

DE LA PROBLEMATIQUE DE LA LEGITIMATION DU POUVOIR PAR  
LES INSTITUTIONS DE BRETON WOODS A SA DELEGITIMATION  
INTERNATIONALE (RELATIVE) : LE CAS DU CONGO-  
BRAZZAVILLE, UN PAYS PETROLIER D'AFRIQUE CENTRALE

Emile NKODIA

Revue Francophone du Développement Durable

ISSN 2269-1464

2025 - n°26 - Octobre

Pages 132 - 175.

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<https://erasme.uca.fr/publications/revue-francophone-du-developpement-durable/>

---

Pour citer cet article

---

NKODIA E. (2025), De la problématique de la légitimation du pouvoir par les institutions de Bretton Woods à sa délégitimation (relative) : le cas du Congo-Brazzaville, un pays pétrolier d'Afrique Centrale, *Revue Francophone du Développement Durable*, n°26, Octobre, p. 132 - 175.

# De la problématique de la légitimation du pouvoir par les institutions de Bretton Woods à sa délégitimation internationale (relative): le cas du Congo-Brazzaville, un pays pétrolier d'Afrique centrale

Emile NKODIA

*Docteur en sciences économiques, ERASME*

**Résumé :** *On sait que le Congo a accédé en janvier 2010 au point d'achèvement de l'Initiative PPTE renforcée avec une dette de près de 200% du PIB ramenée à près de 20%. Cette accession signifie aussi que le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO a acquis la légitimité issue du FMI, c'est-à-dire la reconnaissance par celui-ci de sa capacité à initier la mise en place des conditions structurelles et institutionnelles favorisant une croissance économique hors pétrole et pérenne. Cependant, ce que nous voulons montrer c'est que, une fois mises en évidence les circonstances historiques ayant permis la légitimation de ce pouvoir, cette légitimité n'a été ni méritée au regard des exigences du FMI ni obtenue grâce à une faveur ahurissante de cette institution. Au contraire, elle a été en grande partie le résultat d'une stratégie mise en œuvre par ce pouvoir, dans un contexte marqué par le choc pétrolier de 2003-5, destinée à tromper le FMI. Par ailleurs, du fait que l'économie n'a pu se diversifier et voyant se profiler la difficulté à faire face durablement au paiement régulier des agents actifs et inactifs (ou retraités) de l'État, en raison du surgissement d'un contre-choc pétrolier laminant durablement la rente à partir de 2014-5, le pouvoir, auréolé de sa légitimité, même si c'est par usurpation, issue du FMI, et donc profitant d'une image favorable à l'extérieur, a réussi, pour se prémunir contre un soulèvement populaire de grande ampleur pouvant le destituer, à mettre en œuvre une stratégie de sa conservation ayant recouru à la violence politique de 2016 à 2017 tout en faisant croire au reste du monde à une violence légitime. Une stratégie finalement démasquée en même temps que la découverte des dettes cachées et donc des mensonges de ce pouvoir en août 2017. D'où sa délégitimation internationale aux deux niveaux de gouvernance, politique et économique. Cependant, cette délégitimation n'est finalement que relative et non absolue, puisque le pays n'est pas mis au ban de la communauté internationale.*

**Mots-clés :** *politiques économiques du FMI, paix durable, État néo-patrimonial, corruption, délégitimation internationale*

## Introduction

En juin 1997, quand approche la fin du mandat du président P. LISSOUBA, une nouvelle guerre ethno-régionale éclate dans la capitale opposant cette fois-ci ce dernier à D. SASSOU-NGUESSO. Dans cette guerre s'affrontent les miliciens "Cocoyes" de P. LISSOUBA (occupant le sud-ouest de Brazzaville et le centre-ville) et les miliciens "Cobras" de D. SASSOU-NGUESSO (occupant le nord de Brazzaville). Les miliciens "Ninjas" de B. KOLELAS (occupant le sud de Brazzaville) restent longtemps neutres avant de prendre parti pour P. LISSOUBA et ses partisans (qu'ils avaient pourtant combattus en 1993) juste au dernier moment et de reconstituer, par là même, la traditionnelle opposition nord-sud née de la première guerre ethno-régionale à

Brazzaville<sup>1</sup> à la fin des années 1950. Cette guerre de 1997 va se solder, après cinq mois de rudes combats, par la victoire de D. SASSOU-NGUESSO, grâce à l'appui des forces étrangères, et interrompre le processus de démocratisation du pays. Une démocratisation de la vie publique qui avait trouvé son origine à la fois dans la pression populaire liée à la crise économique à la fin des années 80 et dans la chute du mur de Berlin. Elle avait été amorcée par l'organisation de la conférence nationale souveraine en 1991, qui avait entériné le rejet du parti congolais du travail (PCT)-parti unique se réclamant de l'idéologie marxiste-léniniste et dirigé par les militaires nordistes dont D. SASSOU-NGUESSO avait été le dernier d'entre eux, suivie de l'élection démocratique de P. LISSOUBA (sudiste) en juillet 1992. En rejetant le PCT en tant que parti unique, son idéologie officielle, le marxisme-léninisme, et son modèle économique, l'économie "étatisée", la conférence nationale avait consacré la démocratie et l'économie de marché comme modèles de référence. Cependant, du fait, d'une part, de la crise structurelle de l'économie "étatisée" survenue dès la deuxième moitié des années 80 (en raison du premier contre-choc pétrolier) et du recours aux solutions libérales du FMI (en vue de promouvoir l'économie de marché) qui avaient par ailleurs aggravé la pauvreté des populations et affaibli l'État et, d'autre part, des stratégies mises en œuvre par les leaders des principaux partis politiques qui visaient la recomposition de la population congolaise en clientèles ethno-régionales et ce, dans le but d'avoir un ancrage territorial dans la capitale politique en vue des élections législatives qui avaient suivi l'élection présidentielle de 1992<sup>2</sup>, le processus de démocratisation s'était perdu dans des guerres civiles récurrentes<sup>3</sup>, par milices interposées, ayant abouti à son interruption. Ainsi, après avoir contribué à torpiller ce processus, au même titre que les autres leaders, dans le cadre de la rivalité qui les animait, D. SASSOU-NGUESSO s'était finalement imposé au pouvoir en octobre 1997, envoyant P. LISSOUBA et B. KOLELAS en exil.

Cependant, pour se faire accepter tant soit peu à la fois aux niveaux interne et international, le nouveau pouvoir devrait se soumettre et ce, afin de durer, aux exigences d'un État moderne à ces deux niveaux. En effet, il faut rappeler que depuis

---

1 Vers la fin de l'époque coloniale, notamment dans la période de l'autonomie du Moyen Congo, bien qu'il existait plusieurs ensembles ethniques, le système populaire de représentation politique ne distinguait que deux groupes identitaires. Le groupe des ressortissants du Nord du pays, identifiés comme Mbochi, membres ou sympathisants du parti dirigé par OPANGAULT, et le groupe des ressortissants du Sud du pays, identifiés comme Kongo, membres ou sympathisants du parti dirigé par YOUSOU. Et la première guerre civile de 1959 avait opposé les deux groupes identitaires dans la capitale, Brazzaville, où tout le monde se côtoie. Ce n'est qu'à partir des années 90 qu'il y a eu une évolution du système populaire de représentation politique avec l'émergence des identités Nibolek (acronyme désignant les ressortissants des départements du Niari, de la Bouenza et de la Lékoumou) et Tchék (nom désignant les ressortissants du département du Pool), incarnées respectivement par LISSOUBA et KOLELAS et fondées sur les régions administratives. Une évolution qui a résulté de l'implosion de l'identité Kongo.

2 R. Pourtier, *Brazzaville dans la guerre : crise urbaine et violences politiques*, Annales de géographie, 2000, n° 611, P. 9.

3 En effet, l'épisode démocratique des années 90 sera marqué par des guerres civiles à répétition dans la capitale, des guerres ethno-régionales de 1993-4 et de 1997 dont les principales figures sont LISSOUBA, KOLELAS et SASSOU-NGUESSO.

la chute du mur de Berlin, et, avec celle-ci, la faillite de l'idéologie marxiste-léniniste, s'est ouverte une nouvelle ère où l'ambition déclarée de l'occident est de promouvoir l'économie de marché et les droits de l'homme dans le monde. D'où la création de la Cour Pénale Internationale, l'implication diplomatique de l'Union Européenne à travers les accords de Cotonou, l'activité de certaines O.N.G. internationales en matière par exemple de lutte contre la corruption et les exigences nouvelles des donateurs et bailleurs de fonds publics internationaux. De même, au niveau interne, les attentes des populations en matière de respect des droits de l'homme et surtout de solutions aux difficultés économiques apparues depuis la fin des années 80 sont incontournables. Par conséquent, du fait des contraintes liées aux contextes national et international, le nouveau pouvoir, pour durer ou se consolider, devrait s'adapter à la fois à ces deux contextes grâce à des stratégies qui sont elles-mêmes fonction, comme nous le verrons, des circonstances ou des contingences historiques.

Par ailleurs, la guerre de 1997 laisse derrière elle un contexte socio-politique instable où a émergé un leader politico-religieux originaire du département du Pool jouxtant la capitale, dans le sud-est du pays, surnommé le pasteur NTUMI, avec sa propre milice appelée "nsilulu". Un contexte où, même si D. SASSOU-NGUESSO (originaire du nord du pays) a gagné la guerre, l'ordre public et une paix durable ne sont pas rétablis du fait de la volonté d'une bonne partie des miliciens défait et retranchés dans leurs départements d'origine<sup>4</sup>, au sud du pays, de continuer à le déstabiliser. Et, parmi eux, ceux abandonnés par B. KOLELAS, les "ninjas", qui ont rejoint le pasteur NTUMI dans le département du Pool. Il se trouve que, quand il arrive au pouvoir, D. SASSOU-NGUESSO est bien confronté au problème de l'instauration d'une paix durable et de l'affirmation de l'autorité de l'État.

Le Congo, un petit pays d'Afrique centrale de 342.000 km<sup>2</sup> et d'environ 3,6 millions d'habitants en 2005, est par ailleurs le quatrième producteur de pétrole d'Afrique subsaharienne dont les recettes annuelles constituent l'essentiel des ressources de l'État (70% en 2005). L'économie congolaise est essentiellement une économie de rente dont le niveau est totalement dépendant de l'évolution du prix sur le marché mondial du pétrole. Or l'évolution de longue période du prix du pétrole brut se caractérise par des chocs (augmentations fortes et durables du prix) et des effondrements suivis d'une stagnation durable du prix à un bas niveau. Ce qui influence fortement les budgets de l'État qui connaissent aussi bien des périodes euphoriques relativement longues, lorsque la tendance de longue période du prix est fortement haussière, que des périodes de crise relativement longues en cas d'effondrement, suivi de stagnation durable du prix. Historiquement, il est nécessaire de rappeler que le Congo a connu les deux premiers chocs pétroliers, en 1973 et en 1979, qui ont été suivis, après quelques

---

4 La rébellion armée est composée des deux milices sudistes réfugiées dans leurs départements d'origine, à savoir le Niboland (qui regroupe le Niari, la Bouenza et la Lékoumou), situé au sud-ouest du pays, et le Pool, situé au sud-est. Toutefois, seul le Pool, où le pasteur NTUMI devient le chef charismatique des rebelles qui y sont originaires, restera pendant longtemps le théâtre des violences politiques faisant de nombreux morts civils.

années de flambée du prix, par une chute brutale de celui-ci dont le minimum a été atteint en 1986. Cette forte chute du prix (et donc des recettes publiques dont l'effondrement a été aussi lié à la chute de la valeur du dollar), qu'on a appelée aussi le premier contre-choc pétrolier, a inauguré une longue période (de 1987 à 1999) où le prix est resté bas et relativement stable avec, cependant, une poussée en 1991 liée à la guerre du golfe et un creux en 1998 du fait de la crise asiatique. Mais à partir de 2000, le prix est reparti à la hausse, d'abord, de façon graduelle jusqu'en 2004 et, ensuite, de façon exponentielle à partir de 2005 (troisième choc pétrolier) et ce, jusqu'en fin 2014<sup>5</sup>. A partir de 2015, le prix s'est encore effondré (le deuxième contre-choc pétrolier) (voir annexe 1).

Cela étant, on peut s'apercevoir que, au moment où D. SASSOU-NGUESSO arrive au pouvoir par la force en 1997, le Congo traverse une période de crise des finances publiques (liée à un prix moyen de longue période du pétrole bas, malgré une augmentation de la production avec la mise en exploitation du nouveau gisement "nkossa"<sup>6</sup>) et doit faire face à la fois à la pauvreté d'une grande partie de la population (70% environ de la population vit en dessous du seuil de pauvreté à la fin des années 90, selon la Banque Mondiale) et à une dette extérieure abyssale (198,7% du PIB en 2004). Ce qui l'amène alors à rechercher la légitimité de son pouvoir au niveau international en le faisant reconnaître comme un pouvoir crédible auprès des institutions de Bretton Woods (IBW), c'est-à-dire capable à la fois de mener à bien l'exécution des politiques libérales, de créer un environnement favorisant le développement des affaires et de respecter les normes internationales, afin d'obtenir des financements sous conditions privilégiées de ces institutions et/ou des réductions de dette (en tant que pays éligible à l'aide publique au développement) permettant de donner au pays une marge de manœuvre suffisante pour éviter des ajustements économiques trop brutaux (qui rendraient contre-productives ces politiques) et, donc, de créer les conditions propices à une croissance économique durable (via la diversification) et à la stabilité financière. Or le Congo, qui est l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique (environ 66% de la population) et qui a, par ailleurs, déjà connu l'intervention des IBW dès le milieu des années 80 et ce, afin de réduire fortement l'emprise du parti-État (le PCT-parti unique) sur la vie économique et de promouvoir l'initiative privée, n'a vu que la pauvreté de la population s'empirer et les plans d'ajustement structurel (PAS) sans cesse interrompus. Toutefois, étranglé entre un endettement insoutenable et le manque de liquidités, le Congo est de nouveau engagé,

---

5 Le creux observé en 2009 est lié aux conséquences de la crise financière de 2008 qui a secoué l'économie mondiale.

6 Il faut aussi préciser que c'est une période où, du fait de la crise durable des finances publiques, une bonne partie de la production pétrolière était déjà gagée par les régimes précédents et ne profitait pas au Congo. On se souvient de l'exemple du pouvoir de P. LISSOUBA qui avait négocié et obtenu de l'argent frais grâce au préfinancement pétrolier pour payer les fonctionnaires (qui comptaient déjà près de 10 mois d'impayés) à la veille des élections législatives anticipées en 1993 et pour faire face aux guerres civiles qui ont suivi ces élections.

à partir de 2000, dans le programme intérimaire post-conflit (PIPC)<sup>7</sup>. En 2004, il devient potentiellement éligible à la nouvelle initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) renforcée et a bon espoir qu'il puisse franchir les étapes requises (le point de décision, puis le point d'achèvement) et bénéficier de la réduction substantielle (ou très forte) de sa dette extérieure. Etant entendu que l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée ne devrait pas seulement se résumer à l'obtention des économies sur le service de la dette permises par le fait que celle-ci a été rendue soutenable. Il devrait avant tout exprimer le fait que le pouvoir congolais a acquis la légitimité, issue des institutions financières internationales, lui conférant du crédit dans sa capacité à créer les conditions structurelles et institutionnelles permettant de générer une croissance économique (hors pétrole) forte et une réduction pérenne de la pauvreté. Par conséquent, la réduction de la dette doit être vue comme une aide à un pays dont le pouvoir a obtenu cette reconnaissance au terme du parcours que constitue le processus IPPTE renforcée.

Mais, les problèmes qui se posent sont les suivants. D'abord, qu'est ce qui ferait que des politiques du FMI qui ont, par le passé, aggravé la pauvreté de la population et joué le rôle d'adjutant dans les guerres civiles ayant eu lieu notamment dans la capitale et, par conséquent, créé un environnement hostile aux affaires, deviendraient, à partir des années 2000, génératrices des conditions structurelles et institutionnelles permettant de favoriser l'émergence d'une économie formelle dynamique, source d'une croissance économique continue et d'une réduction pérenne de la pauvreté ? Autrement dit, qu'est ce qui ferait que, à partir des années 2000, dans un contexte socio-politique instable de surcroît, la soumission aux conditionnalités du FMI permettrait-elle au pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO de créer les conditions assurant le décollage économique du pays et donc d'obtenir une légitimité venant de cette institution internationale ? Ensuite, même si cette légitimité est acquise, en créant toutes les conditions requises, pourrait-elle être pérenne au sens où ces conditions ainsi créées assureraient-elles réellement une croissance économique pérenne ? Dans quelles circonstances cette légitimité ne serait-elle pas pérenne ? Et dans ce cas, comment expliquer que le FMI se soit trompé en légitimant ce pouvoir ? Pour répondre à ces questions, il nous faut d'abord préciser les contradictions auxquelles celles-ci renvoient.

Il faut savoir que la légitimation par la communauté financière internationale du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO peut entrer en conflit, d'une part, avec la nécessité d'affirmer l'autorité de l'État dans un pays où il est obligé de faire face à la rébellion sudiste et, d'autre part, avec la nécessité de mener une politique de distribution de l'argent public<sup>8</sup> qui s'oppose à l'atrophie de la fonction publique et, plus largement, à

---

7 Le programme intérimaire post-conflit est un programme très libéral à l'instar des PAS, même s'il ouvre la possibilité pour l'État juste de reconstruire les infrastructures de base (écoles, dispensaires et routes) détruites pendant les guerres des années 90.

