

La stratégie de réduction de la pauvreté au Congo-Brazzaville : contraintes et perspectives

Par Jean-Christophe BOUNGOU BAZIKA
Centre d'études et de recherche sur les analyses et politiques économiques
Université Marien Ngouabi (Congo)
cerape_congo@yahoo.fr

La présente communication a comme objet la détermination du profil national de la pauvreté sur la base des données découlant d'une vaste enquête portant sur 674 ménages à Brazzaville, Nkayi et Ouesso. Elle relate également la stratégie de réduction de la pauvreté actuellement élaborée par les pouvoirs publics et identifie les contraintes, limites et perspectives de cette stratégie.

Au Congo, la pauvreté est un phénomène de grande ampleur. C'est pourquoi, la lutte pour sa réduction est cruciale. Elle doit s'inscrire dans le cadre d'un développement durable basé sur le développement de l'économie régionale à travers la décentralisation et la promotion du capital humain. Pour ce faire, une contrainte majeure doit être levée : la lourde dette extérieure qui empêche l'Etat de consacrer une grande partie de ses ressources au financement des services de base.

Introduction

La pauvreté est un phénomène crucial aujourd'hui. Elle menace la stabilité des pays africains et représente un défi majeur pour le développement durable. Une étude récente du CERAPE montre que 60 % des ménages au Congo vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cela montre que celle-ci atteint une ampleur inquiétante et mérite l'attention des décideurs pour la contenir et la réduire. Ainsi, d'importantes ressources doivent être consacrées à la lutte contre la pauvreté. Or le pays connaît depuis deux décennies un endettement insoutenable. Près de 70 % des recettes publiques sont destinées à rembourser le service de la dette (PNUD, 2000).

La communication vise à montrer les contraintes que l'Etat doit surmonter pour lutter efficacement contre la pauvreté et les perspectives de cette lutte dans le cadre d'un développement durable.

Les questions et hypothèses sur lesquelles s'articule notre analyse sont les suivantes :

- Quelles sont les principales contraintes que pose la stratégie de réduction de la pauvreté ?
- Quelles sont les principales mesures contribuant à inscrire cette stratégie dans le cadre d'un développement durable ?

Deux contraintes majeures peuvent être signalées : garantir la stabilité des institutions et réduire le lourd endettement public. Deux mesures essentielles sont au cœur de la stratégie de réduction de la pauvreté : renforcer le développement local et éliminer les déséquilibres entre les régions sources de conflits et d'instabilité ; améliorer les services de santé et d'éducation pour contribuer au développement du capital humain.

La méthodologie sera basée sur les données d'une lourde enquête (2003) portant sur les dépenses de consommation de 674 ménages à Brazzaville, Nkayi (au Sud) et Ouesso (au Nord), ainsi que l'impact des services publics sur les conditions de vie de ces ménages. Cette enquête, unique en son genre de par la qualité et la diversité des données, a été coordonnée par l'auteur de la communication et a permis de déterminer le profil de pauvreté au Congo en se basant sur l'approche calorique (Bourguignon et Atkinson, 2001 ; Greer et Thorbecke, 1986).

La communication se subdivise en deux points : dans le premier, seront examinées les caractéristiques de la pauvreté et la stratégie mise en œuvre pour la combattre. Dans le second seront présentées les limites, contraintes et perspectives d'une telle stratégie.

1. Profil de la pauvreté et stratégie de lutte des pouvoirs publics

Sur la base des données des enquêtes de 2002 et 2003 réalisées par le CERAPE à Nkayi, Ouessou et Brazzaville, il est possible de définir le profil de pauvreté et de mesurer son incidence au niveau national.

a) Profil de pauvreté national

Le profil national de pauvreté au Congo a été déterminé après avoir estimé la ligne de pauvreté et l'incidence de celle-ci dans trois localités. Il est vrai que l'échantillon de base porte sur 674 ménages et mériterait d'être élargi à plus de ménages. Cependant, il est possible d'avoir un aperçu sur le profil national de pauvreté qui découle d'une estimation moyenne des indicateurs de pauvreté des trois localités étudiées. Dans notre communication, c'est l'un des objectifs que nous nous sommes fixés. Cette évaluation sera enrichie lorsque nous pourrons disposer de données complémentaires sur les ménages, en particulier celles de la ville de Pointe-Noire, la deuxième grande ville du pays et celles des zones entièrement rurales. Il importe de souligner que la présente estimation de la ligne de pauvreté et de l'incidence de la pauvreté sur le plan national, basée sur des données encore partielles, est un grand pas dans la compréhension du phénomène de pauvreté en république du Congo¹.

