

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**REPUBLIQUE DU CONGO**

**ETUDE ECONOMIQUE ET SECTORIELLE :**

**PROFIL DE GOUVERNANCE DU PAYS**

**DEPARTEMENTS REGIONAL CENTRE (ORCE)  
DEPARTEMENT DE LA GOUVERNANCE ET DES  
REFORMES ECONOMIQUES ET FINANCIERES (OSGE)**

**DECEMBRE 2008**

## TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS .....	i
RESUME ANALYTIQUE .....	iii
I. INTRODUCTION .....	1
1.1 Préambule .....	1
1.2 Contexte national .....	1
II. DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE.....	2
2.1 Gouvernance et responsabilisation .....	2
2.2 Gouvernance et transparence .....	7
2.3 Gouvernance et participation.....	10
2.4 Gouvernance, réformes juridiques et judiciaires .....	12
2.5 Lutte contre la corruption .....	14
III. DOMAINES ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR LE RENFORCEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE .....	16
3.1 La nécessité de fournir au pays une stratégie cohérente en matière de bonne gouvernance.....	16
3.2 Domaines prioritaires pour améliorer la gouvernance en République du Congo.....	16
3.3 Domaines d'interventions des Bailleurs de fonds .....	17
3.4 Domaines potentiels d'intervention du Groupe de la Banque Africaine.....	18
de Développement .....	18
IV. RISQUES LIES AUX INSUFFISANCES EN MATIERE DE GOUVERNANCE .....	18
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	19
5.1 Conclusion .....	19
5.2 Recommandations.....	20

Le profil de gouvernance a été réalisé suite à une mission de la Banque à Brazzaville en avril 2008 en collaboration avec l'ACBF et de la représentation résidente du PNUD. La mission était composée de MM. P. Yembiline, Economiste ORCE, T. Houeninvo, Macroéconomiste OSGE.2 ; I. Zampaligré, Expert-consultant GECL.1.

## SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF	: African Capacity Building Foundation
ADPME	: Agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises
APC	: l'Association des Professionnels de la Comptabilité au Congo
APE	: Accord de Partenariat Economique
APV	: Accord de Partenariat Volontaire
ANIF	: Agence Nationale d'Investigation Financière
BAD	: Banque Africaine de Développement
BTP	: Bâtiments et Travaux Publics
CCCE	: Centre Congolais du Commerce Extérieur
CCMCE	: Commission Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat
CDLP	: Comité Départemental de Lutte contre la Pauvreté
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEMAC	: Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CFCO	: Chemin de Fer Congo Océan
CFE	: Centre de Formalité des Entreprises
CGA	: Centres de Gestion Agréés
CLLP	: Comité Local de Lutte contre la Pauvreté
CNC	: Commissariat National aux Comptes
CNCCF	: Commission National de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude
CNLP	: Comité National de Lutte contre la Pauvreté
CSM	: Conseil Supérieur de la Magistrature
DCMCE	: Direction Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat
DGB	: Direction Générale du Budget
DGCF	: Direction Générale du Contrôle Financier
DGCP	: Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGDDI	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGGT	: Délégation Générale des Grands Travaux
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FAD	: Fonds Africain de Développement
FCFA	: Franc de la Communauté Financière Africaine
FED	: Fonds Européen de Développement
FGS	: Fons de Garantie et de Soutien
FMI	: Fonds Monétaire International
FLEGT	: Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FRPC	: Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
IGF	: Inspection Générale des Finances
ITIE	: Initiative de Transparence dans les Industries Extractives
MAEP	: Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
NEPAD	: New Partnership for Africa's Development
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIC	: Observatoire Anti Corruption
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PACDIP	: Projet d'appui à l'Amélioration du Circuit de la Dépense et des Indicateurs de la Pauvreté
PIB	: Produit Intérieur Brut
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PNBG	: Programme National de Bonne Gouvernance

PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PRCTG	: Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance
SNDE	: Société Nationale de Distribution d'Eau
SNE	: Société Nationale d'Electricité
TGI	: Tribunal de Grande Instance
TI	: Tribunal d'Instance
UC	: Unité de Compte
UE	: Union Européenne
UNOC	: Union Nationale des Opérateurs économiques Congolais

## RESUME ANALYTIQUE

1. L'élaboration du profil de gouvernance-pays 2008 du Congo répond aux préoccupations du Gouvernement de la République du Congo qui fait de la promotion de la bonne gouvernance l'axe stratégique n° 1 de son Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) 2008-2010 et entend doter le pays d'un programme national de bonne gouvernance. Le profil de gouvernance-pays 2008 du Congo s'inscrit également dans le cadre des orientations stratégiques du Groupe de la Banque Africaine de Développement en matière d'appui à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption dans les pays membres régionaux au cours de la période 2008-2010. Il répond, enfin, aux préoccupations des autres partenaires au développement tels l'ACBF et le PNUD qui se sont associés à la Banque dans le cadre d'une mission conjointe.

2. La présente étude qui s'inscrit dans la dynamique des actions entreprises par le Gouvernement et la politique de la Banque en matière de bonne Gouvernance vise à faire des progrès dans le domaine de la Gouvernance, à identifier les contraintes majeures qui y sont associées et à mettre en relief les grandes lignes d'une politique de bonne gouvernance qui contribuerait à réduire de manière significative la pauvreté au Congo. En l'absence d'un programme national de bonne gouvernance, l'étude a examiné, sur la base des discussions et des rapports existants les cinq piliers essentiels sur lesquels repose la politique du Groupe de la BAD en matière de bonne Gouvernance à savoir : (i) le niveau de responsabilisation ; (ii) l'état de la transparence ; (iii) la participation des parties prenantes ; (iv) les progrès en matière de réformes juridiques et judiciaires ; et (v) les efforts de lutte contre la corruption.

