humain, met l'accent sur l'accumulation du capital humain comme moteur de la croissance économique et du développement en général. L'investissement dans les êtres humains (dépenses d'éducation, provision des services de santé de base, dépenses dans les programmes nutritionnels et provision de services de planning familial) est aussi productif que l'investissement dans le capital physique en permettant d'accroître la richesse nationale et d'étendre les capacités humaines.

Le capital humain, qui est défini comme étant « la somme des connaissances, des compétences et de la santé qu'un individu accumule le long de sa vie, et qui lui permettent de réaliser son potentiel en tant que membre productif de la société » (Banque Mondiale, 2019, p. 50), est associé à des rendements ou avantages qui touchent les aspects économiques et sociaux et sont liés au développement humain en élargissant les « capacités » des individus dans chaque composante du développement humain (éducation, santé, revenu).

Le **deuxième chapitre** présente les faits stylisés du développement humain, de la croissance et du capital humain au Congo dans le but de comprendre la nature des liens entre la croissance économique du Congo et le développement humain.

En effet, au cours de ces vingt dernières années, le Congo est demeuré dans la catégorie des pays à développement humain moyen. La tendance globale de l'IDH du Congo décrit des progrès lents car entre 1990 et 2019, l'IDH du Congo n'a augmenté que très faiblement, de 0,072 point. L'analyse des différentes composantes de l'IDH du Congo permet d'appréhender les évolutions qui se sont produites ces dernières années dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'économie. En particulier, il ressort de ces analyses que l'espérance de vie à la naissance s'est sensiblement améliorée à partir des années 2000, traduisant les efforts accomplis dans le domaine de la santé.

Toutefois, il faut noter que des défis importants restent encore à relever pour renforcer le système de santé au Congo et donc améliorer la situation sanitaire des populations. Concernant la dimension éducation du développement humain, il apparaît, à partir des données analysées dans ce rapport, que les évolutions en matière d'éducation sont marquées par la lenteur, voire la stagnation, de la durée moyenne de scolarisation. Par ailleurs, des données plus affinées montrent de fortes disparités entre les hommes et les femmes concernant la durée moyenne de scolarisation. Enfin, la dynamique du revenu national par habitant décrit des progrès lents et surtout irréguliers qui semblent indiquer que l'instabilité du revenu national par habitant est assurément une cause majeure des progrès lents du développement humain au Congo.

Si l'on se base sur l'évolution de l'Indice de Développement Humain ajusté aux Inégalités (IDHI), dont le niveau traduit la perte de niveau de développement humain induite par les inégalités dans le pays (27 % en moyenne annuelle) et qui est considéré comme le niveau réel de développement humain, le Congo appartiendrait depuis toujours au groupe des pays à développement humain faible.

Les contreperformances économiques du Congo, marquées par une croissance instable et peu inclusive, ont une faible incidence sur le développement humain. En effet, les contreperformances de l'économie congolaise ont eu, en particulier, de fortes répercussions sur le marché du travail, avec en prime la montée du chômage ouvert touchant indistinctement les primo-demandeurs d'emploi et les déflatés des entreprises qui ont été contraintes soit de réduire leurs effectifs, soit d'arrêter leur activité, avec pour conséquence l'aggravation de la pauvreté.

L'analyse du niveau de stock du capital humain, approché sous l'angle du niveau de formation des individus, révèle que seuls 5,7 % des Congolais ont un niveau d'éducation supérieur, 36,7 % un niveau secondaire, 26,7 % un niveau primaire et surtout que 30,9 % des Congolais sont sans instruction. Cette faiblesse du niveau de stock du capital humain, conjuguée aux contradictions entre la dynamique du système productif et celle du système éducatif, constitue un obstacle majeur à la valorisation du capital humain.

Les inégalités en matière d'éducation, perçues à travers les taux d'alphabétisation selon le milieu de résidence et les inégalités dans l'accès aux ressources éducatives, pourraient s'aggraver avec la pandémie de la COVID-19. En effet, selon une étude des Nations Unies-République du Congo (2020) consacrée à l'évaluation des impacts socio-économiques de la COVID-19 sur les secteurs sociaux de base, les effets immédiats de la pandémie de la COVID-19 sur l'éducation se sont traduits par de fortes disparités spatiales et sociales dans l'accès à l'éducation (20 % des élèves en classe d'examen de l'enseignement général n'ont pu accéder au télé-enseignement ; 5 670 élèves autochtones en ont été privés ; inégalité dans l'accès à la technologie : moins de 20 % d'élèves connectés et moins de 35 % d'enseignants de l'enseignement technique ; 59 % d'apprenants des zones rurales n'ont pu accéder au télé-enseignement).

L'état de santé de la population, qui détermine à la fois le stock et la qualité du capital humain, en ce que, selon Becker (1993), le capital humain requiert, pour être efficace, « d'être porté » par des individus en bonne santé, demeure un sujet de préoccupations dans le contexte congolais. En effet, la malnutrition, la mortalité maternelle et infantile, le paludisme (première cause de morbidité et de mortalité), le VIH/sida et la prévalence des maladies évitables traduisent un état de santé de la population peu favorable au développement et à la valorisation du capital humain. Par ailleurs, des inégalités importantes persistent au sein de la population en matière d'accès aux soins de santé selon le milieu de résidence, le niveau d'instruction et le niveau de revenu. La pandémie de la COVID-19 est, sans conteste, venue aggraver une situation déjà préoccupante dans la mesure où les facteurs de vulnérabilité du système de santé du Congo ont accru les risques d'exclusion dans l'accès aux soins et services de santé en produisant les effets négatifs suivants : le risque d'accroissement des dépenses catastrophiques de santé avec la fermeture des services sociaux (comme certains hôpitaux), la perturbation de certains programmes de santé comme ceux du VIH/sida ou de la tuberculose, et l'augmentation de la peur.

Le système de protection sociale du Congo, limité pour l'essentiel en couverture formelle et excluant les travailleurs informels, fait partie des obstacles au maintien et à la valorisation du capital humain au Congo.

Le **troisième chapitre**, qui analyse les facteurs structurels de la faible valorisation du capital humain au Congo, met en évidence les causes macroéconomiques et les contraintes liées aux politiques sectorielles. Les causes macroéconomiques sont liées à la faiblesse des dépenses publiques d'éducation et de santé, aux contraintes du marché de l'emploi caractérisé par un déséquilibre entre l'offre d'emploi et la demande d'emploi dû à la fois aux capacités limitées du système productif à créer des emplois et aux contradictions entre les dynamiques du système éducatif et celles du système productif, et enfin à la trajectoire du changement structurel de l'économie congolaise caractérisée par une réallocation des ressources du pays (main-d'œuvre et capital) du secteur agricole vers le secteur tertiaire sans une industrialisation préalable. Quant aux faiblesses des politiques sectorielles, elles se traduisent par la faible efficacité interne et externe du système éducatif, des inégalités en éducation et la faiblesse de la qualité des services de santé.

Le **quatrième chapitre**, qui est consacré à l'identification des principaux leviers sur lesquels peuvent reposer les actions du gouvernement en vue du renforcement de la valorisation du capital humain, ouvre les perspectives d'une stratégie susceptible d'aider à l'atteinte des ODD et des objectifs du PND (2018-2022). Celle-ci s'appuie notamment sur trois leviers potentiels en raison du caractère déterminant de leur contribution à la valorisation du capital humain. Il s'agit : (i) du développement des compétences en lien avec les besoins de l'économie ; (ii) du développement des compétences en lien avec les objectifs du PND (2018-2022) ; et (iii) d'une meilleure gouvernance du marché du travail.

Eu égard au tableau qui a été dressé à partir des faits stylisés relatifs au développement humain et au capital humain, des facteurs structurels qui contraignent la valorisation du capital humain et des leviers identifiés pour le renforcement de la valorisation du capital humain au Congo, les principales recommandations qui en découlent sont les suivantes : (i) accroître les investissements dans le capital humain, (ii) accroître la qualité des services de santé et d'éducation, (iii) assurer l'équité en éducation, (iv) accélérer la diversification de l'économie, (v) adapter les programmes d'éducation et de formation aux besoins de l'économie, (vi) améliorer et renforcer la gouvernance du système éducatif, (vii) engager une réforme adaptée des institutions du travail, et (viii) élaborer et mettre en œuvre une politique inclusive de protection sociale.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Après son engagement à accomplir des progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2000, le gouvernement du Congo, comme les autres pays membres des Nations Unies, a souscrit aux Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés en septembre 2015 à New York. Les défis majeurs de développement identifiés à la suite de l'évaluation de l'exécution, tant de l'agenda des OMD que du Plan National de Développement (2012-2016), dans les domaines de la santé, de l'éducation et des conditions de vie en général, posent le problème central du choix des politiques à mettre en œuvre pour assurer une croissance inclusive et un développement humain durable.

En effet, malgré les ambitions de diversification de l'économie affichées dans le PND (2012-2016), les mesures sociales relatives à la gratuité de la scolarisation, du traitement contre le paludisme, de la césarienne, à l'accès aux antirétroviraux (ARV), et toutes les mesures relatives à la protection de la mère et de l'enfant, la situation sociale de la population ne s'est pas améliorée de façon substantielle. Car selon les résultats des dernières enquêtes disponibles réalisées sur les conditions de vie des ménages, la pauvreté n'a reculé que de 4,2 points entre 2005 et 2011, passant de 50,7 % à 46,5 %. C'est dans ce contexte de difficultés économiques et sociales que le gouvernement de la République du Congo a adopté un nouveau PND couvrant la période 2018-2022 et devant servir de cadre programmatique à l'action gouvernementale. Dans cette perspective, la valorisation du capital humain, qui est l'un des principaux axes du PND (2018-2022), est considérée comme un prérequis indispensable à l'essor d'un environnement favorable au développement durable et inclusif. L'intérêt accordé à la valorisation du capital humain dans ce document de planification stratégique du développement tient, en remontant l'histoire de la pensée économique, aux premières intuitions sur le rôle du capital humain tant dans l'employabilité des individus que dans la croissance économique et le développement en général qui étaient affirmées dès 1776 par A. Smith lorsqu'il écrit que « l'acquisition des talents pendant l'éducation, les études ou l'apprentissage a un coût réel qui est le capital accumulé par un individu. Ces talents font partie de sa fortune et de celle de la société. »

Le regain d'intérêt qu'a suscité la question de la valorisation du capital humain à partir des travaux de Schultz (1961) et Becker (1964) se trouve justifié par les preuves empiriques qui ont établi un lien entre le capital humain et la productivité, la croissance et le développement. Si l'on peut définir le capital humain comme « la somme des connaissances, des compétences et de la santé qu'un individu accumule le long de sa vie, et qui lui permettent de réaliser son potentiel en tant que membre productif de la société » (Banque Mondiale, 2019), il est légitime d'avancer que le capital humain est source d'importants bénéfices pour les individus et pour la société car non seulement il recouvre l'ensemble des dimensions du développement humain (l'éducation, la santé et le revenu), mais il génère aussi des gains de productivité dans une société dans laquelle les individus sont dotés de compétences et sont en bonne santé.

La théorie du capital humain fournit ainsi, comme le soutiennent Fagerlind et Saga (1997), la justification basique d'importantes dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé dans nombre de pays dans la mesure où l'on présume l'existence d'un important rendement de l'investissement dans l'éducation tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique. En effet, l'éducation et la formation, considérées comme les inputs nécessaires à l'accroissement du stock de capital humain et à la croissance économique, impliquent un coût tant pour les ménages que pour l'État.

L'investissement dans le capital humain dépend ainsi du rendement qui lui est associé, ce qui, dans une certaine mesure, peut justifier les choix opérés par les ménages et l'orientation des politiques publiques dans les domaines de l'éducation et de la formation. S'il est souvent admis qu'un certain nombre d'années d'études doit être atteint

pour que la formation ait un impact sur la productivité, et donc sur la croissance économique, c'est-à-dire que l'accumulation du stock de capital humain est une condition indispensable pour atteindre un certain seuil critique permettant aux pays de bénéficier des effets de l'éducation, d'autres facteurs complémentaires sont en jeu. Il s'agit notamment de la qualité de l'éducation, du choix de la politique économique à travers le ciblage des investissements éducatifs, de la capacité du système éducatif à distribuer de façon équitable les services d'éducation, etc.

Dès lors, la question de la qualité du capital humain et des inégalités en la matière devrait ainsi être placée au centre des préoccupations des pouvoirs publics, car lorsque l'accès à l'éducation et à la santé n'est pas équitablement réparti au sein d'une population, une grande partie des bénéfices qui s'y rapportent seront détenus par une minorité bien éduquée et en bonne santé, engendrant d'énormes inégalités au niveau des distributions de revenus, et par conséquent plus de pauvreté (Lopez-Acevedo, 2006).

L'engagement du gouvernement congolais en 2015, comme d'autres États membres des Nations Unies, à « assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie » dans le cadre de l'objectif 4 des ODD engage sa responsabilité et appelle la mise en œuvre d'efforts particuliers dans la valorisation du capital humain.

Fort de ce qui précède, le thème du RNDH 2020, *« Valorisation du capital humain : qualité et inégalités »,* répond à la nécessité de mettre l'homme et la femme au centre du processus de développement dans le cadre d'une politique dont la finalité serait d'assurer un développement durable et inclusif.

Le présent rapport, produit à cet effet, fournit les éléments nécessaires permettant d'apprécier, à travers des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs, la qualité du capital humain au Congo, les inégalités qui s'y rapportent tout autant que l'efficacité des dépenses publiques qui lui sont consacrées. L'analyse critique des politiques d'éducation et de santé menées depuis les lendemains de l'indépendance qui se dégage de ce rapport, à travers les données qui sont présentées, permet de mettre en évidence les faiblesses qui ont pu constituer des facteurs explicatifs de la situation actuelle du capital humain et des problèmes sous-jacents à sa valorisation. De même, l'analyse critique des choix des politiques de développement mises en place ces vingt dernières années permet d'apprécier leur impact sur le capital humain. Cette analyse permet aussi d'envisager dans quelle mesure une meilleure affectation des ressources susceptibles d'aider à atteindre les objectifs du PND (2018-2022) et des ODD peut être mise en œuvre. Les résultats des analyses objectives et les enseignements qui sont tirés du RNDH 2020 devraient inspirer les réponses politiques à proposer dans le but d'améliorer les tendances du développement humain au Congo.

Dans cette perspective, le RNDH 2020 produit les résultats d'analyse qui serviront à la fois de matière suscitant le débat autour des réponses politiques dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la valorisation du capital humain, ainsi que d'outil de plaidoyer auprès des partenaires au développement dans le cadre des appuis dont le gouvernement congolais a énormément besoin pour assurer à la population les bases d'un développement durable et inclusif.

Ce rapport est structuré en quatre chapitres. Le premier, consacré à l'éclairage conceptuel des notions de développement humain et de capital humain, présente le cadre d'analyse qui devrait aider à cerner au mieux le lien entre le capital humain et le développement humain, ainsi que les enjeux liés à la valorisation du capital humain. Le deuxième chapitre présente les faits stylisés du développement humain, de la croissance et du capital humain au Congo afin de comprendre la nature des liens entre la croissance économique du Congo et le développement humain. Le troisième chapitre analyse les facteurs structurels à l'origine de la faible valorisation du capital humain au Congo en mettant en évidence les facteurs macroéconomiques et les contraintes liées aux politiques sectorielles. Enfin, le quatrième chapitre est consacré à l'identification des principaux leviers sur lesquels peuvent reposer les actions du gouvernement en vue du renforcement de la valorisation du capital humain.

SINGER

COMPRENDRE LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET LA VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN

Afin de cerner au mieux le lien entre le capital humain et le développement humain, ainsi que les enjeux liés à la valorisation du capital humain, une analyse des éléments conceptuels et théoriques associés aux concepts de développement humain et de capital humain s'avère nécessaire. Ce chapitre est ainsi consacré à la présentation des concepts de développement humain (son contenu et sa mesure) et de capital humain (ses dimensions et sa mesure) qui sont au cœur de ce rapport.

CHAPITRE
01

I. La mesure du développement humain et ses apports

1.1. Le développement humain : contenu et richesse d'un concept

Après plusieurs décennies de développement, l'introduction du concept de développement humain dans les discours politique et académique a permis de redécouvrir l'évidence que les hommes et les femmes sont à la fois le moyen et la fin du développement (Haq, 1995). L'idée forte autour du concept de développement humain réside dans le fait de mettre l'homme et la femme sur le devant de la scène lorsqu'il s'agit de réfléchir aux politiques de développement à mettre en œuvre.

C'est la remise en cause du principe de l'utilitarisme, fondé sur l'idée dominante jusqu'à un passé récent selon laquelle la production générait des revenus et des revenus plus élevés entraînaient à leur tour une plus grande utilité ou un plus grand bien-être économique, qui a été à l'origine, dans les années 1980, de l'émergence d'une nouvelle approche de l'économie du développement construite autour du concept de développement humain (Griffin, 2000). L'approche du développement humain en venait ainsi à détrôner l'agrégat du produit national comme principal indicateur du niveau de développement d'un pays et du bien-être de sa population. En effet, il est important de noter que le développement humain, mesuré par son indice (IDH), ne traduit pas la même chose que le produit intérieur brut (PIB) par habitant qui a longtemps été considéré comme une mesure du bien-

être des individus[1]. La raison en est que, alors que le PIB par habitant est un indicateur d'utilité, de bien-être ou de richesse économique, l'indice de développement humain représente une tentative de mesure du niveau des capacités humaines.

Les travaux novateurs d'Amartya Sen (1990), qui ont mis en avant l'idée que le processus de développement devrait être perçu comme un processus d'élargissement des « capacités » des individus, ont largement contribué au développement de cette approche et à asseoir l'argument selon lequel l'objectif du développement n'est pas tant d'augmenter la production que de permettre aux hommes et aux femmes d'accroître leurs choix, de faire plus de choses, de vivre longtemps, d'échapper aux maladies évitables, d'avoir accès au stock mondial de connaissances, etc.

La richesse de l'approche du développement humain et son indice, développés par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à travers ses *Rapports sur le Développement Humain*, tient aussi à ce que cette approche, en filiation avec les travaux de Schultz (1961) sur le rôle du capital humain, met l'accent sur l'accumulation du capital humain comme moteur de la croissance économique et du développement en général. En effet, l'investissement dans les êtres humains (dépenses d'éducation, provision des services de santé de base, dépenses dans les programmes nutritionnels et provision des services de planning familial) est aussi productif que l'investissement dans le capital physique en permettant d'accroître la richesse nationale et d'étendre les capacités humaines.

En somme, selon Griffin (2000), le changement opéré par l'approche du développement humain dans l'objectif assigné au développement, combiné à l'accent mis sur le capital humain comme moyen de développement, a eu de profondes implications sur la stratégie globale de développement. En plaçant l'homme au centre du processus de développement, en tant qu'objet de la stratégie de développement et instrument majeur de son propre développement, l'approche du développement humain est une des pistes privilégiées de la lutte contre la pauvreté, entendue comme une privation de capacités élémentaires (Sen, 1990). C'est sous le prisme de cette approche que le développement humain au Congo est analysé dans ce rapport centré sur la valorisation du capital humain, sa qualité et les inégalités qui s'y rapportent.

1.2. L'Indice de Développement Humain (IDH) et ses composantes

L'enjeu du développement humain, tel qu'il a été présenté dans le point précédent, réside dans l'ambition affirmée, tant par les Nations Unies que par les gouvernements des pays du monde, d'assurer la liberté de l'homme et de la femme à travers l'élargissement de leurs capacités individuelles.

En 1990, date de publication du premier *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, un outil avait été forgé pour apprécier le niveau de développement humain de chaque pays. Il s'agit de l'indice de développement humain (IDH) qui est un indice composite regroupant trois dimensions fondamentales du développement humain, à savoir : l'espérance de vie à la naissance, la durée moyenne de scolarisation et la durée attendue de scolarisation, et le revenu national brut par habitant.

Dans l'optique de l'approche du développement humain, chaque composante de l'IDH participe à l'élargissement des capacités individuelles, car il est tout à fait légitime de considérer que : l'espérance de vie à la naissance traduit la capacité à vivre longtemps et en bonne santé ; la durée moyenne de scolarisation et la durée attendue de scolarisation traduisent la capacité à acquérir des connaissances ; et le revenu national brut par habitant traduit la capacité à avoir un niveau de vie décent.

[1] En effet, la croissance économique ne garantit en rien le progrès social si elle n'est pas inclusive, si ses fruits ne sont pas redistribués de manière équitable et que les ressources générées ne sont pas efficacement affectées dans des investissements susceptibles d'accroître la quantité et la qualité des services de santé.

1.3. Les autres indicateurs du développement humain

Au fil des années, et notamment afin de mieux observer et analyser la pauvreté, les inégalités et l'autonomisation des femmes sur plusieurs dimensions du développement humain, le Bureau du Rapport sur le Développement Humain (BRDH) a entrepris d'étendre la gamme d'indicateurs en mettant au point quatre autres indicateurs, et ce notamment grâce aux progrès méthodologiques qui ont été accomplis et à la disponibilité des données.

En 2010, il a ainsi été mis au point l'Indice de Développement Humain ajusté aux Inégalités (IDHI), censé couvrir les déficits de développement humain dus aux inégalités dans les domaines de la santé, de l'éducation et du revenu. Dans cette optique, l'IDHI peut être considéré comme le niveau réel de développement humain (compte tenu des inégalités), et la différence entre IDH et IDHI correspond au « déficit » de développement humain potentiel dû aux inégalités.

De même, la question du genre, qui demeure une préoccupation au niveau mondial dans le cadre du développement humain, a été prise en compte à travers le développement de l'indice d'inégalité de genre (IIG). L'IIG est destiné à évaluer les différences entre les sexes dans la distribution des progrès et à estimer la perte de développement humain due aux écarts de traitement entre hommes et femmes. Il s'agit d'un indice généraliste qui donne une indication sur la situation des femmes et la manière dont elles sont désavantagées par rapport aux hommes dans les trois domaines considérés (santé reproductive, autonomisation et accès au marché du travail). L'indice d'inégalité de genre met en évidence le manque à gagner, en termes de développement économique, imputable aux inégalités de genre. Les valeurs de cet indice s'échelonnent de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité totale). Plus la valeur de l'IIG est élevée, plus les disparités entre les femmes et les hommes sont importantes.

Pour tenir compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté, un indice a aussi été mis au point, à savoir l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) qui permet d'appréhender le niveau de privation des individus dans les différentes dimensions de la vie humaine (santé, éducation et niveau de vie). L'IPM reflète la prévalence de la privation multidimensionnelle et son intensité, c'est-à-dire combien de privations subissent les gens simultanément. Il peut servir à brosser un tableau détaillé des individus qui vivent dans la pauvreté, et il permet d'établir des comparaisons entre les pays, les régions et à travers le monde, mais aussi au sein d'un même pays par groupe ethnique, entre milieu rural et urbain ou selon d'autres attributs essentiels d'un ménage ou d'une communauté. L'IPM offre un complément précieux aux mesures de pauvreté basées sur le revenu.

En 2014, le PNUD a développé un nouvel indice de développement de genre (IDG). Les objectifs de cet indice étant d'affiner l'IDH en y intégrant les inégalités entre les femmes et les hommes. Cet indice intègre donc les mêmes variables que l'IDH (espérance de vie à la naissance, taux d'alphabétisation et de scolarisation, niveau de vie estimé à partir des revenus par habitant), mais en tenant compte des inégalités entre femmes et hommes pour chaque variable.

II. La notion de capital humain, ses dimensions et sa mesure

2.1. Le capital humain

La notion de capital humain prend en réalité sa source dans les écrits des économistes classiques, notamment A. Smith (1776) qui développa l'idée de traiter les êtres humains comme une forme de capital. Plus précisément, pour A. Smith, outre les bâtiments, les machines et les améliorations foncières, le concept de « capital fixe » devrait également inclure « les capacités acquises et utiles de tous les habitants ou membres de la société. L'acquisition de tels talents, par le maintien de l'acquéreur pendant son éducation, ses études ou son apprentissage, coûte toujours une dépense réelle, qui est un capital fixe et réalisé pour ainsi dire en sa personne » (p. 32).

Les motivations à la base de l'idée de considérer l'homme comme un capital étaient fondées selon Kiker (1966) sur au moins trois raisons fondamentales : (i) le souci de montrer le pouvoir d'une nation, (ii) l'intérêt de déterminer les effets économiques de l'éducation, de l'investissement dans la santé et de la migration, et (iii) le souci de sensibiliser le public au besoin de conservation de la vie et de la santé et à l'importance de la vie économique d'un individu pour sa famille et pour son pays. Pour souligner le rôle des compétences et de la qualité du travail, sans utiliser explicitement le terme de capital humain, A. Smith affirmait que l'activité économique est alimentée non pas par des travailleurs en tant que masse collective, mais par « les aptitudes utiles acquises par les habitants ou membres de la société », et que ces aptitudes, une fois atteintes, forment « un capital fixe et réalisé dans chaque individu ».

Si la genèse du concept de capital humain remonte aux travaux d'A. Smith, c'est plus tard, dans les années 1960, que le concept de capital humain a pris véritablement corps et s'est imposé dans la théorie économique avec Schultz (1961) et Becker (1962, 1964). Dès la fin des années 1950, Schultz produit, dans un article majeur publié en 1959, ce qui est considéré comme un travail pionnier en économie du développement et dans lequel il insiste en particulier sur l'importance du secteur agricole pour se développer et donne une place clé au capital humain, voyant en effet dans la formation et l'éducation un moyen essentiel pour améliorer la productivité et conséquemment le revenu agricole. Schultz (1961), dans la continuité de son premier article de 1959, s'efforce d'affiner la mesure du capital humain en se concentrant sur la dimension qualitative du facteur travail, à savoir « l'habilité, le savoir et toutes les capacités permettant d'améliorer la productivité du travail humain ».

En assimilant les ressources consacrées à l'éducation à des investissements en capital humain d'une part, et en intégrant que le taux de rendement de cette forme d'investissement est supérieur à celui de l'investissement en matériel d'autre part, Schultz voit dans la qualité du capital humain une ressource rare qu'il faut développer par les incitations appropriées. Selon Schultz, les sources de production et d'amélioration du capital humain sont : (i) les infrastructures et services de santé qui affectent l'espérance de vie et la vitalité des individus ; (ii) la formation professionnelle (incluant l'apprentissage) organisée par les entreprises ; (iii) le système éducatif organisé de l'école élémentaire au supérieur ; (iv) les programmes d'études et de formation pour adultes non organisés par des entreprises ; et (v) la migration des individus et des familles pour saisir des opportunités d'emploi.

S'inspirant de Schultz, Becker (1962, 1964), dans une perspective microéconomique, a aussi fortement contribué au développement de cette notion en exposant une théorie de l'investissement dans l'homme et de la relation entre les gains, le taux de rendement et le montant investi. Dans son ouvrage *Human Capital*, Becker définit le capital humain comme « l'ensemble des capacités productives qu'un individu acquiert par accumulation de connaissances générales ou spécifiques, de savoir-faire, etc. ». Chaque travailleur a un capital propre, qui lui vient de ses dons personnels, innés, et de sa formation. Son stock de capital immatériel peut s'accumuler ou s'user. Il augmente quand il investit dans ce domaine, ce qui détermine les différences de productivité, et, par hypothèse, de revenu. Comme tout investissement, celui en capital humain peut faire l'objet du calcul d'un *taux de rendement* marginal, associé à une dépense ou une année d'études supplémentaire[2]. Pour Becker, l'individu optimise ses capacités en évitant qu'elles ne se déprécient trop du fait de la dévalorisation de ses connaissances générales et spécifiques ou de la dégradation de sa santé physique et morale. Il investit donc de façon à augmenter sa productivité future et ses revenus.

C'est dans cette optique que Becker développe une théorie du capital humain qui fait de la connaissance accumulée et de la santé des investissements comme les autres. En fin de compte, pour Becker (1993), « le capital humain est un ensemble de connaissances, d'aptitudes, d'habiletés, de capacités et de compétences acquises par des êtres humains au cours de leur vie, développées par la participation à diverses formes d'éducation et de formation formelles et informelles, et utilisées dans le cadre d'une activité productive au profit des individus, des organisations et de la société ».

[2] Ce rendement peut s'évaluer comme le rapport entre, d'un côté, le surcroît des revenus du travail que cet investissement permettra d'obtenir sur le restant de la vie active et, de l'autre, l'ensemble des coûts occasionnés par cet investissement. Ces coûts résultent de dépenses d'éducation, frais de scolarité, matériel, etc., mais aussi des revenus que la personne ne touchera pas pendant le temps consacré aux études : on parle pour ces derniers coûts de « coûts d'opportunités ».

À la suite des travaux de Schultz et Becker, le capital humain a été introduit dans les modèles macroéconomiques de croissance endogène par Romer (1986) et Lucas (1988), pour endogénéiser le capital humain comme facteur explicatif d'une croissance « auto-entretenue » grâce au progrès technique. L'idée consiste à considérer le progrès technique et l'innovation comme résultant des chercheurs ou ingénieurs, qui eux-mêmes sont le fruit d'un investissement en capital humain.

Les nouvelles théories de la croissance qui ont prolongé les approches de Romer et Lucas, à partir du modèle de Mankiw, Romer et Weil (1992), ont permis d'affiner la mesure du stock de capital humain et son rôle dans la croissance économique, et de mieux expliquer, à travers les variations dans les ressources consacrées à l'accumulation du capital humain, les différences importantes des niveaux de revenu réel par tête entre pays.

Le rôle du capital humain étant désormais affirmé théoriquement et empiriquement, il se trouve de nos jours au centre des politiques de développement menées notamment dans le cadre des programmes développés au niveau de l'OCDE qui définit le capital humain comme « les connaissances, les qualifications, les compétences et caractéristiques individuelles qui facilitent la création de bien-être personnel, social et économique » (OCDE, 2001, p. 19). De même qu'au niveau de la Banque Mondiale qui avance que le capital humain est « la somme des connaissances, des compétences et de la santé qu'un individu accumule le long de sa vie, et qui lui permettent de réaliser son potentiel en tant que membre productif de la société » (Banque Mondiale, 2019, p. 50).

2.2. La formation du capital humain

Le capital humain est une ressource qu'on ne saurait assimiler aux ressources naturelles qui s'apparentent à un don de la nature, même si l'on peut les préserver et les renouveler, notamment pour celles qui sont renouvelables. Par contraste, le capital humain est une ressource immatérielle, un ensemble de capacités qui se construisent et se maintiennent au fil du temps par l'éducation, la formation et les investissements dans la santé. En effet, pour que le capital humain soit un moyen de production et une condition pour les individus d'être employables et de se procurer un revenu dont le niveau dépend lui-même du niveau de qualification de leur travail, ceux-ci doivent prendre des décisions en matière d'éducation s'ils veulent se doter des qualifications nécessaires.

L'idée sous-jacente est que les individus deviennent qualifiés grâce à l'acquisition, par l'éducation et la formation, du capital humain caractérisé par un contenu élevé de connaissances (Cervellati et Sunde, 2005). Ainsi, chaque génération doit constituer son stock de capital humain à partir de zéro[3]. L'apport de l'éducation et de la formation dans la constitution du capital humain réside en ce qu'elles créent les conditions nécessaires et suffisantes permettant à de larges couches de la population d'acquérir du capital humain. Mais si l'acquisition du capital humain dépend de décisions individuelles en matière d'éducation, l'acquisition du capital humain permettant aux individus de gagner un salaire de travail qualifié nécessite une durée de vie importante. Selon Cervellati et Sunde (2005), deux caractéristiques majeures du processus de formation du capital humain sont donc à relever : (i) tout d'abord, qu'une plus grande espérance de vie rend l'acquisition de capital humain relativement plus attractive ; (ii) ensuite, que les capacités innées plus élevées, qui sont moins importantes pour fournir du travail manuel, facilitent l'acquisition du capital humain. Ce qui implique que le choix de l'acquisition du capital humain soit effectué de manière optimale au niveau individuel en prenant en compte les dotations en termes d'espérance de vie et de capacités, ainsi que les anticipations sur les salaires que propose le marché. C'est donc en fin de compte ces choix individuels qui déterminent la structure du capital humain au niveau agrégé ou national.

Le capital humain est donc une ressource immatérielle qu'on acquiert et qu'on accumule grâce aux investissements consentis dans l'éducation, la formation et la santé. Et, étant donné qu'il est susceptible d'usure, il s'entretient par la formation en continu tout au long de la vie. La formation du capital humain se fait par l'éducation et la formation formelles, en cours d'emploi dans les entreprises, dans les structures informelles et à travers toute source d'information susceptible de transmettre des connaissances, des compétences et des qualifications.

[3] Suivant Cervellati et Sunde (2005), on devrait considérer que dans la formation du capital humain, on doit exclure tout lien entre générations par l'épargne ou le legs. En d'autres termes, le capital humain ne résulte pas d'un héritage ou d'un legs, il se forme et se valorise à travers un processus.

2.3. Les dimensions du capital humain

Le capital humain est un concept complexe qui recouvre plusieurs dimensions. Une des caractéristiques communes à toutes ces dimensions est leur faculté à élargir les capacités et les opportunités des individus. Il s'agit particulièrement des dimensions « éducation », « santé » et « capital social ».

2.3.1. La dimension éducation

Depuis les premières intuitions d'A. Smith qui mettait en avant la dimension qualitative du facteur travail pour expliquer l'accroissement de la productivité du facteur travail, l'éducation et la formation ont été considérées dans la théorie économique comme sources de production et d'amélioration du capital humain. Dans une perspective de valorisation du capital humain, la dimension éducation du capital humain peut être appréhendée au travers de deux approches qui permettent d'analyser respectivement l'éducation comme un facteur de formation et d'accumulation du capital humain, et comme un moyen de signaler le niveau de connaissances et de compétences d'un individu sur le marché du travail.

La première approche est celle qui confère à l'éducation le pouvoir de rendre les hommes et les femmes plus productifs et se réfère aux travaux pionniers de Schultz (1961) et Becker (1962, 1964) dans lesquels il est proposé des analyses théoriques et empiriques sur la qualité de la main-d'œuvre, et en particulier son niveau de formation, comme facteur explicatif des rémunérations individuelles. En effet, la théorie du capital humain développée par Schultz et Becker a tiré sa force de sa capacité à expliquer l'énigme du résidu non expliqué par le capital économique ou l'apport de la qualité du travail dans le modèle de croissance de Solow (1956). L'argument tient à ce que l'éducation et la formation en général permettent aux hommes et aux femmes d'acquérir des connaissances et des compétences nécessaires pour être plus productifs, expliquant de ce fait l'effet du capital humain sur la productivité des autres facteurs de production ainsi que le progrès technique.

La deuxième approche au travers de laquelle on peut appréhender la dimension éducation du capital humain se fonde sur l'idée que les diplômes obtenus après les études suffisent à signaler le niveau de compétences du candidat à l'emploi. C'est l'approche développée par Spence (1973) selon laquelle l'investissement dans le capital humain, apprécié à travers le nombre d'années d'études (diplôme), serait surtout pour l'individu un moyen de signaler ses capacités aux entreprises, bien plus que de les accroître.

2.3.2. La dimension santé

Le capital humain est une ressource immatérielle incorporée dans les individus, mais comme le souligne Becker (1993), il requiert, pour être efficace, « d'être porté » par des individus en bonne santé. Si la santé est ainsi vue comme l'une des formes du capital humain, tant chez Schultz que chez Becker, le concept de capital santé introduit par Grossman (1972) apporte un nouvel éclairage à l'analyse des facteurs qui déterminent les capacités humaines puisqu'il permet de faire la nuance entre le stock de connaissances d'une personne et son stock de capital santé. Le stock de connaissances d'une personne (capital humain) affecte sa productivité, alors que le stock de capital santé détermine la durée, le temps que cette personne peut consacrer au travail pour obtenir des gains de productivité. L'état de santé détermine le bien-être et la qualité du capital humain dans la mesure où, d'une part il permet par exemple de réduire le taux d'absentéisme des élèves, et d'autre part il affecte le nombre d'heures de travail qu'un individu peut consacrer aux activités productives.

2.3.3. La dimension capital social

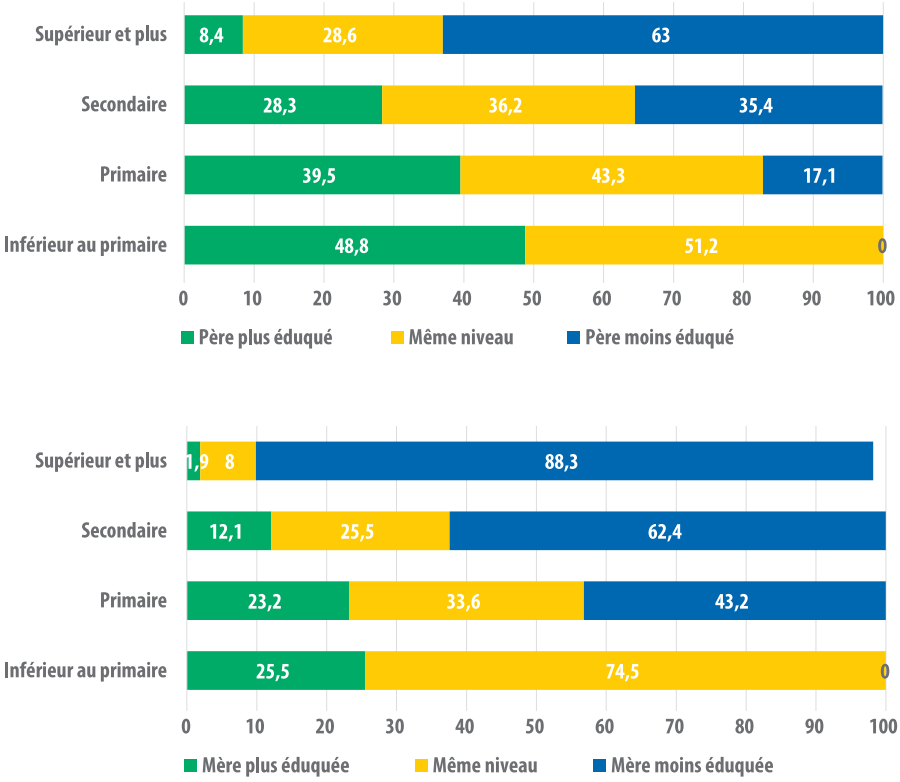
Le terme de capital social apparaît pour la première fois dans l'ouvrage d'Hanifan, publié en 1920, dans lequel il tente de formuler une définition pour ce concept, l'associant aux relations d'amitié, de sympathie, d'entraide, de coopération et de solidarité qui caractérisent les membres d'une communauté. Ces relations constituent en soi selon Hanifan une richesse (capital) utile pour promouvoir le bien-être des membres de la communauté.

Selon Bourdieu (1980, p. 2), qui est le premier à proposer une théorie élaborée du concept de capital social, « le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe, comme ensemble d'éléments qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles ». Le capital social existe donc dans les relations entre les hommes et contribue à l'efficacité de l'action sociale dans la mesure où les individus sont capables d'accomplir beaucoup plus de choses au sein d'un groupe où règne la confiance (Coleman, 1988).

Dans le domaine de la formation du capital humain, le statut socio-économique des parents, en d'autres termes le capital social dont disposent les enfants qui en sont issus, détermine les performances scolaires de leurs enfants. Ainsi, l'ensemble des relations sociales de confiance existant entre les parents, les enseignants, les voisins et les élèves constitue un capital social. Le capital social est donc une des dimensions du capital humain puisqu'il exerce une influence tant sur la formation du capital humain que sur sa valorisation. En effet, des études ont montré, notamment celle de Parcel et Dufur (2001), que des enfants issus de familles aisées disposent d'un meilleur capital social, ce qui explique le fait qu'ils aient de meilleurs résultats scolaires.

L'Enquête sur la transition des jeunes diplômés vers la vie active (ETVA, 2015) a montré, dans une perspective de valorisation du capital humain, que les relations sociales (capital social) contribuent fortement à l'accès à l'emploi au Congo. Mais elle a aussi montré que beaucoup d'enfants issus de parents pauvres et non instruits, et donc ne bénéficiant pas d'un capital social satisfaisant au niveau familial, se retrouvent souvent dans la même situation que leurs parents en termes de niveau d'éducation, comme le montre le graphique ci-après.

Figure 1.1 : Niveau d'instruction comparé entre les parents et les enfants (en %)



Source : DGFQE, INS et BIT (2016), Transition vers le marché du travail des jeunes au Congo.

En effet, même si l'on note une amélioration du niveau d'instruction des enfants par rapport à celui de leurs parents, l'enseignement que l'on tire sur le rôle du capital social est que, par exemple au niveau primaire, les données montrent que les jeunes ont le plus souvent le même niveau d'éducation que leurs parents. Et que globalement, le niveau d'éducation des parents est corrélé au niveau d'éducation de leurs enfants. La preuve en est que les données de l'enquête ETVA (2015) révèlent qu'une grande majorité des jeunes n'ayant pas terminé l'école primaire (sans instruction) sont issus de parents non instruits.

Dans les sociétés des pays en développement comme celle du Congo, où la pauvreté et les inégalités sont persistantes, le capital social devrait contribuer au développement du capital humain en renforçant la résilience de ceux qui sont issus de milieux socio-économiques défavorisés. Une étude de Kamanzi *et al.* (2007) a d'ailleurs montré que les enfants issus de familles défavorisées réussissent aussi bien à l'école que leurs homologues de familles favorisées, et que cette résilience est attribuable au capital social dont ils bénéficient dans la famille et à l'école.

Encadré 1.1 : Une illustration du rôle du capital social dans la valorisation du capital humain au Congo

Histoire de jade, 37 ans, hôtelière et coiffeuse, Pointe-Noire

Je me suis arrêtée en classe de 3e parce que mes parents n'avaient pas les moyens.
À la fin de mes études, je n'ai pas gardé de relations avec ceux qui ont réussi, parce que moi j'ai échoué. Oui, les relations on les crée, mais elles dépendent également de l'environnement dans lequel on évolue. Le fait de rester dans mon environnement et d'être entourée de gens qui sont comme moi (des gens pauvres) était un handicap. Or, me retrouver dans d'autres relations, dans un autre environnement, m'a permis d'étudier. J'ai fait hôtellerie et coiffure.
Aujourd'hui, j'ai à nouveau un boulot stable : je suis redevenue quelqu'un et je me respecte à nouveau.
La perception que j'ai de l'exclusion, c'est de ne pas avoir de chance, de ne pas être utile et d'avoir un niveau d'études faible.

Source : PNUD (2018), Étude LNOB – Ne laisser personne de côté, Brazzaville.

En tant que dimension du capital humain, le capital social est donc un levier utile qui mérite d'être développé pour une meilleure valorisation du capital humain.

2.4. Les mesures du capital humain

Concept complexe en raison de la multiplicité d'éléments qui le composent (les qualités personnelles, les compétences, les connaissances, la santé, etc.), le capital humain s'avère difficile à mesurer avec précision. Les limites du capital humain n'étant pas toujours bien définies, le système éducatif formel semble ainsi être privilégié dans la fourniture des indicateurs physiques pouvant servir à mesurer le capital humain. Ainsi, les économistes recourent généralement à des valeurs d'approximation ayant trait au niveau d'études, telles que le nombre d'années d'études des adultes ou le pourcentage d'adultes titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, l'éducation formelle des adultes (soit les individus âgés de 25 à 64 ans) s'échelonne sur un peu moins de 12 ans. Au Congo, elle s'échelonne sur un peu moins de 11 ans, mais la durée moyenne est d'un peu moins de 6 ans.

Les limites d'une telle approche sont importantes : par exemple, ces mesures ne tiennent pas compte de ce que les personnes apprennent en dehors de l'école (l'apprentissage informel et autre), aussi bien en entreprise qu'au contact de flux d'informations plus accessibles et plus vastes (Mira d'Ercole, 2009).

Pour combler ces limites, une alternative consiste à mesurer directement les compétences et les connaissances. C'est cet exercice qui est entrepris dans l'étude PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) qui mesure les compétences des jeunes de 15 ans dans plus de 40 pays, tandis que l'OCDE évalue les compétences des adultes dans le cadre de programmes comme l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA). Dans les pays de l'Afrique subsaharienne francophone, le Programme d'analyse des systèmes éducatifs (PASEC) mesure les compétences, par l'intermédiaire d'enquêtes à grande échelle sur les acquis des élèves au primaire, en langue et en mathématiques.

Une fois de plus, bien qu'utiles, ces évaluations ne sauraient aider à évaluer de façon exhaustive toutes les compétences et toutes les connaissances. Ce qui suggère l'intérêt de recourir à des mesures multiples et non uniques. Ainsi, selon les auteurs et selon les organismes, les mesures du capital humain sont variables. Elles portent soit sur la qualité et la quantité d'inputs du système éducatif, soit sur la proportion d'individus ayant accompli une certaine durée de scolarité, soit sur des variables relatives aux performances des apprenants dans un système éducatif.

III. La valorisation du capital humain

Partant de l'hypothèse que le capital humain peut aussi refléter des capacités innées, la valorisation du capital humain doit être entendue comme le processus par lequel les connaissances, les compétences, les qualifications et les capacités individuelles peuvent être accumulées en vue de leur utilisation dans des activités productives qui procurent des gains. À ce titre, le capital humain est associé à des rendements ou avantages qui touchent les aspects économiques et sociaux. L'ensemble de ces avantages sont liés au développement humain, car ils affectent le bien-être collectif.

3.1. Le rendement du capital humain

3.1.1. Le rendement économique

Sur la base des premières intuitions d'A. Smith concernant le rôle de la qualité de la main-d'œuvre sur la productivité du travail et la croissance économique, mais aussi de ce qu'enseigne la théorie du capital humain, l'accumulation des connaissances, des compétences et des qualifications est associée à un rendement qu'on peut économiquement analyser au niveau individuel et au niveau macroéconomique. Le rendement économique du capital humain est donc ce qu'il peut en être de ses retombées économiques sur le plan individuel et sur le plan macroéconomique.

Au niveau individuel, le rendement économique du capital humain correspond aux bénéfices qu'un individu peut tirer de sa dotation en capital humain (connaissances, compétences, qualifications, etc.), notamment sur le marché du travail. Deux types de bénéfices peuvent résulter d'une telle dotation. Il s'agit de son employabilité et de son revenu d'emploi. En effet, sur le marché du travail, les travailleurs dépendants sont des salariés dont l'une des conditions primordiales de recrutement est le niveau d'études atteint. C'est ainsi qu'il est généralement admis que les individus se distinguent sur le marché du travail en fonction de leur niveau de stock de capital humain. Le capital humain procure donc aux individus un rendement économique en augmentant à la fois leur chance d'être employé et leur revenu du travail. En étant plus compétitifs sur le marché du travail et en signalant de meilleures compétences grâce à leur niveau d'éducation et de formation, le capital humain ouvre des perspectives de gains aux individus qui en sont dotés. Le modèle pionnier de Mincer (1970), qui a inspiré nombre d'études, soutient l'hypothèse selon laquelle les gains salariaux s'accroissent avec les années supplémentaires de scolarisation. Dans son modèle, Mincer (1970) conclut qu'il y a une relation positive entre l'accroissement des gains individuels et le nombre d'années de scolarisation, et qu'aux États-Unis, chaque année supplémentaire de scolarisation semble accroître le revenu d'environ 10 %. Psacharopoulos et Patrinos (2004) soutiennent à ce sujet que ces gains liés aux années supplémentaires de scolarisation semblent être plus élevés dans les pays à faible revenu.

Beaucoup d'études empiriques ont étayé cette thèse. Concernant les réalités africaines, on peut se référer à une étude réalisée par Fotso Simo (2008) pour le cas du Cameroun dont les résultats montrent que concernant le revenu d'emploi dans le secteur formel, une année d'études supplémentaire génère un accroissement du revenu de 5,81 %. Sur le plan individuel, le capital humain est donc un facteur d'employabilité et de croissance des revenus.

Au niveau macroéconomique, le rendement économique du capital humain est représenté par l'effet bénéfique du capital humain sur la croissance potentielle de la productivité des facteurs de production. L'explication se trouve dans la nouvelle théorie de la croissance développée dans les années 1980 qui a mis en avant l'importance de l'éducation et de l'innovation (éléments du capital humain) dans la croissance économique de long terme. Empiriquement, plusieurs études ont produit des résultats qui viennent en appui de cette thèse. Les études de la relation entre le capital humain et la production réalisées par De la Fuente et Doménech (2000 et 2006) ont montré l'existence d'une corrélation positive et statistiquement significative. Bassanini et Scarpetta (2001) ont révélé dans une série de données des pays de l'OCDE pour la période 1971-1998 que l'augmentation de la durée de scolarisation d'une année s'accompagne d'un accroissement de 6 % du PIB par habitant. Benhabib et Spiegel (1994) ont montré que l'introduction du capital humain comme facteur de production dans une fonction de type Cobb-Douglas conduit à des effets significatifs sur la croissance du PIB par habitant. Ces effets sont visibles à travers l'effet du capital humain sur la productivité totale des facteurs à deux niveaux : le premier niveau est celui à travers lequel le capital humain influence le taux d'innovations tel que développé par Romer (1990) ; le deuxième niveau est le canal par lequel le capital humain influence le taux de diffusion de la technologie, comme cela avait été montré par Nelson et Phelps (1966).

Au-delà de cette relation directe entre le capital humain et la croissance comme rendement économique du capital humain, on devrait garder à l'esprit que dans le contexte actuel de mondialisation des économies, où la concurrence des territoires se trouve être au cœur des mouvements internationaux des flux de capitaux, le capital humain est un des déterminants de l'attractivité des pays vis-à-vis des investissements directs étrangers. L'investissement dans le capital humain est donc un impératif pour les pouvoirs publics dans la mesure où tant la compétitivité des nations, la croissance économique que l'employabilité des individus en dépendent.

3.1.2. Le rendement social

Les rendements du capital humain ne se limitent pas aux aspects économiques. L'analyse des avantages associés au capital humain, limitée aux aspects économiques, occulte ou sous-estime les autres avantages que la société peut en tirer. En réalité, nombre de domaines de la vie sociale peuvent être affectés par le capital humain lorsqu'on l'approche notamment sous l'angle de l'éducation. C'est dans cette perspective qu'à la suite de Sianesi et Reenen (2003), on a admis que les investissements dans le capital humain peuvent également avoir des impacts sociaux externes (externalités positives), qui peuvent à leur tour avoir des effets économiques indirects. C'est le cas de la santé, de la citoyenneté et du crime.

Concernant la santé, il est légitime de soutenir que le niveau d'éducation peut améliorer la santé des personnes instruites et de leurs enfants. Ce qui laisse présumer que dans la mesure où des enfants en meilleure santé deviennent des adultes plus productifs et plus scolarisés, le capital humain produit des retombées intergénérationnelles tant sur la santé que sur l'activité économique. Les preuves empiriques de cette assertion ont d'ailleurs été produites dans une étude réalisée par Currie et Moretti (2003) ; ces auteurs ont montré qu'aux États-Unis, le niveau d'études supérieur des femmes améliore la santé infantile, augmente le recours aux soins prénatals et réduit la consommation de tabac.

Dans le domaine de la citoyenneté, il a été démontré qu'un électorat plus instruit améliore la qualité du processus démocratique. Et qu'un électorat mieux éduqué et instruit possède la faculté d'infléchir au mieux les décisions portant sur les questions de politique affectant l'économie et le social. Dès 1960, Lipset avançait d'ailleurs que l'accumulation du capital humain contribue à façonner des politiques efficaces, avec moins de violence et plus de stabilité politique. Castello-Climent (2008) a produit dans une étude empirique des résultats montrant

qu'une amélioration de l'éducation vécue par la majorité de la population influence la démocratie à travers l'implémentation et la durabilité des démocraties. Le rapport de l'OCDE (2001) indique aussi que l'instruction est associée à une participation plus grande à la vie civique, à des activités associatives plus nombreuses et à l'octroi de dons important à des œuvres de charité.

Un autre avantage qui peut être considéré comme un rendement social du capital humain est celui lié à la relation entre l'instruction et la réduction de la criminalité. Sur cette question, l'hypothèse soutenue est celle selon laquelle l'éducation peut réduire la probabilité qu'un individu s'engage dans des activités qui génèrent des externalités négatives, le crime étant l'une des externalités négatives présentant d'énormes coûts sociaux. La scolarisation a donc des avantages sociaux qui ne sont pas pris en compte par les individus, ce qui conduit à penser que le rendement social de l'éducation peut aller au-delà du rendement privé. Lochner et Moretti (2001) ont, dans une étude, obtenu des résultats montrant que la scolarité réduit considérablement la probabilité d'incarcération et que les différences de niveau de scolarité entre les hommes noirs et blancs aux États-Unis expliquent 23 % de l'écart noirs-blancs dans les taux d'incarcération. C'est dans cette perspective que l'OCDE (1998) soutient que les progrès dans l'éducation sont associés à un meilleur environnement, une participation politique et communautaire plus large et une plus grande cohésion sociale, qui à leur tour sont susceptibles de se répercuter sur la croissance économique.

L'investissement dans le capital humain constitue en soi une priorité pour le Congo qui peut en tirer des bénéfices énormes tant sur le plan économique que sur le plan social. Le contexte semble d'ailleurs bien s'y prêter, car la crise multiforme dans laquelle le pays est englué nécessite des réponses politiques parmi lesquelles l'investissement dans le capital humain peut être considéré comme un levier essentiel pour assurer la croissance économique et la cohésion sociale.

3.2. Les mécanismes liant le capital humain au développement humain

En tant que ressource, le capital humain participe des facteurs qui contribuent au développement humain. Le lien entre le capital humain et le développement humain peut être analysé et appréhendé à travers les mécanismes par lesquels les capacités humaines, accumulées et valorisées, contribuent à améliorer le bien-être individuel et collectif dans l'optique de l'élargissement des capacités. En effet, les investissements dans le capital humain contribuent au développement humain dans la mesure où ils affectent la productivité et la croissance économique, ainsi que les chances d'un individu d'accéder à un emploi valorisé.

3.2.1. L'éducation, la productivité et la croissance économique

La croissance économique est généralement mesurée comme le taux d'accroissement annuel du produit intérieur brut (Aghion et Howitt, 2010). En tant qu'indicateur mesurant le niveau de richesse créée dans un pays, elle peut être considérée comme un facteur déterminant du développement et du bien-être, tout autant que du développement humain puisqu'elle affecte également les décisions des ménages pour investir dans l'éducation et dans la santé, à travers les revenus qui peuvent en être générés.

L'analyse des mécanismes qui lient le capital humain au développement humain *via* la croissance peut être aisée en considérant le capital humain comme un facteur de production additionnel[4] censé accroître la productivité du travail et du capital physique. En effet, l'éducation permet aux individus d'acquérir des connaissances et du savoir nécessaires à la production de nouvelles idées et donc d'innovations portant soit sur les produits, soit sur les procédés de fabrication. Les développements théoriques des années 1980, et notamment dans le cadre de ce qui est désormais connu sous l'appellation de théorie de la croissance endogène, ont conféré aux facteurs humains une place essentielle en affirmant que l'investissement dans le capital humain ne se limitait pas à l'amélioration

[4] La prise en compte du progrès technique dans les nouveaux modèles de croissance a permis d'expliquer le résidu de Solow en intégrant dans les facteurs explicatifs de la croissance tout ce qui est lié à ce que les savoirs, les connaissances peuvent ajouter à la productivité des autres facteurs de production.

de la qualité du travail, mais pouvait aussi conduire à des progrès et innovations technologiques, à savoir les « externalités » positives qui augmentent la productivité d'autres facteurs (Goumrhar, 2017). Dans cette perspective, les travaux qui s'inscrivent dans la lignée de Lucas (1988) placent l'éducation au centre du processus de croissance en raison du fait que le savoir est envisagé selon une logique individuelle, car incorporé dans les individus. D'autres travaux, notamment ceux de Romer (1990), analysent le rôle de l'éducation sur la croissance économique au travers d'une explication indirecte qui s'appuie sur une conception du savoir comme produit d'une activité de Recherche & Développement (R&D) permettant d'accroître l'efficacité des facteurs de production à travers l'accumulation de stock immatériel d'idées et de connaissances qui engendrent une création de richesse.

Sur le plan empirique, un certain nombre d'études ont produit des résultats qui appuient l'existence d'une relation entre l'éducation et la croissance économique. En l'occurrence, celles de Barro et Sala-i-Martin (1995) qui ont montré que le niveau d'éducation atteint (mesuré par le nombre d'années d'études) est significativement corrélé à la croissance future et que les dépenses publiques consacrées à l'éducation ont également un effet positif et significatif sur la croissance. Concernant les pays en développement, on peut citer Villanueva (1994) qui, en utilisant des données en moyenne sur la période 1975-1986 pour 36 pays en développement, a obtenu des résultats qui ont établi un lien positif et significatif entre le capital humain, représenté par le taux de croissance des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé, et la croissance économique. De même, l'étude menée par Cooray (2010) sur 45 pays en développement confirme l'effet positif de l'éducation sur la croissance économique.

Toutefois, plus spécifiquement pour les pays d'Afrique, certains travaux empiriques ont montré des résultats en contradiction avec ce que prédit la théorie, comme ceux de Pritchett (2001). Ainsi, comme le souligne Goumrhar (2017), bien que l'accumulation du capital humain soit une condition indispensable pour atteindre un seuil critique permettant aux pays en développement d'observer l'effet de l'éducation sur la croissance économique, cette accumulation doit être accompagnée par d'autres facteurs complémentaires comme la qualité de l'éducation, le ciblage des investissements éducatifs et la capacité du système éducatif à distribuer de façon équitable les services d'éducation. C'est en cela que la question du lien entre l'éducation et la croissance réside dans la manière de maximiser la croissance à travers une politique plus adaptée de dépenses dans l'éducation (Aghion et Howitt, 2010).

3.2.2. La santé et la croissance économique

L'état de santé d'un individu, qui est une des dimensions du capital humain, contribue au développement humain, non seulement en tant que composante de l'IDH, mais aussi en tant que facteur qui affecte la croissance économique, donc le revenu national par habitant s'il était réparti équitablement. En effet, au-delà de ce qui peut être accepté de tous, à savoir qu'un homme ou une femme en bonne santé est plus productif et mieux disposé à valoriser son capital humain en termes d'employabilité et de revenu du travail, l'état de santé contribue au développement humain à travers nombre de canaux par lesquels il influe sur la croissance.

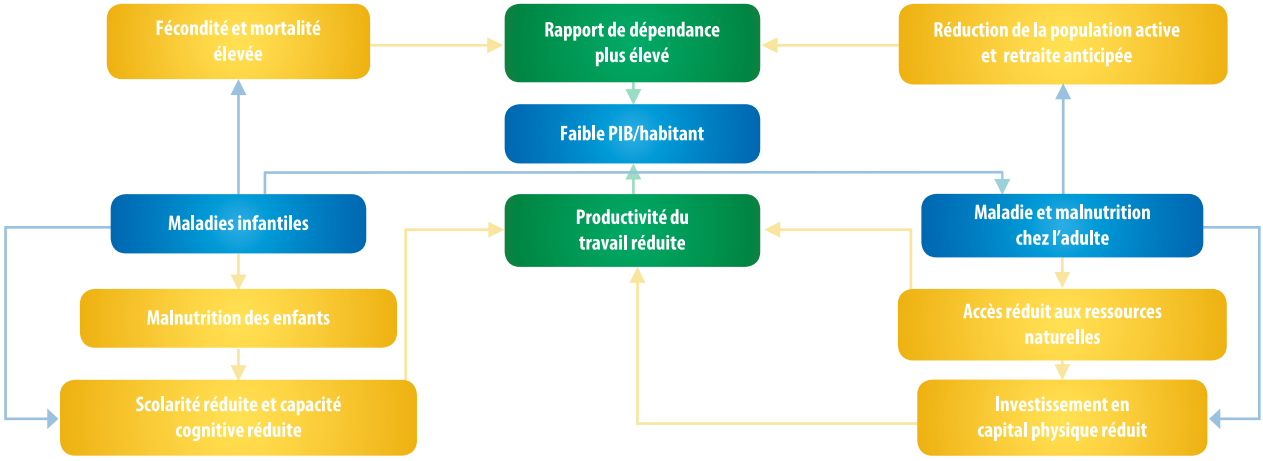
Selon Bloom *et al.* (2004), une meilleure santé accroît la richesse du pays et donc le revenu par habitant à travers un ensemble de mécanismes qui améliorent le potentiel productif d'une économie. En effet, un environnement économique marqué par une faible mortalité et une faible morbidité contribue à booster l'investissement et la croissance. Les raisons à cela sont nombreuses, car par exemple, un pays ne saurait attirer des investissements directs étrangers si sa main-d'œuvre se caractérise par une lourde charge de morbidité et si, par ailleurs, les maladies endémiques peuvent empêcher les hommes d'accéder à la terre ou à d'autres ressources naturelles.

Un bon état de santé est aussi un stimulant pour l'éducation, car les enfants en meilleure santé présentent des taux de fréquentation plus élevés et un meilleur développement cognitif, ce qui signifie qu'une espérance de vie plus longue peut rendre l'investissement dans l'éducation beaucoup plus attrayant. Dans le contexte des pays d'Afrique, où les taux de prévalence du VIH/sida demeurent les plus élevés au monde et où la mortalité des adultes est en conséquence toujours élevée, l'état de santé peut avoir un impact négatif tant sur le revenu national par habitant que sur la qualité du capital humain porté par les générations futures. En effet, le taux élevé de mortalité

des adultes induit la création d'une génération d'orphelins, avec comme conséquence le développement du travail des enfants contraints de travailler pour survivre, et ce au détriment de l'éducation dont ils ont besoin à la fois pour eux-mêmes et pour l'intérêt de la société.

Figure 1.2 : Les mécanismes liant la santé à la croissance du PIB

La mauvaise santé réduit le PIB par habitant en réduisant à la fois la productivité du travail et la taille relative de la main-d'œuvre



Source : Prah R.J., Jamison D.T, Bloom D.E. (2001), « Health and the Economy », in Merson M.H., Black R.E., Mills A.J. (ed.), International Public Health, Sudbury, Massachusetts : Jones and Barlett.

3.2.3. Le canal de l'employabilité

L'employabilité, notamment des jeunes, est parmi les priorités qui sont inscrites dans les politiques de développement afin de lutter contre la pauvreté et d'améliorer le niveau de développement humain. Pour un candidat à l'emploi, l'employabilité se réfère, selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), à « l'aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de la vie professionnelle ». C'est pour cette raison que l'OCDE (1995) considère, comme beaucoup d'autres, que les investissements dans le capital humain, tels que l'éducation et la formation en cours d'emploi, sont un outil pour améliorer la flexibilité du marché du travail. Le choix de l'investissement dans le capital humain différencie les individus sur le marché du travail dans le sens où, comme l'ont montré les travaux empiriques de Groot *et al.* (2000), l'éducation et la formation augmentent l'employabilité des travailleurs qu'on estime, par leur niveau de connaissances et de compétences, aptes à accomplir des tâches sans exprimer trop de besoin des superviseurs lorsque les travailleurs rencontrent des petits problèmes. De façon plus formelle, le capital humain est un moyen d'améliorer l'employabilité en considérant que des niveaux élevés d'éducation sont associés à des salaires plus élevés, ainsi qu'à des taux de participation plus élevés sur le marché du travail. Les travaux de Mincer (1991) corroborent cette prédiction en ayant montré, dans une étude analysant les effets de l'éducation sur le chômage, que l'un des principaux avantages de l'éducation, donc de l'accumulation du capital humain, est la réduction du risque de chômage pour les individus qui atteignent le niveau de l'enseignement supérieur. La moindre incidence du chômage des travailleurs les plus instruits s'explique par le moindre risque de devenir chômeur lorsqu'ils se séparent de l'entreprise qui les emploie.

Les résultats de l'Enquête sur la transition vers la vie active (ETVA) 2015 confirment les attributs du capital humain en tant que moyen d'accroître l'employabilité des actifs, étant donné qu'ils révèlent que le chômage touche plus particulièrement les moins instruits.

IV. La stratégie de développement et la croissance démographique

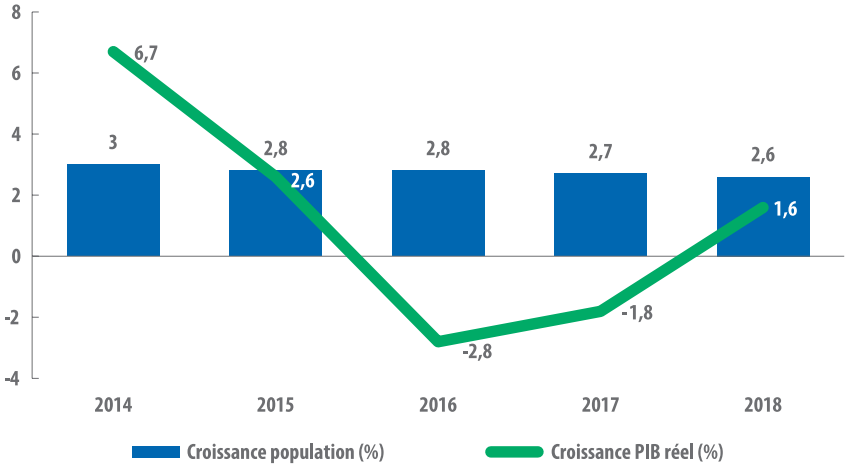
L'intérêt porté aujourd'hui à la relation entre la stratégie de développement et la croissance démographique répond à la nécessité de prêter attention aux préoccupations que suscite l'évolution de la structure par âge de la population et son impact sur la croissance économique. En effet, l'évolution des taux de fécondité et de mortalité modifie la structure de la population qui détermine non seulement le potentiel productif d'un pays, mais aussi les besoins en termes d'emplois décents et donc le bien-être de la population. L'enjeu de l'analyse de ce que la structure démographique peut apporter à la croissance réside dans les attentes que suscite la mise en avant d'une solution démographique au développement, notamment en Afrique, face au retard de développement et aux craintes exprimées face au doublement de la population subsaharienne d'ici 2050 (Delaunay et Guengant, 2019).

Les stratégies de développement doivent ainsi prendre en compte cette donnée afin de créer et exploiter au maximum le « dividende démographique » qui peut découler de telles évolutions. Cela dit, il importe de tenter d'évaluer les opportunités et les défis que présente le Congo en matière économique et démographique.

4.1. La dynamique de la population et la croissance économique

Au cours de ces dix dernières années, la stratégie de développement du Congo a consisté en un mélange articulant un « programme de municipalisation accélérée » et un Plan National de Développement (PND 2012-2016) qui a constitué le cadre programmatique de l'action gouvernementale. Le programme de municipalisation accélérée, lancé en 2004 et achevé en 2016, s'était fixé comme objectif d'équiper et de moderniser les départements du pays à travers la construction d'infrastructures, afin de dynamiser leurs économies et d'améliorer les conditions de vie des populations. Le PND (2012-2016), dont la diversification et l'industrialisation du pays constituaient les deux principaux axes, avait pour objectifs centraux : (i) d'opérer la transformation structurelle de l'économie congolaise à travers la diversification afin d'accélérer la croissance économique ; et (ii) de créer des emplois décents et réduire la pauvreté à la mesure des attentes de la population et des ambitions d'émergence du Congo à l'horizon 2025.

Figure 1.3 : Évolution comparée des taux de croissance de la population et du PIB réel



Source : INS (2015), Projection et perspectives démographiques du Congo.

L'analyse des performances économiques associées à la mise en œuvre du PND (2012-2016) et du programme de municipalisation accélérée inspire un ensemble d'observations tendant à souligner des écarts importants entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. En effet, la croissance économique, qui a enregistré un niveau moyen annuel de l'ordre de 7 %, n'a pas été régulière et soutenue au cours de la période, et a bien au contraire connu une

phase de fléchissement substantiel dans la seconde moitié de la période, passant de 9,7 % en 2012 à -3 % en 2016 et -5 % environ en 2017 (PND 2018-2022). Conséquemment, les objectifs relatifs à la création d'emplois et à la lutte contre la pauvreté n'ont pu être atteints, car la pauvreté n'a reculé que de 4 points en 6 ans, passant de 50,7 % en 2005 (ECOM 2005) à 46,5 % en 2011 (ECOM 2011), et le taux de chômage reste élevé, à 30,5 % en 2015 (ETVA 2015).