8 Nous entendons par politique de distribution, une politique qui consiste en l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'argent public, grâce au recrutement de nouveaux fonctionnaires et assimilés et de

la réduction au strict minimum de la dépense publique qu'imposent les politiques libérales. Sachant que celles-ci aggravent la pauvreté de la population trouvant refuge pour le plus grand nombre dans l'économie informelle, alors qu'une politique de distribution soutenue produirait des effets pouvant réduire durablement cette pauvreté et ce, afin de favoriser un minimum de légitimité interne du pouvoir indispensable à la mise en œuvre d'une paix durable. En effet, il y a nécessité, pour le pouvoir, d'œuvrer, d'une part, pour la négociation des accords de paix avec la rébellion et, d'autre part, pour l'obtention d'un minimum de légitimité interne afin de consolider la paix ainsi négociée, grâce à une réduction significative de la pauvreté de la population évoluant, pour l'essentiel, dans l'économie informelle (environ 74% de la population active), à condition que cette réduction de la pauvreté touche la population dans sa diversité ethno-régionale. Ce qui est rendu possible par le fait que les deux principales villes, Brazzaville et Pointe noire, concentrent, d'une part, la majorité de la population du pays (près de 60%) tout en présentant une composition sociologique représentative de la diversité ethno-régionale du pays (villes multi-identitaires), et, d'autre part, de manière presque exclusive, la vie politique et administrative et la vie économique du pays. En effet, «*l'organisation spatiale d'un pays fortement centralisé et urbanisé, combinant une majorité de régions quasi-vides à une forte bicéphalie urbaine*»<sup>9</sup>, fait que la réduction durable de la pauvreté dans les deux grandes villes du pays suffit à permettre l'émergence d'un minimum de légitimité interne du pouvoir. Un minimum de légitimité favorisant évidemment la mise en œuvre d'une paix durable. Sachant que celle-ci est l'un des éléments de base déterminant un environnement ou un climat favorable aux affaires et constitue la première condition à remplir par le pouvoir pour prétendre acquérir la légitimité venant des institutions financières internationales, alors que, dans le même temps, cette légitimité suppose aussi la mise en œuvre des politiques libérales aggravant durablement la pauvreté, notamment urbaine.

Ainsi, pour prétendre acquérir la légitimité issue de la communauté financière internationale, D. SASSOU-NGUESSO, revenu au pouvoir par la force en 1997, mais obligé désormais de se conformer aux normes internationales, devrait résoudre deux contradictions imbriquées entre elles avec les IBW. En ce qui concerne la première, le pouvoir, pour restaurer l'autorité de l'État sans transgresser les normes internationales (notamment les droits fondamentaux de l'homme), devrait négocier un accord de paix avec la rébellion au lieu de recourir à une nouvelle guerre contre celle-ci. Quant à la deuxième, qui oppose directement la communauté financière internationale et le pouvoir, à savoir la contradiction entre, d'une part, la mise en œuvre des politiques économiques libérales et, d'autre part, la nécessité de la réduction de la pauvreté urbaine, grâce à une politique de distribution des ressources publiques, en vue de la

---

celui de nouveaux travailleurs par les entreprises qui ont vocation à développer la construction des infrastructures socio-économiques de base. Ce qui suppose que cette politique ne peut être possible que dans le cadre d'une période historique associée à un choc pétrolier.

<sup>9</sup> E. Dorier-Apprill, Le rôle du politique dans la décomposition urbaine et territoriale : le cas du Congo, in Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud, sous la direction de J.-L. Chaléard et R. Pourtier, ed. La Sorbonne, 2000, p. 156.

consolidation de l'accord de paix qui aurait été négocié avec la rébellion, elle est d'ordre logique. Notre problème est alors de mettre en évidence les conditions, voire les circonstances, où les logiques qui sous-tendent les deux types de politiques fondamentalement contradictoires peuvent être conciliées. Mais, pour le moment, il s'agit de préciser le contenu de cette contradiction. Et pour cela, il faut partir de l'analyse de l'évolution de cette économie issue de la crise de l'économie "étatisée".

Dans une économie de rente pétrolière sous la tutelle du FMI, la concrétisation de cette contradiction (qui suppose elle-même la solution à la première, à savoir l'existence d'un accord de paix) entre politiques économiques libérales, d'un côté, et nécessité de mise en œuvre d'une paix durable, de l'autre, suppose aussi que les disponibilités financières existent. Ce qui signifie que cette contradiction n'existe réellement que lorsque la rente pétrolière devient abondante et durable à la suite d'un choc pétrolier. Autrement dit, elle n'existe que dans le cadre d'une période particulière de l'évolution de cette économie. Lorsque la rente tarit durablement, les disponibilités financières disparaissent et la contradiction n'a pas lieu d'exister. D'ailleurs, même lorsqu'un accord de paix est conclu, grâce notamment à des médiateurs extérieurs au pays, il se défait tout naturellement. Ainsi, au Congo, on est passé d'une période où, à la suite du contre-choc pétrolier de 1985-6, la contradiction n'a pu apparaître, mais où les politiques libérales ont été présentes pour démanteler les structures de l'économie "étatisée" et où la récurrence des conflits socio-politiques dans la capitale (c'est-à-dire l'absence de paix durable) est devenue la norme (en raison à la fois de l'aggravation de la pauvreté de la population et du développement des logiques désastreuses de clientélisme ethno-régional lié à l'avènement du pluralisme politique en lieu et place du PCT-parti unique et de son idéologie officielle marxiste-léniniste), à une autre période où, à la suite du choc pétrolier de 2003-5, cette contradiction est apparue, dès lors qu'un accord de paix a été ratifié au même moment (en 2003). L'évolution de cette économie apparaît alors comme une succession de périodes élémentaires marquées chacune par les tendances de longue période du prix du pétrole brut. Cependant, il ne s'agit pas d'une succession de périodes disjointes, puisque la pauvreté créée par les politiques libérales (et aggravée par la forte contraction des ressources publiques et par les guerres civiles répétitives) dans la période précédente s'accumule avec celle créée dans la période actuelle par ces mêmes politiques. En outre, il s'agit de périodes historiques puisque les politiques qui y sont mises en œuvre sont au cœur des changements structurels que le pays a connus (le passage de l'économie "étatisée" à l'économie libéralisée et du parti unique au multipartisme) et qui ont contribué au développement ou à la maturation de la contradiction évoquée ci-dessus.

Finalement, l'analyse de la contradiction entre les politiques libérales du FMI, d'une part, et la nécessité de la mise en œuvre d'une paix durable, d'autre part, à laquelle est confronté D. SASSOU-NGUESSO, est résituée au cœur de l'évolution de longue période de l'économie de rente pétrolière sous la tutelle du FMI en liant les périodes historiques entre elles. En effet, c'est l'articulation entre la première période historique,

associée au contre-choc pétrolier de 1985-6, et la deuxième, associée au choc pétrolier de 2003-5, qui explique pourquoi le niveau de pauvreté presque explosif atteint au début de la deuxième période historique (près de 70% de la population) est le produit de la pauvreté accumulée depuis le début de la première. Et ce n'est qu'au moment où commence la deuxième période que cette pauvreté accumulée va se trouver en face d'une forte et durable rente pétrolière. Sachant que le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO n'a pas la liberté de mener une politique de distribution de l'argent public afin de réduire cette pauvreté qui empêche la consolidation de la paix négociée en 2003, c'est-à-dire l'émergence d'une paix durable, et ce, en raison des politiques libérales du FMI. Toutefois, le fait que les périodes historiques soient liées entre elles permet de mettre en évidence le fondement historique de la contradiction évoquée ci-dessus.

Nous avons vu que c'est dans la deuxième période historique (où les recettes pétrolières sont durablement élevées) qu'est apparue cette contradiction. Maintenant, il se trouve que, pendant cette période et grâce aux circonstances historiques, les conditions sont réunies pour qu'une solution logique à cette contradiction existe, à savoir la conciliation entre les politiques économiques libérales et l'instauration d'une paix durable. Ce qui suppose donc que des circonstances ont fait qu'il se produise une inflexion de la politique économique purement libérale en y intégrant une logique sociale favorisant la réduction de la pauvreté. Celle-ci, comme nous le montrerons plus loin, passe par la limitation des excès de la "désétatisation" de l'économie<sup>10</sup> à laquelle il a été procédé dans la première période historique. En effet, dans la deuxième période historique, il devient crucial de programmer un certain niveau de dépenses publiques visant essentiellement à améliorer la capacité des individus (notamment en termes d'éducation, de santé,...) afin de promouvoir leur liberté<sup>11</sup>. Ce qui suppose la nécessité de maintenir, voire de restaurer, dans une certaine mesure, le rôle de l'État dans la vie économique du pays et donc d'assurer, d'une part, un certain niveau de dépenses pour développer la construction des infrastructures socio-économiques de base par des entreprises privées (via les marchés publics) et, d'autre part, les dépenses de fonctionnement des services sociaux de base (hôpitaux, écoles,...) ainsi créés en recrutant de nouveaux agents publics nécessaires. Toutes ces dépenses publiques financées par des fonds propres jouant un rôle très positif dans la dynamique de

---

<sup>10</sup> Il faut savoir que la "désétatisation" de l'économie fait suite à une "étatisation" préalable. En effet, avant l'intervention du FMI au Congo (une intervention qui s'explique par la crise liée au contre-choc pétrolier de 1985-6), et donc à l'époque où le PCT-parti unique au pouvoir se réclamait de l'idéologie marxiste-léniniste, le rôle de l'État était presque exclusif dans la vie économique du pays, grâce notamment aux recettes pétrolières liées aux deux premiers chocs pétroliers (1973-4 et 1979). En effet, l'État était déjà pratiquement le seul employeur du pays dans un contexte où l'école était ouverte à tous les enfants du pays, obligatoire et gratuite. Par ailleurs, il recrutait systématiquement tous les diplômés à partir du baccalauréat (et même bien avant le baccalauréat dans certains secteurs d'activité) depuis le début des années 70 jusqu'au milieu des années 80 (le moment du déclenchement de la crise).

<sup>11</sup> La capacité est la liberté réelle d'un individu de réaliser les fonctionnements constituant le cours de vie auquel il aspire : c'est la possibilité réelle que nous avons de faire ce que nous valorisons. Cf. J.M. Bonvin et N. Farvaque, Amartya Sen, une politique de la liberté, éd. Michalon, 2008, p. 47-48.

l'économie informelle dont la logique de fonctionnement des unités qui la composent est la réduction de la pauvreté monétaire au sein de la famille. Par ailleurs, le fait que les populations peuvent accéder aux services publics liés à certaines infrastructures de base dont la construction est achevée participe aussi à la réduction de leur pauvreté non monétaire.

Or, dans un pays très urbanisé (près de 66% de la population), où le poids de l'économie informelle est écrasant et où la vie politico-administrative et la vie économique sont concentrées dans les deux principales grandes villes multi-ethniques du pays regroupant environ 60% de la population, la réduction de la pauvreté monétaire et non monétaire dans ces deux grandes villes, grâce aux effets immédiats et temporels de l'investissement public, est à la base du minimum de légitimité interne du pouvoir. Un minimum de légitimité qui permettrait de consolider l'accord de paix conclu en 2003 entre le pouvoir et la rébellion incarnée par NTUMI, et donc d'instaurer une paix durable. Etant entendu que celle-ci est obtenue dans des conditions assurant la promotion des libertés individuelles dont la liberté économique, et donc d'entreprendre. D'où la conciliation entre la mise en œuvre des politiques économiques libérales et l'instauration d'une paix durable. Cependant, cela ne suffit toujours pas pour favoriser le développement de l'économie formelle, c'est-à-dire l'industrialisation du pays ou la diversification de l'économie, source d'une croissance économique élevée et continue et d'une réduction pérenne de la pauvreté. En effet, pour que le pays s'industrialise ou l'économie se diversifie et contribue à la pérennisation de la réduction de la pauvreté, il faut aussi que la conciliation entre la mise en œuvre de la liberté économique et la nécessaire instauration d'une paix durable soit appuyée par la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire favorisant le développement des affaires en luttant efficacement contre la corruption, la concussion, l'insécurité juridique et judiciaire. Etant entendu que la paix durable et le cadre institutionnel et réglementaire, garantissant la bonne gouvernance, sont essentiels pour attirer les investisseurs étrangers, voire développer un entrepreneuriat domestique, et donc favoriser le développement de l'économie formelle.

Au final, il ressort de ce que nous venons de voir que c'est dans le cadre d'une nouvelle politique, où la politique libérale intégrerait non seulement les principes de la bonne gouvernance, mais aussi la lutte contre la pauvreté comme un objectif de cette nouvelle politique, et dont la mise en œuvre, aidée par l'apparition de la deuxième période historique (liée au choc pétrolier de 2003-5), irait jusqu'à son terme, que pourront se mettre en place les conditions structurelles et institutionnelles favorisant une croissance économique (hors pétrole) élevée et inclusive. Or il se trouve par ailleurs que cette nouvelle politique, que nous appelons de nos vœux, correspond dans son contenu à la nouvelle politique promue par les IBW à partir de 2000 et appelée initiative PPTE renforcée pour laquelle le Congo est engagé depuis 2004. Le lancement de cette initiative faisant suite à l'échec des politiques strictement libérales

d'ajustement structurel (PAS) du FMI mises en œuvre dans les années 80 et 90<sup>12</sup>. Par conséquent, c'est l'atteinte de chacune des étapes successives (le point de décision et le point d'achèvement) de ce processus IPPTE renforcée mené à son terme, dans le cadre de la deuxième période historique, qui est le but poursuivi par le pouvoir congolais. Etant entendu que l'atteinte du point d'achèvement de cette initiative correspond, pour le pouvoir, à l'obtention non seulement d'une réduction substantielle de la dette extérieure du pays, mais aussi, et surtout, de la légitimité issue des institutions financières internationales, c'est-à-dire la reconnaissance par celles-ci de sa capacité à mettre en place des conditions structurelles et institutionnelles pouvant créer des incitations favorisant une évolution économique et sociale positive et pérenne. Toutefois, une fois cette légitimité acquise, deux situations sont théoriquement possibles au cours du temps, du fait de la survenance des chocs exogènes, et notamment des contre-chocs pétroliers futurs :

- Soit l'efficacité de l'environnement institutionnel mis en place est avérée. Dans ce cas, l'économie congolaise, portée désormais par une économie formelle émergente et dynamique, serait plus résiliente aux contre-chocs pétroliers, du fait du développement de la diversification économique. Toutefois, en cas d'une force de résilience de l'économie qui ne soit pas encore suffisante pour contenir efficacement un choc externe, et donc pour résorber les déséquilibres persistants de la balance des paiements, le pays bénéficie nécessairement et immédiatement d'un prêt du FMI sans aucune condition (ou très peu). Par ailleurs, du fait d'une institutionnalisation du pouvoir qui devient plus poussée, la légitimité, issue du FMI, acquise par ce dernier tend à devenir une légitimité institutionnelle et ne peut être remise en cause.