3. *S'agissant de gouvernance et responsabilisation, sur le plan politique*, le régime démocratique congolais est fondé sur une stricte séparation et l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La constitution prévoit des mécanismes adéquats de contrôle et de responsabilisation (interpellation, question écrite, question orale, question d'actualité, audition en commission et enquête parlementaire) du pouvoir exécutif. Cependant, la faiblesse des capacités institutionnelles, humaines, logistiques et financières due aux contraintes héritées de la période de conflits internes et à la jeunesse des institutions démocratiques congolaises ne permet pas de rendre compte effectivement et efficacement des actions et activités des pouvoirs politiques. Au niveau de *l'obligation de rendre compte de la gestion du secteur public*, dans l'ensemble, la faiblesse des capacités de gestion des administrations publiques congolaises ne leur permet pas de contribuer efficacement à l'obligation de rendre compte de la gestion du secteur public.

4. La gestion de la fonction publique est marquée par l'utilisation d'instruments inadaptés (gestion manuelle du fichier des agents de l'Etat) et la faible efficacité des prestations de services publics. Cependant, des réformes sont en cours avec l'assistance des partenaires au développement. Une Direction Générale de la Réforme de l'Etat a été créé en vue des conduire les actions visant à remédier aux faiblesses. Quant à *l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques*, les contrôles tant internes qu'externes demeurent entravés par des contraintes humaines, logistiques, institutionnelles et financières. La majorité des cadres des institutions de contrôle n'ont reçu aucune formation spécifique en matière de contrôle financier. Outre les problèmes de qualification, les institutions congolaises de contrôle souffrent d'insuffisance quantitative de personnel. L'inexistence de manuels de procédures constitue aussi une contrainte qui limite l'efficacité des organes de contrôle. L'insuffisance de matériel informatique et la faiblesse des réseaux informatiques ne permettent pas d'assurer une bonne coordination et d'améliorer l'efficacité des contrôles. Néanmoins, des efforts sont actuellement en cours, dans le cadre du Plan d'Action Gouvernemental de Gestion des Finances Publiques, avec le soutien des partenaires du Congo. L'objectif est de renforcer les capacités des institutions chargées de la préparation, de l'exécution et du contrôle interne et externe des finances publiques.

5. En vue de renforcer la *responsabilisation au niveau de la gestion des entreprises publiques*, le Commissariat National aux Comptes (CNC), a été créé. Il a contribué à la révision comptable et l'audit, à l'audit opérationnel et comptable, et à la formation du personnel des entreprises publiques auditées. Cependant, compte tenu de la faible organisation de la profession comptable en République du Congo, de l'absence de tenue de la comptabilité dans la plupart des entreprises publiques et des retards dans l'élaboration des états financiers, la contribution du CNC à l'obligation de rendre compte a été limitée. Les efforts du Gouvernement ont porté sur la privatisation des entreprises publiques, notamment entre 1995 et 1999 sous la supervision du Premier Ministre et la coordination d'un comité de privatisation avec le soutien de la Banque Mondiale. Les réformes actuellement en cours visent à réduire les facteurs d'inefficacité et d'inefficience des entreprises restant dans le portefeuille de l'Etat, à déléguer la fourniture de certains services publics à l'initiative privée et à instaurer un régime de concurrence, afin de les préparer à la privatisation ou à la concession de leur gestion au secteur privé. *L'obligation de rendre compte de la gestion des entreprises privées* est limitée par la faiblesse de l'environnement institutionnel de la profession comptable en République du Congo et l'absence d'états financiers dans la plupart des entreprises, ce qui constitue un frein majeur.

**6. Des avancées importantes ont été faites en matière de transparence.** La liberté de l'information et de la communication et le libre accès aux sources d'information sont garantis par la Constitution du 20 janvier 2002 qui a également prohibé la censure. Cependant, l'insuffisance de la formation des professionnels de l'information et de la communication, des moyens techniques, matériels et financiers, la vétusté des équipements, la précarité des conditions de travail et la persistance de diverses pressions exercées sur les journalistes constituent des contraintes majeures à lever en vue de promouvoir une véritable liberté des médias. Par ailleurs, le système de passation des marchés publics actuellement en vigueur est obsolète, peu transparent, manque de concurrence et ne répond pas aux normes et standard internationaux. Le dialogue se poursuit entre le Gouvernement et la Banque Mondiale dans le cadre du comité de réforme du code des marchés publics mis en place en vue d'élaborer un nouveau code. S'agissant de la transparence de la revue des dépenses publiques, elle souffre des recours importants aux procédures exceptionnelles (paiements par anticipation), la plupart des paiements réalisés dans le cadre de ces procédures n'étant ni justifiés, ni régularisés à posteriori. La République du Congo a accompli des efforts dans la mise en place des institutions chargées de la mise en œuvre de l'ITIE. Néanmoins, des défis restent à relever en matière de transparence des contrats d'exploration et d'exploitation. Le pays a été réintégré dans le processus de Kimberley en 2007 ; mais des efforts doivent être déployés pour la formation du personnel engagé dans l'application du nouveau système de certification et le renforcement de l'identification et de l'organisation des artisans-exploitants de diamants en vue de d'améliorer la traçabilité du diamant congolais. Enfin, les discussions sont en cours entre la République du Congo et la Commission Européenne en vue de l'amélioration de la transparence dans l'exploitation des ressources forestières grâce à l'adhésion du pays à l'initiative FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).