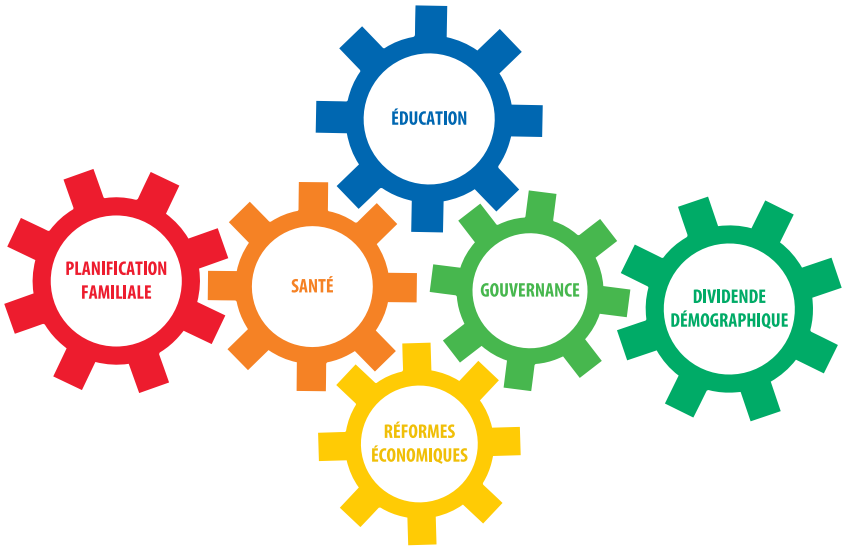
Les raisons de ces contreperformances peuvent être trouvées à la fois dans les faiblesses de la gouvernance économique et de la mise en œuvre desdits programmes, et dans le caractère peu structurant des investissements réalisés dans le cadre de la municipalisation accélérée. La relance de l'économie, amorcée en 2018 et renforcée en 2019 avec un taux de croissance de 3,7 %, reste fragile, car toujours tributaire du secteur pétrolier qui a représenté en 2017 55 % du PIB, 85 % des exportations et 80 % des ressources budgétaires (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2019).

Par rapport à la dynamique de la population, l'instabilité de la croissance économique, tirée essentiellement de l'exploitation des ressources pétrolières, contraste avec le taux de croissance de la population au point où, comme illustré dans la figure 1.3, le PIB par habitant a tendance à baisser du fait de la faible capacité de l'économie à créer de la richesse.

4.2. Le dividende démographique et la diversification économique

Le dividende démographique est une notion qui fait référence à l'avantage économique qui découle d'une augmentation significative de la proportion d'adultes en âge de travailler par rapport aux jeunes personnes à charge, résultant de la baisse rapide de la fécondité si ce changement est accompagné par des investissements durables dans l'éducation et le développement des compétences, la santé, la création d'emplois et la bonne gouvernance. Il s'agit donc de l'accélération de la croissance économique d'un pays qui résulte de l'évolution de la structure par âge de sa population (Nations Unies, 2015). L'argument étant que le comportement économique des individus varie systématiquement au fil de leur vie. De telle sorte que la fréquentation scolaire, la procréation, la participation à la population active ainsi qu'à la productivité, l'épargne et la consommation varient en fonction de l'âge. Ce qui implique que le changement de la structure de la population draine des forces qui affectent l'économie des pays (Mason et Lee, 2006).

Figure 1.4 : Illustration des leviers de politiques pour créer et exploiter le dividende démographique



Source : Rapport de l'étude sur le dividende démographique au Sénégal (adapté de African Union Commission [AUC] et United Nations Economic Commission for Africa [ECA], 2013).

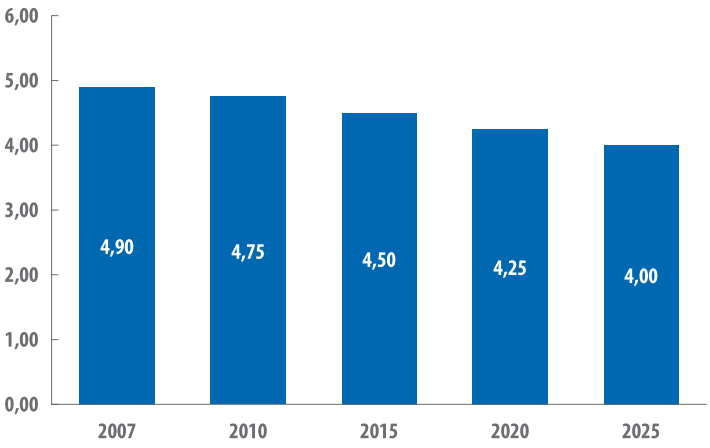
Comme le montre la figure 1.4, la dynamique impulsée par des politiques efficaces de formation et de santé, ainsi que par des réformes économiques adaptées, débouche sur un gain en dividende démographique favorable à la croissance économique et à la création d'emplois. Ce mécanisme revêt un enjeu d'importance majeure, notamment pour les pays d'Afrique qui sont dans une phase d'amorce de la transition démographique, car des études ont montré que les pays de l'Asie de l'Est comme la Malaisie et la Corée du Sud doivent pour un tiers ou un quart de leur croissance économique de la période 1970-2000 à la capture du dividende démographique (Mason, 2001).

Dans un souci de mise en perspective des options à envisager dans le cadre de la valorisation du capital humain au Congo, un examen des opportunités et défis en matière économique et démographique est nécessaire.

4.3. Les opportunités et les défis démographiques

L'analyse de l'évolution des indicateurs démographiques du Congo, comme la fécondité et la mortalité, laisse transparaître l'amorce d'une transition démographique au Congo. Selon les projections faites à partir du dernier recensement de la population et de l'habitat de 2007 sur la question de la fécondité, il ressort de la ***figure 1.5*** que celle-ci suit une tendance baissière, quoique lente.

Figure 1.5 : Évolution de l'indice synthétique de fécondité de la population du Congo de 2007 à 2025



Source : INS (2015), Projection et perspectives démographiques du Congo à partir de 2007.

Parallèlement à cette tendance à la baisse de la fécondité, la mortalité a elle aussi enregistré une baisse significative, car les données qui s'y rapportent montrent que la mortalité infantile a substantiellement baissé de 116 à 39 décès pour 1 000 naissances vivantes entre 2011 et 2015.

Les effets conjoints de la baisse de la fécondité et de la mortalité se sont traduits, au regard des données du tableau 1.1, par des changements perceptibles de la structure de la population, avec en particulier l'augmentation au fil des ans du nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans, c'est-à-dire des adultes économiquement actifs. Ce qui, comme l'enseignent la théorie et les études empiriques, constitue une fenêtre d'opportunité pour le Congo dans la perspective d'une amélioration de son taux de croissance économique par l'entremise du dividende démographique.

Les contours du dividende démographique du Congo explorés dans le rapport-pays (République du Congo-UNFPA, 2019), et notamment l'analyse de la fenêtre d'opportunité, montrent d'ailleurs que cette fenêtre d'opportunité s'est ouverte en 1990 avec un ratio de soutien économique[5] de 36 % et 0,01 % de dividende démographique. Selon la

même étude, ce ratio passera à 44 % en 2050 pour un dividende démographique de 0,58. Ces statistiques révèlent une faible augmentation du ratio de soutien, traduisant un faible dividende démographique.

Tableau 1.1 : Évolution de la structure de la population par groupes d'âge (%)

Groupes d'âge	2007	2018	2019
0-14 ans	38,6	37,6	24,4
15-64 ans	58,2	59,5	72,7
65 ans et plus	3,2	2,9	2,9
Total	100	100	100

Source : INS (2015), Projection et perspectives démographiques du Congo à partir de 2007.

Les données du tableau 1.1 permettent par ailleurs d'observer que le taux de dépendance, liée notamment à la jeunesse, reste encore élevé, ce qui implique que les jeunes de 0 à 14 ans constituent de par leur nombre une charge importante que doivent supporter les personnes économiquement actives. Le rapport de dépendance suggère que pour l'éducation, environ 66 enfants de moins de 15 ans doivent être pris en charge par 100 adultes de la tranche d'âge de 15 à 64 ans. Ce rapport de dépendance est élevé, même s'il est inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique centrale qui est de 78.

L'adhésion de la République du Congo à la feuille de route continentale adoptée par l'Union africaine en janvier 2017 sur le thème « Tirer pleinement profit du dividende démographique en investissant dans la jeunesse » implique pour le gouvernement congolais des défis majeurs dans le ciblage des politiques publiques en matière de santé et d'éducation pour mieux tirer profit du dividende démographique.

Et comme la situation démographique du Congo est telle que le nombre de personnes dépendantes des adultes économiquement actifs reste élevé d'une part, et que d'autre part la proportion des individus économiquement actifs croît inexorablement, la création d'emplois se présente désormais comme un défi majeur aussi bien pour la valorisation du capital humain que pour le développement humain.

4.4. La diversification de l'économie et la création d'emplois : deux défis économiques majeurs

La problématique de la diversification de l'économie congolaise, c'est-à-dire de sa transformation structurelle comme moyen de parvenir à une croissance durable et inclusive, reste une question majeure et d'actualité, notamment à cause de la forte vulnérabilité de cette économie aux chocs et à leurs effets, comme ceux engendrés par la chute des cours du pétrole depuis 2014, dont l'impact sur la croissance économique, la stabilité macroéconomique et l'emploi est encore perceptible.

Comme la grande majorité des pays dotés de ressources naturelles, le Congo n'a pas échappé à ce qui est traditionnellement qualifié de syndrome hollandais. L'objectif de diversification de l'économie, qui avait été affiché dans le Plan National de Développement 2012-2016, ne s'est donc pas traduit par des signes tangibles de transformation structurelle, car l'industrie pétrolière reste dominante et que le secteur tertiaire, qui a connu ces dernières années un accroissement de sa part dans la composition du PIB, affiche une position constante autour de 20 %.

[5] Le ratio de soutien économique (RSE) permet de mesurer les effets économiques d'un changement dans la structure par âge d'une population.

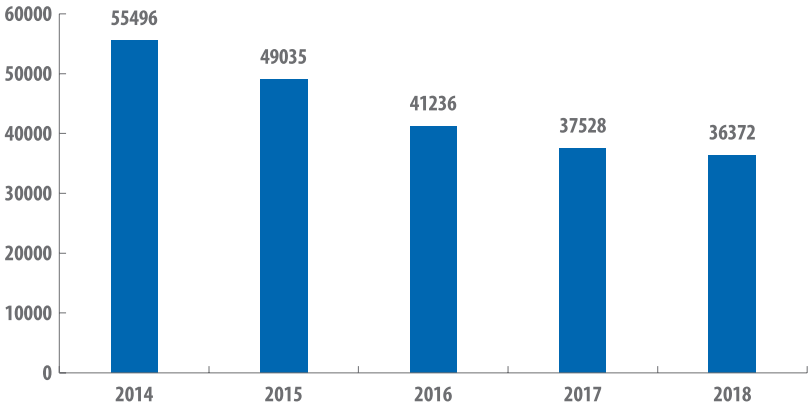
Tableau 1.2 : Structure de l'économie congolaise (composition du PIB, 2011-2017) et niveau de concentration de la production (en %)

Secteurs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agriculture, élevage, chasse et pêche	3,3	3,6	4,1	4,6	6,7	6,6	6,3
Sylviculture et exploitation forestière	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Industries extractives (pétrole brut)	70,3	67,0	63,3	59,6	41,8	43,3	45,6
Industrie manufacturière	3,5	3,8	4,3	4,7	6,7	6,4	6,0
Électricité, gaz et eau	0,6	0,6	0,7	0,8	1,1	1,0	1,0
Bâtiment et travaux publics	2,9	3,3	3,8	4,3	6,4	6,4	6,3
Transport et télécommunications	4,0	4,4	5,0	5,4	8,1	8,1	8,2
Commerce, restaurants et hôtel	5,5	6,0	6,8	7,4	11,0	11,0	11,1
Autres services	8,0	9,0	9,8	10,7	14,4	13,3	12,5
Indice de Herfindahl-Hirschman	0,525	0,466	0,422	0,381	0,228	0,237	0,255

Source : Calcul des auteurs sur la base des données de l'INS et estimations et projections de la Banque Mondiale.

L'analyse du profil de production de l'économie congolaise et de l'évolution des valeurs de l'indice de Herfindahl-Hirschman (mesure de concentration de la production) montre que l'économie congolaise a amorcé une trajectoire de changement structurel avec l'augmentation, quoique timide, de la contribution de certains maillons du secteur hors pétrole au PIB, notamment à partir de 2014. La baisse progressive de la contribution du secteur pétrolier au PIB à partir de 2013 semble refléter la baisse des cours du pétrole qui a fortement affecté tant la production que les revenus générés. Mais cette tendance pourrait se renverser avec la remontée progressive des prix du pétrole et du volume de production si des politiques appropriées ne sont pas mises en œuvre pour accélérer la diversification de l'économie.

Figure 1.6 : Évolution du volume d'emplois dans le secteur privé formel de 2014 à 2018



Source : Direction Générale de l'Économie, Enquête de conjoncture 2019.

La structure de l'économie congolaise pose d'énormes défis en matière d'emplois, car sa forte dépendance au pétrole et sa forte vulnérabilité aux chocs extérieurs amenuisent les potentialités de cette économie à générer des emplois décents et exposent de nombreux actifs au chômage ou au sous-emploi. En effet, ces dernières années, comme cela apparaît dans la figure 1.6, le volume de l'emploi a considérablement baissé (-34,5 %) entre 2014 et 2018. Cette baisse correspond vraisemblablement à des destructions d'emplois liées aux effets de la crise du secteur pétrolier et à une très faible création de nouveaux emplois.

Tableau 1.3 : Répartition des unités économiques par statut juridique selon le type d'entreprises

	Très petite entreprise		Petite entreprise		Moyenne entreprise		Artisans		Ensemble	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Entreprise individuelle	4062	97,2%	3369	94,6%	1358	89,5%	1785	96,6%	10574	95,2%
SARL unipersonnelle (SARLU ou SUARL)	36	0,1%	48	1,3%	67	4,4%	21	1,1%	172	1,5%
Société à responsabilité limitée (SARL)	20	0,0%	22	0,6%	41	2,7%	6	0,3%	89	0,8%
Société anonyme (SA)	13	0,0%	19	0,5%	23	1,5%	0	0,0%	55	0,5%
Société en nom collectif (SNC)	3	0,0%	8	0,2%	8	0,5%	9	0,5%	28	0,3%
Société en commandite simple (SCS)	2	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	3	0,2%	6	0,1%
Société d'économie mixte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	1	0,0%
Coopérative	4	0,0%	4	0,1%	1	0,1%	4	0,2%	13	0,1%
Groupe d'initiative commune (GIC)	2	0,0%	5	0,1%	4	0,3%	3	0,2%	14	0,1%
Groupement d'intérêt économique (GIE)	9	0,0%	6	0,2%	3	0,2%	3	0,2%	21	0,2%
ONG	7	0,0%	10	0,3%	3	0,2%	2	0,1%	22	0,2%
Autres	21	0,1%	68	1,9%	10	0,7%	11	0,6%	110	1,0%
Total	4179	100%	3560	100%	1518	100%	1848	100%	11105	100%

Source : MPMEASI (2017), Recensement des très petites, petites, moyennes entreprises et de l'artisanat, Brazzaville.

Le faible potentiel de l'économie congolaise à créer suffisamment d'emplois est aussi la résultante de la nature de son tissu économique caractérisé par le poids des entreprises de très petite taille, souvent individuelles et exerçant dans les activités de commerce peu créatrices d'emplois. (tableau 1.3)

La petite taille de la grande majorité des entreprises congolaises est un handicap par rapport à la dynamique du système productif, car elle ne leur permet ni d'assurer leur survie dans un environnement concurrentiel, ni de contribuer efficacement au remodelage du système productif à travers la rupture du flux circulaire qu'elles peuvent impulser par l'innovation (Schumpeter, 1912). La surreprésentation d'entreprises individuelles et la prédominance du secteur tertiaire dans l'économie congolaise, caractérisée par le nombre important d'entreprises qui exercent essentiellement des activités de commerce, peu créatrices de valeur, ne sauraient contribuer au changement structurel à même d'assurer le développement. La prédominance du secteur tertiaire, avec le commerce comme principale activité, dans le tissu économique du Congo s'apparente davantage à ce que Bekolo-Ebe (2006) qualifie de tertiaire du pauvre, résultant de l'étroitesse du système productif, de la faible diversification de l'économie et de son caractère rentier. (tableau 1.4)

Tableau 1.4 : Répartition des unités économiques par secteur d'activité selon la catégorie des entreprises

Secteurs	Catégorie									
	Très petite entreprise		Petite entreprise		Moyenne entreprise		Artisans		Total	
	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif
Primaire	0,5	21	0,4	16	0,5	8	0,5	10	0,5	55
Secondaire	1,1	44	0,8	30	0,7	10	29,7	549	5,7	633
Tertiaire	98,4	4114	98,7	3514	98,8	1500	69,8	1289	93,8	10417
Total	100	4179	100	3560	100	1518	100	1848	100	11105

Source : MPMEASI (2017), Recensement des très petites, petites, moyennes entreprises et de l'artisanat, Brazzaville.

Le défi de la création d'emplois face à l'augmentation de la population en âge de travailler et aux capacités limitées de l'économie à créer des emplois est un enjeu majeur pour la valorisation du capital humain au Congo. La valorisation du capital humain, retenue comme un des axes prioritaires du PND (2018-2022), nécessite donc que la diversification de l'économie, à travers l'accent particulier à mettre sur les secteurs à forte potentialité économique retenus (agriculture, tourisme et industrie), devienne le moteur d'une croissance inclusive et durable.

NKO
T

CROISSANCE, CAPITAL HUMAIN ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN – FAITS STYLISÉS

Ce chapitre est consacré à la présentation des faits stylisés sur le développement humain, le capital humain et la croissance au Congo, à travers les tendances du développement humain, les performances récentes en matière de croissance, le capital humain et les barrières relatives à la valorisation du capital humain.

CHAPITRE
02

I. Les tendances du développement humain au Congo

1.1. L'évolution de l'Indice de Développement Humain (IDH)

En tant qu'indicateur synthétique compris entre 0 et 1, l'IDH mesure le niveau moyen auquel se trouve un pays donné selon trois critères essentiels du développement humain : les possibilités de vivre longtemps et en bonne santé, de s'instruire et de bénéficier de conditions de vie décentes.

L'analyse des données contenues dans le tableau 2.1 montre qu'au cours de ces trente dernières années, le Congo est demeuré dans la catégorie des pays à développement humain moyen. La tendance globale de l'IDH du Congo décrit des progrès dans le développement humain, mais des progrès lents car entre 1990 et 2019, c'est-à-dire en trente ans, l'IDH du Congo n'a augmenté que très faiblement, de 0,040 point. Par ailleurs, selon les périodes, cet indice a baissé d'une année sur l'autre. C'est le cas entre les années 2016 et 2017, et particulièrement en 2019 où le niveau de l'IDH a sensiblement baissé par rapport à l'année 2018.

Tableau 2.1 : Évolution de l'IDH du Congo et de ses composantes de 1990 à 2019

Année	IDH (valeur)	Espérance de vie à la naissance (années)	Durée attendue de scolarisation (années)	Durée moyenne de scolarisation (années)	RNB par habitant ($PPA 2011)
1990	0,534	55,1	11,2	4,4	5 909
1995	0,502	52,2	10,4	5,1	3 960
2000	0,489	50,6	9,6	5,5	3 804
2005	0,503	53,6	9,5	5,8	3 469
2010	0,554	59,2	10,7	6,1	4 210
2011	0,560	60,1	10,9	6,1	4 136
2012	0,575	61,0	11,1	6,1	4 932
2013	0,582	61,7	11,1	6,1	5 309
2014	0,591	62,3	11,1	6,1	6 012
2015	0,613	64,1	11,2	6,3	7 418
2016	0,612	64,6	11,4	6,3	6 630
2017	0,606	65,1	11,4	6,3	5 694
2018	0,608	64,3	11,6	6,5	5 804
2019	0,574	64,6	11,7	6,5	2 879*

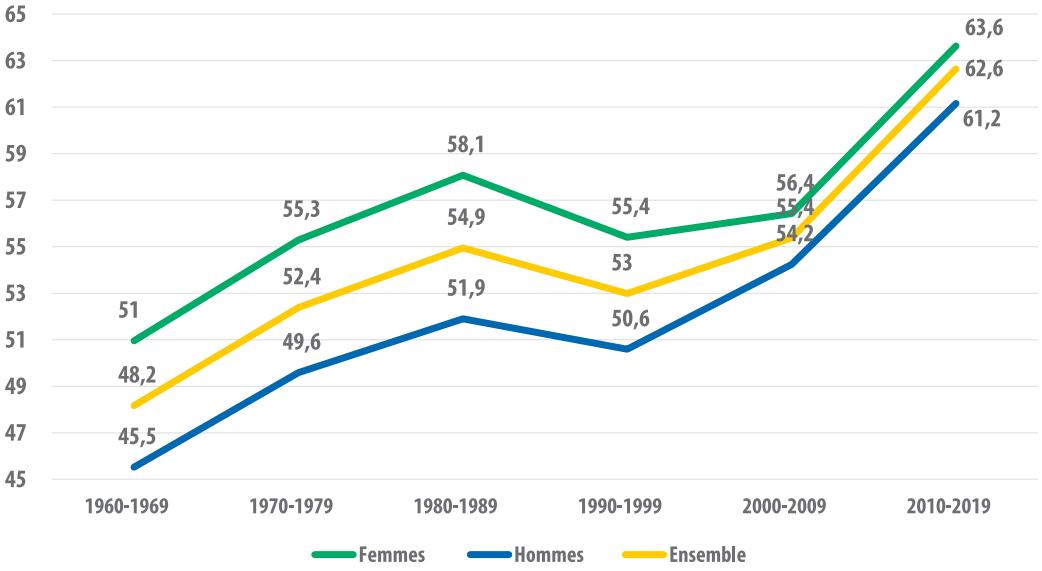
*$PPA 2017.
Source : PNUD, Rapport national sur le développement humain 2015. Note d'information pour les pays : mise à jour statistique 2018 et Human Development Report 2020 Statistical Annex.

L'analyse des différentes composantes de l'IDH du Congo permet d'appréhender les évolutions qui se sont produites ces dernières années dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'économie.

L'espérance de vie à la naissance s'est sensiblement améliorée à partir des années 2000 avec une tendance lourde depuis les années 1960 qui est que les femmes vivent plus longtemps que les hommes au Congo (figure 2.1). Entre 1995 et 2019, les Congolais ont gagné douze années d'espérance de vie. Ce qui peut être interprété comme le résultat des efforts accomplis dans le domaine de la santé. En effet, comme l'indiquent les données de l'Institut National de la Statistique (INS), le taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) a baissé de 781 à 436 entre 2005 et 2015, le taux de mortalité néonatale (pour 1 000 naissances vivantes) a également baissé de 22 à 21 de 2011 à 2015, ainsi que le taux de mortalité infantile de 116 à 39 pour 1 000 naissances vivantes dans la même période.

Toutefois, il faut noter que des défis importants restent encore à relever pour renforcer le système de santé au Congo et donc améliorer la situation sanitaire des populations dans toutes ses dimensions. L'analyse de la situation du secteur de la santé, réalisée dans le cadre de la revue du PND 2012-2016, montre que parmi ces défis, il faut relever ceux portant sur la disponibilité des médicaments réactifs et consommables, ceux liés à la disponibilité des ressources financières, la disponibilité de ressources humaines de qualité sur l'étendue du territoire national ainsi que l'accessibilité couplée à la disponibilité des soins. Mais aussi ceux liés à la persistance des inégalités qui seront analysés dans le chapitre 3.

Figure 2.1 : Évolution de la moyenne de l'espérance de vie par décennie selon le sexe de 1960 à 2019 (années)



Source : Banque Mondiale, Indicateurs du développement dans le monde (WDI), calculs des auteurs.

Concernant la dimension éducation du développement humain, il ressort des données du tableau 2.2 que les évolutions en matière d'éducation sont marquées par la lenteur, voire la stagnation de la durée moyenne de scolarisation. Les données plus affinées montrent de fortes disparités entre les hommes et les femmes concernant la durée moyenne de scolarisation.

Tableau 2.2 : Évolution des durées moyennes et attendues de scolarisation par décennie selon le sexe de 1990 à 2017

Indicateurs/sexe	Année (décennie)			
	1990-1999	2000-2009	2010-2017	1990-2017
Durée moyenne de scolarisation				
Femmes	3,9	4,9	5,3	4,4
Hommes	6,2	6,4	6,6	6,3
Ensemble	5,0	5,8	6,3	5,4
Durée attendue de scolarisation				
Femmes	9,7	9,1	10,7	9,8
Hommes	11,3	10,3	11,1	10,9
Ensemble	10,5	9,7	11,0	10,4

Source : PNUD (2018), Human Development indices and indicators, calculs des auteurs.

La dynamique du revenu national par habitant décrit des progrès lents et surtout irréguliers qui semblent indiquer que l'instabilité du revenu national par habitant est assurément une cause majeure des progrès lents du développement humain au Congo. En effet, cette dimension du développement humain, qui mesure le niveau de vie du pays sur la base de la croissance du revenu du pays, reflète la nature et la qualité de sa croissance économique. Si l'instabilité est une des caractéristiques de la croissance économique du Congo, due à la forte vulnérabilité de son économie aux chocs extérieurs[6], le caractère peu inclusif de cette croissance maintient une bonne partie de la population dans la pauvreté. La preuve en est que les deux dernières enquêtes sur les conditions de vie des ménages montrent qu'entre 2005 et 2011, la pauvreté n'a reculé que de quatre points, bien en deçà des objectifs que le gouvernement s'était fixés dans le Plan National de Développement 2012-2016.

1.2. L'évolution de l'IDH ajusté aux inégalités

Si, comme il l'a été noté plus haut, l'IDH ajusté aux inégalités peut être considéré comme le niveau réel de l'IDH, son niveau traduit en fin de compte la perte de niveau de développement humain induite par les inégalités dans le pays. Les coefficients de Gini révélés dans les deux dernières enquêtes sur les conditions de vie des ménages – 0,460 (ECOM 2005) et 0,465 (ECOM 2011) – montrent l'existence de fortes inégalités sur le plan national, et surtout une augmentation des inégalités dans le temps car la valeur de l'indice de Gini en 2011 est supérieure à celle de 2005. Le Congo étant parmi les pays les plus inégalitaires au monde (Banque Mondiale, 2017), les informations contenues dans le ***tableau 2.3*** donnent des indications sur la perte annuelle du niveau de développement humain imputable aux inégalités. Selon ces données, en moyenne, le Congo perd autour de 27 % de son niveau de développement humain du fait de l'ampleur et de la persistance des inégalités sociales.

Tableau 2.3 : Évolution de la perte globale du niveau de développement humain due aux inégalités de 2010 à 2019

Année	IDH	IDH ajusté aux inégalités (IDHI)	Perte globale du niveau de développement humain*
2010	0,557	0,380	31,8 %
2011	0,56	0,386	31,1 %
2012	0,573	0,395	31,1 %
2013	0,582	0,404	30,6 %
2014	0,595	0,437	26,6 %
2015	0,613	0,461	24,8 %
2016	0,612	0,473	22,7 %
2017	0,606	0,469	22,6 %
2018	0,608	0,456	25,0 %
2019	0,574	0,430	25,1 %

Source : PNUD (2018), Human Development indices and indicators, calculs des auteurs.

*** Perte globale = $(1 - \frac{IDHI}{IDH}) \times 100$**

[6] Selon *Perspectives économiques en Afrique 2017* (BAD, OCDE, PNUD, 2017), la faible diversification des exportations du Congo est corrélée à une faible résilience de l'économie qui se traduit par la volatilité de sa croissance.

Si l'on prend en compte les inégalités et que l'on considère que l'IDHI est le niveau réel de développement humain, le Congo appartiendrait depuis toujours au groupe de pays à développement humain faible.

1.3. L'IDH du Congo comparé à celui d'autres pays de l'Afrique subsaharienne

L'IDH du Congo, comparé avec ceux de quelques pays (choisis en fonction de la similarité ou de la différence en termes de structure économique, mais aussi en fonction du niveau de développement), affiche un niveau appréciable par rapport à ceux du Cameroun et de la Côte d'Ivoire. Mais il est plus faible que celui du Gabon qui est un pays pétrolier comme le Congo. D'ailleurs, son statut de pays exportateur de pétrole et sa population numériquement faible semblent expliquer le niveau plus élevé de son RNB par habitant, supérieur à celui du Cameroun et de la Côte d'Ivoire dont les économies paraissent plus dynamiques et beaucoup plus diversifiées. L'IDH de l'Afrique du Sud et son RNB par habitant tranche avec ceux du Congo en raison de la différence entre ces deux pays en termes de niveau de développement.

Au niveau des groupes de pays, l'IDH, l'IDHI et le RNB par habitant du Congo restent inférieurs à la moyenne des pays à IDH moyen et à celle des pays du monde entier, bien que son IDH et son IDHI soient supérieurs à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne.

Tableau 2.4 : Comparaison de l'IDHI (et ses composantes) du Congo avec quelques pays et groupes de pays en 2018

Pays/ groupe de pays	Valeur de l'IDH	Valeur de l'IDHI	Perte globale du niveau de développement humain (%)	Indice d'espérance de vie ajusté aux inégalités	Indice d'éducation ajusté aux inégalités	Indice du revenu ajusté aux inégalités	RNB/ habitant ($PPA 2011)
Afrique du Sud	0,699	0,467	33,1	0,532	0,607	0,315	11 923
Gabon	0,702	0,545	22,3	0,55	0,481	0,613	16 431
Congo	0,606	0,469	22,6	0,52	0,413	0,481	5 694
Cameroun	0,556	0,366	34,1	0,393	0,367	0,339	3 315
Côte d'Ivoire	0,492	0,311	36,8	0,345	0,223	0,389	3 481
Afrique subsaharienne	0,541	0,376	30,5	0,445	0,308	0,387	3 443
Pays à IDH moyen	0,634	0,470	25,9	0,604	0,342	0,502	6 240
Monde	0,731	0,584	20,2	0,690	0,492	0,586	15 745

Source : PNUD, Base de données du rapport sur le développement humain hdro_statistical_data_tables_1_15_d1_d5_base_IDH_2018

1.4. L'évolution de la pauvreté

1.4.1. La pauvreté monétaire

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2019* de la Banque Mondiale stipule que « dans certains pays à revenu intermédiaire, les personnes vivant avec 6 dollars par jour, soit juste au-dessus du seuil de pauvreté, ont 40 % de chances de retomber dans la pauvreté. La pauvreté est souvent dynamique et en Afrique, un tiers de la population est pauvre de manière persistante, alors qu'un autre tiers oscille de part et d'autre du seuil de

pauvreté. Ces faits indiquent que la couverture des programmes d'assistance sociale doit être plus large et plus permanente qu'aujourd'hui. » Cette analyse révèle que dans les pays à revenu intermédiaire comme le Congo, même les personnes non pauvres restent vulnérables à la pauvreté, notamment celles qui sont juste au-dessus de la ligne de pauvreté (les personnes vivant avec 6 dollars par jour, soit environ 3 000 FCFA par jour ; ce qui correspond à environ 90 000 FCFA le mois, soit le SMIG) ou le tiers qui oscille autour de la ligne de pauvreté, tandis qu'un autre tiers de la population est pauvre en permanence. Cette analyse se termine par le souhait formulé de voir les programmes de filets sociaux, mais aussi d'autres programmes, intervenir en permanence pour maintenir les personnes hors de la pauvreté.

L'analyse de la situation de la pauvreté au Congo, basée sur les deux dernières enquêtes sur les conditions de vie des ménages (ECOM 2005 et ECOM 2011), donne des indications sur l'évolution de la pauvreté monétaire au Congo.

En effet, en 2011, le taux de pauvreté était de 46,5 % contre 50,1 % en 2005, soit une baisse de 3,6 points de pourcentage. Dans le rapport cité ci-dessus, la Banque Mondiale soulignait le fait que « malgré l'amélioration du niveau de vie, le pays affiche encore des résultats insuffisants par rapport à son potentiel et à son statut de pays à revenu intermédiaire ». Ce qui signifie que même si la pauvreté a baissé, son niveau reste encore élevé car les performances économiques réalisées par le Congo auraient dû lui permettre d'accélérer le niveau de bien-être des populations. Par ailleurs, le Congo, comparé à d'autres pays à revenu intermédiaire, présente les taux de pauvreté les plus élevés par rapport à la mesure internationale de la proportion de la population vivant avec moins de 1,90 USD par jour.

Tableau 2.5 : Évolution des indices de pauvreté selon les strates entre 2005 et 2011

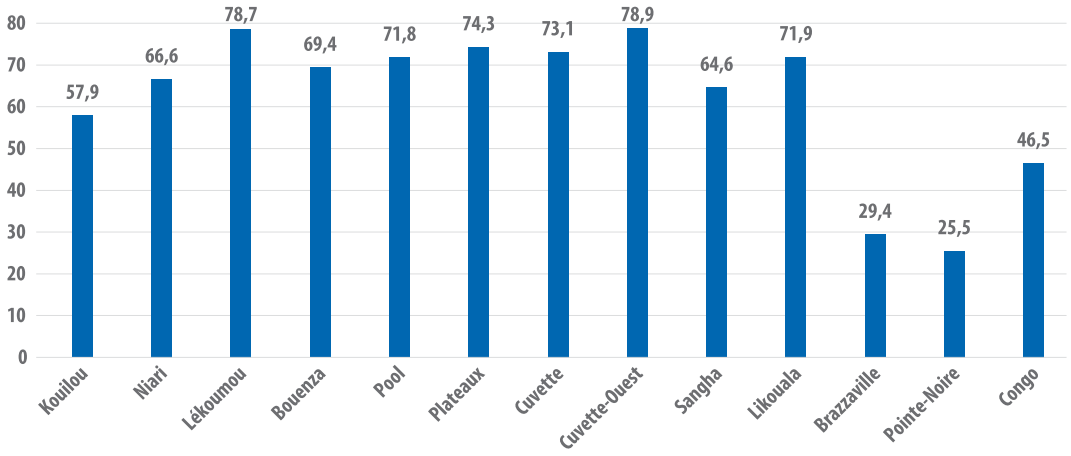
Milieu de résidence	Taux de pauvreté (%)			Profondeur de la pauvreté (%)			Sévérité de la pauvreté (%)		
	2005	2011	Variation	2005	2011	Variation	2005	2011	Variation
Brazzaville	53,4	29,4	-24	22	7,9	-14,1	11,6	3,2	-8,4
Pointe-Noire	32,2	25,5	-6,7	9,5	6,2	-3,3	4	2,3	-1,7
Autres communes	51,2	55	3,8	19	18,9	-0,1	9,6	8,5	-1,1
Semi-urbain	59,5	57,8	-1,7	28,9	19,8	-9,1	17,7	8,7	-9
Milieu rural	57,7	74,8	17,1	20,6	31,6	11	10,1	16,7	6,6
Congo	50,1	46,5	-3,6	18,9	16,7	-2,2	9,6	8,1	-1,5

Source : INS, Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM), 2005 et 2011.

Cette baisse du taux de pauvreté au niveau national est portée par celle des deux grandes villes (Brazzaville et Pointe-Noire) avec respectivement 29,4 % et 25,5 % de pauvres en 2011, soit une baisse respective de 24 points et 6,7 points de pourcentage par rapport à 2005. En revanche, la pauvreté a augmenté en milieu rural de 17 points de pourcentage par rapport à 2005 pour se situer à 74,8 % en 2011. Ces résultats révèlent le contraste entre le milieu urbain et le milieu rural puisque la pauvreté baisse dans le premier mais augmente dans le second. Plusieurs raisons énumérées dans le rapport de la Banque Mondiale cité dans les paragraphes précédents expliquent cette dichotomie milieu urbain-milieu rural. Il s'agit de : (i) l'augmentation du bien-être des populations en milieu urbain et du contraire en milieu rural à travers les dépenses de consommation, (ii) l'écart très important entre zones urbaines et zones rurales en termes de dimensions non monétaires du bien-être qui se traduit par la disponibilité limitée dans les zones rurales de services sociaux et d'infrastructures modernes, et (iii) la faible production agricole et le manque de liens entre les activités rurales (agriculture) et les activités urbaines (industries et services).

Par ailleurs, la profondeur de la pauvreté est de 16,7 % en 2011 au niveau national, ce qui signifie qu'il faudrait que le gouvernement alloue 247,2 milliards de FCFA aux pauvres pour les ramener au-dessus du seuil de pauvreté qui est estimé à 362 705 FCFA par an et par équivalent adulte. Pour cela, les programmes de transferts monétaires conditionnels ou non sont les meilleurs moyens pour sortir les ménages de la pauvreté. C'est en cela que le projet Lisungi peut être considéré comme un outil pour la lutte contre la pauvreté.

Figure 2.2 : Taux de pauvreté de la population par département en 2011 (en %)



Source : INS, Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM), 2005 et 2011.

L'analyse des taux de pauvreté par département en 2011 permet de comprendre que seuls les départements de Brazzaville et de Pointe-Noire ont des taux de pauvreté relativement faibles, car dans tous les autres départements, ces taux dépassent les 50 % de la population. Ceux-ci varient entre 57,9 % pour le Kouilou et 78,9 % pour la Cuvette-Ouest.

Encadré 2.1 : Perspectives pour l'éradication de la pauvreté extrême d'ici 2030

En combinant les informations sur la croissance du PIB par habitant effective et projetée, il est possible de réaliser une simulation du niveau de pauvreté au-delà de 2011.

Les résultats des micro-simulations suggèrent que le recul de la pauvreté s'est poursuivi au-delà de 2011, mais à un rythme plus lent. Les estimations indiquent que le ralentissement de la croissance économique liée au secteur pétrolier a entraîné une réduction plus lente de la pauvreté après 2011. Entre 2005 et 2011, la pauvreté a diminué à un rythme de 1,63 % par an. En raison d'une croissance économique plus lente, on estime qu'en 2016, la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté national était d'environ 34 à 35 %, soit une baisse de la pauvreté de 1,52 point par an entre 2011 et 2016.

Les projections à l'horizon 2030 montrent qu'il sera difficile pour le pays, mais pas impossible, d'atteindre l'objectif d'éradication de l'extrême pauvreté d'ici à 2030 si la performance et la situation d'inégalité ne s'améliorent pas de manière substantielle.

En se fondant sur le scénario n° 7, largement optimiste et selon lequel le pays est supposé atteindre une croissance à deux chiffres entre 2021 et 2030, le taux de pauvreté international de 1,90 USD sera de 3,6 % en 2030. Selon les scénarios n° 2 et n° 3, plus réalistes, le taux de pauvreté international de 1,90 USD atteindra 15 % d'ici 2030.

Source : Banque Mondiale, République du Congo (2017), Rapport sur l'analyse de la pauvreté.

1.4.2. La pauvreté multidimensionnelle

Les données de l'enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS) de 2014-2015, tirées du « dossier de synthèse pays sur le Congo » publié en 2019 par Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de l'université d'Oxford, révèlent que l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) du Congo est de 0,112 pour 24,3 % de la population congolaise touchée par la pauvreté multidimensionnelle. Le degré de privations en 2014-2015 au Congo est de 46 %, ce qui veut dire qu'une personne pauvre ne satisfait pas 46 % de ses besoins dans les domaines de la santé, de l'éducation et des conditions de vie. Dans les différentes dimensions de l'IPM, le niveau de privation d'une personne pauvre est de 20,2 % en matière d'éducation, 23,4 % en matière de santé et 56,4 % en matière de conditions de vie. Ces chiffres traduisent une situation préoccupante en ce qui concerne les conditions de vie d'un grand nombre de Congolais.

Une analyse dynamique de la pauvreté multidimensionnelle montre une situation pour le moins ambiguë. En effet, bien que l'IPM et l'incidence de la population vivant dans la pauvreté multidimensionnelle aient baissé, passant de 0,192 à 0,112 et 43,0 % à 24,3 % respectivement entre 2011-2012 et 2014-2015, le degré de privation n'a pas suivi le même rythme, mais a au contraire augmenté de 1,3 point, car il est passé de 44,7 % à 46 % entre 2011-2012 et 2014-2015. Ces privations importantes observées sont la résultante des privations dans les domaines de l'éducation (passées de 10,6 % à 20,2 %) et du niveau de vie (passées de 56,6 % à 56,4 %) au cours de ces deux périodes. La part de la population vulnérable à la pauvreté est de 21,3 % en 2014-2015 contre 26,2 % en 2011-2012, traduisant une amélioration de la situation d'une frange de la population entre ces deux périodes. Cette tendance baissière de la précarité des conditions de vie s'est aussi manifestée en matière d'extrême pauvreté, car la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée de 12,2 % en 2011-2012 à 9,4 % en 2014-2015.

Tableau 2.6 : Évolution de la pauvreté multidimensionnelle entre 2011-2012 et 2014-2015

Indicateurs		2011-2012	2014-2015
Indice de pauvreté multidimensionnelle		0,192	0,112
Incidence de la population vivant dans la pauvreté multidimensionnelle (%)		43,0	24,3
Degré de privation (en %)		44,7	46,0
Population vulnérable à la pauvreté (%)		26,2	21,3
Population vivant dans l'extrême pauvreté (%)		12,2	9,4
Part de privations dans la dimension de la pauvreté globale (%)	Éducation	10,6	20,2
	Santé	32,8	23,4
	Niveau de vie	56,6	56,4
Population dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté (%)	1,90 dollar/jour (PPA)	37	37
	Seuil de pauvreté national	46,5	-

Source : PNUD et Oxford Poverty and Human Development Initiative, Global Multidimensional Poverty Index 2019.

L'analyse de la pauvreté multidimensionnelle selon le milieu de résidence met en lumière d'importantes disparités tant entre milieu urbain et milieu rural qu'entre départements. On note ainsi que l'IPM du milieu urbain est de 0,036 contre 0,267 en milieu rural et que la pauvreté multidimensionnelle touche 8,6 % de la population urbaine contre 56,3 % de la population rurale. Le degré de privation est cependant important tant en milieu urbain (41,4 %) qu'en milieu rural (47,5 %). La vulnérabilité et l'extrême pauvreté touchent 18,2 % et 2 % de la population en milieu urbain contre 27,2 % et 24,5 % en milieu rural.

L'analyse selon les départements laisse apparaître deux classes : les départements urbains (Brazzaville et Pointe-Noire), et les dix autres départements dont le niveau d'urbanisation est encore faible et souvent concentré sur la partie urbaine du chef-lieu. L'IPM et l'incidence de la pauvreté multidimensionnelle dans les départements de Brazzaville (0,024 et 5,8 %) et Pointe-Noire (0,044 et 10,9 %) tournent autour de ceux du milieu urbain. Dans les autres départements, l'IPM varie de 0,161 dans la Cuvette à 0,297 dans la Likouala alors que l'incidence de la pauvreté multidimensionnelle minimum est de 37,5 % dans la Cuvette et maximum de 60,8 % dans la Likouala. En revanche, le degré de privation reste important dans tous les départements : il varie de 40,8 % dans Pointe-Noire à 51,3 % dans la Lékoumou. La vulnérabilité à la pauvreté, quant à elle, varie de 16,5 % dans Pointe-Noire à 33 % dans le Pool. Enfin, l'extrême pauvreté, hormis Brazzaville (1,5 %) et Pointe-Noire (2,1 %), touche encore un effectif élevé de la population. Dans les autres départements, elle concerne par exemple 17,8 % de la population dans le Niari et 29,8 % dans la Likouala.

Tableau 2.7 : L'IPM mondial au Congo

Milieu de résidence	IPM	H*	A*	Vulnérabilité	Extrême pauvreté	Part de la population
Urbain	0,036	8,6 %	41,4 %	18,3 %	2,0 %	67,1 %
Rural	0,267	56,3 %	47,5 %	27,4 %	24,5 %	32,9 %
Bouenza	0,217	45,7 %	47,4 %	23,6 %	19,8 %	6,7 %
Brazzaville	0,024	5,8 %	41,4 %	18,8 %	1,5 %	38,0 %
Cuvette	0,161	37,5 %	42,9 %	27,3 %	10,5 %	3,6 %
Cuvette-Ouest	0,278	59,9 %	46,4 %	28,9 %	26,3 %	1,5 %
Kouilou	0,273	57,7 %	47,2 %	26,5 %	23,2 %	2,3 %
Likouala	0,297	60,8 %	48,8 %	24,7 %	29,8 %	4,1 %
Lékoumou	0,288	56,1 %	51,3 %	27,2 %	29,7 %	2,0 %
Niari	0,195	40,9 %	47,7 %	24,2 %	17,8 %	5,1 %
Plateaux	0,256	56,7 %	45,2 %	29,3 %	18,2 %	3,6 %
Pointe-Noire	0,044	10,9 %	40,8 %	16,5 %	2,1 %	24,2 %
Pool	0,277	58,9 %	47,0 %	33,0 %	26,3 %	6,8 %
Sangha	0,247	49,8 %	49,5 %	21,8 %	24,0 %	2,0 %
National	0,112	24,3 %	46,0 %	21,3 %	9,4 %	100,0 %

*** H désigne le pourcentage de personnes qui sont pauvres selon la définition de l'IPM, tandis que A désigne l'intensité de cette pauvreté.**
Source : PNUD et Oxford Poverty and Human Development Initiative, Global Multidimensional Poverty Index 2019.

Ces données illustrent non seulement de fortes disparités spatiales, mais aussi l'ampleur et la gravité de la situation d'un nombre important de citoyens congolais qui peuvent être considérés comme des laissés pour compte, car privés simultanément dans les trois dimensions clés de la pauvreté multidimensionnelle que sont la santé, l'éducation et le niveau de vie.

Pour approfondir l'étude de la pauvreté multidimensionnelle, il est nécessaire d'analyser les contributions des différentes composantes de l'IPM. Les domaines contribuant le plus à l'IPM sont la nutrition, les années de

scolarisation, les combustibles de cuisine et l'assainissement. La contribution importante de la nutrition à l'IPM traduit le fait que nombreuses sont les populations pauvres malnutries dans les différents départements. Cette contribution dépasse les 20 % à Brazzaville et à Pointe-Noire. Cette malnutrition est mesurée à travers un indice de masse corporelle (IMC) inférieur à la norme pour les personnes de 5 à 70 ans et à travers leur retard de croissance et l'insuffisance pondérale pour les enfants de moins de 5 ans.

En 2014-2015, selon les données de l'enquête MICS, 16 % d'enfants de moins de 5 ans présentaient une insuffisance pondérale modérée ou sévère, 29 % accusaient un retard de croissance modéré (trop petits pour leur âge) et 10 % étaient modérément émaciés (trop maigres pour leur taille). S'agissant de la scolarité, un ménage pauvre est celui dont aucun membre du ménage âgé de 10 ans ou plus n'a fait plus de six années complètes de scolarité. Par conséquent, la situation qui est illustrée par les données analysées donne une idée des conséquences que cela implique en termes d'accès à l'emploi, et donc au revenu. De même, en termes d'équipement et d'assainissement, un ménage pauvre étant celui qui n'a pas accès à des équipements d'assainissement amélioré (pas de toilettes ou de latrines à chasse d'eau ou de fosse ventilée améliorée ou de toilettes à compost, ou partagées avec d'autres ménages), les données traduisent là aussi les difficultés que connaissent nombre de ménages congolais. Enfin, en matière de cuisine, un ménage pauvre est celui qui cuisine avec des déchets, au bois, au charbon de bois ou au charbon.

II. Les performances récentes en matière de croissance, capital humain et développement

Une croissance économique positive et inclusive suppose une augmentation de la richesse du pays et une meilleure répartition des fruits de celle-ci. Cette répartition se traduit généralement par une augmentation des allocations des ressources financières dans les différents domaines de la vie, notamment dans les secteurs sociaux (santé, éducation, etc.) et par la création d'emplois. En revanche, une croissance négative entraîne généralement des effets inverses.

2.1. Les performances récentes de l'économie congolaise

Au cours de ces dernières années, censées représenter le quinquennat de la mise en œuvre du Plan National de Développement (2012-2016), les performances économiques du Congo reflètent des résultats mitigés. En effet, les tendances du taux de croissance révèlent que le Congo a connu une croissance forte comparativement aux autres pays d'Afrique, mais que la croissance semble vite s'estomper au lieu de s'accélérer et que l'amorce de la transformation structurelle attendue à travers ce plan ne s'est pas manifestée.

La revue des objectifs globaux du Plan National de Développement (2012-2016) révèle que les performances en termes de croissance économique ont été en deçà des attentes du PND, et que cette croissance n'a pas été inclusive car tirée essentiellement par le pétrole. En effet, le PIB hors pétrole, qui traduit les efforts de diversification et de transformation économiques, a connu une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 7 % sur la période, ce qui est louable comparativement aux autres pays d'Afrique, bien qu'en deçà de la cible de 10 % visée à travers le PND. Toutefois, la bonne performance en moyenne annuelle sur la période occulte une tendance préoccupante, à savoir une perte de vitesse rapide de la croissance lors de la deuxième moitié de la période. En effet, la croissance du PIB hors pétrole, qui s'était accélérée entre 2009 et 2012 en passant de 4 % à 9,7 % en moyenne annuelle, a accusé un fléchissement substantiel pendant la période de mise en œuvre du PND (2012-2016).

Le Congo connaît depuis 2014 une crise économique et financière liée à la chute des cours du pétrole, qui est sa principale source de recettes d'exportation (85 %) et de revenus de l'État. De ce fait, son économie est entrée en

récession depuis 2016. Cette crise s'est traduite sur le plan financier et monétaire par la détérioration accentuée des finances publiques et la contraction sévère des réserves de change. On note ainsi que le taux de croissance de son PIB est passé de 6,8 % en 2014 à -2,8 % en 2016, -1,8 % en 2017 puis 1,6 % en 2018 (tableau 2.8). L'année 2018 présente une amorce de redressement progressif de la croissance. Par ailleurs, la croissance hors pétrole est toujours négative depuis 2016. La crise de surendettement qui mine actuellement le Congo et la forte vulnérabilité de son économie aux chocs extérieurs ont amenuisé sa capacité de financement et surtout contracté l'activité économique.

Tableau 2.8 : Évolution du taux de croissance du PIB de 2014 à 2018 (en %)

Indicateurs	2014	2015	2016	2017	2018
PIB réel	6,80	2,60	-2,80	-1,80	1,60
PIB pétrole	3,50	-6,80	-1,50	15,30	23,90
PIB hors pétrole	7,90	5,30	-3,20	-6,20	-5,50

Source : FMI et autorités congolaises.

Les contreperformances de l'économie congolaise ont eu de fortes répercussions sur le marché du travail, avec en prime la montée du chômage ouvert touchant indistinctement les primo-demandeurs d'emploi et les déflatés des entreprises qui ont été contraintes soit de réduire leurs effectifs, soit d'arrêter leur activité. La lecture du ***tableau 2.9*** ci-dessous rend compte de cette situation, car il semble y avoir une corrélation entre l'instabilité de la croissance et son fléchissement et la baisse presque continue du volume de l'emploi. En effet, entre 2014 et 2019, le volume de l'emploi s'est réduit de 34,5 %.

Tableau 2.9 : Évolution des effectifs de travailleurs des entreprises privées formelles de 2014 à 2018

Secteur	2014	2015	2016	2017	2018
Primaire	4 359	4 563	4 116	3 748	4 459
Secondaire (hors industries extractives)	19 221	16 359	13 973	11 134	9 336
Tertiaire	24 770	23 341	21 995	21 627	21 644
Total	55 496	49 035	41 236	37 528	36 372

Source : Direction Générale de l'Économie, Enquêtes de conjoncture.

Dans de telles conditions, le marché du travail n'offre pas d'assez d'opportunités, notamment aux primo-demandeurs d'emplois, ce qui pose un problème majeur de valorisation du capital humain. Les capacités limitées du marché du travail à créer des emplois décents ont fait du secteur informel une alternative au problème du chômage, même si les conditions de travail dans ce secteur peuvent en faire une trappe à pauvreté. En effet, le secteur informel s'est ainsi particulièrement développé au Congo, et la dernière enquête réalisée au cours de cette année 2019 sur la cartographie du secteur informel dans six départements (dont Brazzaville et Pointe-Noire qui sont les plus peuplés du pays) dénombrait 40 206 unités économiques qui emploient 73 322 personnes, représentant plus du double des emplois permanents des entreprises du secteur formel. Mais entre 2009 et 2012, où des données d'enquête existent sur l'emploi informel, la précarité dans ce secteur a semblé s'être accrue car par exemple, en 2009, 15 %

des unités de production informelles (UPI) avaient un local de travail, alors qu'en 2012, 6 % seulement des UPI en possédaient ; en 2009, 4 % des UPI avaient accès à l'électricité comme source d'énergie, contre 3 % en 2012.

En somme, en 2018, l'effectif des emplois formels (fonctionnaires[7] et travailleurs des entreprises formelles) est estimé à 108 380 travailleurs pour une population active (15-59 ans) de 2 937 797[8] personnes. Ces résultats rendent compte de la faible création d'emplois formels au Congo en dépit d'une amorce de relance de l'économie depuis 2018.

2.2. Une croissance qui a une faible incidence sur le développement humain

Une croissance économique inclusive, favorable au développement humain, doit se traduire par l'implication de la majorité des membres de la société à sa production et par une meilleure redistribution de ses fruits, notamment à travers des dépenses efficaces dans les secteurs sociaux (éducation, santé, etc.) et l'augmentation des revenus.

Tableau 2.10 : Évolution du taux de croissance de l'IDH et de ses composantes de 2010 à 2018

Année	Taux de croissance (en %)				
	IDH	Espérance de vie à la naissance	Durée attendue de scolarisation	Durée moyenne de scolarisation	RNB par habitant ($PPA 2011)
2010	9,21	9,46	11,21	4,92	17,60
2011	1,07	1,50	1,83	0,00	-1,79
2012	2,61	1,48	1,80	0,00	16,14
2013	1,20	1,13	0,00	0,00	7,10
2014	1,52	0,96	0,00	0,00	11,69
2015	3,59	2,81	0,89	3,17	18,95
2016	-0,16	0,77	1,75	0,00	-11,89
2017	-0,99	0,77	0,00	0,00	-16,44
2018	0,41	-1,26	1,74	3,11	1,89
Moyenne 2010-2018	2,26	2,36	2,19	1,01	5,17
Moyenne 2014-2018	0,99	1,33	0,66	0,79	0,58

Source : PNUD, RNDH 2015 et Note d'information pour les pays : mise à jour statistique 2018.

La lecture du tableau 2.10 montre que les taux de croissance de l'IDH moyen des périodes 2010-2013 et 2014-2017 sont respectivement de 2,26 % et de 1 %. Les taux de croissance des composantes de l'IDH tournent autour de ces moyennes pour chaque période, sauf pour le RNB par habitant qui était de 5,17 % pour la période 2010-2018. Ces différents taux de croissance de l'IDH et de ses composantes sont en deçà des taux de croissance du PIB qui affichent une valeur moyenne de 1,6 % au cours de la période 2014-2017. Ce qui signifie que l'IDH et ses composantes, malgré leur augmentation pendant plusieurs années, n'évoluent pas au même rythme que celui du PIB. En effet, depuis l'année 2010 où l'IDH et ses composantes ont connu une forte croissance, celle-ci a connu une décélération sur plusieurs années, sauf pour le RNB par habitant. Cependant, au cours des années 2016 et

[7] Le recensement des fonctionnaires réalisé en 2016 et 2017 et publié en 2018 par le ministère en charge de la fonction publique estime le nombre des fonctionnaires à 72 008 personnes (35 067 femmes et 36 941 hommes).

[8] www.ins-congo.org, Projections et perspectives démographiques du Congo 2007-2025.

2017, la croissance de la valeur de l'IDH comme celle du RNB par habitant a été négative alors que celle de la durée moyenne de scolarisation a été nulle. Par ailleurs, la valeur de l'IDH est restée depuis 1990 au niveau de celle des pays à IDH moyen donc le Congo ne s'est jamais situé dans la tranche supérieure de l'IDH, celle des pays à IDH élevé.

Ces observations amènent à tirer la conclusion selon laquelle la croissance économique du Congo, caractérisée par son instabilité et surtout par sa nature non inclusive, n'a pas eu une réelle incidence ni sur la valorisation du capital humain ni sur le développement humain.

III. Le capital humain au Congo

Mesurer le stock de capital humain revient à mesurer les connaissances, les savoir-faire, les expériences et les compétences des populations ainsi que leur situation sanitaire. Comme indiqué dans le premier chapitre, il est difficile de mesurer le stock de capital humain dont disposent les individus, a *fortiori* celui d'un pays, en raison du fait qu'il n'est pas aisé de quantifier l'ensemble complexe de qualités humaines qui peuvent produire une valeur économique (OCDE, 2015).

Dans le cadre de ce rapport, l'approche qui est utilisée pour estimer le stock de capital humain au Congo combine une analyse des niveaux de formation atteints par la population en âge de travailler et une analyse des résultats de l'enquête PASEC (2014). Dans un premier temps, il sera analysé le potentiel humain du Congo avant d'analyser le stock de capital humain en se référant aux deux approches indiquées.

3.1. Le potentiel humain

3.1.1. Le potentiel humain par âge

Le PND (2018-2022) stipule que « le Congo est déjà fortement limité en "volume" de capital humain à cause de la faible population ; il doit donc compenser par une plus grande qualité de ce capital » (PND 2018-2022, Livre 1, Chapitre 4, paragraphe 68). Ainsi, comparativement à d'autres pays africains, l'effectif de la population congolaise est faible et estimé à 5 203 073 personnes en 2018. Pour une superficie de 342 000 km^2, on compterait seulement 15 habitants au km^2.

Tableau 2.11 : Répartition de la population totale du Congo par groupes d'âge et par sexe en 2018

Groupes d'âge spécifiques	Population résidente		
	Hommes	Femmes	Ensemble
0-14 ans	1 004 089	1 005 399	2 009 488
15-64 ans	1 488 321	1 537 058	3 025 379
65 ans et plus	70 586	97 620	168 206
Ensemble	2 562 996	2 640 077	5 203 073

Source : INS, Projections et perspectives démographiques de la population issues du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH, 2007).

Par ailleurs, les effectifs de la population en âge de travailler (15 ans et plus) et de la population de 0-14 ans sont estimés respectivement à 3 193 585 et 2 009 488 personnes. Le premier groupe de population représente en grande partie les ressources humaines potentiellement disponibles pour travailler, car 83,2 % des individus qui composent cette population savent lire et écrire dans une langue quelconque (ECOM, 2011) et ont certainement acquis d'autres connaissances, formations, savoir-faire et expériences tout au long de leur vie. Le second groupe de population est majoritairement en cours de scolarisation. Cette tranche de la population représente les individus dont le stock de capital humain est en cours de formation et d'accumulation.

3.1.2. La répartition géographique du potentiel humain

La lecture du tableau ci-après laisse apparaître que la population congolaise est assez urbaine, car concentrée dans les deux plus grandes villes du Congo (Brazzaville et Pointe-Noire). Ces deux villes concentrent à elles seules 2 939 296 habitants, soit 56,5 % de la population totale du Congo. Cela suppose à première vue que le capital humain au Congo serait concentré dans ces deux grandes villes. Cette situation est liée à l'attractivité des deux grandes villes qui concentrent l'essentiel de l'activité économique, mais aussi à la présence de la seule université publique du pays et des grandes écoles relevant du privé dans ces deux agglomérations. L'exode des populations rurales vers ces localités est donc justifié par les opportunités de formation et d'emplois qu'elles offrent.

Tableau 2.12 : Répartition de la population totale du Congo par département et par sexe en 2018

Département	Sexe		
	Hommes	Femmes	Ensemble
Kouilou	66 359	63 057	129 416
Niari	159 543	165 889	325 432
Lékoumou	64 806	70 820	135 626
Bouenza	209 805	225 080	434 885
Pool	162 487	170 431	332 918
Plateaux	119 289	126 377	245 666
Cuvette	107 885	111 693	219 578
Cuvette-Ouest	50 201	52 518	102 719
Sangha	60 731	59 927	120 658
Likouala	108 559	108 320	216 879
Brazzaville	957 182	975 439	1 932 622
Pointe-Noire	506 018	500 656	1 006 674
Congo	2 572 865	2 630 208	5 203 073

Source : INS, Projections de la population congolaise issue du RGPH 2007.

Au niveau des départements, on peut observer qu'outre la Bouenza (434 885 habitants), le Niari (325 432 habitants) et le Pool (332 918 habitants), tous les autres départements ne disposent pas de plus de 250 000 habitants. La population du Congo est donc très inégalement répartie sur le plan spatial, ce qui à première vue peut poser un problème de compétences locales et de valorisation du capital humain, compte tenu du fait que le potentiel économique de certains départements, notamment les espaces de l'arrière-pays, ne saurait être exploité de façon optimale.

3.2. Le stock de capital humain

Plusieurs études ont montré que l'éducation et une formation de qualité offertes à une population en bonne santé constituent les principaux leviers dans la formation du capital humain, afin de permettre à un pays de disposer de ressources humaines de qualité. Dans cette perspective, une analyse des niveaux de formation, des résultats aux examens, des types de formation, des profils selon les besoins de l'économie ainsi que des inégalités dans l'éducation est utile pour apprécier le stock de capital humain du Congo.

Dans le cadre de ce rapport, dont la thématique porte sur la problématique de la valorisation du capital humain, mettant en exergue sa qualité et les inégalités y afférentes, deux niveaux d'analyse sont privilégiés, à savoir l'appréciation du stock de capital humain à partir de la distribution de la population selon le niveau d'instruction et l'analyse des flux de diplômés selon le niveau de formation ainsi que l'état de santé de la population.

3.2.1. L'éducation

3.2.1.1. L'analyse selon les niveaux de formation

En l'absence de données récentes, l'exploitation des données de l'enquête ECOM (2011), de portée nationale, permet de se forger tout de même une idée sur le stock de capital humain du Congo. En effet, à la lecture du tableau ci-après, il apparaît que 5,7 % seulement de la population congolaise possède un niveau d'éducation supérieur. Ils sont plus nombreux (36,7 %) à avoir un niveau de formation ou d'instruction secondaire, suivis de ceux qui n'ont aucun niveau d'instruction (30,9 %) puis ceux qui ont un niveau d'instruction primaire (26,7 %). Si l'on se réfère au fait que la durée des études est représentative du niveau de connaissance, de qualification et de compétences d'un individu, le faible pourcentage d'individus qui ont un niveau d'éducation supérieur laisse supposer l'existence de faiblesses dans le stock de capital humain au Congo, même si 36,7 % ont un niveau d'éducation ou de formation secondaire. Pour un pays, le fait que 30,9 % de sa population soit sans niveau d'instruction constitue un handicap à la fois pour les gains de productivité que l'on peut tirer de la population économiquement active et pour la valorisation du capital humain qui est un déterminant du développement humain.

L'analyse de cette situation selon le sexe montre de fortes disparités, notamment en ce qui concerne le niveau d'éducation supérieur. En effet, les données font apparaître plusieurs différences entre les hommes et les femmes, car même si la proportion d'individus possédant un niveau d'instruction secondaire reste la plus importante pour les deux sexes, les personnes n'ayant aucun niveau d'instruction viennent en seconde position chez les femmes (34 %) alors que chez les hommes, le niveau primaire et aucun niveau viennent en seconde position ex æquo (27,6 %). Par ailleurs, les personnes ayant un niveau d'instruction supérieur sont plus nombreuses chez les hommes (7,6 %) que chez les femmes (3,8 %).

Tableau 2.13 : Répartition de la population par niveau d'instruction selon le sexe

Niveau d'instruction	Sexe				Ensemble	
	Hommes		Femmes			
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Aucun	540 675	27,6	721 554	34,0	1 261 086	30,9
Primaire	540 675	27,6	549 654	25,9	1 089 676	26,7
Secondaire	728 736	37,2	770 364	36,3	1 497 795	36,7
Supérieur	148 882	7,6	80 644	3,8	232 628	5,7
Ensemble	1 958 969	100	2 122 216	100	4 081 185	100

Source : INS, ECOM 2011.

Ces résultats traduisent un faible niveau du stock de capital humain et de qualité des ressources humaines, car pour les besoins de l'économie du pays et dans un contexte où l'intelligence économique et les technologies de pointe sont au cœur de la dynamique des économies, des formations pointues et post-secondaires ou universitaires sont généralement sollicitées.

L'existence d'une seule université publique et la concentration des écoles de formation dans les principaux centres urbains peuvent fournir un début d'explication à cette situation qui est pour le moins dramatique, étant donné la demande croissante d'éducation et de formation, qui se traduit par le surpeuplement des établissements de l'université Marien-Ngouabi.

3.2.1.2. L'analyse selon les types de formation

Pour appréhender le niveau du stock de capital humain au Congo selon le type de formation, on peut recourir à la fois à l'analyse de la répartition des actifs selon la catégorie socioprofessionnelle et à l'analyse des flux de diplômés de tous les cycles d'enseignement. S'agissant de la répartition des actifs selon la catégorie socioprofessionnelle et si l'on fait fi des travailleurs pour compte propre dont on n'a aucune indication sur le niveau de formation, l'enquête ECOM 2 (2011) révèle que sur 2 462 468 individus, on note par exemple qu'il y a, dans l'ensemble, 8,8 % de cadres moyens/agents de maîtrise, 8,7 % d'employés/ouvriers qualifiés et 3,3 % de cadres supérieurs/ingénieurs. Ces trois catégories sont un peu plus importantes chez les hommes (respectivement 11,7 %, 13,5 % et 5,4 %) que chez les femmes (respectivement 5,9 %, 4,0 % et 1,3 %).

Comme nuancé plus haut, sous réserve de l'ignorance du niveau de qualification de la majorité des actifs travaillant pour compte propre (61,3 %), ces données semblent indiquer deux problèmes relatifs à la valorisation et à la qualité du capital humain. Il s'agit d'abord du fait que, en termes de qualité, les catégories des cadres supérieurs/ingénieurs, cadres moyens/agents de maîtrise et employés/ouvriers qualifiés étant faiblement représentatives, le Congo souffre d'un problème de qualité des ressources humaines. En second lieu, la prédominance des travailleurs pour compte propre, qui sont pour la majorité des travailleurs du secteur informel[9], pose un réel problème de valorisation du capital humain. La raison en est que dans ce secteur, dans la plupart des cas, les conditions de travail sont précaires et l'emploi n'étant pas sécurisé, il ne s'agit pas d'une insertion professionnelle dans un cadre de travail décent susceptible de promouvoir le développement humain.

Tableau 2.14 : Répartition par catégorie socioprofessionnelle des actifs occupés de 15 ans et plus selon le sexe (en %)

Catégorie socioprofessionnelle	Sexe		Ensemble
	Homme	Femme	
Cadre supérieur/ingénieur	5,4	1,3	3,3
Cadre moyen/agent de maîtrise	11,7	5,9	8,8
Employé/ouvrier qualifié	13,5	4,0	8,7
Employé/ouvrier non qualifié	5,0	1,6	3,3
Manœuvre	4,8	1,3	3,1
Patron/employeur	2,3	0,6	1,4
Travailleur pour compte propre	48,2	74,3	61,3
Apprenti	3,1	2,3	2,7
Aide familial	6,0	8,6	7,3
Ensemble	100	100	100

Source : INS, ECOM 2011.

[9] D'après les résultats de l'enquête sur l'emploi et le secteur informel de 2012, un peu plus de sept Congolais sur dix (73,1 %) travaillent dans le secteur privé informel contre 5,2 % dans le secteur privé formel et 19,4 % dans le secteur public.

3.2.1.3. Les diplômés de l'enseignement général, technique et professionnel et supérieur

Les données du recensement scolaire de 2018 organisé par les trois ministères en charge de l'éducation et celles des annuaires statistiques précédents permettent d'avoir une idée du niveau de formation des Congolais selon que l'on est dans l'enseignement général, l'enseignement technique et professionnel ou l'enseignement supérieur.

L'analyse des résultats des examens de l'enseignement général (tableau 2.15) montre que sur la période 2010-2017, en moyenne chaque année, 57 514 Congolais acquièrent le diplôme du CEPE, 40 248 le diplôme du BEPC et 12 296 le baccalauréat général ; soit au total et en moyenne, 96 301 personnes qui obtiennent un diplôme de l'enseignement général chaque année. La diminution progressive des effectifs des diplômés entre cycles est liée au fait que certains abandonnent l'école ou vont dans l'enseignement technique, mais dans une moindre proportion. Les taux de réussite restent cependant moyens au BEPC (entre 34 % en 2015 et 72,8 % en 2017) et faibles au BAC (entre 10,1 % en 2015 et 54,6 % en 2011) alors qu'ils sont un peu plus élevés au CEPE (entre 68,6 % en 2013 et 84,8 % en 2014). L'acquisition de ces différents diplômes signifie que les personnes accumulent des connaissances, des aptitudes, des savoir-faire qui vont leur servir tout au long de la vie et, *in fine*, constitueront le stock de capital humain disponible dans le pays.