- Soit l'efficacité de l'environnement institutionnel mis en place n'est pas finalement avérée. Dans ce cas, l'économie congolaise reste toujours essentiellement une économie de rente pétrolière et, donc, très vulnérable aux contre-chocs pétroliers du fait d'une capacité de résilience inexistante. Par ailleurs, la légitimité issue du FMI et acquise en 2010 par l'équipe au pouvoir, et notamment par son chef, peut être remise en cause. C'est ce qui s'est passé dans le cas du Congo où la corruption sévit, car des dettes contractées et cachées par le pouvoir, dont une partie est adossée au pétrole, ont été découvertes (et donc révélées au FMI) en août 2017. Des dettes qui ont fait intervenir des montages financiers opaques ayant alimenté les circuits de la corruption et du blanchiment d'argent détourné par ce pouvoir. En effet, il faut savoir que ce sont, en général, ces périodes de crise durable des finances publiques liées à un choc exogène qui, en asphyxiant durablement les autorités qui sont écartelées entre l'assomption des obligations financières internationales du pays (le paiement régulier du service de la dette et la contribution aux réserves de change de la Banque des États d'Afrique Centrale (BEAC) émettrice du franc CFA qui est une monnaie commune des pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)) et celle

---

<sup>12</sup> J.P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, DIAL, Economica, 2 éd., 2003, p. 5.

des obligations financières intérieures (le paiement régulier des fonctionnaires et des retraités de l'État), favorisent la découverte de la corruption au plus haut niveau de l'État, grâce généralement à la pression du FMI sur ces autorités qui sont fragilisées, aidé aussi par les informations fournies par les ONG luttant contre la corruption dans le monde. C'est ainsi qu'on sait aujourd'hui qu'en raison de la survenance du contre-choc pétrolier de 2014-5 qui a interrompu brutalement la croissance économique et tarifé les recettes publiques, le pouvoir, pour trouver de l'argent frais dont il a besoin, a recouru à des dettes cachées adossées aux barils de pétrole encore enfouis afin d'obtenir cet argent dont il a détourné une partie importante. Une pratique patrimoniale consistant à emprunter auprès des traders en pétrole, grâce à des montages offshore opaques (une opacité liée à l'intervention des sociétés-écran basées souvent dans des paradis fiscaux) portant sur des livraisons futures de barils de pétrole, et qui a déclenché une fuite en avant ayant conduit, de façon souterraine ou cachée, à un surendettement excessif (qui comprend aussi la dette auprès de la Chine contractée dans le cadre du partenariat stratégique entre les deux pays). D'où, en 2017, des défauts de paiement partiels répétés du service de la dette extérieure et des difficultés à assumer les dépenses obligatoires internes de l'État (c'est-à-dire le paiement régulier des agents actifs et des retraités) et ce, dans un contexte de l'effondrement de la contribution du pays aux réserves de change de la BEAC. Ce qui a poussé le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO, fragilisé et sous la pression du FMI, à révéler à ce dernier en août 2017 ses pratiques patrimoniales cachées. Mais la question qui se pose est alors la suivante : comment expliquer que les IBW aient pu être dupées sur l'efficacité supposée de l'environnement institutionnel, et donc sur la réalité désastreuse de la gouvernance, en légitimant le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO? Autrement dit, quelle est la stratégie utilisée par ce pouvoir, miné par la corruption, pour être parvenu à usurper cette légitimité? Dans la mesure où nous avons mis en évidence comment les effets du contre-choc pétrolier de 2014-5 sur ce pouvoir ont permis de révéler au FMI, en 2017, ses pratiques patrimoniales cachées (notamment sous la forme de montages offshore portant sur des livraisons futures de barils de pétrole), nous allons montrer comment ces pratiques en question, pendant la période de croissance (associée au troisième choc pétrolier de 2003-5 et qui s'est interrompue en 2014-5), avaient prospéré et pris la forme, d'une part, de montages offshore opaques portant sur des livraisons présentes (et non plus futures) d'une partie des barils de pétrole et, d'autre part, de montages opaques portant sur la passation et l'exécution des marchés publics, et ce, sous l'apparence de la volonté de ce pouvoir de mettre en œuvre des politiques modernes de libéralisation de l'économie et de réduction de la pauvreté urbaine en vue de l'obtention de la légitimité issue du FMI. Plus précisément, il faut savoir que ces politiques se sont traduites, d'une part, par une multiplication des créations d'entreprises privées formelles<sup>13</sup>, y compris dans le secteur des travaux publics, parmi lesquelles celles des membres du clan présidentiel et de leurs proches

---

<sup>13</sup> Dans les créations d'entreprises privées formelles, nous y mettons également les implantations des succursales des entreprises étrangères, c'est-à-dire les investissements directs étrangers.

dont le capital est issu d'une partie de l'argent public détourné, et ce, dans le but de fructifier le patrimoine privé de ce clan, et par la construction des infrastructures socio-économiques de base (via les marchés publics autres que ceux préfinancés par la Chine<sup>14</sup>) qui constitue aussi une opportunité de détournement de l'argent public au profit de ce clan (sachant que les marchés publics d'un montant supérieur à 500 millions sont gérés par la Délégation Générale des Grands Travaux qui est directement liée à la présidence de la République<sup>15</sup>) et, d'autre part, par une consolidation, grâce à la réduction de la pauvreté urbaine, de l'accord de paix signé en 2003 entre le pouvoir et la rébellion incarnée par NTUMI, une consolidation symbolisée par un accord de gouvernement avec ce dernier en 2009. Par conséquent, ce que nous voulons montrer c'est que, dans le cadre de sa volonté apparente de libéraliser l'économie et de réduire la pauvreté urbaine, ce pouvoir est parvenu à usurper la légitimité issue du FMI en 2010 en parvenant à se donner une image d'un État moderne se traduisant par des créations d'entreprises privées formelles (dont certaines sont le fait du clan présidentiel), le développement des infrastructures de base et des services sociaux afférents et l'institution d'une paix durable tout en réussissant à masquer ses pratiques patrimoniales, grâce, d'une part, à des montages offshore presque impénétrables portant sur des livraisons présentes d'une partie des barils de pétrole et à des montages opaques relatifs aux marchés publics et, d'autre part, à la mise en place des institutions n'ayant en réalité aucune force. Autrement dit, nous allons montrer que ce pouvoir est parvenu à concilier la logique étatique moderne ayant conduit à l'obtention de la légitimité issue du FMI avec la logique patrimoniale contredisant la première et qui a fait que, malgré un certain dynamisme dans la création d'entreprises privées formelles, l'économie congolaise n'a pu réellement se diversifier et le pays n'a pu véritablement s'industrialiser. Par ailleurs, l'économie étant toujours restée une économie de rente pétrolière et voyant se profiler une crise durable du financement de dépenses obligatoires internes de l'État, c'est-à-dire du paiement régulier des fonctionnaires et des retraités, liée à la survenance du contre-choc pétrolier de 2014-5, le pouvoir, qui bénéficie pourtant d'une légitimité issue du FMI dès 2010, même si c'est par usurpation, pour continuer à se maintenir, doit se prémunir contre une révolte sociale de grande ampleur en ayant recours à la violence. Comment fait-il alors pour tenter de rendre compatible sa volonté de se maintenir coûte que coûte, grâce à la violence (notamment le recours à la deuxième guerre du Pool en 2016), avec le respect des normes internationales (notamment les droits de l'homme) qui s'impose à lui? Autrement dit, quelle est la stratégie utilisée par ce pouvoir pour, à la fois, assurer son maintien quoi qu'il arrive et éviter d'être un paria de la communauté internationale?

---

<sup>14</sup> Sachant que la Chine ne détenant que près de 40% des contrats et le reste revenant au reste du monde dont les entreprises locales (19,7%). Cf. E. Okamba, *Les risques liés à la gestion des projets municipaux innovants : le cas de la Municipalisation Accélérée du Congo*, *Vie & sciences de l'entreprise*, 2021/1 (n° 211-212), p. 233.

<sup>15</sup> E. Dorier et H. Mazurek, *Dynamiques territoriales du postconflit et de la reconstruction au Congo-Brazzaville*, op. cit., p. 137.

Sachant que la délégitimation internationale du pouvoir est la conséquence de la découverte de la mauvaise gouvernance à la fois sur le plan politique et sur le plan économique.

Cela étant dit, nous allons structurer notre analyse en trois parties.

La première partie va être consacrée à la mise en évidence des circonstances historiques ayant permis la légitimation du pouvoir par les IBW en 2010, grâce à la solution logique à la contradiction entre, d'une part, la mise en œuvre des politiques économiques libérales du FMI et, d'autre part, la nécessaire instauration d'une paix durable. Une solution logique fondée sur une inflexion de la politique économique libérale et soutenue non seulement par l'émergence du troisième choc pétrolier en 2003-5, mais aussi par la mise en place d'un environnement institutionnel dont la vocation est de promouvoir la bonne gouvernance et de favoriser une croissance économique inclusive. Toutefois, force est de constater que, finalement, la croissance économique n'a pas été plus inclusive et n'a pu se poursuivre à la suite du contre-choc pétrolier de 2014-5.

Dans la deuxième partie, nous allons montrer comment cette légitimité du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO, issue du FMI en 2010, a été finalement non pas acquise, mais usurpée. En effet, nous montrerons que, pendant la période de croissance et dans le cadre de sa volonté apparente de libéraliser l'économie et de réduire la pauvreté urbaine, ce pouvoir est arrivé à usurper la légitimité issue du FMI en parvenant à se donner une image d'un État moderne tout en réussissant à cacher ses pratiques patrimoniales. D'où une légitimité de ce pouvoir obtenue dans des conditions qui sont totalement contraires aux normes de la bonne gouvernance exigées par cette institution financière internationale et qui ont empêché le début de l'industrialisation du pays et de la diversification de son économie.

Dans la troisième partie, nous allons mettre en lumière la stratégie de conservation du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO après 2015. Il faut savoir que, en raison de la survenance du contre-choc pétrolier de 2014-5, ce pouvoir a anticipé dès 2016, du fait de la non-diversification de l'économie, une explosion sociale liée à la crise durable du financement des dépenses obligatoires internes de l'État (c'est-à-dire du paiement régulier des agents actifs et des retraités). Par conséquent, pour se prémunir contre une telle éventualité qui peut le déstabiliser, ce pouvoir, profitant de sa légitimité issue du FMI et, donc, de sa crédibilité à l'extérieur, même si c'est par usurpation, a réussi à mettre en place, dès 2016, une stratégie de sa conservation fondée sur le recours à la violence tout en parvenant à présenter celle-ci au reste du monde comme une violence légitime, c'est-à-dire une violence qui n'est pas aveugle, gratuite et arbitraire. Cependant, les révélations de ce pouvoir au FMI, en août 2017, sur ses pratiques patrimoniales et ses mensonges (dettes cachées, corruption et détournements de fonds publics, grâce à des montages opaques) ont contribué à le discréditer et conduit aussi l'opinion publique internationale à réaliser que la violence exercée par ce pouvoir entre 2016 et 2017 contre la population n'était pas légitime. D'où la délégitimation

internationale de ce pouvoir aux deux niveaux de gouvernance, politique et économique. Cependant, nous verrons que cette délégitimation n'est finalement pas absolue, mais relative, puisque le pays n'est pas exclu de la communauté internationale.

Les circonstances historiques ayant permis la légitimation du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO par les institutions de Bretton Woods, dès lors que des institutions nationales ont été aussi mises en place, et les limites de cette légitimation.

### **Les circonstances historiques ayant permis la conciliation entre la mise en œuvre de la politique économique du FMI et celle d'une paix durable**

C'est en effet l'émergence de la deuxième période historique, caractérisée par l'apparition du troisième choc pétrolier en 2003-5, qui va coïncider de façon heureuse avec, d'une part, la mise en œuvre de l'accord de paix signé en 2003 avec la rébellion sudiste et, d'autre part, le lancement par les IBW de la nouvelle initiative PPTE renforcée pour laquelle le Congo est engagé dès décembre 2004 et a atteint le point de décision en mars 2006. Une coïncidence qui a permis à la fois d'engendrer et de surmonter la contradiction entre, d'une part, la nécessaire consolidation de l'accord de paix (c'est-à-dire la création des conditions d'une paix durable dont l'expression politique est l'accord de gouvernement conclu en 2007 avec la rébellion sudiste, implanté en 2009 et agrémenté de l'amnistie de la plupart des leaders de l'opposition en exil) et, d'autre part, la mise en œuvre d'une politique économique libérale. En effet, il en a été ainsi parce que l'initiative PPTE renforcée, qui est une initiative libérale, a aussi la particularité de contenir en germe une logique de lutte contre la pauvreté<sup>16</sup>. Selon la Banque mondiale, 70% environ de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté à la fin des années 90-début 2000 contre 36% en 1990<sup>17</sup> et la dette extérieure, jugée insoutenable, représentait près de 200% du PIB en 2004. C'est donc pour lutter contre une pauvreté presque généralisée que l'élaboration du document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP)<sup>18</sup> a été amorcée en septembre 2003 et a permis au Congo de signer un accord triennal de coopération avec le FMI dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Sachant que cette logique de lutte contre la pauvreté, contenue dans le DSRP

---

16 En effet, dès la fin des années 90 et début 2000, les politiques strictement libérales des IBW ont connu une évolution sous l'influence des analyses d'Amartya Sen qui cherchent à concilier l'économie et l'éthique.

17 Cf. Banque Africaine de Développement, République du Congo, Document de stratégie par pays (axé sur les résultats), 2005-2007, décembre 2005, (Résumé analytique, page V).

18 Le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été conçu pour remédier aux problèmes suscités par la mise en œuvre des PAS, à savoir l'aggravation de la pauvreté des populations et la faible appropriation nationale des réformes structurelles. D'où la mise en place d'un processus participatif associant le FMI et la Banque Mondiale, l'État et la société civile pour l'élaboration du DSRP dont les objectifs ne sont plus définis à l'extérieur du pays comme dans le cas des PAS.

élaboré par le pays lui-même et approuvé par le FMI et la Banque Mondiale en décembre 2004, traduit d'une certaine manière la réhabilitation de l'État dans la politique économique du FMI. C'est ainsi qu'elle a permis à l'État de s'engager dans le financement du développement des services sociaux et des infrastructures de base (santé, éducation, voies de communication, adductions d'eau potable,...) dès la période intérimaire qui a commencé en mars 2006 et ce, grâce à des fonds PPTE obtenus à travers une partie des allègements prévus du service de la dette (allègements intérimaires)<sup>19</sup>. Toutefois, il faut préciser que le financement de cette lutte contre la pauvreté, recommandée par le FMI, avait déjà été initié par le pouvoir lui-même bien avant la mise à disposition d'une partie des fonds PPTE, grâce à l'émergence d'une rente pétrolière forte et durable dès 2003-2005. Et ce d'autant que la mise à disposition de ces fonds PPTE avait été suspendue dès octobre 2006 en raison de la suspension du premier accord triennal de décembre 2004 au titre de la FRPC<sup>20</sup>, une suspension qui avait valu au pouvoir congolais d'être soumis à des programmes probatoires de référence avant de signer un second accord pour la période 2008-2011, une fois le DSRP finalisé. En effet, dans la mesure où la lutte contre la pauvreté était aussi apparue au pouvoir comme un levier déterminant pour la mise en œuvre d'une paix durable sur la base de l'accord de paix conclu en 2003, il était alors devenu possible d'assurer son financement par des ressources propres, dès lors que le DSRP intérimaire avait déjà été approuvé par les IBW. Finalement, l'approbation du DSRP intérimaire en 2004 et l'émergence au même moment d'une manne pétrolière durable allaient constituer une coïncidence heureuse pour la mise en œuvre de la réduction de la pauvreté, grâce à la construction des infrastructures socio-économiques de base, et ce d'autant que celles-ci manquaient cruellement dans la plupart des départements du pays ou avaient été détruites, notamment dans la capitale, lors des guerres civiles récurrentes dans la période historique précédente. D'où le déploiement du programme des grands travaux et de la "municipalisation accélérée"<sup>21</sup>, qui a eu vocation, entre 2004 et 2016, à équiper en infrastructures socio-économiques de base (école, hôpitaux, équipements sportifs, réseaux de distribution d'eau potable et d'électricité, routes,...) les principaux centres urbains de chaque département du pays, et notamment Brazzaville et Pointe-Noire, et qui a engendré une distribution de l'argent public à travers l'octroi des marchés publics à des entreprises majoritairement étrangères avec le plus grand nombre de contrats détenu par la Chine. Ces dépenses pour la construction des infrastructures de base préalablement définies dans le DSRP ont été engagées sur des fonds propres, c'est-à-dire sans compromettre l'objectif de la stabilité financière du

---

<sup>19</sup> C'est au point de décision de l'initiative PPTE renforcée où les IBW décident des réductions de la dette, et donc du service de la dette, qui seront accordées au point d'achèvement. Ces économies ou ces fonds sont destinés à financer la lutte contre la pauvreté. Toutefois, dès la période intérimaire, le pays peut déjà bénéficier d'une partie de ces allègements prévus appelés allègements intérimaires.

<sup>20</sup> Le FMI avait reproché au gouvernement congolais le laxisme budgétaire. Des dépassements budgétaires aussi bien dans les dépenses de fonctionnement que d'investissement étaient constatés.

<sup>21</sup> La municipalisation accélérée est un programme d'équipement d'envergure mis en œuvre dans les principaux centres urbains d'un département à l'occasion de la fête d'indépendance du 15 août dont l'organisation par les douze départements que compte le pays est tournante.

pays. Par ailleurs, dans la mesure où il a fallu aussi de nouveaux fonctionnaires pour assurer ces services sociaux de base (éducation, santé), la tendance à la chute du nombre de fonctionnaires, liée aux politiques d'ajustement structurel passées (surtout les PAS renforcées des années 90), s'est arrêtée, voire retournée. C'est ainsi que l'on est passé d'abord de près de 80.000 fonctionnaires en 1991-2, au moment de la rupture officielle avec l'idéologie marxiste-léniniste qui avait par ailleurs, en partie, modelée la taille de cette fonction publique<sup>22</sup>, à 66.125 en 2004<sup>23</sup>, puis de ce dernier chiffre à 71.548 agents civils ayant émargé au budget de l'État en 2016<sup>24</sup>. Une augmentation des effectifs entre 2004 et 2016 (et donc sur une période de douze ans) qui est restée par ailleurs modeste et ce, dans un contexte où les traitements sont restés gelés jusqu'en 2010. Ce qui a traduit tout de même une volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale des fonctionnaires, sans empêcher le développement des services sociaux de base (santé, éducation,...). Cependant, cette distribution directe (les revenus des fonctionnaires dont le nombre a tout de même augmenté à partir de 2004) et indirecte (les revenus salariaux distribués par les entreprises ayant obtenu des marchés publics) de l'argent public a abouti à une augmentation forte et durable de la demande solvable, en raison non seulement de l'augmentation (relative) de l'échelle de la distribution, mais aussi, et surtout, du fait de la régularité de paiement retrouvée à la fois des traitements des fonctionnaires, des pensions des retraités d'État et des bourses, y compris les paiements de temps en temps d'arriérés de ces différents bénéficiaires<sup>25</sup>. Cette demande forte et durable a été surtout concentrée dans les deux grandes villes du pays, du fait que celles-ci monopolisent toute la vie administrative (71,72% des agents civils de l'État<sup>26</sup>), économique et politique et concentrent la majorité de la population congolaise. Une demande qui a induit, en lien avec la poursuite des politiques libérales, une véritable dynamique de l'économie informelle. En effet, la

---

22 En 1993, le Congo détient le record du nombre de fonctionnaires pour mille habitants en Afrique francophone, soit 33/1000. Cf. G.B. Massengo, *L'économie pétrolière du Congo*, L'Harmattan, 2004, p. 136. Ce qui s'explique par le fait que, depuis le milieu des années 60 jusqu'aux années 80, le PCT-parti unique se réclamant du marxisme-léninisme avait surtout l'ambition de promouvoir l'accès de tous les enfants, sans distinction, à l'éducation, grâce à sa gratuité du primaire à l'université. De surcroît, des bourses d'études étaient attribuées sans condition à tous les bacheliers. Mais, cette ambition supposait que le nouvel État "socialiste" accueillît aussi tous ces jeunes diplômés (notamment du bac et plus), soit dans la fonction publique, soit dans les entreprises publiques, et ce, sans aucun rapport avec les besoins réels de ces entités. De tels recrutements de masse n'avaient été rendus possible que grâce à l'apparition des premier et second chocs pétroliers et ce, jusqu'en 1985, date de leur arrêt à la demande des IBW, suite au contre-choc pétrolier apparu la même année.