b) La ligne nationale de la pauvreté

Elle a été calculée en prenant comme base les lignes de pauvreté de Brazzaville, Nkayi et Ouessou. Il s'agit de la ligne de pauvreté alimentaire (LPA), de la ligne de pauvreté non alimentaire (LPNA) et la ligne de pauvreté globale (LPG). A ces différentes lignes ont été affectées des coefficients de pondération qui traduisent le poids démographique de chaque localité dans l'échantillon de la population sélectionné. Nous avons supposé que les prix sont demeurés stables de 2002 à 2003, car les enquêtes de Nkayi et Ouessou et celle de Brazzaville se sont déroulées à ces deux différentes dates.

Tableau n° 1 : Détermination de la ligne de pauvreté nationale²

		Coefficient	LPA	LPNA	LPG
	par jour				
Brazzaville		54,5	725	817	1 542
Nkayi		35,6	661	433	1 094
Ouessou		9,9	672	478	1 150
Moyenne nationale		100	697	647	1 344
	par mois				
Brazzaville		54,5	21 750	24 510	46 260
Nkayi		35,6	19 830	12 990	32 820
Ouessou		9,9	20 160	14 340	34 500
Moyenne nationale		100	20 909	19 402	40 311
	Par an				
Brazzaville		54,5	264 625	298 205	562 830
Nkayi		35,6	241 265	158 045	399 310
Ouessou		9,9	245 280	174 470	419 750
Moyenne nationale		100	254 394	236 058	490 452

Les résultats obtenus montrent que la ligne de pauvreté globale nationale se situe pour un individu et par mois à 40 311 francs CFA. Celle-ci se décompose en ligne de pauvreté alimentaire, soit 20 909 francs CFA et

¹ Dans le pays, seul le CERAPE dispose de données de première main sur les dépenses de consommation des ménages et peut donc sur cette base déterminer le profil de pauvreté. L'enquête nationale prévue n'est pas encore réalisée.

² Sources : calculs de l'auteur (enquêtes CERAPE 2002-2003).

en ligne de pauvreté non alimentaire soit 19 402 francs CFA. Ainsi, un ménage au Congo composé d'une seule personne peut être considéré de pauvre si son revenu mensuel se situe à un montant en dessous de 40 311 francs. Si on prend l'exemple d'un étudiant congolais vivant seul et ne disposant pour unique source de revenu que de la bourse mensuelle de 30 000 francs, on peut alors affirmer que cette personne vit en dessous du seuil de pauvreté nationale. De même, un ménage constitué de deux personnes et dont le chef perçoit un salaire mensuel de 60 000 francs CFA représentant l'unique source de revenu du ménage, un tel ménage aura 30 000 francs de revenu par tête et donc sera considéré comme pauvre. D'où l'importance de calculer avec précision la ligne nationale de pauvreté car il permet de définir une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté fiable.

c) Incidence de la pauvreté nationale

A partir des données obtenues sur la base des calculs de l'incidence de la pauvreté dans les trois localités étudiées, il a été possible de déterminer l'incidence moyenne de la pauvreté sur le plan national. La même méthodologie a été utilisée pour l'estimation de la ligne de pauvreté nationale. Il a été affecté aux différents chiffres indiquant l'incidence de la pauvreté à Brazzaville, Nkayi et Ouessou un coefficient de pondération. Les résultats montrent que l'incidence de la pauvreté sur le plan national s'établit de la manière suivante : de façon générale, au Congo, 62,1 % de ménages sont pauvres contre 37,9 % de ménages non pauvres.