Tableau 2.15 : Évolution des diplômés aux examens de l'enseignement général de 2010 à 2017

Diplôme/indicateurs		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	Moyenne 2010-2017
CEPE	Admis	55 465	40 681	45 550	48 343	74 005	64 849	73 702	57 514
	Taux d'admission (%)	73,8	78,8	72,0	68,6	84,8	72,2	78,61	75,6
BEPC	Admis	40 537	36 396	39 382	12 379	40 915	31 813	80 317	40 248
	Taux d'admission (%)	52,7	50,2	49,9	56,6	46,3	34,0	72,8	51,8
Baccalauréat	Admis	7 982	12 633	5 019	13 772	17 616	6 714	22 338	12 296
	Taux d'admission (%)	42,1	54,6	17,3	29,9	30,4	10,1	27,73	30,3

Source : Annuaires statistiques du MEPSA, 2015 et 2018.

L'enseignement technique et professionnel présente un nombre plus élevé de bacheliers que de diplômés du brevet d'études techniques (BET) ou des écoles professionnelles (tableau 2.16). En moyenne, on dénombre chaque année 20 496 bacheliers, 11 249 diplômés du brevet de l'enseignement technique et 4 548 diplômés de l'enseignement professionnel au cours de la période 2010 à 2017. Ces effectifs restent inférieurs à ceux de l'enseignement général, excepté ceux du baccalauréat. En revanche, les taux de réussite sont assez faibles au BET et surtout au baccalauréat par rapport aux diplômes professionnels qui dépassent les 90 % de réussite depuis 2012. Les taux de réussite au cours de cette période sont, en moyenne, de 44,2 % au BET, 28,5 % au baccalauréat et 85,4 % aux diplômes professionnels.

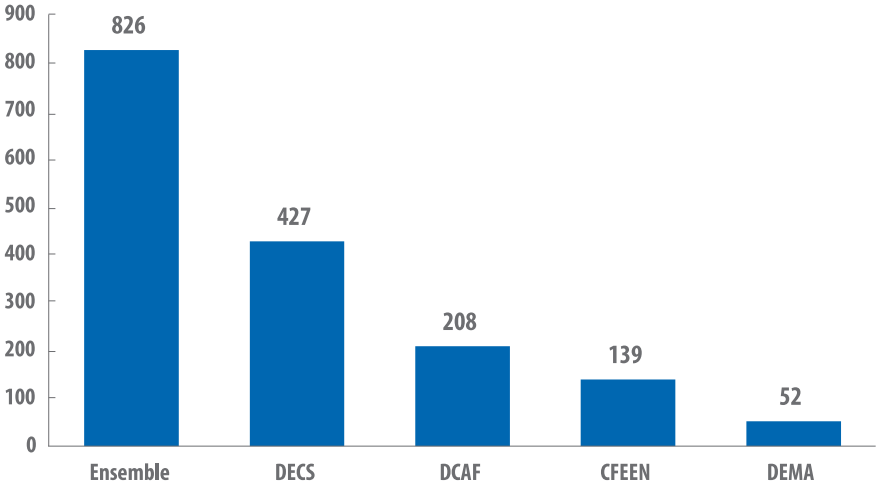
Tableau 2.16 : Évolution des diplômés aux examens de l'enseignement technique et professionnel de 2010 à 2017

Année	BET		Baccalauréat		Diplôme professionnel	
	Admis	Taux d'admission (%)	Admis	Taux d'admission (%)	Admis	Taux d'admission (%)
2010	14 668	29	16 180	18,6	6 930	35,9
2011	10 049*	36,9	20 847	32,6	3 170*	78,9
2012	11 048*	46,2	20 375	28,5	4 428*	90,6
2013	16 070*	53,6	19 904	16,8	7 162*	97,3
2014	12 285*	44,7	20 543	27,1	4 067*	98,7
2015	10 107	46,7	24 467	42,7	5 242	97,9
2017	4 518	52	21 155	33,2	826	98,7
Moyenne 2010-2017	11 249	44,2	20 496	28,5	4 548	85,4

* Données partielles.
Source : Annuaires statistiques METPFQE, 2015 et 2018.

En 2017, les écoles professionnelles ont fourni 826 diplômés issus de leurs rangs (figure 2.3) parmi lesquels 427 diplômés des études des carrières de la santé (DECS), qui sont les plus nombreux, suivis par 208 diplômés des carrières administratives et financières (DCAF), 139 diplômés du certificat de fin d'études d'école normale (CFEEN) et 52 diplômés des études en musiques et art (DEMA).

Figure 2.3 : Effectifs des diplômés des écoles professionnelles en 2017



Source : Annuaire statistique METPFQE 2018.

Dans l'enseignement supérieur, en 2017, 7 931 personnes ont été diplômées dans les trois niveaux du système LMD. On note que les licenciés sont les plus nombreux (6 658 personnes, dont 2 831 filles), suivis par les diplômés d'un master (1 190 personnes, dont 344 filles) et dans une moindre mesure les docteurs (83 personnes, dont 21 filles). Le taux d'admission est plus important au niveau licence (64,1 %) puis diminue en master (49,6 %) et encore en doctorat (44,4 %).

Tableau 2.17 : Diplômés de l'enseignement supérieur en 2017 selon le niveau d'études et le sexe

Niveau d'études	Nombre d'admis		Taux d'admission (%)	
	Total	Filles	Total	Filles
Licence	6 658	2 831	64,1	71,6
Master	1 190	344	49,6	46,0
Doctorat	83	21	44,4	42,0
Total	7 931	3 196	61,1	16,3

Source : Ministère de l'Enseignement Supérieur (MES), Annuaires statistiques 2016.

Il ressort de ces résultats que le Congo a fourni 210 787 diplômés tous niveaux d'études confondus en 2017, dont seulement 826 diplômés de l'enseignement professionnel et 7 931 diplômés de l'enseignement supérieur, soit respectivement 0,4 % et 3,8 % de l'ensemble des diplômés. Ces résultats confirment dans une certaine mesure les enseignements tirés de l'analyse du niveau de formation selon la catégorie socioprofessionnelle des actifs.

3.2.1.4. La faiblesse de l'enseignement des sciences

Le capital humain n'est pas un simple facteur de production, mais un déterminant de l'innovation et de la productivité. En effet, l'accumulation du capital humain affecte l'intensité et l'efficacité de la recherche scientifique et technologique et est par conséquent un facteur clé de l'innovation. Pour ce faire, l'enseignement des sciences apparaît comme le catalyseur d'un tel processus en étant le support de la production et de la diffusion des nouvelles technologies, avec notamment la révolution numérique qui rythme la vie dans les sociétés modernes actuelles.

Tableau 2.18 : Répartition des établissements disposant d'une bibliothèque et d'un laboratoire par cycle d'enseignement

Niveau/ cycle	Indicateur	Département												
		Kouilou	Niari	Lékoumou	Bouenza	Pool	Plateaux	Cuvette	Cuvette-Ouest	Sangha	Likouala	Brazzaville	Pointe-Noire	Ensemble
LEG	Établissements	2	13	3	12	6	8	14	2	3	3	100	107	273
	Établissements ayant une bibliothèque	0	2	1	3	1	2	4	0	1	1	46	37	98
	Établissements ayant un laboratoire	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	8	4	17
CEG	Établissements	27*	71	16	46	74	43*	57*	21	25	38*	860*	704*	1 982*
	Établissements ayant une bibliothèque	0	4	1	4	5	3	5	1	2	1	104	69	199
	Établissements ayant un laboratoire	0	2	1	0	0	0	0	1	0	1	11	3	19
Centre de formation qualifiante	Établissements	2	5	8	5	17	5	6	4	6	4	69	52	183
	Établissements ayant une bibliothèque	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7	10	18
	Établissements ayant un laboratoire	0	2	1	2	0	0	4	1	1	3	21	17	52
CET	Établissements	0	4	5	6	7	6*	5	3	3	2	12*	6	59*
	Établissements ayant une bibliothèque	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	3	6
	Établissements ayant un laboratoire	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	4
LET	Établissements	0	3	1	2	1	2	3	1	1	0	47	40	101
	Établissements ayant une bibliothèque	0	1	1	2	0	0	2	0	0	0	33	33	72
	Établissements ayant un laboratoire	0	0	1	2	-	0	0	0	1	0	5	0	9
Université	Établissements	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	40	17	58
	Établissements ayant une bibliothèque	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49
	Établissements ayant un laboratoire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27

* Données partielles

Source : MEPSA, METPFQE, MES, Recensement scolaire 2018.

Mais il faut noter, pour le cas du Congo, que ce rôle de catalyseur que devrait jouer l'enseignement des sciences se trouve annihilé sous le poids des contraintes liées à la fois à l'insuffisance des structures d'accueil et à un environnement peu propice au développement de l'enseignement des sciences.

Le tableau 2.18 est assez édifiant sur les conditions peu propices à l'enseignement des sciences au Congo, que l'on peut appréhender à travers l'insuffisance des équipements nécessaires au développement de telles activités. En effet, il apparaît, à partir des données de ce tableau, que quel que soit le niveau/cycle ou le secteur d'enseignement, le système éducatif congolais se caractérise par un déficit criant de bibliothèques et surtout de laboratoires. Hormis Brazzaville et Pointe-Noire, les autres départements semblent d'ailleurs en être totalement dépourvus. Dans de telles conditions, la recherche et la production scientifique, qui sont aussi le reflet de la qualité du capital humain d'un pays, ne sauraient se traduire quantitativement par des résultats significatifs. Entre 1991 et 1997, période pour laquelle il existe des données d'étude bibliométrique compilées par Waast (2000) sur l'Afrique, il ressort que le Congo est passé du 15e au 25e rang concernant les productions scientifiques (derrière le Cameroun, 9e, et le Gabon, 19e en 1997).

En l'absence d'informations récentes, il serait difficile de présenter de façon précise la situation dans ce domaine, situation que l'on peut supposer s'être améliorée avec notamment l'accroissement du nombre d'enseignants-chercheurs d'une part, et la modernisation de certaines structures d'enseignement d'autre part.

3.2.1.5. L'analyse selon les besoins de l'économie

La cohérence entre la dynamique du système éducatif et celle du système productif est le gage d'une valorisation réussie du capital humain en tant que facteur de production. Une adéquation entre la formation et l'emploi n'est possible que si le processus de formation et l'accumulation du capital humain répondent aux besoins de l'économie. C'est en cela que la concertation entre les acteurs du monde du travail et les planificateurs du système éducatif est d'un intérêt majeur. Cet intérêt tient plus particulièrement au fait que l'employabilité des primo-demandeurs d'emploi dépend non seulement de leurs compétences, mais aussi et surtout des opportunités que leur offrent ces compétences par rapport aux besoins du marché du travail.

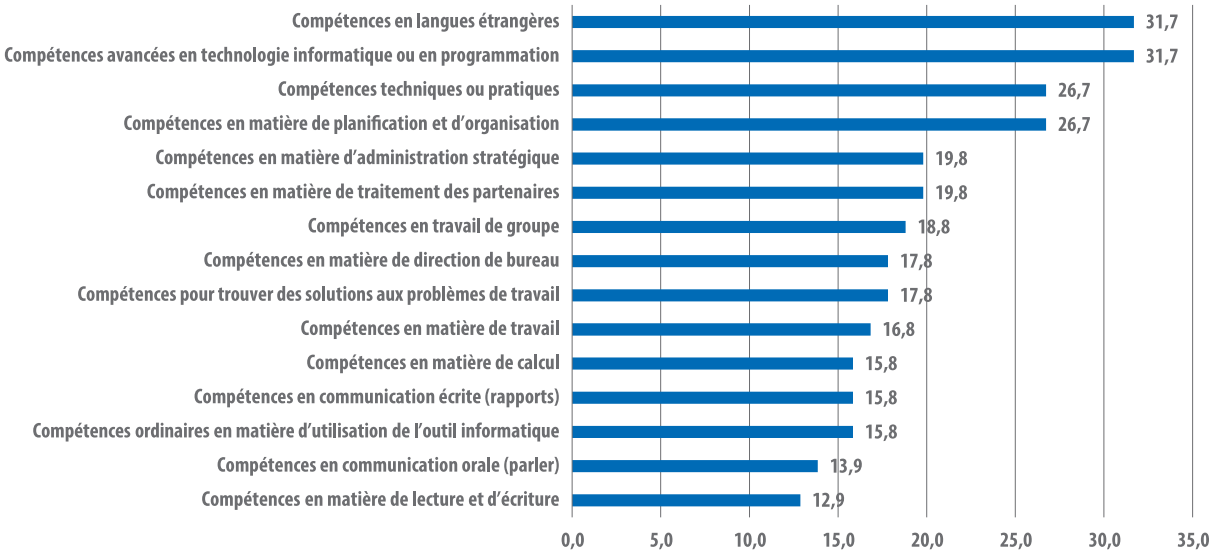
Les ambitions affichées par le gouvernement congolais dans le PND (2018-2022), à savoir la valorisation du capital humain devant s'accompagner d'une transformation structurelle de l'économie en mettant l'accent sur les secteurs d'opportunités comme l'agriculture, le tourisme et l'industrie, posent la problématique de l'adéquation entre le stock de capital humain et les besoins de l'économie. Or, plusieurs études et les analyses faites sur le système éducatif et de formation au Congo ont relevé le problème de l'inadéquation formation-emploi. Et comme le soulignait le PNUD dans une étude consacrée à la vulnérabilité de l'économie congolaise, « le capital humain d'un pays est sa force transformatrice première. Il doit être en mesure de répondre aux besoins actuels du marché de la main-d'œuvre, et aussi aux besoins futurs de transformation du pays, notamment pour construire une économie viable, peu vulnérable, et une dynamique de croissance endogène durable »[10]. Cette analyse suppose qu'une évaluation actuelle des besoins du pays en termes de main-d'œuvre doit être faite pour se projeter sur les besoins futurs, notamment ceux liés à la diversification de l'économie telle que prévue dans le PND 2018-2022.

L'étude de l'Évaluation rapide du marché du travail (ERMT)[11] congolais en 2017 a permis de confronter la demande (les entreprises) et l'offre de travail (les jeunes de 15 à 35 ans). Pour cela, les chefs d'entreprises ont été sollicités afin de donner leur opinion, entre autres, sur les compétences qui sont difficiles à trouver sur le marché du travail congolais et sur celles qui sont souvent demandées par les entreprises. Les résultats de cette étude permettent de comprendre les besoins de l'économie congolaise en ressources humaines pour les entreprises privées.

[10] PNUD (2012). Étude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives de diversification, chapitre 4 « Problèmes des ressources et du capital humains », p. 82.

[11] L'ERMT a été réalisée en 2017 par l'Institut national de la statistique et la Direction générale de la formation qualifiante et de l'emploi avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale.

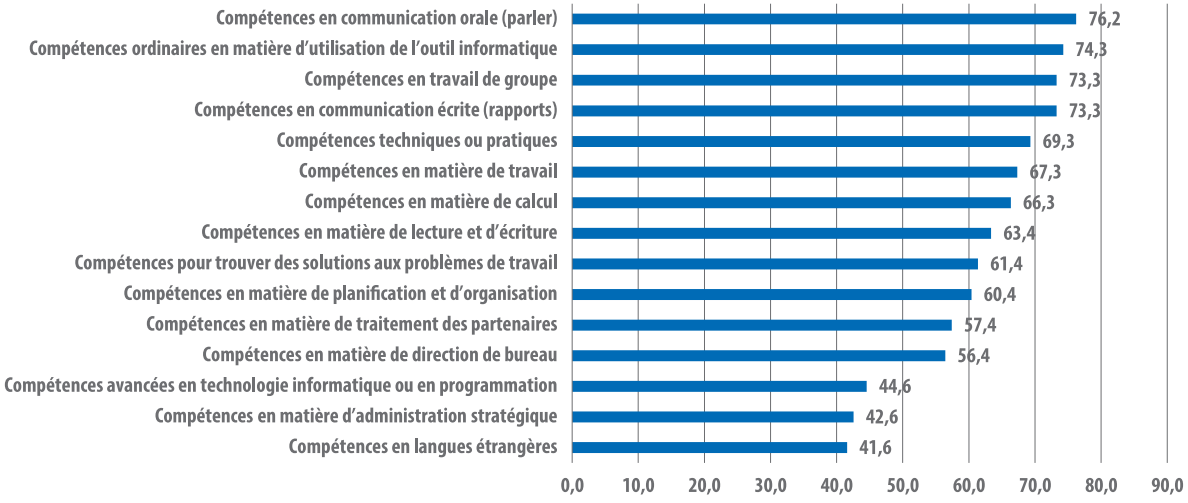
Figure 2.4 : Répartition des compétences difficiles à trouver pour les entreprises (en %)



Source : INS, DGFQE et BM (2017), Évaluation rapide du marché du travail.

Plusieurs compétences sont difficiles à trouver, mais quatre d'entre elles se distinguent particulièrement comme étant les plus difficiles à trouver sur le marché congolais pour les entreprises. Les chefs d'entreprises affirment qu'il s'agit des compétences en langues étrangères (31,7 %), des compétences avancées en technologie informatique ou en programmation (31,7 %), des compétences techniques ou pratiques (26,7 %) et des compétences en matière de planification et d'organisation (26,7 %). Les autres compétences sont citées par au moins 12 % des chefs d'entreprises. Les compétences en langues étrangères et les compétences avancées en technologie informatique ou en programmation sont difficiles à trouver car il y a très peu d'établissements universitaires ou d'écoles professionnelles ou de formation qui offrent ce genre de formations bien spécifiques au niveau local. Par ailleurs, il faut relever que le système éducatif congolais est beaucoup plus axé, depuis l'héritage colonial, sur l'enseignement général alors que peu de place est accordée à l'enseignement technique et professionnel ou encore à la formation qualifiante. Cela remet en lumière la problématique de l'adéquation formation-besoins du marché du travail qui est un déterminant majeur de la valorisation du capital humain.

Figure 2.5 : Répartition des compétences demandées par les entreprises (en %)



Source : INS, DGFQE et BM (2017), Évaluation rapide du marché du travail.

Les chefs d'entreprises ont également donné leur opinion sur les compétences les plus sollicitées dans leurs entreprises. Il en ressort que, pour environ 7 entreprises sur 10, les compétences les plus sollicitées sont les compétences en communication orale (76,2 %), les compétences ordinaires en matière d'utilisation de l'outil informatique (74,3 %), les compétences en communication écrite ou rédaction de rapports (73,3 %), les compétences en travail de groupe (73,3 %) et les compétences techniques et pratiques (69,3 %). En effet, ces différentes compétences sont les plus importantes pour une entreprise (communication et informatique), car les employés d'une entreprise doivent bien communiquer et s'arrimer au troisième millénaire où l'utilisation de l'outil informatique est plus qu'indispensable pour le traitement rapide et serein de la masse considérable des informations de l'entreprise. Par ailleurs, les autres compétences sont demandées par au moins quatre entreprises sur dix. Comme souligné au paragraphe précédent, les formations sollicitées par les entreprises ne sont pas souvent disponibles au niveau local, car les universités, écoles ou centres de formation ne proposent pas toujours les formations liées aux besoins des entreprises.

Face à ce problème de contradiction entre dynamique éducative et dynamique productive, il est important de souligner que pour la mise en œuvre du PND (2018-2022), le Congo devra disposer d'un capital humain suffisant en quantité et en qualité pour gagner le pari de la diversification économique et en même temps répondre au besoin du secteur privé qui est appelé à contribuer à la mise en œuvre de ce plan au cours des prochaines années (2020-2022). Il s'agira notamment de disposer d'un capital humain dans les domaines clés du PND que sont l'agriculture, le tourisme et l'industrie.

Encadré 2.2 : Inadéquation formation-besoins de l'économie

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

Source : PNUD (2012), Vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives d'avenir, Brazzaville, p. 84.

3.2.1.6. L'analyse des inégalités en éducation

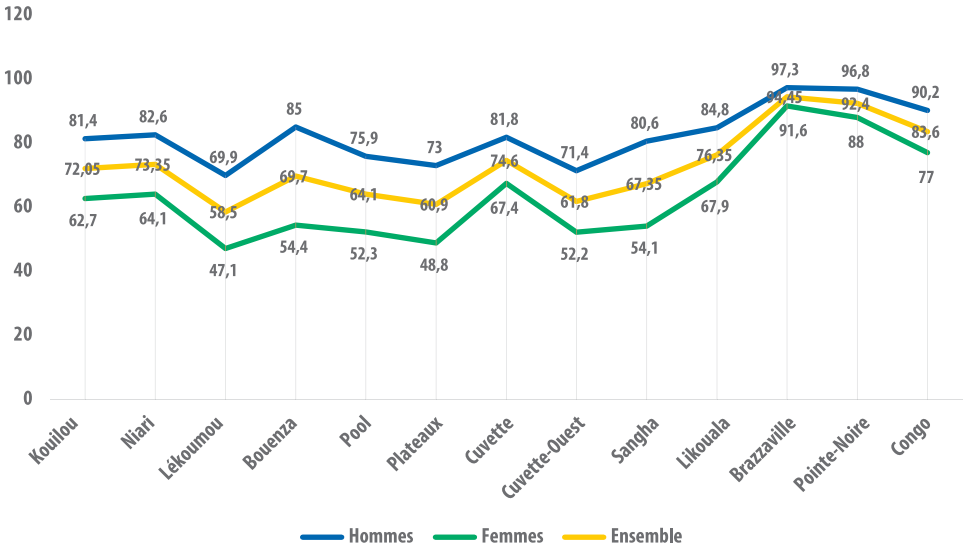
Lors du Forum mondial sur l'éducation en 2000 à Dakar, 180 pays en développement s'étaient engagés à atteindre une éducation primaire pour tous à l'horizon 2015. Cet engagement avait fait l'objet d'un Objectif du millénaire pour le développement (OMD) et devait se traduire par l'affectation de ressources financières conséquentes pour l'éducation primaire. Ces investissements devaient avoir comme conséquence l'augmentation des taux brut et net de scolarisation à l'école, notamment à travers la construction et l'équipement de plusieurs nouvelles écoles et un recrutement massif d'enseignants.

L'analyse du taux d'alphabétisation des 15 ans et plus laisse toutefois voir d'importantes inégalités entre départements et selon le sexe des individus. On note dans l'ensemble que le taux d'alphabétisation des 15 ans et plus est de 83,2 % ; il est de 77 % chez les femmes contre 90,2 % chez les hommes. Selon la répartition par départements, seuls Brazzaville et Pointe-Noire dépassent les taux d'alphabétisation affichés au niveau national, et ce quel que soit le sexe, atteignant dans l'ensemble 94,3 % et 92,2 % respectivement. En revanche, dans tous les autres départements, ces taux sont inférieurs à ceux définis au niveau national, et ce quel que soit le sexe. Dans l'ensemble, ceux-ci varient entre 57,4 % dans la Lékoumou et 75,6 % dans la Likouala. Par ailleurs, il faut noter que, quel que

soit le département, les taux d'alphabétisation des femmes de 15 ans et plus sont toujours inférieurs à ceux des hommes de la même tranche d'âge.

Comme déjà souligné plus haut dans l'analyse, les départements de Brazzaville et Pointe-Noire, qui concentrent plus de la moitié de la population, ont un important stock de capital humain alors que les autres départements accusent un retard dans la constitution de celui-ci.

Figure 2.6 : Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus selon le département et le sexe (%)



Source : INS, ECOM 2011.

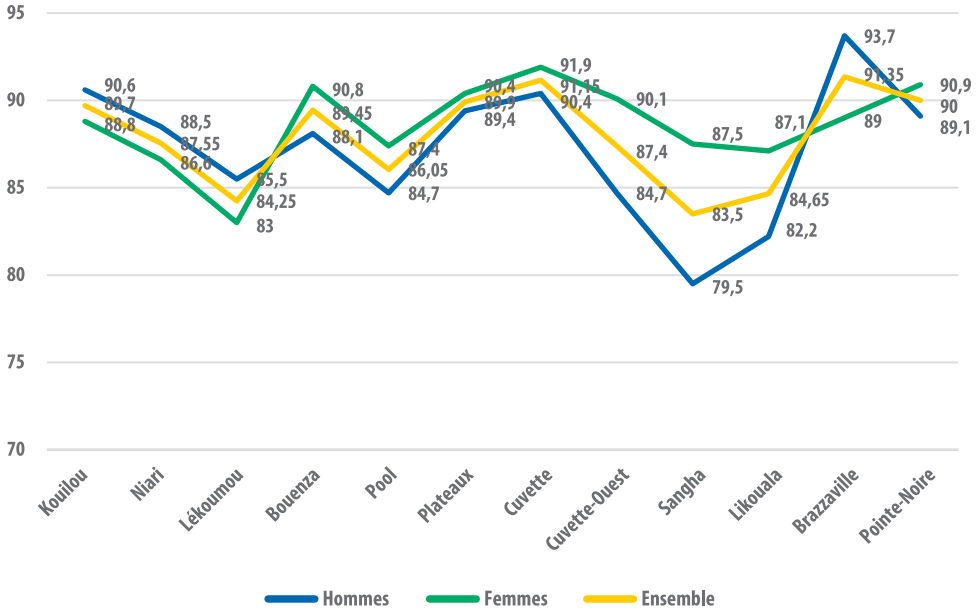
Lorsqu'on analyse la situation des enfants en âge d'aller à l'école à travers les taux nets de scolarisation au primaire et au collège, plusieurs inégalités apparaissent encore quant à la situation des enfants scolarisés dans ces deux cycles.

D'après les données de l'ECOM 2, le taux net de scolarisation au primaire au Congo est de 89,5 % ; il est le même chez les filles (89,4 %) que chez les garçons (89,4 %). Ce qui est une bonne chose dans le processus de valorisation du capital humain au Congo, car près de 9 enfants sur 10 des deux sexes vont à l'école. Il n'y a donc pas d'inégalités au cycle primaire entre l'accès à l'école des filles et celui des garçons dont l'âge varie entre 6 et 11 ans, qui est l'âge légal de scolarisation à l'école primaire au niveau national.

L'analyse des taux nets de scolarisation au primaire selon le département et le sexe fait ressortir d'importantes disparités. Certains départements présentent des taux supérieurs au taux national (Brazzaville, Pointe-Noire, Cuvette, Plateaux, Kouilou), variant de 89,7 % pour le Kouilou à 91,3 % pour Brazzaville. Selon le sexe, les départements de Brazzaville, Pointe-Noire et de la Sangha présentent d'énormes disparités. Les disparités les plus importantes sont observées dans la Sangha où le taux net de scolarisation au primaire des garçons est de 79,5 % alors que celui des filles est de 87,5 %.

Lorsqu'on passe du cycle primaire au cycle secondaire, on se rend compte que pour beaucoup d'enfants, les taux nets de scolarisation chutent brutalement. Ceci est la conséquence des redoublements et des sorties du système scolaire. Ainsi, on note que le taux net de scolarisation au secondaire est de 58,8 % (chez les garçons comme chez les filles). Seuls les départements de Brazzaville et de Pointe-Noire affichent des taux supérieurs à ceux au niveau national. En revanche, tous les autres départements affichent des taux inférieurs à 50 %.

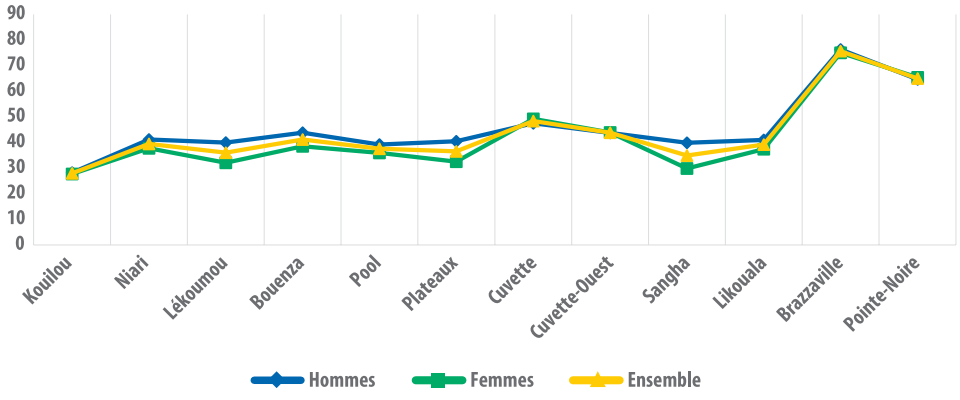
Figure 2.7 : Taux net de scolarisation au primaire selon le département et le sexe (%)



Source : INS, ECOM 2011.

En tenant compte de l'avènement de la pandémie de la COVID-19, dont l'impact sur l'éducation se traduit en effets immédiats, effets potentiels et risques à venir, la situation des inégalités en éducation pourrait s'aggraver. En effet, la récente étude consacrée à l'évaluation des impacts socio-économiques de la COVID-19 sur les secteurs sociaux de base, menée par les Nations Unies-République du Congo (2020), révèle l'exacerbation des disparités spatiales et des inégalités dans l'accès aux ressources éducatives parmi les effets potentiels de la COVID-19 sur l'éducation au Congo. D'ailleurs, les effets immédiats de la pandémie de la COVID-19 sur l'éducation se sont traduits par de fortes disparités spatiales et sociales dans l'accès à l'éducation (20 % des élèves en classe d'examen de l'enseignement général n'ont pu accéder au télé-enseignement ; 5 670 élèves autochtones en ont été privés ; inégalité dans l'accès à la technologie : moins de 20 % d'élèves connectés et moins de 35 % d'enseignants de l'enseignement technique ; 59 % d'apprenants des zones rurales n'ont pu accéder au télé-enseignement).

Figure 2.8 : Taux net de scolarisation au secondaire selon le département et le sexe (%)



Source : INS, ECOM 2011.

En matière de valorisation du travail des Congolais, les inégalités s'expriment également au niveau du revenu mensuel que ceux-ci gagnent grâce à leur emploi. Celles-ci se traduisent par la différence de revenu d'une ville à une autre pour la même catégorie socioprofessionnelle.

Tableau 2.19 : Revenu mensuel moyen selon la commune et la catégorie socioprofessionnelle (en FCFA)

Catégorie socioprofessionnelle	Dolisie-Mossendjo	Dolisie	Nkayi	Ouesso	Brazzaville	Pointe-Noire	Ensemble
Cadre supérieur, ingénieur et assimilé	242 253,5	244 541,7	288 476,2	321 142,8	343 769,3	402 782,6	351 747,7
Cadre moyen, agent de maîtrise	152 600,4	151 702,0	217 919,2	142 785,7	184 955,0	220 842,0	192 793,2
Employé, ouvrier qualifié	111 266,5	112 034,9	187 177,7	112 455,5	123 358,8	133 744,7	127 947,0
Employé, ouvrier semi-qualifié	72 717,8	72 717,9	98 134,1	71 442,1	60 709,0	70 560,0	64 180,5
Manœuvre	64 024,7	63 173,6	83 224,1	58 205,1	50 453,4	69 114,8	61 223,2
Patron	98 244,3	97 246,4	55 827,5	111 739,8	119 066,0	121 144,6	116 136,9
Travailleur à son compte	49 271,8	52 057,9	43 971,5	72 450,3	53 554,7	70 755,8	56 493,7
Aide familial	38 504,2	38 504,2	25 000	-	39 287,5	41 048,4	40 094,4
Apprenti	33 775,2	33 775,2	90 000	50 576,1	38 626,7	54 384,7	46 726,2
Ensemble	94 755,0	99 061,3	81 520,1	92 836,0	109 938,1	126 131,3	112 778,9

Source : INS, Enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo 2012.

Le tableau ci-dessus rend compte de cette situation. On constate par exemple que le salaire d'un cadre supérieur, ingénieur et assimilé est en moyenne de 351 747,7 FCFA et varie de 242 253,5 FCFA à Dolisie-Mossendjo à 402 782,6 FCFA à Pointe-Noire, soit une différence de 160 529,10 FCFA. Les employés et ouvriers qualifiés gagnent en moyenne 127 947,0 FCFA par mois et ce revenu varie de 111 266,5 FCFA à Dolisie-Mossendjo à 187 177,7 FCFA à Nkayi.

3.2.2. La santé

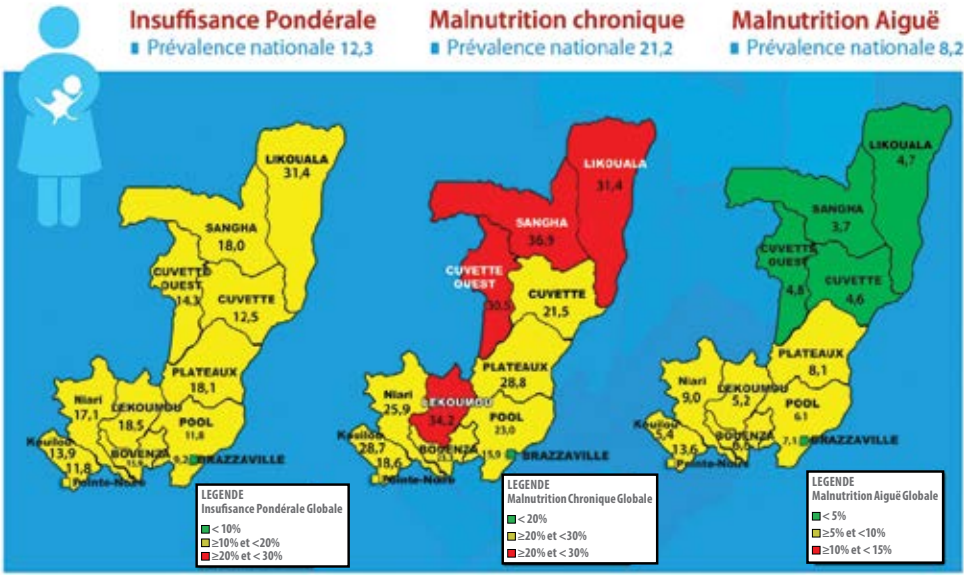
L'état de santé de la population détermine à la fois le stock et la qualité du capital humain. Et comme le souligne Becker (1993), le capital humain requiert, pour être efficace, « d'être porté » par des individus en bonne santé. Ce qui renvoie à l'idée que tout ce qui concourt à la santé, à savoir l'alimentation et les soins de santé, participe au développement et à la valorisation du capital humain. L'analyse de la situation sanitaire du Congo dans les domaines de la malnutrition, de la mortalité maternelle et infantile, de la couverture vaccinale et des inégalités aidera à faire un état des lieux de l'état du capital humain dans sa dimension santé.

3.2.2.1. La malnutrition

Longtemps tenue pour une conséquence de la pauvreté, la malnutrition est de plus en plus considérée comme une de ses causes. La malnutrition se manifeste sous différentes formes et affecte l'état de santé des individus. Les facteurs qui la déterminent sont nombreux. Les causes les plus immédiates de la malnutrition au Congo restent l'alimentation inadéquate, les maladies infectieuses, parasitaires et l'infection au VIH (MICS, 2015). En effet, l'interaction entre la malnutrition et la maladie tend à créer un cercle vicieux dans le sens où un être humain malnutri résiste moins à la maladie, donc est plus fréquemment malade, ce qui empire la malnutrition.

La malnutrition est donc fondamentalement liée à la santé et affecte de ce fait le capital humain. Les pertes liées à la malnutrition ne sont pas à négliger, car elles portent non seulement sur la mortalité, mais aussi sur ses effets sur le développement psychomoteur et cognitif en abaissant le quotient intellectuel, notamment des nouveau-nés.

Figure 2.9 : Cartographie de la malnutrition des enfants de moins de 5 ans au Congo



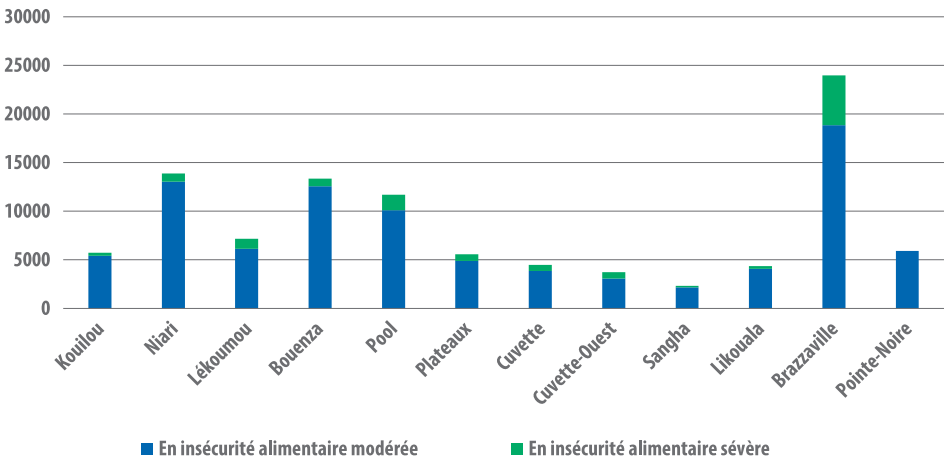
Source : INS-UNICEF, MICS 2015.

Au regard de la cartographie de la malnutrition et des niveaux de prévalence de chaque dimension de la malnutrition (12,3 % d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale, 21,2 % d'enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique et 8,2 % d'enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition aiguë), on peut admettre que la malnutrition contribue fortement à affaiblir le capital humain au Congo. En effet, en tenant compte de ses conséquences sur les individus, à savoir le surpoids chez les adultes (19,4 % d'hommes et 24,6 % de femmes), le diabète chez les adultes (7,7 % d'hommes et 7,6 % de femmes), l'anémie chez les femmes âgées de 15 à 49 ans (51,9 %), le retard de croissance des enfants de moins de 5 ans (21,2 %)[12], la malnutrition peut être comptée parmi les facteurs qui compromettent la valorisation du capital humain au Congo, car susceptible d'affecter le temps de travail des individus et leur productivité.

Sur le plan spatial, l'enquête MICS montre que certains départements du Congo sont beaucoup plus affectés par la malnutrition que d'autres. Il s'agit en particulier des départements de la Likouala, la Sangha, la Cuvette-Ouest et la Lékoumou en ce qui concerne la malnutrition chronique dont le taux de prévalence nationale est de 21,2 %. Toutefois, il faut noter que ce phénomène s'est étendu aux autres localités et donc aggravé avec la pandémie de la COVID-19. En effet, il ressort de « l'évaluation de l'impact socio-économique de la COVID-19 » menée par les Nations Unies (2020) que, s'agissant de la nutrition des enfants de moins de 5 ans, seuls 48,2 % des enfants âgés de 6 à 23 mois ont un régime alimentaire minimal, c'est-à-dire ont consommé au moins quatre groupes alimentaires et au moins deux repas par jour. Cela revient à dire que 51,8 % des enfants de 6 à 23 mois seraient exposés à la malnutrition chronique et que le statut nutritionnel de nombreuses familles s'est davantage détérioré, notamment dans la ville de Brazzaville, car le poids des importations alimentaires en valeur de cette année, comparé aux dépenses des années antérieures, s'est accru. Cette situation est illustrée dans la figure ci-après.

[12] www.scalingupnutrition.org/congo

Figure 2.10 : Niveau d'insécurité alimentaire par département

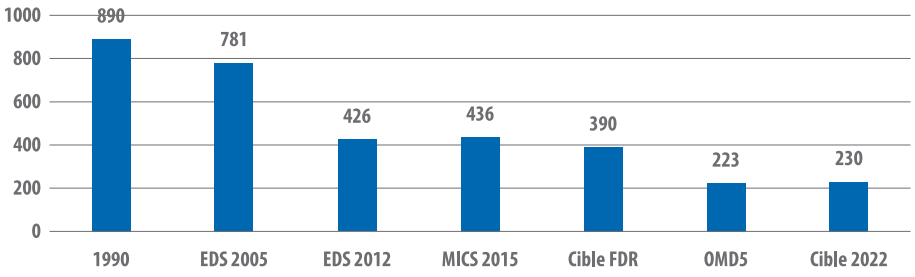


Source : PAM (2013), Analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (AGSAV).

3.2.2.2. La mortalité maternelle et infantile

En ce qui concerne la mortalité maternelle, le Congo a réalisé un saut qualitatif important. En effet, le pays était autrefois classé parmi les pays d'Afrique enregistrant les taux de mortalité maternelle les plus élevés. Ce taux s'est considérablement réduit, passant de 781 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes à 426 entre 2005 et 2011.

Figure 2.11 : Évolution du taux de mortalité maternelle



Source : MSP, PNDS 2018-2022.

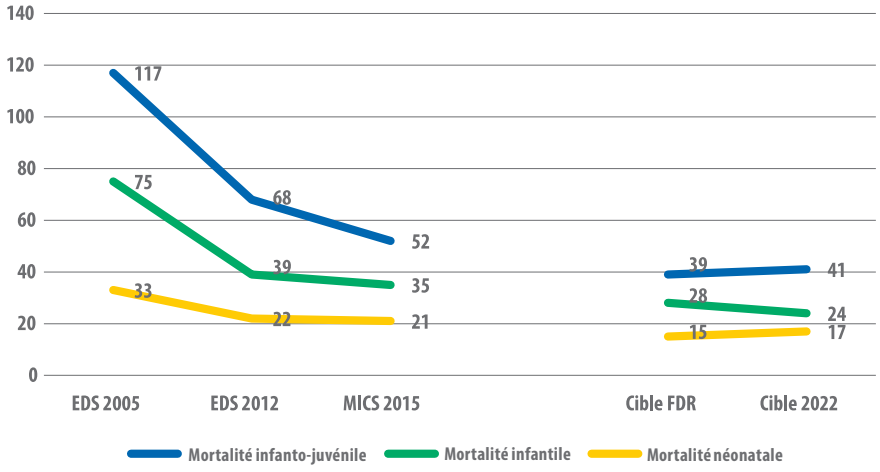
Toutefois, ce taux a connu une légère augmentation entre 2011 et 2015 à hauteur de 436 pour 100 000 naissances vivantes[13], ce qui devrait interpeller le gouvernement sur la nécessiter de redoubler d'efforts dans le domaine de la santé maternelle. Une autre raison de cette exigence réside dans le fait que malgré les efforts réalisés, le Congo n'a atteint ni la cible de la feuille de route pour l'accélération de la réduction de la mortalité maternelle, néonatale et infantile de 2015 (390 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes) ni celle de l'OMD 5 (223 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes). La figure 2.11 ci-dessus illustre ce propos en montrant la tendance baissière du taux de mortalité maternelle qui s'éloigne toutefois des cibles visées sur le plan national et international. Les problèmes d'accessibilité aux services de santé sont assurément un des facteurs aggravants de la mortalité maternelle.

En se référant à plusieurs études constitutives des différentes sources d'information, on peut apprécier l'évolution de la santé infanto-juvénile, infantile et néonatale à travers la figure 2.12 ci-après.

[13] MSP, Rapport de l'atelier de réflexions sur le financement du système de santé au Congo (dialogue politique avec les parlementaires), novembre 2017, p. 10.

La mortalité néonatale, quoiqu'en légère baisse, est restée quasiment stationnaire entre 2012 et 2015 (passant de 22 ‰ à 21 ‰ naissances vivantes) en dépit de la baisse observée entre 2005 et 2012 (passant de 33 ‰ naissances vivantes en 2005 à 22 ‰ naissances vivantes en 2012), sans toutefois atteindre les cibles envisagées. Selon la revue de l'état de santé de la population congolaise faite dans le PNDS 2018-2022, les principales causes de la mortalité néonatale sont la prématurité (39,7 %), l'asphyxie/détresse respiratoire (28,9 %), les infections néonatales (26,7 %), les malformations congénitales (2,3 %), l'anémie (1,78 %), le VIH (0,3 %) et le tétanos néonatal (0,2 %).

Figure 2.12 : Évolution de la mortalité infanto-juvénile, infantile et néonatale



Source : MSP, PNDS 2018-2022.

La mortalité infantile a enregistré une légère baisse entre 2012 et 2015 (passant de 39 ‰ à 35‰ naissances vivantes) comparativement à la forte baisse observée entre 2005 et 2012 (passant de 75 ‰ en 2005 à 39 ‰ en 2012). Mais elle reste tout de même élevée par rapport aux cibles envisagées et comparativement à d'autres pays de la sous-région.

La mortalité infanto-juvénile a été fortement réduite de 2005 à 2011-2012 (passant de 117 ‰ à 68 ‰) et beaucoup plus légèrement de 2011-2012 à 2015 (passant de 68 ‰ à 52 ‰), là aussi en deçà des cibles envisagées.

La mortalité maternelle et la mortalité infantile interagissent dans l'affaiblissement du capital humain en affectant le potentiel productif du pays. En effet, la réduction de la mortalité est un signe d'amélioration de l'état de santé de la population, et une population en bonne santé a de meilleures incitations et opportunités à investir dans l'éducation, tout comme dans les activités productives à même d'améliorer les conditions de vie.

3.2.2.3. La vaccination, les maladies évitables et le VIH

3.2.2.3.1. La vaccination

En conformité avec le plan d'action mondial pour les vaccins de l'OMS, le Congo a mis en place un plan pluriannuel du programme élargi de vaccination (PEV) complet sur la période 2018-2022 qui couvre les maladies suivantes : tuberculose, poliomyélite, infections à Haemophilus influenzae B, tétanos, pneumonies, coqueluche, hépatite B, diphtérie, diarrhées à rotavirus, rougeole et fièvre jaune. Le taux de couverture cible pour chacun de ces vaccins est de :

- BCG : 95 % ;
- DTC3, Pneumo3, VPO3, VAA, VAT, Rota2 : 90 % ;
- VAR : 85 % ;
- hépatite B : 80 %[14].

[14] Ministère en charge de la santé/OMS, Évaluation externe conjointe des principales capacités RSI en République du Congo. Rapport de mission : 10-15 mars 2019, p. 24.

D'après les enquêtes récentes de couverture, les données administratives ainsi que les données de suivi et évaluation, la République du Congo a atteint 72 % de la population pédiatrique âgée de 12 mois qui a reçu au moins une dose de vaccin à valence rougeole. Cependant, ce plan pluriannuel national du PEV ne tient pas compte des zoonoses[15] de portée nationale. Dans ce domaine, le Congo est appelé à consentir des efforts supplémentaires à cause de l'inexistence d'un mécanisme pour assurer la pérennisation du développement de l'initiative d'indépendance vaccinale[16]. Il faut également noter les faiblesses du système de santé liées à l'insuffisance de la logistique de distribution des vaccins pour assurer une distribution équitable des vaccins au sein des départements. Ces faiblesses concernent aussi l'efficacité du système de gestion des stocks au niveau des départements.

Dans une perspective de valorisation du capital humain, la vaccination évite les pertes de productivité du capital humain (à long terme) en luttant contre les maladies qui peuvent affecter les individus.

3.2.2.3.2. Les maladies évitables

La relation positive entre état de santé et capital humain repose principalement sur l'état de santé des individus durant la période de formation initiale, c'est-à-dire durant l'enfance. En règle générale, il est admis que plus l'état de santé des enfants est bon, plus leur assiduité à l'école est forte, ce qui suppose un faible taux de sorties précoces du système scolaire. De plus, un meilleur état de santé conduit à une espérance de vie plus longue, ce qui influence positivement le rendement de l'éducation et donc les incitations à investir dans le capital humain[17].

Parmi les facteurs contribuant à réduire les maladies évitables, il faut noter l'hygiène et l'assainissement. Au Congo, l'insuffisance des services d'hygiène et d'assainissement constitue encore l'un des obstacles à la résolution des problèmes de santé. En effet, parmi les dix principaux motifs de consultation dans les formations sanitaires, trois pathologies évitables sont directement liées à l'insuffisance d'hygiène collective ou individuelle. Il s'agit du paludisme, des infections respiratoires aiguës et des maladies diarrhéiques. Ces pathologies représentent à elles seules plus de la moitié des motifs de consultation dans les services de santé.

De façon spécifique :

- le paludisme constitue encore un véritable problème de santé publique au Congo. Sa charge épidémiologique est très importante pour le système de soins, puisqu'il constitue la première cause de consultations (54 %), d'hospitalisations (40 %) et de mortalité (42 %). Les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans constituent les groupes les plus vulnérables face au paludisme ;
- la morbidité proportionnelle du paludisme a augmenté, passant de 47,9 % en 2012 à 54 % en 2016 et la mortalité imputable au paludisme a également augmenté pour passer de 18 % en 2012 à 42 % en 2016 ;
- le nombre de cas de tuberculose pour 100 000 habitants a enregistré une légère baisse, passant de 382 cas pour 100 000 habitants en 2014 à 379 cas en 2016. Au cours de la même période, le taux de dépistage de la tuberculose est passé de 63 % à 88 %. En ce qui concerne la co-infection, le taux de dépistage du VIH chez les malades tuberculeux est en nette progression, passant de 12,9 % en 2014 à 29 % en 2015 et 38 % en 2016.

Concernant la tuberculose multirésistante, le nombre de nouveaux cas est passé de 2,2 % en 2015 à 3,2 % en 2016. Les maladies diarrhéiques, souvent liées à des facteurs hydriques, donc à l'hygiène, constituent encore un important facteur de morbidité parmi les enfants.

D'autres maladies évitables, comme l'hypertension artérielle, sont de plus en plus préoccupantes étant donné leur niveau de prévalence. En effet, la prévalence globale de l'hypertension artérielle (HTA) et des maladies

[15] Les zoonoses sont des maladies transmissibles qui se propagent aux populations animales et humaines. Ces maladies sont causées par des virus, des bactéries, des parasites et des champignons véhiculés par des animaux et des insectes, ou par le biais de vecteurs inanimés nécessaires à la transmission du microbe.

[16] Ministère en charge de la santé/OMS, Évaluation externe conjointe des principales capacités RSI en République du Congo. Rapport de mission : 10-15 mars 2019, p. 25.

[17] Kocoglu Y. et De Albuquerque David R. (2018), Contributions du secteur de la santé à la croissance économique dans les pays développés : une revue de la littérature. https://nanopdf.com/download/contributions-du-secteur-de-la-sante-a-la-croissance-economique_pdf

cardiovasculaires hors AVC est de l'ordre de 32,5 %. Quant aux AVC, ils représentent la première cause d'admission en service de neurologie, avec une prévalence estimée à 40 % entre 2014 et 2017 et une létalité de 27,72 %.

Quant aux maladies à potentiel épidémique, à savoir le choléra, la maladie à virus Ebola, la rage, le chikungunya, le monkeypox et les différentes catégories de grippes, on peut noter que le dispositif national de suivi et de riposte a jusque-là permis de contenir leurs effets potentiellement dévastateurs.

S'agissant d'autres maladies évitables par la vaccination, à savoir la poliomyélite, la rougeole, la fièvre jaune, le tétanos maternel et néonatal et enfin la coqueluche, l'analyse situationnelle permet de dresser le tableau suivant :

- depuis 2000, le Congo a réalisé des progrès considérables vers l'éradication de la poliomyélite ;
- en 2011, on note une recrudescence des flambées épidémiques de rougeole.

Concernant les maladies tropicales négligées (MTN), à savoir onchocercose, filariose lymphatique, schistosomiase, géohelminthiases, trachome, trypanosomiase humaine africaine, lèpre, pian et ulcère de Buruli, il ressort que ces dernières sont favorisées par, entre autres, l'absence d'eau salubre, les mauvaises conditions d'hygiène et d'assainissement. Il se dégage aussi le constat que les quelques programmes mis en place pour lutter contre ces maladies présentent de faibles performances par manque de moyens humains, matériels et financiers.

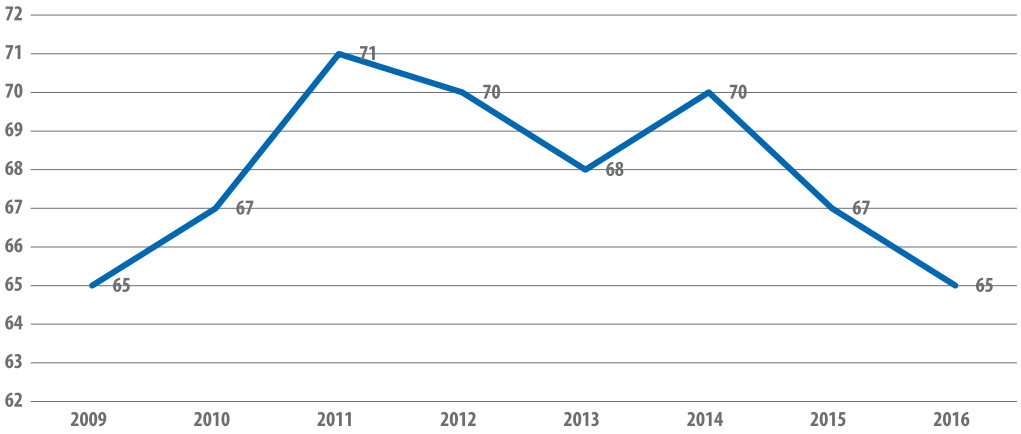
Sur le plan comportemental, la consommation d'alcool est de 61,7 % chez les hommes contre 47,0 % chez les femmes en 2015. Au cours de la même année, le taux de prévalence du tabagisme dans la population a été estimé à 8 %, la consommation de tabac chez les 15-49 ans était de 2,7 % chez les femmes et de 18,7 % chez les hommes.

Toutes ces données compilées montrent à suffisance que la santé est encore un sujet de préoccupations pour les pouvoirs publics, et que la dimension santé du capital humain pose des défis énormes pour le gouvernement congolais qui a fait de la valorisation du capital humain une des priorités du PND (2018-2022).

3.2.2.3.3. L'infection au VIH

L'infection au VIH/sida affecte le développement social et économique d'un pays à travers son impact sur la population active et les effets qui en découlent sur les générations futures. Cela est notamment lié au fait que l'épidémie touche principalement la population en âge de travailler. Au Congo, le taux de séroprévalence du VIH dans la population générale en 2009 était estimé à 3,2 % avec des disparités d'un département à l'autre. Sur la base de cette prévalence, le gouvernement du Congo a estimé en 2020 que 89 000 personnes vivent avec le VIH, dont 82 000 adultes de plus de 15 ans.

Figure 2.13 : Évolution du pourcentage de femmes testées positives au VIH



Source : MSP, PNDS 2018-2022.

Dans les populations clés, de 2012 à 2018, la prévalence du VIH est passée de 26,1 % à 41,2 % chez les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes (HSH), de 7,5 % à 8,1 % chez les professionnels du sexe et de 8,3 % à 3,7 % dans la population carcérale. Chez les femmes enceintes, la prévalence du VIH est passée de 6 % en 2003 à 3,6 % en 2011[18].

Il est évident que le VIH impacte négativement le capital humain, car les individus (hommes et femmes) exerçant un rôle économique et social important se retrouvent dans l'incapacité de contribuer pleinement à leurs activités habituelles. L'impact du VIH se traduit donc à la fois par des pertes en ressources humaines et par la déstructuration des cellules familiales et communautaires et du marché du travail. En effet, selon l'état des lieux dressé dans le PNDS 2018-2022, en 2016, 21 % de l'ensemble des personnes dépistées positives au VIH étaient dans la tranche d'âge de 40-44 ans contre 11 % en 2017, soit une baisse de près de la moitié. En revanche, la proportion de séropositivité des 45-49 ans a doublé, passant de 9 % en 2016 à 17 % en 2017.

Cette pandémie, qui semble plus toucher les femmes que les hommes parmi les individus diagnostiqués, comme le montre la ***figure 2.13***, nécessite une étude d'impact pour mieux apprécier ses conséquences sur le développement humain.

L'affaiblissement du capital humain par le VIH entraîne la diminution de la capacité de production des ménages, des entreprises du secteur formel et de l'économie informelle, en raison de ses effets sur les revenus et les niveaux de dépenses. La raison à cela tient au fait que la réduction de la capacité de production du pays engendre la baisse des investissements, le ralentissement de la croissance économique, une réduction de l'emploi et en fin de compte un processus inévitable de paupérisation. Les effets négatifs du VIH/sida sur le capital humain ont dû s'amplifier avec l'interruption des programmes de santé y relatifs et la baisse importante d'utilisation des services de santé occasionnées par la pandémie de la COVID-19 (Nations Unies-République du Congo, 2020).

À partir du tableau qui vient d'être dressé sur l'état de santé de la population congolaise, il apparaît que le capital santé, tel qu'il est défini par Grossman (1972), constitue un sujet préoccupant pour le Congo. Et cela exige des réponses politiques d'envergure dans la perspective de la mise en œuvre du PND (2018-2022) et de l'atteinte des ODD.

3.2.2.4. L'analyse selon les types d'établissements sanitaires

Au Congo, l'organisation de l'offre des prestations de soins et services de santé est assurée de la manière suivante :

- au premier échelon : 366 centres de santé intégrés (CSI), dont 214 CSI à paquet minimum d'activités standard (PMAS), 96 CSI à paquet minimum d'activités élargi de type 1 et de type 2 et 8 centres de santé scolaires (la carte sanitaire de 2015 et les annuaires statistiques 2015-2016) ;
- au deuxième échelon : 27 hôpitaux de district, appelés communément « hôpitaux de base » ou « hôpitaux de référence » ;
- le troisième échelon est représenté par les neuf hôpitaux généraux (inégalement répartis sur le territoire) et les établissements d'appui au diagnostic et au traitement.

Il faut noter que le secteur privé est en plein essor au Congo, avec (en 2017) 54 cliniques, 71 centres médico-sociaux, 167 cabinets médicaux, 19 cabinets dentaires, 11 cabinets de kinésithérapie, 499 cabinets de soins infirmiers et 51 centres de médecine traditionnelle. Le secteur pharmaceutique privé n'est pas en reste et le pays comptait 192 officines et 155 dépôts pharmaceutiques en 2015[19].

[18] Source : DEP-Santé-Rapport de préparation du document de PND.

[19] Document du PNDS 2018-2022, p. 40-43.

La question qui se pose est de savoir si telle qu'elle est structurée, l'offre de santé contribue efficacement au développement du capital humain. L'analyse qui sera faite de la qualité des services de santé fournira les réponses correspondantes.

3.2.2.5. L'analyse des inégalités en santé

En dépit des efforts notés dans l'action du gouvernement congolais dans le domaine de la santé, il n'en demeure pas moins que le secteur de la santé et la situation sanitaire des populations restent un sujet de préoccupation. Comme cela a d'ailleurs été souligné dans la revue du PND (2012-2016), la plupart des indicateurs de santé, bien qu'ayant connu une certaine amélioration, ne reflètent pas le niveau de progrès attendu et les objectifs fixés, compte tenu de la présence d'une série de contraintes qu'il importe de lever. Parmi ces contraintes, on relève la persistance des inégalités dans l'accès aux soins de santé. En effet, alors que le niveau de morbidité évolue de façon croissante ***(tableau 2.20)*** pour les deux principales affections que sont le paludisme et les maladies diarrhéiques, des privations et des inégalités persistent dans l'accès aux services censés remédier à ces affections.

L'enquête MICS 5 Congo (2015) en donne la preuve, car elle révèle que l'accès aux moustiquaires imprégnées est resté encore limité (37 % seulement des ménages possédaient une moustiquaire imprégnée d'insecticide à longue durée d'action) jusqu'à la grande campagne de distribution de ces moustiquaires en 2019, de même que l'accès aux traitements antipaludéens (seuls 40,6 % d'enfants reçoivent un traitement antipaludéen en milieu urbain contre 25,6 % seulement en milieu rural) et antidiarrhéiques (20 % d'enfants souffrant de diarrhée ne reçoivent ni traitement ni médicaments).

Tableau 2.20 : Évolution de la morbidité de 2012 à 2014 pour les dix principales affections

Morbidité	Année 2012	Année 2013	Année 2014
Paludisme	23 005	19 703	28 799
Maladies diarrhéiques	2 353	2 040	3 452
IRA	6 112	5 095	8 559
Dermatoses	833	1 037	960
Tuberculose toutes formes	872	486	376
Anémies	553	465	516
Goitre	1	2	1 399
HTA	548	594	3 123
Fièvre typhoïde	922	722	717
Malnutrition	68	78	11

Source : Ministère de la Santé et de la Population (2015), Carte nationale de la santé du Congo

La disponibilité des soins et des médicaments reste également un facteur d'inégalité entre les ménages et entre les zones urbaines et rurales. En l'occurrence, la proportion de la population couverte par les CSI a baissé entre 2012 et 2014, de même que le taux d'utilisation des formations sanitaires a régressé dans la période, traduisant à la fois un accès limité des populations aux soins de santé et des inégalités dans ce domaine.

Tableau 2.21 : Évolution des indicateurs d'accès aux soins de santé au niveau national

Indicateurs	Année 2012	Année 2013	Année 2014
Ratio population couverte par CSI	14 320	-	13 426
Taux d'utilisation des formations sanitaires (CSI) (en %)	27	13	9,9
% de la population utilisant une eau de boisson saine	76,4	-	84
% de la population utilisant des ouvrages d'assainissement sûrs	52,4	-	56
% d'enfants présentant un faible poids à la naissance	10	12,5	16,5
% de malnutris sévères (0-5 ans)	-	10	12
Taux de couverture vaccinale en BCG (en %)	91	94	82
Taux de couverture vaccinale en penta (en %)	84	86	84
Taux de couverture vaccinale en VAR (en %)	78	89	70
Taux de couverture CPN4 (en %)	-	38	37
Taux d'utilisation du partogramme (en %)		35	45
% d'accouchements assistés	97	97	97
Prévalence contraceptive (en %)	1,5	4	6
% de tests VIH+ chez les dépistés	13	10	-
Taux de césariennes (en %)	7	7	7
Nombre de personnes dépistées VIH+	3 573	5 381	-

Source : Ministère de la Santé et de la Population (2015), Carte nationale de la santé du Congo.

Des inégalités importantes persistent au sein de la population en matière d'accès aux soins de santé selon le milieu de résidence, le niveau d'instruction et le niveau de revenu. À titre d'exemple, il ressort aussi de l'enquête MICS 5 Congo (2014-2015) que si l'on dénombre en milieu urbain 1,8 % de femmes enceintes n'ayant effectué aucune consultation prénatale, 13,5 % de femmes sont dans cette situation en milieu rural. Cette situation prévaut pour 18,2 % de femmes pauvres contre 0,5 % de femmes dont l'indice de bien-être les place parmi les plus riches. Le niveau d'instruction s'avère aussi être un déterminant de ce type de privation qui affecte 26,2 % de femmes sans instruction contre 0,4 % de femmes ayant un niveau d'instruction secondaire ou plus.

Dans le domaine de la vaccination, le Congo n'est pas encore parvenu à assurer l'équité au niveau spatial et selon la situation socio-économique des ménages, comme indiqué dans le tableau 2.22 ci-après.

En matière de vaccination, les inégalités sont plus marquées selon le milieu de résidence car l'écart d'accès entre le milieu urbain et le milieu rural est de 24,3 %. La situation socio-économique semble également constituer un critère discriminant pour l'accès aux services de vaccination.

Tableau 2.22 : Une illustration des performances et de l'équité des services de vaccination de 2012 à 2016

Domaine	Indicateurs	2012	2013	2014	2015	2016
Performances des districts	% de DS avec CV en DTC-HepB-Hib3 > 80 %	70 %	57 %	80 %	37 %	22 %
	% de DS avec taux d'abandon DTC-HepB-Hib1-3 < 10 %	73 %	67 %	90 %	70 %	66 %
	% DS avec taux d'abandon DTC-HepB-Hib1-3 > 10 %	27 %	23 %	10 %	30 %	34 %
Équité	Écart en % entre les quintiles socio-économiques				7,2	
	Écart en % entre les sexes				2	
	Écart en % entre le milieu urbain et le milieu rural				24,3	

Source : MSP, PNDS 2018-2022.

Les inégalités en matière de santé concernent aussi les dotations en personnel soignant. En effet, selon l'*Annuaire des statistiques sanitaires 2016*, les zones rurales et semi-rurales sont les plus dépourvues en personnel de santé car il apparaît qu'environ 6 personnels soignants sur 10 dans les trois catégories (médecins, infirmiers et sages-femmes) se trouvent dans les deux principales agglomérations du pays (Brazzaville et Pointe-Noire), privant les populations en zones rurales et semi-rurales des personnels qualifiés à même de fournir des services de soins de qualité.

La pandémie de la COVID-19 est, sans conteste, venue aggraver une situation déjà préoccupante dans la mesure où les facteurs de vulnérabilité du système de santé du Congo[20] ont accru les risques d'exclusion dans l'accès aux soins et services de santé en produisant les effets négatifs suivants (Nations Unies-République du Congo, 2020) :

- le risque d'accroissement des dépenses catastrophiques de santé avec la fermeture des services sociaux comme l'hôpital de Makélékélé ;
- la perturbation de certains programmes de santé comme celui du VIH/sida ou de la tuberculose ;
- l'augmentation de la peur et la stigmatisation de certains centres de santé.

3.2.3. La protection sociale

Partant de la définition de l'Union européenne (UE) selon laquelle la protection sociale est « un ensemble spécifique d'actions pour pallier la vulnérabilité des populations par la *sécurité sociale*, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité ; par l'*assistance sociale*, qui offre des allocations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie ; et par des *efforts d'inclusion* qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale », il apparaît que la protection sociale fait partie des droits humains tels qu'inscrits dans l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948[21].

Cette fonction sociale et humaine de la sécurité sociale est assurée au Congo, depuis 1956, en particulier pour les travailleurs, par deux institutions que sont la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), à laquelle sont affiliés les travailleurs du secteur privé, et la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF) qui s'occupe du régime spécial de retraite des agents de l'État et des agents assimilés des organismes publics. Par essence, la protection sociale

[20] Selon Moore *et al.* (2016), le Congo ne fait pas partie de la ceinture de point chaud pour maladies infectieuses. Mais il est classé au 26e rang sur 195 pays par rapport à l'indice de vulnérabilité aux maladies infectieuses qui examine pour ces pays les scores globaux normalisés du plus vulnérable (score le plus bas) au moins vulnérable (score le plus élevé) sur une échelle de 0 à 1. La valeur de cet indice de vulnérabilité étant de 0,268887 (faible), cela indique que le Congo présente un niveau de vulnérabilité élevé.

[21] Cet article stipule que « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

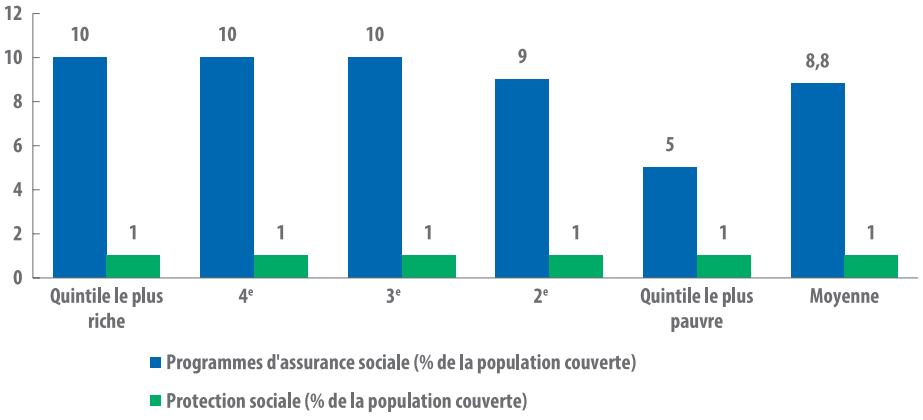
au Congo ne cadre pas totalement avec l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme et ne saurait, comme on le verra dans les deux points qui suivent, contribuer efficacement ni à la valorisation du capital humain par la protection des travailleurs, ni au développement humain.

3.2.3.1. Une protection sociale limitée en couverture formelle

Qu'il s'agisse de la CRF ou de la CNSS, le droit d'accès à ces régimes dits « contributifs » est acquis par les cotisations assises sur les salaires des bénéficiaires. Ces régimes comprennent les prestations suivantes : (i) les soins de santé, (ii) les prestations familiales, (iii) les accidents de travail et les maladies professionnelles, et (iv) les invalidités, la vieillesse et le décès. Une des particularités de ce système est que les caisses représentent un régime de sécurité sociale qui ne concerne que les employés du secteur structuré. Actuellement, ce système de protection sociale ne couvre qu'autour de 173 700 travailleurs des secteurs public et privé. Ce qui explique en partie le faible niveau des cotisations, qui affecte en retour la prise en charge réelle des prestations qu'elles sont censées couvrir. Ces deux caisses éprouvent d'énormes difficultés qui les rendent quasiment inopérantes du point de vue des services qu'elles étaient censées fournir, en dehors des pensions de retraite qui sont aussi payées avec beaucoup de difficultés.

Les données de 2005 qui retracent la situation de la protection sociale au Congo montrent bien que dans ce domaine, le Congo a des efforts à fournir pour assurer la protection des actifs car 9,8 % seulement de la population était couverte par un système de protection sociale. La ***figure 2.14*** montre par ailleurs que les pauvres sont les plus vulnérables car seule une infime proportion d'entre eux bénéficie d'un programme d'assurance sociale ou de protection sociale (5 % de la population couverte par un programme d'assurance sociale, et 1 % de la population couverte par un programme de protection sociale).