23 Cf. L'étude de la Banque Mondiale intitulée *Congo-Brazzaville : emploi et croissance*, juillet 2011, citée dans République du Congo : *Politique nationale de l'emploi*, janvier 2012, tableau n° 5, p. 17.

24 Cf. *Rapport sur le recensement des agents civils de l'État*, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, 2016, p. 6.

25 En effet, la période historique précédente, liée au contre-choc pétrolier de 1985-6, a été marquée par une forte irrégularité du paiement des revenus des agents de l'État et donc par une progression de la dette intérieure du pays. Si bien qu'au 30/09/1999, les retards de paiement ont atteint 20 mois pour les agents de l'État en activité et plus de 4 ans pour ceux qui sont retraités. Cf. A. D. Mianzenza, *Crise économique et régression sociale, in Congo 2000, état des lieux*, L'Harmattan, 2001, p. 118.

26 Brazzaville compte 58,88% des agents civils de l'État et Pointe-Noire, 12,84%. Cf. *Rapport sur le recensement des agents civils de l'État*, op. cit., p. 7.

distribution directe et indirecte de l'argent public a élargi de façon très importante à la fois les débouchés de/et les opportunités dans l'économie informelle dont la dynamique articule deux aspects ou deux temporalités qu'il faut distinguer. D'une part, cette économie informelle s'est élargie à court terme parce qu'elle est le refuge des personnes déscolarisées ou peu diplômées, des déflatés du secteur public, des fonctionnaires et des retraités appauvris par la crise des finances publiques associée à la période historique passée<sup>27</sup>. La demande forte et durable issue de la rente constituant alors les débouchés contribuant à son épanouissement. D'autre part, étant donné la poursuite des politiques libérales visant la réduction du secteur public (et donc interdisant les recrutements), même s'il y a une réelle inflexion du fait du développement des services sociaux de base, l'économie informelle s'est élargie à nouveau parce qu'elle est devenue aussi, à long terme, le refuge de la très grande partie des primo-demandeurs d'emplois diplômés (du second degré du secondaire et de l'université)<sup>28</sup>, en offrant à ceux-ci des opportunités d'obtenir des niveaux de revenus informels conséquents ou satisfaisants, grâce à la demande forte et durable, issue de la rente pétrolière, qui lui est adressée. Car, comme le soulignent M. Kuepié et C.J. Nordman, s'appuyant sur l'Enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo en 2009, «*autant (voire parfois plus) que dans les secteurs public et privé formels, le secteur informel rémunère de façon croissante les années d'éducation*»<sup>29</sup>. Autrement dit, «*même dans le secteur informel..., l'éducation (certes à une autre échelle) est également un important déterminant des gains*»<sup>30</sup>. En effet, il s'agit des primo-demandeurs d'emplois diplômés, qui sont généralement des chômeurs de longue durée, profitant désormais des opportunités de gains offertes par la demande substantielle adressée à l'économie informelle. Sachant qu'ils ont perdu tout espoir de trouver un emploi formel (c'est-à-dire un emploi qui procure un statut social et donc des droits sociaux) et qu'ils n'osent pas aussi prendre les risques attachés à la création d'une entreprise formelle en raison, d'une part, du mauvais climat d'affaires, et ce d'autant que la paix instituée en 2003 est encore très fragile (ou n'est pas encore perçue comme durable), et, d'autre part, des limites de tous ordres comme celles liées au financement bancaire, à la faiblesse de la culture de l'entrepreneuriat (héritage de près de 30 ans d'idéologie marxiste-léniniste),...

Cette dynamique de l'économie informelle, liée à l'émergence de la nouvelle période historique marquée à la fois par le choc pétrolier de 2003-5 et la mise en œuvre de

---

27 Beaucoup de fonctionnaires et de retraités, ayant été contraints de (et donc finalement habitués à) rechercher des revenus complémentaires, voire de substitution, dans la période historique précédente, continuent leurs activités informelles, même s'ils ont retrouvé la régularité de leurs revenus formels dans la nouvelle période historique.

28 Il n'est pas inutile de préciser que le chômage de longue durée au Congo frappe plus les personnes qui sont instruites que celles qui ne le sont pas. Car, les premières ont des aspirations plus ambitieuses et visent les emplois formels.

29 M. Kuepié et C.J. Nordman, *Education et marchés du travail à Brazzaville et Pointe-Noire (Congo-Brazzaville)*, Stateco n° 107, 2012-2013, p. 90.

30 M. Kuepié et C.J. Nordman, *Education et marchés du travail à Brazzaville et Pointe-Noire (Congo-Brazzaville)*, op. cit., p. 90.

l'initiative PPTE renforcée dès 2004, a été à l'origine de l'explosion de la création brute d'unités de production informelles à partir de 2005, notamment dans les deux grands centres urbains du pays, Brazzaville et Pointe Noire, selon l'enquête publiée par Afristat en 2012<sup>31</sup> (voir annexe 2). En effet, la création brute des unités de production informelles est passée de l'ordre de quelques milliers par an dans les années 90 (à peu près 3000 en moyenne entre 1990 et 1999) à plus de neuf fois plus par an à partir de 2005 (à peu près 27500 en moyenne entre 2005 et 2012). La période allant de 2000 à 2004 constituant une phase de transition entre les deux premières périodes historiques avec une création brute moyenne de plus de 7000 unités<sup>32</sup>. C'est donc clairement cette dynamique de l'économie informelle qui justifie la réduction de la pauvreté dans les deux grandes villes du pays. Et ce d'autant que l'augmentation de la création des microentreprises favorisent aussi la création d'emplois dépendants, notamment les emplois familiaux (79,1% des emplois dépendants créés), même si la forme dominante du développement de l'activité informelle reste l'auto-emploi (76,6% des emplois informels en 2012)<sup>33</sup>. Les taux d'incidence de pauvreté respectifs pour les deux villes passant de 42,3% et 33,5% en 2005, à 21,6% et 20,3% en 2011<sup>34</sup>. Cependant, dans l'ensemble du pays, le taux d'incidence reste encore très élevé du fait des inégalités accrues entre le monde urbain et le monde rural, passant seulement de 50,7% en 2005 à 41% en 2011<sup>35</sup>, sachant tout de même qu'à la fin des années 90, il était de 70%. Par ailleurs, l'accès des populations urbaines aux services liés à certaines infrastructures de base (hôpitaux, écoles, réseaux de distribution d'eau potable, routes,...) dont la construction est achevée a également contribué à réduire la dimension non monétaire de la pauvreté. Finalement, la réduction de la pauvreté monétaire, appuyée aussi par une inflation modérée<sup>36</sup>, et non monétaire, qui se réalise dans la durée et de façon sensible dans les deux grandes villes du pays concentrant non seulement la vie politique et la vie économique, mais aussi la majorité de la population et où se trouvent réunies toutes les identités ethno-régionales, a nécessairement une portée politique. Elle est à l'origine de l'émergence du minimum de légitimité interne du pouvoir qui a permis la consolidation de l'accord de paix de 2003, et donc la mise en place d'une paix durable, dont la traduction politique est l'accord de gouvernement conclu en 2007 et devenu effectif en 2009 entre le pouvoir et la rébellion du Pool<sup>37</sup>. Une paix durable

---

31 Sur ce point, voir le tableau sur l'évolution de la création brute des unités de production informelles, cf. Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo, Rapport phase 2, Afristat, 2012, p. 19.

32 Les calculs des moyennes sont les nôtres, mais sur la base des chiffres du tableau 1.13 de l'enquête citée ci-dessus que nous avons reproduits dans l'annexe 3.

33 Cf. Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo, op. cit., p. 21.

34 Cf. République du Congo, Rapport sur l'analyse de la pauvreté, Groupe de la Banque Mondiale, Mai 2017, p. 25.

35 Cf. La Banque Mondiale en République du Congo, Vue d'ensemble, mise à jour le 18 octobre 2019.

36 Le taux d'inflation annuel moyen entre 2000 et 2010 est relativement bas (autour de 3%). Cf. Congo-Brazzaville, Perspective monde, indice des prix à la consommation (croissance annuelle en %).

37 En 2009, le pasteur NTUMI accède au poste qu'il devait déjà occuper depuis 2007, un poste de niveau ministériel de délégué général chargé de la promotion des valeurs de la paix et de la réparation des séquelles de guerre.

obtenue grâce à l'action de l'État tout en menant une politique de libéralisation des marchés initiée au milieu des années 80 (du fait du recours au FMI), mais qui n'avait réellement engagé la privatisation des plus grandes entreprises publiques qu'à partir de la loi-cadre sur la privatisation de 1994, sous la présidence de P. LISSOUBA élu en 1992, dans le cadre d'un programme plus audacieux d'auto-ajustement structurel (PARESO<sup>38</sup>) mis en œuvre à partir de 1993 et qui avait par ailleurs permis la conclusion d'un nouvel accord avec le FMI sur un programme appuyé par la facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) en 1996<sup>39</sup>. Cependant, si la mise en œuvre de la loi-cadre sur la privatisation, initiée par P. LISSOUBA et reprise par D. SASSOU-NGUESSO revenu au pouvoir par la force en 1997, dans un contexte de guerres civiles récurrentes, avait permis de démanteler presque tous les monopoles publics, elle n'avait pas encore produit les effets positifs escomptés sur l'économie jusqu'au milieu des années 2000, voire au-delà, malgré la mise en place d'une paix durable, facteur essentiel du développement des affaires, et de certaines réformes libérales d'accompagnement comme la création de guichets uniques dès 1995 dont le but était la simplification des formalités administratives des entreprises (création, cessation d'activités, transfert,...), la réforme du marché du travail en 1994 recommandée par le FMI et la charte des investissements de 2003 très favorable, modifiant lui-même le code des investissements de 1992 qui était déjà très attrayant fiscalement. C'est ainsi que la mise sur le marché, sous la forme de vente ou de concession ou de contrat de location de gérance selon les cas et selon les activités pour chaque cas, des plus grandes entreprises publiques du pays tels que le CFCO, la SNE, la SNDE, Hydro-Congo, l'ONPT et la CORAF, où par ailleurs une réduction des effectifs avait été opérée<sup>40</sup>, n'avait pu aboutir jusque-là, hormis les activités téléphoniques de l'ONPT<sup>41</sup>. D'où l'intérêt pour le pouvoir, au-delà de la mise en place des réformes libérales et d'une paix durable, notamment à partir du milieu des années 2000, de créer un cadre institutionnel plus attractif pour les investisseurs afin d'amorcer la diversification de l'économie, source d'une croissance élevée, pérenne et plus inclusive.

## **Le rôle des institutions pour une croissance économique pérenne et plus inclusive**

Nous avons vu que la libéralisation de l'économie a été conciliée avec la mise en œuvre d'une paix durable, notamment à partir du milieu des années 2000, grâce à certaines circonstances historiques (la coïncidence de l'apparition du troisième choc pétrolier

---

38 Plan d'Action pour la Relance Economique et Sociale.

39 Toutefois, cet accord avec le FMI avait été vite rompu en raison du laxisme budgétaire inadmissible de ce pouvoir, alors que des réformes structurelles audacieuses avaient pourtant été mises en œuvre.

40 Les effectifs de l'ensemble de ces entreprises sont passés de 14471 en 2003 à 11372 en 2007. Cf, Annuaire Statistique du Congo 2007, Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, CNSEE, Brazzaville, août 2009, P. 75.

41 Le secteur de la téléphonie était ouvert à la concurrence dès 1997. En 2009, la téléphonie mobile comptait trois opérateurs qui se partageaient le marché : Zain Congo (anciennement Celtel Congo), MTN Congo (qui a racheté les actifs de Libertis télécom) et Warid Congo.

avec le lancement de l'initiative PPTE renforcée par les IBW et la signature de l'accord de paix en 2003). Cependant, cette conciliation devrait s'accompagner, conformément aux recommandations du FMI sur la bonne gouvernance, des réformes du cadre institutionnel et réglementaire afin que se produisent des effets économiques positifs pour le pays, notamment une croissance élevée, pérenne et plus inclusive. En effet, il faut que le pouvoir s'engage à lutter non seulement contre la pauvreté afin de favoriser une paix durable, mais aussi contre la corruption, le harcèlement administratif, l'insécurité juridique et judiciaire,..., et, donc, à garantir, dans la durée, les droits de propriété et la sécurité des transactions afin de développer l'attractivité du pays aux capitaux étrangers et permettre aussi l'émergence de l'entrepreneuriat local. Finalement, dans cette économie congolaise soumise à la logique libérale, la mise en place des conditions d'une paix durable, grâce à l'action de l'État, devrait être inséparable de celle des réformes de l'environnement réglementaire et institutionnel afin de constituer ensemble les facteurs essentiels créant un climat des affaires favorisant une forte attractivité du pays. En effet, celle-ci ne devrait pas seulement dépendre de la mise en œuvre des réformes institutionnelles, mais aussi du développement des infrastructures socio-économiques de base qui ont vocation, d'une part, à réduire la pauvreté de la population, notamment urbaine, et donc à consolider la paix, et, d'autre part, à garantir aux investisseurs la disponibilité d'une main-d'œuvre instruite et en bonne santé, des routes, de l'électricité,.... Cette attractivité devrait permettre non seulement une croissance élevée et pérenne liée à l'essor de l'économie formelle, mais aussi une réduction plus conséquente et pérenne de la pauvreté monétaire et non monétaire de la population, notamment urbaine. En effet, le pouvoir d'achat créé par le développement des emplois salariés formels, lié à l'essor de l'industrialisation du pays ou de la diversification de l'économie du fait que le pays serait devenu plus attractif, devrait contribuer (en s'ajoutant au pouvoir d'achat issu des revenus des fonctionnaires et des retraités de l'État) à l'épanouissement de l'économie informelle, à travers la croissance de la demande de consommation destinée à celle-ci qu'il induit. Ce qui devrait contribuer à renforcer et à pérenniser la tendance à la réduction de la pauvreté monétaire urbaine. De même, l'augmentation des recettes fiscales que devrait générer le développement de l'économie formelle, dans un environnement où la corruption et la concussion seraient éradiquées ou en voie de l'être (ce qui induirait également une hausse des recettes douanières)<sup>42</sup>, devrait s'ajouter aux recettes pétrolières et contribuer, entre autres choses, à la poursuite du développement des infrastructures socio-économiques de base préalablement définies dans le DSRP et dont la mise en service devrait contribuer à son tour, d'une part, à renforcer et à pérenniser la tendance à la réduction de la pauvreté non monétaire de la population urbaine et, d'autre part, à continuer à améliorer l'attractivité du pays. Finalement, il apparaît clairement que la croissance hors pétrole et, de surcroît, inclusive ne pourrait être possible que si la conciliation entre la libéralisation de

---

<sup>42</sup> En effet, la tendance à l'éradication de la corruption et de la fraude devrait également contribuer à augmenter fortement les recettes douanières.

l'économie et la mise en œuvre des conditions d'une paix durable est appuyée par des réformes institutionnelles. Autrement dit, une croissance forte, pérenne et inclusive ne pourrait être obtenue que si le pouvoir congolais, bénéficiant d'une période historique de prix du pétrole brut élevé, met en place des changements institutionnels accompagnant la mise en œuvre du changement de la structure de l'économie formelle, en passant de l'économie "étatisée" vers une économie libéralisée tout en maintenant un degré d'intervention de l'État juste nécessaire pour lutter contre la pauvreté. Ce qui signifie évidemment la mise en place des conditions favorisant une forte création d'entreprises privées formelles dynamiques. Or, cela semble être le cas, puisque «*le rapport de la B.A.D. de 2012 sur l'investissement privé au Congo souligne le dynamisme de l'économie nationale par les créations d'entreprises qui ont plus que doublé en cinq ans, en passant de 2.286 en 2005 à 6.093 en 2010*»<sup>43</sup>, d'après les informations du centre des formalités administratives des entreprises. Sachant que ces entreprises créées, qui sont concentrées à Brazzaville (55%) et à Pointe-Noire (40%), sont essentiellement des entreprises individuelles (87,64%) et leur créateur, de nationalité congolaise à 88%, a une formation de base universitaire à plus de 60%<sup>44</sup>. On comprend alors pourquoi la légitimité conférée par les IBW au pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO, c'est-à-dire l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée, est finalement intervenue en janvier 2010 (d'où une dette extérieure ramenée à environ 20% du PIB<sup>45</sup> et donc des économies ayant résulté des allègements du service de la dette prévus ou non et destinés à lutter contre la pauvreté), dès lors que, ayant par ailleurs réussi à concilier la libéralisation de l'économie avec la mise en œuvre des conditions d'une paix durable, le pouvoir a aussi mis en place, au-delà des réformes des institutions régaliennes déjà existantes (police, justice,...), des institutions favorisant la transparence, et donc la vie des affaires, tels que la Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude (CNCCF) et un Observatoire anti-corruption indépendant (OAC) en complément de cette commission en 2007, un nouveau Code des marchés publics en 2009 portant création d'une autorité indépendante (ARMP), la Cour des comptes et de la discipline budgétaire (CCDB) en 2005, les Comités exécutif et consultatif de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en 2006, la systématisation des audits périodiques de la Société nationale des pétroles du Congo (SNPC) et la publication des rapports afférents,...