Tableau n°2 : Estimation de l'incidence de la pauvreté nationale (en %)³

	coef	pauvres	non pauvres
Brazzaville	54,5	67,1	32,9
Nkayi	35,6	55,8	44,2
Ouessou	9,9	57,2	42,8
Moyenne nationale	100	62,1	37,9

Une telle incidence traduit l'ampleur que revêt le phénomène de la pauvreté au Congo et l'importance des mesures à prendre pour réduire celle-ci.

Face à cette situation, quelle est la stratégie de lutte contre la pauvreté élaborée par les Pouvoirs Publics ?

d) Stratégie de lutte contre la pauvreté

L'Etat sous l'instigation des institutions de Bretton-Woods a entrepris la conception d'une stratégie visant à combattre la pauvreté. Un document provisoire a été élaboré, puis soumis à la discussion pour recueillir l'avis de la société civile.

Dans le document stratégique de réduction de la pauvreté intérimaire du gouvernement (DSRP, juillet 2003), il est précisé les 6 axes prioritaires d'intervention suivants : le cadre macro économique et financier (1) ; la gouvernance (2) ; la croissance durable avec équité (3) ; les services publics de base, la santé et l'éducation (4) ; la dimension genre (5) ; le VIH/SIDA (6) (p.13). Les actions à entreprendre, indique le document, doivent répondre à « *la nécessité d'agir sur les causes directes de la pauvreté* » (p.13).

Le premier axe concerne la consolidation du cadre macro-économique et financier. Deux aspects importants concernent cet axe : il s'agit de l'amélioration de la gestion des finances publiques par la transparence et l'affectation des recettes aux dépenses sociales prioritaires ; de l'amélioration du système statique national.

Le deuxième axe porte sur la promotion de la bonne gouvernance. A cet effet, il est prévu l'élaboration d'un plan national de bonne gouvernance, incluant la transparence dans la gestion des recettes pétrolières, le renforcement de l'appareil judiciaire, la consolidation du processus démocratique, la décentralisation, le renforcement des capacités nationales et la lutte contre la corruption.

³ Sources : résultats des enquêtes 2002 et 2003 (CERAPE).

Le troisième axe concerne la promotion d'une croissance durable fondée sur l'équité. Il est préconisé le développement du secteur rural, forestier et la promotion du secteur privé. L'Etat doit créer un cadre incitatif au développement des affaires.

Le quatrième axe porte sur l'accès des populations aux services de base, notamment aux services de santé et d'éducation. Un accent particulier devra être mis sur la protection et la promotion des groupes sociaux vulnérables que sont les enfants, les femmes, les sinistrés, les ex-combattants, etc.

Le cinquième axe concerne la dimension genre. Ainsi, il est prévu d'éliminer les disparités de genre dans l'éducation et l'emploi salarié ainsi que dans les postes politiques.

Enfin, le sixième axe porte sur le renforcement de la lutte contre le sida. Dans ce cadre, il est envisagé d'améliorer la prévention, la prise en charge globale, la surveillance épidémiologique.

2. Limites, contraintes et perspectives de la stratégie de réduction de la pauvreté

Au-delà de ces aspects positifs qu'il contient, le document de stratégie de lutte contre la pauvreté comporte des insuffisances qu'il importe de souligner en ce qui concerne le genre, les maladies liées à la pauvreté, la santé et l'éducation et la croissance équitable.

a) Les limites de la stratégie

La dimension **genre** du programme est insuffisante quand on examine les ressources budgétaires affectées au Ministère de la Promotion de la femme. En effet, dans le programme d'investissement 2000-2002, le budget alloué à ce ministère s'élève à 0,5 % du budget destiné aux investissements publics. Une telle proportion dérisoire montre que la promotion de la femme est loin d'être une priorité dans l'action gouvernementale.

Concernant **le VIH/SIDA**, il est pertinent de mettre en évidence le danger que présente cette maladie. Mais il est aussi important de souligner que d'autres maladies sont autant nuisibles, sinon plus. En effet, l'enquête a révélé qu'un nombre important de ménages souffrait du paludisme et des maladies pulmonaires, particulièrement de la tuberculose. En 1999, on a identifié 13 000 cas de sida contre 53 000 cas de paludisme (PNUD, 2000). Il serait donc judicieux pour combattre efficacement la pauvreté de combattre non seulement le SIDA, mais aussi les maladies comme le paludisme et la tuberculose, liées à la pauvreté.