Figure 2.14 : Part de la population couverte (%) par un programme d'assurance ou de protection sociale (selon le niveau socio-économique et au total), en 2005



Source : MSPIFD, Banque mondiale et Gavi-The Vaccine Alliance, Étude sur l'analyse situationnelle du financement de la santé et de mobilisation des ressources internes et externes pour un financement durable de la santé au Congo, 2019.

3.2.3.2. Une protection sociale excluant les travailleurs informels

À l'instar de la majorité des pays d'Afrique, le secteur informel occupe une place très importante au Congo tant dans la création de la richesse que dans l'emploi. En effet, le secteur informel s'est particulièrement développé au Congo, et la dernière enquête réalisée au cours de cette année 2019 sur la cartographie du secteur informel dans six départements (dont Brazzaville et Pointe-Noire qui sont les plus peuplés du pays) dénombrait 40 206 unités économiques qui emploient 73 322 personnes, représentant plus du double des emplois permanents des entreprises du secteur formel. Il s'agit donc d'un vivier important d'emplois et d'activités économiques.

L'analyse de la dynamique du secteur informel au Congo, à travers les résultats des enquêtes menées en 2009 et en 2012 sur l'emploi et le secteur informel (EESIC 2009 et EESIC 2012), montre que l'expansion du secteur informel s'est traduite par un taux d'accroissement élevé du nombre d'unités de production informelles (UPI) estimé à 16,77 % sur la période.

Cependant, malgré l'importance économique des activités informelles, les conditions de travail demeurent difficiles, du fait notamment des problèmes d'accès à l'électricité et à l'eau qui représentent près de la moitié (46,90 %) des obstacles rencontrés par les unités économiques recensées. À ces difficultés s'ajoute l'accès limité au financement pour un grand nombre de promoteurs (74,95 %) dont l'activité est en régression à cause des problèmes financiers. Toutes ces contraintes traduisent la précarité du travail et des revenus dans ce secteur, nécessitant dès lors des mesures de protection sociale à même d'atténuer les effets de ces facteurs de vulnérabilité.

Mais le système de protection sociale qui prévaut actuellement au Congo, qui ne se charge que des employés du secteur structuré, exclut de nombreux travailleurs indépendants, notamment du secteur informel qui ne disposent pas de régime propre.

Des réformes ont été envisagées ces dernières années pour la mise en œuvre de nouveaux régimes de protection sociale avec l'objectif d'accompagner chaque Congolais tout au long de sa vie, de le protéger en cas de survenance d'événements difficiles après la publication de la loi n° 10-2014 du 13 juin 2014 portant dissolution de la CNSS. Quatre caisses ont donc été créées, chacune se voyant attribuer une responsabilité précise. Il s'agit de :

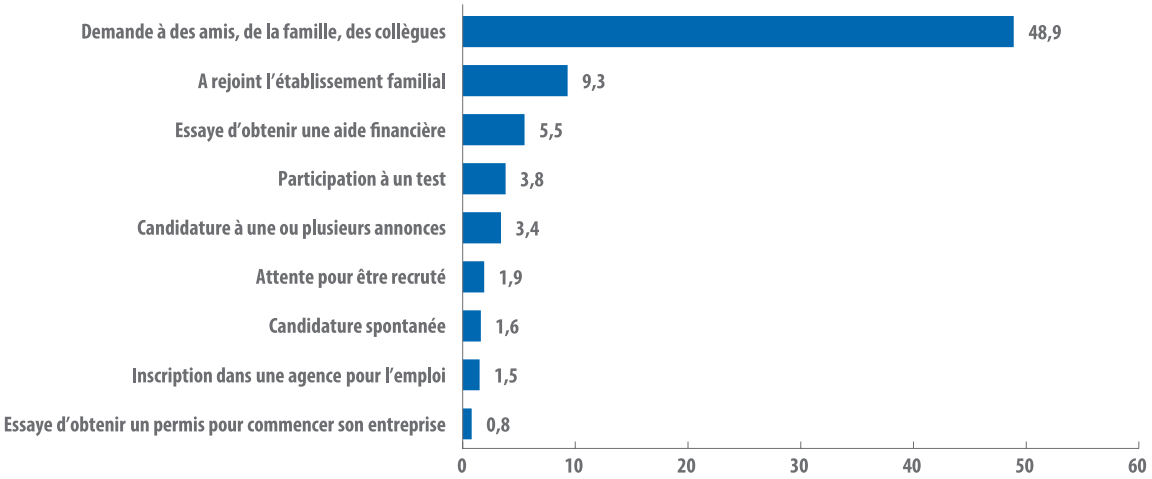
- la Caisse des risques professionnels et des pensions des travailleurs du secteur privé (CRPP), loi n° 11-2014 du 13 juin 2014 (en lieu et place de la CNSS). La CRPP gère les accidents et maladies professionnelles, les pensions de retraite, d'invalidité et de réversion des travailleurs du secteur privé ;
- la Caisse de la famille et de l'enfance en difficulté (CAFED), loi n° 12-2014 du 13 juin 2014. La CAFED prendra les compétences en matière de prestations sociales ;
- la Caisse des pensions des agents de l'État (CPAE), loi n° 11-2015 du 31 août 2015. La CPAE prendra les compétences de la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF). Elle aura également la responsabilité des retraites des « agents contractuels » de l'État qui sont actuellement gérées par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ;
- la Caisse d'assurance maladie universelle (CAMU), loi n° 12-2015 du 31 août 2015. La CAMU couvrira l'ensemble du risque « santé » de toute la population en se voyant attribuer les compétences en matière de santé de toutes les caisses.

En attendant l'installation et le fonctionnement effectif de ces nouvelles caisses, le système de protection sociale institué depuis 1946 est resté en vigueur. Ainsi, la CRF et la CNSS assurent la période de transition, laissant de côté l'essentiel de la population congolaise et des ressources humaines économiquement actives.

3.2.4. Capital social

Constituant la somme des ressources actuelles et futures issues des réseaux de relations d'un individu ou d'un groupe social (Marinos, 2016), le capital social est une dimension importante du capital humain puisqu'il participe à son acquisition et sa valorisation. Ce rôle du capital social est d'autant plus important dans la société congolaise que, comme on peut le lire dans la figure 2.15 ci-après, tirée des données de l'enquête ETVA 2015, les relations familiales et amicales constituent un des principaux canaux de recherche et d'obtention d'emploi.

Figure 2.15 : Méthodes d'obtention d'emploi des jeunes travailleurs (en %)



Source : INS-DGFQE, ETVA 2015.

Ce moyen d'accès à l'emploi semble d'ailleurs si important et si ancré dans la mentalité des jeunes demandeurs d'emploi que selon l'opinion de 44,3 % de jeunes chômeurs, le principal obstacle dans la recherche d'emploi au Congo se trouve être le manque de parrainage et de réseautage.

Le *Rapport sur l'état des lieux de la solidarité au Congo* (MASAH/Direction générale de la solidarité, 2016) contient aussi des indications qui montrent le rôle du capital social dans la valorisation du capital humain. En effet, les données de l'enquête relative à ce rapport révèlent que dans le cadre des activités économiques, 82,6 % des enquêtés considèrent le cercle familial et amical comme un déterminant de la réussite économique.

Le développement des technologies de l'information et de la communication au Congo ces dernières années (avec un taux de pénétration de la téléphonie mobile de 99,3 % au 31 décembre 2018) et de celui des réseaux sociaux qui en a résulté est une opportunité de renforcer le rôle du capital social, tant, comme le souligne Coleman (1990), un capital social élevé dans une société va de pair avec une meilleure qualité de circulation de l'information.

IV. Les barrières à la valorisation du capital humain selon les perceptions de la population

Dans les pays africains, où le poids de la culture et des traditions est parfois source de réelles pesanteurs, la valorisation du capital humain peut être soumise à des barrières relatives à ces pesanteurs. À ces barrières culturelles, peuvent aussi s'ajouter des barrières liées à la gestion des affaires publiques, étant donné que les relations pouvoir-citoyens ont une forte incidence sur les choix des individus et sur le bien-être de la population.

4.1. Les barrières culturelles à l'égalité de genre

Partant du postulat que le processus de valorisation du capital humain part de sa formation, son accumulation pour en faire un actif susceptible de générer des gains, les barrières de nature culturelle peuvent entraver ce processus en constituant un ensemble de facteurs qui empêchent notamment les femmes de valoriser leur capital humain. Ainsi, plusieurs facteurs culturels comme les mariages précoces, les maternités et autres considérations liées à la tradition peuvent entraver la scolarisation et l'insertion des femmes sur le marché du travail.

Par ailleurs, dans le domaine de la formation et de l'accumulation du capital humain au Congo, des enseignements utiles peuvent être tirés des données d'enquêtes qui montrent par exemple les raisons des décrochages scolaires

des filles. L'enquête ETVA 2015 montre en l'occurrence que la maternité et le mariage représentent ensemble 28,2 % des raisons de décrochage scolaire des femmes. Ce résultat, qui ne saurait être anodin, peut s'expliquer par les réalités culturelles dans le sens où la perception que l'on a du mariage est que pour les parents d'une fille, le mariage symbolise l'honneur d'une famille ou même l'occasion, par la pratique de la dot, de se procurer un revenu monétaire, et ce souvent au détriment de l'avenir scolaire des filles lorsqu'elles sont encore en cours de scolarisation.

Il convient de rappeler que selon le Code de la famille en vigueur au Congo, l'âge légal du mariage est fixé à 18 ans. Donc tout mariage (union légale ou non) ou toute grossesse avant cet âge peuvent être considérés comme précoces. Et selon l'EDSC-II, 9,4 % des femmes de 25 à 49 ans étaient déjà en union avant l'âge de 15 ans, et 26,9 % dans la tranche d'âge de 20-49 ans avant 18 ans. Ces statistiques montrent bien qu'une probabilité forte existe au Congo pour qu'une femme ne parvienne pas à suivre une scolarité normale susceptible de lui ouvrir des opportunités d'emploi décent, donc de valoriser son capital humain.

Sur le plan macroéconomique, il a aussi été montré récemment par Mitra *et al.* (2020), dans une analyse des conséquences du mariage précoce des filles, que l'élimination des mariages précoces améliore la croissance économique, donc les opportunités d'emplois et de revenus qui sont indissociables de la valorisation du capital humain.

Par ailleurs, les réalités congolaises montrent aussi qu'il existe d'autres barrières qui entravent la valorisation du capital humain chez les femmes. Ces barrières à caractère économique sont particulièrement présentes dans la possession des terres. En effet, dans l'étude LNOB (2019), il est souligné le fait que la possession d'un lopin de terre, qui est un actif devant permettre à un plus grand nombre de femmes d'assurer leur autonomisation, relève parfois de l'impossibilité. Ce qui en soi constitue une barrière importante à la valorisation de leur capital humain.

Dans ces conditions, l'accès à l'emploi dans les activités agricoles, pour lesquelles des compétences particulières ne sont pas toujours requises, notamment dans le monde rural, se trouve entravé par nombre de facteurs relevan t à la fois de l'absence ou de la faiblesse du cadre règlementaire et des considérations culturelles dans le domaine du foncier.

4.2. Relations pouvoirs-citoyens

Les relations pouvoir-citoyens ont pour origine, dans le *Contrat social* de Rousseau, le passage de l'état de nature à l'état civil qui a produit dans l'homme « un changement très remarquable ». Il a eu pour effet de transformer l'ordre de fait en ordre de droit, de donner naissance à la moralité. Les mots de devoir et de droit n'ont eu de sens qu'une fois que la société a été constituée. La raison en est que, jusque-là, l'homme « n'avait regardé que lui-même », et que désormais, « il se voit obligé d'agir d'après d'autres principes ». Il y a au-dessus de lui quelque chose avec quoi il est obligé de compter (devoir), et avec quoi ses semblables sont obligés de compter également (droit). « La vertu n'est que la conformité de la volonté particulière à la volonté générale. »

Et la volonté générale ne peut s'actualiser que par l'intermédiaire d'une force collective. Cette force, c'est la puissance exécutive ou le gouvernement. Le gouvernement est donc une sorte de médiateur plastique entre la volonté souveraine et la masse des sujets auxquels elle doit s'appliquer ; c'est l'intermédiaire entre le corps politique conçu comme souverain et le corps politique comme État.

En parlant des relations pouvoir-citoyens dans le contexte congolais, quelques éléments peuvent être mis en exergue. Il s'agit par exemple de la confiance. À ce propos, il a été constaté que :

- la confiance des fonctionnaires envers le gouvernement pour développer le pays a diminué entre 2009 (45,9 %) et 2011 (37 %). Il en est de même pour les ménages dont le taux de confiance est passé de 54,4 % en 2009 à 51,7 % en 2011. L'opinion des chefs d'entreprise a, en revanche, augmenté de quasiment 10 %. Il semblerait donc que les efforts du gouvernement aient été plus appréciés et ressentis par les entrepreneurs ;

- le nombre de ménages et d'entreprises qui croient en la capacité du gouvernement à réduire la pauvreté et les différentes inégalités au Congo a augmenté entre 2009 et 2011. L'opinion des fonctionnaires est mitigée. En effet, leur confiance en la capacité du gouvernement à réduire la pauvreté a augmenté, mais ils sont de plus en plus sceptiques sur sa capacité à réduire les inégalités ;
- plus de 50 % des personnes interrogées n'ont pas non plus confiance en leurs élus nationaux, communaux et députés pour représenter leurs intérêts. La tendance pour les deux dernières années est à peu près la même, sauf pour les entrepreneurs dont le niveau de confiance a diminué ;
- plus de la moitié des toutes les catégories de cibles interrogées sont confiantes quant à la capacité de leur administration communale à régler leurs problèmes d'arrondissements. Les proportions de ménages et de fonctionnaires ont même relativement augmenté par rapport à l'enquête de 2009[22].

Tableau 2.23 : Opinion de la population sur la confiance qu'elle accorde aux institutions publiques (en %)

	Ménages		Fonctionnaires		Entreprises	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Confiance au gouvernement pour développer le pays	54,4	51,7	45,9	37	43,8	53,8
Le gouvernement en fait assez pour réduire les inégalités régionales	29,4	29,8	28,3	25,9	22,5	35,2
Le gouvernement en fait assez pour réduire les inégalités ethniques	18,8	21,1	31,8	17,6	24	31,7
Le gouvernement en fait assez pour réduire la pauvreté	14,8	19,6	12,6	17,8	14	19,8
Confiance aux élus nationaux, députés, pour représenter leurs intérêts	31,1	36,9	33,8	35,7	43,4	37,4
Confiance à l'administration communale pour régler les problèmes de l'arrondissement	32,9	39,8	34,3	36,5	54,7	37,6
Confiance aux élus communaux pour représenter leurs intérêts	56,7	64	39,3	53,7	66,9	51

Source : Enquête 2011 FTHM International & Agence Capsule / Enquête CERTI 2009.

Notons que la notion de confiance dans les relations pouvoir-citoyens est un élément fondamental de maintien de la cohésion sociale, du développement du capital social et donc du capital humain. Ainsi, la crise de confiance qui tend à gagner la société porte en germe un rejet symbolique de l'autorité et du respect de l'État.

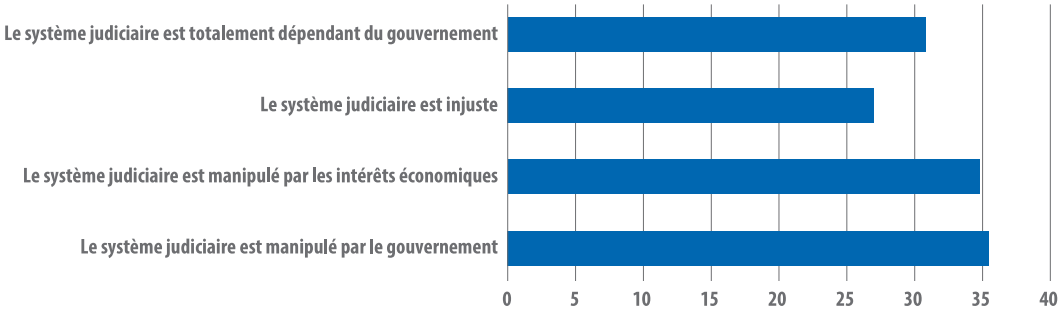
À son époque, T. Hobbes constatait que « les sociétés se forment parce que les hommes veulent, pour échapper aux horreurs de l'état de guerre, se soumettre à un souverain absolu, et elles se maintiennent parce que ce souverain les empêche de se dissoudre. C'est lui qui fait la loi et c'est la soumission des hommes à sa volonté souveraine qui fait tout le lien social. Il faut lui obéir parce qu'il commande. Sans doute, s'ils consentent à cette dépendance, c'est qu'ils y trouvent leur intérêt, mais cet intérêt n'est pas à la base de tous les détails de l'organisation sociale. Une fois que l'État est constitué, c'est le chef de l'État qui fait la loi… parce qu'il est le premier juge. »[23] Mais l'exercice de ce pouvoir judiciaire est sujet à des perceptions ambiguës.

[22] Enquête sur la gouvernance en République du Congo, octobre 2011 – Projet de renforcement des capacités de transparence et de gouvernance (PRCTG), p. 25.

[23] Émile Durkheim, Le « CONTRAT SOCIAL » de Rousseau (1918). Édition électronique par Jean-Marie Tremblay, p. 41.

Selon 35,5 % de la population, le système judiciaire congolais est manipulé par le gouvernement. Ils sont 34,8 % à affirmer que ce système judiciaire est aussi manipulé par des intérêts économiques, 30,8 % à dire que le système est totalement dépendant du gouvernement et 27 % à affirmer que le système est injuste. Outre ces affirmations, 52 % des ménages interrogés estiment également que la justice est corrompue. 71,9 % des chefs d'entreprise sont d'accord avec cette affirmation. Ces différentes opinions de la population sur le système judiciaire en général pourraient expliquer la faiblesse et la régression du niveau de confiance de la population dans la justice congolaise[24].

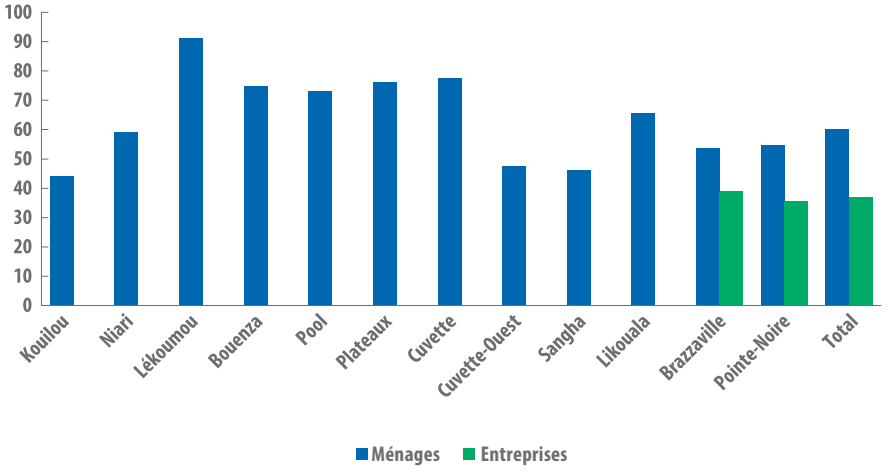
Figure 2.16 : Opinion de la population sur le système judiciaire (en %)



Source : Enquête 2011 FTHM International & Agence Capsule.

S'agissant de la police dans sa fonction d'assurer la sécurité dans la société, il apparaît que 60 % des ménages interrogés, contre 37 % pour les entreprises, affirment avoir confiance en la police. Mais une analyse plus fine de la figure ci-dessous interpelle sur les faibles pourcentages de confiance en la police au Congo.

Figure 2.17 : Pourcentage de la population qui a confiance en la police



Source : Enquête 2011 FTHM International & Agence Capsule.

Il est clair que les relations pouvoir-citoyens ne sont pas toujours des relations de confiance. Cette situation affecte naturellement la perception que peuvent avoir les Congolais des actions gouvernementales. Ce souci serait-il en partie lié au fait que l'amélioration de la gouvernance soit l'un des piliers majeurs du PND 2018-2022 ?

[24] Enquête sur la gouvernance en République du Congo, octobre 2011 – Projet de renforcement des capacités de transparence et de gouvernance (PRCTG), p. 45.

FACTEURS STRUCTURELS DE LA FAIBLE VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN AU CONGO

Le capital humain ne se crée pas tout seul. Même si certaines facultés humaines relevant du capital humain peuvent être innées pour certains individus, de façon générale, le capital humain est le produit d'investissements par les individus qui en font le choix et par les pouvoirs qui doivent jouer leur rôle régalien dans l'éducation et la santé. Le processus de valorisation du capital humain requiert ainsi qu'en matière de politique, des efforts importants soient accomplis pour créer un environnement économique capable d'assurer non seulement l'efficacité et la pérennité des investissements publics en capital humain, mais aussi d'offrir des opportunités de travail pour une meilleure valorisation du capital humain.

Ce chapitre analyse les facteurs structurels à l'origine de la faible valorisation du capital humain au Congo, en mettant en évidence les causes macroéconomiques et les contraintes liées aux politiques sectorielles.

CHAPITRE
03

I. Les causes macroéconomiques

Les facteurs macroéconomiques sont intéressants à analyser pour appréhender les problèmes qui peuvent entraver la valorisation du capital humain, et ce pour au moins deux raisons. La première tient à ce que la formation du capital humain est en grande partie dépendante des équilibres macroéconomiques et que, par ailleurs, l'État reste la principale instance subsidiante du système éducatif. La deuxième raison tient au fait que la dynamique du système productif, de laquelle dépendent les opportunités d'emplois, conditionne les besoins et l'utilisation des ressources humaines. Ce qui justifie l'articulation de ce point autour de l'analyse des dépenses publiques en éducation et de l'analyse des contradictions entre dynamique du système éducatif et dynamique du système productif.

1.1. Le budget

La République du Congo, à l'instar de la plupart des pays du monde, s'est engagée à atteindre l'éducation pour tous dans le cadre d'un engagement mondial pris au Sommet du Millénaire de l'ONU en 2000. Cet engagement devrait se traduire par des efforts à consentir dans le financement de l'éducation pour garantir à la fois la qualité et l'équité en éducation. La vision de la Stratégie sectorielle de l'éducation (2015-2025) du Congo, élaborée en 2015 à la suite de cet engagement, était de placer le système éducatif congolais au moins parmi les trois meilleurs de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

L'analyse des moyens, notamment financiers, que le gouvernement a mis en œuvre depuis lors pour concrétiser cette vision semble cependant placer le financement de l'éducation parmi les facteurs structurels contribuant à la faible valorisation du capital humain.

1.1.1. La faiblesse des dépenses liées au capital humain

La revue des budgets consacrés à l'éducation et à la santé au cours de ces dix dernières années est révélatrice de l'insuffisance des dépenses liées au capital humain.

En matière d'éducation, l'évolution des dépenses y relatives montre deux situations caractéristiques des tendances des dépenses publiques en matière d'éducation, souvent en lien avec l'état des finances publiques.

La première situation correspond à la période 2009-2014 au cours de laquelle les montants des ressources consacrées à l'éducation ont été régulièrement en hausse avec un taux d'accroissement moyen annuel de 28 %. Si, au cours de cette période, le budget consacré à l'éducation s'est accru beaucoup plus vite que l'accroissement du budget de l'État (26 % en moyenne annuelle), il n'est pas certain que ces chiffres traduisent le fait que le Congo ait accordé la priorité aux dépenses liées au capital humain. En effet, en menant l'analyse sur la base des critères internationaux, il apparaît que la part de ces budgets dans le PIB, qui est la meilleure mesure de la priorité accordée par le gouvernement à un secteur, n'a tourné qu'autour de 3 %, et donc en deçà de 6 % qui est la norme recommandée aux pays n'ayant pas encore atteint l'enseignement primaire universel. Par ailleurs, en référence à l'expérience des pays qui avaient réussi à développer leur système éducatif dans le cadre de l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA) de l'Éducation pour tous (EPT), il a été établi que 20 % au moins des ressources budgétaires doivent être allouées à l'éducation pour assurer une éducation de qualité à tous, dont 42 à 64 % devraient être consacrées à l'enseignement primaire. Or, l'état des lieux réalisé lors de l'élaboration de la Stratégie sectorielle de l'éducation en 2015 révèle que 16,7 % seulement des ressources budgétaires avaient été consacrées à l'éducation, même si plus de la moitié de ces ressources étaient allouées à l'enseignement primaire.

Tableau 3.1 : Évolution des dépenses d'éducation, du budget de l'État et du PIB (en milliards de FCFA)

	2015		2016		2017		2018
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision
PIB	5 392,2		4 812,4		5 384,7		6 641,7
Dépenses de l'État, total hors intérêts	3 054		2 432		1 424	1 408	1 457
Dépenses courantes hors dette	977		1 082		972	987	1 193
Dépenses d'éducation	247,3	202,4	246,9	199,2	229,7	202	216,7
% des dépenses de l'État	8,1%		10,2%		16,1%	14,3%	14,9%
% du PIB	4,6%		5,1%		4,3%		3,3%
Dépense courante d'éducation	182,1	173,1	180,5	179	188,5	162,9	192,9
% des dépenses courantes de l'État	18,6%		16,7%		19,4%	16,5%	16,2%

Source : BEAC-Direction générale du budget, Revue conjointe du secteur de l'éducation/formation (décembre 2019).

La deuxième situation est celle de la période plus récente de 2015-2018 marquée par la baisse des recettes budgétaires de l'Etat du fait de la chute des cours du pétrole et, conséquemment la réduction au fil des années du budget de l'Etat. Comme le montre le ***tableau 3.1***, les dépenses d'éducation prévues dans les différents budgets ont non seulement diminué au fil des années, mais ont surtout été conçues de manière à se situer très en deçà des critères internationaux précédemment évoqués et de leurs objectifs.

Au-delà du discours politique orienté vers la volonté d'assurer l'éducation pour tous, et des efforts qui ont pu être accomplis dans le financement de l'éducation, il est à noter que la faiblesse des dépenses liées à la formation du capital humain au Congo reste une des causes structurelles plausibles de la faible valorisation du capital humain. Entre 2015 et 2018, la part des dépenses d'éducation dans le PIB n'a été en moyenne que de 4,3 %, ce qui pourrait laisser dire que dans les faits, l'éducation n'a pas été considérée comme une priorité dans la politique du gouvernement. Cette conviction peut être renforcée en faisant la comparaison entre la loi de finances initiale, qui atteste des intentions et de l'effort de programmation, et les crédits exécutés, qui eux rendent compte des efforts réellement effectués. En effet, à travers cette comparaison, il apparaît que seulement 3 % du PIB ont été réellement consacrés à l'éducation dans la période 2015-2018 au lieu des 4,3 % prévus dans la loi de finances initiale. Ce qui revient à dire que si le gouvernement congolais veut honorer les engagements pris en faveur de l'éducation pour tous, un effort d'arbitrage est nécessaire en matière budgétaire pour réellement traduire dans les faits les priorités du gouvernement en matière d'éducation.

Tableau 3.2 : Comparaison des parts des dépenses courantes et des dépenses d'investissement dans le budget de l'éducation, 2015-2019 (milliards de FCFA)

		2015 Exécution	2016 Exécution	2017 Exécution	2018 Prévision	2019 Prévision
MEPSA						
Dépenses courantes		111,3	113,0	96,9	102,8	106,6
Investissement	Interne	5,2	12,0	9,4	4 ,1	7,3
	Externe	1,5	2,3	2,1	10,0	3,2
METPFQE						
Dépenses courantes		23,2	27,6	27,4	31,5	29,1
Investissement	Interne	3,9	4,8	3,4	3,5	5,0
	Externe	0,2	0,7	0,6	4,1	6,5
MES						
Dépenses courantes		38,6	38,4	38,6	58,5	58,3
Investissement	Interne	10,3	0,1	23,2	2,1	16,1
	Externe	8,3	0,3	0,0	0,0	0,0

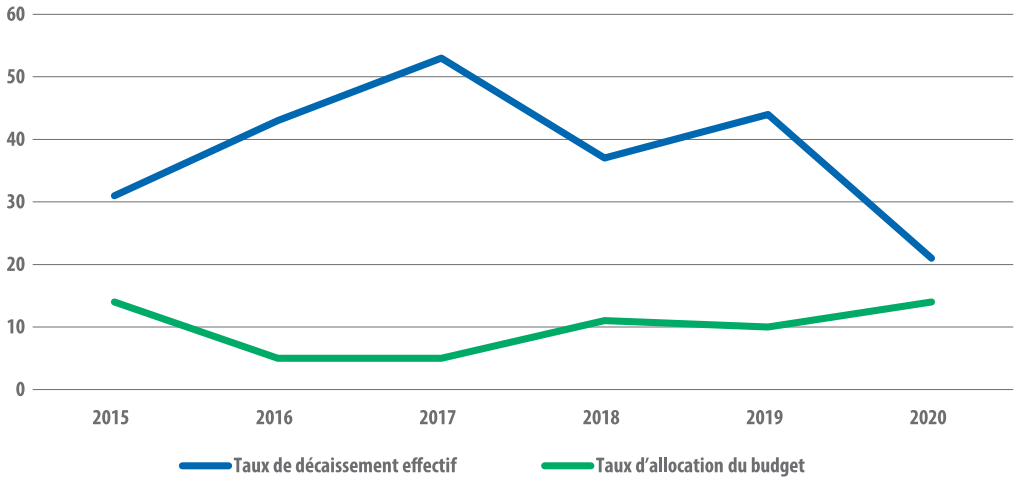
Source : Direction générale du budget, Rapport de la mise en œuvre de la première phase (2016-2018) de la stratégie sectorielle de l'éducation (2015-2025).

L'analyse de la nature et des efforts de financement du secteur de l'éducation peut être affinée à partir de la répartition des crédits alloués à l'éducation entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Selon le ***tableau 3.2*** ci-dessus, il apparaît que globalement, pour les trois ministères, l'essentiel des ressources a été consacré aux dépenses courantes liées notamment à la charge salariale. Les investissements n'ont représenté généralement qu'une portion congrue des enveloppes allouées à l'éducation. Si l'on prend par exemple l'enseignement de base, auquel des efforts particuliers devraient être consacrés pour atteindre l'objectif de l'éducation pour tous tel qu'inscrit dans les ODD, l'exécution budgétaire montre que 14,9 % seulement des crédits ont été consacrés à l'investissement en 2015. Seul l'enseignement supérieur a bénéficié d'investissements importants relativement à l'enveloppe globale allouée au sous-secteur pendant ces cinq dernières années, à l'exception des années 2016 et 2018.

En matière de santé, contrairement à la déclaration d'Abuja des chefs d'État et de gouvernement qui recommandait aux États signataires d'allouer au moins 15 % de leur budget au secteur de la santé, les allocations budgétaires sont

non seulement en deçà de 15 %, mais évoluent en dents de scie avec des variations négatives selon les périodes. Les données de la figure 3.1 ci-après montrent aussi que la faiblesse des allocations budgétaires dans la santé se trouve aggravée par de faibles taux de décaissement qui ont d'ailleurs fléchi à 21 % en 2020.

Figure 3.1 : Évolution du budget alloué à la santé et du taux de décaissement effectif (%)



Source : Ministère de la Santé, de la Population et de l'Intégration de la Femme au Développement (MSPIFD), Rapport d'activités 2020.

1.1.2. L'adéquation entre stock de capital humain et budget de l'État

L'analyse de l'efficacité allocative des dépenses publiques procède de l'évaluation de la performance des dépenses publiques à partir d'une analyse de l'adéquation entre les objectifs d'une politique publique et les impacts de cette politique publique auprès des ménages (Soguel, 2002). Une telle analyse part du postulat que les individus sont les meilleurs juges de leurs préférences et de leurs besoins, y compris en matière d'allocation budgétaire. Par conséquent, les décisions du pouvoir exécutif devraient refléter les préférences des individus de telle sorte que si une différence apparaît entre la demande de la population et les décisions budgétaires des autorités, on peut parler d'inefficacité allocative. C'est dans cette perspective qu'est analysée dans ce rapport l'efficacité allocative des dépenses publiques en matière d'éducation.

Pour illustrer le propos, on peut se référer au financement de la politique de gratuité de l'enseignement décrétée en 2007 en vue d'alléger les coûts de l'éducation pour les ménages. En effet, selon une étude de 2011[25] portant sur les effets de la gratuité scolaire, il a été révélé que de nombreux parents continuent à payer les frais d'inscription afin de permettre à leurs écoles primaires de verser les salaires des enseignants bénévoles (encore majoritaires dans certaines zones) dont les rémunérations ne sont pas couvertes par la subvention de l'État.

Cette situation oblige les parents, en plus de la prise en charge des fournitures pédagogiques, des tenues et soutiens scolaires privés, des frais d'examens et frais d'assurance maladie, des frais de transport et des repas de midi, à prendre à leur compte l'achat d'autres manuels scolaires, tels que les livres de géographie, de sciences de la nature, etc. Depuis le 29 décembre 2018, il a été signé un accord-cadre de partenariat relatif à la contribution des parents d'élèves au fonctionnement de l'école et un protocole d'accord portant financement alternatif des établissements scolaires entre le gouvernement de la République du Congo et l'association des parents d'élèves et étudiants du Congo. Cet accord avait pour objectif d'encourager les parents d'élèves à payer les frais relatifs

[25] La gratuité de l'éducation au Congo : état des lieux des frais liés à l'éducation, analyse des conséquences de la gratuité, IIEP/MEPSA 2011. In Rapport de diagnostic du secteur de l'Éducation et de la Formation, mars 2020, page 74.

aux droits scolaires et aux examens, en vue non seulement de payer les honoraires des enseignants volontaires, mais aussi de pouvoir subvenir aux besoins inhérents au fonctionnement des établissements scolaires publics (*cf.* note circulaire 0472/MEPSA-CAB du 29 décembre 2018).

Tableau 3.3 : Dépenses totales d'éducation des ménages, 2005 et 2011 (en millions de FCFA)

Cycle	Coût total par année	
	2005	2011
Primaire	8 220	16 000
Secondaire	9 670	12 900
Supérieur	347	921
Total	15 700	36 600

Source : INS, ECOM 2005 et 2011.

Les différentes dépenses et contributions financières constituent de véritables freins à la fréquentation des enfants issus des familles pauvres, surtout en zones rurales. Les résultats des enquêtes ECOM 2005 et 2011 montrent d'ailleurs que le coût de l'éducation est l'un des facteurs principaux de la non-scolarisation de nombreux enfants. Le tableau 3.3 ci-dessus présente les dépenses totales des ménages selon le cycle d'enseignement en 2005 et en 2011.

Ainsi, l'irrégularité des subventions de l'État aux établissements oblige l'ensemble du système éducatif congolais à avoir recours aux appuis extérieurs[26]. Ce qui semble refléter la différence entre la demande de la population et les décisions budgétaires des autorités, en d'autres termes l'inefficacité allocative.

1.2. Les contraintes du marché de l'emploi

La vitalité du marché du travail détermine non seulement les opportunités d'emplois, notamment pour les jeunes sortants du système éducatif, mais aussi le bien-être de la population étant donné le rôle qui est le sien dans la création de richesses et la distribution des revenus. Toutefois, ce rôle n'est pas toujours joué comme on le souhaite, compte tenu des déséquilibres qui peuvent exister entre l'offre et la demande de travail.

Dans l'optique de la valorisation du capital humain, les déséquilibres entre l'offre d'emploi et la demande d'emploi peuvent être associés soit aux capacités limitées d'un système productif à créer des emplois, soit aux contradictions entre les dynamiques du système éducatif et celles du système productif.

1.2.1. Les contradictions entre les dynamiques du système éducatif et du système productif

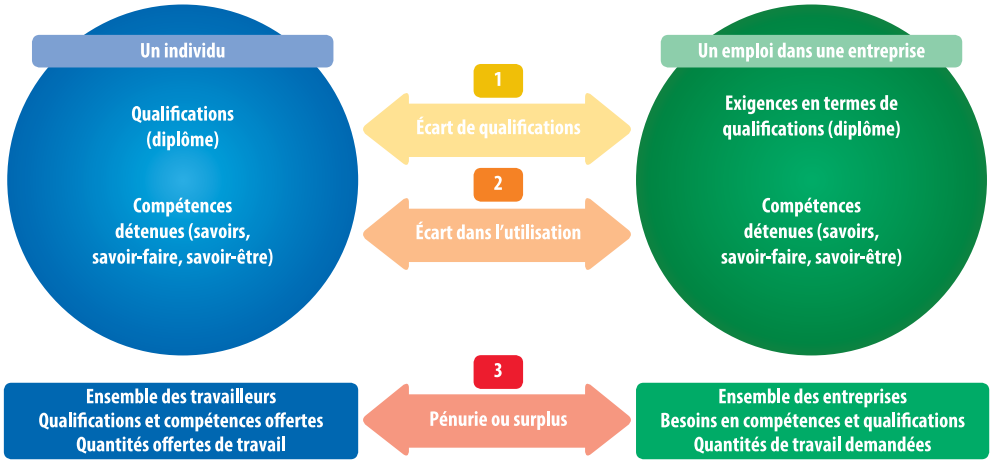
Les contradictions entre les dynamiques du système éducatif et du système productif traduisent ce qui est communément qualifié d'inadéquation formation-emploi. En clair, il s'agit d'une question de relation ou de comparaison entre, d'une part, les travailleurs qui détiennent des qualifications et des compétences et, d'autre part, les emplois qui comportent des exigences en matière de qualifications et de compétences pour réaliser diverses tâches (Bernier *et al.*, 2017). Les déséquilibres associés à l'inadéquation formation-emploi correspondent en général à trois situations qui sont représentées dans la figure 3.2 ci-après.

Selon Bernier *et al.* (2017), la première situation est une situation de déséquilibre associée à une inadéquation entre les qualifications formelles ou les diplômes obtenus par les travailleurs ou les demandeurs d'emploi et la

[26] MEPSA-METPFQE-MES, Rapport de diagnostic du secteur de l'éducation et de la formation, mars 2020, p. 76.

formation exigée par l'emploi. La deuxième situation correspond à l'inadéquation de l'utilisation des compétences de la main-d'œuvre, c'est-à-dire qu'il y a soit une surutilisation des compétences dans le cadre du travail, soit une sous-utilisation des compétences. Enfin, la troisième situation correspond à la disponibilité des travailleurs qualifiés et compétents sur le marché du travail pour combler les besoins de demande de travail.

Figure 3.2 : Les différentes situations relatives à l'adéquation formation-emploi



Source : Bernier A., Michaud R., Poulet N. (2017), L'adéquation entre les compétences et l'emploi occupé : pratique des employeurs dans les PME québécoises du secteur manufacturier, Rapport de Recherche, Projet 10287-17677, Université TELUQ.

En matière de valorisation du capital humain, le problème qui se pose est qu'un déséquilibre entre les curricula et les programmes de formation et les qualifications demandées sur le marché du travail impacte non seulement le chômage des jeunes, mais aussi la qualité des emplois dans lesquels les jeunes sont employés.

Ce cadre conceptuel servira à appréhender les problèmes de valorisation du capital humain inhérents aux contradictions entre les dynamiques productives et les dynamiques du système éducatif au Congo, à travers une analyse de la structure du système éducatif congolais et des schémas d'entrée des jeunes sur le marché du travail (rapidité, qualité et stabilité du processus d'entrée sur le marché du travail). La raison et l'intérêt d'une telle démarche résident en ce que, comme l'a montré Wolbers (2007) dans une étude comparative sur les transitions école-travail dans onze pays européens, la spécificité professionnelle du système éducatif affecte le schéma d'entrée des jeunes sur le marché du travail. Il ressort principalement de l'étude de Wolbers que pour les pays qui ont privilégié l'enseignement général, l'éducation est faiblement liée aux besoins de l'économie.

Pour illustrer les faits dans le cas d'espèce du Congo, il est utile de partir de l'analyse de la structure de son système éducatif. En effet, comme dans nombre de pays africains ayant connu la colonisation, les dynamiques du système éducatif impulsées au Congo depuis les lendemains de l'indépendance répondaient en grande partie aux besoins exprimés à l'époque en cadres administratifs dans le cadre de la politique d'africanisation des postes. Ainsi, comme le souligne si bien Fourniol (2011), cinquante ans après l'indépendance, les politiques éducatives des États d'Afrique francophone, calquées sur le modèle français, restent très perfectibles, du fait du manque d'une vision prospective, de curricula et de programmes pas souvent actualisés et de monographies des métiers rarement élaborées en concertation avec les acteurs de l'économie. Ainsi, la structure du système éducatif congolais montre un fait marquant qui est la dominance des qualifications scolaires et générales au détriment de la formation spécialisée dans les qualifications professionnelles et spécifiques. La répartition des apprenants entre l'enseignement général et l'enseignement technique et professionnel, d'une part, et la comparaison entre le nombre d'établissements d'enseignement général et le nombre d'établissements d'enseignement technique et professionnel, d'autre part, montrent bien la prépondérance de l'enseignement général sur l'enseignement technique et professionnel.

Les limites et les contradictions d'un tel choix peuvent être mises en évidence en observant, dans une perspective comparative, les schémas d'entrée des jeunes sur le marché du travail selon la nature de la formation reçue. Mais avant toute chose, un aperçu général des problèmes de transition des jeunes de l'école vers la vie active devrait aider à analyser les capacités du système éducatif congolais à adapter les compétences de ses sortants aux besoins du marché du travail du moment.

Les résultats de l'enquête ETVA (2015) reproduits dans le tableau 3.4 montrent à première vue que le chômage touche indistinctement les jeunes en transition, quelle que soit la nature de la formation reçue et le niveau des jeunes, même si le niveau des taux de chômage varie selon le niveau d'instruction. Par ailleurs, ces résultats semblent contredire les prédictions de la théorie du capital humain sur l'éducation et l'employabilité car, par exemple, le taux de chômage des jeunes universitaires est plus élevé que celui des moins instruits, des jeunes de niveau secondaire général et même de niveau primaire.

Tableau 3.4 : Taux de chômage des jeunes par niveau d'instruction (en %)

Niveau d'instruction	Ensemble	Homme	Femme
Inférieur au primaire	18,8	53,3	19,9
Primaire	38,1	31,3	44,4
Secondaire technique	48,8	53,3	43
Secondaire général	22,5	22,9	21,9
Professionnel (post-secondaire)	33,1	33	33,1
Universitaire/post-universitaire	41,9	38,9	46
Ensemble	30,5	29,5	31,6

Source : INS-DGFQE, ETVA Congo (2015).

Le tableau 3.5 ci-après montre que les taux d'emploi les plus élevés sont ceux des primo-demandeurs d'emploi possédant des qualifications professionnelles. Une première interprétation serait que ces résultats traduisent l'étroitesse du marché du travail et donc les capacités limitées du système productif congolais à créer des emplois en nombre suffisant. Mais si l'on prend en compte les résultats de la récente *Enquête rapide du marché du travail* (2017), qui révèle l'inadéquation entre les compétences demandées par les entreprises et celles détenues et offertes par les demandeurs d'emploi, il est raisonnable d'admettre qu'au-delà de l'étroitesse du marché du travail, le chômage des jeunes est aussi le fait des contradictions entre les dynamiques du système éducatif et celles du système productif. Cet argument peut être étayé en affinant l'analyse à partir de l'observation d'un certain nombre de faits qui sont illustrés dans les tableaux 3.4 et 3.5.

Tableau 3.5 : Taux d'emploi des jeunes de 15 à 29 ans selon le milieu de résidence par niveau d'instruction (en %)

Niveau d'instruction	Urbain	Rural	Total
Aucun	42,7	67,6	55,2
Primaire	34,9	63,3	44,7
Secondaire général 1er cycle	45,5	68,6	53,0
Secondaire général 2e cycle	60,7	77,0	64,7
Secondaire technique 1er cycle	21,5	100	27,0
Secondaire technique 2e cycle	49,2	83,9	51,1
Professionnel (secondaire)	53,2	100	58,6
Professionnel (post-secondaire)	61,1	100	62,7
Universitaire	44,0	100	47,9
Post-universitaire	0,0	0,0	0,0
Autre	100	0,0	100
Ensemble	42,8	68,0	50,3

Source : INS-DGFQE, ETVA Congo (2015).

L'enseignement qui se dégage des données de ce tableau est que l'accès à l'emploi semble plus aisé pour les demandeurs d'emploi possédant des qualifications professionnelles. Deux raisons à cela. La première tient au fait que la différence des taux d'activité entre les deux systèmes de formation (général ou technique et professionnel) correspond au degré d'adéquation entre le niveau de qualification et les besoins du marché du travail. La deuxième est une conséquence de la première dans le sens où pour les employeurs, les jeunes qui quittent l'école avec une qualification sont plus attractifs car les programmes professionnels leur fournissent déjà les compétences requises pour l'emploi, réduisant en conséquence les coûts éventuels de formation pour les employeurs (Blossfeld, 1987).

Ce résultat témoigne de ce que les actifs possédant une formation professionnelle ont un degré d'employabilité plus élevé que ceux qui n'en ont pas. L'ambiguïté que suscite le taux d'emploi élevé des jeunes ayant un niveau secondaire général 2e cycle par rapport à ce qui vient d'être avancé peut être levée par le fait qu'il pourrait vraisemblablement s'agir de jeunes ayant ce niveau employés dans les activités du secteur informel, compte tenu du taux d'informalité élevé au Congo et des difficultés de plus en plus grandes d'insertion des jeunes dans le secteur formel.

Tableau 3.6 : Taux d'emplois vulnérables des jeunes de 15 à 29 ans selon le milieu de résidence par niveau d'instruction (en %)

Niveau d'instruction	Urbain	Rural	Total
Aucun	56,5	84,9	73,9
Primaire	57,0	84,5	70,5
Secondaire général 1er cycle	51,1	76,3	61,7
Secondaire général 2e cycle	29,2	58,2	37,6
Secondaire technique 1er cycle	33,9	100	50,9
Secondaire technique 2e cycle	39,4	62,9	41,4
Professionnel (secondaire)	23,5	53,5	29,4
Professionnel (post-secondaire)	24,7	0,0	23,1
Universitaires	42,1	26,4	39,9
Post-universitaires	100	0,0	100
Autre	0,0	0,0	0,0
Ensemble	46,7	78,3	59,4

Source : INS-DGFQE (2015), ETVA Congo.

Par rapport à la qualité et la stabilité du processus d'entrée sur le marché du travail, les données du tableau 3.6 ci-dessus fournissent quelques indications utiles à l'analyse. Il apparaît clairement que les taux d'emplois vulnérables les plus faibles sont ceux des jeunes possédant des qualifications professionnelles. La forte vulnérabilité des emplois des jeunes universitaires en l'occurrence est sans doute la preuve du déclassement dont ils sont en grande partie victimes à cause des difficultés d'insertion liées à la fois à la pénurie d'offres d'emploi et à l'inadéquation entre leur formation et les qualifications qu'exigent les offres disponibles.

Un autre élément qui pourrait venir appuyer l'assertion selon laquelle la valorisation du capital humain au Congo est aussi sujette aux contradictions entre les dynamiques du système éducatif et celles du système productif peut être trouvé dans les informations contenues dans le ***tableau 3.7*** et la ***figure 3.3*** ci-après.

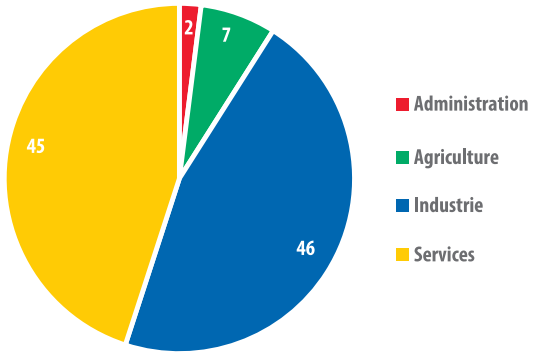
Tableau 3.7 : Répartition des jeunes de 15 à 29 ans ayant un emploi selon le secteur d'activité et le sexe (en %)

Secteur d'activité	Masculin	Féminin	Ensemble
Primaire	17,3	23,5	20,2
Secondaire	26,9	4,4	16,5
Tertiaire	55,8	72,1	63,3
Total	100	100	100

Source : INS-DGFQE (2015), ETVA Congo.

En effet, le secteur tertiaire est le secteur le plus pourvoyeur d'emploi, suivi du secteur primaire. Un contraste apparaît entre les données du tableau 3.7 et celles de la figure 3.3 en termes de planification des métiers en rapport avec les besoins du marché du travail du moment. En effet, c'est plutôt l'industrie qui a une plus grande proportion d'apprenants, le secteur agricole n'intéresse que 7 % d'apprenants sur les 6 376 répertoriés sur le territoire national. Il en découle que si les programmes de formation étaient conçus de manière à les adapter aux besoins du marché du travail du moment, on aurait dû voir une correspondance de poids entre les emplois par secteur d'activité et la proportion d'apprenants en centres de formation qualifiante par filière.

Figure 3.3 : Proportion des apprenants des centres de formation qualifiante par filière (en %)



Source : MEPSA, METPFQE et MES (2019), Rapport de suivi de la Stratégie du secteur de l'éducation.

Par ailleurs, la tertiarisation croissante de l'économie congolaise, à travers le poids croissant du secteur tertiaire dans la formation du PIB, est un des facteurs explicatifs de la proportion d'emplois dans le secteur des services. Mais comme plus de 80 % des entreprises qui se créent au Congo appartiennent au secteur tertiaire et plus particulièrement aux activités de commerce (*cf.* chapitre 2), la question qu'il importe de se poser est celle de la qualité de ces emplois en termes de durabilité et de rémunération. Car il s'agit souvent d'emplois précaires, sans sécurité sociale et faiblement rémunérés.

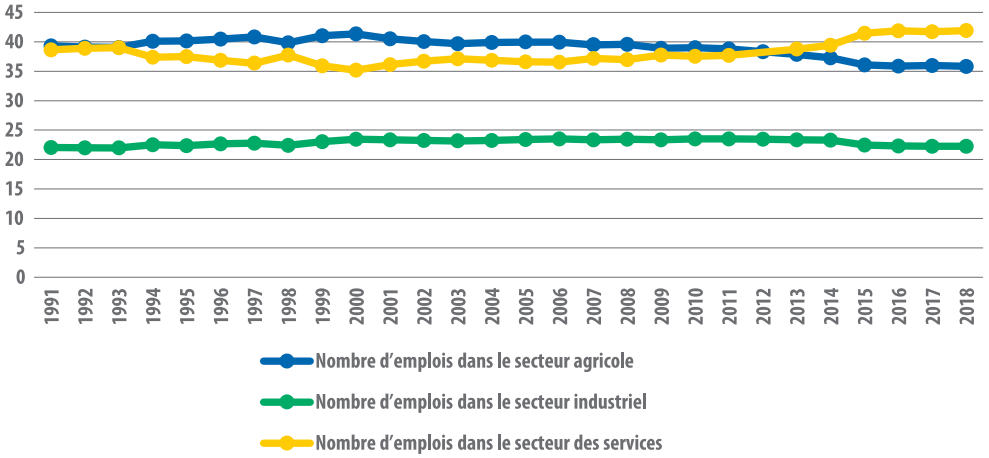
1.2.2. La trajectoire du changement structurel et dynamique d'emplois

Un des thèmes majeurs en économie du développement concerne le processus de transformation structurelle, c'est-à-dire le processus de réallocation des ressources à travers les secteurs, qui accompagne le développement. Les travaux pionniers sur ce thème ont conclu à une évolution linéaire : déruralisation, puis industrialisation et tertiarisation. Selon Kuznets (1966), tous les pays développés ont suivi le même processus de transformation structurelle articulé autour de la migration des ressources des secteurs les moins productifs vers les plus productifs. Dans les contributions séminales de Kaldor (1966, 1967) on peut lire les bases intellectuelles des arguments qui soutiennent l'idée que le secteur manufacturier est le plus productif et le principal moteur de la croissance économique. En rapport avec ces régularités empiriques connues sous le nom de « lois de Kaldor », validées dans les recherches récentes (Marconi *et al.*, 2016), même si la controverse nourrit encore les débats théoriques, quel enseignement peut-on tirer de la trajectoire du changement structurel de l'économie congolaise en rapport avec la problématique de la valorisation du capital humain ? Plus concrètement, dans le cadre de ce rapport, la préoccupation majeure se rapporte à la question de savoir si la trajectoire du changement structurel de l'économie congolaise et la dynamique d'emploi y relative sont favorables au processus de valorisation du capital humain.

En effet, ce qui caractérise la trajectoire du changement structurel de l'économie congolaise ***(figure 3.4)***, comme dans la plupart des pays en développement, notamment ceux d'Afrique, c'est la baisse de la part du secteur agricole, tant dans l'emploi que dans le PIB, qui s'accompagne de l'accroissement de celle des services, sans un essor préalable du secteur manufacturier qui bien au contraire évolue suivant une tendance baissière.

Il s'agit de ce que Rodrik (2016) qualifie de « désindustrialisation prématurée », qui traduit une trajectoire du changement structurel particulière, marquée par un déclin du secteur manufacturier qui se produit à des niveaux de revenus bien inférieurs à ceux des pays qui se sont industrialisés depuis le XVIII[e] siècle pour certains.

Figure 3.4 : Évolution de l'emploi dans les trois secteurs de l'économie congolaise (en milliers d'emplois)



Source : WDI/Banque mondiale.

Par rapport à la dynamique d'emploi et la valorisation du capital humain, le problème que pose une telle trajectoire réside en ce que, selon certains auteurs (Baumol, 1967 ; Baumol *et al.*, 1985), la réallocation des ressources du secteur agricole vers le secteur des services, via un secteur manufacturier peu développé, s'apparente à une réallocation des ressources d'un secteur avec une croissance forte et rapide de la productivité (le secteur manufacturier) vers un secteur à productivité faible et stagnante. L'argument tient au fait que le secteur des services se caractérise par une productivité plus faible que celle du secteur manufacturier (Sasaki, 2007). Pour le cas d'espèce du Congo, si l'on met de côté les quelques entreprises jugées dynamiques du secteur des services au Congo, comme celles des télécommunications, la grande majorité des entreprises du secteur des services du Congo exercent dans le commerce et sont peu productives et peu génératrices d'emplois. Par conséquent, la dynamique d'emploi est telle que le secteur des services vers lequel migre la main-d'œuvre n'est pas aussi productif pour assurer des emplois durables et offrir des opportunités à tous. Ce qui constitue une préoccupation majeure pour le processus de valorisation du capital humain.

En somme, la trajectoire du changement structurel suivie par l'économie congolaise est un des facteurs limitatifs des capacités du système productif à offrir des opportunités d'emplois du fait de l'inexploitation du potentiel de ressources favorable au développement d'un secteur manufacturier qui peut être considéré comme moteur de la croissance, surtout dans un contexte de mondialisation, à la fois source d'opportunités et de contraintes du fait de l'impératif de la compétitivité.

II. Les politiques sectorielles

Le Plan National de Développement (PND 2018-2022) constitue à ce jour le cadre de référence en matière de politiques et programmes de développement au Congo.

Trois domaines clés constituent ce PND, dont celui portant sur la valorisation du capital humain (éducation et formation). À travers cet objectif de valorisation du capital humain, le gouvernement vise à mettre en œuvre des programmes pour renforcer l'enseignement moral, civique, intellectuel et physique pour tous les Congolais.

Pour atteindre cet objectif, la stratégie du gouvernement s'articule autour de quatre axes, à savoir : (i) promouvoir l'enseignement moral, civique, physique et la lutte contre les antivaleurs ; (ii) offrir une éducation de qualité pour tous ; (iii) adapter le système éducatif et ses produits aux besoins du marché d'une économie émergente ; et (iv) améliorer la gouvernance du système éducatif (PND, paragraphe 222). Par ailleurs, plusieurs politiques et stratégies sectorielles ont été élaborées, notamment :

- dans le domaine de l'éducation : la stratégie sectorielle de l'éducation (SSE) ;
- dans le domaine de la santé : le plan national de développement sanitaire (PNDS) ;
- dans le domaine de l'emploi : la politique nationale de l'emploi (PNE), etc.

Cependant, plusieurs contraintes freinent la valorisation du capital humain au Congo. Celles-ci vont être appréhendées dans le cadre de ce rapport à travers une analyse des problèmes inhérents aux services d'éducation et de santé.

2.1. Les contraintes liées aux services d'éducation

La valorisation du capital humain passe nécessairement par l'éducation et la formation, comme indiqué dans le PND (2018-2022). Cependant, malgré la forte scolarisation des enfants au primaire avec des taux bruts de scolarisation qui dépassent les 100 %, traduisant les efforts constants du gouvernement réalisés au cycle primaire, le pays doit encore relever plusieurs défis qui constituent des contraintes au processus de valorisation du capital humain.

2.1.1. L'offre d'éducation et de la formation qualifiante et professionnelle

L'ODD 4, auquel le Congo a souscrit, a pour objectif d'« assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ». Pour ce faire, le système éducatif doit proposer une offre de qualité qui soit à même de répondre à cet objectif.

2.1.1.1. La structure du système éducatif et de formation au Congo

Le droit à l'éducation est garanti par la Constitution congolaise, tel que prévu par l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH). L'article 17 de la Constitution prône « *la parité Homme-Femme dans tous les secteurs de la vie nationale* » et l'article 29 garantit « *le droit à l'éducation et l'égal accès à l'enseignement et à la formation, ainsi que la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans* ».

La loi scolaire n° 25-95 du 17 novembre 1995 modifiant la loi scolaire n° 8-90 du 6 septembre 1990 portant réorganisation du système éducatif en République du Congo a rendu obligatoire et gratuit l'enseignement primaire pour tous. Elle définit la structure, les objectifs, le fonctionnement, l'administration et la planification du système éducatif. Son article 2 stipule que « *tout enfant vivant sur le territoire congolais a droit, sans distinction d'origine, de nationalité, de sexe, de croyance, d'opinion ou de fortune à une éducation qui lui assure le plein développement de ses aptitudes intellectuelles, artistiques, morales et physiques ainsi que sa formation civique et professionnelle* ». Par ailleurs, par arrêté ministériel n° 278/MFB/MET/MEPSA du 20 mars 2008, la gratuité de l'enseignement au cycle primaire et au cycle secondaire dans les établissements scolaires publics a été mise en application.

L'Éducation nationale est sous la tutelle de trois ministères : le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et de l'Alphabétisation (MEPSA), le ministère de l'Enseignement technique et professionnel, de la Formation qualifiante et de l'Emploi (METPFQE) et le ministère de l'Enseignement supérieur (MES). Par ailleurs, il faut noter que trois autres ministères, le ministère des Sports et de l'Éducation physique (MSEP), le ministère de la Jeunesse et de l'Éducation civique (MJEC) et le ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire (MASAH), participent aussi aux activités du secteur de l'éducation. Le système éducatif national est organisé en un système éducatif formel et un système éducatif non formel.

Le système éducatif formel est structuré en quatre niveaux :

- **le niveau 1** (éducation préscolaire) est toujours embryonnaire. Il accueille les enfants âgés de 3 à 5 ans et les prépare à l'école, à travers les centres d'éducation préscolaire (CEP) situés pour la plupart en milieu urbain et les centres communautaires d'éducation préscolaire situés en zones péri-urbaines et rurales ;
- **le niveau 2** (enseignement primaire) est celui qui reçoit les enfants âgés théoriquement de 6 à 11 ans, pour un cursus scolaire de six ans sanctionné par un certificat d'études primaires élémentaires (CEPE). L'enseignement primaire est composé d'un cycle d'éveil de trois ans (CP1, CP2 et CE1) et d'un cycle de fixation de trois ans (CE2, CM1 et CM2). Un concours d'entrée en sixième autorisait le passage au premier cycle du secondaire avant l'abrogation de l'arrêté n° 0493/MEPSAJEC-CAB/DEC instituant ce concours le 1er novembre 2015, en attendant le texte portant suppression du concours d'entrée en classe de sixième (6e) ;
- **le niveau 3** (enseignement secondaire), quant à lui, offre des formations générales, techniques et professionnelles. Son premier cycle reçoit les élèves âgés théoriquement de 12 à 15 ans, pour un cursus scolaire de quatre ans, sanctionné par un brevet d'études du premier cycle (BEPC) pour les élèves formés dans les collèges d'enseignement général, un brevet d'études techniques pour les élèves formés dans les collèges d'enseignement technique. Son second cycle reçoit les élèves âgés théoriquement de 16 à 18 ans, pour un cursus scolaire de trois ans sanctionné par un baccalauréat de l'enseignement général ou technique ou un diplôme équivalent (brevet de technicien). Par ailleurs, les écoles de formation professionnelle de niveau 3 dispensent des disciplines professionnelles de niveaux secondaire et post-secondaire non supérieur. Les principaux domaines de formation sont l'enseignement normal pour la formation des instituteurs, l'enseignement paramédical et médico-social orienté vers la formation des infirmiers et des assistants sanitaires et assimilés, les carrières administratives et juridiques, les beaux-arts et arts plastiques et les eaux et forêts. L'admission dans ces écoles se fait sur la base d'un concours destiné aux élèves titulaires d'un BEPC ou d'un baccalauréat, mais aussi aux cadres moyens des administrations publiques ou privées dans le but de compléter leurs compétences et, par conséquent, améliorer leur carrière professionnelle. Cette formation dure entre 2 et 4 ans ;
- **le niveau 4** (enseignement supérieur), enfin, est organisé en trois cycles dont les cursus académiques permettent d'obtenir respectivement une licence (3 ans d'études), un master (5 ans d'études) et un doctorat (au moins 8 ans d'études).

Le système éducatif non formel est organisé par le MEPSA. Son offre consiste en un cycle de rattrapage et de remise à niveau des enfants et des adolescents (y compris les enfants et les adolescents autochtones) non scolarisés ou déscolarisés, en vue de leur rescolarisation et de leur insertion dans le système éducatif formel.

Les trois ministères de l'Éducation sont assistés par des partenaires techniques et financiers en charge des questions de l'éducation (UNESCO, UNICEF, Banque mondiale, PAM, AFD) et par des associations éducatives (MEEC, UNAPEECO, FAWE, APEEC, FAPE, Fédération des comités de gestion et de développement communautaires dans les écoles, syndicats d'enseignants). Ce dispositif institutionnel contribue à assurer le maintien des enfants dans le système éducatif après leur accès.

2.1.1.2. La couverture quantitative de l'offre de scolarisation

L'analyse de l'offre de scolarisation indique une nette domination de l'enseignement général qui dispose de plus de 92 % d'établissements (8 106 établissements) contre 8 % d'établissements d'enseignement technique et professionnel (741 établissements).

Tableau 3.8 : Évolution de quelques indicateurs dans l'enseignement général

Cycle/Indicateur		2011-2012	2014-2015	2017-2018
Préscolaire	Nombre d'établissements	909	1153	1831
	% d'établissements privés	86,4	78,2	85,6
	Nombre d'élèves	53 920	84 360	73 239
	Taux brut de scolarisation (%)	15	22	18
Primaire	Nombre d'établissements	3186	3735	4020
	% d'établissements privés	40,4	39,8	47,9
	Nombre d'élèves	734 493	842 150	783 448
	Taux brut de scolarisation (%)	120	126	108
Collège	Nombre d'établissements	1047	1205	1982
	% d'établissements privés	70	68,8	80
	Nombre d'élèves	230 959	373 107	340 163
	Taux brut de scolarisation (%)	62	92	77
Lycée	Nombre d'établissements	113	239	273
	% d'établissements privés	66,4	75,7	70,3
	Nombre d'élèves	73 955	117 327	143 485
	Taux brut de scolarisation (%)	28	41	46
Ensemble	Nombre d'établissements	5255	6332	8106
	% d'établissements privés	54,8	53,6	65,1
	Nombre d'élèves	1 093 327	1 416 944	1 340 335

Source : Rapport de suivi de la SSE, décembre 2019.

Le tableau 3.8 ci-dessus indique une évolution croissante du nombre d'établissements d'enseignement général dans tous les cycles au cours des périodes 2011-2012 à 2017-2018. On totalisait 5 255 établissements en 2011-2012 contre 8 106 établissements en 2017-2018, soit une augmentation de 35,2 % correspondant à 2 851 établissements au cours de la période. L'augmentation la plus grande en termes de nombre d'établissements concerne le collège suivi du préscolaire avec respectivement 935 et 932 établissements au cours de la période, correspondant à une croissance de 47,2 % et 50,4 %.

En termes de couverture quantitative, on note que l'enseignement primaire est le plus répandu au Congo avec ses 4 020 établissements pour l'année scolaire 2017-2018 contre 1 831 établissements préscolaires, 1 982 collèges et seulement 273 lycées. Ces chiffres montrent que si l'on peut trouver un établissement primaire dans tous les districts du Congo, il n'en est pas de même pour le préscolaire ou le collège et encore moins pour le lycée.

Il faut noter que certains départements n'ont qu'un seul lycée ; par conséquent, seul un district du département en dispose. Cette situation a pour conséquence de restreindre les opportunités de certains enfants de poursuivre leurs études. En effet, l'absence de certains niveaux du système éducatif dans certaines zones du pays fait qu'en quittant le cycle primaire pour le collège puis le lycée, certains enfants éprouvent des difficultés à poursuive leurs

études compte tenu de l'éloignement des établissements par rapport à leur localité de résidence. Ce qui pose un problème d'accès physique et financier à l'école pour les élèves se trouvant dans cette situation. Ainsi, on constate que du cycle primaire au collège puis du collège au lycée, le nombre d'élèves diminue considérablement, d'au moins la moitié entre deux cycles. Les taux élevés d'abandons relevés dans la SSE (18 %) pourraient être expliqués en partie par cette situation.

Par ailleurs, d'après les résultats de l'*Enquête démographique et de santé du Congo* (EDSC 2011), la proportion d'enfants inscrits au préscolaire augmente considérablement avec l'élévation du niveau d'instruction de la mère et du niveau de bien-être du ménage. Cette proportion est de 5 % pour les enfants dont la mère n'a aucun niveau d'instruction et augmente à 43 % lorsque celle-ci a un niveau au moins secondaire 2e cycle. Parmi les ménages pauvres (dernier quintile), seuls 2 % d'enfants vont au préscolaire contre 47 % pour les enfants des ménages les plus riches (premier quintile). L'éducation préscolaire s'adresse donc surtout aux ménages des classes riches et vivant en zones urbaines.

Il faut également noter que dans tous les cycles, le secteur privé est prédominant dans l'offre d'éducation. Par exemple, les crèches, garderies et centres préscolaires privés accueillent 69 % des enfants (58 190 sur un total de 84 360) selon les résultats de l'EDSC 2011. Selon les données du recensement scolaire de 2018, le secteur privé offre plus de 65 % d'établissements dans tous les cycles. Ce secteur offre 85,6 % d'établissements au préscolaire, contre 47,9 % d'établissements au primaire, 80 % d'établissements au collège et 70,3 % d'établissements au lycée.

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, l'offre d'enseignement technique et professionnel reste trop faible pour pouvoir fournir aux personnes des connaissances techniques, professionnelles ou pratiques capables d'apporter toute la main-d'œuvre nécessaire dont a besoin l'économie congolaise, notamment pour répondre à son besoin de diversification. En effet, au cours de l'année 2017-2018, le Congo disposait au total de 741 établissements d'enseignement technique et professionnel, dont 558 centres et ateliers de formation, correspondant à 75,3 % de l'ensemble des établissements de ce secteur. On dénombre seulement 54 collèges, 101 lycées et 28 écoles. S'il y a plus de collèges publics que de collèges privés, tous les autres types d'établissements sont dominés par le secteur privé, comme dans l'enseignement général.

Tableau 3.9 : Nombre total d'établissements d'enseignement technique et professionnel par secteur selon le type d'établissement

Type d'établissement	Secteur			Ensemble
	Public	Privé	Conventionné	
Centres et ateliers de formation	33	503	22	558
Collèges d'enseignement technique	48	4	2	54
Lycées d'enseignement technique, professionnel et instituts	20	79	2	101
Écoles d'enseignement professionnel	10	17	1	28
Total	111	603	27	741

Source : METPFQE, Annuaire statistique 2018.

L'analyse des effectifs des élèves de l'enseignement technique et professionnel montre une augmentation continue de ceux-ci, bien qu'irrégulière depuis 2011-2012 (42 700 élèves) jusqu'en 2017-2018 (53 027 élèves). Les effectifs d'élèves dans les lycées techniques dominent tous les autres cycles d'enseignement, puisqu'ils en représentent plus de la moitié. Par ailleurs, l'école normale des instituteurs (ENI), les écoles professionnelles et les centres de formation et d'apprentissage (CFA) reçoivent des apprenants en quantité non négligeable.