---

<sup>43</sup> E. Okamba, Tribune libre : leviers et freins de la création d'entreprises au Congo, Agence d'Information d'Afrique Centrale, édition du 2 juin 2015.

<sup>44</sup> E. Okamba, Tribune libre : leviers et freins de la création d'entreprises au Congo, Agence d'Information d'Afrique Centrale, édition du 2 juin 2015.

<sup>45</sup> Si les réductions de dettes, en 2010, ont concerné toutes les composantes de la dette extérieure (multilatérale, bilatérale et commerciale), l'effort le plus important est revenu au Club de Paris (un groupe formé par 22 principaux créanciers bilatéraux) qui a accepté d'annuler la totalité de la dette congolaise, à l'exception du Brésil.

## **La croissance économique observée depuis le milieu des années 2000 n'a finalement pas été plus inclusive et n'a pu être pérennisée au-delà de 2014-5**

Malgré la mise en place des changements structurels et institutionnels, le Congo n'a pas réussi à développer une économie formelle dynamique. Pourtant, d'après le rapport de la BAD de 2012, de nombreuses entreprises ont été créées à partir de 2005 (le début de la période de croissance), qui sont généralement des microentreprises et qui opèrent principalement dans le commerce (66%) et les services (18%)<sup>46</sup>. Cependant, elles connaissent un taux de mortalité élevé<sup>47</sup> et ne représentent que 19,80% du PIB en 2011<sup>48</sup>. Par ailleurs, il n'y a presque pas de créations d'entreprises dans l'industrie (hors activités extractives) (1%). Le seul secteur qui semble tirer avantage de cette période, c'est celui des bâtiments et travaux publics (5%), du fait des programmes d'investissement engagés par l'État, mais ne représente que 3,5% du PIB en 2011<sup>49</sup>. Finalement, la croissance congolaise est portée essentiellement par le pétrole (70% du PIB en 2011) et, par conséquent, l'économie du pays reste non diversifiée et n'a donc aucune capacité de résilience en cas de survenance d'un contre-choc pétrolier. C'est ce qui s'est passé à partir de 2014. C'est ainsi que le taux de croissance annuel du PIB, qui était en moyenne d'environ 5,5% entre 2005 et 2014, va alors chuter brutalement, passant de 6,65% en 2014 à 0,42% en 2015, de ce dernier taux à -8,69% en 2016, de celui-ci à -5,59% en 2017,..., selon les données de la Banque Mondiale. Par ailleurs, le pétrole n'est pas une activité créatrice d'emplois<sup>50</sup>. Ainsi, en termes d'emplois, l'économie formelle ne représente toujours que près de 30% des emplois du pays durant la deuxième période historique, que ce soit au début de la mise en œuvre de l'initiative PPTE renforcée (26,3% en 2004<sup>51</sup> et 28,4% en 2007<sup>52</sup>) ou après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative (28,8% en 2012<sup>53</sup>). La raison principale étant que le pouvoir n'est pas parvenu à créer un environnement favorisant les affaires, notamment dans le secteur industriel (hors activités extractives) qui est en principe créateur de nombreux emplois (grâce à ses effets d'entraînement importants sur l'économie) et, par ailleurs, très lourd en investissement. Un manque d'attractivité du pays qui fait que, en 2011, la contribution de ce secteur au PIB ne représentait que moins de 7%<sup>54</sup>. D'après les classements annuels successifs du Doing Business postérieurs à 2010, le Congo

---

<sup>46</sup> Cf. Rapport de la B.A.D., *Environnement de l'investissement privé au Congo*, op. cit., p. 11.

<sup>47</sup> Cf. Rapport de la B.A.D., *Environnement de l'investissement privé au Congo*, op. cit., p. 12.

<sup>48</sup> Cf. Rapport de la B.A.D., *Environnement de l'investissement privé au Congo*, op. cit., p. 8.

<sup>49</sup> Cf. Rapport de la B.A.D., *Environnement de l'investissement privé au Congo*, op. cit., p. 8 et p. 11.

<sup>50</sup> En effet, au Congo, «l'industrie (d'extraction) pétrolière apparaît comme une enclave, sans lien direct avec le reste de l'économie. (Ses) effets d'entraînement aussi bien en termes de consommation intermédiaire qu'en termes d'emploi sont presque inexistant». Cf. J. Mbandza, *Pauvreté et modèles de croissance en Afrique subsaharienne : le cas du Congo-Brazzaville (1945-2000)*, Publibook, Paris, 2004, p. 194.

<sup>51</sup> Cf. République du Congo : *Politique nationale de l'emploi*, janvier 2012, tableau n° 5, p. 17.

<sup>52</sup> Cf. République du Congo : *Politique nationale de l'emploi*, janvier 2012, tableau n° 5, p. 17.

<sup>53</sup> Cf. Rapport de la B.A.D., *Environnement de l'investissement privé au Congo*, op. cit., p. 11.

<sup>54</sup> Cf. Rapport de la B.A.D., *Environnement de l'investissement privé au Congo*, op. cit., p. 8.

n'occupe que la 177ème place sur 183 pays classés en 2011 et la 183ème place sur 185 en 2013. Sachant que ce n'était guère mieux avant (par exemple 171ème sur 175 pays en 2006 et 179ème sur 183 pays en 2009). De même l'indice de perception de la corruption élaboré par l'ONG Transparency International était très mauvais aussi bien en 2008, 151ème rang sur 180 pays classés, qu'en 2013, 154ème sur 177. Le pays est miné par la concussion et la corruption. Une corruption qui est devenue endémique, mais qui s'est développée et généralisée dans l'administration durant la période historique précédente, du fait, d'une part, de la perte importante du pouvoir d'achat des fonctionnaires due à la mise en œuvre des premières mesures de stabilisation macroéconomique du FMI<sup>55</sup> et surtout aux impayés accumulés de leurs traitements et, d'autre part, de la quasi-disparition des institutions engendrée par l'instabilité socio-politique chronique. Il se trouve finalement que, même dans la deuxième période historique, malgré la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel et réglementaire (avec la création de nouvelles autorités indépendantes comme la CNCCF, l'ARMP, la CCDB,...), dont le but est d'améliorer la transparence dans les affaires et de favoriser la bonne gouvernance, et l'amélioration de la situation économique des fonctionnaires en rétablissant la régularité du paiement de leurs traitements et en régularisant en partie leurs arriérés, sans oublier la fin du gel de leurs traitements à partir de 2011, c'est la perception du Congo, comme un pays où la corruption des fonctionnaires est endémique et où les tracasseries administratives sont la norme, qui explique que l'économie du pays demeure toujours une économie de rente pétrolière, sans parvenir à un début d'industrialisation et de diversification. Les quelques nouveaux investisseurs étrangers, qui viennent principalement des pays émergents comme la Chine, le Brésil, l'Inde,..., ne sont attirés surtout que par les matières premières (pétrole, bois, mines,...) et non par l'environnement des affaires. Et ce, sans le moindre début de transformation sur place de ces matières premières. Cependant, dans la mesure où l'économie congolaise reste toujours une économie de rente pétrolière, l'effondrement de cette rente à partir du contre-choc de 2014-5 a été à l'origine des déséquilibres graves tant au niveau macroéconomique qu'à celui de la balance des paiements. En effet, le pouvoir n'est plus parvenu, à partir de 2016, à assumer les obligations financières internationales du pays (le paiement régulier du service de la dette et la contribution du pays aux réserves de change de la BEAC) et ses obligations financières intérieures (le paiement régulier des fonctionnaires et des retraités de l'État). C'est, en effet, en 2016 que sont apparus, depuis au moins 2004, au moment de la survenance du dernier choc pétrolier, le premier défaut partiel de paiement du service de la dette extérieure du pays et les premiers impayés des pensions des retraités de l'État. C'est aussi en 2016 où «les réserves internationales sont tombées en deçà des niveaux habituellement recommandés pour les pays à taux de change fixes (c'est-à-dire trois mois de couverture des importations de

---

55 Ces mesures avaient consisté, entre autres choses, en la création d'une taxe intérieure de 10% sur la consommation, au relèvement de la taxe complémentaire sur les importations et au blocage des traitements de la fonction publique. Sur ce point cf. H. Diata, Ajustement structurel au Congo, op. cit., p. 197.

*biens et services)»<sup>56</sup>. Et c'est dans ce contexte, où le pouvoir a été de plus en plus asphyxié de 2016 à 2017 par les contraintes financières internes et externes, que le FMI, venu au chevet du Congo, aidée aussi par les enquêtes de certaines ONG luttant contre la corruption dans le monde, a poussé les autorités congolaises à révéler finalement l'existence des dettes commerciales cachées et adossées au pétrole en août 2017. Finalement, les graves déséquilibres économiques internes et externes que connaît le pays ne sont pas seulement le résultat du tarissement durable de la rente, mais aussi celui d'une gouvernance économique désastreuse illustrée par exemple par l'existence de ces dettes cachées. Il s'agit en fait des emprunts auprès des traders, contractés notamment dans un contexte de tarissement durable de la rente pétrolière, qui permettent au pouvoir de trouver de l'argent frais dont le remboursement se fera en barils de pétrole encore enfouis. Et dans la mesure où les préfinancements pétroliers sont interdits, cet argent frais est acquis grâce à des montages financiers opaques ou insondables qui alimentent aussi les circuits de la corruption et de détournement des fonds publics au profit notamment du clan présidentiel. En effet, ces montages offshore s'enracinent dans une tradition de complicités internationales qui font intervenir, outre la SNPC et les sociétés de négoce en pétrole (ou traders), des banques internationales assurant généralement le financement des opérations<sup>57</sup> et des sociétés-écran basées pour la plupart dans des paradis fiscaux qui s'intercalent dans les transactions afin de dissimuler l'identité des bénéficiaires de ces opérations.*

Arrivé à ce point, on comprend que la grande corruption et les pratiques de détournement à grande échelle des ressources publiques sont consubstantielles au pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO. Un pouvoir qui avait pourtant été légitimé par le FMI en 2010 en atteignant le point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée. Plus fondamentalement, il faut savoir que le Congo a connu entre 2004-5 et 2014 (pendant environ 10 ans) une période de forte croissance (la deuxième période historique associée au troisième choc pétrolier) où la rente pétrolière a été très abondante et a permis non seulement de contribuer, même si c'est de façon contingente et indirecte, à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée, mais aussi de réaliser des excédents budgétaires importants qui ont alimenté notamment le compte de stabilisation des recettes budgétaires et celui de réserve pour les générations futures<sup>58</sup>. Dans ces conditions, comment expliquer que le pays ne soit plus capable d'assumer pleinement ses obligations financières internes et internationales déjà dès 2016, et ce d'autant plus qu'en 2017 on découvre aussi que sa dette extérieure est redevenue

---

<sup>56</sup> Cf. FMI, Les services du FMI achèvent leur mission de 2016 au titre de l'article IV en République du Congo, Communiqué de presse n° 16/493 du 08 novembre 2016.

<sup>57</sup> Sachant que certaines sociétés de négoce comme Glencore ont une puissance financière telle qu'elles n'ont pas besoin de passer obligatoirement par les banques.

<sup>58</sup> Grâce aux années heureuses d'un baril oscillant souvent entre 100 et 140 dollars, «la politique budgétaire du gouvernement a permis de relever les dépenses d'investissement, tout en continuant d'épargner une large part des recettes pétrolières, à la fois pour les besoins de "stabilisation financière" et pour la sécurisation des générations futures, dans l'hypothèse d'une baisse des ressources pétrolières à long terme». Congo, Plan National de Développement, Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP 2012-2016), Livre 1, p. 6.

absolument abyssale (près de 120% du PIB), alors que celle-ci avait été ramenée à environ 20% du PIB en 2010 ? La réponse à cette question ne peut être que la suivante : la mise en place, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de libéralisation de l'économie et de réduction de la pauvreté urbaine, d'une gestion prédatrice cachée des ressources pétrolières du pays pendant la deuxième période historique, et même au-delà, par le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO. En effet, ce pouvoir, pourtant censé lutter officiellement contre les tracasseries administratives, les détournements de fonds publics et la corruption endémique dans la fonction publique, grâce au cadre institutionnel et règlementaire qu'il a mis en place et au paiement régulier des traitements des fonctionnaires, appuyé aussi par un discours officiel axé sur la lutte contre ce qu'il appelle les "anti valeurs", a lui-même, parallèlement, organisé, le pillage systématique des ressources économiques du pays pendant la période faste (ou de croissance) et au-delà, grâce à des montages financiers occultes et à des dispositifs cachés au reste du monde et notamment à la communauté financière internationale. Pour comprendre la coexistence de ces deux aspects a priori contradictoires de ce pouvoir, il nous faut analyser sa nature.

## La nature du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO et sa stratégie d'usurpation de la légitimité issue des institutions de Bretton Woods

Pour beaucoup d'observateurs, l'atteinte du point de décision de l'initiative PPTE renforcée par le Congo en mars 2006 n'est qu'*«une faveur proprement ahurissante au regard des exigences posées par le FMI pour y parvenir. En réalité, si cette institution financière internationale dispose d'une certaine autonomie, les grands actionnaires (États-Unis, France, Royaume-Uni, Japon...) ont aussi leur mot à dire. On comprend dès lors que cette décision doit beaucoup, si ce n'est tout, au soutien indéfectible de Paris au régime de Denis Sassou Nguesso au sein des institutions de Bretton Woods. Bien que formé à l'école soviétique, le président congolais a toujours veillé à garder d'étroites relations avec la France, notamment avec Jacques Chirac, son "ami de longue date"»*<sup>59</sup>. En effet, il semblerait que, malgré la découverte de l'affaire GOKANA en novembre 2005 et des révélations de la presse sur le train de vie du clan présidentiel qui avaient contribué à démentir les efforts de ce pouvoir en matière de gouvernance, le président J. CHIRAC, accompagné dans son implication par ses ministres de l'économie et des affaires étrangères et par l'administrateur français du FMI, aurait joué un rôle déterminant dans cette décision du FMI. Selon X. HAREL, la détermination de J. CHIRAC sur ce dossier s'expliquerait par le fait que *«la corne d'abondance de la Françafrique, qui irrigue les finances du parti gaulliste depuis des décennies, a un prix : la fidélité»*<sup>60</sup>. Par contre, il nous semble que ce n'est pas tout à fait vrai pour l'atteinte du point d'achèvement, puisque le premier programme triennal

<sup>59</sup> Cf. X. Harel, Afrique, pillage à huis clos – Comment une poignée d'initiés siphonne le pétrole africain, op. cit., p. 76.

<sup>60</sup> X. Harel, ibid. 82.

(2004-2007) pour la mise en œuvre du DSRP intérimaire avait été suspendu en octobre 2006, après l'atteinte du point de décision en mars de la même année, à cause d'une grave défaillance de la discipline budgétaire. Comme nous le montrerons, ce n'est pas la complaisance du FMI qui est l'explication déterminante de l'atteinte du point d'achèvement, mais bien davantage une stratégie mise en œuvre par le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO et destinée à tromper le FMI. En effet, le pouvoir congolais avait réussi à montrer à l'extérieur un visage plus rassurant en matière de modernisation du pays et de gouvernance économique à travers, d'une part, la mise en place de plusieurs structures présentées comme indépendantes du pouvoir politique chargées de contrôler les marchés publics, de lutter contre la corruption,... et, d'autre part, une exécution réussie des programmes probatoires de référence ayant permis de garantir une exécution satisfaisante du nouveau programme triennal (2008-2011) pour la mise en œuvre du DSRP final. Ce qui avait conduit à sa légitimité venant du FMI en 2010. Notre but est donc de montrer comment un pouvoir, où la corruption et les détournements de fonds publics ont en réalité continué à battre des records d'année en année, même après l'atteinte du point de décision, a pu réussir à montrer un autre visage à l'extérieur.

Nous avons vu que le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO est un pouvoir autoritaire fondé sur la confusion entre le politique et l'économique et entre la sphère privée et la sphère publique, c'est-à-dire sur une logique patrimoniale. Cependant, même un pouvoir autoritaire a besoin de se légitimer pour durer. Par conséquent, il est nécessaire que ce pouvoir patrimonial ait aussi la capacité de développer des stratégies de sa légitimation dans le cadre moderne de l'État et à une époque (ou dans un contexte international) où la bonne gouvernance est devenue la norme qui s'impose à tous les États, dès lors que ceux-ci ont besoin du concours du FMI. On comprend alors pourquoi, dans un contexte de mutation structurelle de l'économie congolaise "étatisée" vers une économie libéralisée, à la suite de la mise sous tutelle du pays par le FMI, la logique patrimoniale du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO ne pouvait plus être apparente, mais cachée, et ce d'autant que le pays devait chercher à bénéficier de l'initiative PPTE renforcée, c'est-à-dire à s'inscrire dans la logique de la légitimation venant du FMI. C'est ainsi que le pouvoir avait présenté une autre façade par rapport à ce qu'il est réellement. En effet, une stratégie spécifique masquant le fonctionnement réel de l'État, que nous allons préciser, était mise en place lors de la deuxième période historique caractérisée à la fois par le choc pétrolier de 2003-5 et la mise en œuvre de l'initiative PPTE renforcée du FMI à partir de 2004.