Sur les secteurs sociaux de base, **la santé et l'éducation**, les ressources prévues dans le programme 2000-2002 sont respectivement de 8,6 % et 3,8 %. Si on constate une amélioration des ressources dans le domaine de la santé, comparativement à la moyenne de 4 % pour les dernières décennies, en revanche, l'éducation est en chute libre. Le budget est loin des 12 % de la période 1960-1979. De telles prévisions ne feront qu'empirer une situation déjà catastrophique de ce secteur de base.

S'agissant de la **croissance avec équité**, un axe de grande importance manque : c'est celui de l'équité régionale. Or, si le pays connaît une grande instabilité politique (guerres de 1993, 1997, 1998, 1999), elle est essentiellement engendrée par les inégalités entre les régions et communautés ethniques, poussant les groupes politiques qui représentent les différentes entités régionales à l'accaparement du pouvoir politique comme moyen d'accéder aux ressources nationales, le marché étant considéré comme une source qui procure moins de rente que l'Etat. La non-participation aux affaires publiques est perçue comme un facteur d'appauvrissement et d'exclusion par les groupes politiques. Si un des objectifs de la stratégie est de renforcer la paix civile, l'absence de politique axée sur le développement local et régional apparaît comme une des lacunes de la stratégie de lutte contre la pauvreté. La pauvreté est accentuée et entretenue par l'instabilité des institutions et les guerres civiles à répétition. La combattre à la racine nécessite de se pencher sur la question des inégalités régionales et ethniques. Cela contribuerait aussi à renforcer la démocratie qui est vitale pour les pays africains, dont la population est caractérisée par sa configuration multiethnique

En outre, les inégalités de revenus se sont nettement accentuées depuis les dernières mesures prises en 2000 (décrets du 5 juin et 1^{er} juillet 2000) et visant à accroître le salaire nominal direct de certains cadres de l'Etat, comme les officiers de l'armée, les magistrats, les administrateurs des mairies. Ainsi, le salaire

nominal des hauts fonctionnaires représente actuellement 25 fois celui du petit fonctionnaire alors que cet écart s'élevait à 10 fois avant cette date.

On sait que la redistribution équitable des fruits de la croissance est conditionnée par le degré des inégalités sociales et notamment des salaires. (Collier, Dollar et Stern, 2001). A Nkayi, par exemple, les inégalités relativement importantes tendent à accentuer la profondeur et la sévérité de la pauvreté. Si ces inégalités ne sont pas réduites, notamment par l'augmentation des bas salaires, il est alors illusoire de parler de croissance équitable.

Tous ces aspects sont liés les uns avec les autres : une meilleure prestation des services de santé améliorent non seulement la qualité de la vie des pauvres, mais aussi leur niveau d'éducation. Celui-ci favorise le développement local. Kanbur et Squire (2002) ont effectué une étude intéressante à propos des interactions des stratégies de lutte contre la pauvreté, ce qui éclaire mieux la conception des politiques visant à éradiquer ce phénomène.

b) La contrainte majeure de la dette extérieure

La dette extérieure du Congo est estimée à 245 % du PIB et le service de la dette absorbe 70 % des recettes publiques (Banque mondiale, 2002 ; PNUD, 2001). Elle constitue une contrainte majeure. Le remède à apporter à la dette, à savoir sa réduction ou annulation, est un objectif qui est poursuivi depuis 1994 et qui n'a pas encore connu d'aboutissement aujourd'hui. Le Congo est dans la phase de négociation avec le FMI pour l'annulation de sa lourde dette extérieure afin de bénéficier de l'initiative PPTE. En Afrique centrale, seul le Cameroun a réussi à obtenir l'accord des institutions de Bretton-Woods pour faire partie de la liste des PPTE.

Le problème de la dette a une incidence importante sur la stratégie de lutte contre la pauvreté car elle contraint le Gouvernement à mener une politique d'affectation des ressources budgétaires restrictive vers les secteurs sociaux, en particulier vers l'éducation et la santé, politique impuissante à redresser la situation chaotique de ces secteurs.