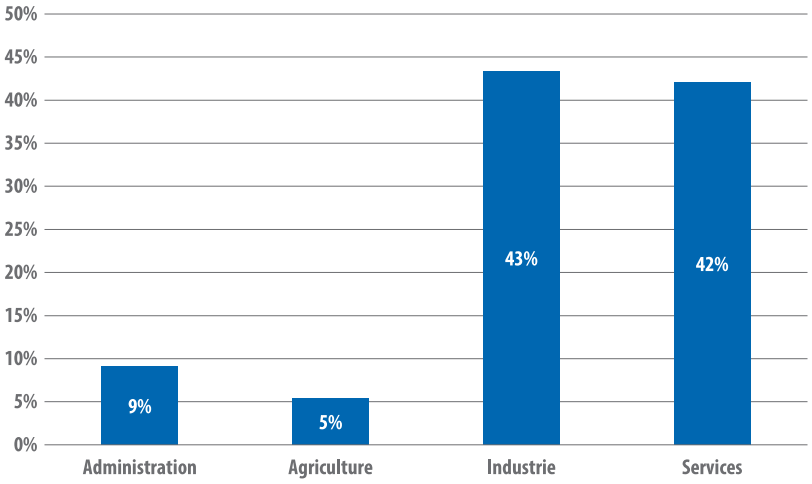
Tableau 3.10 : Effectifs d'élèves de l'enseignement technique et professionnel selon le cycle

Cycle	Années				
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2017-2018
Collèges	16 333	16 933	22 168	10 107	13 561
Lycées	23 172	25 573	32 454	24 467	27 333
ENI	-	-	886	746	1 974
Écoles professionnelles	3 195	2 323	3 126	4 496	3 783
Centres de formation et d'apprentissage	-	-	-	-	6 376
Ensemble	42 700	44 829	58 634	39 816	53 027
Nombre d'élèves pour 100 000 habitants	1 003	1 020	1 294	853	1 170

Source : Rapport de suivi de la SSE, décembre 2019.

Selon la répartition par filière des 6 376 apprenants dans les centres de formation qualifiante, 43,4 % sont dans les filières industrielles, 42,1 % dans les services, 9,1 % dans l'administration et 5,4 % dans l'agriculture.

Figure 3.5 : Pourcentage d'apprenants par filière dans les centres de formation qualifiante



Source : METPFQE, Annuaire statistique 2018.

Au niveau de l'enseignement supérieur, la couverture de l'offre d'éducation et de formation est assez faible comparée à la demande et à la population en âge d'aller à l'université. En effet, le Congo compte 58 établissements d'enseignement supérieur, dont 46 établissements du secteur privé (79,3 %) et 12 établissements du secteur public (20,7 %). Parmi ces établissements, seul un établissement privé offre des formations de second cycle (Master) alors que tous les établissements publics offrent au moins une formation de second cycle.

Tableau 3.11 : Répartition des établissements de l'enseignement supérieur par secteur selon le type d'établissement

Secteur	Type			Total
	Faculté	Institut	École	
Public	5	3	4	12
Privé	4	28	14	46
Ensemble	9	31	18	58

Source : Ministère de l'Enseignement Supérieur (MES), Annuaire statistique 2017.

L'effectif d'étudiants inscrits dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur est passé de 50 428 étudiants en 2014-2015 à 55 025 étudiants en 2016-2017, soit une augmentation de 8,4 %. Contrairement à l'enseignement général et technique, à l'université, le secteur public accueille plus d'étudiants que le secteur privé malgré le fait qu'il ne dispose que du quart des établissements d'enseignement supérieur. En 2016-2017, le secteur public accueillait 66,9 % de l'ensemble des étudiants.

Tableau 3.12 : Évolution des effectifs d'étudiants de l'enseignement supérieur selon le niveau et le secteur de 2014 à 2017

Niveau d'études/secteur		Étudiants inscrits					
		2014-2015		2015-2016		2016-2017	
		Total	Filles	Total	Filles	Total	Filles
Licence (1er cycle)	Public	26 554	9 335	23 878	9 137	29 178	10 250
	Privé	16 550	8 745	16 961	9 169	17 790	9 180
Année préparatoire	Public	23	5	17	4	21	6
	Privé	22	16	19	13	18	8
Master (2e cycle)	Public	5 959	2 066	5 409	1 685	6 653	2 049
	Privé	504	206	328	136	379	162
Doctorat (3e cycle)	Public	816	234	855	276	986	298
	Privé	0	0	0	0	0	0
Ensemble	Public	33 352	11 640	30 159	11 102	36 838	12 603
	Privé	17 076	8 967	17 308	9 318	18 187	9 350
	Ensemble	50 428	20 607	47 467	20 420	55 025	21 953
Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants		1 081		989		1 115	

Source : Annuaire statistique du MES 2017 et calculs des auteurs.

Dans l'ensemble, au cours de la période, les filles représentent au maximum 43 % de la population estudiantine, mais leur effectif est encore moindre dans le secteur public (moins de 37 % des étudiants) alors qu'elles sont les plus nombreuses dans le secteur privé (plus de la moitié des étudiants). La majorité des étudiants sont inscrits au 1er cycle (Licence, dans le système LMD) et représentent 85,4 % de l'ensemble des étudiants inscrits en 2016-2017 (contre 74,2 % en 2015-2016 et 78,3 % en 2014-2015) alors que seuls 12,1 % des étudiants sont inscrits au 2e cycle (Master) et 1,8 % au 3e cycle (Doctorat).

Pour une population de 100 000 habitants, le nombre d'étudiants était de 1 081 en 2015, 989 en 2016 et 1 115 en 2017. Bien que cet indicateur soit supérieur à la moyenne des pays africains (733), il reste inférieur à ceux de pays comme le Bénin, le Ghana et le Cameroun avec respectivement 1 240, 1 510 et 1 620 étudiants pour 100 000 habitants. Il faut cependant noter qu'un certain nombre d'étudiants poursuivent leurs études supérieures à l'extérieur du pays en tant que boursiers du gouvernement congolais et de ses partenaires ou à la charge de leurs parents. Pour l'année académique 2016-2017, l'effectif de ces bénéficiaires de bourses d'études à l'étranger était de 8 790 étudiants, en croissance de 5,3 % par rapport à l'année 2015-2016.

2.1.1.3. Les disparités géographiques de l'offre d'éducation

Les facteurs de disparités ou les raisons de l'absence d'accès à l'éducation sont multiples. Ils portent notamment sur la pauvreté, les inégalités de genre, les conflits, les catastrophes ou le financement public de l'éducation qui est souvent insuffisant par rapport aux besoins.

L'offre d'éducation est assez disparate au Congo. Elle est assez concentrée dans les deux plus grandes villes (Brazzaville et Pointe-Noire), quels que soient le type et le cycle d'enseignement. Les données du recensement scolaire de 2018 permettent de mettre ces disparités en évidence, notamment selon le type et le niveau d'enseignement.

2.1.1.3.1. L'enseignement général

Les données du tableau 3.13 montrent que l'éducation préscolaire est très peu développée et surtout destinée aux ménages des zones urbaines où Brazzaville (861 établissements) et Pointe-Noire (708 établissements) concentrent à elles seules 85,6 % des établissements qui accueillent les enfants scolarisés dons ce cycle d'enseignement, dont 82,6 % d'établissements relevant du secteur privé. Par conséquent, en raison des dépenses liées aux frais d'inscription et de scolarité qui ne sont pas accessibles à tous les ménages, et notamment en milieu rural, l'accès à ce cycle d'enseignement paraît prohibitif pour bon nombre de ménages congolais.

S'agissant des établissements d'enseignement primaire, ceux-ci restent concentrés à Brazzaville et à Pointe-Noire, mais sont relativement implantés dans tous les départements (de 94 écoles pour la Sangha à 347 écoles pour le Pool). En revanche, ce cycle, hormis Brazzaville (1 093 écoles) et Pointe-Noire (956 écoles) où au moins 80 % des établissements sont privés, est dominé par les établissements publics. Cela se comprend dans la mesure où le gouvernement veut garantir l'accès à l'éducation primaire pour tous et se doit donc de rapprocher au maximum l'école des populations.

Au niveau des collèges, on note une forte diminution (de plus de 80 %) du nombre d'établissements ou encore de l'offre d'éducation dans la plupart des départements, à l'exception de Brazzaville (860 écoles) et Pointe-Noire (704 écoles) qui gardent un effectif assez important d'établissements par rapport au primaire. Dans les dix autres départements, le nombre de collèges varie de 16 (Lékoumou) à 74 (Pool) établissements. En dehors de Brazzaville (100 lycées) et Pointe-Noire (107 lycées), les autres départements disposent de moins de 14 lycées : trois départements disposent de 12 et 13 lycées (Cuvette, Bouenza et Niari) et les autres ont moins de 8 lycées chacun.

Tableau 3.13 : Nombre d'établissements scolaires par département en 2018

Département	Cycle				
	Préscolaire	Primaire	Collège	Lycée	Total
Kouilou	20	110	27	2	159
Niari	51	277	71	13	412
Lékoumou	7	98	16	3	124
Bouenza	22	252	46	12	332
Pool	41	347	74	6	468
Plateaux	38	287	43	8	376
Cuvette	29	248	57	12	346
Cuvette-Ouest	21	123	21	2	167
Sangha	19	94	25	3	141
Likouala	16	135	38	3	192
Brazzaville	861	1 093	860	100	2 914
Pointe-Noire	708	956	704	107	2 475
Ensemble	1 833	4 020	1 982	270	8 105

Source : Annuaire statistique du MEPSA, 2018.

Cette situation renforce le sentiment qu'après l'école primaire, l'offre de scolarisation, qui n'est déjà pas disponible pour tous les enfants dès ce cycle (car 22,4 % d'élèves résident à plus de 30 minutes de l'école primaire), se montre insuffisante et ne répond plus aux besoins de la population puisqu'au secondaire, seuls 52,9 % des élèves résident à moins de 30 minutes de l'école d'après les résultats de l'ECOM 2. Cela a pour conséquence l'arrêt des études pour beaucoup d'enfants, en particulier ceux qui n'ont pas la possibilité d'aller dans un autre village ou district, voire un autre département, à cause de l'éloignement géographique de l'école ou par manque de soutien familial dans la localité où se trouve l'école, ou encore par manque de moyens financiers pour payer les déplacements aller-retour ou le séjour dans la nouvelle localité. C'est ainsi que l'on peut noter le nombre important d'abandons scolaires pour des raisons liées au manque de moyens financiers (26,5 %) et au manque de travail (25,5 %).

Si l'on admet que le stock et le niveau futur du capital humain individuel et collectif du Congo sont déterminés par les acquisitions de savoirs, de savoir-faire, les aptitudes acquises et développées pendant les premières années de la vie, c'est-à-dire dans la tranche d'âge de 6 à 18 ans, il est impératif de rendre l'école beaucoup plus accessible pour tous.

2.1.1.3.2. L'enseignement technique

L'analyse de la représentation des établissements de l'enseignement technique (CET, LET, EP) selon le département montre aussi une offre insuffisante. Le ***tableau 3.14*** montre en l'occurrence que, hormis les centres et ateliers de formation qualifiante qui sont assez répandus sur le territoire national, aucun des dix départements autres que Brazzaville et Pointe-Noire n'a plus de onze établissements (CET, LET et EP), certains départements ne disposant même d'aucun de ces trois cycles (c'est le cas du Kouilou) ou d'au moins l'un des trois (LET, EP).

Tableau 3.14 : Répartition des établissements d'enseignement technique selon le cycle et le département

Département	Cycle					
	Centres de formation qualifiante	Ateliers de formation qualifiante	CET	LET	Écoles professionnelles (EP)	Total
Kouilou	2	5	0	0	0	7
Niari	5	36	4	3	4	52
Lékoumou	8	58	5	1	0	72
Bouenza	5	69	6	2	0	82
Pool	17	29	7	1	1	55
Plateaux	5	7	6	2	0	20
Cuvette	6	24	5	3	2	40
Cuvette-Ouest	4	31	3	1	1	40
Sangha	6	7	3	1	0	17
Likouala	4	8	2	0	0	14
Brazzaville	69	46	12	47	9	183
Pointe-Noire	52	55	6	40	11	164
Ensemble	183	375	59	101	28	746

Source : METPFQE, Annuaire statistique 2018.

2.1.1.3.3. L'enseignement supérieur

Au niveau de l'enseignement supérieur, seuls trois départements disposent d'au moins un établissement. La seule université publique (UMNG), à laquelle il faut ajouter l'Institut national du travail social, se trouve à Brazzaville. Au total, le Congo dispose de 53 établissements d'enseignement supérieur, dont 36 établissements à Brazzaville (12 établissements de l'UMNG et 24 établissements privés), 16 établissements privés à Pointe-Noire et un établissement privé dans le Niari. Ceci montre l'étroitesse des possibilités d'accès à l'enseignement supérieur pour les populations, notamment dans les autres départements. En effet, la situation est telle qu'un ménage n'ayant pas les moyens financiers pour payer l'université privée dans le Niari ou à Pointe-Noire se voit contraint d'envoyer son enfant à Brazzaville pour s'inscrire à l'université publique. Les contraintes financières qu'implique un tel choix en termes de logement et d'autres frais liés à la scolarité constituent des facteurs d'abandon de scolarité pour de nombreux enfants après le baccalauréat. Ce qui semble vraisemblablement justifier le très faible pourcentage de Congolais qui ont un niveau d'instruction supérieur (5 %), comme l'indiquent les données de l'ECOM 2.

Tableau 3.15 : Répartition des établissements d'enseignement supérieur selon le département et le secteur

Département	Secteur			
	Public	Privé laïc	Privé confessionnel	Total
Niari	0	1	0	1
Brazzaville	12	23	1	36
Pointe-Noire	0	14	2	16
Ensemble	12	38	3	53

Source : Annuaire statistique du MES (2017).

2.1.1.4. La dynamique des populations et les compétences locales

Au Congo, la poursuite des études, la recherche du bien-être ou du mieux-vivre et le chômage poussent les populations, en particulier les jeunes, à migrer des centres ruraux (exode rural) vers des centres semi-urbains ou urbains, ou encore vers l'Europe considérée comme l'eldorado. Les dynamiques des populations ou les migrations, externes ou internes, constituent un facteur de redistribution des populations dans l'espace, car le déplacement de populations d'un lieu vers un autre entraîne nécessairement la diminution du nombre d'individus, avec leurs compétences, dans le lieu de départ et une augmentation dans le lieu d'arrivée. Au niveau interne, les migrations entraînent un déséquilibre sur le territoire, notamment au profit des villes.

Le surpeuplement des villes a pour conséquences l'inadéquation entre l'offre et la demande des services sociaux de base (dont l'éducation et la santé), la perte de bras valides en milieu rural et donc les déplacements des compétences locales. Mais en même temps, les personnes migrantes augmentent la production des biens et services marchands, accroissent la production agricole et fournissent la main-d'œuvre.

L'Enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo (EESIC), réalisée par l'Institut national de la statistique (INS) en 2012, a montré que Brazzaville et Pointe-Noire accueillaient régulièrement des migrants internes avec respectivement 38,5 % et 28,1 % de l'ensemble des mouvements migratoires.

L'analyse des résultats de l'enquête ECOM 2 permet de comprendre les mouvements internes des migrants d'une localité à une autre et les raisons de ses migrations. Au Congo, nombreux sont les ménages qui ont enregistré des départs, en particulier vers les communes (villes), puis vers les districts (tableau 3.16). On observe ainsi que 47,4 % des ménages sont partis à destination des communes (villes) tandis que 42,7 % sont allés vers les districts. Les départs vers l'étranger ont concerné 9,9 % des ménages.

Tableau 3.16 : Destination des migrants selon le statut de pauvreté du ménage et son milieu de résidence (%)

Statut de pauvreté/ Milieu de résidence		Milieu de résidence					Congo
		Brazzaville	Pointe-Noire	Autres communes	Semi-urbain	Rural	
Ménages pauvres	District	42,4	29,9	60,6	39,0	42,4	45,2
	Commune	33,7	38,1	36,7	59,0	47,0	46,6
	Étranger	23,9	32,0	2,7	2,0	10,6	8,3
Ménages non pauvres	District	53,9	32,6	36,9	44,7	37,4	39,8
	Commune	22,8	49,4	47,9	45,8	55,3	48,5
	Étranger	23,2	18,0	15,2	9,4	7,2	11,7
Ensemble	District	50,4	32,0	46,7	41,9	40,6	42,7
	Commune	26,1	46,9	43,3	52,4	49,9	47,4
	Étranger	23,4	21,1	10,0	5,7	9,4	9,9

Source : INS, ECOM 2011.

Les départs enregistrés parmi les ménages du Congo présentent plusieurs motifs (tableau 3.17). Les principaux motifs de migration sont : une affectation dans le cadre du travail (24,8 %), des problèmes de santé (11,6 %) et une recherche d'emploi (10,5 %). Que le ménage soit dirigé par un homme ou une femme, ce sont à peu près les mêmes raisons qui ressortent.

Tableau 3.17 : Principaux motifs de migration des ménages au cours des 12 derniers mois selon le statut de pauvreté et le sexe du chef de ménage (%)

Motifs de migration	Non pauvres			Pauvres			Ensemble		
	Homme	Femme	Ensemble	Homme	Femme	Ensemble	Homme	Femme	Ensemble
Travail (affectation)	30,9	42,2	33,2	18,6	11,8	16,8	24,9	24,6	24,8
Recherche d'emploi	11,1	10,6	11,0	11,3	6,6	10,1	11,2	8,3	10,5
Problème d'insécurité	3,4	2,1	3,2	13,9	5,4	11,6	8,6	4,0	7,5
Problème de santé	11,0	15,3	11,9	6,5	24,3	11,3	8,8	20,5	11,6
Études	10,7	8,8	10,3	9,0	4,7	7,8	9,8	6,5	9,0
Problème de logement	8,6	13,8	9,6	6,7	12,9	8,4	7,7	13,3	9,0
Acquisition de son propre logement	4,6	1,6	4,0	4,8	4,1	4,6	4,7	3,1	4,3
Autres	19,7	5,6	16,9	29,1	30,1	29,3	24,3	19,8	23,2

Source : INS, ECOM 2011.

L'analyse des données selon le statut de pauvreté du ménage permet de voir les mêmes tendances observées dans l'ensemble du pays. Les ménages ayant enregistré des départs à destination des communes (48,5 % chez les non-pauvres et 46,6 % chez les pauvres) restent les plus nombreux puis viennent ceux qui ont migré vers les districts (39,8 % chez les non-pauvres et 45,2 % chez les pauvres). Les principales raisons de la dynamique migratoire des populations vivant dans les ménages non pauvres sont : l'affectation dans le cadre du travail (33,2 %), les problèmes de santé (11,9 %), la recherche d'emploi (11,0 %) et les études (10,3 %). À l'opposé, les ménages pauvres quittent leur lieu de résidence pour les raisons suivantes : l'affectation dans le cadre du travail (16,8 %), les problèmes d'insécurité (11,6 %), les problèmes de santé (11,3 %) et la recherche d'emploi (10,1 %).

La tendance migratoire observée au niveau national reste valable pour les milieux semi-urbain et rural où la majorité des ménages partent vers les villes. Ce qui est aussi le cas pour Pointe-Noire. Les ménages de Brazzaville et des autres communes vont davantage dans les districts (50,4 % et 46,7 %) qu'à destination des communes (26,1 % et 43,3 %) ou de l'étranger (23,4 % et 10,0 %).

En somme, on peut retenir qu'environ 9 % de l'ensemble des ménages (9,8 % chez les hommes et 6,5 % chez les femmes) migrent vers une autre localité pour des raisons liées à leurs études. Ce type de migration concerne un peu plus de ménages non pauvres (10,3 % dans l'ensemble ; 10,7 % chez les hommes et 8,8 % chez les femmes) que de ménages pauvres (7,8 % dans l'ensemble ; 9 % chez les hommes et 4,7 % chez les femmes). Comme nous l'avons déjà relevé plus haut, certaines localités du pays ou districts ne disposant pas d'école secondaire (collèges et lycées) et encore moins de structures d'enseignement supérieur (car seulement trois départements en sont pourvus), poursuivre ses études nécessite de migrer vers une localité qui fournirait les services d'éducation dans le cycle recherché.

2.1.2. Qualité et équité du système éducatif

Comme énoncé dans le chapitre 1, l'éducation est à la fois une des composantes de l'IDH et une des dimensions du capital humain. Plusieurs travaux ont montré que l'éducation était l'indicateur le plus performant pour capturer les dimensions non économiques du bien-être dans le cadre de l'élaboration d'un indicateur qui ne soit pas

redondant avec le PIB par tête (McGillivray, 2005). Mais, faut-il le rappeler, pour qu'un système éducatif contribue efficacement au développement du capital humain, et en fin de compte au capital humain, il doit à la fois fournir des services qui soient de qualité et assurer l'équité entre tous les membres de la société.

2.1.2.1. Qualité du système éducatif

Selon Orivel (1995), le concept de qualité recouvre deux dimensions lorsqu'il est appliqué à l'éducation. La première, la qualité ou l'efficacité interne, renvoie à la capacité d'un système éducatif à faire atteindre à ses usagers (apprenants) les objectifs d'acquisition de connaissances qu'il s'est donnés dans ses différents curricula. La seconde dimension, la qualité ou l'efficacité externe, s'intéresse à la capacité d'un système éducatif à adapter le niveau et le type de compétences de ses sortants aux besoins du marché du travail du moment. C'est à la lumière de cette conceptualisation que la qualité du système éducatif congolais sera analysée dans les points qui suivent.

2.1.2.1.1. L'efficacité interne du système éducatif

Au Congo, des efforts remarquables ont été déployés depuis le début des années 2000 afin d'atteindre l'objectif de l'éducation pour tous. Le gouvernement a d'ailleurs poursuivi la consolidation des acquis réalisés dans le système éducatif en mettant en place la « Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025 » en vue d'améliorer ses performances, notamment son efficacité interne. Mais en dépit de cette volonté, les indicateurs de performance du système éducatif congolais ne reflètent pas un niveau d'efficacité interne de nature à garantir le développement d'un capital humain de qualité susceptible de contribuer à une croissance durable et au développement humain durable. Pour rendre compte de cette situation, une série d'indicateurs de qualité interne vont être analysés. Ceux-ci se rapportent aux taux d'achèvement, aux taux de transition, aux taux d'admission et pour un souci de comparaison avec les autres pays, aux niveaux de performance des élèves congolais en français et en mathématiques qui sont deux matières considérées comme base de connaissance dans le cadre du programme PASEC.

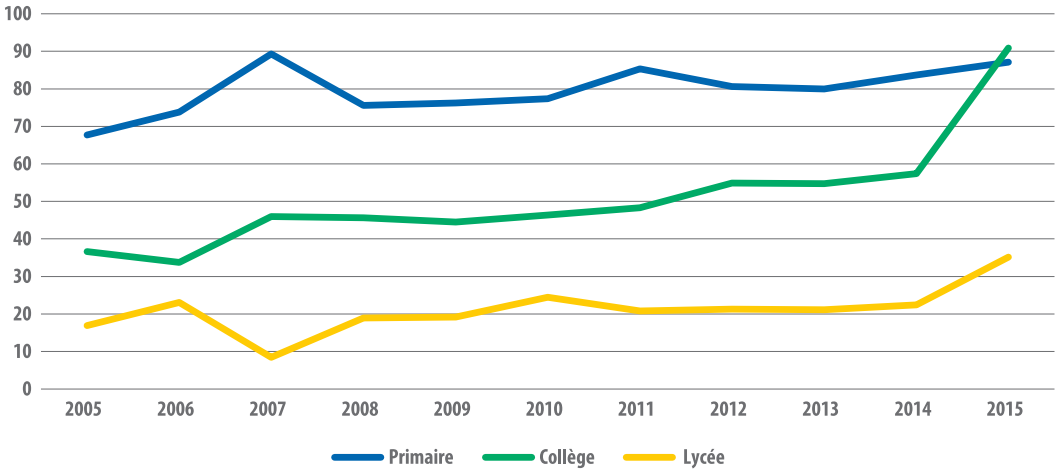
a) Achèvement

Le taux d'achèvement d'un cycle renseigne sur le taux brut d'accès (TBA) à la dernière année du cycle et se définit comme le rapport entre les élèves nouvellement admis au dernier niveau d'études du cycle considéré et la population totale ayant l'âge légal d'être scolarisée à ce niveau d'études. Au Congo, par rapport à la législation actuelle, le taux d'achèvement au primaire (collège et lycée respectivement) est égal au nombre d'élèves nouvellement admis au CM2 (3^{e} et terminale respectivement) sur l'ensemble des personnes âgées de 11 ans (15 ans et 18 ans respectivement).

Si tous les enfants scolarisés au primaire achevaient ce cycle, alors l'objectif de l'éducation primaire universelle pour tous serait atteint et témoignerait de l'efficacité interne du système éducatif (SE). Au Congo, les taux d'achèvement au primaire sont relativement élevés, mais dans chaque cycle de l'enseignement, des efforts restent à faire en termes d'achèvement, notamment au sein de l'enseignement secondaire (premier et second cycle).

L'achèvement au primaire ou le taux d'accès en dernière année du primaire (CM2) a évolué de façon intermittente de 2005 à 2015 avec un niveau moyen de 79,7 %. Il varie d'un niveau minimum de 67,7 % en 2005 à un niveau maximum de 89,3 % atteint en 2007. Cela signifie qu'environ 20 % d'élèves n'ont pas accès à un cycle d'éducation primaire complet correspondant au niveau minimal pour acquérir une alphabétisation durable ou un niveau minimum d'éducation. L'irrégularité de l'évolution du taux d'achèvement révèle l'inefficacité du SE congolais qui se traduit par la non-atteinte de l'objectif de l'éducation pour tous correspondant à un taux d'achèvement primaire de 100 %.

Figure 3.6 : Évolution des taux d'achèvement entre 2005 et 2015 par cycle (en %)



Source : UNICEF-MEPSA (2017), Analyse secondaire des statistiques de l'éducation.

Au collège, on observe de faibles taux d'achèvement sur la période 2005-2014 avec un niveau moyen de 46,8 % d'élèves qui achèvent les études dans ce cycle. Il se situe entre 36,6 % en 2006 et 57,4 % en 2014, correspondant au nombre d'élèves inscrits en première année du collège et qui accèdent en dernière année de ce cycle. Cela signifie qu'au cours de cette période, un peu plus de la moitié des élèves d'une classe donnée quittent l'école avant la fin du cycle, ces enfants contribuant à faire augmenter le taux d'abandons. Cependant, un certain nombre d'élèves du primaire vont dans les collèges d'enseignement technique et professionnel et les centres de métiers. Le taux d'achèvement a fortement augmenté en 2015 pour atteindre 90,8 %, certainement en raison de la baisse du nombre de redoublements au cours des années précédentes. En effet, l'effectif des élèves redoublants est passé de 15 841 élèves en 2005 à 9 441 élèves en 2014. Par ailleurs, le taux de réussite au BEPC dépasse difficilement les 50 % d'inscrits à cet examen.

Le gouvernement a rendu l'éducation obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Par ailleurs, pour prétendre avoir un emploi stable, notamment dans le secteur formel, l'achèvement du second cycle du secondaire ou l'obtention du diplôme du baccalauréat s'avère nécessaire comme un niveau minimum requis de cursus scolaire. Cependant, on observe un phénomène assez intense de déperdition à l'intérieur du deuxième cycle secondaire en raison des difficultés de rétention et de transition au sein de ce cycle.

Les taux d'achèvement au lycée ont affiché un taux moyen de 19,7 % entre 2005 et 2014 avant d'augmenter fortement en 2015 à 35,2 %. En 2015, moins de 36 % des élèves ont atteint la dernière année du second cycle. Ces chiffres traduisent une faiblesse de l'efficacité interne du SE et posent par conséquent la problématique de la régulation des flux entre les deux cycles du secondaire.

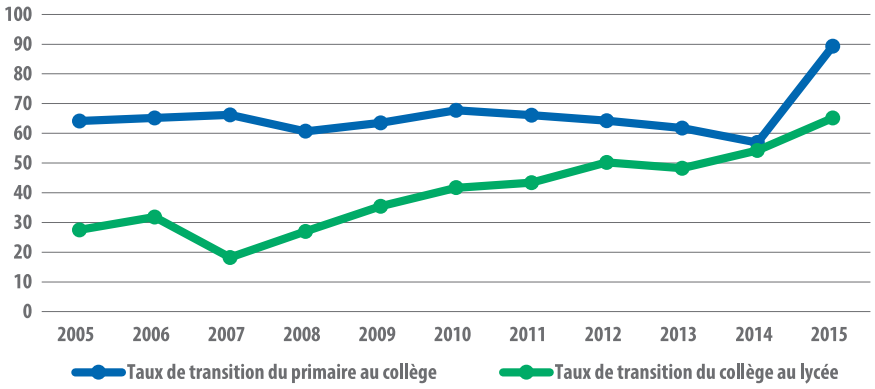
b) Transition

Mesurer la proportion d'élèves qui passent d'un cycle à l'autre (transition) renseigne sur le degré de régulation des flux d'élèves entre les différents cycles au sein du SE et par là sur l'efficacité interne du SE. Le taux de transition (TT) est le nombre de non-redoublants en première année d'un cycle rapporté au nombre d'élèves inscrits dans la dernière année du cycle inférieur l'année précédente. Il se calcule en divisant les non-redoublants en première année du cycle supérieur par le nombre d'élèves inscrits en dernière année du cycle inférieur, multiplié par 100. Un taux de transition proche de 100 % montre l'efficacité interne du SE.

Entre 2005 et 2015, la transition des élèves entre le cycle primaire et le collège a posé de sérieux soucis car elle a évolué de manière assez irrégulière, contrairement à la transition des élèves entre le collège et le lycée qui

évolue positivement depuis 2008 (figure 3.7). Le taux de transition du primaire au collège a chuté de 64,2 % en 2005 à 56,9 % en 2014 pour atteindre son pic en 2015 à 89,3 %. Ce résultat montre que, malgré l'irrégularité dans l'évolution des taux de redoublement et des TT entre les deux cycles, la situation s'améliore quant à la régulation des flux d'élèves entre le primaire et le secondaire, traduisant ainsi l'amélioration de l'efficience du SE. Le niveau relativement faible de redoublements au CM2 (12 % en moyenne), associé aux taux de réussite élevés au CEPE, influence positivement les TT.

Figure 3.7 : Évolution des taux de transition entre 2005 et 2015 par cycle (en %)



Source : UNICEF-MEPSA (2017), Analyse secondaire des statistiques de l'éducation.

La transition des élèves entre le collège et le lycée a progressé de 27,5 % en 2005 à 65,2 % en 2015. Cela traduit le fait que beaucoup d'élèves passaient difficilement du collège au lycée, en particulier jusqu'en 2011 où moins de la moitié des élèves (43,4 %) passait d'un cycle à l'autre. Cette situation est la conséquence des échecs importants enregistrés au niveau de l'examen du BEPC. Les autorités en charge de l'éducation doivent tout mettre en œuvre pour poursuivre sur la lancée de l'amélioration des taux de transition entre ces deux cycles, témoignant ainsi de l'amélioration de l'efficience du SE.

c) Admission

Le taux brut d'admission (TBA)[27] est le rapport entre le nombre d'élèves nouvellement admis en première année et le nombre d'enfants ayant l'âge légal d'admission au cycle. Par exemple, pour le primaire, le collège et le lycée : 6 ans, 13 ans et 15 ans respectivement.

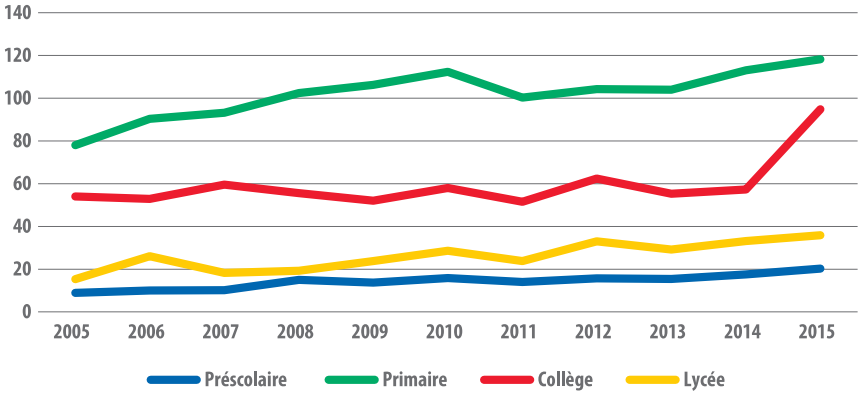
Le graphique ci-après présente l'évolution du TBA par cycle. L'évolution des TBA de chaque cycle entre 2005 et 2015 (figure 3.8) est sans cesse croissante, traduisant ainsi une amélioration de la capacité de l'offre du système éducatif à accueillir la population scolarisable dans chaque cycle. Cependant, cette évolution présente des particularités d'un cycle à un autre, car elle est révélatrice de la couverture du pays en établissements scolaires fonctionnels pour chaque cycle (primaire, collège et lycée). Au cours de cette période, seule l'école primaire est relativement accessible à toute la population scolarisable avec une couverture d'au moins 78 % en 2005, mais qui a évolué jusqu'à atteindre 118,21 % en 2015. Ce qui s'explique par la relative forte disponibilité de plus de 4 000 écoles primaires étendues sur tout le territoire national.

Au collège, en revanche, le TBA n'a jamais dépassé les 63 % de la population scolarisable entre 2005 et 2014 avant d'atteindre environ 95 % en 2015. Ce qui traduit la faible couverture du territoire national en collèges avec environ 1 400 collèges (contre 4 000 écoles primaires) ; cela explique certains cas d'abandon scolaire pour les enfants dont

[27] MEPSA-METPFQE-MES (2015), Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025.

les familles sont éloignées des localités abritant les collèges ou n'ont pas assez de moyens pour permettre à leurs enfants de se déplacer tous les jours pour aller à l'école dans cette autre localité.

Figure 3.8 : Évolution des taux bruts d'admission entre 2005 et 2015 par cycle (en %)



Source : UNICEF-MEPSA (2017), Analyse secondaire des statistiques de l'éducation.

Au lycée, la situation est encore plus désastreuse puisque le TBA n'a jamais dépassé les 40 % : il était même à 15,3 % en 2005 puis a évolué pour se situer à 35,8 % en 2015. Cela s'explique par la faible couverture des départements en lycées (environ 200 lycées) d'une part, mais aussi par la faible efficacité interne du SE congolais d'autre part. Ainsi, beaucoup d'enfants n'atteignent pas le lycée, certainement pour les mêmes raisons d'accès évoquées pour le collège, car les enquêtes auprès des ménages montrent que la majorité des Congolais ont un niveau d'études primaire ou secondaire 1er degré.

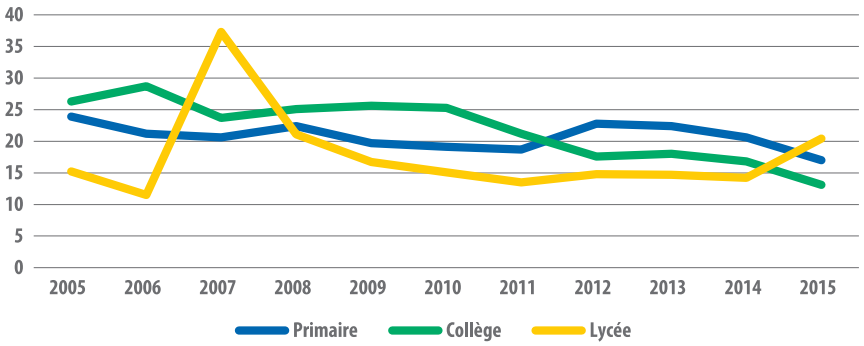
Quant au préscolaire, les faibles TBA observés, quoiqu'en évolution, expriment le niveau embryonnaire de développement de l'enseignement dans ce cycle qui est concentré dans les deux grandes villes (Brazzaville et Pointe-Noire). Par ailleurs, il faut rappeler que l'accès aux établissements du préscolaire et la scolarité dans ce cycle sont payants, contrairement aux autres cycles.

d) Redoublement

Un système éducatif (SE) de qualité est un système où les élèves qui entrent en début de cycle terminent ce cycle durant le nombre d'années prévu par la règlementation en vigueur dans le pays. Autrement dit, les élèves atteignent la fin du cycle dans un temps minimum, c'est-à-dire sans redoublement ou en redoublant le moins possible avant la fin de chaque cycle. Par ailleurs, il faut que les apprenants capitalisent sur les acquis de l'éducation et de la formation qu'ils reçoivent dans le sens où ils doivent être capables de mettre en œuvre les acquis de l'apprentissage.

Le taux de redoublement mesure la proportion d'élèves inscrits dans une année d'étude donnée au cours d'une année scolaire qui restent dans la même classe l'année scolaire suivante. L'analyse du taux de redoublement permet de mesurer « l'inefficacité interne du SE ». Cela signifie que si le taux de redoublement est faible (l'idéal est d'avoir un redoublement autour de 10 % par niveau ou par cycle), alors le SE est moins inefficace et par conséquent assez efficace (figure 3.9).

Figure 3.9 : Évolution des taux de redoublement entre 2005 et 2015 par cycle (en %)



Source : UNICEF-MEPSA (2017), Analyse secondaire des statistiques de l'éducation.

L'analyse du graphique ci-dessus dénote la faible efficacité interne du système éducatif congolais au cours de la période. En effet, les taux de redoublement par cycle entre 2005 et 2015 sont restés supérieurs à 10 % avec des niveaux moyens de 20,8 % au primaire, 21,9 % au collège et 17,7 % au lycée. Par ailleurs, il faut noter que les taux de redoublement des différents cycles ont évolué de manière assez irrégulière avec des baisses puis des hausses successives. Cette situation traduit l'irrégularité de l'efficacité du SE pour maintenir de bons résultats sur le long terme, notamment en matière de baisse des redoublements à chaque niveau d'études.

Au primaire, le taux de redoublement a constamment baissé de 2005 à 2011, passant de 23,9 % à 18,7 %, sauf en 2008 où il était de 22,4 %, avant de croître à 22,8 % en 2012 puis de reprendre sa décroissance pour se situer à 17 % en 2015. L'irrégularité de l'efficacité du SE mentionnée ci-dessus est encore accentuée dans ce cycle. Ce qui amène à se poser des questions sur les acquis de l'apprentissage des élèves dans ce cycle de base qui conditionne l'apprentissage tout au long de la vie des individus.

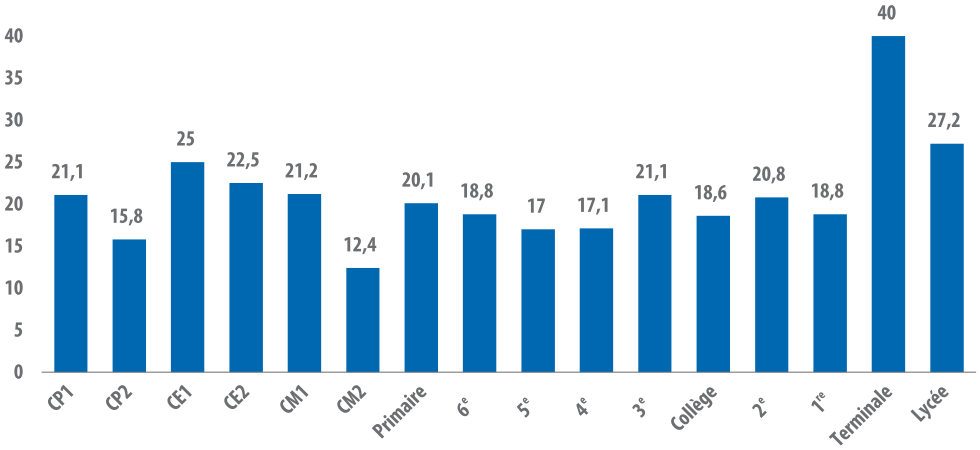
Au collège, on peut observer que le taux de redoublement a également évolué de manière assez irrégulière entre 2005 et 2009, comme au cycle primaire, avec un pic à 28,7 % en 2006, avant d'entamer une baisse assez régulière depuis 2010 (25,3 %) pour se situer à 13,1 % en 2015. Ces résultats dénotent des efforts réguliers dans l'amélioration de l'efficacité interne du SE dans ce cycle, mais qui restent insuffisants et doivent donc être maintenus pour obtenir de meilleurs résultats à moyen et long terme.

Au lycée, en revanche, la situation est assez préoccupante par rapport aux deux premiers cycles car les taux de redoublement évoluent de manière excessivement irrégulière. En effet, le taux de redoublement au lycée se situait à 15,2 % en 2005 puis a atteint son niveau le plus élevé en 2007 (37,3 %, dépassant les taux de redoublement de tous les autres cycles) avant de commencer à décroître jusqu'en 2011 pour se situer à 13,5 %. En 2015, le taux de redoublement a encore augmenté pour se situer à 20,4 % alors que dans les autres cycles, il a continué à baisser et est resté en deçà de 18 %. L'efficacité interne du SE au lycée est remise en cause car les taux de redoublement ne sont pas maîtrisés dans le sens où leur baisse n'est pas régulière ; au contraire, ils peuvent augmenter à tout moment. Ces résultats sont certainement aussi liés au faible taux de réussite au baccalauréat qui dépasse difficilement les 50 %.

Ces différents taux de redoublement moyens par cycle cachent beaucoup de disparités par niveau d'études, car plusieurs niveaux d'études ont des niveaux de redoublement assez élevés. D'importantes actions doivent être menées pour corriger cette situation si nous voulons attendre l'ODD 4 qui a pour objectif, entre autres, l'accès de tous à une éducation de qualité et la promotion des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

La lecture de la figure 3.10 ci-dessous renseigne sur les taux de redoublement des élèves par niveau d'études de l'année scolaire 2017-2018. On peut observer qu'au primaire, dans la plupart des classes, le taux de redoublement dépasse les 20 % ; il est plus élevé au CE1 avec 25 % de redoublants. Ces résultats signifient qu'environ 20 % d'élèves dans ce cycle de base dans la formation de l'individu ne parviennent pas à assimiler les notions requises pour ce niveau. Ce qui traduit une faible efficacité interne du SE. Au secondaire 1er et 2e cycle, on peut remarquer que ce sont les classes d'examen (3e pour le collège et terminale pour le lycée) qui enregistrent les taux de redoublement les plus importants et conduisent à la hausse des taux de redoublement de chaque cycle. En effet, le taux de redoublement en 3e est de 21,1 % contre 40 % en terminale portant ainsi les taux de redoublement au collège à 18,6 % et au lycée à 27,2 %. Ces niveaux importants de redoublement sont liés aux échecs aux examens du BEPC et du baccalauréat où les taux de réussite sont généralement en deçà de 50 % des candidats présentés.

Figure 3.10 : Taux de redoublement des élèves par niveau (année scolaire 2017-2018) (en %)



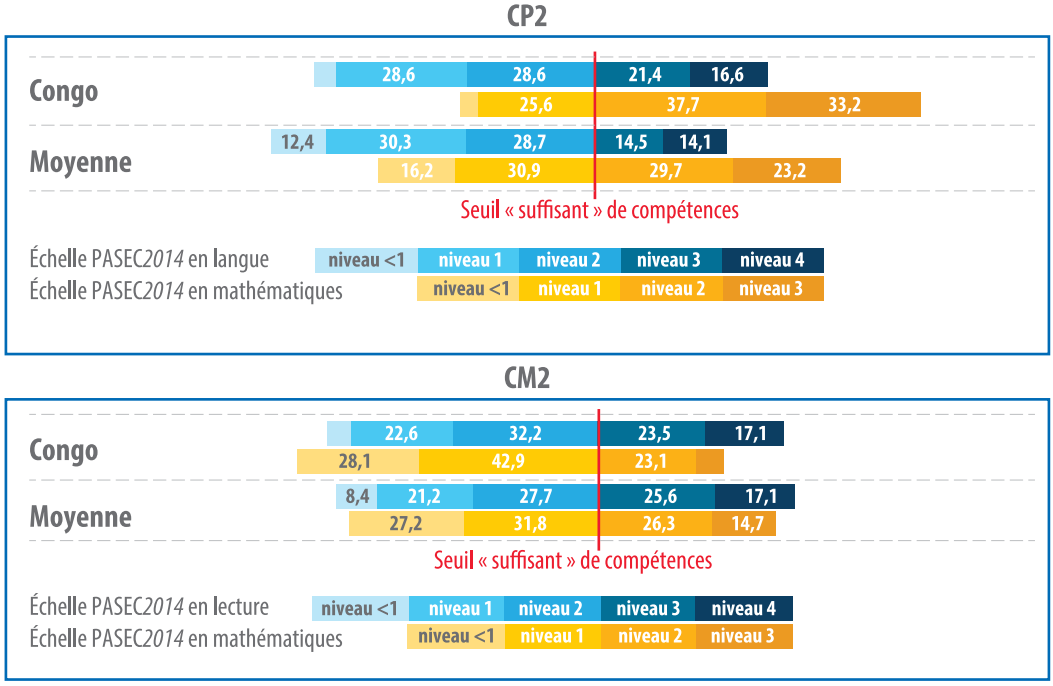
Source : Annuaire statistique du MEPSA 2018.

Ainsi, il ressort de cette analyse que la situation du redoublement au Congo est préoccupante. Par conséquent, les acteurs du système éducatif devraient redoubler d'efforts pour améliorer ces faibles résultats scolaires qui traduisent l'inefficacité interne du système éducatif. En effet, en 2012, le Congo avait le troisième taux de redoublement le plus élevé des 32 pays d'Afrique subsaharienne sélectionnés après le Tchad (23 %) et le Burundi (33,1 %). En revanche, le taux de redoublement au secondaire 1er cycle était de 17,2 %, ce qui le situait autour de la moyenne de tous ces pays mais à un niveau un peu plus élevé que plusieurs pays. On note également qu'environ 14 pays ont un taux de redoublement inférieur à 10 % et plus d'une dizaine ont un taux de redoublement au collège inférieur à 10 % (Stratégie sectorielle de l'éducation, page 41).

e) Évaluation des acquis d'apprentissage des élèves

Le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) a organisé la campagne 2014 avec dix pays, dont le Congo. Comme d'habitude dans ces évaluations, les compétences des élèves du CP2 (début de cycle primaire) et du CM2 (fin de cycle primaire) ont été mesurées au moyen de tests standardisés dans les dix pays.

Figure 3.11 : Pourcentage d'élèves selon le niveau de compétences atteint en langue et mathématiques au CP2 et au CM2



Source : PASEC 2014, performances des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne francophone, compétences et facteurs de réussite au primaire.

Pour le PASEC, « un système éducatif efficace permet à tous les enfants de disposer des compétences et attitudes attendues (fixées par les programmes scolaires) en fin de cycle primaire. Dans le cadre des évaluations PASEC, un système est estimé être efficace lorsqu'il permet à tous les enfants, ou au moins à une grande majorité, d'atteindre certaines compétences de base : en début de primaire, celles qui doivent être acquises pour poursuivre le cycle avec profit ; et en fin de cycle primaire, celles qui sont nécessaires pour poursuivre leur scolarité dans de bonnes conditions ». Ainsi, le PASEC s'est donné pour objectif d'évaluer les compétences et les attitudes des élèves de la 2e et de la 6e année du primaire dans le but de fournir aux décideurs des indicateurs et des informations appropriées sur les performances en lecture et en mathématiques au primaire qui constitue la base de la scolarité. Ce qui offre aux décideurs la possibilité d'intervenir rapidement et d'apporter les solutions nécessaires à l'amélioration du SE au niveau primaire en améliorant la qualité des enseignements et des apprentissages.

En 2014, les résultats des tests du PASEC estiment que près de 50 % des élèves, dans l'ensemble des dix pays, n'ont pas atteint le seuil estimé « suffisant » de compétences en mathématiques au CP2 sur l'échelle de compétences du PASEC 2014 (figure 3.11). La situation du Congo relative aux résultats des élèves en lecture et en mathématiques est indiquée dans le même graphique. On peut lire que, par rapport à la moyenne des dix pays participant au PASEC 2014, les résultats aux tests des élèves congolais sont meilleurs en début de cycle, surtout en mathématiques, mais plutôt moyens, voire faibles en fin de cycle. L'analyse de ces résultats sur la base de l'échelle de compétences du PASEC (échelle de cinq niveaux de compétences avec un seuil moyen dit seuil « suffisant ») montre qu'un pourcentage important d'élèves congolais n'atteignent pas les seuils « suffisants » de performances, à l'exception des performances en mathématiques en début de cycle où 70,9 % d'élèves se situent au-dessus du seuil.

Encadré 3.1 : Sous-performances du système éducatif du Congo

La sous-performance du système éducatif du Congo est en grande partie due à la mauvaise qualité des prestations de services et à la mauvaise gestion des ressources. D'une part, la mauvaise gestion des ressources humaines, y compris celle du personnel enseignant, a abouti à des lacunes dans la gestion pédagogique. Par ailleurs, les programmes et les méthodes d'enseignement prescrites, qui mettent fortement l'accent sur un apprentissage de bonne qualité, ne suivent pas les récentes évolutions en matière de bonnes pratiques. En effet, plus de la moitié des enseignants sont pris en charge par les familles. Les enseignants dits bénévoles représentent environ 53 % des effectifs au primaire, comme au collège. L'enseignement technique et professionnel a recours à des prestataires pour combler le déficit et un nombre important de vacataires enseignent au supérieur. Des capacités de mise en œuvre médiocres dans le système éducatif ont eu un impact négatif sur la qualité des prestations de services. Selon les statistiques du rapport de la mise en œuvre de la première phase (2016-2018) de la Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025, les scolarités sont marquées par des redoublements élevés (20 % dans le cycle primaire, 19 % au collège et 27 % au lycée). Par ailleurs, il faut noter que l'expansion du système éducatif depuis plusieurs années a aussi été rendue possible par la dégradation des ratios d'encadrement des élèves qui ont atteint près de 62,4 élèves par enseignant au primaire, 59,7 au collège et 49,2 au lycée en 2018. Les structures publiques sont de grandes structures, très souvent surchargées avec des conditions d'encadrement dégradées, le nombre d'élèves par enseignant est de 33 dans les écoles primaires privées.

Source : Banque mondiale (2016), Rapport de suivi de la situation économique et financière du Congo.

Les faibles résultats constatés dans l'analyse de l'efficacité interne du SE, quoique certains indicateurs soient en amélioration, nécessitent que tous les acteurs qui interviennent dans le SE prennent toutes les mesures appropriées pour y remédier rapidement si l'on escompte avoir de meilleurs résultats dans le futur. Cela permettra de pallier les insuffisances des élèves qui ont un impact négatif dans la suite de leur vie. En effet, les insuffisances accumulées par les élèves au niveau de l'école primaire et secondaire (notamment en écriture, lecture et mathématiques) ont des répercussions importantes lorsqu'ils abordent les études supérieures ou entament une vie professionnelle. Ces insuffisances démontrent l'urgence d'une prise de conscience par tous les acteurs du secteur éducatif de leurs responsabilités. La qualité de l'enseignement primaire et secondaire détermine largement la capacité d'un pays à faire face, avec des femmes et des hommes bien formés, aux défis futurs dans tous les domaines.

Les effets immédiats et potentiels, ainsi que les risques à venir, imputables à la pandémie de la COVID-19 intervenue en mars 2020, sont susceptibles de détériorer davantage l'efficacité interne du système éducatif congolais. En effet, l'évaluation de l'impact socio-économique de la COVID-19 au Congo, réalisée par les Nations Unies-République du Congo (2020), a mis en évidence une série de facteurs, dont le confinement et la distanciation sociale, la fermeture pendant plus de trois mois de toutes les écoles et les modalités de la continuité pédagogique, qui sont inéluctablement néfastes à l'efficacité interne du système. Les raisons qui fondent une telle crainte tiennent à ce que l'interruption de l'apprentissage, imposée par les mesures de confinement, est potentiellement une source de diminution du niveau de compétences des apprenants et d'augmentation du risque d'abandon scolaire pouvant toucher 16 % d'élèves, comme cela a été estimé dans les pays à revenu intermédiaire ayant connu des fermetures d'établissements pendant une longue durée pendant la crise du virus Ebola intervenue dans les pays d'Afrique de l'Ouest à partir de 2013.

2.1.2.1.2. L'efficacité externe du système éducatif

L'efficacité externe se mesure à partir de la façon dont la société valorise les résultats obtenus dans le système éducatif, notamment en termes d'emploi (taux d'emploi pour les individus ayant suivi telle filière, ou obtenu tel diplôme). Autrement dit, l'efficacité externe a pour objet d'évaluer l'impact de l'éducation reçue par les individus

après qu'ils sont sortis des écoles et établissements de formation ou universités dans leur quotidien, notamment à travers le nombre de diplômés et les emplois occupés par les individus. En effet, l'efficacité externe du système éducatif congolais peut se mesurer à travers la corrélation entre les formations ou les qualifications des individus, notamment des jeunes, et les emplois qu'ils occupent. Par ailleurs, l'enseignement doit bénéficier à tous de manière équitable pour offrir à chacun la possibilité d'acquérir des compétences et des aptitudes nécessaires afin de les promouvoir sur le marché du travail.

Les analyses ciblant l'efficacité externe[28] des systèmes éducatifs s'intéressent à l'influence de l'éducation reçue par les individus après qu'ils sont sortis des écoles et établissements de formation pour mener à bien leur vie d'adulte au sein de la société. Ces effets sont de deux ordres, économiques dans un sens étroit, sociaux dans une conception plus large, et peuvent être lus à travers deux dimensions complémentaires : individuelle d'une part, collective d'autre part. Le croisement de ces deux perspectives offre un tableau synthétique des différentes analyses qui peuvent être conduites dans ce domaine (tableau 3.18).

Tableau 3.18 : Les quatre dimensions analytiques de l'efficacité externe de l'éducation

	Impact social	Impact économique
Effet individuel	**Modification des comportements en matière :** **– de santé sexuelle (planification familiale, prévention face au VIH/sida, etc.)** **– de santé maternelle et infantile** **– d'éducation des enfants** **– de participation à la vie de la cité** **– de protection de l'environnement**	**– Participation individuelle au marché du travail** **– Modification de la productivité du travail (*via* une meilleure efficacité technique et/ou efficacité allocative)** **– Revenu individuel**
Effet collectif	**– Évolutions démographiques (croissance de la population, transition démographique, ratio de dépendance démographique)** **– État sanitaire de la population (espérance de vie, couverture vaccinale, taux de mortalité, etc.)** **– Choix publics**	**– Chômage** **– Croissance économique** **– Évolution des inégalités** **– Compétitivité internationale**

Source : Mingat A. & Suchaut B. (2000), *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*, Bruxelles : De Boeck, p. 170 / Duret E., Kuepie M, Nordman C., Roubaud F. (2005), *La dimension économique de l'efficacité externe de l'éducation en Afrique de l'Ouest*, Communication à la conférence régionale sur « l'éducation en Afrique de l'Ouest : contraintes et opportunités », Cornell/CREA/INRA/Ministère de l'Éducation du Sénégal, 1er-2 novembre 2005, Dakar.

Dans le cadre de ce rapport, l'efficacité externe du SE sera appréciée à travers l'impact social et l'impact économique. Pour des raisons d'illustration et de disponibilité des données, l'impact social sera évalué par rapport à l'éducation des enfants, alors que l'impact économique sera évalué à travers les indicateurs de participation individuelle au marché du travail, le revenu individuel et le chômage.

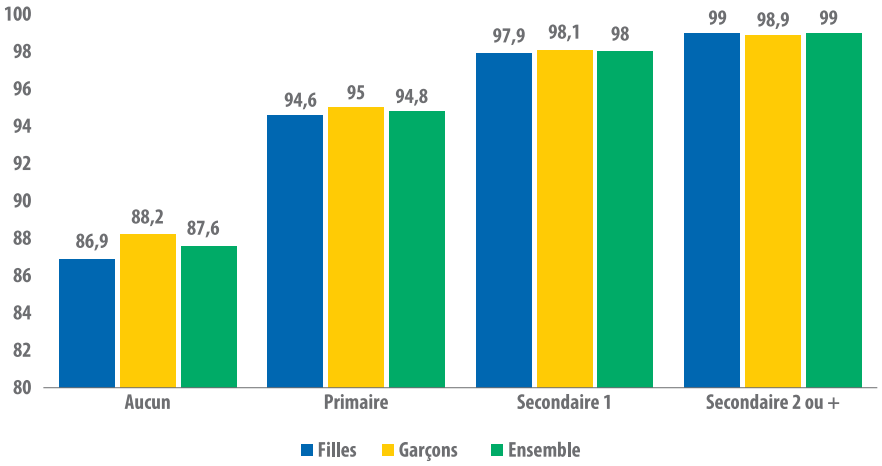
a) Éducation des enfants

Plusieurs études soulignent le fait que le membre du ménage qui possède le plus haut niveau d'éducation génère une externalité positive sur les autres membres du ménage. Par exemple, Basu et Foster (1998) ont mis en place une nouvelle approche à même de distinguer ce qu'ils appellent le « taux d'alphabétisation effectif » du taux d'alphabétisation habituel, et permettant d'apprécier les retombées sociales du système éducatif. Dans

[28] Elsa Duret *et al.* (2005). La dimension économique de l'efficacité externe de l'éducation en Afrique de l'Ouest.

leur approche, la présence dans un ménage d'une personne alphabétisée affecte l'alphabétisation des autres membres. Ils soutiennent que les membres alphabétisés des ménages génèrent une externalité positive, une sorte de bien public pour les membres analphabètes. Par ce mécanisme, l'efficacité externe du système éducatif peut être appréhendée, par exemple, à travers l'impact du niveau d'alphabétisation de certaines personnes dans un ménage ou un espace sur le taux de diffusion d'une nouvelle technologie agricole ou sur l'augmentation des chances qu'un enfant soit alphabétisé.

Figure 3.12 : Taux net de scolarisation primaire par sexe selon le niveau d'éducation de la mère (en %)



Source : INS-UNICEF, MICS 2014-2015.

La lecture du graphique ci-dessus relatif aux données de l'enquête MICS 2014-2015 montre que le niveau d'instruction de la mère a un effet positif sur la scolarité des enfants. En effet, plus le niveau d'instruction de la mère augmente, plus le taux de scolarisation des enfants augmente. Ce qui traduit l'impact social ou l'efficacité externe du système éducatif sur les chances de scolarisation des enfants. Dans le contexte congolais, le niveau d'étude des enfants se situe à 87,6 % (88,2 % chez les garçons et 86,9 % chez les filles) lorsque la mère n'a aucun niveau d'étude puis augmente rapidement à 99 % (99 % chez les garçons et 98,6 % chez les filles) lorsque la mère a le niveau du secondaire 2 ou plus.

b) Participation individuelle au marché du travail, revenu individuel et chômage

L'inadéquation entre les dynamiques éducatives et les dynamiques d'emploi constitue le deuxième facteur de rigidité du marché du travail. La théorie du capital humain rend compte du fait que la formation améliore la trajectoire individuelle en offrant plus de chances d'insertion professionnelle. Des études menées en Afrique, et en l'occurrence celle de Kuépié *et al.* (2013), ont validé cette prédiction pour les cas des villes de Cotonou, Ouagadougou et Dakar où il a été mis en évidence le fait que le chômage tend à diminuer avec l'achèvement de l'enseignement secondaire (lycée) et l'entrée dans l'enseignement supérieur.

Si l'on peut donc apprécier l'efficacité d'un système éducatif par sa capacité à adapter le niveau et le type de compétences de ses sortants aux besoins du marché du travail, la montée du chômage ouvert au Congo semble indiquer une faible capacité d'adaptation et tend à contrarier la théorie du capital humain.

• Accès au marché du travail

Pour apprécier l'accès des jeunes au monde du travail, notamment celui des jeunes scolarisés, une analyse de la transition de ces derniers vers le monde du travail est nécessaire. Autrement dit, le taux de transition permet d'évaluer la trajectoire d'emploi d'un jeune à la sortie de l'école pour son premier emploi stable et par là la participation individuelle des jeunes au marché du travail.

Tableau 3.19 : Répartition des jeunes selon la phase de transition et le sexe

Phase de transition	Sexe					
	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Transité	172 260	26,9	139 766	20,9	312 026	23,9
En transition	234 959	36,7	272 359	40,8	507 318	38,8
Transition non commencée	233 090	36,4	255 226	38,2	488 316	37,3
Ensemble	640 309	100	667 351	100	1 307 660	100

Source : INS-DGFQE, ETVA 2015.

Le tableau 3.19 ci-dessus permet de comprendre la situation de la transition des jeunes. Au Congo, sur les 1 307 660 jeunes interrogés, moins d'un quart (312 026 jeunes) ont transité ou ont accédé à un emploi stable après leurs études (26,9 % chez les hommes et 20,9 % chez les femmes). En revanche, plus des trois quarts des jeunes (995 634 jeunes) sont en transition, ou n'ont pas encore commencé leur transition, ou encore ne trouvent pas d'emploi juste après leurs études (environ 75 % chez les garçons et 79 % chez les filles). Cela pose la question de l'inadéquation formation-emploi d'une part et de l'offre insuffisante d'emplois relevée dans les premières parties de ce rapport ; cela traduit, par ailleurs, une faible efficacité externe du SE congolais. En effet, la croissance économique enregistrée avant la crise économique actuelle a été non inclusive en raison du fait qu'elle n'était pas associée à une économie diversifiée. En fait, la croissance n'a pas abouti à la création d'emplois décents. La majorité des Congolais gagnent leur vie dans le secteur informel ou sont sans emploi. D'après les résultats de l'Enquête sur l'emploi et le secteur informel (EESIC, 2009), dans les zones urbaines, 25 % des jeunes de 15-29 ans étaient au chômage, un taux qui était de plus de 40 % en 2005 (ECOM 2005). Le taux de chômage diminue significativement avec l'âge : seules 5 % des personnes de plus de 50 ans sont sans emploi. Les femmes sont plus touchées par le chômage que les hommes, en particulier chez les 30-49 ans.

L'inadéquation formation-emploi traduisant l'inefficacité du SE congolais est également mise en lumière par les résultats du tableau 3.20 ci-dessous, tiré du RNDH 2015. En effet, faute de mieux, les jeunes Congolais à la sortie des écoles occupent l'emploi qui se présente à eux et, par conséquent, gagnent majoritairement des revenus moindres par rapport à la moyenne ou par rapport à leur formation. En effet, sur 417 720 jeunes employés, environ 7 sur 10 (223 657 jeunes) ont un revenu au-dessous du revenu moyen. On en compte un peu plus chez les femmes (74,2 %) que chez les hommes (65,3 %). Par ailleurs, il faut noter qu'environ 6 jeunes sur 10 (208 362 jeunes) ont un emploi ne correspondant pas à leur formation.

Tableau 3.20 : Indicateurs de mesure de qualité de l'emploi des jeunes selon le sexe

Indicateurs de mesure de qualité	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Revenus						
Au-dessus du revenu moyen	60 928	34,7	37 879	25,8	98 807	30,6
Au-dessous du revenu moyen	114 607	65,3	109 050	74,2	223 657	69,4
Formation						
Formation correspondante	77 058	41,4	66 582	40,1	143 640	40,8
Formation non correspondante	109 081	58,6	99 281	59,9	208 362	59,2
Ensemble	224 944	100	192 776	100	417 720	100

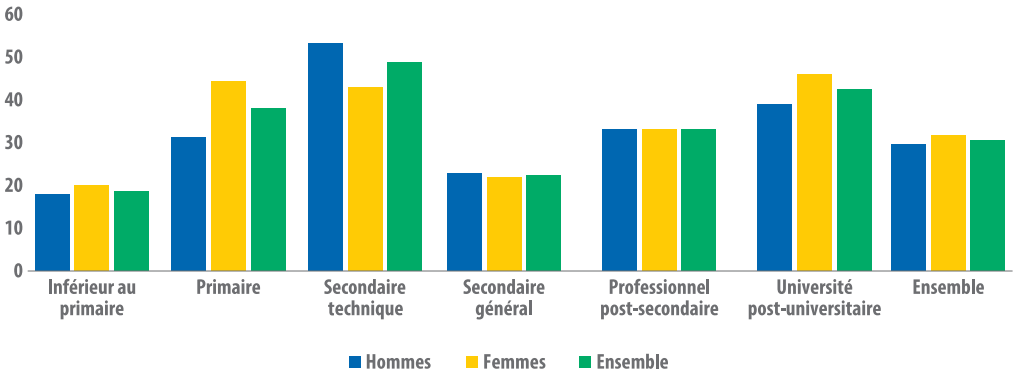
Source : PNUD, RNDH 2015.

Par ailleurs, l'inadéquation entre les produits du système éducatif et les besoins du marché du travail congolais peut être appréhendée à travers les statistiques de l'ex-Office national de l'emploi et de la main-d'œuvre (ONEMO). En effet, au cours de la période 2007-2012, les statistiques de cet office montrent qu'environ 30 % des offres d'emploi venant des entreprises privées formelles n'ont pas pu être pourvues, et ce malgré le taux de chômage largement élevé de la population congolaise qui compte un effectif important de diplômés de l'enseignement supérieur.

• Chômage et niveau d'études

Malgré l'accroissement du niveau de la main-d'œuvre, avec notamment l'augmentation du nombre de diplômés, la situation du chômage ne s'est pas réellement améliorée. Le taux de chômage (au sens du BIT) au Congo a baissé de 19,5 % à 6,9 % entre 2005 et 2011 (INS, ECOM 2005 & 2011). Cependant, cette amélioration masque un niveau important de sous-emploi, estimé à 27,8 % en 2011. Selon les résultats de l'ETVA en 2015, le taux de chômage des jeunes de 15 à 29 ans est de 30,5 % dans l'ensemble. Ce taux est plus élevé chez les femmes (31,6 %) que chez les hommes (29,5 %). Les difficultés rencontrées par les jeunes pour s'insérer dans le monde du travail sont de plusieurs ordres et liées à la pertinence/qualité des formations, à l'insuffisante création d'emplois par le secteur privé, mais aussi aux limites opérationnelles des structures d'appui à l'emploi et au secteur privé. L'analyse des résultats selon le milieu de résidence montre que les jeunes résidant en milieu urbain sont plus affectés par le chômage que ceux du milieu rural. En effet, le taux de chômage des jeunes en milieu urbain est de 39,0 % contre 11,7 % en milieu rural.

Figure 3.13 : Taux de chômage des jeunes selon le niveau d'études et le sexe (%)



Source : INS-DGFQE, Enquête ETVA 2015.

Selon les données de l'EESIC 2009, les taux de chômage les plus élevés sont ceux du secondaire technique 2 et du supérieur. Selon les résultats de l'enquête ETVA 2015, les taux de chômage les plus élevés concernent également les actifs du supérieur (41,9 %) et du secondaire technique (48,8 %). Les résultats de l'enquête ETVA 2015 révèlent également que les taux de chômage sont dans l'ensemble presque les mêmes pour les hommes et pour les femmes, avec quelques disparités selon le niveau d'études, et notamment pour les niveaux supérieur et secondaire technique où les hommes sont plus exposés au chômage que les femmes.

L'inefficacité du système éducatif évoquée précédemment semble être confirmée par ces données qui présentent le taux de chômage par niveau d'instruction. Les taux de chômage sont les plus faibles parmi les personnes les moins instruites (qui n'ont pas fini le primaire) et ils sont particulièrement élevés pour ceux qui ont atteint l'université et le secondaire technique. Cela indique une faiblesse importante du contenu de la formation universitaire et technique pour former aux emplois nécessaires à l'économie, puisque presque une personne sur deux bénéficiant de ces formations se retrouve au chômage. Face à cette situation, les femmes semblent être les plus vulnérables.

L'analyse de la durée du chômage permet de comprendre la profondeur du problème du chômage des jeunes. Les résultats de l'enquête ETVA permettent de constater que près d'un tiers (31 %) des jeunes sont à la recherche d'un emploi depuis plus de deux ans et la majorité des jeunes au chômage (58 %) sont victimes d'un chômage de longue durée et recherchent un emploi depuis au moins un an. Les jeunes femmes sont les plus touchées par ce chômage de longue durée puisqu'elles sont concernées à hauteur de 61,5 % contre 54,6 % pour les hommes. La proportion de primo-demandeurs d'emplois au chômage est très élevée (81,6 % dans l'EESIC 2009 et 58 % dans l'ETVA 2015), ce qui semble indiquer une inadéquation entre les formations délivrées par le SE et le marché du travail.

Des efforts doivent être faits par les autorités en charge de l'éducation dans l'objectif de mettre en place un système éducatif à même de développer les compétences en adéquation avec les besoins de l'économie.

Encadré 3.2 : Leçons à tirer de l'expérience sud-coréenne

Le développement de la Corée du Sud tient principalement à sa capacité à développer sa base de compétences et d'innovation selon les besoins du secteur privé. Les pouvoirs publics ont joué un rôle de premier plan en passant de la fonction de régulateur à celle d'architecte de l'économie, et en prenant des décisions stratégiques pour guider le pays vers un renforcement de différents secteurs à différentes périodes du développement de ce pays.