Si D. SASSOU-NGUESSO avait pris les armes pour revenir au pouvoir en 1997, après son éviction par les urnes en 1992, à l'issue d'une guerre ethno-régionale faisant de nombreux morts et au risque de sa propre vie, c'était pour s'assurer seul l'accès et le contrôle de la rente pétrolière. Ce qui est la marque d'une logique patrimoniale du pouvoir. Cependant, il ne s'agit pas d'un pouvoir patrimonial traditionnel<sup>61</sup>, mais d'un

---

61 Cf. S.N. Eisenstadt, *Traditional patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Beverly Hills, Sage

pouvoir patrimonial dont la forme de domination se situe à la fois dans un cadre étatique moderne hérité de la colonisation et dans un contexte international marqué par le triomphe du libéralisme, en raison de la chute des régimes communistes en Europe à partir de 1989 (date de la chute du mur de Berlin), et par la bonne gouvernance comme norme ou valeur s'imposant à tous les États recourant au FMI, notamment à partir de la fin des années 90. Par conséquent, la logique de fonctionnement de l'État congolais est une logique mixte où le pouvoir est patrimonial, mais une patrimonialisation masquée, notamment à partir de 2004-5, par le fait que ce pouvoir a recouru aussi, au-delà de la bureaucratie dont le développement avait commencé depuis l'époque coloniale, à la mise en place des autorités administratives a priori indépendantes recommandées par le FMI, à l'accroissement des dépenses destinées a priori au développement des services sociaux de base et donc à une forme de légitimation interne liée à la distribution, tout en libéralisant l'économie, bref, à une logique étatique moderne dans un contexte où le pouvoir est en quête de la légitimité issue du FMI. Et on sait que cette logique étatique moderne a été, d'une part, à la base, compte tenu du contexte socio-politique congolais, de la paix durable et, d'autre part, le corollaire de l'institutionnalisation du pouvoir qui sont des facteurs essentiels, dans le cadre d'une économie libéralisée, pour la mise en œuvre d'un processus de croissance économique (hors pétrole) associée à une réduction pérenne de la pauvreté. Or, malgré l'apparence d'un pouvoir tourné vers la mise en place des conditions de base d'une croissance économique et d'un progrès social pérennes, c'est finalement la logique patrimoniale cachée, à travers les montages et les dispositifs opaques de corruption et de détournements de fonds publics, qui a été plus déterminante dans le fonctionnement de l'État. Ce qui s'explique, comme l'a montré J.-F. Médard, par une institutionnalisation finalement moins poussée ou limitée de l'État caractérisé comme un État néo-patrimonial<sup>62</sup>. Ce dernier explique que, dans l'État néo-patrimonial, le fait qu'un certain degré d'institutionnalisation se fasse jour suppose que des positions d'autorités existent indépendamment de la personne de leur titulaire. Ce qui est la marque d'un État moderne. Cependant, leur accès dépend de la faveur du prince, notamment quand il s'agit des postes les plus importants<sup>63</sup>. Ce qui est la marque de la personnalisation du pouvoir. Finalement, pendant la deuxième période historique, il se trouve que, comme nous l'avons déjà indiqué, l'État se comporte en apparence comme un État moderne en parvenant à concilier la mise en œuvre de la politique libérale avec celle de la paix durable, à travers la mise en œuvre de la politique de réduction de la pauvreté, en créant des autorités indépendantes du pouvoir politique en vue d'améliorer la transparence dans la vie des affaires et en déployant une rhétorique se référant aux normes internationales ou aux idéologies universalistes. Par conséquent, il apparaît comme un État qui œuvre pour la séparation des sphères

---

Publications, 1973, London.

62 Cf. J.-F. Médard, L'État néo-patrimonial en Afrique noire, in *États d'Afrique noire, formation, mécanismes et crise*, sous la direction de J. F. Médard, Paris, Karthala, 1991.

63 Cf. J.-F. Médard, L'État néo-patrimonial en Afrique noire, op. cit. p. 335-336

économique et politique, privée et publique, une séparation nécessaire pour créer les conditions permettant d'attirer les investissements étrangers hors secteur pétrolier ou minier et de développer un entrepreneuriat domestique, et donc d'impulser de façon pérenne la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Cependant, le fonctionnement réel de l'État congolais est malheureusement subverti par le fait que la personne titulaire de l'autorité n'est pas interchangeable ou tend à se confondre avec sa fonction et entretient des relations d'autorité personnelles. Et ce, non pas seulement au sommet de l'État, mais aussi à tous les niveaux d'autorité dont les plus importants sont incarnés par les personnes bénéficiant des faveurs et de la protection du chef. Dans ces conditions, les autorités a priori indépendantes, et plus largement les institutions, ne peuvent avoir la force nécessaire et, donc, ne peuvent être efficaces pour favoriser la croissance économique (hors pétrole) et pérenniser la réduction de la pauvreté en raison de la personnalisation du pouvoir. En effet, celle-ci induit logiquement le fait que la confusion des sphères politique et économique, des domaines public et privé, soit toujours à l'œuvre, malgré leur séparation formelle (ou apparente), et se traduise par le développement du népotisme, des détournements de fonds publics et des réseaux de corruption, à tous les niveaux d'autorité, et notamment à celui du chef de l'État où sont gérées les ressources pétrolières.

Arrivé à ce point, il nous faut maintenant montrer comment s'articulent, dans cette deuxième période historique, la logique patrimoniale du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO avec sa capacité à faire croire à la communauté financière internationale sa volonté de moderniser le pays et ce, dans le respect apparent des principes de la bonne gouvernance. En effet, sous les apparences de politiques modernes et saines de libéralisation de l'économie et de réduction de la pauvreté, notamment urbaine, à travers la construction des infrastructures socio-économiques de base (via les marchés publics) mises en œuvre par ce pouvoir, ce sont en réalité ses pratiques patrimoniales cachées au reste du monde qui sont constamment à l'œuvre. Nous avons déjà vu que les politiques menées ont pu favoriser de nombreuses créations d'entreprises privées formelles principalement dans le secteur tertiaire, même si leur taux de mortalité est élevé, et, dans une très moindre mesure, dans le secteur des bâtiments et travaux publics. Sachant que certaines de ces entreprises qui sont créées dans le secteur tertiaire, où le retour sur investissement est rapide, et dans le domaine des travaux publics<sup>64</sup>, le sont par des membres du clan présidentiel (épouse, frères du président, enfants, petits-fils, neveux, amis proches de la famille - congolais ou parfois étrangers

---

<sup>64</sup> Selon X. Harel, «dans le domaine des travaux publics, le clan Sassou aurait créé six sociétés (ABS, SOGEA, SGEC,...) qui lui permettraient de rafler les principaux marchés (routes et bâtiments publics)», op. cit., P. 41. Par ailleurs, sans être exhaustif, les autres entreprises formelles dont les membres du clan présidentiel seraient propriétaires, ont été créées dans les secteurs de la sécurité privée, de la communication (le groupe MNCom avec une chaîne de T.V. et une radio privées), du transport aérien (Air Congo Express et Equajet qui a fait faillite), de l'hôtellerie, de l'événementiel, de la distribution d'essence, de la téléphonie mobile, des transactions immobilières,... Sur ce point cf. A. M'paka, Congo-Brazzaville, une pseudo-démocratie en perdition, vers la fin des illusions ? L'Harmattan, 2019, p. 284 et suiv.

- servant parfois de prête-noms), mais dont le capital est en fait d'origine publique, grâce à l'argent du pétrole obtenu à travers des montages offshore presque impénétrables où des sociétés-écrans, créées par des proches du clan présidentiel<sup>65</sup> et souvent basées dans des paradis fiscaux (afin de rendre l'identification de leurs propriétaires presque impossible), procèdent régulièrement à l'achat d'une partie du pétrole congolais à la SNPC à un prix considérablement plus bas que celui du marché mondial (sachant que ce dernier est très élevé car nous sommes dans la période faste ou de croissance), pour ensuite la revendre avec profit à des sociétés de négoce indépendantes<sup>66</sup>. En effet, malgré la découverte de l'affaire GOKANA en 2005<sup>67</sup>, le pouvoir congolais n'avait jamais fini avec cette pratique secrète, via une myriade de sociétés fictives, comme l'ont montré les révélations des "panamas" papers et "paradise papers" en 2016 et 2017<sup>68</sup>. Même s'il est très probable qu'il a dû y recourir beaucoup moins, juste sur la période allant de 2006 à 2010, en raison de sa quête de légitimité vis-à-vis du FMI<sup>69</sup>. De même des infrastructures de base sont construites via des marchés publics attribués par la Direction Générale des Grands Travaux (hormis ceux préfinancés par la Chine), mais dont la passation et l'exécution constituent généralement une source d'enrichissement du clan présidentiel en raison des pratiques de collusion (ou d'entente secrète) entre les parties bénéficiaires. Ainsi, à la faveur de la rente pétrolière et de la mise en place des montages offshore impénétrables ou des montages opaques relatifs aux marchés publics, il y a, d'un côté, des entreprises privées formelles qui sont créées, grâce à une partie de l'argent public détourné, dans le but de fructifier le patrimoine privé du clan présidentiel et, de l'autre, des infrastructures qui sont réalisées grâce à des marchés publics passés et exécutés dans des conditions qui permettent l'accumulation des richesses de ce même clan. La volonté apparente de D. SASSOU-NGUESSO de moderniser le pays est alors au service des intérêts de son clan en "privatisant" une partie des fonds publics qui est elle-même partiellement capitalisée. Par conséquent, le discours officiel martelant la nécessité de lutter contre la corruption, la concussion et la fraude, ainsi que la création des structures (ou institutions) chargées de cette lutte, n'apparaissent plus que comme

---

<sup>65</sup> Parmi les sociétés-écran créées par les proches du clan présidentiel, on peut citer Orion, AOGC (Africa Oil and Gas Corporation), Sphynx Bermuda, Sphynx UK, Quantic, Elidovo, Tacoma, Crossoil,... Cf. X. Harel, Afrique, pillage à huis clos – Comment une poignée d'initiés siphonne le pétrole africain, op. cit., p. 142.

<sup>66</sup> Les marges réalisées par ces sociétés-écran sont évidemment destinées en grande partie au clan présidentiel.

<sup>67</sup> L'affaire Gokana (D. GOKANA qui était à l'époque conseiller spécial du président D. SASSOU-NGUESSO), est une affaire politico-financière qui touche en fin 2005 les autorités congolaises et dans laquelle 300 millions de dollars US auraient été détournés en 2004, grâce à des montages financiers offshore recourant à des sociétés-écran. Elle constitue un exemple de gestion pervertie de la ressource pétrolière dans laquelle D. GOKANA a joué un rôle clé.

<sup>68</sup> On se souvient aussi en 2012 de l'affaire Gunvor, une société suisse de négoce en pétrole sur laquelle pèsent de fortes présomptions de corruption et de détournement d'argent public au profit, entre autres personnes, des autorités du Congo dans ses activités dans ce pays.

<sup>69</sup> En effet, ça a été la période la plus risquée pour le pouvoir, en raison du suivi-évaluation par les experts du FMI de l'exécution des programmes probatoires et de celui pour la mise en œuvre du DSRP final au titre de la FRPC (2008-2010).

des stratagèmes utilisés par le pouvoir et destinés à berner la communauté financière internationale sur ses pratiques patrimoniales. Toutefois, si la création des sociétés privées et la gestion du programme de la municipalisation accélérée par le clan présidentiel sont des décisions de ce clan s'inscrivant dans la logique de la modernisation du pays, mais qui sont par ailleurs conciliées avec ses pratiques illicites connues de tous (même si celles-ci restent officiellement cachées), cependant celles-ci posent moins de problèmes à l'opinion publique interne, et donc ne remettent pas en cause la consolidation de la paix instituée en 2003, tant que les fonctionnaires et les retraités sont payés régulièrement et l'économie informelle est épanouie et contribue, de ce fait, à la réduction de la pauvreté monétaire urbaine. Sachant que la mise en service des infrastructures liées au programme de la municipalisation accélérée dont la construction est achevée contribue aussi à la réduction de la pauvreté non monétaire urbaine. Finalement, l'État au Congo, dans le cadre de ses politiques de modernisation du pays (politiques de libéralisation de l'économie et de réduction de la pauvreté, notamment urbaine) mises en œuvre pendant la période de croissance, n'est moderne qu'en apparence, car la logique de son fonctionnement réel est plus patrimoniale et cachée au reste du monde. En effet, comme le soulignent Y-A. Fauré et J-F. Médard, l'État néo-patrimonial est un État où la recherche du pouvoir, malgré l'apparence qui fait croire à la volonté de mise en œuvre d'un programme politique, de poursuite d'une tâche de développement économique et social,..., ne vise que la constitution d'un patrimoine privé d'origine publique<sup>70</sup>. Par conséquent, c'est grâce à cette tromperie fondée sur la capacité de dissimulation de la logique du fonctionnement réel de l'État, et donc de dissimulation des pratiques de corruption et de détournement des ressources publiques au niveau du réseau du chef de l'État, en faisant croire à la volonté de moderniser le pays et ce, dans le respect apparent des principes de la bonne gouvernance, que ce pouvoir est parvenu à atteindre, en 2010, le point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée, c'est-à-dire à obtenir la légitimité issue du FMI.

Par ailleurs, malgré l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée, la diversification économique n'a pas eu lieu en raison d'un environnement institutionnel factice, sans consistance. En effet, dans la mesure où le fléau de la corruption et du détournement de l'argent public concerne en premier lieu le sommet de l'État chargé, en principe, de faire respecter le cadre institutionnel et réglementaire, c'est naturellement la perception par l'opinion publique intérieure de cette corruption au plus haut niveau qui favorise fortement, au-delà des considérations liées à la situation économique des fonctionnaires, la corruption, la concussion et les détournements de fonds publics à tous les niveaux de l'administration publique. Et c'est la perception du Congo comme un pays où la corruption des fonctionnaires est fortement ancrée dans les moeurs et où les prévarications et le harcèlement administratif sont la norme, en raison d'un environnement institutionnel inefficace,

---

70 Y.-A. Fauré et J.-F. Médard, *L'État-business et les politiciens entrepreneurs : néo-patrimonialisme et bigmen, économie et politique*, in *Entreprises et entrepreneurs africains*, Karthala, Orstom, Paris, 1995, p. 293.

qui explique son manque d'attractivité. Par conséquent, l'économie congolaise demeure toujours une économie de rente pétrolière. Finalement, il se trouve que, à la suite du retournement brutal à la baisse de la tendance du prix du pétrole brut à partir de 2014 et en raison du siphonnage organisé des ressources du pays pendant la période de croissance et de la dilapidation, pendant cette période, de l'argent public placé dans les comptes de stabilisation et de réserve, les finances de l'État sont devenues exsangues. Par conséquent, le pouvoir, pour trouver de l'argent frais dont il a besoin, a utilisé un nouveau type de montage financier. Il a recouru aux dettes commerciales cachées adossées au pétrole, grâce à des montages offshore opaques portant sur des livraisons futures (et non plus présentes) du pétrole. Plus précisément, ces montages visent, d'une part, l'acquisition de l'argent frais dont le remboursement se fera en barils de pétrole encore sous terre et, d'autre part, l'accaparement d'une partie de cet argent par les autorités du pays et notamment le clan présidentiel. En effet, sachant que les préfinancements pétroliers sont interdits, ces emprunts du pouvoir, où sont impliquées la SNPC, les sociétés de négoce en pétrole et les banques, vont alors faire intervenir des montages financiers complexes destinés à cacher l'origine de l'argent frais et l'accaparement d'une partie de cet argent public par le clan présidentiel, en recourant à des sociétés-écran basées pour la plupart dans des paradis fiscaux.

Finalement, lorsque, à partir de 2014, les recettes pétrolières tarissent fortement, le pouvoir doit trouver de l'argent frais. C'est ainsi qu'il se lance dans des opérations d'endettement cachées auprès des traders en pétrole en espérant que le prix du pétrole brut va remonter dans un délai raisonnable et, par conséquent, rétablir la situation. Cependant, cette crise des recettes pétrolières va devenir durable et la dette extérieure ne va cesser, de façon souterraine ou cachée, d'augmenter du fait que le pays est condamné à une fuite en avant et les taux d'intérêts pratiqués dans le cadre de ces montages financiers sont plus élevés que ceux du marché (sachant que le pays est aussi très endetté, de façon souterraine également, notamment à partir de 2014, vis-à-vis de la Chine qui préfinance une bonne partie du programme de la municipalisation accélérée). D'où, à un moment donné, non seulement des défauts partiels répétés de paiement du service de la dette extérieure auprès de ses créanciers, mais aussi l'aggravation de la dette intérieure du fait des difficultés, pour le pouvoir, à faire face durablement aux dépenses obligatoires internes de l'État (le paiement régulier des fonctionnaires et des pensions des retraités de l'État<sup>71</sup>) et ce, dans un contexte d'effondrement de la contribution du pays aux réserves de change de la zone CEMAC. C'est finalement cette asphyxie du pouvoir, du fait de la pression liée aux contraintes financières externes et internes, qui va provoquer, en août 2017, en lien avec la pression du FMI, le dévoilement de l'opacité et de la complexité des montages financiers avec les traders et les révélations sur des contrats avec la Chine, c'est-à-dire la découverte, d'une part, du niveau réel atteint par la dette extérieure et, d'autre part, des réseaux de corruption et des mécanismes de détournement de fonds publics utilisés par ce

---

<sup>71</sup> Les retraités de l'État accumulent plusieurs mois impayés depuis 2016.

pouvoir. Arrivé à ce point, une question se pose : comment ce pouvoir autoritaire peut-il se maintenir durablement, alors qu'il est durablement écartelé entre, d'une part, sa difficulté à assumer les contraintes financières extérieures (paiement régulier du service de la dette extérieure et contribution suffisante aux réserves de change de la BEAC) et, d'autre part, son incapacité à prendre en charge la contrainte financière intérieure (dépenses obligatoires internes de l'État), et ce sans tomber dans le sultanisme, c'est-à-dire devenir un régime qui se maintiendrait exclusivement grâce à une violence aveugle et arbitraire, et, par conséquent, devenir un paria de la communauté internationale? Il faut savoir que cette question était déjà anticipée par D. SASSOU-NGUESSO dès le début de la crise. Ce dernier, qui voyait déjà se profiler bien avant 2017 (date de la découverte des mensonges et des stratagèmes de ce pouvoir) une crise durable du financement des dépenses obligatoires internes de l'État (c'est-à-dire du paiement régulier des fonctionnaires et des retraités de l'État) et qui bénéficiait déjà d'une légitimité issue du FMI, et donc d'une certaine crédibilité vis-à-vis de l'extérieur, même si cette légitimité a été usurpée, va mettre en œuvre dès 2016 une stratégie de la conservation de son pouvoir fondée sur la violence politique afin de prévenir une révolte sociale de grande envergure pouvant le destituer tout en parvenant à faire croire au reste du monde que sa violence est légitime.