La politique budgétaire des pouvoirs publics peut être décomposée en deux étapes : la première est celle qui va de 1960 à 1979 ; la deuxième de 1980 à aujourd'hui. Au cours de la première étape, la politique du Gouvernement consiste à mettre l'accent sur les secteurs sociaux, en particulier l'éducation. En effet, la santé et l'enseignement occupent respectivement en moyenne 8,9 % et 23,2 % des dépenses publiques. En revanche, au cours de la deuxième étape, la politique sociale marque un net fléchissement. Avec l'ajustement structurel dans les années 1990, les dépenses publiques sont réduites systématiquement afin qu'elles s'ajustent aux ressources de l'Etat. Des coupes sombres sont effectuées lors du programme *stand-by* de 1994-1995, négocié avec le FMI. Cette politique restrictive conduit à d'importantes baisses budgétaires dans tous les domaines, y compris les secteurs de la santé et de l'éducation. Pendant la deuxième étape, les dépenses de santé et d'éducation déclinent de moitié et passent respectivement à 4 % et 12 % en moyenne⁴.

Ces réductions budgétaires ont eu des impacts négatifs. Dans les zones rurales et semi-rurales, ces impacts ont été plus forts à cause des difficultés pour les pauvres d'engager des dépenses privées pour compenser les lacunes des services publics. A Nkayi, par exemple, les ménages pauvres ont tendance à détourner l'enfant de l'école trop éloignée, alors que dans les zones urbaines, les pauvres ont quand même dans une certaine mesure cherché à inscrire leur enfant dans une école privée dispensant l'enseignement à des coûts réduits. Ils ont pu bénéficier de la prolifération et de la concurrence des écoles privées dans les villes, du fait de la politique de libéralisation de l'éducation instaurée en 1989.

Ainsi, en dépit des déclarations et de l'adoption des plans sociaux d'urgence, les secteurs de la santé et de l'éducation n'ont pas connu d'amélioration. La situation a continué à se dégrader.

Par ailleurs, la forte centralisation de l'Etat dans la capitale politique Brazzaville a comme incidence d'accentuer les disparités entre les zones urbaines et les zones rurales et semi rurales. Ainsi, on peut constater que 73,4 % des ménages ont accès à l'eau potable dans les villes contre 10 % seulement dans les zones rurales et semi-rurales. La centralisation de l'Etat engendre également la centralisation des services

⁴ Les chiffres ont été calculés par l'auteur à partir des données du PNUD 2000.

publics dans les zones urbaines, au détriment des zones rurales et semi-rurales dont certaines connaissent la disparition de l'Etat, Ce phénomène a contraint les communautés de base à prendre en charge elles-mêmes, dans des conditions précaires, l'éducation de leurs enfants, leurs soins médicaux, les ressources en eau, etc. Enfin, les différences régionales tendent à accentuer les déséquilibres, non seulement entre zones urbaines et zones rurales, mais aussi entre zones du nord et zones du sud. Ce qui est plus grave, c'est que n'est pas pensée et mise en œuvre une politique publique spécifique visant à combattre ces disparités.

3. Perspectives

Deux perspectives méritent d'être précisées : la décentralisation, comme facteur d'impulsion du développement local ; et l'amélioration des services de santé et d'éducation, comme facteur d'accroissement du capital humain.

En 2002, ont été votées les lois sur la décentralisation. Ces lois indiquent le cadre institutionnel qui permettra d'appliquer la décentralisation administrative et de rendre opérationnel les prérogatives dévolues aux collectivités locales.

Le problème que pose la décentralisation est la capacité réelle des collectivités locales à exercer leurs attributions. Cette capacité dépend des ressources financières à leur disposition. Or, les lois ne concernent pas la décentralisation financière. Aucune mesure n'a été prise pour garantir l'autonomie financière des collectivités locales (Dirat, 2003). En clair, cela signifie qu'elles bénéficieront de la décentralisation administrative, tout en continuant de dépendre financièrement du centre. Une telle perspective laisse augurer d'un échec de la décentralisation, car elle risque de demeurer une opération sur le papier sans emprise sur la réalité puisque les acteurs concernés ne disposeront d'aucune ressource propre pour financer leur programme d'investissement. Dans ces conditions, le développement local sera freiné et les déséquilibres régionaux pourront s'accroître. La stratégie de réduction de la pauvreté risque alors d'aboutir à une impasse (Boungou Bazika, 2004).