La Corée du Sud a massivement investi dans la R&D, mais seulement après avoir constitué la capacité de savoir et la base technique requises grâce à des années d'assimilation et d'imitation des technologies étrangères. Le gouvernement a encouragé le secteur privé à financer une forte proportion des dépenses d'éducation, en particulier dans le supérieur, maximisant ainsi l'emploi de deniers publics peu abondants. Le gouvernement a financé un fonds de promotion de l'informatisation (Informatization Promotion Fund) afin de développer la connectivité, la science, la culture et la connaissance d'internet, et, partant, de réduire le fossé numérique.

Source : Radwan I., Pellegrini G. (2010), Knowledge, Productivity, and Innovation in Nigeria: Creating a New Economy. Directions in Development ; private sector development. World Bank / Rapport sur le développement en Afrique 2011, chapitre 5 « Développement du capital humain et des compétences ».

c) Analyse du rendement de l'éducation

Plusieurs méthodes sont utilisées dans la littérature pour mesurer le rendement de l'éducation, mais elles reposent majoritairement sur deux approches : l'approche de Mincer (1974) et l'approche du taux de rendement interne initiée par Becker (1964). Becker explique que le capital humain est un élément indispensable au développement socio-économique. Pour lui, tout homme est en mesure d'avoir comme priorité le capital humain afin de s'assurer

un investissement meilleur dans le futur. Selon Mincer, la relation positive entre la scolarisation d'un individu et son salaire ultérieur doit être perçue comme le reflet de l'augmentation de sa productivité par l'éducation. Son modèle repose sur l'estimation économétrique des revenus en fonction du capital humain. Cette approche, basée sur la fonction de revenus développée par Mincer (1974), consiste à régresser le logarithme des revenus bruts.

Pour estimer le taux de rendement de n années d'éducation, Mincer (1974) estime une équation de la forme : $\ln Y_s = \ln Y_0 + rS + \alpha E + \beta E^2 + \varepsilon$

Avec Y_s le revenu individuel, **s** le nombre d'années de formation, **E** l'expérience professionnelle et **ε** l'erreur qui représente les facteurs non observés qui affectent le revenu.

L'analyse du rendement de l'éducation dans les secteurs informels et formels sera faite en utilisant l'approche de Mincer (1974). Cette approche a l'avantage d'isoler l'effet propre de l'éducation sur les revenus des autres caractéristiques individuelles, mais ne tient pas compte des coûts encourus pour la poursuite des études ni de l'imposition des revenus des individus.

Tableau 3.21 : Description des variables du modèle

Nom des variables du modèle	Description des variables du modèle
Ys	Revenu individuel
Exp	Expérience professionnelle
Age	Âge de l'individu ou bien proxy de Exp
Age2	Âge au carré
Type	Type d'éducation, public ou privé
Revpar	Revenu des parents de l'individu (15 ans)
Relig	Religion de l'individu
Typocup	Type d'occupation
Statut	Statut matrimonial
Sect	Secteur d'activités de la mère et du père
Milieu	Milieux de résidence de la mère et du père
Sexe	Sexe de l'individu
lrevhor	Logarithme du revenu horaire

Le tableau 3.22 présente les gains par niveau d'études. Il présente les estimations du rendement de l'éducation. Ces résultats permettent de vérifier si l'obtention d'un diplôme (marquant la fin de chaque cycle) confère un avantage supplémentaire par rapport aux individus n'ayant pas terminé leurs études. En République du Congo, les rendements de l'éducation augmentent considérablement avec le niveau d'études. Les revenus annuels de l'emploi augmentent de manière significative par rapport au niveau d'éducation atteint, mais uniquement pour ceux ayant achevé une formation diplômante. À tous les niveaux de l'éducation, les titulaires des diplômes gagnent beaucoup plus que ceux ayant abandonné leurs études.

Tableau 3.22 : Estimation de la fonction des gains par niveau d'étude. Groupe omis = individu n'ayant terminé aucune année d'étude

lrevhor	Coef.	St.Err.	p-value	[95 % Conf	Interval]	Sig
age	0,049	0,005	0,000	0,03800	0,05900	***
age2	-0,0005	0,000	0,000	-0,00100	0,00000	***
Urbain	0,2940	0,024	0,000	0,24700	0,34000	***
Masculin	0,3770	0,023	0,000	0,33200	0,42200	***
Ref : Non scolarisé						
Primaire	0,9230	0,546	0,091	-0,14700	1,99200	*
Secondaire 1	1,1300	0,546	0,038	0,06000	2,20000	**
Secondaire 2	1,4470	0,546	0,008	0,37600	2,51800	***
Supérieur	1,9750	0,547	0,000	0,90400	3,04700	***
Constant	-3,9440	0,553	0,000	-5,02800	-2,86000	***
Mean dependent var		-1,253	SD dependent var		1,192	
R-squared		0,167	Number of obs		9666	
F-test		241,864	Prob > F		0,00000	
Akaike crit. (AIC)		29082,481	Bayesian crit. (BIC)		29147,068	

Source : Estimations des auteurs à partir des données de l'ECOM 2011.

Les résultats du rendement de l'éducation dans les secteurs informels cadrent tout à fait avec le premier modèle. Il apparaît que dans le secteur informel comme dans le secteur formel, le revenu augmente considérablement avec le niveau d'études. Dans le secteur formel, le rendement de l'éducation est de 17,8 % (38,5 % et 72,4 % respectivement au secondaire premier cycle et au secondaire deuxième cycle ou supérieur). Par exemple, pour un travailleur du secteur formel ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur, le niveau d'éducation accroît son revenu d'activité principale de 72,4 % par rapport à celui qui n'a pas franchi le cycle primaire ou qui n'est pas allé sur les bancs de l'école. Le cycle d'enseignement primaire n'est pas suffisant pour améliorer le revenu de l'activité principale dans le secteur informel. Décrocher un travail pouvant améliorer le revenu nécessite un niveau d'études sanctionné par l'obtention d'un diplôme d'enseignement secondaire du deuxième cycle et de l'enseignement supérieur. D'autres variables, comme l'âge, le sexe et le milieu de résidence, sont des déterminants du revenu horaire dans le secteur formel. Par exemple, le fait d'être un homme dans le secteur formel comme informel a aussi un impact positif en termes d'augmentation du revenu horaire de l'activité principale.

Ces résultats suggèrent que les salaires au Congo constituent une forte mesure incitative. Ils sont susceptibles de pousser les gens à investir dans l'éducation au-delà du niveau primaire, surtout dans l'enseignement supérieur qui ouvre des possibilités de décrocher un emploi mieux rémunéré. La rémunération relativement élevée ou moins élevée peut aussi refléter des inadéquations entre les compétences produites par le système éducatif et celles requises par les employeurs. Il en résulte que les individus ayant les niveaux d'instruction les plus élevés voient leurs revenus augmentés par rapport à ceux qui n'ont pas été scolarisés. Ce qui montre l'importance du capital humain sur le marché du travail et sur les chances d'obtenir un emploi décent.

2.1.2.2. L'équité dans le système éducatif congolais

L'équité[29], dans le domaine de l'éducation, renvoie à une répartition juste et équitable des services éducatifs, donnant ainsi la chance à tous les individus ou groupes d'individus d'accéder à un niveau déterminé du système éducatif dans des conditions équivalentes d'apprentissage, de réussite et d'accessibilité au marché de l'emploi ou du travail. Cette définition met en avant la nécessité de donner la chance à toute la population d'accéder aux services d'éducation, dont l'impact tout au long de la vie est grand. Pour ce faire, l'Objectif de développement durable 4 (ODD 4) invite tous les acteurs en charge de l'éducation à assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, inclusive et équitable, couvrant non seulement la parité entre les genres dans l'apprentissage, mais également l'accès à des possibilités d'éducation équitables pour les personnes handicapées, les populations autochtones, les enfants défavorisés et les autres groupes exposés au risque d'exclusion de l'éducation. Pour cerner l'équité dans le système éducatif, l'UNESCO examine deux principes clés qui peuvent déterminer les efforts de mesure de l'équité : l'impartialité et l'égalité des conditions[30].

2.1.2.2.1. La mesure et le suivi de l'équité en éducation

La mesure de l'équité est examinée suivant ses deux principes clés, à savoir : l'impartialité et l'égalité des conditions. L'**impartialité** porte sur l'idée qu'il est injuste de discriminer selon des caractéristiques comme le genre, la richesse ou l'ethnicité s'agissant de la répartition de l'éducation. Les mesures de l'impartialité quantifient le degré auquel un intrant pédagogique ou un résultat scolaire diffère selon ce type de caractéristiques. L'**égalité des conditions** porte, quant à elle, sur la dispersion de l'éducation dans la population, sans considération pour les différences entre les groupes. Bien que l'égalité parfaite des conditions en matière de résultats scolaires ne soit pas possible ou souhaitable, les écarts importants ou croissants entre les personnes les moins instruites et les plus instruites sont susceptibles de susciter des inégalités et donc des inquiétudes. Le tableau ci-dessous résume quelques mesures de l'équité.

Tableau 3.23 : Quelques mesures de l'équité

Impartialité	Différence, écart	Gamme	Différence entre l'indicateur le plus élevé et l'indicateur le plus bas, entre les individus, les écoles, les districts, etc.
		Plage restreinte	Différence de l'indicateur à des centiles spécifiques dans la distribution, par ex. l'intervalle interquartile est la différence entre les 75e et 25e centiles
	Rapport	Indices de parité	L'indice de parité entre les sexes est le rapport entre les valeurs féminines et masculines d'un résultat éducatif donné (taux brut de scolarisation, taux d'alphabétisation, etc.)
		Ratio Palma	Ratio de la part de l'éducation des 10 % supérieurs de la distribution à celle des 40 % inférieurs. Les variantes utilisent d'autres centiles
Égalité de condition	Dispersion	Variance ou écart standard	Considéré comme pertinent pour les revenus, mais pas encore appliqué dans l'éducation
		Coefficient de variation	Écart quadratique moyen (différence par rapport à la moyenne) dans l'indicateur
		Écart absolu moyen	Écart type divisé par la moyenne
	Informations cumulatives	Indice d'Atkinson	Écart absolu moyen (différence par rapport à la moyenne) de l'indicateur
		Indice McLoone	Somme cumulée des valeurs de l'indicateur pour les individus en dessous de la médiane divisée par la somme cumulée de l'indicateur pour les mêmes individus comme s'ils étaient à la médiane
		Coefficient de Gini	Relation entre la distribution réelle et l'égalité parfaite dans le résultat
		Indice de Theil	Mesure d'entropie généralisée

Source : UNESCO (2018), Handbook on Measuring Equity in Education.

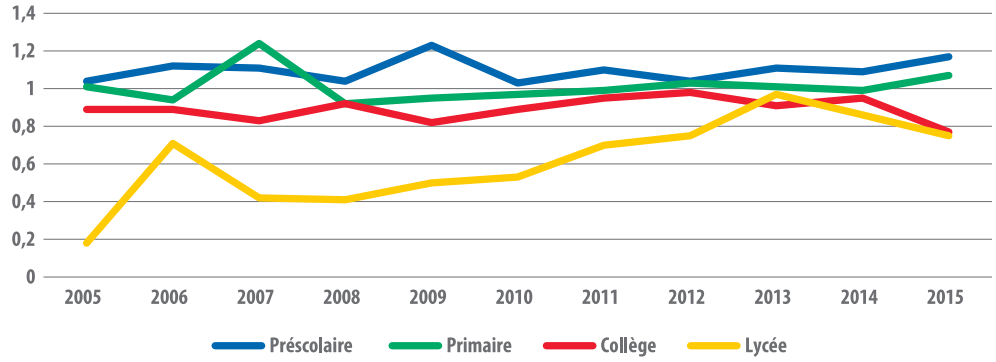
[29] UNICEF (2015), Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025.
[30] UNESCO (2018), Handbook on Measuring Equity in Education.

L'équité sera appréciée à travers l'impartialité et l'égalité de condition qui seront mesurées à travers les indicateurs suivants : les indices de parité, l'indice d'Atkinson, l'indice de Theil et le coefficient de Gini. La mesure et le suivi de l'équité portent donc sur les disparités filles-garçons, les comparaisons rural-urbain, la scolarisation des populations vulnérables et les inégalités en éducation.

2.1.2.2.2. Les indices de parité en éducation

L'admission des filles et des garçons est presque égalitaire au préscolaire et au primaire, mais devient de plus en plus inégalitaire dans le secondaire 1er et 2d cycle sur la période 2005-2015. L'indice de parité fille-garçon au préscolaire au cours de cette période tourne autour d'une moyenne de 1,1 avec un pic en 2009 à 1,23 qui est l'année la plus inégalitaire. Au primaire, l'indice de parité fille-garçon évolue autour d'une moyenne de 1,01 avec un pic en 2007 à 1,24 qui est également l'année la plus inégalitaire. Ces résultats signifient qu'il y a quasiment autant de filles que de garçons qui vont à l'école au préscolaire et au primaire.

Figure 3.14 : Évolution de l'indice de parité des taux bruts d'admission entre filles et garçons de 2005 à 2015



Source : UNICEF-MEPSA (2018), Analyse secondaire des annuaires statistiques de l'éducation.

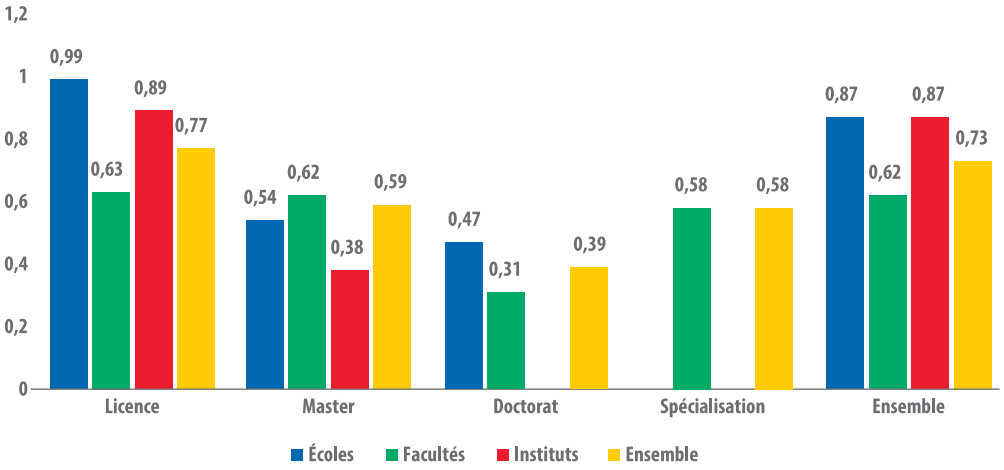
Au collège, en revanche, les inégalités d'accès se creusent et l'indice de parité fille-garçon évolue autour d'une moyenne de 0,89 avec un niveau minimum de 0,77 en 2015. Cette moyenne indique que lorsque 100 garçons sont admis au collège, seules 89 filles le sont aussi et qu'en 2015, pour 100 garçons, il n'y avait que 77 filles scolarisées dans ce cycle. Au lycée, les inégalités d'accès s'amplifient encore, car lorsque 100 garçons sont admis dans ce cycle, en moyenne seules 62 filles le sont également au cours de la période considérée, l'indice de parité étant à 0,62. Il faut noter que cet indice a connu une évolution erratique entre 2005 et 2007 avant de commencer à suivre une évolution régulière jusqu'en 2013 où il a commencé sa chute pour se situer à 0,75. Ces résultats révèlent les efforts à fournir par les acteurs en charge de l'éducation pour corriger les inégalités et donner l'opportunité à toute la population scolarisable d'accéder à l'école.

Dans l'enseignement supérieur, l'indice de parité est de 0,73. Selon le niveau d'études et le type d'établissement (figure 3.15), la parité est en faveur des garçons, quels que soient le niveau d'études et l'établissement d'enseignement supérieur. Dans les facultés, par exemple, on enregistre 62 filles pour 100 garçons alors qu'elles sont un peu plus nombreuses dans les écoles et les instituts (surtout privés) où l'on dénombre 87 filles pour 100 garçons. Selon la répartition par niveau, en remarque que les filles sont quasiment à parité avec les garçons au niveau Licence dans les écoles (dominées par le secteur privé). Plus le niveau augmente, moins il y a de filles.

Le Congo souffre d'importants problèmes d'équité dans l'éducation, comme souligné dans la SSE : « La persistance de fortes inégalités géographiques et un défi particulier lié aux populations autochtones, minoritaires dans le pays. » Ainsi, la mesure et le suivi de l'équité en éducation doivent être faits régulièrement, à fréquence annuelle, pour constater et améliorer les inégalités dans l'éducation au niveau départemental et de chaque sous-population,

notamment celles dites vulnérables. *In fine*, l'équité dans l'éducation permet de former de manière équitable la population pour lui faciliter l'accès au marché du travail.

Figure 3.15 : Répartition de l'indice de parité par niveau d'études selon le type d'établissement supérieur

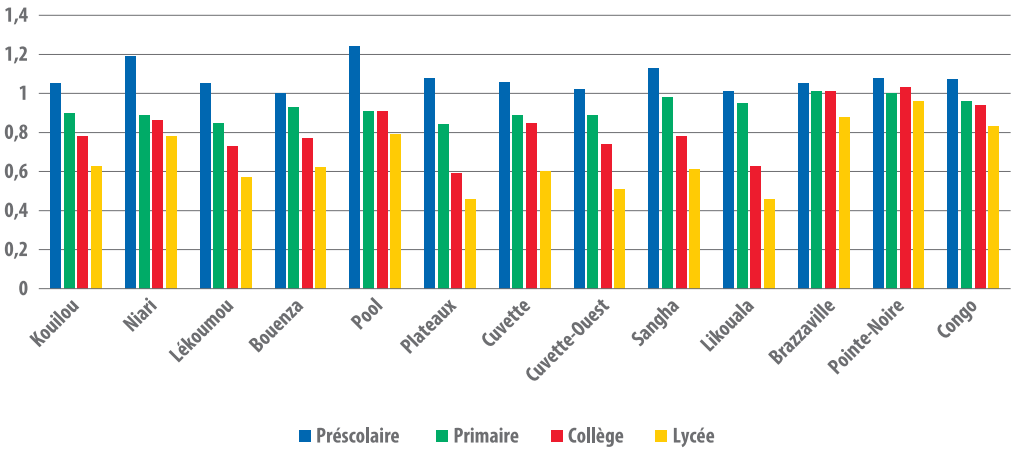


Source : DEP/MES, Annuaire statistique 2013-2014.

2.1.2.2.3. L'indice de parité départemental

L'accès à l'école en 2018 dans chaque département suit la même logique d'ensemble que celle énoncée plus haut dans chaque cycle. En effet, dans les cycles préscolaire et primaire, l'accès à l'école est quasi paritaire entre les filles et les garçons et devient assez inégal au secondaire 1er et 2d cycle. Cependant, il faut noter qu'au préscolaire, dans les départements du Pool, du Niari et de la Sangha, il n'y a pas de parité dans l'accès à l'école. Ainsi, on recense, pour 100 filles, 124, 119 et 113 garçons respectivement. Brazzaville et Pointe-Noire sont les départements les plus paritaires dans tous les cycles, sauf au lycée à Brazzaville où il n'y a que 88 filles pour 100 garçons.

Figure 3.16 : Indice de parité fille-garçon dans l'accès à l'école selon le cycle et le département



Source : Annuaire statistique du MEPSA 2017-2018.

Les départements les plus inégalitaires sont la Likouala, les Plateaux, la Cuvette-Ouest et la Lékoumou. Dans ces localités, les filles n'ont pas la même chance d'accès que les garçons, surtout au collège et au lycée. Ce contraste entre les deux grandes villes et ces départements est certainement lié au poids de la culture et aux grossesses précoces qui ne permettent pas aux filles de poursuivre leurs études. En effet, la tradition fait que dans certaines localités de l'intérieur du pays, ce sont plus les garçons qui sont envoyés à l'école alors que les filles sont retenues pour les tâches ménagères ou les travaux champêtres.

2.1.2.2.4. L'accès à l'éducation de la population vulnérable

Les données du recensement scolaire de 2018 permettent d'appréhender la situation scolaire de certaines catégories de populations vulnérables, dont les enfants autochtones, les enfants en situation de handicap et les orphelins.

Le tableau 3.24 ci-dessous permet de comprendre que la majorité des élèves autochtones sont scolarisés dans les établissements du primaire (2 873 élèves, soit 1,09 % des élèves de ce cycle) et dans les écoles ORA (5 670 élèves, soit 0,69 % des élèves de ce cycle), alors que les effectifs des élèves dans les collèges (256 élèves) et les lycées (97 élèves) sont plus faibles. Au niveau primaire, la scolarisation est meilleure, grâce à la présence des écoles ORA qui accueillent 5 670 élèves.

Tableau 3.24 : La scolarisation des populations vulnérables

Indicateurs/Population	Préscolaire	Primaire	Collège	Lycée	Ensemble
Nombre d'élèves	73 239	783 448	340 163	143 485	1 340 335
Populations autochtones					
Effectifs scolarisés	508	2 873	256	97	3 734
Élèves dans les écoles ORA	5 670				5 670
% de l'ensemble des élèves	0,69 %	1,09 %	0,08 %	0,07 %	0,42 %
Élèves avec handicap					
Effectifs scolarisés	240	1 311	940	35	2 526
% de l'ensemble des élèves	0,33 %	0,17 %	0,28 %	0,02 %	0,19 %
Élèves orphelins					
Effectifs scolarisés	594	5 877	6 616	190	13 277
% de l'ensemble des élèves	0,81 %	0,75 %	1,94 %	0,13 %	0,99 %

Source : Annuaire statistique du MEPSA 2018.

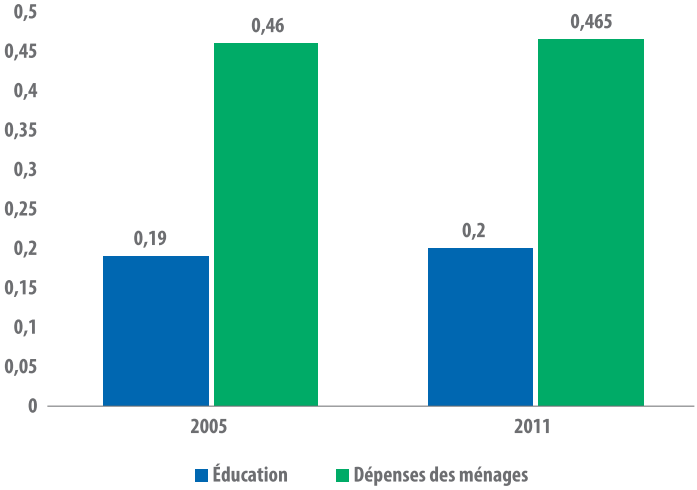
Les élèves en situation de handicap ou les orphelins sont nombreux à être inscrits au primaire (1 311 et 5 877 élèves respectivement) et au collège (940 et 6 616 élèves respectivement), mais ils sont très peu nombreux à poursuivre leurs études au lycée.

L'enseignement technique, professionnel, de formation qualifiante présente également des indices sur la scolarisation des populations vulnérables. Au niveau des centres de métiers, les élèves vulnérables représentent plus de 5 % des effectifs. Cet effectif d'apprenants vulnérables (326) se distribue comme suit : 39 élèves autochtones (11,96 %), 77 élèves vivant avec un handicap (23,62 %), 103 orphelins (31,60 %), et 107 filles-mères (32,82 %). Les CET scolarisent 1 001 enfants vulnérables (près de 15 % des effectifs). Parmi eux, 78,6 % des élèves vulnérables sont de sexe féminin. Le lycée technique en compte un peu moins, avec 957 élèves vulnérables, dont 648 filles (68 %). Plus de la moitié de ces effectifs (81,7 %) sont inscrits dans les établissements publics.

2.1.2.2.5. L'indice de Gini en éducation

Pour construire les courbes d'incidence sociale de la croissance, Grosse *et al.* (2008) ont utilisé le niveau moyen d'éducation au sein du ménage comme indicateur du niveau d'éducation. Sur ce point, le plus haut niveau d'éducation atteint par l'un des membres du ménage est choisi comme indicateur du bien-être. Ce choix se justifie par le fait que le membre du ménage qui possède le plus haut niveau d'éducation génère une externalité positive sur les autres membres du ménage. Si Basu et Foster (1998) soulignent bien que l'éducation de tous les membres du ménage est importante pour favoriser les opportunités économiques, le niveau maximum d'éducation atteint par l'un des membres du ménage peut être plus important encore.

Figure 3.17 : Coefficient de Gini de dépense des ménages et de l'éducation entre 2005 et 2011



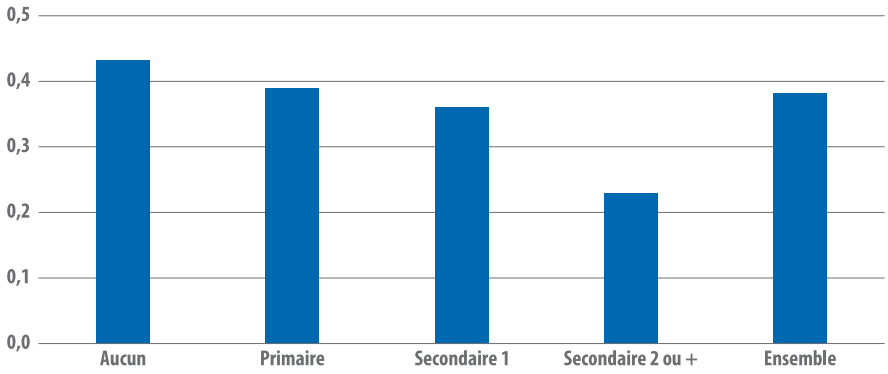
Source : Calcul des auteurs avec les données de l'ECOM 2005 et 2011.

La prospérité dont a joui la République du Congo grâce à la manne pétrolière n'a pas profité à l'ensemble de la population. Les niveaux d'inégalités restent élevés, comme le montre la figure 3.17. L'indice de Gini a connu une légère augmentation en passant de 0,460 en 2005 à 0,465 en 2011. Cette faible augmentation est en phase avec le fait que la réduction de la pauvreté a été plus importante dans les grandes villes que dans les autres zones urbaines et rurales. La consommation par équivalent adulte parmi les 10 % des ménages les plus riches en République du Congo était 17,2 fois supérieure à celle des 10 % les plus pauvres en 2005 ; cet écart a augmenté pour atteindre 20,0 fois en 2011. Ces inégalités sont également observées dans l'éducation, l'indice de Gini de l'éducation étant passé de 0,193 en 2005 à 0,218 en 2011, traduisant une répartition inégalitaire des services de l'éducation. Autrement dit, tous les ménages ne bénéficient pas de manière équitable des services de l'éducation.

2.1.2.2.6. Les inégalités en éducation : l'amplificateur des inégalités sociales

La question de la qualité du capital humain et des inégalités en la matière devrait ainsi être placée au centre des préoccupations des pouvoirs publics, car lorsque l'éducation n'est pas équitablement répartie au sein d'une population, une grande partie des bénéfices y relatifs sera détenue par une minorité bien éduquée, engendrant d'énormes inégalités au niveau des distributions de revenus, et par conséquent plus de pauvreté (Lopez-Acevedo, 2006).

Figure 3.18 : Indice de Gini non monétaire par niveau d'instruction



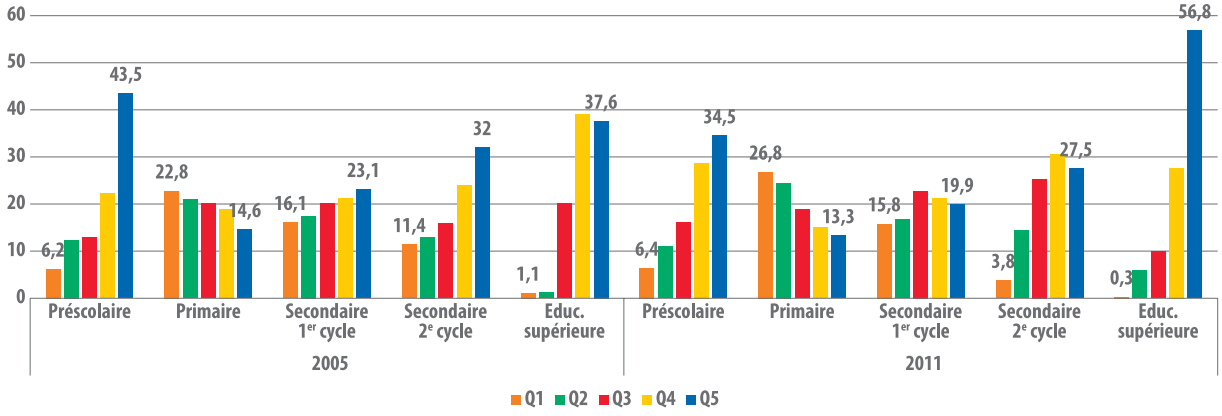
Source : Auteurs sur la base des données de la MICS 2014-2015.

L'inégalité dans la distribution du bien-être non monétaire baisse avec l'élévation du niveau d'études du chef de ménage (figure 3.18). Les ménages dont le chef est non scolarisé ont le niveau d'inégalité le plus élevé, soit 43,4 %. En revanche, pour les ménages dont le chef a le niveau secondaire 2, le niveau d'inégalité chute à 23,9 %. La majorité des personnes non éduquées sont pauvres, étant donné qu'elles ne peuvent pas avoir accès à des emplois bien rémunérés, ce qui se répercute globalement sur les conditions de vie du ménage. En revanche, ce constat est différent chez les chefs de ménage qui ont atteint le niveau d'éducation supérieur et ont un niveau de vie acceptable, ce qu'indique la faiblesse de l'indice de Gini.

Le système éducatif est en faveur des plus déshérités dans l'enseignement primaire. Dans le système post-éducation de base, il se tourne essentiellement vers les plus aisés, contribuant à un cycle intergénérationnel de pauvreté parmi les Congolais (Banque mondiale, 2017).

La figure 3.19 montre que la population en âge de fréquenter l'école primaire et scolarisée au cycle primaire diminue avec l'élévation du quintile de richesse. Cela signifie que plus d'enfants de ménages pauvres que de ménages riches sont inscrits à l'école et bénéficient des dépenses publiques au cycle primaire. Par ailleurs, l'enseignement post-primaire fait peser un important fardeau financier sur les ménages ; les enfants qui y sont scolarisés sont donc pour la plupart issus de quintiles à revenu élevé. Par exemple, en 2011, seuls 3,8 % des étudiants du secondaire 2e cycle, et 0,3 % des étudiants de l'enseignement supérieur étaient issus de ménages du quintile le plus pauvre, alors que 27,5 % des étudiants du secondaire 2e cycle et 56,8 % des étudiants de l'enseignement supérieur étaient issus du quintile le plus riche.

Figure 3.19 : Répartition des étudiants inscrits et de la population d'âge scolaire par quintile (en %)



Source : Banque mondiale, estimations sur la base de l'ECOM 2011.

2.1.2.2.7. L'appréciation des progrès accomplis en vue de l'équité en éducation

Le suivi de l'équité permet de voir comment toutes les actions et dépenses qui sont effectuées par les acteurs en charge du SE permettent de corriger les inégalités dans l'offre éducative. Au Congo, plusieurs actions ont été menées pour atteindre l'objectif de l'éducation pour tous. On note que le Congo, depuis 1990, a rendu obligatoire la fréquentation de l'école jusqu'à l'âge de 16 ans (article 1er de la loi n° 25/95 du 17 novembre 1995 modifiant la loi n° 008/90 du 6 septembre 1990 portant réorganisation du système éducatif en République du Congo) dans le but de maintenir les enfants dans le système éducatif. Pour contribuer à la réalisation de l'obligation scolaire, la gratuité de l'école publique a été décrétée en 2008 (arrêté interministériel n° 278/MFB/METP/MEPSA du 20 mars 2008).

L'analyse des données relatives à la revue conjointe du secteur de l'éducation permet d'évaluer les progrès accomplis en vue de l'équité en éducation. En effet, il ressort de cette revue qu'au niveau du cycle primaire, l'objectif de 111 % de taux d'accès au CP1 n'a pas été atteint. Bien au contraire, le taux d'accès s'est considérablement réduit puisqu'il est passé à 92 % en 2018. Au collège, l'accès à l'école n'a pas non plus été assuré pour tous les enfants car le taux d'accès s'est établi à 77,5 % en 2018.

Encadré 3.3 : Dépenses de consommation des ménages et dépenses publiques consacrées à l'éducation par niveau

Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle ont été favorables aux pauvres tandis que les dépenses consacrées à l'enseignement post-primaire ont favorisé les groupes à revenu plus élevé, c'est-à-dire les ménages riches. Par ailleurs, les dépenses globales dans le domaine de l'éducation favorisent les ménages les plus aisés. La répartition des ressources de l'éducation par cycle d'enseignement présente clairement différents schémas. Environ 32 % du total des avantages d'éducation s'accumulent pour le quintile le plus pauvre, contre 10 % pour le plus riche. Alors que dans l'enseignement primaire et secondaire, les avantages sont progressifs, dans l'enseignement supérieur, ils sont régressifs. Ces résultats montrent de façon globale que les dépenses dans le domaine de l'éducation ont favorisé les ménages les plus aisés.

Source : Banque mondiale, sur la base de l'ECOM de 2005 et 2011.

En définitive, la question de l'équité en éducation reste une préoccupation, étant donné que l'accès à l'école n'est pas assuré pour tous les enfants.

2.1.3. L'efficience du système éducatif et le capital humain

L'efficience du système éducatif est la mesure du rapport entre le niveau d'efficacité et les ressources financières qui lui sont allouées. Elle mesure les coûts liés à l'atteinte de l'efficacité du SE. L'efficience est donc l'évaluation du niveau d'efficacité atteint avec le minimum de moyens financiers engagés pour atteindre les résultats fixés en matière de système éducatif. L'évaluation de l'efficience se base donc sur le budget alloué à la mise en œuvre des programmes de formation pour atteindre les résultats escomptés.

Dans le cadre de ce rapport, l'efficience du système éducatif sera analysée à travers la rétention, l'espérance de vie scolaire et l'efficience quantitative de l'investissement public en éducation ou l'efficacité des dépenses publiques consacrées à l'éducation.

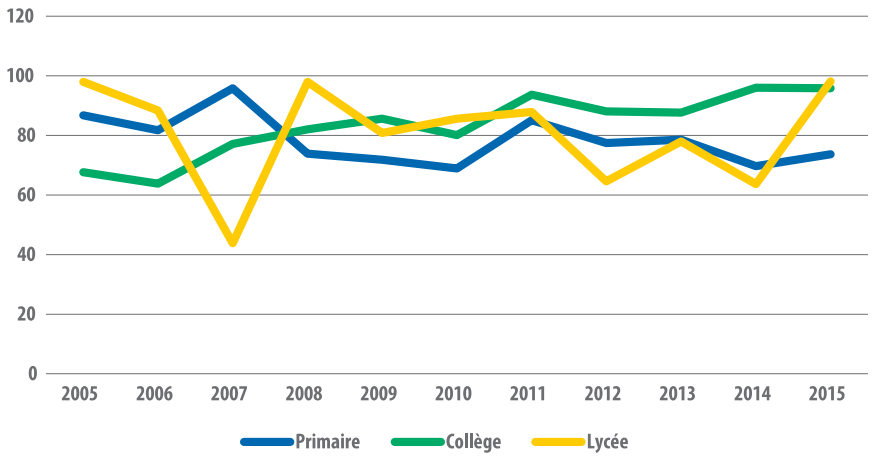
2.1.3.1. La rétention et l'espérance de vie scolaire

a) La rétention

Le taux de rétention pour un cycle d'études est égal au pourcentage des élèves qui, inscrits en première année du cycle au cours d'une année scolaire donnée, sont parvenus finalement jusqu'à la dernière année de ce cycle.

Il renseigne sur la capacité d'un système éducatif à maintenir tous les élèves inscrits en première année d'un cycle jusqu'à la dernière année de ce cycle. Des taux de rétention élevés permettent d'augmenter l'espérance de vie scolaire.

Figure 3.20 : Évolution du taux de rétention de 2005 à 2015



Source : UNICEF (2017), Analyse secondaire des données de l'éducation.

Le graphique ci-dessus présente l'évolution du taux de rétention entre 2005 et 2015. On peut constater que le système éducatif congolais souffre de beaucoup de maux et, par conséquent, n'arrive pas à maintenir le rythme de l'évolution des effectifs scolaires dans ses trois cycles, mais plus particulièrement au primaire et au lycée. En effet, les taux de rétention au primaire et au lycée évoluent de manière erratique en présentant des chutes et des hausses brutales, surtout entre 2006 et 2008, période durant laquelle le taux de rétention au lycée passe de 88,4 % à 43,8 % puis remonte à 98 %, tandis qu'au primaire, celui-ci passe de 81,7 % à 95,8 % avant de chuter à 73,9 %. Le taux de rétention au secondaire 1er cycle évolue de manière relativement régulière autour d'une moyenne de 83,4 % alors que le taux de rétention moyen au primaire et au lycée est de 78,5 % et 80,6 % respectivement. Ce qui traduit le fait qu'environ 20 % d'élèves inscrits en première année d'un cycle n'atteindront pas la dernière année de celui-ci.

Concernant les taux de rétention, bien qu'une légère amélioration se soit produite, seuls 50 % des enfants congolais inscrits en première année atteignent la sixième année sans redoubler de classe (la dernière année du primaire). De plus, étant donné que seuls 88 % d'entre eux terminent le cycle primaire, et que 54,9 % achèvent le niveau inférieur de l'éducation de base, de nombreux Congolais ne commencent jamais d'études supérieures. Ce que le système d'éducation ne parvient toujours pas à résoudre (PEMFAR, Banque mondiale, 2015).

b) L'espérance de vie scolaire

L'espérance de vie[31] est le nombre d'années qu'une personne en âge d'entrer à l'école peut s'attendre à consacrer aux niveaux spécifiés. L'espérance de vie scolaire à l'âge α correspond à la somme des taux de scolarisation par âge spécifiques aux niveaux d'enseignement concernés. Une espérance de vie scolaire relativement élevée signifie que les enfants sont susceptibles de passer plus d'années dans le système éducatif et que ce dernier affiche un taux de rétention plus favorable dans l'ensemble. Il faut noter qu'à cause du redoublement, le nombre d'années de scolarisation espéré ne correspond pas nécessairement au nombre d'années d'études espéré à achever.

[31] http://uis.unesco.org/fr/glossary-term/esperance-de-vie-scolaire

Un taux de scolarisation de 80 % pour un âge donné contribue à hauteur de 0,8 an à la durée espérée d'études. La durée espérée d'études diffère de la durée d'études dite « réelle » qui ne peut être connue que quand une génération a entièrement achevé ses études (INSEE).

Tableau 3.25 : Évolution de l'espérance de vie scolaire

Indicateurs	Année scolaire		
	2010-2011	2011-2012	2017-2018
Nombre moyen d'années d'études atteintes (années de redoublement exclues), du primaire au lycée	8,6	8,3	8,7
Nombre moyen d'années de scolarisation (années de redoublement incluses), du primaire au lycée	10,6	10,5	10,9

Source : Rapport de suivi de la SSE, décembre 2019.

L'espérance de vie scolaire ou durée moyenne de scolarisation au Congo a quasiment stagné entre 2011 et 2018. En effet, le nombre moyen d'années d'études atteintes (années de redoublement exclues) pour un élève qui est passé du primaire au lycée est passé de 8,6 à 8,7 années. Lorsqu'on prend en compte le redoublement, le nombre moyen d'années d'études atteintes par un élève du primaire au lycée passe à 10,6 années en 2011 pour se situer à 10,9 années en 2018. Si l'on considère l'année 2003 où l'espérance de vie scolaire se situait à 6 années, le Congo a réalisé des progrès importants.

2.1.3.2. L'efficience quantitative de l'investissement public en éducation et en santé

L'efficience des systèmes éducatif et sanitaire est évaluée par le biais du modèle d'analyse d'enveloppement des données (DEA). La méthode DEA est une méthode non paramétrique qui s'inspire du modèle de Farrell (1957) qui a cherché à évaluer l'efficacité technique et allocative des firmes.

L'efficience, dans le contexte de l'approche DEA, concerne l'optimisation de l'allocation des ressources parmi différentes alternatives. Il y a deux orientations équivalentes pour exprimer cette optimisation (Parsons, 1992) : (i) l'orientation output concerne la production maximale d'outputs à partir d'une quantité donnée d'inputs ; et (ii) l'orientation input concerne l'utilisation minimale d'inputs pour atteindre une quantité donnée d'outputs.

Par ailleurs, les deux variantes de la méthode DEA les plus employées sont : le modèle CCR (Charnes *et al.*, 1978), qui suppose des rendements d'échelles constants (CRS model), et le modèle BCC (Banker, Charnes et Cooper, 1984) qui suppose des rendements d'échelles variables (VRS model). Dans le cas des rendements d'échelles constants, on suppose qu'une augmentation dans la quantité d'inputs consommés mènera à une augmentation proportionnelle de la quantité d'outputs produits. En revanche, dans le cas des rendements d'échelles variables (croissants ou décroissants), la quantité d'outputs produits est considérée comme augmentant plus ou moins proportionnellement par rapport à l'augmentation des inputs. La différence de mesure d'efficacité entre les deux modèles donne l'efficacité d'échelle qui représente le cas d'une entreprise en situation de concurrence parfaite, et qui opère à une échelle appropriée ; c'est-à-dire que son coût marginal doit être égal aux prix du marché de son produit.

Quelques études ont analysé l'efficience des dépenses d'éducation et de santé en utilisant le modèle DEA. Gupta et Verhoeven (2001) mesurent l'efficience des dépenses publiques d'éducation et de santé (FDH à orientation input) dans un échantillon de pays en développement, dont 38 pays africains entre 1984 et 1995. Les outputs santé considérés sont l'espérance de vie à la naissance, la mortalité infantile et les taux de vaccination des enfants contre la rougeole. Alexander *et al.* (2003) analysent l'efficience des systèmes de santé dans 51 pays en développement en 1999 (DEA à orientation output). Les outputs utilisés sont l'espérance de vie à la naissance, corrigée de l'incapacité

pour les hommes, l'espérance de vie à la naissance, corrigée de l'incapacité pour les femmes, et la mortalité infantile. Un input est considéré : les dépenses de santé par tête.

Dans le cadre de ce rapport, pour estimer l'efficience des dépenses de santé et d'éducation, quatre modèles sont spécifiés avec les variables d'entrées appelées inputs et les variables de sorties (outputs) comme indiqué dans le tableau ci-après. Par ailleurs, il a été privilégié l'approche orientée output pour analyser l'efficience des dépenses publiques sociales.

Tableau 3.26 : Présentation des modèles DEA

Modèles DEA	Inputs	Outputs
DEA1	Dépenses publiques d'éducation (% PIB)	Taux brut de scolarisation au primaire (TBS)
DEA2	Dépenses publiques d'éducation (% PIB)	Nombre moyen d'années de scolarisation (EDU)
DEA3	Dépenses publiques d'éducation (% PIB)	Taux brut de scolarisation au primaire (TBS) Nombre moyen d'années de scolarisation (EDU)
DEA4	Dépenses publiques de santé (% PIB)	Espérance de vie à la naissance

Le tableau 3.27 ci-dessous donne les scores d'efficience des systèmes éducatifs et de santé au Congo sur la période 2005-2018. Ces scores permettent de jauger la marge d'amélioration sur l'output avec le même volume de ressources. Ainsi, par exemple, le modèle DEA1 montre de combien le Congo pourrait améliorer son objectif (c'est-à-dire augmenter le taux brut de scolarisation des enfants au primaire) tout en gardant constant le niveau des dépenses publiques d'éducation.

Tableau 3.27 : Efficience des dépenses d'éducation et de santé : score moyen sur la période 2005-2018

Période	DEA1		DEA2		DEA3		DEA4	
	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang
2005	0,9971	2	0,9985	2	0,9970	2	0,6987	6
2006	1,0000	1	1,0000	1	1,0000	1	0,7142	5
2007	0,9030	4	0,9129	4	0,9060	4	0,6244	9
2008	0,9772	3	0,9882	3	0,988	3	0,6425	8
2009	0,7537	9	0,7453	9	0,7450	9	0,6102	10
2010	0,8835	5	0,8931	5	0,8860	5	0,6843	7
2011	0,7883	7	0,7861	7	0,7860	7	1,0000	1
2012	0,8610	6	0,8703	6	0,8700	6	0,8077	4
2013	0,7750	8	0,7708	8	0,7710	8	0,2612	13
2014	0,7020	10	0,6836	10	0,7020	10	0,3575	12
2015	0,4948	14	0,4650	14	0,4950	14	0,2055	14
2016	0,5128	12	0,4819	12	0,5130	12	0,8607	2
2017	0,5098	13	0,4792	13	0,5100	13	0,8282	3
2018	0,6135	11	0,5958	11	0,5960	11	0,4944	11
Moyenne	0,769		0,7622		0,7689		0,6278	

Source : Estimations des auteurs.

Sur cette période, le bilan des dépenses du gouvernement en matière d'efficacité de l'éducation a été mitigé comparativement avec les scores d'efficience moyens qui sont de l'ordre de 0,769, 0,7622 et 0,7689 selon les modèles DEA1, DEA2 et DEA3. Ces résultats indiquent que le gouvernement pourrait procéder à des améliorations des services d'éducation d'environ 23 % en moyenne avec les mêmes niveaux de dépenses. Ainsi, les dépenses publiques d'éducation pouvaient améliorer le taux brut de scolarisation au primaire (TBS) ou le nombre moyen d'années au primaire (EDU), tout en gardant les mêmes niveaux de dépenses. Ce qui aurait pu aider à mieux faire face à l'excès de demande d'éducation noté dans l'enseignement primaire et substantiellement contribuer au processus d'atteinte des objectifs du développement durable (ODD). Sur la période 2005-2013, les dépenses publiques d'éducation affichaient de meilleurs scores par rapport à la période 2014-2018. Ces dépenses liées au secteur éducatif ont été plus efficientes sur la période 2005-2007. De plus, on note clairement une inefficience des dépenses publiques d'éducation sur la période 2014-2018. Cette contreperformance est reflétée par les faibles scores d'efficience enregistrés comparés à la période 2005-2013.

Dans l'ensemble, au cours de la période 2005-2018, l'efficience des dépenses de santé au Congo est encore loin de son potentiel. Le score moyen annuel d'efficacité technique s'est établi à 62,78 % sur toute la période. Ce qui veut dire qu'on aurait pu améliorer la qualité de la santé de 37,22 % pour le même niveau de dépenses du gouvernement consacré à la santé. Pourtant, sur cette même période, des efforts considérables[32] ont été menés pour augmenter la part et le volume des ressources publiques consacrées à ce secteur. C'est dire à quel point l'augmentation des dépenses de santé ne permet pas de rendre le secteur plus efficient.

2.1.4. La demande de services d'éducation

Le Congo connaît une croissance démographique de 3 %, assez élevée, avec une structure de la population caractérisée par une majorité de jeunes. Le tableau suivant montre que la population scolarisable évolue de façon croissante, traduisant une forte demande de services d'éducation. En effet, entre 2015 et 2018, la population scolarisable s'est accrue de 8,3 % (tableau 3.28).

Le tableau A.1 (en annexe) montre que les ratios d'élèves par classe sont en moyenne de 56,2 au primaire, 49,3 au collège et 74,5 au lycée. Comparativement à la norme de 40 élèves par classe au primaire, ces ratios témoignent des conditions peu satisfaisantes dans lesquelles les élèves apprennent. L'offre de services d'éducation semble ne pas être de nature à répondre à la pression de la demande de services d'éducation. La situation décrite dans ce tableau est d'ailleurs plus dramatique encore dans les établissements d'enseignement public où les élèves, faute de structures d'accueil adéquates, se retrouvent dans le meilleur des cas à trois sur une même table-banc ou au pire s'asseyent à même le sol.

Tableau 3.28 : Population scolarisable par cycle d'enseignement

Cycle, groupe d'âge	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018
Préscolaire (3 à 5 ans)	394 766	405 824	416 809	427 766	33 000
Primaire (6 à 11 ans)	688 251	707 530	726 682	745 784	57 533
Secondaire 1 (12 à 15 ans)	417 406	429 098	440 713	452 298	34 892
Secondaire 2 (16 à 18 ans)	295 364	303 638	311 857	320 055	24 691
Supérieur (19 à 22 ans)	375 711	386 235	396 690	407 118	31 407
Ensemble	2 171 498	2 232 325	2 292 751	2 353 021	181 523

Source : INS, Projections et perspectives démographiques sur les données de 2007.

[32] Le gouvernement avait déclaré l'année 2013 comme l'année de la santé. Un budget conséquent avait été dédié à ce secteur.

2.2. Les contraintes liées aux services de santé

Si l'état de santé de la population constitue un « capital santé » faisant partie des dimensions du capital humain, des services de santé de qualité disponibles pour la grande majorité de la population sont un déterminant majeur dans le processus de valorisation du capital humain. Aussi l'analyse des contraintes liées aux services de santé dans le contexte congolais permettra-t-elle d'appréhender les défis qui sont à relever dans ce domaine.

2.2.1. La qualité et la quantité de services de santé

2.2.1.1. La qualité des services de santé

Comme l'indique si bien l'intitulé du rapport OMS, Banque mondiale et OCDE (2019), la qualité des services de santé est un impératif mondial en vue de la couverture santé universelle. En tant qu'Objectif de développement durable (ODD), la couverture santé universelle est un objectif qui ne peut être atteint sans que les États mettent l'accent sur la qualité, en veillant à ce que les soins soient efficaces, sûrs et conformes aux préférences et aux besoins des personnes et des communautés desservies (OMS, BM, OCDE, 2019). Et selon l'Institute of Medecine (1990), « la qualité des soins désigne le degré auquel des services de santé s'adressant à des individus et à des populations accroissent les chances d'obtenir les résultats de santé souhaités et sont conformes aux connaissances professionnelles actuelles ». Dès lors, il apparaît clairement que l'état de santé de la population et son bien-être dépendent de la qualité des services de santé censés produire les soins de santé dont elle a besoin.

Encadré 3.4 : Les composantes de la qualité des services de santé

Les sept composantes de la qualité des soins de santé sont :

- **des soins *efficaces***, c'est-à-dire des soins conformes aux connaissances scientifiques et aux lignes directrices basées sur des données probantes ;
- **des soins *sûrs***, c'est-à-dire des soins réduisant au minimum les risques de préjudice pour le patient, notamment les lésions évitables et les erreurs médicales. Dans chaque établissement de soins, des directives claires doivent être appliquées afin de prévenir les infections nosocomiales et les erreurs médicales ;
- **des soins *centrés sur la personne***, c'est-à-dire des soins qui respectent et tiennent compte effectivement de ses préférences, de ses besoins et de ses valeurs ;
- **des soins *fournis en temps opportun***, c'est-à-dire en évitant au maximum les retards dans la prestation et la réception des services ;
- **des soins *équitables***, dont la qualité par conséquent ne change pas en fonction de caractéristiques personnelles comme le genre, la race, l'appartenance ethnique, la localité ou la situation socio-économique ;
- **des soins *intégrés***, c'est-à-dire des soins coordonnés entre établissements et prestataires de soins ;
- **des soins *efficients***, qui permettent par conséquent d'éviter le gaspillage de ressources, équipements médicaux compris, de médicaments, d'énergie et d'idées.

En résumé, des soins de haute qualité sont des soins adéquats, dispensés au bon moment de façon coordonnée en tenant compte des besoins et des préférences des clients des services de santé, et en réduisant au minimum les risques de préjudice pour les patients et le gaspillage de ressources. Des soins de santé de haute qualité visent en définitive à accroître les chances d'obtenir les résultats sanitaires souhaités. Cependant, la recherche de la qualité exige de reconnaître que l'amélioration de la qualité des soins est un processus continu et dynamique qui n'a rien de statique. Dans tout pays, quel que soit son niveau de revenu, si les résultats sanitaires peuvent encore être améliorés, cela veut dire que la qualité des soins peut, elle aussi, être portée à un niveau supérieur.

Source : OMS, BM, OCDE (2019), La qualité des services de santé : un impératif mondial en vue de la couverture santé universelle, Genève.

Des services de santé de qualité requièrent donc un environnement dans lequel les principales composantes de la qualité des services de santé peuvent interagir de façon à accroître les chances d'obtenir les résultats sanitaires souhaités (figure 3.21).

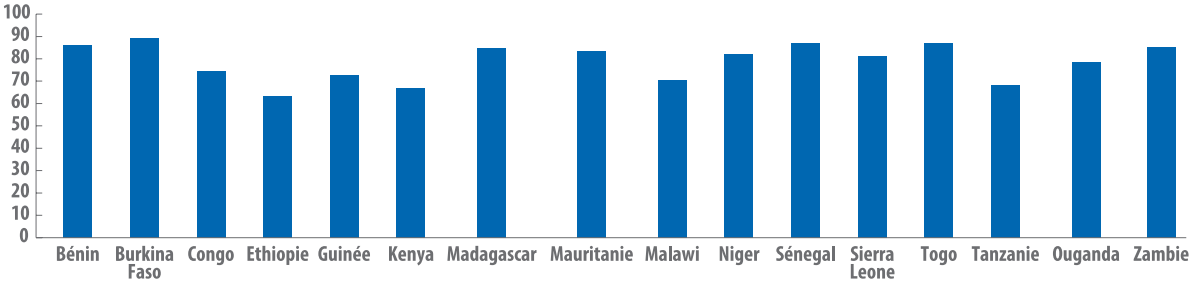
Figure 3.21 : Articulation des composantes de la qualité des services de santé

Source : Institute of Medicine (2001), Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century, The National Academies Press.

Sur la base d'informations recueillies dans les études existantes, on peut mener l'analyse de quelques composantes de la qualité des services de santé du Congo pour lesquelles des données sont disponibles. En particulier, dans le cadre de ce rapport, les éléments d'appréciation de la qualité des services de santé du système sanitaire congolais sont tirés de deux études : celle de Fullman *et al.* (2018), qui mesure la performance des systèmes sanitaires de 195 pays à partir d'un indice d'accès et de qualité des soins de santé (HAQ), et l'étude SARA (2019) qui a récolté des informations permettant d'analyser l'efficacité du système sanitaire congolais à travers les capacités opérationnelles des centres de santé qui le composent.

D'après l'étude Fullman (2018), dont l'indice d'accès et de qualité des soins de santé représente un indicateur de référence pour mesurer la mortalité évitable par l'accès aux soins et services de santé de qualité, entre 1990 et 2018, le Congo a enregistré des progrès car l'accès et la qualité des soins se sont améliorés de 13 %. Avec un score de 34,1 de l'indice HAQ, le Congo occupe le 160e rang sur 195 pays, en deuxième position après le Gabon (HAQ : 40,4) pour les pays de la CEMAC. L'indice de qualité des soins de santé du Congo se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne qui est de 31,9. De même, les progrès réalisés par le Congo en termes de taux d'amélioration de l'indice HAQ entre 1990 et 2016 (13 %) sont supérieurs à ceux réalisés par la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne (12,3 %).

Figure 3.22 : Pourcentage d'établissements de soins équipés du matériel de base en Afrique subsaharienne



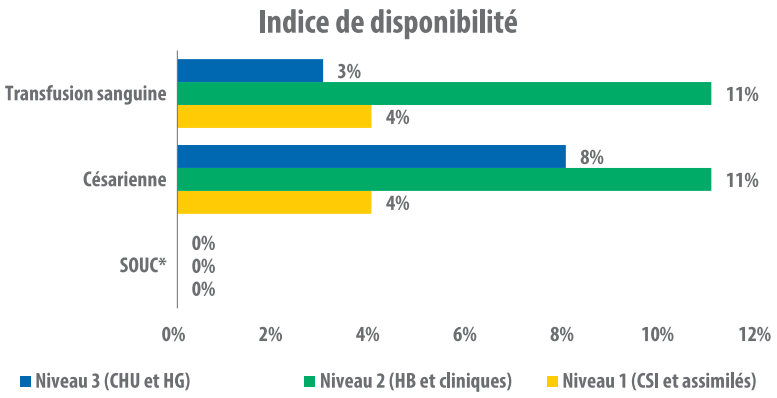
Source : Primary Health Care Performance Initiative, « Spurring Improvements in Primary Health Care ».

Comme on peut le lire dans la figure 3.22 le score du Congo relatif au pourcentage d'établissements de soins équipés du matériel de base en Afrique subsaharienne le place au-dessus de la moyenne avec 74,5 % d'établissements équipés du matériel de base. Cependant, comparativement à certains pays de l'Afrique subsaharienne qui n'ont pas le même potentiel de ressources que le Congo mais qui enregistrent des scores beaucoup plus intéressants que celui du Congo (le Rwanda : 36 ; le Cap-Vert : 58,8), on peut être tenté de relativiser les performances et la position du Congo par rapport à cette référence et de considérer que le Congo a encore beaucoup d'efforts à fournir pour améliorer la qualité de ses services de santé. C'est d'ailleurs ce que confirment les données collectées dans l'enquête SARA (2018) dédiée à l'évaluation de la disponibilité et des capacités opérationnelles des services de santé.

En effet, l'enquête SARA (2018) est assez instructive sur au moins deux dimensions de la qualité des services de santé au Congo, à savoir l'efficacité des services et la sécurité des soins. Pour mieux illustrer le problème par rapport au capital humain (en termes de ressources humaines), on peut prioritairement concentrer l'analyse sur le niveau des capacités opérationnelles des services de santé liés à la santé maternelle, la santé infantile et la lutte contre le paludisme qui est la première cause de morbidité et de mortalité au Congo.

Les données de la figure 3.23 montrent que peu de formations sanitaires (FOSA) offrent des services de soins obstétricaux complets. La situation est encore beaucoup plus grave pour les CSI et assimilés qui sont généralement implantés dans les zones rurales. Le fait qu'aucun établissement sanitaire n'offre de soins obstétricaux d'urgence complets (SOUC) est également révélateur des risques encourus par les femmes pour donner la vie. Ce qui peut expliquer le niveau encore élevé de mortalité maternelle au Congo, même si elle a connu une tendance baissière ces dernières années.

Figure 3.23 : Pourcentage de formations sanitaires offrant des services de soins obstétricaux complets



Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

Pour affiner l'analyse, on peut s'intéresser aux données du tableau ci-après qui renseignent sur la disponibilité des éléments traceurs relatifs aux soins obstétricaux complets.

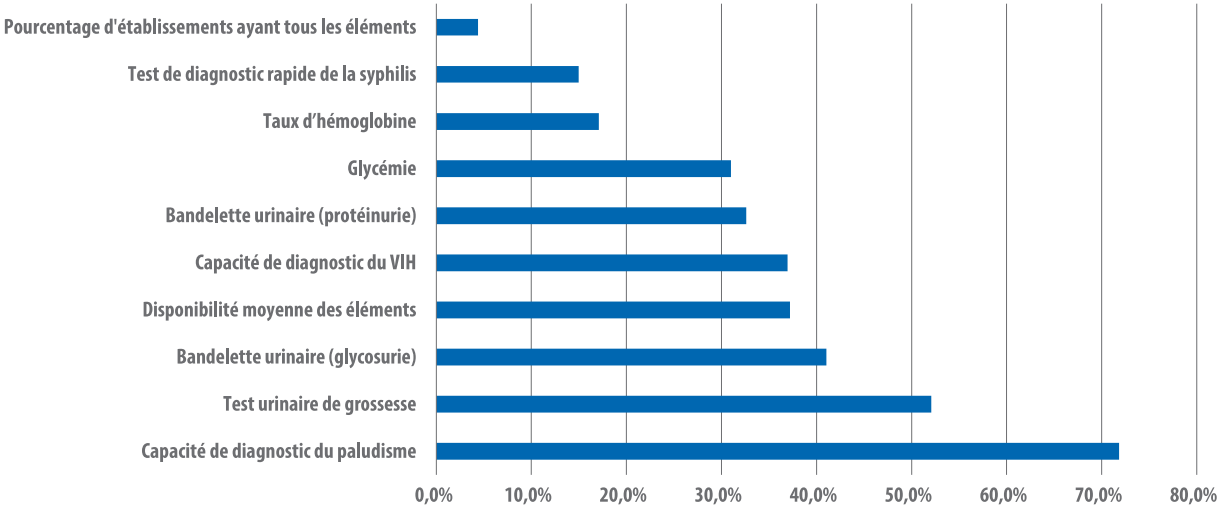
Tableau 3.29 : Disponibilité des éléments traceurs relatifs aux soins obstétricaux complets parmi les FOSA pratiquant des césariennes par type, instance gestionnaire et milieu de résidence selon le domaine

	Directives et personnel	Equipement	Capacité de diagnostic	Médicaments et produits	Score de capacité opérationnelle	Nombre de FOSA
Type établissement						
Niveau 1 (CSI et assimilés)	68%	43%	24%	51%	50%	25
Niveau 2 (HB et cliniques)	44%	19%	24%	25%	27%	14
Niveau 3 (CHU et HG)	85%	75%	0%	61%	63%	2
Instance gestionnaire						
Public	61%	35%	23%	40%	41%	33
Privé à but lucratif	49%	31%	23%	36%	36%	8
Urbain/rural						
Urbain	64%	43%	28%	44%	46%	21
Rural	51%	24%	17%	34%	33%	20
Total	57%	34%	23%	39%	40%	41

Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

Il ressort de ce tableau que le déficit en équipement révélé, qui caractérise l'ensemble des formations sanitaires, y compris celles de niveau 3, associé au déficit relatif à la disponibilité en personnel et directives, se solde par une faible capacité de diagnostic à tous les niveaux des formations sanitaires. La relative faiblesse des capacités opérationnelles des centres de santé est par conséquent susceptible de nuire autant à l'efficacité des services de santé qu'à la sûreté de ces services, car peu capables d'assurer la réduction au minimum des risques de préjudice pour le patient, notamment les lésions évitables et les erreurs médicales. D'ailleurs, le graphique ci-après montre qu'en moyenne 4 % seulement d'établissements sanitaires disposent de tous les éléments traceurs de capacité de diagnostic.

Figure 3.24 : Pourcentage de formations sanitaires disposant des éléments traceurs de capacité de diagnostic



Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

Quant à la santé infantile, l'enquête SARA (2018) présente les insuffisances persistantes des services de santé.

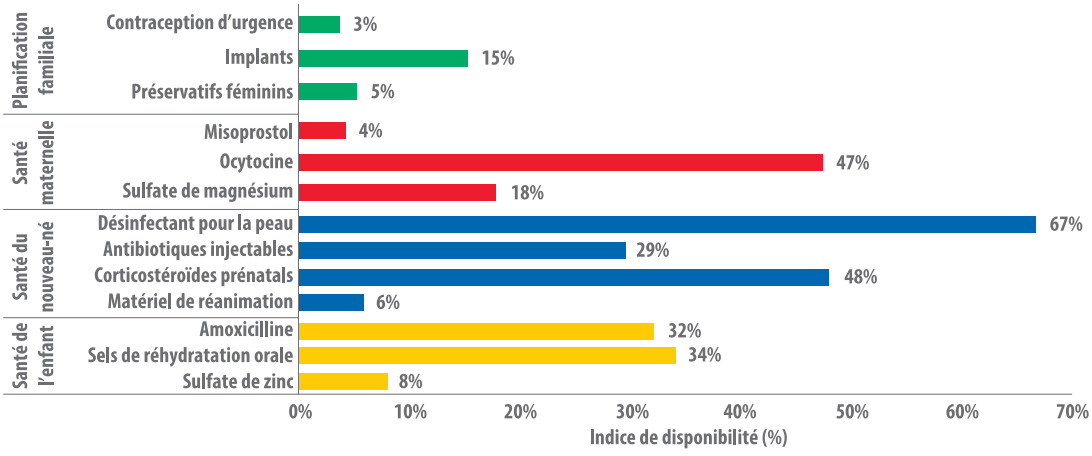
Tableau 3.30 : Disponibilité des éléments traceurs relatifs à la vaccination de l'enfant parmi les formations sanitaires (FOSA)

	Directives et personnel	Équipement	Médicaments et produits	Score de capacité opérationnelle	Nombre de FOSA
Type établissement					
Niveau 1 (CSI et assimilés)	79%	72%	56%	67%	116
Niveau 2 (HB et cliniques)	77%	60%	50%	59%	25
Niveau 3 (CHU et HG)	100%	96%	84%	91%	2
Instance gestionnaire					
Public	77%	66%	50%	61%	102
Confession/privé à but non lucratif	86%	81%	75%	79%	11
Privé à but lucratif	79%	73%	60%	6%	30
Urbain/rural					
Urbain	78%	77%	66%	73%	39
Rural	79%	64%	47%	60%	104
Total	79%	70%	56%	66%	143

Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

En effet, cette enquête montre que la disponibilité du matériel de réanimation des nouveau-nés est particulièrement faible puisque seules 6 % des FOSA en disposent. Et qu'en ce qui concerne les médicaments pour la santé de la mère, si l'ocytocine est disponible dans 47 % des FOSA, le sulfate de magnésium n'est disponible que dans 18 % d'entre elles.

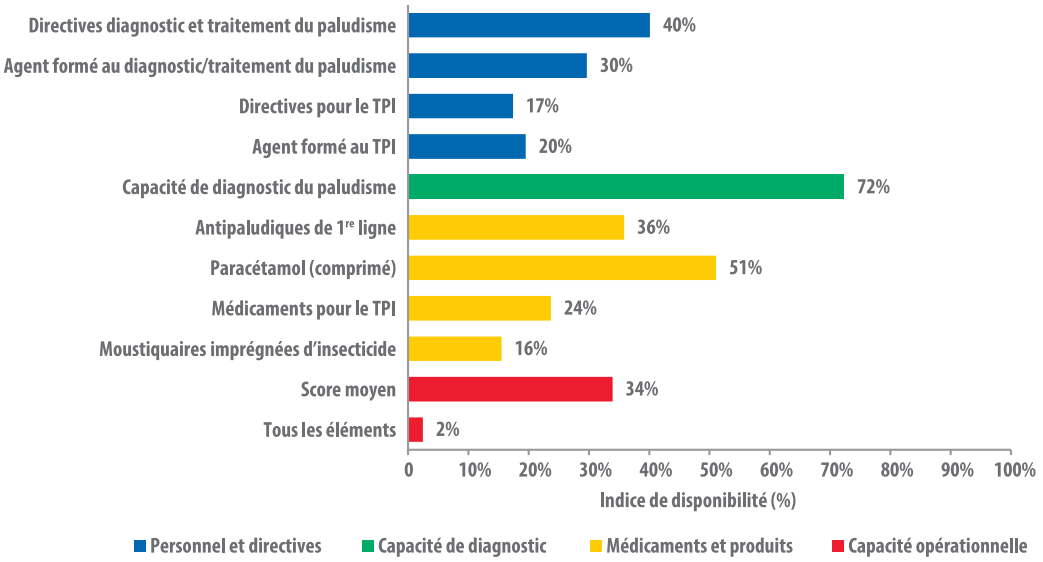
Figure 3.25 : Pourcentage de formations sanitaires disposant des produits médicaux essentiels pour la santé de la mère et de l'enfant en stock et non périmés



Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

En matière de lutte contre le paludisme, les informations contenues dans la ***figure 3.26*** montrent que, dans ce domaine aussi, des efforts restent à faire car les capacités opérationnelles sont encore faibles, tout comme la disponibilité en personnel et directives et la disponibilité des médicaments et produits.

Figure 3.26 : Disponibilité des éléments traceurs des services de soins pour la lutte contre le paludisme parmi les formations sanitaires offrant ce service



Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

Le rapport de l'enquête SARA (2018) indique par ailleurs qu'en moyenne, 37 % des éléments traceurs associés à la prise en charge du paludisme sont disponibles dans les FOSA de niveau 1 offrant les services de soins pour la lutte contre cette maladie. Ce pourcentage est de 24 % dans les FOSA de niveau 2 et de 21 % dans les FOSA de niveau 3.

2.2.1.2. La quantité de services de santé

La disponibilité des services de santé et celle des ressources humaines et des médicaments peuvent être utilisées comme indicateurs de quantité des services de soins de santé, et surtout comme l'un des constituants de l'accès aux soins de santé (Penchansky et Thomas, 1981). Du point de vue de la disponibilité des structures de santé, l'évolution dans le temps du nombre de structures de santé au Congo se présente comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau 3.31 : Évolution du nombre d'établissements de soins publics

Établissement	2002[33]	2017
Dispensaires ou postes de santé	527	280
CSI à PMAS et PMAE	127	310
Hôpitaux de référence	42	22
Total	696	612

Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

[33] Apolinaire Attant Ngouari, Rapport national sur le développement humain 2002, République du Congo, cité dans *Politiques sociales et développement : le cas du Congo-Brazzaville*. Mémoire, Université du Québec à Montréal, mai 2006, p. 66.