## La stratégie de conservation du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO après 2015

L'entrée dans la troisième période historique (associée à une baisse durable des recettes pétrolières) à partir de 2014-5 a permis aussi de révéler à la face du monde que la tendance violente de ce pouvoir n'avait pas disparu. Une violence à laquelle le pouvoir avait très peu (ou n'avait presque pas) recouru depuis la fin de la guerre de 1998-2003<sup>72</sup> du fait qu'il avait pu aussi mettre en œuvre une logique moderne du fonctionnement de l'État, grâce à la distribution directe (le paiement régulier des fonctionnaires et des retraités de l'État, voire des boursiers) et indirecte (les revenus des salariés des entreprises ayant obtenu des marchés publics) permise par le troisième choc pétrolier et à sa volonté de se référer aux normes internationales ou valeurs universalistes. Si, depuis l'accord de paix de 2003, le pouvoir avait réussi à contenir sa violence qui lui est consubstantielle, cependant celle-ci va ressurgir à partir de 2016, à travers la deuxième guerre du Pool. Par ailleurs, conformément à sa volonté de se référer aux normes internationales, dont le respect des droits fondamentaux de l'homme, et ce d'autant qu'il bénéficie d'une certaine crédibilité internationale liée à

---

72 Cette guerre est aussi appelée première guerre du Pool. Toutefois, il faut préciser que la désignation de cette guerre comme une guerre du Pool est un abus de langage. En effet, la guerre déclenchée en décembre 1998 par le pouvoir de SASSOU-NGUESSO, dans le but de liquider la rébellion, a commencé dans le sud de Brazzaville et le Pool, où se sont réfugiés les miliciens abandonnés par KOLELAS et rejoints par ceux de NTUMI nouvellement apparus, puis s'est étendue aux autres départements du sud du pays (la Bouenza, le Niari et la Lékomou), où se sont réfugiés les miliciens abandonnés par LISSOUBA, avant de se concentrer finalement dans le Pool. Cette guerre est donc souvent appelée guerre du Pool parce qu'elle y a commencé avant d'y terminer son périple et de s'y fixer durablement.

sa légitimité issue du FMI, ce pouvoir ne peut se permettre de recourir gratuitement à la violence. En effet, il devrait créer des prétextes ou des stratagèmes justifiant le recours à la violence afin que celle-ci soit jugée comme étant légitime par la communauté internationale. C'est ainsi qu'il a cherché à légitimer sa répression sanglante en 2016 en invoquant la nécessité de rétablir l'ordre public face au "terrorisme", selon l'expression utilisée dans sa communication. En effet, le pouvoir accusait les ex-rebelles restés fidèles à NTUMI d'être à l'origine des événements sanglants qui se sont produits le 4 avril 2016 dans le sud de Brazzaville et de remettre en cause son autorité. Une attaque de commissariats et de mairies faisant d'importants dégâts matériels et 17 morts parmi les ex-rebelles, les civils et les forces de l'ordre. Ces affrontements, dont NTUMI réfutait toute implication, avaient trouvé apparemment leur origine dans la contestation de la victoire proclamée de D. SASSOU-NGUESSO à l'élection présidentielle du 20 mars 2016. Une élection que celui-ci avait organisée après avoir au préalable changé la constitution du pays qui l'empêchait de se succéder à lui-même du fait à la fois de la limite d'âge fixée à 70 ans et de celle du nombre de mandats fixée à deux. Sachant qu'il avait été obligé de recourir au référendum pour légitimer sa démarche à la face du monde. Un référendum qui avait même eu l'aval de la France<sup>73</sup> avant d'être boycotté par une grande partie de la population, car il n'était vu par celle-ci que comme un stratagème du pouvoir pour refuser l'alternance politique. Par ailleurs, on sait aussi que NTUMI, pourtant membre du gouvernement, avait dénoncé, comme d'ailleurs beaucoup d'autres personnalités politiques, le changement de la constitution et soutenu à l'élection présidentielle un autre candidat, originaire du Pool comme lui, P. KOLELAS<sup>74</sup>, fils de B. KOLELAS. C'est dans ce contexte que D. SASSOU-NGUESSO, réfutant catégoriquement l'accusation d'usurpation de la victoire à l'élection présidentielle et profitant des violences commises le 4 avril, selon lui, par les ex-rebelles de NTUMI, avait rompu l'accord de gouvernement avec celui-ci et mis en œuvre une répression très violente. Une répression qui avait consisté principalement en des opérations militaires pour traquer NTUMI dans le département du Pool où ce dernier avait trouvé refuge. Des opérations militaires ayant fait de nombreux morts et de déplacés parmi les civils, mais sans jamais éliminer ou capturer NTUMI. Par ailleurs, la communication mise en œuvre par le pouvoir congolais, ayant fait de NTUMI un "terroriste", n'avait pas permis à l'UE, et plus généralement à la communauté internationale, de se faire une idée exacte de l'origine et de la nature de cette violence, car il était difficile pour elle de rejeter a priori les accusations du pouvoir (les opérations s'étant déroulées sans la présence des médias indépendants ou d'O.N.G. internationales) et de sanctionner ce dernier sur la répression qu'elle a déployée. Elle s'était donc contentée d'une simple condamnation verbale tout en appelant à un cessez-le-feu. Cependant, cette communauté internationale va être

---

73 On sait que le président français de l'époque, F. HOLLANDE, avait dit que « le président SASSOU peut consulter son peuple, ça fait partie de son droit et le peuple doit répondre ».

74 P. KOLELAS avait, lui, été démis du gouvernement pour avoir dénoncé le changement de la constitution.

éclairée sur l'origine de cette attaque et sa véritable nature et, par conséquent, sur la vraie raison de la répression qui va s'ensuivre, lorsque le pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO va perdre sa légitimité issue du FMI, et donc sa crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique internationale, du fait de la découverte, en août 2017, de ses mensonges liés aux dettes et au surendettement cachés et, plus fondamentalement, du fait du dévoilement de ses stratagèmes liés aux montages financiers opaques. En effet, à partir de ce moment, il va apparaître que l'attaque des rebelles avec NTUMI à leur tête n'a été vraisemblablement aussi qu'une mise en scène ou un stratagème ourdi par le pouvoir dans le but de déclencher la violence politique (la deuxième guerre du Pool) présentée à la communauté internationale comme légitime. Par conséquent, la délégitimation internationale de ce pouvoir devrait se situer aux deux niveaux de gouvernance, économique et politique. Cependant, la révélation au reste du monde (ou peut-être la dissipation des doutes de l'opinion publique internationale sur le) du caractère illégitime, gratuit et arbitraire de la violence produite à travers cette seconde guerre du Pool, déclenchée en avril 2016, explique le fait que cette dernière s'est finalement arrêtée à l'initiative du pouvoir lui-même et a trouvé son dénouement en décembre 1997 par un accord de cessez-le-feu. En effet, il faut rappeler que, auparavant, le pouvoir ne répondait pas positivement aux injonctions de la communauté internationale pour un cessez-le-feu. Mais, dès lors que le pouvoir s'est senti démasqué avec la découverte de ses dettes cachées, notamment celles qui sont adossées au pétrole, un accord a été vite trouvé. Un accord de cessez-le-feu nécessaire afin d'éviter que ce pouvoir ne soit traité comme un paria par la communauté internationale et que le pays ne soit exclu de celle-ci en subissant l'isolement par les sanctions de toutes sortes et les boycotts et ce, jusqu'à ce que le pouvoir change (ou tant que le pouvoir reste en place). Par conséquent, du fait de cet accord de cessez-le-feu, la délégitimation internationale du pouvoir n'est finalement que relative ou partielle et non absolue.

Arrivé à ce point, il apparaît finalement que l'attaque des rebelles n'a été qu'une mise en scène orchestrée par le pouvoir et destinée à provoquer une guerre civile dont le but est, même une fois celle-ci terminée, de créer une peur permanente au sein de la population. Une mise en scène servant de prétexte au pouvoir pour mettre en œuvre une forte répression (la deuxième guerre du Pool), mais limitée dans le temps et l'espace et dont le but principal est de créer un climat de peur permanente au sein de la population, notamment urbaine, et ce, afin de prévenir une révolte sociale de grande ampleur. Une révolte sociale qui risquerait de le renverser et dont la cause ne serait pas principalement politique comme le trucage avéré de l'élection présidentielle, mais d'abord d'ordre socio-économique : l'aggravation forte et durable de la pauvreté urbaine liée à la crise financière que traverse le pays depuis 2014-5. En effet, dans une économie de rente pétrolière où coexistent un secteur public non négligeable et une économie informelle surdéveloppée, c'est pendant les périodes historiques de tarissement durable de la rente que l'aggravation inexorable de la pauvreté urbaine qui s'ensuit peut avoir des conséquences politiques. Par conséquent, une forte

répression, dès le début de la crise des finances publiques, est nécessaire du point de vue du pouvoir afin de prévenir le risque d'explosion sociale qui peut provoquer sa chute. Sachant qu'une contestation sociale de grande ampleur pouvant déboucher sur une crise politique suppose que la crise de la distribution directe de la rente pétrolière remette durablement en cause non seulement le paiement des retraités et des boursiers, mais aussi, et surtout, celui des fonctionnaires. En effet, tant que la crise de la distribution directe ne remet pas encore en cause, de façon durable, le paiement des fonctionnaires et ne touche que les retraités et les boursiers, le risque d'une contestation sociale de grande ampleur est faible, voire négligeable, du fait de la crainte de la répression. Mais, lorsque cette crise empêche aussi durablement et de façon presque généralisée le paiement des fonctionnaires, alors le risque d'une explosion sociale devient inévitable, malgré l'usage de la violence. En effet, la remise en cause durable et généralisée du paiement des fonctionnaires constitue, en principe, le stade ultime où la population arrive à surmonter la crainte de la répression et donc à se soulever violemment contre le pouvoir. Ce qui signifie que le pouvoir, pour survivre, devrait espérer que le niveau moyen des recettes pétrolières sur la longue période ne baisse pas en deçà d'une certaine limite. Par ailleurs, on sait aussi que la communauté internationale n'a pas fait de ce pouvoir un paria ou un banni de celle-ci, et ce d'autant qu'au moment de sa délégitimation par le FMI, il a cessé de lui-même la deuxième guerre du Pool, c'est-à-dire sa violence aveugle et gratuite contre une partie de la population du pays, en signant un accord de cessez-le-feu avec la rébellion du Pool. Par conséquent, ce pouvoir n'est frappé que par une délégitimation internationale limitée ou relative qui signifie que le pays, pendant une période relativement longue, est privé de prêts de cette communauté, car il doit parvenir à réunir certaines conditions allant dans le sens de la bonne gouvernance avant de signer un nouvel accord de coopération. Cependant, pendant cette période, le pouvoir ne peut se soustraire à ses obligations financières extérieures qui lui imposent de faire face, d'une part, à un endettement extérieur du pays devenu abyssal (du fait de la découverte des dettes cachées) et, d'autre part, à la chute de la contribution du pays à la reconstitution des réserves de change au niveau de la BEAC, en raison naturellement de la chute durable des recettes pétrolières dès lors que la diversification économique n'a pas eu lieu ou n'a presque pas été initiée. Des obligations ou contraintes extérieures liées au risque que le pays ferait peser à terme notamment sur la parité du franc CFA qui est une monnaie commune aux pays membres de la CEMAC. Finalement, il se trouve que l'avenir du pouvoir dépend de l'état de la révolte sociale et de celui des contraintes extérieures qui sont tous les deux liés à l'évolution des recettes pétrolières. D'où l'intérêt d'envisager l'hypothèse où le prix moyen du pétrole brut sur une longue période s'effondrerait à un point qui ne permettrait pas à ce pouvoir d'assumer durablement à la fois le respect des engagements financiers du Congo à l'extérieur et le paiement plus ou moins régulier des fonctionnaires notamment. En effet, dans ce cas, en raison à la fois des contraintes extérieures et surtout d'une situation sociale qui deviendrait à terme explosive (puisque même le plus grand nombre de fonctionnaires

ne serait plus payé pendant une période relativement longue), soit le maintien en place du pouvoir autoritaire de D. SASSOU-NGUESSO deviendrait intenable, malgré la répression, soit ce pouvoir basculerait dans le sultanisme, c'est-à-dire un pouvoir dont la seule logique de domination est le recours exclusif et permanent à la violence. Cependant, malgré une chute brutale et durable du prix mondial du pétrole brut à partir de 2014-5, le niveau des recettes moyennes de la période historique en cours a certes beaucoup baissé, mais pas encore au point d'asphyxier durablement le pouvoir. En effet, hormis l'année 2017 où les réserves de change ont chuté jusqu'à moins d'un mois d'importations du pays<sup>75</sup>, où le pays a connu un deuxième retard de paiement du service de la dette extérieure après celui de 2016 et où les traitements des fonctionnaires ont connu parfois, de façon presque généralisée, comme aussi en 2018, des retards de paiement<sup>76</sup>, mais qui ne se sont pas accumulés jusqu'ici (sachant que les retraités, quant à eux, accumulent depuis 2016 de très nombreux mois impayés<sup>77</sup>), le pouvoir a pu tenir cahin-caha les engagements financiers du Congo à l'extérieur tout en parvenant à maintenir l'ordre public, du moins jusqu'en 2024, tantôt grâce à la répression politique effective, tantôt grâce uniquement à la crainte induite par cette répression politique, même une fois celle-ci terminée, ou tantôt grâce à une hausse conjoncturelle du prix du pétrole brut, même si la peur de la répression politique est toujours présente. C'est pourquoi nous distinguons, du moins jusqu'en 2024, trois sous-périodes successives au sein la troisième période historique en cours dont la première commence juste après la crise de 2014-5 et correspondant chacune à la mise en œuvre d'une variante de la stratégie de la conservation de ce pouvoir. Dans la première, qui va de 2016 à 2017, le pouvoir a eu recours à la seconde guerre du Pool qui n'a été qu'un stratagème au centre duquel s'est trouvé NTUMI et dont le but a été de faire croire à l'extérieur à une guerre légitime à un moment où ce pouvoir bénéficiait encore d'une certaine crédibilité internationale liée à sa légitimité issue du FMI, même si c'est par usurpation. Sachant que cette répression n'a été dissuasive que parce que le pouvoir est parvenu à payer plus ou moins régulièrement au moins les fonctionnaires<sup>78</sup>. Dans la deuxième sous-période, qui va de 2018 à 2021, le pouvoir s'est appuyé sur la crainte permanente de la répression que cette guerre a laissée derrière elle à un moment où le pouvoir a été obligé de mettre fin à celle-ci (en ratifiant un accord de cessez-le-feu avec un représentant de NTUMI en décembre 2017) désormais jugée illégitime par la communauté internationale, en raison de la perte de la

---

75 Banque Mondiale, Situation économique de la république du Congo, changer de cap et prendre son destin en main, Groupe de la Banque Mondiale, septembre 2018, Tableau 3, p. 29.

76 Retard des salaires : la déception est totale, [lasemaineafricaine.net](http://lasemaineafricaine.net), publié le 21 novembre 2018.