**7. La participation des parties prenantes à la préparation des politiques nationales** a connu des progrès notable. Des efforts ont été accomplis en ce qui concerne la création d'un cadre juridique destiné à garantir l'impartialité, la transparence et la régularité des élections à travers la mise en place d'une Commission Nationale d'Organisation des Elections. Cependant, la faiblesse des capacités en ressources humaines (y compris la formation), financières et en moyens logistiques des organes chargés de la préparation, de la coordination et de la supervision des élections ainsi que du contentieux électoral constitue une contrainte pour la transparence et la régularité des élections. S'agissant de la participation de la société civile aux décisions relatives aux priorités économiques et sociales du gouvernement et aux stratégies d'investissement public, elle s'est ressentie de sa faiblesse organisationnelle. En ce qui concerne la question d'équité de genre, il convient de noter que la représentation de la femme aux fonctions politiques, électives et administratives est encore

timide en République du Congo. Des efforts ont été accomplis dans la mise en place d'un cadre juridique de la décentralisation. Cependant, la participation effective des populations aux actions de développement à travers la décentralisation se heurte à la lenteur du processus de transfert réel des compétences, de ressources humaines, matérielles et financières aux collectivités locales, et à l'absence d'organismes d'appui à la décentralisation.

**8. Des efforts importants restent à faire en matière de réformes juridiques et judiciaires.**

Le système juridique et judiciaire souffre d'inefficiences, de dysfonctionnements et de la faiblesse de des infrastructures judiciaires. Le diagnostic révèle sur le plan juridique la vétusté des Codes Pénal, de la Famille, de Procédure Pénale et de Procédure Civile, Commerciale, Administrative et Financière, la nécessité de rendre conforme le droit congolais avec les dispositions des actes uniformes de l'OHADA et l'absence d'un cadre légal d'exercice de la profession d'expert-comptable. En ce qui concerne le système judiciaire, il souffre : (i) de l'insuffisance de magistrats et de leur inégale répartition géographique, (ii) du manque de spécialisation, notamment dans les domaines comptable et financier, (iii) de l'insuffisance et de la vétusté des infrastructures, et de l'insuffisance des ressources budgétaires allouées à la Justice. Quant au cadre juridique et institutionnel du secteur privé, il souffre d'une multitude de contraintes et déficiences, dont la non-conformité aux actes de l'OHADA, qui ne le rend pas incitatif pour la promotion de l'initiative privée.

**9. Dans le domaine de la lutte contre la corruption,** les enquêtes sur la corruption en République du Congo révèlent l'existence d'une corruption endémique. Il existe un cadre juridique interne de lutte contre la corruption qui a été renforcé par la ratification en 2005 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption et de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption. Deux institutions chargées d'examiner les actes de corruption, la Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude, et l'Observatoire Anti-corruption ont été créées par le Gouvernement. Mais ces institutions ne sont pas opérationnelles, étant donné leur création toute récente et l'insuffisance de moyens humains, financiers et logistiques. Un décret fixant les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) a également été pris en mars 2008 par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

**10. La République du Congo ne dispose pas encore d'un programme national de promotion de la bonne gouvernance.** Cependant, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté intérimaire (2004-2007) et final (2008-2010) ont fait de l'amélioration de la gouvernance et de la consolidation de la paix et de la sécurité l'axe n° 1 de la stratégie du Gouvernement. La politique de promotion de la bonne gouvernance de la République du Congo vise à : (i) améliorer la gouvernance politique, (ii) consolider la paix et la sécurité, (iii) instaurer la bonne gouvernance en matière administrative et judiciaire, et (iv) promouvoir une meilleure gouvernance économique et financière.

# I. INTRODUCTION

## 1.1 Préambule

1.1.1 L'élaboration du profil de gouvernance pays du Congo 2008 répond aux préoccupations du Gouvernement de la République du Congo qui fait de la promotion de la bonne gouvernance l'axe n° 1 de son Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Dans cette même optique, le Congo a adhéré au Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD) et se prépare à participer en 2009 au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) qui visent à accélérer le développement socio-économique grâce à la promotion des politiques, normes et pratiques appropriées de la démocratie et de la gouvernance politique et économique. C'est dans ce contexte que le Groupe de la Banque apporte son assistance à l'élaboration du profil de gouvernance pays du Congo, conformément à ses orientations stratégiques en matière d'appui à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption en Afrique.

1.1.2 En effet, tirant les leçons de la mise en œuvre de la *Politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance* élaborée et mise en exécution à partir de 2000, la Banque a recentré son appui aux pays membres régionaux autour des quatre piliers suivants : (i) le renforcement des institutions de contrôle et de surveillance budgétaires ; (ii) la prévention de la corruption et du gaspillage dans le secteur des infrastructures, à travers le renforcement de l'appui aux systèmes d'acquisition en vigueur dans les pays ; (iii) le renforcement des capacités, de la transparence et de l'obligation de rendre compte en matière de la gouvernance financière, notamment dans la gestion des ressources naturelles ; et (iv) la promotion de chartes, normes et codes internationaux et régionaux susceptibles de contribuer au renforcement de la gouvernance financière. L'objectif de ce recentrage des activités de la Banque est de contribuer à relever les trois défis majeurs que constituent : (i) l'amélioration de la vision et du leadership en matière de gouvernance ; (ii) la mise en place d'institutions plus fortes axées sur l'inclusion des acteurs non étatiques, et (iii) le renforcement des capacités africaines.