Entre 2002 et 2017, le nombre de structures de santé publiques a connu une baisse, passant de 696 à 612. La norme voudrait qu'il y ait un hôpital de référence par district sanitaire. Or, actuellement au Congo, la situation est telle que sur 35 districts sanitaires institués, seuls 11 disposent d'un hôpital de référence, soit 35 %. Quantitativement, si l'on s'en tient à cette norme, le Congo souffre d'un déficit important en nombre de services de santé.

La libéralisation du secteur de la santé a permis la coexistence entre les structures publiques et les structures privées. Ainsi, l'offre de services de santé s'est diversifiée et accrue avec la création à un rythme quasi exponentiel d'officines privées comme le montre le tableau 3.32.

Tableau 3.32 : Infrastructures privées de soins

Type d'infrastructure	2002[34]	2017
Cliniques	12	54
Centres médico-sociaux	16	71
Cabinets médicaux	50	167
Cabinets dentaires	4	19
Cabinets de soins infirmiers	110	499
Cabinets de kinésithérapie	0	11
Cabinets de kinésithérapie traditionnelle[35]	0	51
Total	192	872

Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

En termes de disponibilité des ressources humaines, l'OMS estime que la densité du personnel de santé doit être d'au moins 4,45 pour 1 000 habitants pour faire en sorte que le pays dispose d'assez de ressources humaines pour offrir l'ensemble des paquets de service de santé requis. Avec une densité moyenne de 1,72 personnel de santé pour 1 000 habitants, le Congo ne dispose pas d'un effectif suffisant pour améliorer ses chances d'atteindre l'ODD 3 d'ici 2030.

La répartition du personnel par département présente des disparités importantes entre départements et entre milieu urbain et rural. En effet, seul le département de Pointe-Noire dispose d'un nombre suffisant de personnels de santé par habitant (4,6 pour 1 000 habitants). Les onze autres départements souffrent d'une insuffisance d'effectifs en ressources humaines. La densité la plus basse concerne le département de la Bouenza (0,1 pour 1 000 habitants) et la densité la plus élevée concerne le département de la Likouala (1,8 pour 1 000 habitants).

À propos de la disponibilité des médicaments essentiels et génériques (MEG) dans les formations sanitaires, le constat est le suivant : la disponibilité (basée sur les médicaments traceurs) est de 48,4 % dans les hôpitaux de base et de 45,7 % dans les centres de santé intégrés.

[34] Ibid.

[35] MSP-DEP (2017), Carte sanitaire nationale, p. 31.

Tableau 3.33 : Densité du personnel de santé et besoins en effectifs complémentaires

Départements	Population en 2017	Effectif en 2017	Densité du personnel pour 1 000 habitants	Besoins en effectifs complémentaires
Kouilou	120 047	167	1,4	367
Niari	301 790	85	0,3	1 258
Lékoumou	125 000	141	1,1	415
Bouenza	403 330	31	0,1	1 764
Pool	308 730	231	0,7	1 143
Plateaux	227 836	164	0,7	850
Cuvette	203 722	78	0,4	829
Cuvette-Ouest	95 263	80	0,8	344
Sangha	111 994	54	0,5	444
Likouala	201 136	354	1,8	541
Brazzaville	1 794 372	2 704	1,5	5 281
Pointe-Noire	927 861	4298	4,6	-169
Congo	4 821 892	8 357	1,72	13 067

Source : MSP (2018), Rapport de la revue du secteur de la santé.

Cette faible disponibilité est, entre autres, due au dysfonctionnement des deux premières centrales nationales d'achats mises en service par le gouvernement[36]. Selon le *Rapport de la revue du secteur de la santé* (2018), les centres de santé et les hôpitaux sont souvent confrontés à des ruptures de stock. Ce constat a été confirmé par l'enquête SARA (2018) qui indique que la disponibilité moyenne en médicaments essentiels à l'échelle nationale est très faible. En République du Congo, les FOSA du pays ne disposent en moyenne que de 17 % des médicaments essentiels, soit quatre médicaments essentiels sur 24[37].

Somme toute, la qualité et la quantité des services de santé constituent des contraintes pour le développement humain. L'impact des déficits en qualité et en quantité des services de santé sur le capital santé ne peut qu'affecter négativement le processus de valorisation du capital humain dont il est une des dimensions.

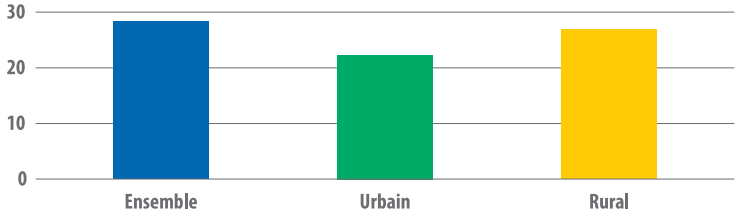
2.2.2. L'utilisation des services de santé

Malgré un taux d'accès aux services de santé relativement élevé (65,8 %) et un besoin en santé clairement exprimé par 38,2 % de la population, le taux d'utilisation des services de santé est globalement assez faible puisqu'il n'est que de 23,8 %. Ces données tirées du volet QUIBB-ECOM 2 (2011) cachent des disparités importantes entre les zones rurales et les zones urbaines. En effet, le taux d'utilisation des services de santé est plus élevé en zone rurale (26,9 %) qu'en zone urbaine (22,3 %).

[36] En 1974, le gouvernement a créé le Laboratoire Pharmaceutique du Congo (LAPCO), entreprise d'État chargée de la production locale d'un certain nombre de molécules. Suite à des difficultés de fonctionnement, LAPCO a été privatisé et transformé en LAPHARCO, qui malheureusement a cessé ses activités.

[37] L'évaluation de la disponibilité des médicaments essentiels a été faite sur la base des 24 médicaments essentiels considérés comme tels par l'OMS. Ces médicaments sont : ocytocine en injection ; amlodipine en comprimé ou autres inhibiteurs calciques ; amoxicilline en sirop/suspension ou en comprimé dispersible ; amoxicilline en comprimé ; amoxicilline en poudre pour injection ; béclométasone ; ceftriaxone en injection ; énalapril en comprimé ou autres inhibiteurs d'enzyme de conversion de l'angiotensine (ACE) ; fluoxétine en comprimé ; gentamicine en injection ; glibenclamide en comprimé ; sulfate de magnésium injectable ; insuline régulière injectable ; aspirine en gélule/comprimé ; oméprazole en comprimé ou équivalent ; diurétique thiazidique ; sachets de sels de réhydratation orale (SRO) ; salbutamol inhalateur ; simvastatine en comprimé ou autres statines ; sulfate de zinc ; bêtabloquants ; metformine en comprimé ; halopéridol en comprimé ; carbamazépine en comprimé.

Figure 3.27 : Taux d'utilisation des services de santé selon le milieu de résidence (en %)



Source : INS, ECOM 2011.

Ce faible taux s'explique par plusieurs raisons, dont les plus importantes sont :

- le caractère jugé non nécessaire de ses services pour 86,5 % des enquêtés (90,6 % en zone urbaine contre 77,6 % en zone rurale) ;
- le coût élevé des prestations : 5,9 % dans l'ensemble (4,9 % en zone urbaine contre 8,1 % en zone rurale) ;
- la distance : 1,5 % dans l'ensemble (0,1 % en zone urbaine contre 4,6 % en zone rurale) ;
- autres raisons : 4,4 % dans l'ensemble (2,8 % en zone urbaine contre 7,9 % en zone rurale).

Si 86,5 % de personnes malades estiment non nécessaire d'utiliser les services de santé, on peut présumer qu'un tel sentiment relève d'un manque de confiance ou d'une insatisfaction des services offerts. Les raisons d'une telle désaffection vis-à-vis des prestations produites dans les centres de santé du Congo sont, selon l'enquête ECOM 2 (2011) :

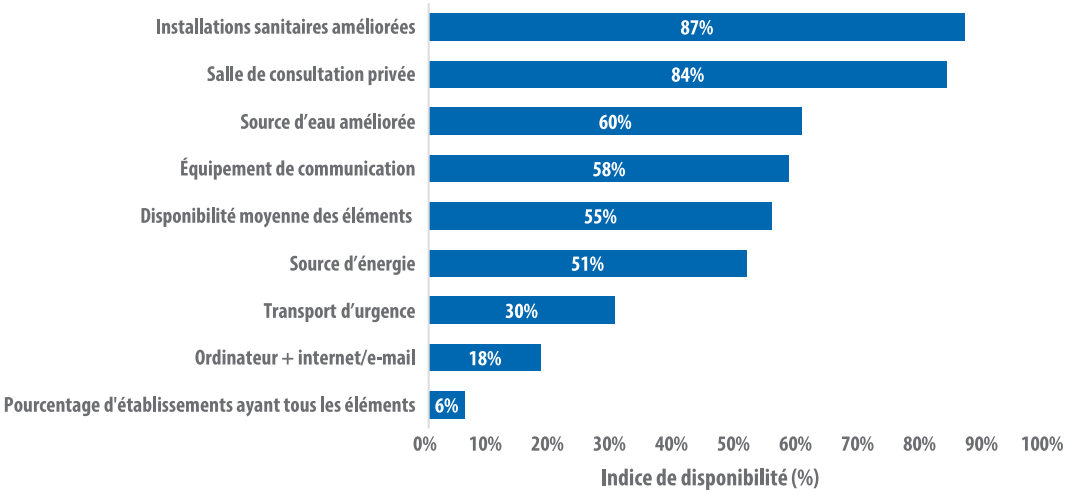
- le coût élevé des prestations (37,5 %) ;
- la longue attente (33,7 %) ;
- le mauvais accueil (22,0 %) ;
- le manque de médicaments (20,5 %) ;
- les traitements inefficaces (18,5 %) ;
- le manque de personnel formé (6,9 %).

Toutefois, on peut penser que de 2011 à 2019, la situation de l'utilisation des services de santé s'est sans doute améliorée. Mais en l'absence de données d'enquête de portée nationale, on ne saurait le confirmer, surtout en se souvenant qu'entre 2005 et 2011, ce taux avait chuté, passant de 26,7 % en 2005 à 23,8 % en 2011.

2.2.3. L'environnement sanitaire

Les données de la figure 3.28 montrent que les installations sanitaires améliorées (87 %) et la salle de consultation privée (84 %) sont les éléments traceurs les plus disponibles dans les FOSA du Congo. Entre 50 % et 60 % des formations sanitaires disposent d'une source d'eau améliorée, d'un équipement de communication ou d'une source d'énergie. En revanche, 30 % seulement des formations sanitaires disposent d'un transport d'urgence et 18 % des formations sanitaires disposent d'un ordinateur ayant une connexion internet. Ce qui limite fortement la capacité d'intégration des différentes FOSA, donc la qualité des services de santé. Dans ces conditions, il est évident que l'environnement sanitaire au Congo n'est pas propice à garantir le capital santé des populations, et encore moins le développement du capital humain.

Figure 3.28 : Pourcentage de FOSA disposant des éléments traceurs des aménagements et éléments de confort indispensables



Source : INS-DGHOS-OMS Congo (2018), Enquête SARA.

2.2.4. La gestion des épidémies, des urgences et des catastrophes

Le Congo a connu dans son histoire récente plusieurs épidémies et catastrophes comme le montre le tableau 3.34 ci-dessous. Outre les épidémies répertoriées dans ce tableau, le Congo a fait face à deux autres épidémies de fièvre jaune dans les districts de Mbama (en 2019) et à Ewo (en 2012), dans le département de la Cuvette-Ouest.

En ce qui concerne la gestion des épidémies, des urgences et des catastrophes, on peut se référer au *Rapport de la revue du secteur de la santé* (2018) et au Plan stratégique de renforcement de la SIMR qui relève une série de problèmes qui affectent l'efficacité des actions du gouvernement dans ce domaine. Ceux-ci concernent :

- la détection, la notification, l'investigation et la prise en charge tardives et continuelles des cas de maladies et des autres urgences de santé publique persistantes ;
- le relâchement de la formation du personnel de santé en SIMR et des supervisions formatives ;
- l'absence du matériel informatique et de communication ;
- l'absence d'un data manager dans le service de surveillance épidémiologique pour la notification, les analyses, les cartographies, l'interprétation des données épidémiologiques, la formation des référents SIMR, mais aussi la production des bulletins épidémiologiques.

Tableau 3.34 : Situation des épidémies au Congo de 2009 à 2017

Années	Épidémies	Départements	Lieux	Cas	Décès
2009	Grippe	Niari	Londéla-Kayes (Banda Kayes et les villages environnants)	1 160	0
2009	Grippe	Brazzaville		ND	ND
2010	Poliomyélite	Pointe-Noire	Tous les arrondissements	526	Près de 200
2011	Chikungunya	Brazzaville	Makélékélé et Mfilou	900	0
2013	Rougeole	Pointe-Noire et Kouilou	Tous les arrondissements et districts	1 092	16
2015	Rougeole	Pointe-Noire et Kouilou	Tous les arrondissements et districts	Plus de 962	32
2016	Choléra	Brazzaville	Île Mbamou	18	3
2017	Monkeypox	Likouala	Manfouété, Mouali, Impfondo et Enyellé	74	5
2017	Rougeole	Likouala	Ndongou	ND	ND
2017	Flambée de paludisme	Likouala	Liranga	929	72

Source : MSP, DGELM, Plan stratégique de renforcement de la surveillance intégrée et de la riposte aux maladies (SIRM) au Congo 2018-2022.

Depuis mars 2020, la pandémie de la COVID-19, qui n'a épargné aucun pays au monde, a été plus ou moins bien contenue en termes de nombre de décès et de contaminés, mais a tout de même mis en évidence les insuffisances du système de santé du Congo face à de telles pandémies.

En somme, le tableau qui vient d'être dressé du secteur de la santé n'est pas élogieux car du côté de la demande, les taux d'utilisation des services de santé dans le secteur public sont relativement faibles. Par exemple, les Congolais ont en moyenne recours à hauteur de 0,2 visite curative ambulatoire par an dans le secteur public. Du côté de l'offre de services, on note une insuffisance des ressources humaines en santé et des inégalités dans la répartition de l'offre de services sur le territoire. Le système de santé affiche un taux inférieur à la région africaine en ce qui concerne la disponibilité des médecins dans le secteur public, en plus d'une pénurie de pharmaciens et de spécialistes[38].

2.3. Les contraintes liées à la protection sociale

La protection sociale occupe aujourd'hui une place importante dans la réalisation des Objectifs du développement durable (ODD), notamment ceux relatifs à l'élimination de la pauvreté (ODD 1) et de la faim (ODD 2), à l'accès aux services sanitaires et d'enseignement (ODD 3-4), à l'égalité de genre (ODD 5), à la réduction des inégalités (ODD 10) et à la paix et la justice (ODD 16). Elle répond également à la prise de position de l'Union africaine dans son Cadre de politique sociale africaine, adopté en 2008, relative au rôle important que la protection sociale devrait jouer dans les stratégies nationales de croissance et de réduction de la pauvreté. Mais, au Congo, il n'est pas certain que de tels objectifs soient atteints en raison non seulement de sa faible couverture, mais aussi en raison de sa marginalité vis-à-vis des populations vulnérables.

2.3.1. L'insuffisance de la couverture

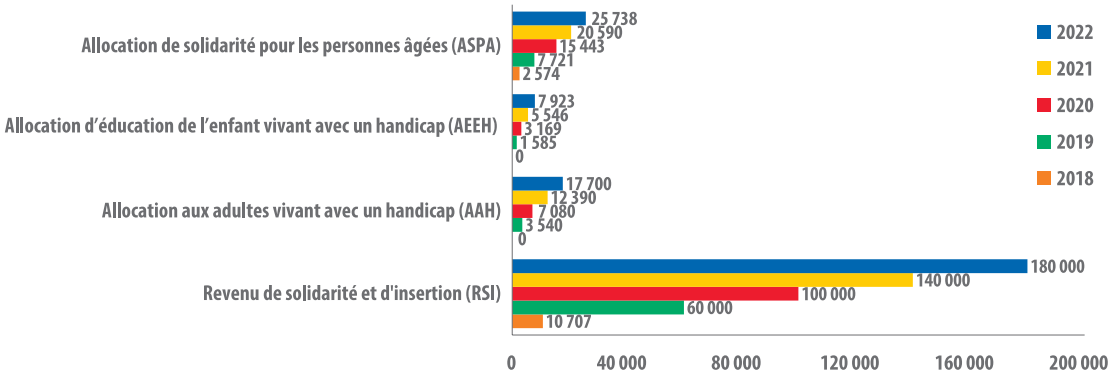
Les programmes d'assurance ou de protection sociale couvraient en 2005 moins de 10 % de la population (respectivement 8,9 % et 0,9 %), avec une couverture plus réduite de la tranche de la population la plus défavorisée. Or, parmi les travailleurs, cette année-là, 75,9 % avaient un emploi qualifié de vulnérable[39]. Cette situation n'a guère

[38] MSPIFD, Banque mondiale et Gavi-The Vaccine Alliance, « Étude sur l'analyse situationnelle du financement de la santé et des opportunités de mobilisation de ressources internes et externes pour un financement durable de la santé en République du Congo », Brazzaville, 26 novembre 2019. Auteurs : Laokri S., Lepassa-Letedi A., Ndizye C. et Zine-Eddine El-Idrissi D.M., p. 135.

[39] Ibid., p. 32.

évolué malgré les tentatives du gouvernement de mettre en œuvre les projets pilotes de transferts sociaux, dont le projet « Lisungi » dans le cadre de la protection sociale non contributive. Le projet « Lisungi » vise à augmenter la demande en services sociaux de base (santé et éducation notamment) et de protection sociale afin d'améliorer les principaux indicateurs dans le domaine de l'éducation et de la santé. Les résultats probants de sa phase pilote ont amené le gouvernement à inscrire « Lisungi » parmi ses diligences sociales de 2019 conformément à la volonté du chef de l'État de porter progressivement ce projet à l'échelle nationale.

Figure 3.29 : Projection des allocations du projet Lisungi – couverture des populations cibles[40]



Source : MASAH, UCP Projet Lisungi.

En se basant sur les types de prestations offertes actuellement par le projet « Lisungi », quelques prérequis doivent être pris en compte pour mettre en œuvre un programme de transferts monétaires à grande échelle. Il s'agit de :

- la mobilisation des ressources financières : le budget actuel prévu dans le PND ne couvre que 15,1 % des besoins ;
- la disponibilité des ressources humaines intervenant pour les opérations de ciblage et de suivi des conditionnalités. Or, sur les 2 465 agents qui devraient intervenir actuellement sur le terrain, le ministère en charge des Affaires sociales ne dispose que de 605 agents, donc 1 860 agents doivent être recrutés et formés ;
- la mobilisation de la logistique : la gestion des transferts monétaires se fait sur un robuste système informatique qu'il faut déployer dans les circonscriptions d'action sociale (CAS). Le ministère en charge des Affaires sociales manque de matériel informatique pour gérer les flux d'informations et de données des ménages au niveau de chaque département ou sous-préfecture. La construction d'au moins 80 CAS et l'acquisition de moyens roulants ou nautiques constituent un impératif ;
- l'amélioration de l'offre de santé et d'éducation : si les prestations sont basées sur les conditionnalités liées à la santé ou à l'éducation, des programmes prioritaires dans le domaine de la santé et de l'éducation doivent être conçus afin de rendre viable la mise en œuvre du projet « Lisungi » dans les zones retenues[41].

S'agissant de la protection contre les risques liés aux problèmes de santé des individus, le Congo s'est doté en 2014 d'un arsenal législatif instituant un régime d'assurance maladie universelle (AMU)[42]. Un an plus tard, une caisse d'assurance maladie universelle (dite la CAMU) est légalement créée[43]. Un comité de pilotage accompagne le développement du projet de l'AMU. Ce projet touche à des matières intersectorielles et implique essentiellement

[40] MASAH (2017). Plan d'action de la Politique nationale d'action sociale, p. 9.

[41] Rapport d'étude sur le passage à l'échelle du projet Lisungi – système de filets sociaux, mars 2019, p. 9.

[42] Loi n° 37-2014 instituant le régime d'assurance maladie universelle au Congo.

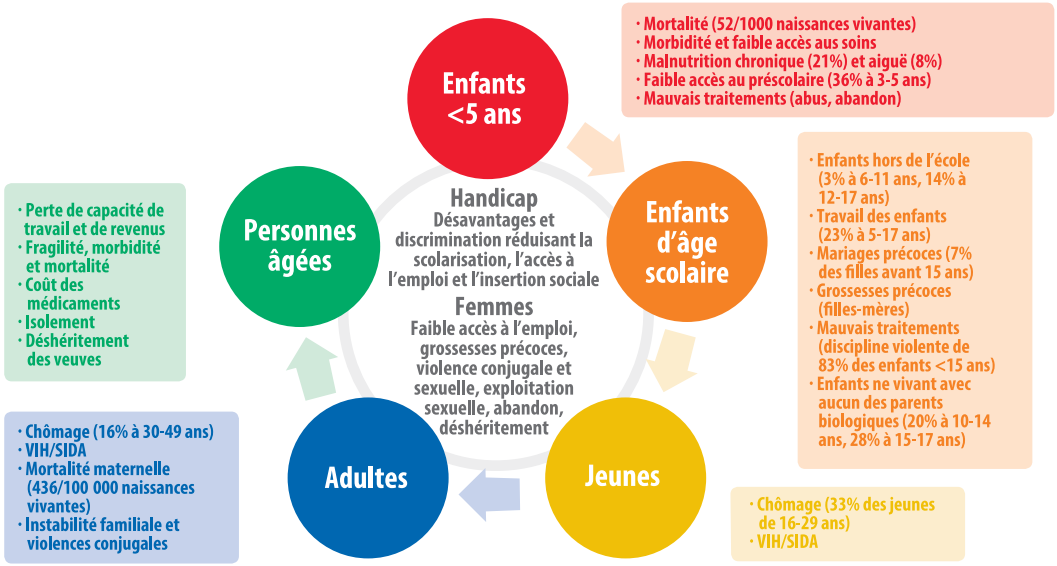
[43] Loi n° 12-2015 du 31 août 2015 portant sur la création de la caisse d'assurance maladie universelle au Congo.

trois ministères : le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, le ministère en charge de la Santé et celui des Affaires sociales. Cinq ans après la promulgation de la loi, la protection financière contre les risques santé n'est pas encore effective au niveau du pays[44].

2.3.2. La protection sociale et les populations vulnérables

Au Congo, le système d'action sociale reste encore faible, justifiant la nature marginale de son rôle dans la réduction de la vulnérabilité, la prévention des risques et la prise en charge de ceux nécessitant une assistance.

Figure 3.30 : Vulnérabilité selon le cycle de vie et les caractéristiques de l'individu[45]



Sources : ECOM 2 et MICS 5.

L'étendue des services d'action sociale offerts par les structures d'action sociale telles que les circonscriptions d'action sociale (CAS), les institutions spécialisées, les ONG et les confessions religieuses reste limitée. Dans la plupart des cas, les services sont dispersés, sans coordination et de petite envergure par rapport aux problèmes auxquels ils prétendent donner des réponses. Ils sont parfois fortement dépendants de l'aide extérieure, ce qui rend difficile leur pérennisation.

Les transferts sociaux monétaires sont encore peu développés. Depuis 2015, une expérience a été menée dans le cadre du projet Lisungi, financé par le gouvernement du Congo et la Banque mondiale. Mais le projet a cessé de payer les transferts à partir de 2016 en raison du gel des décaissements de fonds de contrepartie[46]. Une situation similaire a conduit à la cessation de paiements sous forme de bons alimentaires par un autre projet appuyé par le Programme alimentaire mondial, le Projet de filet de sécurité alimentaire (FSA).

À part ces expériences pilotes de transferts théoriquement « réguliers et prévisibles », les services d'action sociale continuent à octroyer des aides ponctuelles, en espèces, nature ou services, à des bénéficiaires sélectionnés par les Directions départementales de l'action sociale (DDAS), à travers les CAS. Au total, 27 284 en 2016, dont 12 827 filles-mères, 4 737 veuves, 2 987 personnes âgées, 2 758 ménages autochtones, 1 495 enfants abandonnés et

[44] Ministère de la Santé et de la Population, « Étude sur l'analyse situationnelle du financement de la santé et des opportunités de mobilisation de ressources internes et externes pour un financement durable de la santé en République du Congo », p. 44.

[45] Ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire, Politique nationale d'action sociale, novembre 2017, p. 9.

[46] La reprise des activités du projet Lisungi était prévue dans la deuxième moitié de 2017 sous financement conjoint de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement (AFD).

orphelins et 1 255 personnes vivant avec un handicap. Plusieurs centaines de personnes démunies bénéficient aussi d'appuis à l'autonomisation : aides pour la formation professionnelle et le financement d'activités génératrices de revenus (AGR).

À la différence de plusieurs pays à revenu intermédiaire en Afrique, tels que l'Afrique du Sud, le Botswana, la Namibie et le Sénégal, le Congo n'a pas encore établi de programmes de transferts sociaux réguliers et prévisibles à large échelle, financés par l'État. Les allocations familiales et pensions existantes sont limitées à celles effectuées par les deux caisses de sécurité sociale, qui ne couvrent que la petite minorité d'employés et de retraités du secteur formel et leurs ayant-droits[47].

III. Les inégalités sociales

3.1. La faiblesse des politiques de redistribution

Les initiatives entreprises par le gouvernement ces dix dernières années pour offrir des allocations en espèces ou en nature en vue de soutenir les plus vulnérables et leur accorder une plus grande autonomie sont nombreuses. On peut citer, entre autres :

a) Les transferts financiers

- *Les allocations familiales :* elles ne concernent que les travailleurs.
- *Les pensions vieillesse :* il n'existe que la pension de retraite.

Par exemple, le nombre de travailleurs du secteur privé pris en charge par la Caisse nationale de sécurité sociale a évolué de 40 558 en 2014 à 41 904 en 2017. En ce qui concerne le secteur public, le nombre d'agents pris en charge par la Caisse de retraite des fonctionnaires pour la même période a évolué de 24 995 en 2014 à 26 810 en 2017[48].

- *Les bourses*

Par exemple, 2 108 étudiants ont bénéficié, au cours de la période allant de 2013 à 2015, de bourses d'études à Cuba pour les métiers de la santé[49]. On peut aussi noter que tous les étudiants de l'université Marien-Ngouabi ne sont pas boursiers.

b) Les transferts en nature

- *Aide alimentaire*

Aujourd'hui, le PAM et le gouvernement soutiennent les cantines scolaires de 364 écoles sous McGovern-Dole (62 écoles ORA – Observer, Réfléchir, Agir), soit un effectif de 80 000 élèves. Les cantines scolaires soutenues par l'International Partnership for Human Development (IPHD) ont interrompu leur concours faute de subvention.

- *Aide humanitaire (d'urgence)*

En 2016, par exemple, le ministère en charge de l'action humanitaire a payé des cautions locatives à 155 sinistrés de Pointe-Noire, assisté 59 familles, soit 300 personnes sinistrées de Makoua et 13 336 personnes déplacées dans le cadre de la crise humanitaire du Pool[50]. Mais cette assistance n'est pas complète, faute de ressources conséquentes.

[47] Ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire, Politique nationale d'action sociale, novembre 2017, p. 14-15.

[48] Plan national de développement 2018-2022, p. 199.

[49] *Ibid.*

[50] Rapport annuel d'activité du MASAH 2016, p. 10.

c) Les programmes d'aide à l'emploi

Le gouvernement n'est pas resté inactif face à l'ampleur et à la profondeur du chômage. Il a mis en œuvre, par le biais du ministère en charge de l'emploi, les programmes spécifiques ci-après qui, n'étant pas adéquatement financés, n'ont malheureusement pas pu donner leur plein effet. Il s'agit de :

• ***Dispositif d'Occupation des Jeunes aux Travaux d'Intérêt Public (DOJETIP, 2009)***

L'objectif général de ce programme était d'occuper et de former les jeunes désœuvrés à travers les travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

• ***Programme Auto-Emploi et Micro-Entreprise (PAME, 2009-2011)***

Ce programme consistait à inciter les jeunes citadins sans emploi à créer et gérer leurs propres unités de production économiques.

• ***Programme Emploi Diplômé (PED, 2009 à ce jour)***

Ce programme visait l'insertion professionnelle des jeunes diplômés en stage pré-emploi dans les entreprises.

• ***Programme d'Appui au Développement des Emplois Ruraux (PADER, 2009-2011)***

Ce programme consistait en un appui technique, matériel et financier à différents projets des populations rurales, et notamment des jeunes sans emploi.

• ***Projet de Développement des Compétences pour l'Employabilité (PDCE, 2014-2018)***

Ce programme consiste à promouvoir l'acquisition et le renforcement des compétences à l'emploi et à l'entrepreneuriat pour les jeunes vulnérables vivant dans les zones urbaines afin d'améliorer leur insertion sur le marché du travail et leurs revenus.

• ***D'autres programmes aussi importants que ceux précités sont élaborés et attendent d'être financés.*** *Il s'agit du :*

- Programme d'Orientation Professionnelle en milieu Scolaire (OPS) ;
- Programme d'Appui à l'Emploi des Personnes Handicapées et des Femmes (PAEPHF) ;
- Programme d'Appui au Retour des Immigrés Congolais (PARIC) ;
- Projet de Développement des Compétences et des Ressources Humaines (PDCRH, 2016-2021) ;
- Programme Pluriannuel de Développement des Compétences pour l'Employabilité (PPDCE, 2016-2020).

En analysant ces différentes esquisses de plans et programmes de promotion de l'emploi, il se dégage les caractéristiques suivantes, limitant ainsi leur portée :

- absence de suivi-évaluation ;
- problèmes de renforcement des capacités techniques (manque d'appui technique) ;
- sous-évaluation financière et faible mobilisation des ressources financières[51].

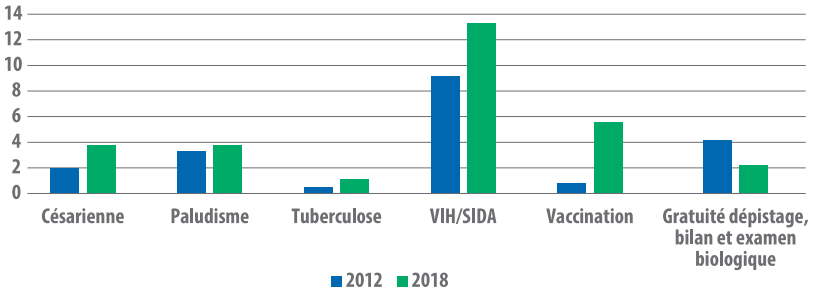
d) Les subventions sur les prix : denrées alimentaires, carburant, etc.

e) Les exemptions de frais (gratuité) : prestations de santé, etc.

[51] Ministère de l'Enseignement Technique, Professionnel, de la Formation Qualifiante et de l'Emploi, Politique Nationale de l'Emploi du Congo. Version révisée mai 2016, p. 18-19.

L'ensemble de ces initiatives de redistribution sont confrontées à d'innombrables difficultés de fonctionnement dues essentiellement à la faiblesse des allocations budgétaires et à des difficultés de décaissements. À titre d'illustration, considérons les programmes de gratuité[52] de santé. En effet, l'évolution instable des budgets dédiés aux différentes mesures de gratuité dévoile des difficultés au niveau de la programmation, des problèmes d'exécution et de priorisation, et un rapportage incomplet.

Figure 3.31 : Inscriptions budgétaires dédiées aux mesures de gratuité au Congo par programme en 2012 et 2018 (en milliards de FCFA)

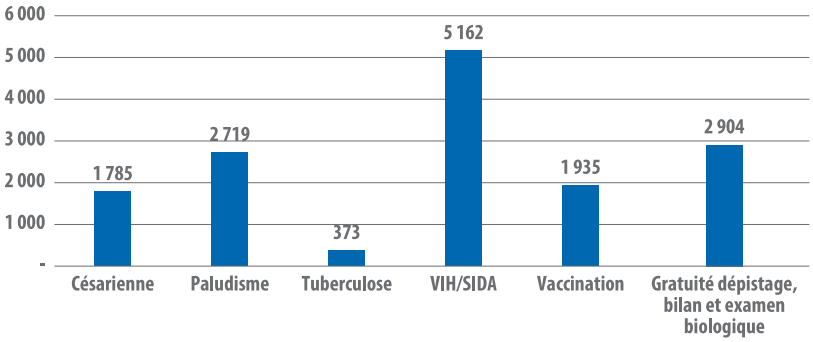


Source : MSP, DEP.

Globalement, entre 2012 et 2018, les budgets alloués pour les mesures de gratuité ont augmenté en volume, mais d'importantes fluctuations sont observées avec une sévère chute en 2015. Par exemple :

- la césarienne est passée de 2 milliards de FCFA à 3,8 milliards de FCFA ;
- le paludisme est passé de 3,3 milliards de FCFA à 3,8 milliards de FCFA ;
- le VIH/sida, qui dispose de plus de ressources, est passé de 9,2 à 13,3 milliards de FCFA ;
- la vaccination est passée de 821 millions à 5,6 milliards de FCFA ;
- seule la gratuité dédiée au dépistage, bilan et examen biologique a connu une régression, passant de 4,2 milliards à 2,2 milliards de FCFA sur la période étudiée ;
- le montant consacré à la tuberculose n'a pas été renseigné de 2012 à 2015. Il a cependant connu une hausse de 2016 à 2018, passant de 490 millions de FCFA à 1,1 milliard de FCFA. Comme rappelé précédemment, en 2015, il y a eu une faible inscription budgétaire pour toutes les mesures dédiées à la gratuité. Le montant le plus bas est celui de la vaccination avec 246 millions de FCFA.

Figure 3.32 : Budgets moyens alloués par type de prestation sur la période de 2012 à 2018 (en millions de FCFA)



Source : DEP-MSPIFD.

[52] Ibid., p. 57-58.

3.2. L'inefficacité des dépenses publiques

Comprendre l'inefficacité des dépenses publiques exige de comprendre le processus d'allocation des budgets au niveau des ministères (parts stratégiques). Ce processus semble plus obéir à une logique économique (de disponibilité des ressources ou pas) qu'à une logique d'atteinte des résultats que chaque ministère veut obtenir. Il serait difficile d'expliquer, du point de vue de la gestion axée sur les résultats, les changements de montants alloués aux différents ministères tels qu'indiqués dans le tableau 3.35 ci-dessous.

Le tableau 3.35 confirme la place des matières socio-sanitaires dans le Plan National de Développement (PND). Le coût estimatif des dépenses de santé, sous la gestion du ministère en charge de la santé (MSPIFD), figure parmi les matières sectorielles les plus fortement budgétisées dans le plan quinquennal national de développement du pays (PND) établi pour la période 2018 à 2022. Après les domaines de l'éducation (tout niveau confondu) et de la défense, la santé de la population, confiée au ministère en charge de la santé, consommerait 12,2 % de l'enveloppe budgétaire prévisionnelle globale du PND 2018-2022.

Tableau 3.35 : Tableau comparatif des budgets des ministères du secteur social

	Exercice budgétaire	Santé et population	Enseignement supérieur	Enseignement primaire, secondaire et alphabétisation	Enseignement technique et professionnel	Affaires sociales, action humanitaire et solidarité	Budget général de l'État
2014	Fonctionnement	104 174 307 255	50 208 221 973	104 839 940 380	25 572 028 882	10 660 237 373	1 153 085 625 059
	Investissement	85 160 000 000	36 300 000 000	88 006 000 000	88 600 000 000	20 520 000 000	1 997 911 000 000
	Total ministère	189 334 307 255	86 508 221 973	192 845 940 380	114 172 028 882	31 180 237 373	3 150 996 625 059
2015	Fonctionnement	93 443 805 317	46 172 273 742	108 276 405 441	23 192 083 070	7 932 826 795	1 007 355 500 000
	Investissement	283 626 000 000	80 700 000 000	17 460 000 000	5 405 000 000	8 735 000 000	2 062 394 500 000
	Total ministère	377 069 805 317	126 872 273 742	125 736 405 441	28 597 083 070	16 667 826 795	3 069 750 000 000
2016	Fonctionnement	96 929 243 788	49 688 720 176	117 317 841 426	30 381 551 230	7 709 514 099	1 089 341 000 000
	Investissement	101 249 000 000	25 917 000 000	28 216 000 000	24 147 000 000	13 393 000 000	1 306 656 000 000
	Total ministère	198 178 243 788	75 605 720 176	145 533 841 426	54 528 551 230	21 102 514 099	2 395 997 000 000

Source : MASAH, DEP 2016.

Pour mémoire, la santé est également un domaine confié à d'autres ministères[53]. Par contraste, le ministère en charge des affaires sociales représente une part comparativement plus réduite de l'enveloppe budgétaire prévisionnelle, consommant 2,3 % du PND total. De même, le ministère en charge de la réforme de l'État et de la sécurité sociale représente également une faible part de l'enveloppe, consommant 1,9 % du PND total (tableau A.2 en annexe).

3.3. Le sous-financement du système de santé au Congo

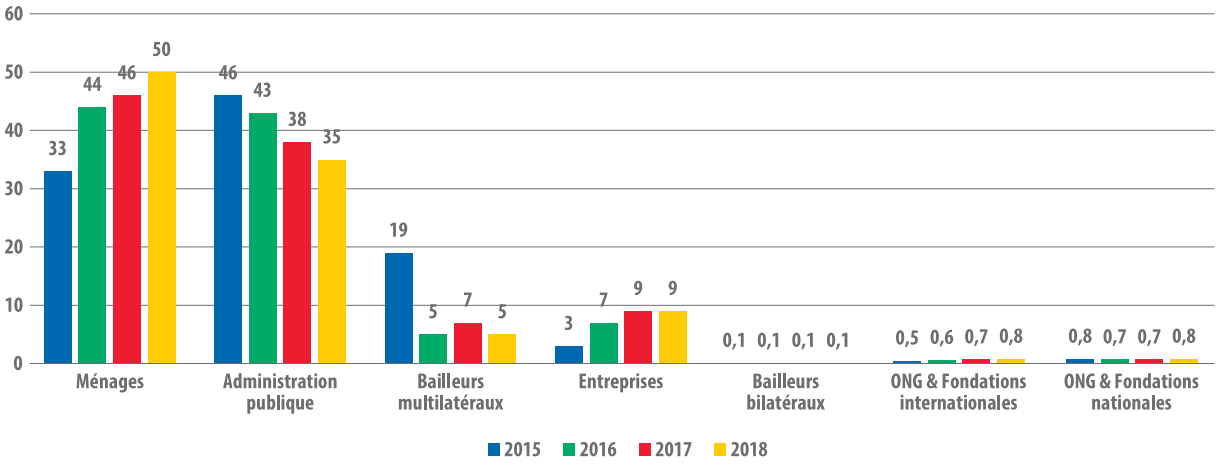
Au Congo, le système national de santé est structurellement sous-financé. En 2018, la dépense publique de santé correspondait à 12 763 FCFA par habitant, un niveau moindre qu'en 2014. L'allocation budgétaire du ministère en charge de la santé (MSPIFD) ne rencontre pas de façon stable le seuil minimal établi par le groupe de travail international de haut niveau sur le financement de la santé. L'analyse de la moyenne ou de la médiane démontre un sous-financement certain du secteur.

[53] Par exemple, de façon formelle, les ministères qui ont le domaine de la santé dans leur affectation (attribution) à titre principal sont le ministère de la Santé (proprement dit) et le ministère de la Défense nationale. À cela s'ajoutent les ministères qui ont cette affectation de façon accessoire comme les ministères des Enseignements au travers de la santé scolaire et universitaire ou le ministère en charge du travail au travers de la médecine du travail.

Le financement de la santé est inéquitable et non pérenne. Le gouvernement et les ménages constituent les deux principaux agents de financement du système de santé et couvrent ensemble plus des trois quarts du financement du système national de santé. D'après les estimations des comptes de la santé (exercices 2012 à 2015), l'État finance un peu moins de la moitié du budget santé, en moyenne une contribution à hauteur de 46,5 %.

D'après les projections des estimations rapportées lors de la dernière enquête ECOM 2011, les ménages financeraient à eux seuls près d'un tiers du budget santé, avec une contribution moyenne de 31,3 %. Les données plus récentes tirées des comptes de la santé (2016-2018) montrent une situation beaucoup plus préoccupante dans la mesure où, à partir de 2016, les ménages participent plus que l'État au financement des dépenses courantes de santé (44 % et 43 % respectivement). En 2018, cet écart s'est davantage creusé (50 % et 35 % respectivement).

Figure 3.33 : Comparaison des évolutions des dépenses courantes de santé par source de financement (en %)



Source : MSPIFD (2020), Rapport des comptes de la santé 2016-2018.

Or, la modalité de financement qui repose sur les paiements directs des usagers des biens et services de santé est réputée inéquitable puisqu'elle échappe à toute forme de transferts sociaux. De plus, la contribution privée des ménages est vraisemblablement sous-estimée au Congo, ce qui révèlerait un niveau de dépendance du financement de la santé plus accru encore, excluant du système la population ayant une faible capacité contributive et des besoins de santé élevés. Les bailleurs extérieurs, essentiellement des agences multilatérales, constituent le troisième agent de financement du système, avec une contribution moyenne équivalente à 20,8 %. Les fonds provenant de bailleurs bilatéraux, d'ONG ou d'autres fondations sont extrêmement marginaux au Congo.

De façon globale, l'aide extérieure à la santé a suivi, entre 2012 et 2018, une tendance à la diminution. Entre 2012 et 2016, de manière très marginale, les entreprises ont alimenté le financement de la santé à hauteur de 1,8 % en moyenne et représentaient le quatrième agent de financement. Cette situation s'est relativement améliorée en 2018 car la part du financement des entreprises est passée à 9 % (MSPIFD, 2019). En effet, le financement des entreprises représente une opportunité manquée de levier notable pour répondre aux besoins de financement de ce secteur et aux critères d'équité et de soutenabilité du financement.

Le niveau de financement de la santé est largement insuffisant pour rencontrer les objectifs politiques d'une couverture sanitaire élargie. Actuellement, une frange très réduite (< 10 %) de la population congolaise, parmi les travailleurs du secteur formel, bénéficie d'une forme de couverture contre les risques liés à la santé. Les prépaiements volontaires (régime d'assurance maladie facultative) sont encore très limités et représentent environ ½ % du financement.

Le système national de santé congolais est donc caractérisé par un sous-financement important et un niveau redistributif extrêmement limité.

L'absence de mécanismes solides et pérennes de redistribution des revenus pour financer la santé induit un niveau élevé d'inégalités. L'incidence importante des dépenses catastrophiques de santé des ménages nous apprend que chaque année, plus de 200 000 Congolais font face à un niveau excessif de dépenses de santé, pesant lourdement sur les revenus disponibles du ménage. Sans système de protection financière, le fardeau des dépenses de santé touche également de façon disproportionnée les plus vulnérables de la société congolaise. Les inégalités dans l'accès financier aux biens et services de santé sont considérables puisque le risque est près de deux fois supérieur au sein du quintile le plus pauvre de la population (incidence de 26,4 %) comparativement au quintile le plus aisé (incidence de 13,7 %). L'introduction d'une sécurité sociale effective au Congo permettrait de mitiger ce risque et de réduire les inégalités de protection financière en santé.

Le financement de la santé pour les années à venir (2020-2022) reste inadéquat. Le gap de financement pour rencontrer les objectifs stratégiques du plan de développement sanitaire du Congo atteint annuellement environ 150 milliards de francs CFA. L'appui extérieur couvrirait 42,4 % des besoins de financement. Le gouvernement s'est engagé à appuyer significativement le secteur de la santé, en lui allouant une part plus importante de son budget global. Les efforts sont importants et les résultats dépendront de l'efficacité politique et institutionnelle en matière de gestion des finances publiques à la santé et d'allocation des ressources.

Les inefficiences observées dans le financement de la santé menacent les avancées de réduction des inégalités et d'amélioration de l'accès à la santé pour tous. Le besoin d'améliorer l'efficience figurait déjà parmi les préoccupations soulevées lors des assises de la santé d'Ewo (en 2016). Les connaissances sont encore parcellaires, mais globalement, plusieurs indicateurs permettent de rendre compte du degré d'inefficience. Par exemple, les performances nationales en termes d'espérance de vie, de mortalité maternelle ou de mortalité infantile sont comparativement moindres que celles atteintes en moyenne par les autres pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure comme le Congo. Un autre indice relatif à la couverture sanitaire universelle fait état d'un retard du Congo, plaçant les performances de l'offre sanitaire sous les moyennes régionales.

Cette réalité n'est pas propre au domaine de la santé[54]. De façon générale, tous les ministères éprouvent des difficultés à exécuter efficacement leurs budgets. Il est évident que le degré de performance général des finances publiques du pays et la qualité de la gouvernance représentent des facteurs influençant défavorablement la valorisation du capital humain.

IV. Les contraintes liées au genre

Au Congo, les femmes représentent 52 % de la population et constituent, de par leur nombre et leur rôle dans la société, un potentiel humain important dans la vie sociale. Mais la société ne peut pleinement tirer profit de ce potentiel qu'à condition que les femmes ne soient pas soumises à des contraintes tendant à réduire leur rôle tant dans la prise de décision que dans les activités productives.

L'analyse des contraintes liées au genre dans les domaines de l'accès aux services de production et de la participation à la prise de décision permettra de comprendre la nature de celles-ci et fournira la matière concernant les réponses politiques qui peuvent être envisagées.

[54] L'évaluation interne du Plan d'action 2012-2016 de la Politique Nationale de l'Action a montré que sur 232 actions planifiées pour la période, seules 104 ont été partiellement mises en œuvre, soit 44,82 % de réalisation. La cause principale de cette contreperformance est le problème de décaissement des fonds au Trésor. Source : DEP-MASAH.

4.1. La productivité et l'accès aux services de production

Au Congo, l'agriculture demeure l'une des activités économiques dominantes, avec une population active agricole estimée à 300 000 individus (ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, 2012). Cette activité a un visage féminin car les femmes représentent 70 % de la population active agricole, soit 210 000 individus. Elles assurent 60 à 80 % de la production vivrière et participent à 100 % des opérations de transformation artisanale des produits agricoles. L'essentiel de la production est destiné aussi bien à la subsistance qu'à l'acquisition de revenus monétaires. En milieu rural, l'agriculture constitue la principale activité des femmes qui produisent 80 % des denrées alimentaires.

L'observation du domaine des activités agricoles fournit les éléments qui permettent de mettre en évidence l'existence et la persistance de pratiques de socialisation différenciée entre les garçons et les filles. En effet, en pratique, les filles sont orientées vers les travaux champêtres et ménagers tandis que les garçons le sont vers d'autres activités (pêche et autres). Ainsi, la culture congolaise (dans toutes les ethnies) reproduit insidieusement une division sexuelle du travail et des moyens de production. Cette division sexuelle du travail semble s'être suffisamment enracinée au point d'orienter les choix occupationnels des individus selon le sexe.

Figure 3.34 : Répartition par sexe des promoteurs des unités économiques du secteur informel (en %)

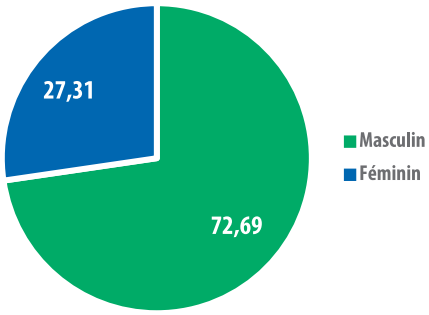
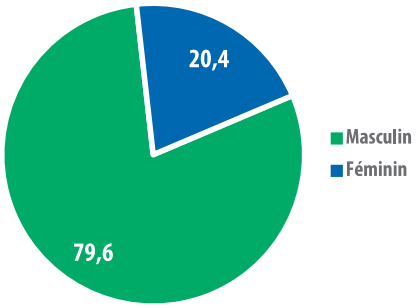


Figure 3.35 : Répartition par sexe des promoteurs des TPE/PME et artisans (en %)



Source : MPMEASI (2017), Recensement des très petites, petites, moyennes entreprises et artisans au Congo.

La récente enquête réalisée par le ministère des Petites et moyennes entreprises, de l'Artisanat et du Secteur informel dans le cadre de l'élaboration de la cartographie du secteur informel montre que peu de femmes sont promoteurs d'unités de production.

Ces deux graphiques montrent que la majorité des promoteurs d'unités économiques exerçant au Congo sont des hommes (79,6 %). Ce constat pourrait trouver son explication dans la répartition des rôles entre les hommes et les femmes dans la société congolaise. Ce qui constitue un réel problème pour la valorisation du capital humain dans la mesure où les activités dans lesquelles les femmes semblent être confinées sont de faible productivité. En effet, les moyens de production utilisés dans l'agriculture, qui occupe la majorité des femmes, sont restés rudimentaires et archaïques (houe, machette, etc.), loin de garantir des gains de productivité, et surtout cause d'accentuation de la pénibilité du travail.

En outre, elles s'occupent de la transformation et de la commercialisation des produits récoltés et en même temps remplissent leurs tâches traditionnelles de « mère nourricière » (ménage, cuisine, soigner les enfants, collecter l'eau et le bois, etc.). La journée de travail est longue, 16 heures en moyenne. La disparition des cultures de rente a cependant entraîné une participation des hommes aux cultures vivrières (manioc, igname, haricot). Une partie des tâches réservées traditionnellement aux femmes sont désormais pratiquées par des hommes, notamment des jeunes.

Concernant les aspects de bien-être subjectif, les données de l'enquête MICS Congo 2014-2015 montrent que de façon générale, les femmes sont proportionnellement plus optimistes que les hommes en ce qui concerne leur bien-être subjectif. Parmi les jeunes de 15-24 ans, 87 % des femmes et 78 % des hommes se disent très satisfaits ou satisfaits de leur vie en général. Pour le bonheur, parmi les femmes, 86 % se disent très heureuses ou heureuses de leur vie en général ; chez les hommes, la proportion est de 82 %.

Pour la perception d'une vie meilleure, 47 % des femmes de 15-24 ans pensent que leur vie s'est améliorée comparativement à l'année d'avant et qu'elle va également s'améliorer durant l'année à venir. Cette proportion s'établit à 44 % chez les hommes.

4.2. La participation à la prise de décision

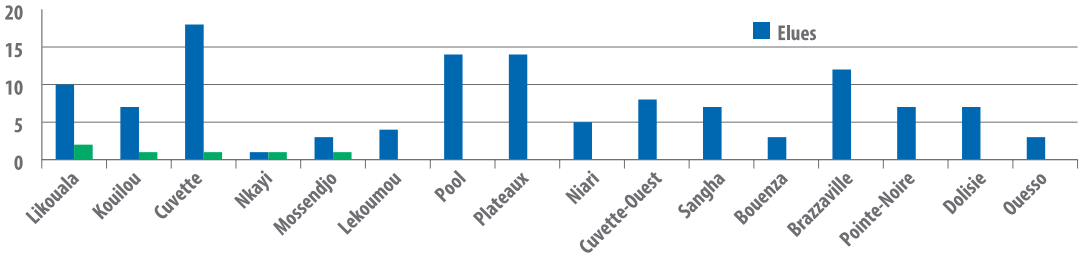
La conférence de Beijing tenue en 1995 réaffirmait que « l'égalité de participation aux prises de décision n'était pas seulement une simple question de justice et de démocratie et qu'on pouvait y voir aussi une condition nécessaire pour que les intérêts des femmes soient pris en considération. Sans une participation active des femmes et la prise en compte de leur point de vue à tous les niveaux de la prise de décision, les objectifs d'égalité, de développement et de paix sont impossibles à réaliser. » Il faut noter qu'en plus de ce texte de Beijing, nombreux sont les traités internationaux qui consacrent le principe de la participation égale des femmes et des hommes dans les structures du pouvoir et de prise de décision, notamment la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les femmes au Congo sont malheureusement très sous-représentées dans le champ politique en général et dans les instances de prise de décision.

Aujourd'hui, la représentativité des femmes dans les instances de prise de décision se présente comme suit :

- 14 % de femmes au Parlement ;
- 23 % de femmes au gouvernement ;
- 19 % de femmes dans les conseils départementaux ;
- 24 % de femmes dans les conseils communaux.

Figure 3.36 : Représentation des femmes dans les bureaux de conseils départementaux et communaux (en %)



Source : Centre pour la promotion de la femme en politique.

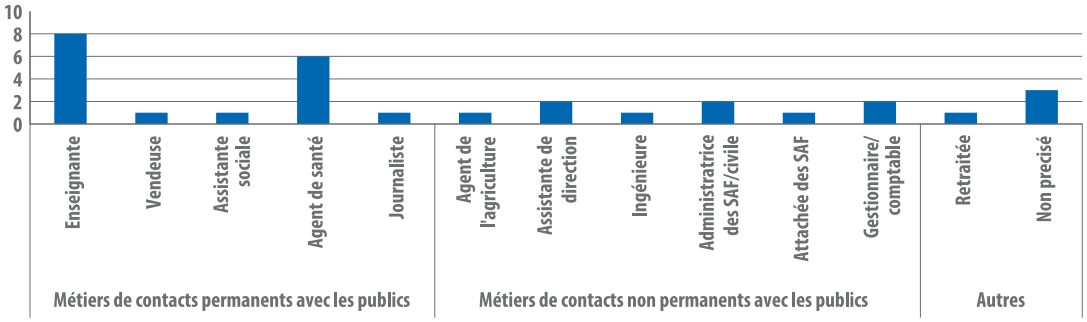
Cette situation ne date pas d'aujourd'hui, car déjà en 2014[55], lors des élections locales, on faisait le constat selon lequel dans la composition des bureaux des conseils de départements ou communes, les femmes étaient quasiment absentes. Cette exclusion volontaire ou involontaire semble traverser le temps et toucher tous les domaines de la vie des femmes au Congo.

[55] Rapport sur les performances des femmes aux élections locales de 2014 au Congo, Centre pour la promotion de la femme en politique.

Parmi les facteurs qui peuvent expliquer cette sous-représentativité, on note la difficile mise en œuvre de la Politique Nationale Genre, le poids des us et coutumes qui engendre la méconnaissance par les femmes de leurs droits et le faible accès aux ressources et moyens de production par les femmes. Ces éléments ne concourent nullement à la valorisation du capital humain.

S'agissant des us et coutumes qui assignent à la femme le rôle « socialement construit de l'être inférieur », on peut constater que certains métiers exercés par les femmes assouplissent la force de coercition de ces us et coutumes. En analysant la profession des candidates aux élections législatives de 2012[56], il est apparu clairement que la majorité des candidates pratiquent des métiers de contact permanent avec le public. Les enseignantes et les agents de santé sont les plus représentées. Cependant, on y trouve très peu de retraitées. Ainsi, les métiers de contact semblent prédisposer les femmes à se présenter aux élections.

Figure 3.37 : Métiers exercés par les femmes candidates aux élections



Source : Centre pour la promotion de la femme en politique.

Ainsi, malgré d'une part l'existence de textes qui garantissent l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, et d'autre part leur plus grand nombre dans la population congolaise, la participation à la prise de décision reste encore un défi qui intègre la problématique de la valorisation du capital humain des femmes congolaises.

[56] Les femmes tirent les leçons des élections législatives de 2012, Rapport d'analyse. Centre de promotion de la femme en politique 2013, p. 12.

LEVIERS POTENTIELS POUR RENFORCER LA VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN

Pour renforcer la valorisation du capital humain au Congo dans la perspective de l'atteinte des ODD et des objectifs du PND (2018-2022), le gouvernement congolais peut notamment s'appuyer sur trois leviers potentiels en raison du caractère déterminant de leur contribution à la valorisation du capital humain. Il s'agit du développement des compétences en lien avec les besoins de l'économie, du développement des compétences en lien avec les objectifs du PND (2018-2022), et bien entendu d'une meilleure gouvernance du marché du travail.

CHAPITRE

04

I. Le développement des compétences en lien avec les besoins de l'économie

Le programme d'action d'Addis-Abeba (AAAA), issu de la troisième Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement de juillet 2015, reconnaît dans son paragraphe 7 qu'il est essentiel d'investir dans les enfants et les jeunes pour parvenir à un développement inclusif, équitable et durable pour les générations présentes et futures. L'argument qui sous-tend cette recommandation se fonde sur la reconnaissance d'un lien entre les investissements axés sur les enfants et les jeunes et la croissance économique. Ce lien tenant au fait que dans une approche globale de développement, les enfants et les jeunes doivent être traités non seulement comme des bénéficiaires passifs des services sociaux et de l'assistance, mais aussi comme des agents actifs du développement inclusif.

Le renforcement du capital humain de base par l'investissement dans l'éducation de base et dans la santé procède de cette démarche qui vise fondamentalement comme objectif d'améliorer la formation du capital humain, ainsi que sa valorisation, en faisant acquérir à la majorité de la population les connaissances de base nécessaires à la vie sociale.

Comme cela a été observé dans ce rapport, le stock de capital humain du Congo est majoritairement constitué des jeunes dont la transition vers le monde du travail est souvent contrariée par l'inadéquation entre les besoins de compétences et l'offre y relative. Dans ce domaine, le gouvernement a pris des initiatives à travers la redynamisation des centres de formation et d'apprentissage (CEFA), le Projet de développement des compétences pour l'employabilité (PDCE), etc. Mais il faut noter qu'il importe au gouvernement congolais de doter la majeure partie de la population (les jeunes) des compétences requises en faveur d'une croissance soutenue et inclusive

pour faire tirer profit au Congo du dividende démographique. Ce qui nécessite le développement d'un capital humain de base de qualité et une planification des compétences correspondantes.

1.1. Le développement d'un capital humain de base de qualité

Les investissements inclusifs dans le capital humain de base peuvent procurer des avantages à long terme s'ils permettent l'acquisition des compétences de base au plus grand nombre par l'éducation de la petite enfance et l'éducation initiale, et que ces compétences sont portées par des individus en bonne santé. Ce qui requiert le développement inclusif d'une éducation de base de qualité et l'éradication des facteurs sanitaires susceptibles de nuire à la bonne évolution des potentiels porteurs.

1.1.1. Une éducation de base de qualité

L'impératif de mettre l'accent sur l'éducation de base au Congo pour renforcer la formation du capital humain et sa valorisation répond à un besoin fondamental qui est que, pour tout individu, savoir lire et écrire ainsi que l'instruction sont des conditions indispensables pour prendre part à la vie dans la société.

L'objectif qui est visé autour de ce levier du renforcement de l'éducation de base est de développer une approche globale du développement éducatif qui intègre la scolarisation (vue sous l'angle de l'enseignement primaire universel, la parité entre les sexes et la qualité) et l'alphabétisation comme base de l'acquisition des compétences.

En effet, le Congo compte parmi les pays d'Afrique subsaharienne les plus scolarisés si l'on s'en tient aux statistiques relatives aux taux nets de scolarisation qui indiquent le degré de couverture de la population d'âge scolaire officiel (avec un taux net de scolarisation au primaire de 96,3 % selon la MICS Congo 2014-2015). Mais le pays enregistre un taux d'alphabétisation de 86 %, ce qui laisse penser que l'analphabétisme touche encore une frange non négligeable de la population congolaise.

Eu égard à ce qui ressort de l'analyse de l'efficacité interne du système éducatif et des compétences révélées par l'étude PASEC d'une part et de l'analphabétisme dont souffrent certains citoyens d'autre part, l'éducation de base doit être inscrite dans le cadre d'un programme prioritaire dans lequel les efforts d'investissement doivent garantir à la fois la qualité et l'équité pour assurer la contribution du capital humain à une croissance soutenue et inclusive.

1.1.2. Une santé assurée par l'éradication de la malnutrition et la lutte contre la mortalité infantile

Considérant que la jeunesse est l'avenir de tout pays, nul ne peut douter de ce que le stock de capital humain d'une nation dépend non seulement de la qualité de l'éducation qui lui est offerte, mais également de la prise en charge au niveau nutritionnel et sanitaire des enfants, dès leur naissance. C'est la raison pour laquelle le rapport mondial de suivi de l'Éducation Pour Tous (EPT) de 2009 soulève la question de l'impact négatif que la négligence en matière de nutrition et de santé lors des premières années de vie peut avoir sur l'apprentissage en général en ces termes : « Dans le monde en développement, un enfant de moins de six ans sur trois entrera à l'école primaire avec un corps, un cerveau et des perspectives d'apprentissage à long terme irrémédiablement endommagés par la malnutrition et une mauvaise santé. […] Lorsque tant d'enfants entrant à l'école ont vu leur vie abîmée par la maladie et la faim, l'amélioration de l'accès ne constitue pas un fondement sûr de l'éducation pour tous » (p. 46).

En effet, comme on peut le lire aussi dans Grantham-McGregor *et al.* (2000), « il est bien établi que des carences alimentaires dans la petite enfance affectent le développement cognitif, la motricité fine, la capacité d'apprentissage et le comportement » (p. 50). Ainsi, en matière de santé et d'accumulation du capital humain, l'éradication de la malnutrition infantile ne devrait pas être considérée seulement comme un impératif du développement en soi, mais aussi comme un élément clé de l'agenda de l'éducation pour tous.

Comme beaucoup d'autres pays en développement, et en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne, il existe encore au Congo des situations de malnutrition sévère et de nombreuses affections infantiles. L'investissement dans la lutte contre la malnutrition et les maladies infantiles devrait contribuer à améliorer le niveau et la qualité

du capital humain, notamment pour les enfants vivant dans l'extrême pauvreté et en zones rurales qui connaissent souvent les difficultés de l'effet du cumul des inégalités sur leur scolarité.

1.2. La planification des compétences

Comme nombre de pays africains, le Congo souffre, dans le domaine de l'adéquation formation-emploi, d'un mal profond lié aux contradictions entre les dynamiques du système productif et celles du système d'éducation et de formation qui constituent un obstacle majeur à la valorisation du capital humain. À la lumière des analyses qui en ressortent sur le stock de capital humain selon les besoins de l'économie, il est à noter qu'un important fossé prévaut entre l'offre de formation et la demande du marché du travail. D'où la nécessité de promouvoir l'alignement du système éducatif et de formation aux besoins de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme, lesquels, dans le cadre du PND (2018-2022), focalisent les besoins en compétences nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement du Congo.

Pour ce faire, comme le recommande la trente-sixième session du comité intergouvernemental des hauts fonctionnaires et experts dédiée à la thématique « bâtir les compétences pour la diversification économique en Afrique centrale » (Commission Économique pour l'Afrique, 2020), le Congo doit procéder à l'identification des besoins des petites et moyennes entreprises en vue de planifier le développement des compétences.

L'intérêt d'une telle démarche réside en ce qu'« une meilleure anticipation et un bon suivi des besoins en compétences permettront d'identifier les changements dans l'offre et la demande des compétences et de définir, en conséquence, de nouvelles qualifications et formations, et des changements nécessaires aux curricula existants » (CEA, 2020, p. 45).

L'Afrique du Sud, en la matière, est un exemple à suivre dans la mesure où grâce aux partenariats entre l'État et les institutions œuvrant dans la science, la technologie et l'innovation (voir encadré), il a été possible d'approcher l'adaptation nécessaire des curricula aux besoins de l'économie.

Encadré 4.1 : Un exemple d'identification des besoins pour nécessité de planification des compétences – cas de l'Afrique du Sud

Un partenariat entre les décideurs politiques et les instances de recherche en économie du travail devrait être encouragé, à l'exemple de l'Afrique du Sud où le Département de l'éducation supérieure et de la formation, en collaboration avec le consortium incluant l'université de Cape Town (UCT) et celle de Witwatersrand, a mis en place un projet sur l'intelligence du marché de travail (LMIP). Le projet vise à développer des systèmes crédibles de production des données et signaux sur les besoins en compétences et l'offre et la demande de celles-ci de manière à impulser un développement harmonieux de l'industrie..

Source : Commission Économique pour l'Afrique (2020), Trente-sixième session du comité intergouvernemental des hauts fonctionnaires et experts sur le thème : « Bâtir les compétences pour la diversification économique en Afrique centrale ».

Une planification réussie des compétences constitue en soi pour le Congo un levier d'importance dans la valorisation du capital humain en offrant l'avantage d'assurer l'adéquation entre le besoin de compétences, et donc la demande, et l'offre y relative.

II. La transformation structurelle et le développement des compétences en lien avec les objectifs du PND (2018-2022)

L'atteinte des objectifs du PND (2018-2022) nécessite non seulement des moyens financiers pour le financement des projets retenus dans ce programme de développement, mais aussi des ressources humaines en quantité et de qualité pour répondre à la transformation structurelle sur laquelle devrait reposer la diversification de l'économie

congolaise. Pour cette raison, des opportunités de qualifications s'ouvre dans les métiers de l'agriculture, du tourisme et de l'industrie pour lesquels un capital humain spécifique est requis.

2.1. La transformation structurelle de l'économie et l'industrialisation : une opportunité pour la formation d'une main-d'œuvre de qualité assurée d'une meilleure employabilité

En se fondant tant sur le Consensus de Douala, qui réaffirme la diversification économique tirée par l'industrialisation comme voie pour l'Afrique centrale si elle veut s'assurer une croissance durable créatrice d'emplois, que sur les ODD, notamment l'objectif 9 appelé de tous leurs vœux par les pays africains, la transformation structurelle et l'industrialisation offrent l'opportunité au Congo de construire une économie résiliente avec à la clé le défi de se doter d'un capital humain capable de relever les défis du développement économique et du développement humain.

2.2. La diversification et la transformation structurelle de l'économie : une opportunité de création d'emplois durables

L'économie congolaise est tributaire de produits de base, notamment le pétrole dont la volatilité des prix à l'exportation explique en grande partie les difficultés que rencontre ce pays en matière de croissance économique, d'emploi et de valorisation du capital humain. L'importance de la diversification économique comme facteur de développement est d'ailleurs soutenue par les études empiriques qui ont établi l'existence d'une corrélation négative entre la concentration des exportations de produits de base (en d'autres termes, la dépendance à l'égard de ces produits) et l'indice de développement humain. Et que cette corrélation varie en fonction du degré de dépendance et de la nature des produits de base, l'effet négatif étant plus fort dans les pays où ces produits constituent plus de 60 % de la valeur totale des exportations de marchandises (Nkurunziza *et al.*, 2017).

La diversification de l'économie est en soi l'une des solutions parmi les politiques destinées à atténuer la dépendance du Congo à l'égard des produits de base (pétrole) et la concentration des exportations. Et comme le souligne la CNUCED (2018) à la lumière des travaux théoriques, la politique de diversification de l'économie congolaise devrait se concentrer sur les moyens de nouer des liens entre un secteur pétrolier isolé et le reste de l'économie pour assurer une croissance soutenue et créer des opportunités d'emplois.

À cet effet, la politique de diversification à mettre en œuvre devrait suivre deux modalités qui cadrent avec les principaux domaines de concentration du PND (2018-2022). Ces modalités doivent revêtir les caractères de politiques horizontales et de politiques ciblées.

Les politiques horizontales doivent créer, à l'échelle de l'ensemble de l'économie, les conditions nécessaires à la diversification et à la création de valeur ajoutée. En effet, il est admis que la diversification passe par l'accumulation de capital humain et physique, notamment par la mise en place d'infrastructures, par l'accroissement des capacités scientifiques et technologiques, ainsi que par le renforcement des institutions et de la gouvernance. Par conséquent, les investissements dans l'éducation, la santé, les infrastructures et la sécurité, le renforcement de l'état de droit et des droits des investisseurs et des consommateurs, la promotion de la transparence et de l'efficacité des pouvoirs publics, ainsi que la facilitation des affaires, peuvent contribuer à l'augmentation de la productivité, à la diversification et à la création de valeur ajoutée à l'échelle de l'économie.

En revanche, les politiques ciblées devraient miser sur les secteurs d'activités prioritaires du PND (2018-2022) avec la mise en œuvre de politiques spécifiques dans les domaines de l'agriculture, du tourisme, de l'industrie et du numérique telles que prévues dans le document stratégique du PND (2018-2020).

2.3. L'industrialisation et l'urgence de la formation d'un capital humain spécifique de plus en plus qualifié

S'il n'y a point de doute sur le fait que l'environnement économique mondialisé représente simultanément des contraintes (de compétitivité notamment) et de nouvelles opportunités de croissance et d'emploi, nombre de

pays africains, dont le Congo, s'enfoncent dans la marginalité et restent rivés à la production et à l'exportation des produits primaires. Or un pays ne peut réellement tirer son épingle de jeu dans cette économie mondialisée que si sa participation à la chaîne de valeur mondiale est effective. La très faible diversification de l'économie congolaise et sa forte dépendance vis-à-vis des matières premières, notamment le pétrole, constituent des facteurs de vulnérabilité et d'instabilité de la croissance économique.