Par ailleurs, l'échec de la décentralisation peut compromettre le développement durable. En effet, le développement durable nécessite un développement équilibré de l'économie nationale. Les régions en retard doivent réduire leur retard et rattraper progressivement les régions en avance. Dans un pays fortement ancré sur la logique régionale et ethnique, les communautés vivant dans les régions retardataires se sentent marginalisées du pouvoir. L'élite politique qui les représente utilise l'appareil de l'Etat pour accentuer les particularismes régionaux, les divisions claniques et susciter l'instabilité politique. C'est pourquoi, sans la constitution de véritables économies régionales, le développement durable est impossible, ainsi que la stabilité institutionnelle.

S'agissant de l'amélioration des services de santé et d'éducation, les contraintes financières sont un handicap important. Le lourd endettement public ne permet pas à l'Etat de dégager les ressources indispensables pour améliorer le système sanitaire et éducatif bien malade. Or, le système de santé et de l'éducation joue un rôle essentiel dans le développement du capital humain, facteur déterminant dans le développement durable. C'est pourquoi, l'objectif poursuivi depuis 1994 est l'annulation de la dette extérieure. Or, celle-ci exige que le Congo s'accorde sur un programme économique avec le FMI pour être inscrit dans la liste des PPTTE⁵ et bénéficier de l'annulation de sa dette extérieure.

A ce niveau, les perspectives ne s'annoncent pas bonnes. La dernière revue du mois de mars 2004 faite par le FMI a abouti à un échec. La condition centrale pour l'aboutissement des négociations est la transparence de la gestion des recettes pétrolières par les pouvoirs publics.

Conclusion

La pauvreté est un phénomène de grande ampleur au Congo. La plupart des ménages vivent en dessous de la ligne de pauvreté. La stratégie de réduction de la pauvreté est axée sur la croissance avec équité, la bonne gouvernance, l'amélioration des services de base, la protection des groupes vulnérables, etc. Cependant, la contrainte de la dette extérieure doit être levée afin de libérer des ressources nécessaires pour promouvoir

⁵ PPTTE : pays pauvre très endetté qui a la possibilité de bénéficier de l'annulation totale ou partielle de sa dette extérieure

le capital humain. En outre, la décentralisation doit conduire à l'autonomie financière des régions afin qu'elles contribuent à asseoir de véritables économies régionales, fondement d'un développement durable.

Bibliographie

- **Bougou Bazika J.-C.** (coordination), « La pauvreté en république du Congo et l'impact des politiques publiques », Projet de recherche collaboratif en cours, CREA.
- **Bougou Bazika J.-C.** (2003), « La pauvreté semi-rurale et les disparités régionales au Congo-Brazzaville », Communication aux 6^e Journées scientifiques du réseau Analyse économique et développement de l'AUF, 4-5 mars, Marrakech.
- **Bourguignon F et Atkinson A. B.** (2000), « Pauvreté et inclusion : une perspective mondiale », Revue de l'Economie du Développement, juin.
- **Dirat J.-R.** (2003), « La décentralisation en tant que remède à la crise de l'Etat providence au Congo », Communication à la conférence régionale du CODESRIA, octobre, Douala.
- **Greer J. and Thorbecke E.** (1986), "A methodology for Measuring Food poverty Applied to Kenya", *Journal of development Economics*, n°24, pp.59-74, North Holland.
- **Kanbur R. et Squire L.** (2002), « L'évolution de notre manière d'envisager la pauvreté : analyse des interactions », dans Meir et Stiglitz (eds), *Aux frontières de l'économie du développement*, Banque mondiale, éditions Eska.
- **Matamona M.** (2000), Base des données pour l'élaboration du rapport national de développement humain, PNUD, octobre, Brazzaville.