## 1.2 Contexte national

1.2.1 La République du Congo est confrontée depuis 1993 à des problèmes de gouvernance politique sur fonds de lutte pour le contrôle de l'exploitation de ses ressources naturelles, le pétrole notamment, par les diverses factions politiques. Cette lutte a dégénéré en conflits armés internes en 1993, 1997, 1998/99 et 2001/2003 qui ont entraîné la destruction des infrastructures économiques, administratives et sociales du pays. La période de conflit s'est soldée par la chute du revenu par tête et l'aggravation de l'incidence de la pauvreté, la dégradation du profil de la dette publique, et la détérioration des indicateurs sociaux en matière de santé, d'éducation et de développement humain. La paix a été progressivement rétablie à partir du cessez-le-feu intervenu en 2000 et de l'accord de paix de mars 2003. Un référendum constitutionnel a été organisé en janvier 2002, suivi par des élections présidentielles, législatives, locales et sénatoriales de mars à juin 2002. La consolidation de la paix, la mise en exécution d'un programme post-conflit avec le soutien des principaux partenaires de la République du Congo et l'augmentation du prix du pétrole ont contribué à la reprise économique et au redressement des indicateurs macroéconomiques au cours de la période 2004-2006 permettant au pays d'atteindre le point de décision de l'initiative PPTE en mars 2006.

1.2.2 Malgré ces progrès récents, le développement du pays reste entravé par de nombreux défis en matière de gouvernance qui retardent le passage au point d'achèvement de l'initiative PPTE. Des efforts ont été accomplis en matière de transparence dans le secteur pétrolier (adhésion en 2004 du Congo à l'Initiative de Transparence dans les Industries Extractives, certification des recettes pétrolières et audits des comptes des sociétés pétrolières depuis 2003) ; mais des défis majeurs restent à relever en matière de construction de l'Etat de droit et de la réforme du système juridique

et judiciaire, de l'obligation de rendre compte, de la lutte contre la corruption et de la participation. En matière de responsabilisation, ces défis résultent des faiblesses des mécanismes de contrôle des finances publiques, des organes de contrôle et de responsabilisation politiques et de celles des structures organisationnelles de la société civile et des ONG en ce qui concerne la participation.

1.2.3 La présente étude qui s'inscrit dans la dynamique des actions entreprises par le Gouvernement et la politique de la Banque en matière de bonne Gouvernance vise à faire un diagnostic de l'état de la Gouvernance, identifier les contraintes majeures qui y sont associées et à mettre en relief sous forme de recommandations, les grandes lignes d'une politique de bonne gouvernance qui contribuerait à réduire de manière significative la pauvreté au Congo. Il ne s'agit pas pour autant de faire un inventaire exhaustif des problèmes de Gouvernance au Congo. L'étude essaye plutôt d'approfondir l'analyse de certaines questions spécifiques choisies sur la base des discussions avec les autorités congolaises, les résultats de l'enquête congolaise auprès des ménages réalisée en 2005 (ECOM 2005) et les axes stratégiques du DSRP 2008-2010. Les conclusions présentées ne sont pas pour autant définitives compte tenu à la fois de la sélectivité des sujets traités, de l'insuffisance des données existantes et des limites des techniques (questionnaires) utilisés. Elles constituent cependant une base non négligeable pour orienter le débat important sur les scénarii alternatifs pour une vision à moyen et long terme de la problématique de Gouvernance et de la réduction de la pauvreté au Congo.

1.2.4 Le profil de gouvernance est le résultat d'un travail concerté entre les autorités congolaises et l'équipe de la Banque. Il a été élaboré à la suite d'une mission de la Banque, en collaboration avec l'ACBF et le PNUD, effectuée du 7 au 21 avril 2008 à Brazzaville (République du Congo). Un questionnaire a été élaboré à cet effet et a servi de cadre pour les entretiens avec les autorités politiques, les hauts cadres de l'administration publique, les représentants du secteur privé et des organisations patronales, de la société civile et des autres partenaires au développement de la République du Congo. Le rapport est organisé autour des cinq domaines suivants qui sous-tendent la politique de la Banque en matière de bonne gouvernance : la responsabilisation, la transparence, la participation, les réformes juridiques et judiciaires et la lutte contre la corruption. Le profil de gouvernance - pays se focalise également sur les efforts visant à réduire les risques liés aux insuffisances en matière de gouvernance pour les objectifs de développement du pays et pour les interventions de la Banque.