C'est face, d'une part à ces facteurs de vulnérabilité des économies africaines, et d'autre part aux enjeux susmentionnés de l'environnement économique mondialisé que tant les institutions financières comme la Banque africaine de développement que les pays de l'Afrique subsaharienne s'emploient à la création de conditions propices au développement industriel. Or comme le souligne l'UNIDO (2020), la compétitivité est la clé d'un développement industriel inclusif et durable. Selon les statistiques contenues dans le rapport de l'UNIDO (2020) consacré au développement industriel, par rapport aux cibles de l'ODD 9 (qui vise à bâtir des infrastructures résilientes, promouvoir une industrialisation durable et encourager l'innovation) incluses dans l'indice de performance de la compétitivité industrielle, le Congo est encore très loin de fonder son développement économique et social sur l'industrie car la part des activités à moyenne et haute technologie dans sa valeur ajoutée manufacturière n'est que de 2,42 %, et la part de la valeur ajoutée manufacturière dans son PIB de 3,76 %. Le problème que soulèvent de telles statistiques est celui de la dotation du Congo en compétences nécessaires pour faire de la science et de la technologie les fondements de la compétitivité et du développement industriel inclusif et durable.

Et comme le montrent les nouvelles théories du commerce international (Krugman, 1979 ; Helpman et Krugman, 1985), la compétitivité des nations et les avantages comparatifs ne sont plus alloués aux pays par des dotations exogènes de facteurs de production, mais sont produits par des effets cumulatifs qui proviennent du changement des technologies et du renouvellement de la qualité des produits. D'où le défi pour les pays comme le Congo de se doter d'un stock de capital humain avec des compétences requises pour accélérer les transformations structurelles et assurer une croissance durable et inclusive.

Le regain d'intérêt que suscite l'industrialisation pour les pays africains, traduit dans la stratégie de développement du Congo par le fait d'envisager d'appuyer la transformation de la structure productive par l'industrialisation (PND 2018-2022), doit être associé avec les moyens nécessaires pour disposer des ressources humaines qualifiées. Ce qui conduit à souligner l'urgence de développer des compétences pour une croissance économique fondée sur un processus continu d'innovations technologiques et de transformations structurelles (Dabla-Noris *et al.*, 2013).

Le projet de création des Zones Économiques Spéciales (ZES), en cours au Congo, destinées à abriter des activités tournées principalement vers l'exportation, devrait à terme constituer de véritables clusters qui feraient d'elles et des autres entreprises des foyers de formation continue.

L'industrialisation, qui doit appuyer la transformation structurelle dans le cadre de la stratégie de développement du Congo définie dans le PND (2018-2020), appelle donc l'urgence de la formation d'un capital humain capable de soutenir un développement économique et social fondé sur l'évolution technologique et l'innovation. D'où l'impératif d'une réforme du système éducatif, et en particulier le renforcement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (Nkoy Elela, 2014).

En gardant à l'esprit que la transformation structurelle est le maître mot de la stratégie de développement du Congo d'une part, et que la réforme en profondeur du système éducatif et de la formation qualifiante et professionnelle est un des piliers de la stratégie d'autre part, une refonte des programmes de formation s'avère nécessaire. En tenant compte des domaines de concentration du PND (2018-2022) que sont l'agriculture, le tourisme et l'industrie, des politiques de formation ciblées doivent être mises en œuvre pour ainsi accompagner le changement structurel par la migration du capital humain vers les secteurs d'opportunité retenus comme regorgeant de potentialités.

III. Une politique d'emploi plus active en faveur d'un marché du travail plus inclusif

Certes, le Congo s'est doté depuis 2012 d'un document de Politique Nationale de l'Emploi (PNE) dont l'objectif général est la réalisation du plein-emploi, la réduction du chômage, du sous-emploi, de la pauvreté et de l'exclusion. Cet objectif, incontestablement louable, notamment pour la valorisation du capital humain, peut s'avérer difficile à atteindre compte tenu de l'abstraction faite, dans les différentes composantes de cette politique, des mécanismes concrets susceptibles de créer les conditions pour utiliser pleinement le potentiel de création d'emplois de l'économie congolaise et rendre le marché du travail plus inclusif.

En effet, l'analyse des quatre composantes de la PNE laisse transparaître la forte tendance de cette politique à s'articuler autour de propositions générales, ne pouvant se traduire en des actions concrètes à même d'infléchir la dynamique du marché du travail à la fois dans la capacité du système productif à créer des emplois, et dans la capacité du marché du travail à lever les rigidités qui gênent l'insertion de la majorité des actifs, et notamment des jeunes dans le monde du travail.

Ainsi, deux options complémentaires l'une de l'autre peuvent être envisagées pour créer des opportunités d'insertion pour la majorité des actifs, quel que soit leur stock de capital humain. Il s'agit de mettre en œuvre une politique active d'emploi accompagnée d'autres efforts dirigés vers le développement d'un marché du travail plus inclusif.

Dans un contexte marqué par d'énormes difficultés à intégrer le marché du travail à cause à la fois des capacités limitées de l'économie congolaise à créer des emplois et du manque de qualification, il est possible de rendre le marché du travail plus inclusif dans le cadre d'une politique de planification stratégique devant amener à mobiliser la main-d'œuvre disponible pour remplacer ceux qui partent à la retraite. Ce qui suppose une réelle réforme des institutions du marché du travail dans l'objectif de renforcer les liens vis-à-vis de ce marché des travailleurs exclus et d'accroître les incitations à travailler.

Pour répondre à l'épineux problème d'inadéquation de la formation à l'emploi, le développement du système de contrat d'apprentissage ou de tout autre dispositif (associant l'école, la formation professionnelle et le travail) reste un moyen de rendre le marché du travail plus inclusif.

IV. La contribution potentielle du capital humain au développement humain et à l'atteinte des ODD

Dans les chapitres précédents, les développements théoriques présentés ont mis en lumière l'impact de la qualité du capital humain sur le développement socio-économique d'un pays. D'où la nécessité d'évaluer la contribution potentielle du capital humain au développement humain ainsi qu'à l'atteinte des ODD au Congo.

4.1. Contribution potentielle du capital humain au développement humain

Comme on le sait, les variables santé (espérance de vie à la naissance) et éducation (nombre moyen d'années de scolarisation attendu et atteint), deux variables à partir desquelles on peut apprécier le capital humain d'un pays, font partie des composantes qui entrent dans le calcul de l'indice de développement humain.

À partir du cadre théorique dressé dans le premier chapitre et des évidences apportées par les travaux empiriques sur les liens entre le capital humain et le développement humain (Baldacci *et al.*, 2008 ; Altinok, 2007), il est envisagé, dans le cadre de ce rapport, d'utiliser les modèles vectoriels de type modèle à retard échelonné (ARDL) pour apprécier la contribution du capital humain au développement humain. Cette démarche méthodologique, qui est empruntée à Pesaran et Shin (1999), Pesaran *et al.* (2001), a été récemment utilisée par Elalaoui et Efnaoui (2018) pour étudier l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Maroc.

Le principal avantage de ce modèle étant que non seulement il est parfaitement adapté aux échantillons de petite taille, mais qu'il offre aussi la possibilité de capter dans une seule équation la dynamique de long terme ainsi que celle de court terme.

Dans le cadre des préoccupations de ce rapport, la relation à tester est spécifiée de la manière suivante :

$$L(PIBt) = \alpha_1 + \alpha_1 D(LESPVI_t) + \alpha_2 D(LEDU_t) + \alpha_3 D(LTBSP_t) + \alpha_4 D(LEDUt_{-1}) + \alpha_5 D(LEDUt_{-2}) + \alpha_6 D(TBSPt_{-1}) + \alpha_7 D(LEDUt_{-2}) + \varepsilon_t$$

Où :

D : Opérateur de différence première tel que $D(X_t) = X_t - X_{t-1}$

L : Logarithme népérien

PIB : Produit intérieur brut par habitant

TBSP : Taux brut de scolarisation au primaire

ESPVI : Expérience de vie à la naissance

EDU : Durée moyenne de scolarisation

Les données utilisées s'étendent sur la période de 1990 à 2018, soit 29 années. Les indicateurs de développement humain ont été obtenus du PNUD. Les informations sur le PIB et la formation brute de capital fixe (FBCF) émanent du World Development Indicators (WDI) de 2018. Les informations sur le TBSP émanent du WDI complété par d'autres sources (annuaire éducation, rapports éducation). La durée moyenne de scolarisation est considérée comme le proxy du capital humain. En plus de cet indicateur, nous avons utilisé l'espérance de vie à la naissance, qui donne une indication sur la santé physique de la population pour appréhender cette dimension qui est présente dans la définition du capital humain de Becker.

Tableau 4.1 : Résultats du modèle ARDL à long et à court terme

Dependent Variable : LPIBH				
Cointegrating Form				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LESPVI)	21.367679	6.184962	3.454779	0.0039
D(LEDU)	21.573225	4.672891	4.616676	0.0004
D(LEDU(-1))	13.180658	4.957540	2.658709	0.0187
D(LEDU(-2))	5.851346	4.313926	1.356385	0.1964
D(LTBSP)	0.414276	0.299446	1.383473	0.1882
D(LTBSP(-1))	-0.098589	0.334397	-0.294827	0.7725
D(LTBSP(-2))	-0.732953	0.306032	-2.395022	0.0312
CointEq(-1)	-0.701116	0.174721	-4.012779	0.0013
Cointeq = LPIBH - (-0.2437*LESPVI + 8.8472*LEDU + 0.8408*LTBSP-12.0989) Significatif à 1 %, 5 % et 10 %				
Modèle à court terme				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LESPVI	-0.243690	2.248098	-0.108398	0.9152
LEDU	8.847214	2.950216	2.998836	0.0096
LTBSP	0.840825	0.775088	1.084812	0.2963
C	-12.098909	2.779598	-4.352755	0.0007

Les résultats du modèle ARDL (1, 1, 3, 3) partent tout d'abord d'un constat selon lequel les variables sont soit stationnaires en niveau soit stationnaires en différence première. En se référant aux résultats du tableau 4.1, il apparaît que les variables du capital humain exercent une influence positive ou négative sur la croissance économique. À long terme, le capital humain, mesuré par la durée moyenne de scolarisation, influence la croissance économique, tout comme l'espérance de vie à la naissance. Les valeurs retardées du taux brut de scolarisation influencent aussi la croissance économique.

À court terme, la dimension éducation du capital humain, mesurée par la durée moyenne de scolarisation, montre également un impact sur la croissance économique. Ce qui permet d'avancer que le capital humain est un des déterminants majeurs du développement humain au Congo.

Au regard de l'impact du capital humain sur la croissance économique et en vue de lever la contrainte sur la valorisation du capital humain, le gouvernement devrait accroître les investissements dans le secteur de la santé pour garantir l'amélioration et l'accès à des établissements de santé de qualité dans le pays. C'est une façon d'assurer une main-d'œuvre saine, puisque lorsque les gens sont en bonne santé, ils sont plus motivés à actualiser leur esprit d'entreprise et cela réduit considérablement le niveau de chômage et, par extension, le niveau de pauvreté dans le pays. Les investissements sanitaires doivent permettre d'accroître l'espérance de vie au moins jusqu'à l'âge de la retraite, pour que l'expérience des travailleurs puisse être profitable à la production et par conséquent au bien-être social. Le gouvernement devrait investir davantage dans le secteur de l'éducation. Il devrait assurer, de manière rationnelle, la répartition des fonds entre les différents ordres d'enseignement de façon à en tirer le meilleur profit. Le gouvernement devra procéder à l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de services éducatifs et il est invité à poursuivre ses politiques de construction de classes dans les différents districts ou villages du pays et à perfectionner le système d'enseignement. Par ailleurs, un mécanisme de suivi-évaluation des dépenses publiques doit être mis sur pied, en vue de s'assurer que les dépenses publiques ou leurs effets ont effectivement atteint les bénéficiaires/cibles.

4.2. Contribution potentielle du capital humain à l'atteinte des ODD

Depuis son lancement en 2015, l'Agenda 2030 a fourni un plan directeur pour une prospérité partagée dans un monde durable, où toutes les personnes peuvent avoir une vie productive, dynamique et pacifique sur une planète en bonne santé. Dans un peu plus d'une décennie, l'humanité entière arrivera aux échéances de 2030, et au Congo, on devrait s'interroger sur les possibilités que pourrait offrir le capital humain dans l'atteinte des Objectifs de développement durable.

À la lumière de diverses études antérieures qui ont montré les contributions du développement du capital humain à l'atteinte des ODD, en l'occurrence celles de Adeyemi *et al.* (2018) et d'Oludumila (2018) dans lesquelles il est montré que la réalisation de l'objectif 4 des ODD peut générer un type de croissance plus inclusif grâce au développement du capital humain, on peut soutenir que l'engagement du gouvernement congolais, à travers le Plan National de Développement (2018-2022), devrait aider à l'atteinte de ces objectifs.

Cette étude montre aussi que la promotion du capital humain a des effets remarquables dans la mesure où elle rendra les gens plus habiles et créera des emplois pour la population, leur assurant ainsi une source constante de revenus qui les sortira ensuite de la pauvreté et réduira l'écart d'inégalités dans l'économie.

Encadré 4.2 : Le développement du capital humain

Pour les individus, une année supplémentaire d'étude accroît les revenus en moyenne. Ces dividendes sont importants dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, particulièrement pour les femmes. Toutefois, le contenu de l'apprentissage des enfants importe davantage que la durée de leurs études. Aux États-Unis, le fait de remplacer un enseignant médiocre dans une classe du primaire par un enseignant aux compétences moyennes majore le revenu combiné de la vie entière des élèves de cette classe de 250 000 dollars.

La santé est une composante importante du capital humain. Les individus sont plus productifs quand ils sont en bonne santé. Au Nigeria, un programme de dépistage et de traitement du paludisme a entraîné une augmentation de 10 % des revenus des travailleurs en seulement quelques semaines. Une étude réalisée au Kenya a montré que le déparasitage des enfants réduisait les absences à l'école et accroissait le salaire à l'âge adulte de pas moins de 20 %, le tout grâce à une pilule dont la production et la fourniture coûtent 25 cents. Dès le bas âge, les dimensions du capital humain se complètent. Une bonne alimentation *in utero* et dans la petite enfance améliore le bien-être physique et mental des enfants. D'après des données recueillies au Royaume-Uni, les écoliers qui avaient une alimentation saine avaient remarquablement amélioré leurs résultats en anglais et en sciences. Par ailleurs, une étude réalisée dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est a révélé que tant les enfants présentant une insuffisance pondérale que les obèses avaient des QI plus faibles que les enfants qui avaient un poids normal. En Inde, le fait de donner aux enfants de la maternelle des jeux inspirés des mathématiques a durablement amélioré leurs capacités intuitives.

Les avantages du capital humain vont au-delà du rendement de l'investissement des particuliers pour s'étendre aux autres individus et d'une génération à l'autre. Le déparasitage d'un enfant réduit les chances que d'autres enfants soient infectés par les vers, ce qui les met dans les conditions d'un meilleur apprentissage et de salaires plus élevés. L'éducation de la mère, grâce à de meilleurs soins prénatals, améliore la santé de l'enfant. Au Pakistan, les enfants dont les mamans ont reçu ne serait-ce qu'une année d'éducation passent une heure de plus par jour à étudier à la maison. La somme des dividendes individuels du capital humain profite grandement aux économies, car plus le capital humain s'accumule, plus les pays sont riches. Le capital humain s'ajoute au capital physique dans le processus de production et constitue un facteur important de l'innovation technologique et de la croissance à terme. Ainsi, des écarts de l'ordre de 10 à 30 % dans le produit intérieur brut par habitant sont imputables à la variabilité du capital humain d'un pays à l'autre Ce pourcentage pourrait être bien plus important si l'on tenait compte de la qualité de l'éducation ou des interactions entre les travailleurs à différents niveaux de compétences. Il ne faut pas non plus oublier qu'en générant des revenus plus élevés, le capital humain accélère la transition démographique et réduit la pauvreté.

La physicienne et chimiste Marie Curie : « On ne peut espérer bâtir un monde meilleur si l'on n'améliore pas les individus. »

Source : Banque mondiale/WDR, Le développement du capital humain.

CHAPITRE 04

Selon l'UNESCO (2015), l'engagement de la communauté internationale à réaliser les Objectifs de développement durable (ODD) et le cadre d'action Éducation 2030 lié à l'ODD 4 doivent se traduire par une mobilisation de ressources sans précédent pour garantir la réussite de ce programme ambitieux. Le niveau de ressources financières qu'il conviendra de mobiliser pour une éducation universelle de qualité du pré-primaire au premier cycle du secondaire d'ici à 2030 est estimé en moyenne à 340 milliards de dollars américains par an, rien que pour les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Le gouvernement de la République du Congo considère l'éducation et la santé comme des secteurs prioritaires. Le développement d'une société plus riche, instruite et en bonne santé représente un objectif fondamental du Plan national de développement (PND) 2018-2022. La réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) en matière d'éducation et de santé, le renforcement institutionnel des systèmes éducatif et sanitaire ainsi que l'amélioration de la qualité de prestation de services dans l'éducation et la santé sont donc des objectifs essentiels du PND. Les chapitres précédents montrent que les dépenses publiques de l'État allouées aux secteurs de la santé et de l'éducation sont insuffisantes pour atteindre les objectifs du développement durable. Alors que la théorie du capital humain suggère que l'éducation augmente les revenus en accroissant la productivité des travailleurs. L'accumulation du capital humain peut améliorer l'efficacité du travail fourni en termes de qualité et peut également augmenter l'efficacité technique globale dans la production et l'allocation optimale des ressources du ménage (Jolliffe, 2002 ; Kurosaki et Khan, 2006). Une bonne santé et un bon niveau d'éducation augmentent les chances de trouver un emploi, d'être plus productif et d'obtenir ainsi un plus haut niveau de rémunération.

Les développements suggèrent la nécessité d'une meilleure allocation des ressources publiques pour l'atteinte des objectifs du PND et des ODD.

CONCLUSION GÉNÉRALE

I. Conclusion

La République du Congo en est à son quatrième Rapport National sur le Développement Humain. Comme il est de tradition, chaque rapport y relatif contextualise à la fois la situation socio-économique du Congo, les engagements internationaux du Congo sur les thématiques traitant des questions d'enjeux mondiaux, et les grandes options de la stratégie de développement du pays.

Le présent Rapport National sur le Développement Humain est produit dans un contexte où la communauté internationale s'est fixé un agenda, « l'Agenda 2030 », à travers lequel les pays du monde se sont fixé 17 Objectifs de développement durable dont le quatrième vise à « assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ». Parallèlement, le gouvernement congolais venait d'adopter un Plan National de Développement (2018-2022) dans lequel les Objectifs de développement durable ont été intégrés avec un accent particulier porté sur le quatrième objectif, en faisant de la valorisation du capital humain un des domaines de concentration de ce Plan National de Développement (2016-2022).

Au terme des analyses qui ont été menées dans ce rapport, on peut retenir les enseignements suivants :

- la République du Congo est demeurée dans la catégorie des pays à développement humain moyen au cours de ces vingt dernières années, avec des progrès lents. L'instabilité de la croissance, son caractère non inclusif et la forte vulnérabilité de l'économie congolaise aux chocs extérieurs justifient en grande partie le niveau de développement humain du Congo ;

- les efforts du gouvernement en termes de dépenses publiques relatives au développement du capital humain (éducation et santé) sont encore insuffisants pour parvenir à bâtir un système éducatif et de santé à même de contribuer à la formation et l'accumulation d'un stock de capital humain de qualité. La faible efficacité interne et externe du système éducatif, couplée à des services de santé dont la qualité n'est pas encore assurée, constituent des contraintes majeures à la valorisation du capital humain. Les inégalités de revenus et d'accès aux services sociaux de base affectent négativement les chances d'exploitation d'opportunités, notamment pour les populations pauvres et celles plus vulnérables ;
- la mise en œuvre effective du Plan National de Développement (2018-2022) et du Plan National de Développement Sanitaire est une opportunité à saisir pour la création des conditions propices à la valorisation du capital humain et du développement humain. Par ailleurs, une politique d'emploi active devrait contribuer à créer les conditions propices au développement d'un marché du travail inclusif.

II. Recommandations

Le capital humain est un facteur déterminant du développement humain. L'analyse des mécanismes à travers lesquels le capital humain, en tant que ressource, accumulée et valorisée, contribue à améliorer le bien-être individuel et collectif dans l'optique de l'élargissement des capacités, permet d'envisager les leviers sur lesquels l'action du gouvernement peut porter pour améliorer le développement humain en République du Congo.

Les résultats des analyses menées dans ce rapport inspirent une série de recommandations qui s'articulent autour des points suivants.

2.1. Accroître les investissements dans le capital humain

Le capital humain est une ressource immatérielle, un ensemble de capacités qui se construisent et se maintiennent au fil du temps par l'éducation, la formation et les investissements dans la santé. La formation du capital humain requiert donc des investissements dont le rendement économique et social, désormais établi, dépend du niveau et de l'orientation de ces investissements. Comme la majorité des pays du monde, la République du Congo a pris conscience du rôle fondamental que le capital humain peut avoir dans le processus de développement économique et social, mais est encore loin de réaliser son plein potentiel par ce canal. En effet, le Congo n'a pas encore atteint l'éducation primaire universelle, et consacre moins de 6 % de son PIB à l'éducation. Aussi les autorités gouvernementales devraient-elles faire davantage d'efforts dans le financement de l'éducation en affectant une part plus importante du budget à l'éducation. En tenant compte des difficultés économiques et financières actuelles, le gouvernement est appelé à lever des ressources extérieures pour soutenir l'éducation et la santé. Le recours aux donateurs autres que traditionnels, notamment ceux du secteur privé, est aussi encouragé. Ce qui requiert :

- le renforcement du partenariat public-privé pour améliorer l'investissement dans l'éducation, la santé et la protection sociale ;
- le développement d'une politique de plaidoyer crédible susceptible d'accroître la capacité du Congo à mobiliser les ressources extérieures auprès des partenaires multilatéraux et bilatéraux ;
- le respect des engagements internationaux auxquels le Congo a souscrit dans le domaine du financement de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

2.2. Améliorer la qualité des services d'éducation et de santé

L'amélioration des services d'éducation et de santé répond au souci de tirer pleinement profit du rôle du capital humain dans l'accroissement de la productivité et la croissance économique. En effet, le capital humain accroît la productivité des travailleurs si les connaissances, les compétences et les qualifications correspondantes sont portées par des individus en bonne santé.

Qu'il s'agisse des services d'éducation ou des services de santé, la situation du Congo est encore loin de répondre aux standards internationaux. Ainsi, dans ces deux domaines qui sont des dimensions du capital humain, le gouvernement est appelé à entreprendre des actions en vue d'améliorer la qualité des intrants scolaires et sanitaires ainsi que celle du personnel chargé de produire les services y afférant. Ainsi, l'action du gouvernement pourrait porter sur :

- En matière de santé :
  - assurer l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement des médicaments et autres produits de santé ;
  - améliorer la résilience du système de santé aux épidémies et aux urgences sanitaires par la dotation des centres de santé en équipements, médicaments et en ressources humaines appropriés ;
  - renforcer la gestion des ressources humaines en santé ;
  - accélérer la revitalisation des districts sanitaires.
- En matière d'éducation :
  - moderniser et adapter les infrastructures d'éducation et de formation aux mutations et exigences de l'environnement international ;
  - améliorer la transmission des connaissances dans les structures d'éducation et de formation par la qualification des enseignants et des formateurs ;
  - rendre disponibles et accessibles les ressources éducatives pour tous.

2.3. Assurer l'équité en éducation

L'analyse de l'équité en éducation a révélé l'existence d'inégalités entre les membres de la société. Or, une dispersion inégale du capital humain a un impact négatif sur le taux d'accumulation du capital humain. En effet, lorsque l'éducation n'est pas équitablement répartie au sein d'une population, une grande partie du rendement qui peut en être tiré sera détenue par une minorité bien éduquée, engendrant conséquemment d'énormes inégalités au niveau de la distribution des revenus, et donc plus de pauvreté. L'équité en éducation est un défi que le gouvernement congolais devrait relever pour offrir les mêmes opportunités d'apprentissage et de valorisation du capital humain à tous, afin d'accroître le niveau de développement humain. Les mesures de gratuité, qui ont été officiellement inscrites dans les lois de la République du Congo, méritent d'être renforcées par l'élimination des coûts indirects des frais de scolarisation et liés notamment aux frais directs déguisés, comme les contributions obligatoires aux associations de parents d'élèves et l'achat d'uniformes scolaires, ainsi que tous les frais liés à la fréquentation de l'école à proprement parler, comme l'achat de livres et cahiers, les frais de transports, repas, etc.

Il est donc impérieux d'assurer l'accès des populations pauvres et vulnérables aux services d'éducation par la mise en œuvre de programmes ciblés.

2.4. Accélérer la diversification de l'économie

En matière de valorisation du capital humain, la diversification de l'économie et la création d'emplois sont deux défis majeurs que le gouvernement doit relever.

En effet, la structure de l'économie congolaise pose d'énormes défis en matière d'emplois, car sa forte dépendance au pétrole et sa forte vulnérabilité aux chocs extérieurs amenuisent les potentialités de cette économie à générer des emplois décents, et exposent de nombreux actifs au chômage ou au sous-emploi, ce qui est un réel problème en matière de valorisation du capital humain. Aussi, pour offrir des opportunités d'insertion à la grande majorité des Congolais, le gouvernement devrait exploiter deux modalités pour accélérer la diversification de l'économie :

- une politique horizontale devant créer, à l'échelle de l'ensemble de l'économie, les conditions nécessaires à la diversification et à la création de valeur ajoutée. Ce qui implique que les investissements dans l'éducation, la

santé, les infrastructures et la sécurité, le renforcement de l'état de droit et des droits des investisseurs et des consommateurs, la promotion de la transparence et de l'efficacité des pouvoirs publics, ainsi que la facilitation des affaires, peuvent contribuer à l'augmentation de la productivité, à la diversification et à la création de valeur ajoutée à l'échelle de l'économie ;

- une politique ciblée qui devrait se caler sur les secteurs d'activités prioritaires du PND (2018-2022) avec la mise en œuvre des politiques spécifiques dans les domaines de l'agriculture, du tourisme, de l'industrie et du numérique.

2.5. Adapter les programmes d'éducation et de formation aux besoins de l'économie

Le problème du chômage de masse et de longue durée au Congo n'est pas le seul fait de l'étroitesse du marché du travail en termes d'offres d'emplois. Il est aussi lié à des facteurs de déséquilibre du marché du travail relevant de l'inadaptation des compétences acquises par les sortants du système éducatif avec les besoins du marché du travail du moment. Ce qui implique pour le gouvernement congolais de prendre les mesures nécessaires pour assurer dans la mesure du possible l'adaptation des programmes d'étude et de formation aux besoins de l'économie. Les actions à mener pouvant porter sur :

- une concertation entre les acteurs du monde du travail et les institutions d'éducation et de formation dans le but non seulement d'impliquer les acteurs du monde du travail dans l'élaboration des programmes, mais aussi de mieux planifier les offres de formation dans le cadre d'une approche programmatique axée sur les mutations sociales et économiques. Ce qui reviendrait à repenser l'éducation dans le souci d'apporter des réponses à la question : « Quelles compétences pour les métiers de demain ? » ;
- l'accroissement des investissements dans la formation professionnelle et technique en vue de renforcer la compétitivité du Congo et tirer parti des opportunités qu'offre aujourd'hui la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) ;
- l'introduction dès le second cycle de cours d'initiation à l'entrepreneuriat afin de préparer la jeunesse au développement d'un auto-emploi fondé sur un entrepreneuriat d'opportunité et non de nécessité ;
- la relance de la sous-commission de planification des ressources humaines de la Commission nationale des ressources humaines afin d'identifier les besoins des structures d'emploi en vue de planifier le développement des compétences.

2.6. Améliorer et renforcer la gouvernance du système éducatif

Considéré comme un secteur clé dans la formation et l'entretien du capital humain, le système éducatif nécessite des mécanismes de gouvernance susceptibles d'accroître l'efficacité ou le rendement des investissements consentis dans ce domaine.

Le renforcement de sa gouvernance implique la mise en œuvre par l'État des mécanismes appropriés dans la production des services d'éducation, le financement et la régulation du système éducatif. L'objectif étant d'assurer à la fois l'efficacité interne et l'efficacité externe du système, de même que l'équité dans la perspective d'une meilleure valorisation du capital humain. Pour ce faire, et tenant compte des analyses qui ressortent des faits stylisés, il est envisagé d'articuler les actions à mettre en œuvre dans ce dispositif de gouvernance autour des axes suivants :

- améliorer les services d'éducation par des augmentations du budget de l'éducation et la mise à disposition effective des ressources allouées dans le cadre d'un pilotage des flux physiques scolaires par la relation formation/emploi ;

- développer une approche d'autonomisation des établissements tout en les tenant comptables de leurs résultats. Ce dispositif, qui est une approche « d'accountability », devrait s'inscrire dans la perspective d'un management public rénové dans lequel l'État régule le système éducatif public par contrat ;
- planifier l'offre de formateurs qualifiés pour d'une part garantir la qualité des services d'éducation, et d'autre part mettre fin au phénomène « d'appelés volontaires » dans le système éducatif ;
- mieux encadrer le secteur de l'enseignement privé par des mécanismes de régulation devant contraindre l'ensemble des acteurs du système éducatif aux standards établis. Ce qui suppose une évaluation permanente des structures d'enseignement privé.

2.7. Engager une réforme adaptée des institutions du travail

Les institutions du travail ont un rôle prépondérant à jouer pour encadrer le marché du travail, en assurer la régulation et la transparence. Le rôle souvent joué par le capital social dans les schémas d'entrée sur le marché du travail est, dans une certaine mesure, la traduction de l'inefficacité des institutions du marché du travail et de l'imperfection croissante de ce marché. Une réforme adaptée des institutions du marché du travail devrait ainsi porter sur :

- une révision du Code du travail afin de l'adapter aux mutations socio-économiques dans le but de donner plus de souplesse aux entreprises et d'appuyer la croissance de l'emploi ;
- une réelle intermédiation par les institutions du travail (ACPE et FONEA) afin de rapprocher au maximum les offres et les demandes d'emploi dans le but de réduire les facteurs de rigidité du marché du travail ;
- la mise en place de mécanismes de valorisation des acquis de l'expérience dans le cadre de l'auto-emploi (cas des artisans n'étant jamais allés à l'école mais exerçant de père en fils).

2.8. Élaborer et mettre en œuvre une politique nationale inclusive de protection sociale

Étant un facteur déterminant et nécessaire pour maintenir les acquis du capital humain en cas de choc tout au long de la vie, la protection sociale des Congolais nécessite d'être renforcée dans le cadre de la mise en œuvre des 4P (prévention des risques de vulnérabilité, protection des droits, prise en charge des vulnérables et promotion de l'autonomisation). Pour ce faire, les actions du gouvernement devraient porter sur :

- la mise en œuvre effective des réformes engagées à travers l'opérationnalisation des nouvelles caisses de sécurité sociale avec l'introduction des mécanismes de prise en compte des travailleurs du secteur informel dans le volet contributif ;
- le renforcement de l'action sociale, dans le cadre du volet non contributif de la protection sociale, à travers l'accroissement des capacités financières et opérationnelles des structures de gestion de la demande sociale (circonscriptions d'action sociale, structures des personnes vivant avec un handicap, structures des enfants vulnérables, etc.) ;
- évaluer le programme « Lisungi », l'étendre tout en éliminant les biais d'exclusion et d'inclusion qui ont pu affecter les impacts escomptés de la version actuelle.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Adeyemi O.B., Oseni I.O., Awode S.S. (2018), « Human Capital Development: A Catalyst for Achieving Sdgs in Nigeria », *Œconomica*, vol. 14, n° 4, pp. 25-41.

Aghion P., Howitt P. (2010), *L'Économie de la croissance*, Economica.

Alexander C.A., Busch G., Stringer K. (2003), « Implementing and interpreting a data envelopment analysis model to assess the efficiency of health systems in developing countries », *IMA Journal of Management Mathematics*, vol. 14, n° 1, pp. 49-63.

Altinok N. (2007), « Human capital quality and economic growth », HAL, Working Papers.

Awomo Ndongo J.C. (2008), *Protection sociale et croissance économique au Cameroun*, Université de Yaoundé II, Cameroun, DEA en sciences économiques 2008.

Baldacci E., Clements B., Gupta S., Cui Q. (2008), « Social spending, human capital, and growth in developing countries », *World Development*, vol. 36, n° 8, pp. 1317-1341.

Banker R.D., Charnes A., Cooper W.W. (1984), « Some models for estimating technical and scales inefficiencies in Data Envelopment Analysis », *Management Science*, vol. 30, n° 9, pp. 1078-1092.

Banque mondiale (2017), *Analyse de la pauvreté en République du Congo*, Brazzaville.

Banque mondiale (2019), *Rapport sur le développement dans le monde 2019 : le travail en mutation*.

Banque mondiale, Tchana et al. (2015), *Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière – PEMFAR*.

Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.

Bassanini A., Scarpetta S. (2001), « The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries », *OECD Economic Studies*, vol. 33, n° 2, pp. 9-56.

Basu K., Foster J.K. (1998), « On measuring literacy », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 451, pp. 1733-1749.

Baumol W.J, Blackman S., Wolff E. (1985), « Unbalanced growth revisited : asymptotic stagnancy and new evidence », *American Economic Review*, vol. 75, n° 4, pp. 806-817.

Baumol W.J. (1967), « Macroeconomics of unbalanced growth : the anatomy of urban crisis », *American Economic Review*, vol. 57, n° 3, pp. 415-426.

Becker G.S. (1962), « Investment in human capital : A theoretical analysis », *Journal of Political Economy*, vol. 70, pp. 9-49.

Becker G.S. (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Colombia University Press.

Becker G.S. (1993), *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press.

Bekolo-Ebe B. *et al.* (2007), *Mondialisation, exclusion et développement africain : stratégies des acteurs publics et privés*, Maisonneuve & Larose.

Benhabib J., Spiegel M.M. (1994), « The Role of human capital in economic development. Evidence from aggregate cross-country time », *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 34, n° 2, pp. 143-173.

Bernier A., Michaud R., Poulet N. (2017), *L'adéquation entre les compétences et l'emploi occupé : pratique des employeurs dans les PME québécoises du secteur manufacturier*, Rapport de Recherche, Projet 10287-17677, Université TELUQ.

Bevalot M. *et al.*, République du Congo/OMS (2015), *Évaluation des interventions visant l'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones*.

BIT (2016), *Transition vers le marché du travail des jeunes femmes et hommes en République du Congo*, Bureau international du Travail – Genève.

Bloom D.E., Canning D., Jamison D.T. (2004), « Health, Wealth and Welfare », *Finance & Development*, vol. 41, pp. 10-15.

Blossfeld H.P. (1987), « Labor-Market Entry and the Sexual Segregation of Careers in the Federal Republic of Germany », *American Journal of Sociology*, vol. 93, n° 1, pp. 89-118.

Bourdieu P. (1980), « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, pp. 2-3.

Castello-Climent A. (2008), « On the distribution of education and democracy », *Journal of Development Economics*, vol. 87, n° 2, pp. 179-190.

Centre de promotion de la femme en politique (2013), *Les femmes tirent les leçons des élections législatives de 2012*, rapport d'analyse.

Centre de promotion de la femme en politique (2014), *Performances des femmes aux élections locales de 2014 au Congo*, exposé ppt.

Cervellati M., Sunde U. (2005), « Human Capital Formation, Life Expectancy, and the Process of Development », *American Economic Review*, vol. 95, n° 5, pp. 1653-1672.

Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E. (1978), « Measuring the efficiency of decision making units », *European Journal of Operational Research*, vol. 2, n° 6, pp. 429-444.

CNUCED (2018), *Diversification et création de valeur ajoutée. Note du Secrétariat de la CNUCED*, Genève.

Coelli T., Perelman S. (2000), « Technical efficiency of European railways: a distance function approach », *Applied Economics*, vol. 32, n° 15, pp. 1967-76.

Coelli T.J. (1996), A guide to DEAP, version 2.1: A data envelopment analysis (computer) program, CEPA Working Paper, 96/08, 49 p.

Coleman J.S. (1988), « Social capital in the creation of human capital », The *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. 95-120.

Coleman J.S. (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Commission économique pour l'Afrique (2020), Trente-sixième session du Comité intergouvernemental des hauts fonctionnaires et experts : « Bâtir les compétences pour la diversification économique en Afrique centrale », Yaoundé, Cameroun.

Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude & Observatoire anti-corruption (2011), *Rapport d'enquête sur la gouvernance en République du Congo*.

Cooray A. (2010), « The Role of Education in Economic Growth », Department of Economics, University of Wollongong, Working Paper 14-10, 28.

Currie J., Moretti E. (2003), « Mother's Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings », *NBER Working Paper n° 9360, décembre 2002, et The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4, pp. 1495-1532.

Dabla-Norris E.A., Garcia-Verdu R, Thomas A., Chen Y. (2013), « Benchmarking Structural Transformation Across the World », *IMF Working Paper, WP/13/176*, Strategy Policy Review Department.

De la Fuente A., Doménech R. (2000), « Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make? », *Economic Department Working Paper*, n° 262.

De la Fuente A., Doménech R. (2006), « Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make? », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n° 1, pp. 1-36.

Delaunay D., Guengant J.P. (ed.). (2019), *Le dividende démographique en Afrique subsaharienne*, Paris : IEDES.

DGFQE, Institut national de la statistique et Bureau international du travail (2016), *Transition vers le marché du travail des jeunes femmes et hommes en République du Congo*, Genève.

Direction générale du plan et du développement (2014), *Revue à mi-parcours du Plan National de Développement (PND) 2012-2016*.

Duret E., Kuépié M, Nordman C., Roubaud F. (2005), « La dimension économique de l'efficacité externe de l'éducation en Afrique de l'Ouest », Communication à la conférence régionale sur « l'éducation en Afrique de l'Ouest : contraintes et opportunités », Cornell/CREA/INRA/Ministère de l'Éducation du Sénégal, 1er-2 novembre 2005, Dakar.

Elalaoui J., Hefnaoui A. (2018), « L'impact des dépenses publiques sur la croissance économique : approche par le modèle ARDL. Cas du Maroc », *Revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit*, vol. 2, n° 3, pp. 638-653.

Fagerlind A., Saga I.J. (1997), *Education and Developments*, New Delhi: Reed Educational Professionals Publishing Ltd.

Farrell J.M. (1957), « The measurement of productive efficiency », *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, vol. 120, n° 3, pp. 253-290.

Fotso Simo S. (2008), *Rendement de l'éducation sur le marché du travail*, ISSEA-Yaoundé.

Fourniol J. (2011), *L'enseignement technique et professionnel au Congo-Brazzaville*, L'Harmattan.

Fullman N., Yearwood J., Abay S.M., Abbafati C., Abd-Allah F., Abdela J., Abdelalim A., Abebe Z., Abebo T.A., Aboyans V., Abraha H.N., *et al.* (2018), « Measuring performance on the Healthcare Access and Quality Index for 195 countries and territories and selected subnational locations: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2016 », *The Lancet*, vol. 391, pp. 2236-2271.

Goumrhar H. (2017), « Human capital, inequality and economic growth in developing countries: analysis in panel data », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, vol. 20, n° 2, pp. 441-460.

Grantham-McGregor S.M., Walker S.P., Chang S. (2000), « Nutritional deficiencies and later behavioural development », *Proceedings of the Nutrition Society*, vol. 59, n° 1, pp. 47-54.

Griffin, K. (2000), *Studies in development strategy and systemic transformation*, Macmillan Press.

Groot W, Maassen van den Brink H. (2000), « Overeducation in the labor market: a meta-analysis », *Economics of Education Review*, vol. 19, n° 2, pp. 149-158.

Grosse M., Harttgen K., Klasen S. (2008), « Measuring Pro-Poor Growth in Non-Income Dimensions », *World Development*, vol. 36, n° 6, pp. 1021-1047.

Grossman M. (1972), « On the Concept of Health Capital and the Demand for Health », *Journal of Political Economy*, vol. 80, n° 2, pp. 223-255.

Groupe de la Banque africaine de développement (2019), *Perspectives économiques en Afrique*, Banque Africaine de Développement.

Gupta S., Verhoeven M. (2001), « The efficiency of government expenditure: experiences from Africa », *Journal of Policy Modelling*, vol. 23, n° 4, pp. 433-467.

Hanifan L.J. (1920), *The Community Center*, Boston: Silver, Burdett & Company.

Haq M.U. (1995), *Reflections on human development*, Oxford University Press.

Helpman E., Krugman P. (1985), *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, MA: MIT Press.

Institut national de la statistique (2005), *Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM 1)*.

Institut national de la statistique (2011), *Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM 2)*.

Institut national de la statistique (2011), *Rapport d'analyse du volet QUIBB de l'enquête congolaise auprès des ménages*.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Institut national de la statistique (2015), *Projection et perspectives démographiques du Congo*.

Institute of Medicine (1990), *Medicare: A Strategy for Quality Assurance*, The National Academies Press, vol. I, Washington D.C.

Jolliffe I.T. (2002), *Principal Component Analysis*, Second edition, Springer.

Kaldor N. (1966), « Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom », in Kaldor N. (ed.), *Further essays on economic theory*, Holmes & Meier, New York, p. 282-310.

Kamanzi C., Zhang X., DeBlois L., Deniger M.A. (2007), « L'influence du capital social sur la formation du capital humain chez les élèves résilients de milieux socioéconomiques défavorisés », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 33, pp. 27-145.

Kankwenda M.J., Niama M., Ouadika A.S.B, Mantsié R.W./PNUD (2012), *Étude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives de diversification*, Brazzaville.

Kiker B.F. (1966), « The historical roots of the concept of human capital », *Journal of Political Economy*, vol. 74, n° 5, pp. 481-499.

Kocoglu Y., De Albuquerque David R. (2018), « Contributions du secteur de la santé à la croissance économique dans les pays développés : une revue de la littérature », *Revue de l'Institut d'économie publique*. https://nanopdf.com/download/contributions-du-secteur-de-la-sante-a-la-croissance-economique_pdf

Krugman P.R. (1979), « Increasing returns, monopolistic competition, and international trade », *Journal of International Economics*, vol. 9, n° 4, pp. 469-479.

Kurosaki T., Khan H. (2006), « Human Capital, Productivity, and Stratification in Rural Pakistan », *Review of Development Economics*, vol. 10, n° 1, pp. 116-134.

Kuznets S. (1966), *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven and London: Yale University Press.

Kuépié M., Nordman C.J., Roubaud F. (2013), « Éducation et marchés du travail », in De Vreyer P., Roubaud F., *Les marchés du travail en Afrique subsaharienne*, IRD/AFD, pp. 27-42.

Laokri S., Lepassa-Letedi A., Ndizye C., Zine-Eddine El-Idrissi D.M. (2019), *Étude sur l'analyse situationnelle du financement de la santé et des opportunités de mobilisation de ressources internes et externes pour un financement durable de la santé en République du Congo, Brazzaville*.

Lee R., Mason A. (2007), *Population aging, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, UN World Economic and Social Survey Background Paper.

Lipset S.M. (1961), « Political Man: The Social Bases of Politics », *Revue française de science politique*, vol. 11, n° 4, pp. 976-978.

Lochner L.J., Moretti E. (2001), « The Effect of Education on Criminal Activity: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports », *NBER Working Paper n° 8605, November, and American Economic Review*, 2004, vol. 94, n° 1, pp. 155-189.

Loi n° 12-2015 du 31 août 2015 portant création de la caisse d'assurance maladie universelle au Congo.

Lopez-Acevedo G. (2006), « Mexico: two decades of the evolution education and inequality », *Policy research Working Paper series*, 3919, The World Bank

Lucas R.E. (1988), « On the Mechanisms of Economic Growth », *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1, pp. 3-42.

McGillivray M. (2005), « Measuring non-economic well-being achievement », *Review of Income and Wealth*, vol. 51, n° 2, pp. 337-364.

Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N. (1992), « A contribution to the empirics of economic growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, n° 2, pp. 407-437.

Marconi N., de Borja Reis C.F., de Araújo E.C. (2016), « Manufacturing and economic development: The actuality of Kaldor's first and second laws », *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, vol. 37, pp. 75-89.

Marinos C. (2016), « S'appuyer sur les théories et concepts du capital social pour interpréter une politique locale de développement économique : le cas du Grand Halifax, Canada », *Revue Interventions économiques*, vol. 54, pp. 7-22.

MASAH (2016), *Rapport annuel d'activité*.

MASAH (2017), *Plan d'action de la Politique nationale d'action sociale*.

MASAH/Direction générale de la solidarité (2016), *Rapport sur l'état des lieux de la solidarité au Congo*.

Mason A. (2001), « Population and economic growth in East Asia », in Mason A. (ed.), *Population change and economic development in East Asia: Challenges met, opportunities seized*, Stanford: Stanford University Press, pp. 1-30.

Mason A., Lee R. (2006), « Reform and support systems for the elderly in developing countries: Capturing the second demographic dividend », *Genus*, vol. 62, n° 2, pp. 11-35.

Milligan K., Moretti E., Oreopoulos P. (2004), « Does Education Improve Citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K », *NBER Working Paper N° 9584, March 2003, and Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 9-10, pp. 1667-1695.

Mincer J. (1970), « The distribution of labor incomes: A survey with special reference to the human capital approach », *Journal of Economic Literature*, vol. 8, n° 1, pp. 1-26.

Mincer J. (1974), *Schooling, experience, and earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.

Mincer J. (1991), « Education and unemployment », *NBER Working Paper* n° 3838.

Mingat A. & Suchaut B. (2000), *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*, Bruxelles : De Boeck.

Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAE), Banque Africaine de Développement (BAD), SOFRECO-CERAPE (2012), *Étude du secteur agricole du Congo*.

Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et de l'Alphabétisation/DEP (2005-2018), *Annuaire statistique du MEPSA (2005-2018)*.

Ministère de l'Enseignement supérieur/DEP (2014 et 2017), *Annuaire statistique du MES*.

Ministère de l'Enseignement technique et professionnel, de la Formation qualifiante et de l'Emploi/DEP (2015 et 2018), *Annuaire statistique du METPFQE*.

Ministère de l'Enseignement technique et professionnel, de la Formation qualifiante et de l'Emploi (2016), *Politique Nationale de l'Emploi du Congo*, version révisée.

Ministère de la Santé et de la Population (2017), *Rapport de l'atelier de réflexions sur le financement du système de santé au Congo*, dialogue politique avec les parlementaires.

Ministère de la Santé et de la Population (2018), *Plan national de développement sanitaire (PNDS 2018-2022)*.

Ministère de la Santé et de la Population (2018), *Rapport de la revue du secteur de la santé*.

Ministère de la Santé et de la Population (2019), *Étude sur l'analyse situationnelle du financement de la santé et des opportunités de mobilisation de ressources internes et externes pour un financement durable de la santé en République du Congo*.

Ministère de la Santé et de la Population/Direction de l'Épidémiologie et de la Lutte contre la Maladie avec l'appui de l'OMS (2018), *Plan stratégique de renforcement de la Surveillance Intégrée et de la Riposte aux Maladies au Congo (SIRM) au Congo (2018-2022)*.

Ministère de la Santé et de la Population/Direction des études et de la planification (2017), *Carte sanitaire nationale*.

Ministère de la Santé, de la Population, de la Promotion de la femme et de l'Intégration de la femme au développement (2018), *Enquête sur l'évaluation de la disponibilité et la capacité opérationnelle des services de santé (SARA)*.

Ministère de la Santé, de la Population, de la Promotion et de l'Intégration de la femme au développement (2019), *Rapport des comptes de la santé (2016-2018)*.

Ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire (2017), *Politique Nationale d'Action Sociale*.

Ministère des Petites et moyennes entreprises, de l'Artisanat et du Secteur informel et Institut national de la statistique (2019), *Cartographie du secteur informel du Congo*.

Ministère des Petites et moyennes entreprises, de l'Artisanat et du Secteur informel et Institut national de la statistique (2018), *Rapport sur la cartographie du secteur informel du Congo*.

Ministère des Petites et moyennes entreprises, de l'Artisanat et du Secteur informel et Institut national de la statistique (2017), *Rapport du recensement des très petites, petites, moyennes entreprises et artisans au Congo*.

Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale, Direction générale du plan et du développement (2018), *Plan national de développement 2018-2022*.

Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale (2019), *Contribution nationale volontaire à la mise en œuvre des ODD – rapport national*.

Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale, Direction générale du plan et du développement (2019), *Revue des stratégies et politiques sectorielles du Congo*.

Ministère en charge de la Santé et OMS (2019), *Évaluation externe conjointe des principales capacités RSI en République du Congo. Rapport de mission*.

Ministères en charge de l'Éducation (2019), *Rapport de la mise en œuvre de la première phase 2016-2018 de la Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025*.

Mira d'Ercole M. (2009), « La mesure du capital humain », in Stiglitz E., Sen A., Fitoussi J.P. (ed.), *Rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et sociales*, La Documentation française.

Mitra P., Pondi Endengle E.M., Almeida M.P. (2020), « Does child marriage matter for growth ? », *IMF Working Papers W/20/27*.

Moore M., Gelfeld B., Okunogbe A.T., Paul C. (2016), *Identifiying Future Disease Hot Spots*, Rand corporation.

Nations Unies – Assemblée générale (2015), Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba), Addis-Abeba.

Nations Unies, République du Congo (2020), Évaluation des impacts économiques et sociaux de la pandémie de COVID-19, Brazzaville.

Nelson R.N., Phelps E.S. (1966), Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth, *The American Economic Review*, vol. 56, n° 1-2, pp. 69-75.

Ngouari A.A. (2006), *Politiques sociales et développement : le cas du Congo-Brazzaville*, mémoire – Université du Québec à Montréal.

Nkoy Elela D. (2014), *Développement des compétences techniques et professionnelles, insertion professionnelle et emplois des jeunes en RDC*. Rapport présenté pendant la réunion « Formation, insertion et emploi des jeunes en Afrique », Conférence des ministres 2014 du PQIP/DCTP Abidjan, 21, 22 et 23 juillet 2014, hôtel Novotel.

Nkurunziza, J.D., Tsowou K., Cazzaniga S. (2017), « Commodity dependence and human development », *African Development Review*, vol. 29, n° 1, pp. 27-41.

OCDE (1995), *Jobs Study*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris.

OCDE (1998), « Returns to investment in human capital », *in Human capital investment : An international comparison*, Paris : OECD, Centre for Educational Research and Innovation.

OCDE (2001), *Du bien-être des nations. Le rôle du capital humain et social*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris.

OCDE (2015), *How's Life? Measuring well-being*, OECD Publishing, Paris.

Oludumila, O., Akinyemi, O., Adediran, O. (2018), « Human capital development and inclusive growth: Implications for achieving SDG-4 in Nigeria », *African Population Studies*, vol. 32, n° 1, pp. 4088-4096.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OMS, Banque mondiale, OCDE (2019), *La qualité des services de santé : un impératif mondial en vue de la couverture santé universelle*, Genève.

Orivel F. (1995), « Problèmes et perspectives des systèmes éducatifs », in Vernières M. (ed.) *Ajustement, éducation et emploi*, Economica, Paris.

Parcel T.L., Dufur M.J. (2001), « Capital at home and at school: Effects on child social adjustment », *Journal of Marriage and the Family*, vol. 63, n° 1, pp. 32-47.

Parsons L. (1992), « Productivity Versus Relative Efficiency in Marketing: Past and Future? », in Lilien G., Laurent, G., Pras, B. (eds.), *Research Traditions In Marketing*, Kluwer, Amsterdam, pp. 169-196.

Penchansky R., Thomas J.W. (1981), « The concept of access: Definition and relationship to consumer satisfaction », *Medical Care*, vol. 22, n° 6, pp. 127-140.

Pesaran M.H, Shin Y. (1999), « An autoregressive distributed lag modelling approach to cointegration analysis », in Strom S., Holly A., Diamond P. (eds.), *Centennial Volume of Rangar Frisch*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pesaran M.H., Shin Y., Smith R.J. (2001), « Bounds testing approaches to the analysis of level relationships », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16, pp. 289-326.

PNUD & Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index* 2019.

PNUD (2011), *Rapport sur le développement en Afrique 2011*, Chapitre 5 « Développement du capital humain et des compétences », p. 113-139.

PNUD (2013), *Rapport national des progrès vers l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement.*

PNUD (2018), *Indices et indicateurs de développement humain : mise à jour statistique.*

PNUD (2019), Base des données du rapport sur le développement humain, hdro_statistical_data_tables_1_15_d1_d5_base_IDH_2018.

Primary Health Care Performance Initiative, « Spurring Improvements in Primary Health Care », https://www.phcperformanceinitiative.org (consulté le 26 février 2020).

Pritchett L. (2001), « Where has all the education gone ? », *The World Bank Economic Review*, vol. 15, n° 3, pp. 367-391.

Projet de renforcement des capacités de transparence et de gouvernance (2011), *Enquête sur la gouvernance en République du Congo.*

Projet Lisungi – système de filets sociaux (2019), *Rapport d'étude sur le passage à l'échelle.*

Psacharopoulos G., Patrinos H.A. (2004), « Returns to investment in education: A further update », *World Bank Policy Research, Working Paper n° 2881.*

Radwan I., Pellegrini G. (2010), *Knowledge, Productivity, and Innovation in Nigeria: Creating a New Economy.* Directions in Development ; private sector development. World Bank.

Rapport PASEC (2014), *Performances des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne francophone, compétences et facteurs de réussite au primaire.*

République du Congo (2018), *Plan national de développement* (PND) 2018-2022.

République du Congo, loi n° 12-2015 du 31 août 2015 portant création de la caisse d'assurance maladie universelle au Congo.

République du Congo, loi n° 31-2011 du 15 juillet 2011 instituant le système de sécurité sociale.

République du Congo, loi n° 37-2014 instituant le régime d'assurance maladie universelle au Congo.

République du Congo/Système des Nations Unies (2010), *Rapport national des progrès vers l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.*

République du Congo/UNFPA (2019), *Vers un dividende démographique en République du Congo*, Rapport-Pays.

République du Congo/UNICEF (2015), *Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025.*

Rodrik D. (2016), « Premature deindustrialization », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, pp. 1-33.

Romer P.M. (1986), « Increasing Returns and Long-Run Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 94, n° 5, pp. 1002-1037.

Romer P.M. (1990), « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5, pp. 71-102.

Romer P.M. (1990, 1989), « Human capital and growth: theory and evidence », *NBER Working Paper n° 3173*, Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy 32, p. 251.

Sasaki H. (2007), « The rise of service employment and its impact on aggregate productivity growth », *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 18, n° 4, pp. 438-459.

Schultz T.W. (1959), « Investment in Man: An Economist's View », *The Social Service Review*, vol. 33, n° 2, pp. 109-117.

Schultz T.W. (1961), « Investment in human capital », *The American Economic Review*, vol. 51, pp. 1-17.

Schumpeter J.A. (1912), *The theory of Economic Development*, tenth printing 2004, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Sen A. (1990), « Development as Capability Expansion », in Griffin K. and Knight J. (eds), *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, London: Macmillan.

Sianesi B., Reenen J.V. (2003), « The Returns to Education: Macroeconomics », *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, n° 2, pp. 157-200.

Smith A. (1937), *The Wealth of Nations*, The Modern Library, 1776.

Soguel N. (2002), « Efficacité allocative des budgets publics et méthode contingente », *La lettre du cadre territorial*, février.

Solow. R.M (1956), « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, pp. 65-94.

Spence, M. (1973), « Job Market signaling », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, n° 3, pp. 355-374.

UNESCO (2009), *Indicateurs de l'éducation, directives techniques*.

UNESCO (2009), *Rapport mondial de suivi de l'Éducation Pour Tous*, UNESCO.

UNESCO (2015), *Addressing exclusion in education – A guide to assessing education systems towards more inclusive and just societies*.

UNICEF (2017), *Rapport d'analyse secondaire des statistiques du système éducatif congolais*.

UNIDO (2020), *Industrial Development Report 2020*, Genève.

Villanueva D. (1994), « Openness, Human Development, and Fiscal Policies: Effects on Economic Growth and Speed of Adjustment », *IMF Staff Papers*, vol. 41, n° 1, pp. 1-29.

Waast R. (2000), *L'état des sciences en Afrique*, Rapport final, Commission européenne.

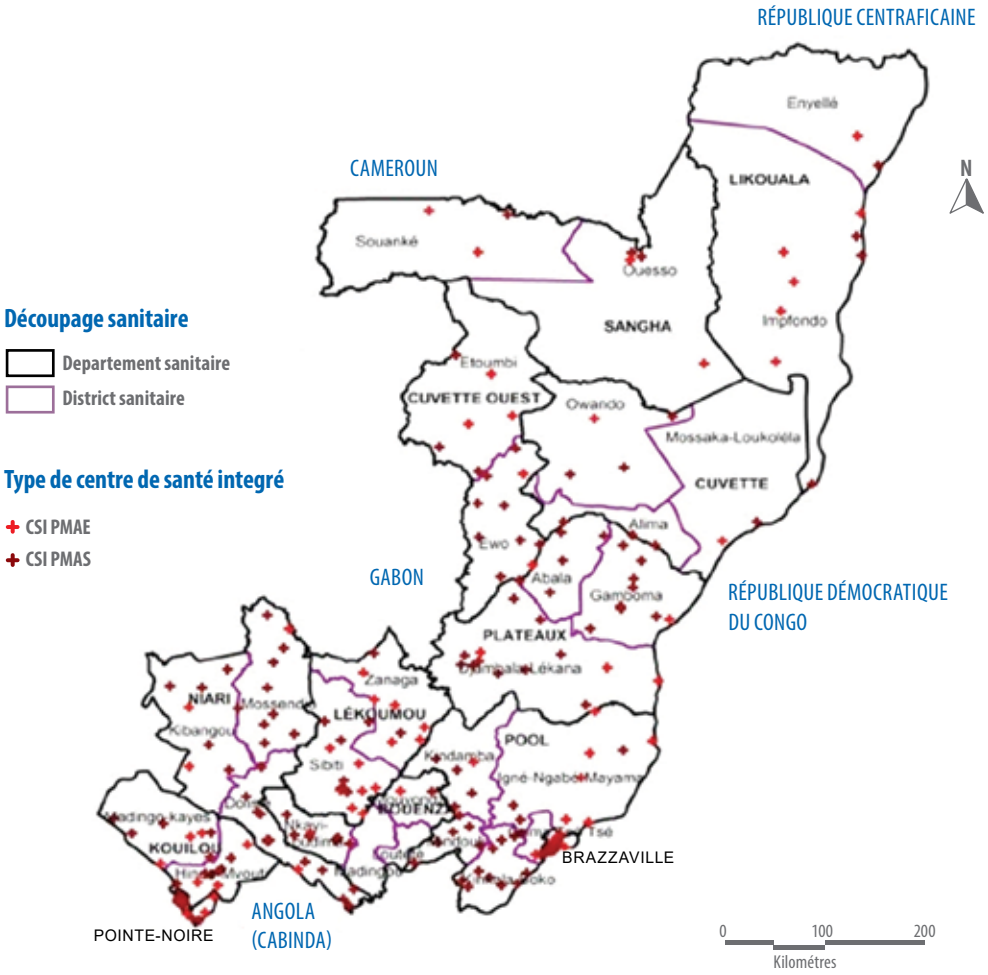
Wathi (2017), « Comment améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire ? », *Mataki*, n° 4, mars 2017.

Wolbers M.H.J. (2007), « Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries », *Acta Sociologica*, vol. 5, n° 3, pp. 189-210.

ANNEXES

Annexe 1 : Quelques figures et tableaux

Figure A1 : Répartition des centres de santé intégrés (CSI)



Source : DEP-MSP, 2015.

Tableau A.1 : Évolution des ratios élèves/classe pédagogique

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Ratio élèves/classe pédagogique									
Primaire	56,3	42,8	42,5	42	113,5	60,7	51,4	51,9	44,3
Collège	70	68,4	40,3	34,6	35	39,8	27,8	60,5	67
Lycée	59,8	69,2	66,6	72	80	90,4	72,9	86,2	73,1
Ratio élèves/place assise									
Primaire	2,1	1,3	1,2	1,3	1,4	1,1	1,6	1,6	1,2
Collège	1,7	2,4	1,2	1,2	1,2	1	1,4	1,5	1,9
Lycée	1,8	1,6	1,2	1,5	1,5	1,5	2,9	3,3	1,6

Source : Annuaires statistiques du MEPSA (2015 et 2018).

Tableau A.2 : Comparatif des enveloppes budgétaires des secteurs et ministères dans le PND 2018-2022

Répartition du PND selon les secteurs et ministères (en milliards FCFA)	2018-2022	% PND total	Ampleur relative
Sous-total des ministères et assemblée ayant > 1% du total	5173,8	89,0	>1 %
Ministère de l'Enseignement (inférieur, supérieur et professionnel)	1252,3	21,5	>10 %
Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et alphabétisation	673,1	11,6	>10 %
Ministère de l'Enseignement supérieur	319,5	5,5	>5 %
Ministère de l'Enseignement technique et professionnel, de la Formation qualifiante et de l'Emploi	259,7	4,5	>5 %
Ministère de la Défense nationale*	834,4	14,4	>10 %
Ministère de la Santé et de la Population*	708,4	12,2	>10 %
Ministère des Finances et du Budget	531	9,1	>5 %
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	236,6	4,1	>1 %
Présidence de la République	234	4,0	>1 %
Ministère de l'Énergie et de l'Hydraulique	199,1	3,4	>1 %
Ministère de l'Équipement et de l'Entretien routier	194,3	3,3	>1 %
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche	180,1	3,1	>1 %
Ministère des Affaires étrangères, de la Coopération et des Congolais de l'étranger	159,2	2,7	>1 %
Ministère des Affaires étrangères sociales et de l'Action humanitaire**	134,7	2,3	>1 %
Ministère de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat	123,1	2,1	>1 %
Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État, du Travail et de la Sécurité sociale**	112,6	1,9	>1 %
Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones**	108,5	1,9	>1 %
Assemblée nationale	85,8	1,5	>1 %
Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale	79,7	1,4	>1 %
Sous-total des ministères, conseils, observatoire ou autre entité ayant ≤ 1 % du total **	637,9	11,0	>10 %
PND total	5811,6	100	

*Ministères ayant les matières santé dans leur attribution à titre principal.
**Ministères ayant les matières santé à titre accessoire.
Source : PND 2018-2022.

Annexe 2 : Liste des participants à l'atelier de validation

N°	Noms et prénoms	Fonction	Structure
1.	ABEDINE Anges	Chef de service	Primature
2.	AWASSI Romuald	Directeur des études et de la planification	Ministère en charge de la justice et des peuples autochtones
3.	BABOUNGA Mermans	Spécialiste en communication	Projet de développement des compétences pour l'employabilité (PDCE)
4.	BADZIOKELA DONAT PARACLET	Chef de service	Ministère en charge du plan
5.	BAHAMBOUALA Célestine	Directrice	DGPD/Ministère en charge du plan
6.	BAKALA Dieudonné	Conseiller	OMS
7.	BIKIE LIKIBI Yvette	Collaboratrice	Ministère en charge du plan
8.	BOKAMBA Cédric	Attaché	Cabinet/Ministère en charge du plan
9.	BOKILO Loreno	Assistant du DG plan	Ministère en charge du plan
10.	BOPOKA Gauthier	Collaborateur	Ministère en charge du plan
11.	BOUAKA Célestin	Directeur	Chambre de commerce
12.	D'ALMEIDA SHAIDA Elliot	Associé PMSU	PNUD
13.	EKOUBA Gervais	Directeur des études et de la planification, p.i	Ministère de l'Enseignement technique et professionnel, de la Formation qualifiante et de l'Emploi
14.	ELENGA Serli	Collaborateur	DGPD/Ministère en charge du plan
15.	EMPOURA MAMAMOYI	Coordonnatrice	DGPD/Ministère en charge du plan
16.	GNANGA Inès	Collaboratrice	Ministère en charge du plan
17.	KAKOULA H.	Secrétaire général	ONG Avenir NEPA
18.	KANGA ISSONGO Blanche	Collaboratrice	DGPD/Ministère en charge du plan
19.	KIBA APENDI ÉMINENCE	Collaboratrice	Ministère en charge du plan
20.	KIFOUANI Eudes D.	Chef de service	CNEEPIP/Ministère en charge du plan
21.	KININGA Edgar	Collaborateur	Ministère de l'Enseignement technique et professionnel, de la Formation qualifiante et de l'Emploi
22.	KOUBONDIKILA Paul	Directeur des études et de la planification	Ministère en charge des PME
23.	LECKA Val Man	Économiste national	PNUD
24.	LEKAKA Rufin	Chef de service	Ministère en charge du plan
25.	MABIKA Jusvi	VNU/Gouvernance	PNUD
26.	MABONDZO Don-Valencia	Collaboratrice	DGPD/Ministère en charge du plan
27.	MAKOSSO Loemba	Collaboratrice	Ministère en charge du plan

N°	Noms et prénoms	Fonction	Structure
28.	MAMPOUYA Brice	Collaborateur	DGPD/Ministère en charge du plan
29.	MAMPOUYA M'BAMA Franck	Directeur général du plan	Ministère en charge du plan
30.	MBASSALI Dareche	Consultant	CASP
31.	MBENDE Éric	Directeur général de l'intégration	Ministère en charge du plan et de l'intégration régionale
32.	MBONI ATIPAULT	Chef de service	Ministère en charge du plan
33.	MEMPOU-LOUBAKI	Coordonnatrice	DGPD/Ministère en charge du plan
34.	MIKANGAMANI née NSIMBA Virginie	Chef de service	DGPD/Ministère en charge du plan
35.	MOBOULA J. Elvis	Directeur	INS/Ministère en charge du plan
36.	MOSSA Dieudonné	Chef de service	DGPD/Ministère en charge du plan
37.	MOUANDZA Guy Sylvestre	Collaborateur	Ministère en charge du plan
38.	MOUENETSOUENGUE Fortunin	Directeur	DGPD/Ministère en charge du plan
39.	MOUKASSA NTOUMOU	Chef de service	Cabinet/Ministère en charge du plan
40.	MPASSI Dieudonné	Coordonnateur	CEDRODER
41.	N'GOMA Sylvain	Directeur	Ministère de l'Enseignement supérieur
42.	NDZANA Annicet	Chef de service	Ministère en charge de la justice et des peuples autochtones
43.	NGAMOKOUBA Kevin	Assistant du DG plan	Ministère en charge du plan
44.	NGANGA Lisile	Spécialiste/Unicef	UNICEF
45.	NGOMA Albert	Chef de service	DGPD/Ministère en charge du plan
46.	NGOMBE Jean Jacob	Chef de service	Ministère en charge du plan
47.	NIAMAYOUA Anaclet	Directeur des études et de la planification	Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire et de l'Alphabétisation
48.	NIANGA Alexandre	Collaborateur	DGPD/Ministère en charge du plan
49.	NKOUKA Jean-Claude	Chef de service	DGPD/Ministère en charge du plan
50.	NKOUNKOU Dev-Ray	Conseiller au plan et au développement	Cabinet/Ministère en charge du plan
51.	NTETANI Yah	Collaborateur	Ministère en charge du plan
52.	NTINIA MILANDOU Ulrich W.	Chef de service	Ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation technique

N°	Noms et prénoms	Fonction	Structure
53.	NZAOU Gires	Collaborateur	Ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation technique
54.	OKO née ICKONGA Esperance	Chef de service	DGB/Ministère des Finances
55.	OKOBO Estimé	Chef de service	Ministère en charge du plan
56.	ONGAGNA Julien	Directeur	Présidence de la république
57.	ONGOUALA Astride	Collaboratrice	DGPD/Ministère en charge du plan
58.	OSSEBI Jeanne	Collaboratrice	Ministère en charge du plan
59.	OTION TSOURO Ludovic	Directeur	DGPD/Ministère en charge du plan
60.	SOMBOKO Suzanne	Directrice	Ministère en charge du plan et de l'intégration régionale
61.	TATY Victorine Rachel	Directeur des études et de la planification	Ministère de l'Enseignement supérieur
62.	VOUMA ONTSIAVI Andrech Espoir	Chef de service	Ministère en charge du plan
63.	YAMA Elna	Économiste Nationale	Coordination du Système des Nations Unies
64.	YAMENDONG Franck	Collaborateur	ONG Avenir NEPA

N°	Structures
1.	Délégation de l'Union européenne
2.	Ambassade du Japon
3.	ONUSIDA
4.	UNICEF
5.	PAM
6.	FAO
7.	UNFPA

CONTACTS

Bureau du PNUD
Avenue Foch/Behagle
B.P. 465, Brazzaville République du Congo
Téléphone: (+242) 281 50 38 /667 75 99/660 85 76
Téléphone Satellite: (+31) 20.5407.187
Fax: (+242) 281 16 79
Fax Satellite: (+31) 20.5407.188E
www.cg.undp.org
€@PNUDRepduCongo
@UNDP-Congo

CRÉDITS

Production : Julie Pudlowski Consulting
Photographie: ©UNDP

unicef
15