77 En mai 2021, les retraités de la fonction publique accumulaient déjà plus de 33 mois d'impayés depuis 2016.

78 En effet, comme nous l'avons déjà expliqué, c'est la remise en cause durable et généralisée du paiement des fonctionnaires qui constitue, en principe, le seuil où la population arrive à surmonter la crainte de la répression et, donc, à se soulever violemment contre le pouvoir. Tant que la remise en cause durable et généralisée du paiement des dépenses obligatoires internes de l'État ne touche que les retraités, l'ordre public est à peu près préservé, car le risque d'une contestation sociale de grande ampleur est faible, voire négligeable, du fait de la crainte de la répression.

crédibilité de ce pouvoir liée à la découverte, en août 2017, de l'affaire des dettes cachées dont une partie est adossée au pétrole. Etant entendu que cette crainte de la répression n'a été dissuasive que parce que le pouvoir est aussi parvenu à payer plus ou moins régulièrement au moins les fonctionnaires. Quant à la sous-période qui est encore en cours et qui a commencé en janvier 2022 par la conclusion d'un nouvel accord de coopération avec le FMI pour l'aide internationale, elle a été marquée dès le début par une flambée du prix du pétrole brut liée surtout au déclenchement de la guerre en Ukraine (sans oublier aussi la sortie progressive du monde de la crise de la pandémie du covid 19), même si par la suite une inflexion non négligeable de ce prix s'est opérée notamment en 2023 et en 2024 (la tendance du prix du pétrole brut au-delà de 2024 étant incertaine). D'où un relâchement de la contrainte financière sur le pouvoir puisque toutes les obligations financières internes (y compris le paiement régulier des retraités) et externes du pays ont été globalement remplies, du moins jusqu'en 2023. Ce n'est qu'en 2024 où il y a eu quelques manquements partiels et/ ou de courte durée au respect de ces obligations<sup>79</sup>, mais dans un contexte où la crainte de la répression est toujours présente pour maintenir l'ordre public. Des manquements dus notamment à l'accaparement d'une partie de plus en plus importante des finances publiques par un service de la dette qui a beaucoup augmenté en raison de l'accroissement de la dette bancaire intérieure. Un endettement qui était autorisé pour contrer les effets néfastes sur l'économie de la pandémie du Covid 19. Finalement entre 2016 et 2024, c'est-à-dire depuis le début de la troisième période historique, il n'y a pas eu de sous-périodes où le prix moyen du pétrole brut a baissé au point de remettre en cause durablement l'assomption par le pouvoir des contraintes financières extérieures du pays et le paiement globalement régulier des fonctionnaires. Sachant que pour parvenir à payer régulièrement, le gouvernement s'est aussi employé à chercher des marges de manœuvre budgétaires qui sont passées par le blocage, voire la compression, de la masse salariale des fonctionnaires, en procédant à la chasse aux fraudeurs de la fonction publique, grâce aux recensements de ses agents. Même si nous savons tous que, malgré tout, de nombreuses situations irrégulières demeurent toujours<sup>80</sup>.

## Conclusion

Nous avons vu que, malgré non seulement une conciliation entre la politique de libéralisation de l'économie et l'instauration d'une paix durable, grâce à des circonstances historiques fortuites survenues dans la première moitié des années 2000 (notamment la coïncidence heureuse entre l'opportunité liée au lancement par les IBW

---

<sup>79</sup> En 2024, il s'est agi notamment, d'une part, de défaut de courte durée sur deux échéances de la dette bancaire intérieure et, d'autre part, de quelques mois impayés des agents de certains services publics relevant des budgets annexes de l'État, comme par exemple les personnels de l'université, du centre hospitalier et universitaire de Brazzaville... Sachant que les retraités ont également enregistré deux mois d'impayés.

<sup>80</sup> Il est clair que, tant que la gouvernance ne changera pas dans le fond, c'est-à-dire dans sa substance, l'assainissement de la masse salariale des agents publics sera toujours problématique.

de l'initiative PPTE renforcée à la fin des années 90-début 2000 et donc à sa mise en œuvre au Congo à partir de 2004, en lieu et place des PAS, l'apparition du troisième choc pétrolier en 2003-5 et la conclusion de l'accord de paix avec la rébellion en 2003), mais aussi la mise en place des institutions favorisant la bonne gouvernance à partir de 2005, le pouvoir n'est pas parvenu à promouvoir une croissance économique hors pétrole et à poursuivre la réduction de la pauvreté, alors qu'il est parvenu à se donner une image moderne à l'extérieur qui lui a valu l'obtention de la légitimité issue des IBW en 2010 (avec une forte réduction de la dette extérieure à la clé). Ce qui s'explique par la caractéristique néo-patrimoniale de l'État incarné par D. SASSOU-NGUESSO. Une patrimonialisation du pouvoir longtemps masquée peu ou prou, mais totalement révélée grâce aux effets sur ce dernier de la crise des finances publiques liée à l'assèchement durable de la rente pétrolière à partir de 2014-5. D'où la découverte, grâce à la pression du FMI, d'une part, d'un endettement extérieur du pays en 2017 redevenu insoutenable en raison de la révélation des dettes cachées contractées notamment à partir de 2014 et, d'autre part, d'un pillage systématique des ressources pétrolières du pays par le clan présidentiel pendant la période faste (ou de croissance) et au-delà, grâce à des montages offshore presque insondables portant sur des ventes présentes ou futures des barils de pétrole et à des montages opaques relatifs aux marchés publics. Par ailleurs, nous avons aussi vu que la révélation des dettes cachées en août 2017, notamment de celles qui sont adossées au pétrole, a aussi induit la découverte des mensonges ou des stratagèmes du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO et, donc, la découverte non seulement du fait que la légitimité acquise par le pouvoir en 2010, issue du FMI, n'a été qu'usurpée, mais aussi que la violence déclenchée en avril 2016 contre la population, à travers le déploiement de la deuxième guerre du Pool, n'a pas été une violence légitime. Elle n'a été aussi qu'un stratagème, dans un contexte où est apparue la troisième période historique (associée au contre-choc pétrolier de 2014-5), pour se maintenir au pouvoir et dans lequel NTUMI, le prophète-guerrier, accusé de réactiver la rébellion au Pool à travers l'attaque "terroriste" du 4 avril 2016, n'a été en fait qu'un bouc émissaire ou une marionnette du pouvoir. Etant entendu que cette guerre ou la crainte permanente que celle-ci a laissée derrière elle, une fois qu'elle est terminée, a été nécessaire afin de prévenir une révolte sociale de grande ampleur, dès lors que, en raison de la crise durable des finances publiques et ne pouvant se soustraire à ses obligations financières internationales, le pouvoir n'a plus été en mesure d'assurer en totalité ses obligations financières internes. Toutefois, il est parvenu à assurer au moins le paiement plus ou moins régulier des émoluments des fonctionnaires (les retraités pouvant accumuler durablement les impayés) même pendant les sous-périodes de la troisième période historique où les recettes pétrolières moyennes ont été au plus bas. Cependant, le maintien de l'ordre public, et donc de ce pouvoir, est obtenu au prix de l'aggravation tout à fait importante de la pauvreté de la population, notamment urbaine. En effet, malgré le paiement globalement régulier des fonctionnaires depuis le début de la troisième période historique, l'assainissement de leur masse salariale entrepris par le pouvoir en faisant la chasse aux fraudeurs et

surtout les impayés des retraités s'accumulant durablement sont en grande partie à l'origine de la chute de la demande solvable du pays. Une demande solvable dont se nourrit en principe l'économie informelle. D'où l'aggravation importante de la pauvreté monétaire de la population, notamment urbaine. Or, ce qui devrait être recherché ce n'est pas le maintien coûte que coûte du pouvoir de D. SASSOU-NGUESSO, mais l'amélioration des conditions socio-économiques de la population congolaise. Car, ce dessein, qui est par ailleurs la seule aspiration qui importe pour un État qui se dit moderne et qui passe par la réduction de la pauvreté au moins, sinon par le développement économique et social, dépend de la capacité du pouvoir à créer les conditions de la diversification de l'économie. Sachant qu'une telle perspective suppose une rupture de fond dans la gouvernance économique et politique du pays. En effet, la diversification suppose, entre autres choses, de mettre en place un environnement institutionnel attractif, grâce à des institutions fortes, c'est-à-dire réellement indépendantes du pouvoir politique. Par conséquent, le remplacement par exemple, en décembre 2019, de la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude (CNLCCF) et de l'Observatoire Anti-Corruption (OAC) par une nouvelle autorité appelée Haute Autorité de Lutte contre la Corruption (HALC) ne peut pas être à la hauteur des enjeux. En effet, si la HALC se caractérise par un nouveau mode de désignation de ses membres<sup>81</sup>, cela ne fait pas d'elle une institution indépendante en raison de la personnalisation du pouvoir qui perdure. Il faut que le pouvoir donne de la consistance aux institutions du pays en réduisant très nettement sa personnalisation, c'est-à-dire en s'efforçant à respecter l'État de droit. Mais cela est une autre histoire.

## Références bibliographiques

- BONVIN J.M. et FARVAQUE N. (2008), *Amartya Sen, une politique de la liberté*, éd. Michalon
- CLING J.P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F. (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, DIAL, Economica, 2ème éd.
- DIATA H. (1989), Ajustement structurel au Congo, *Revue tiers monde*, Tome XXX, n° 117
- DORIER-APPRILL E. (2000), *Le rôle du politique dans la décomposition urbaine et territoriale : le cas du Congo*, in CHALEARD J.-L. et POURTIER R. (dir.), *Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud*, éd. La Sorbonne
- DORIER E. et MAZUREK H. (2015), Dynamiques territoriales du post-conflit et de la reconstruction au Congo-Brazzaville, *Hérodote*, n° 158.
- EISENSTADT S.N. (1973), *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism*,

---

<sup>81</sup> Contrairement aux anciens organes de lutte contre la corruption (la CNLCCF et l'OAC), les membres de la HALC ne sont pas nommés, mais sont désignés à l'issue d'un appel public à candidatures. Donc, tout congolais de tout horizon, jouissant de ses droits civiques et non condamné pour des crimes ou délits, peut postuler à devenir membre de cet organe.

Beverly Hills, Sage publications, London

FAURÉ Y.-A. et MÉDARD J.-F. (1995), *L'État-business et les politiciens entrepreneurs : néo-patrimonialisme et bigmen, économie et politique*, in Entreprises et entrepreneurs africains, Karthala, Orstom, Paris.

HAREL X. (2006), *Afrique, pillage à huis clos – Comment une poignée d'initiés siphonne le pétrole africain*, Fayard.

KUEPIÉ M. et NORDMAN C.J. (2012-2013), Education et marchés du travail à Brazzaville et Pointe-Noire (Congo-Brazzaville), *Stateco* n° 107.

MASSENGO G.B. (2004), *L'économie pétrolière du Congo*, L'Harmattan.

MBANDZA J. (2004), Pauvreté et modèles de croissance en Afrique subsaharienne : le cas du Congo-Brazzaville (1945-2000), Publibook, Paris.

MÉDARD J.-F. (1991), *L'État néo-patrimonial en Afrique noire*, in MÉDARD J.-F. (dir.), *États d'Afrique noire, formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.

MIANZENZA A.D. (2001), *Crise économique et régression sociale*, in Congo 2000 : état des lieux, L'Harmattan.

M'PAKA A. (2019), *Congo-Brazzaville, une pseudo-démocratie en perdition, vers la fin des illusions?* L'Harmattan.

OKAMBA E. (2021), Les risques liés à la gestion des projets municipaux innovants : le cas de la Municipalisation Accélérée du Congo, *Vie & sciences de l'entreprise*, 2021/1, n° 211-212.

OKAMBA E. (2015), *Tribune libre : leviers et freins de la création d'entreprises au Congo*, Agence d'Information d'Afrique Centrale, édition du 2 juin.

POURTIER R. (2000), *Brazzaville dans la guerre : crise urbaine et violences politiques*, Annales de géographie.

SEN A. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press.

TILOUINE J. (2016), Panama papers": comment le pétrole congolais s'évapore dans les paradis fiscaux, *Le Monde- Afrique*, 07 avril.

### Rapports, presse, données statistiques

Annuaire statistique du Congo, 2007, Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, CNSEE, Brazzaville, août 2009.

Banque Mondiale, Situation économique de la république du Congo, changer de cap et prendre son destin en main, Groupe de la Banque Mondiale, septembre 2018.

(La) Banque Mondiale en République du Congo, Vue d'ensemble, mise à jour le 18 octobre 2019.

Congo, Plan National de Développement, Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP 2012-2016), Livre 1.

Congo-Brazzaville, Perspective monde, indice des prix à la consommation (croissance annuelle en %).

Congo-Brazzaville, la situation économique du Congo, Direction Générale du Trésor,

publié le 29 août 2024.

Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo, Rapport phase 2, Afristat, 2012.

FMI, Les services du FMI achèvent leur mission de 2016 au titre de l'article IV en République du Congo, Communiqué de presse n° 16/493 du 08 novembre 2016.

Rapport de la Banque Africaine de développement, L'environnement de l'investissement privé au Congo, 2012.

Rapport sur le recensement des agents civils de l'État, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, 2016.

République du Congo, Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), Rapport d'avancement annuel, Mars 2010.

République du Congo, Document de stratégie par pays (axé sur les résultats), 2005-2007, décembre 2005.

République du Congo, Document de stratégie par pays axé sur les résultats, (DSP 2005-2007), Rapport d'achèvement, Banque Africaine de Développement, Fonds Africain de Développement, 2007.

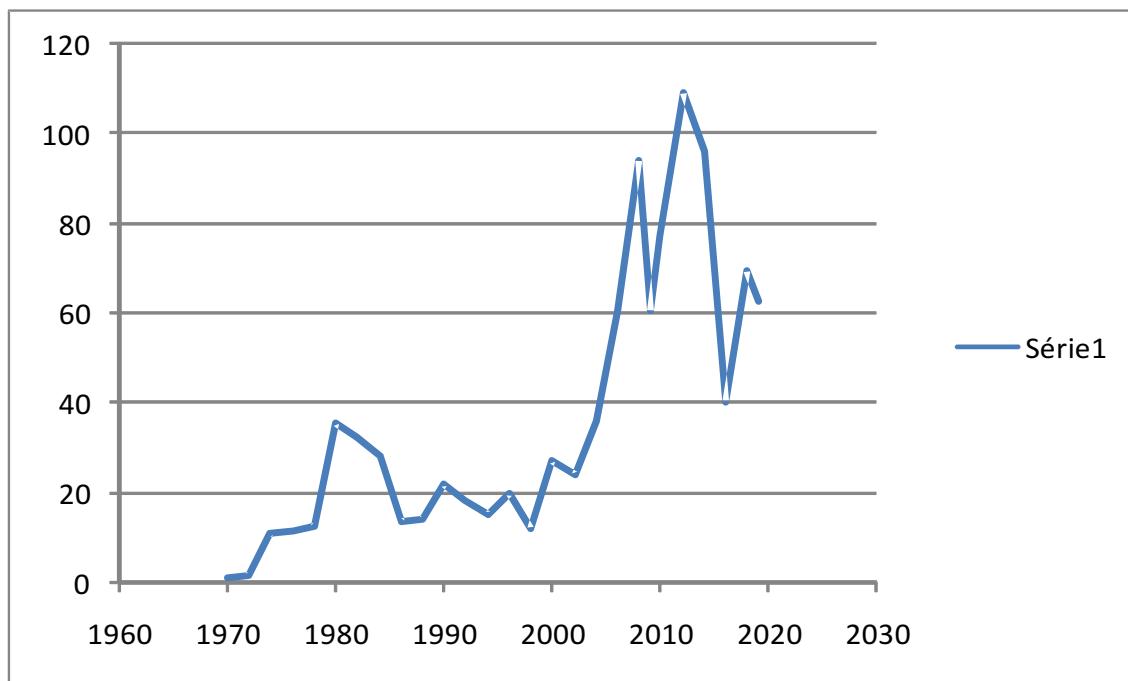
République du Congo, Document final de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP final), Mars 2008.

République du Congo, Politique nationale de l'emploi, Janvier 2012.

République du Congo, Rapport sur l'analyse de la pauvreté, Groupe de la Banque Mondiale, Mai 2017.

Retard des salaires : la déception est totale, [lasemaineafricaine.net](http://lasemaineafricaine.net), publié le 21 novembre 2018.

**ANNEXE 1 : Prix moyen du pétrole brut entre 1970 et 2019 (en dollar USA par baril)**



*Source : Statista research department, 4 mai 2020.*

## ANNEXE 2 (Tableau + graphique)

### UPI : Unités de Production Informelles

**Tableau : Evolution de la création brute d'UPI suivant la commune de 1970 à 2012**

Années de création	Commune					Ensemble	
	Dolisie	Nkayi	Ouesso	Brazzaville	Pointe-Noire		
1970-1985	254	146	378	11 964	1 371	<b>14 112</b>	
1986-1989	63	-	188	3 926	350	<b>4 528</b>	
1990	89	42	51	3 091	289	<b>3 561</b>	
1991	31	-	31	-	273	<b>335</b>	
1992	42	-	79	1 999	1 518	<b>3 637</b>	
1993	15	-	118	2 055	-	<b>2 187</b>	
1994	299	-	-	879	426	<b>1 604</b>	
1995	76	50	27	2 651	164	<b>2 967</b>	
1996	-	-	73	726	266	<b>1 065</b>	
1997	30	140	98	4 006	1 338	<b>5 611</b>	
1998	130	38	98	4 420	2 161	<b>6 847</b>	
1999	-	-	142	2 417	395	<b>2 953</b>	
2000	453	277	81	5 770	3 398	<b>9 979</b>	
2001	122	44	69	1 818	1 073	<b>3 126</b>	
2002	316	44	220	10 009	1 798	<b>12 387</b>	
2003	181	90	259	4 578	1 025	<b>6 133</b>	
2004	95	123	96	3 058	1 909	<b>5 282</b>	
2005	232	124	189	8 924	3 195	<b>12 664</b>	
2006	203	80	40	10 575	3 505	<b>14 403</b>	
2007	786	-	424	13 925	4 708	<b>19 842</b>	
2008	674	409	234	20 210	4 155	<b>25 682</b>	
2009	601	201	462	23 052	4 361	<b>28 678</b>	
2010	702	257	138	27 683	6 318	<b>35 097</b>	
2011	681	73	314	26 567	4 395	<b>32 031</b>	
2012	644	382	860	48 661	1 254	<b>51 801</b>	
<b>Ensemble</b>	<b>6 718</b>	<b>2 520</b>	<b>4 666</b>	<b>242 963</b>	<b>49 645</b>	<b>306 513</b>	

Source : EESIC 2, 2012, INS – Congo

*Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo, Afristat, 2012, p. 19.*

Graphique : L'évolution des créations brutes totales d'unités de production informelles urbaines entre 1990 et 2012