## **II. DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE**

### **2.1 Gouvernance et responsabilisation**

#### Responsabilisation et obligation de rendre compte au plan politique

2.1.1 La Constitution du 20 janvier 2002 a offert au Congo une ossature institutionnelle caractérisé par une stricte séparation et l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire : « le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée Nationale » et « l'Assemblée nationale ne peut démettre le Président de la République » pas plus que « le pouvoir judiciaire ne peut empiéter, ni sur les attributions du pouvoir exécutif, ni sur celles du pouvoir législatif ». La Constitution du 20 janvier 2002 prévoit également des mécanismes de contrôle et de responsabilisation (interpellation, question écrite, question orale, question d'actualité, audition en commission et enquête parlementaire) de l'exécutif par le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat). Elle proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire dont les juges ne sont, en principe, soumis qu'à l'autorité de la loi. Cependant, comme dans la plupart des pays de droit francophone, le Conseil Supérieur de la Magistrature, garant de l'indépendance des juges est présidé par le Président de la République, Chef de l'Exécutif. Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour

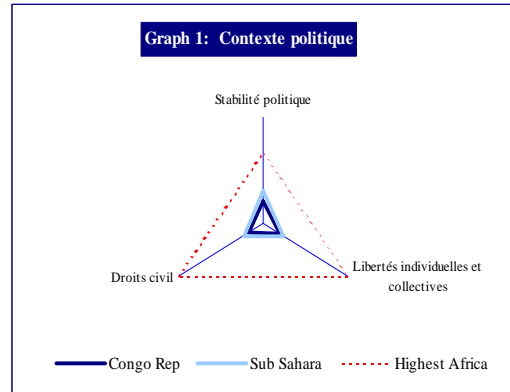
Suprême, la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, les Cours d'Appel et les autres juridictions nationales. La Cour Constitutionnelle, dont les fonctions sont incompatibles avec celles du Gouvernement, du Parlement et de la Cour Suprême, est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux. Enfin, le Président de la République, les ministres, les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat sont justiciables devant la Haute Cour de Justice en cas de haute trahison et pour des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. La Constitution du 20 janvier 2002 dispose ainsi d'un ensemble de mécanismes formels et adéquats de contrôle et de responsabilisation au plan politique.

2.1.2 Dans la pratique, des divergences subsistent encore entre les textes officiels relatifs aux contrôles législatifs et judiciaire. L'insuffisance des moyens humains (en effectif et en formation), logistiques et financiers mis à la disposition du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, limitent l'efficacité de leurs actions en matière de responsabilisation du pouvoir exécutif. Les Commissions techniques du Parlement éprouvent des difficultés à préparer les rapports pour les plénières des Assemblées et ne disposent pas des informations leur permettant de faire une analyse approfondie des choix du Gouvernement. Les Commissions souffrent également de l'insuffisance des moyens humains et matériels leur permettant d'effectuer un contrôle efficace des questions spécifiques complexes relatives à la dette, aux accords de prêt, aux contrats pétroliers et miniers, aux questions environnementales etc..

2.1.3 L'obligation de rendre compte au plan politique nécessite que des efforts soient portés sur le renforcement des capacités institutionnelles, humaines (tant sur le plan quantitatif que la formation), financières et logistiques des parlementaires (Assemblée Nationale et Sénat), des structures en charge du pouvoir judiciaire (Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, Cours d'appel et des autres juridictions), ainsi que des partis politiques en vue de promouvoir une meilleure appropriation des principes démocratiques et le respect de la séparation des pouvoirs.

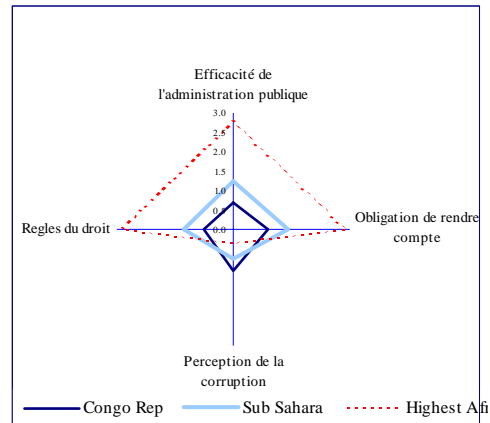
#### Responsabilisation et obligation de rendre compte de la gestion du secteur public

**2.1.4 Dans le domaine de la gestion de l'administration et de la fonction publiques,** la responsabilisation de l'administration publique et sa contribution à l'obligation de rendre compte dépendent de la qualité de la gestion du personnel de l'Etat, de l'efficacité et de la compétence des fonctionnaires et autres agents, et de l'efficacité des prestations de services fournies aux usagers. Au niveau de la gestion du personnel de l'Etat, l'administration congolaise se heurte à une déficience marquée par l'utilisation d'instruments inadaptés, l'insuffisance et l'inadéquation des lois organiques et textes réglementaires de la plupart des ministères par rapport à leurs missions et objectifs actuels. La gestion du personnel est effectuée manuellement, rendant difficile la coordination entre le fichier nominatif des agents de l'Etat et le fichier de paie des services de la solde. Cette gestion manuelle ne permet pas à la Direction Générale de la Fonction Publique et à l'Inspection Générale des Services de contrôler et de superviser efficacement les recrutements qui sont dans certains cas effectués par divers ministères avec une régularisation ex-post à la Fonction Publique. S'agissant de l'efficacité et de la compétence des agents de l'Etat, elles ont été longtemps affectées par une démotivation en raison du blocage des effets financiers des avancements depuis 1994 conduisant à une perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires, des problèmes logistiques (insuffisances des bâtiments et d'équipement), l'absence d'un système d'évaluation systématique de la performance



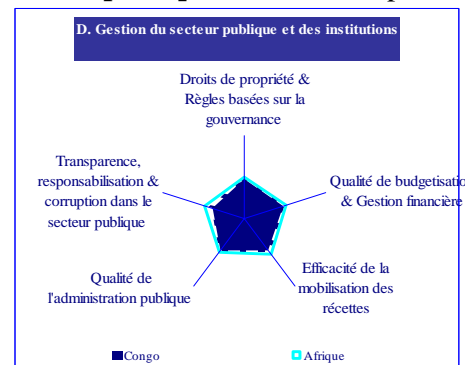
des agents de l'Etat pour les promouvoir, et de l'absence de programmes de formation et de recyclage.

2.1.5 Par ailleurs, la fonction publique congolaise est vieillissante et caractérisée par la lenteur des circuits administratifs, la faiblesse des liens fonctionnels entre les départements. Ces contraintes se sont traduites par une faible efficacité et productivité des prestations de services publics rendus aux usagers. En vue de relever ces défis, une Direction Générale de la Réforme de l'Etat a été créée dont la mission principale est l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan National de Réforme de l'Etat. Dans le cadre des efforts visant à améliorer la qualité de la gestion de l'administration, il est prévu l'informatisation du fichier central de la fonction publique et son unification avec le fichier de la solde. Les réflexions sont également en cours avec l'appui de la Coopération Française en vue de réformer le cadre juridique (loi 021/89 portant refonte de la fonction publique) régissant l'emploi des agents de l'Etat. Le Gouvernement envisage également le changement du mode de recrutement par la généralisation des concours et la mise en œuvre d'un programme incitatif susceptible d'encourager les départs volontaires et la retraite anticipée. Dans l'ensemble, la réussite de la réforme de la fonction publique et de l'Etat dépendra des efforts de mobilisation de l'assistance technique en vue de renforcer les capacités de la Direction Générale de la Réforme de l'Etat et de l'engagement de l'Etat dans la dite réforme.



#### 2.1.6 L'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques, est assurée par les

organes de contrôles interne et externe. Le contrôle administratif interne a priori est confié à la Direction Générale de Contrôle Financier (DGCF) et à la Direction Générale du Budget (DGB) tandis que le contrôle interne a posteriori relève de l'Inspection Générale des Finances (IGF). La Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire d'une part, et les Commissions Economie et Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat d'autre part veillent aux contrôles externes. Le Contrôleur Général d'Etat, qui relève du Chef de l'Etat, supervise l'ensemble des contrôles de l'exécutif. Le contrôle de la collecte des recettes (réalisée



par la Direction Générale des Impôts –DGI- et la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects –DGDDI-) est assuré par la Direction Générale du Trésor. En effet, les droits liquidés par la DGI et la DGDDI sont directement recouverts par un receveur du Trésor qui en assure le reversement journalier au Trésor. La réorganisation de la Direction Générale des Impôts en 2004 a permis de renforcer son efficacité et d'accroître ses performances dans la collecte des recettes hors pétrole même si des efforts restent à faire au niveau de la fiscalité forestière.

2.1.7 L'obligation de rendre compte a été entravée au cours de la période 1992-1999, marquée par des conflits politiques, en raison de la désorganisation de l'administration et du départ à l'étranger de nombreux cadres qualifiés de la fonction publique. La fin de la guerre et le retour progressif de la paix a suscité chez les pouvoirs publics une volonté de rendre compte qui, cependant, se heurte à des contraintes en matière de capacités humaines, logistiques, institutionnelles et financières auxquelles les organes de contrôle des finances publiques sont confrontés. En raison de contraintes institutionnelles (répartition des compétences en matière de programmation annuelle des investissements publics entre le Ministère des Finances et le Ministère du Plan notamment) et informatiques, la D.G.B. accuse des retards dans le processus de préparation

et d'exécution du budget. Par ailleurs, l'utilisation importantes des procédures exceptionnelles (paiements par anticipation) de dépenses, l'absence d'un réseau informatique fiable et d'une liaison avec le fichier des agents de la fonction publique et celui de la solde, la non-représentation de la Direction Générale du Contrôle Financier à la Commission Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat ont affecté la qualité du contrôle interne a priori. Le contrôle interne a posteriori est entravé par l'insuffisance des ressources financières et la faible qualité des ressources humaines affectées à l'Inspection Générale des Finances (IGF). La perte du caractère inopiné des contrôles et des inspections (le non déblocage de la subvention prévue par le décret 99-202 du 31 octobre 1999 à l'IGF) a également réduit l'efficacité du contrôle interne a posteriori.

2.1.8 La mise en place toute récente de la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, l'insuffisance des ressources humaines à sa disposition, les retards accumulés par la Direction Générale de la Comptabilité Publique dans l'élaboration des projets de lois de règlement ont affecté négativement le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire de l'exécution du budget. A ce jour, la loi de règlement 2002 a été soumise par la Cour des Comptes au Parlement et celle de 2003 à 2005 est en cours de finalisation au niveau du contrôle juridictionnel. Les difficultés de centralisation des écritures comptables dues à l'inexistence d'un réseau informatique fiable, la non concordance totale entre la nomenclature des prévisions budgétaires et celle des comptes administratifs et de gestion, les problèmes logistiques (exiguïté des locaux), l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines sont autant de contraintes qui ont freiné l'élaboration des projets de lois de règlement par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP). Cependant, l'acquisition progressive de l'expérience a permis à la DGCP d'accélérer l'élaboration des projets de lois de règlement. C'est ainsi qu'à ce jour les projets de lois de règlement des années 2002 à 2005 ont été soumis à la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire et celui de 2006 est en cours de d'élaboration.

2.1.9 L'opacité des conditions d'emprunt et la faiblesse des mécanismes de responsabilisation en matière de contraction d'emprunts et de gestion de la dette publique avaient conduit au surendettement et au problème des fonds spéculatifs (fonds vautours). Cependant, les pouvoirs publics ont redoublé d'efforts en vue de poser des bases saines pour l'amélioration de l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques en général et la dette en particulier. Des efforts ont été accomplis ces dernières années permettant d'améliorer le profil de la dette grâce aux bonnes performances économiques réalisées entre 2004 et 2006, aux allègements obtenus des créanciers du Club de Paris, à l'aide intérimaire au titre de l'initiative PPTE et à l'apurement de la dette intérieure. Par ailleurs, le décret n° 2008-56 du 31 mars 2008 portant création, attributions et composition d'un Comité National de la Dette Publique a été pris en vue de renforcer les mécanismes de responsabilisation en matière d'endettement public et prévenir les situations comme celles créées par les créances détenues par les fonds vautours. Ce décret est pris par le Gouvernement en application du règlement n° 12/07 – UEAC – CM – 15 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de la CEMAC. De même, le Gouvernement a décidé qu'à l'avenir, le Comité National de la Dette Publique élabore une stratégie nationale d'endettement public cohérente avec les objectifs de développement et la capacité financière du pays et que cela soit annexé à la Loi de Finances. Cela contribuera à renforcer le contrôle parlementaire sur les mécanismes et les conditions d'emprunts. En ce qui concerne les finances publiques en général un décret du 31 mars 2008 portant classification fonctionnelle des opérations du budget de l'Etat a été pris permettant d'assurer la concordance entre la nomenclature institutionnelle de la prévision budgétaire et celle de l'exécution afin de mieux suivre les dépenses pro-pauvres. Cette classification expérimentée au cours de la préparation du projet de loi de finances 2008 sera mise en application lors de la préparation du budget 2009.

2.1.10 Dans la pratique et en dépit de ces efforts, les contrôles tant internes qu'externes demeurent entravés par des contraintes humaines, logistiques, institutionnelles et financières. La majorité des cadres des institutions de contrôle n'ont pas reçu de formation spécifique en matière de contrôle financier avant d'intégrer leur structure respective. Outre les problèmes de qualification, les institutions congolaises de contrôle souffrent également d'insuffisance quantitative de personnel. L'inexistence de manuels de procédure constitue aussi une contrainte qui limite l'efficacité des organes de contrôle financier. L'insuffisance du matériel roulant, du matériel informatique et la faiblesse du réseau informatique, lorsqu'il existe, ne permettent pas d'assurer une bonne coordination entre les diverses institutions et d'améliorer l'efficacité des contrôles. En raison de la faiblesse des organes de contrôles, la plupart des dépenses publiques échappent aux divers contrôles prévus par le circuit normal de la dépense. Il en est ainsi des dépenses réalisées dans le cadre de la politique de municipalisation accélérée et par la Délégation Générale des Grands Travaux (DGGT), avec comme conséquences le dépassement des prévisions budgétaires sans que les travaux et services prévus ne soient le plus souvent entièrement réalisés.

2.1.11 En vue de remédier à cette situation, un Plan d'Action Gouvernemental de Gestion des Finances Publiques (décret n° 2008-84 du 15 avril 2008) a été élaboré avec le soutien des partenaires du Congo en vue de renforcer les capacités des institutions chargées de la préparation, de l'exécution et du contrôle interne et externe du budget. Les efforts visant le renforcement des capacités des organes de contrôle des finances publiques devraient s'orienter vers : (i) la rationalisation du processus de préparation et d'exécution du budget en adoptant un partage adéquat des responsabilités en matière de programmation annuelle et d'exécution des investissements publics entre le Ministère des Finances (DGB) et le Ministère du Plan (DGPD) permettant de remédier aux retards dans l'adoption du budget ; (ii) l'élaboration des politiques sectorielles devant soutenir la préparation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ; (iii) le renforcement des capacités des institutions de contrôles interne (DGB, DGCF et IGF) et externe (Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, Commission Economie et Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat) en mettant à leur disposition des moyens humains financiers et logistiques suffisants pour l'accomplissement de leurs missions.

**2.1.12 La responsabilisation au niveau de la gestion des entreprises publiques.** La République du Congo était avant l'instauration du régime démocratique et pluraliste la terre de prédilection des entreprises publiques. Ainsi, en 1987 au moment de la mise en œuvre du premier programme d'ajustement structurel, le portefeuille des entreprises publiques comptait plus de 100 entreprises du secteur public dont 81 appartenant exclusivement à l'Etat et 15 avec une participation de l'Etat au moins égale à 50%. Un Commissariat National aux Comptes (CNC) a été créé par la loi n° 13/81 du 14 mars 1984 instituant la Charte des entreprises d'Etat, et rattaché par la suite au cabinet du Président de la République par le décret n° 2005-85 du 03 février 2005. Le Commissariat National aux Comptes devait contribuer à la responsabilisation des entreprises d'Etat grâce à la révision comptable, à l'audit opérationnel et comptable, et à la formation du personnel des entreprises auditées dans les domaines du contrôle interne, du contrôle des comptes et de l'organisation. Cependant, compte tenu de la faible organisation de la profession comptable en République du Congo, de l'absence de tenue de la comptabilité dans la plupart des entreprises publiques et des retards dans l'élaboration des états financiers, la contribution du CNC à l'obligation de rendre compte a été limitée.

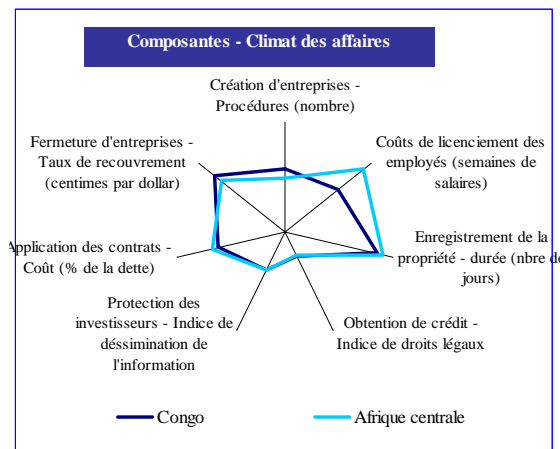
2.1.1.3 A la suite des programmes d'ajustement structurel, le portefeuille des entreprises du secteur public fut réduit en 1991 à un effectif de 71 dont 27 sociétés mixtes. En vue de rationaliser l'utilisation des ressources de l'Etat, un programme de désengagement de l'Etat du secteur productif a été mis en œuvre entre 1995 et 1999 sous la supervision du Premier Ministre et la coordination d'un comité de privatisation avec le soutien de la Banque Mondiale. Cette politique qui s'est poursuivie après 2000 a permis de privatiser un certain nombre d'entreprises publiques et

de liquider celles qui n'étaient plus viables. Les efforts se poursuivent pour réduire les facteurs d'inefficacité et d'inefficiency, notamment dans les secteurs de l'eau (SNDE), de l'électricité (SNE), des transports (CFCO) et des télécommunications, grâce à la délégation de la fourniture de certains services publics à l'initiative privée et à l'instauration d'un régime de concurrence, l'objectif étant d'assainir ces entreprises publiques et de les préparer à la privatisation ou à la concession de leur gestion au secteur privé.

### Obligation de rendre compte de la gestion des entreprises privées du secteur formel et informel

2.1.14 La responsabilisation des acteurs du secteur privé présuppose l'existence d'un cadre législatif et réglementaire fiable et une organisation efficiente de la profession comptable, la tenue d'une comptabilité et l'élaboration des états financiers certifiés reflétant fidèlement les transactions et le patrimoine des entreprises. Le cadre législatif et réglementaire de la comptabilité du secteur privé en République du Congo est régi par les dispositions de l'Acte Uniforme OHADA portant organisation et harmonisation des comptabilités. Cependant, l'inexistence d'un Ordre des Experts Comptables reconnu par les pouvoirs publics, l'insuffisance des ressources financières et l'inefficace organisation de l'Association des Professionnels de la Comptabilité au Congo (APC) constituent autant de contraintes pour l'élaboration d'états financiers fiables. Ainsi, en dehors des grandes entreprises, la plupart des entreprises congolaises ne dispose pas d'états financiers, ce qui constitue un frein majeur à l'obligation de rendre compte de la gestion du secteur privé. Les efforts doivent donc se porter sur le renforcement de l'environnement institutionnel de la profession comptable, en procédant à l'adoption du projet de loi portant institution de l'Ordre des Experts Comptables du Congo, l'amélioration de la formation initiale et de la formation continue des professionnels de la comptabilité et la sensibilisation des opérateurs du secteur privé à l'élaboration des états comptables et financiers.

2.1.15 Dans le secteur informel, l'obligation de rendre compte est encore plus difficile à cause du caractère informel des activités. Cependant, des efforts sont accomplis par le Gouvernement au niveau du secteur diamantifère où les exploitants qui sont des artisans obtiennent des cartes d'identification délivrées par la Direction Générale des Mines. Le Gouvernement a, par ailleurs, un projet d'organisation de ces artisans en coopératives en vue de leur assurer une formation pour optimiser la traçabilité du diamant dans le cadre du processus de Kimberley que la République du Congo a réintégré en 2007.



## 2.2 Gouvernance et transparence

### Liberté des médias et accès à l'information

2.2.1 La liberté de l'information et de la communication et le libre accès aux sources d'information sont garantis par la Constitution du 20 janvier 2002 qui a également prohibé la censure. Cette liberté des médias se fonde sur un cadre juridique constitué par la loi n° 8-2001 du 12 novembre 2001 sur la liberté de l'information et de la communication, la loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public et la Charte des professionnels de l'information et de la communication. La loi organique n° 4-2003 du 18 janvier 2003 a institué une autorité administrative indépendante, le Conseil Supérieur de la Liberté de Communication, chargée de réguler la liberté de communication et de veiller au bon exercice de la liberté de l'information et de la communication. Cependant, le libre accès à l'information par les citoyens est

entravé par l'inefficacité du système de distribution qui ne permet pas de couvrir l'ensemble du territoire national. En ce qui concerne l'audiovisuel public, seules les grandes cités urbaines sont mieux couvertes. La presse écrite souffre du non respect des normes professionnelles, éthiques et déontologiques conduisant à de nombreux dérapages. L'insuffisance de la formation des professionnels de l'information et de la communication, des moyens techniques, matériels et financiers, la vétusté des équipements, la précarité des conditions de travail et la persistance de diverses pressions exercées sur les journalistes constituent également les contraintes majeures à lever en vue de promouvoir une véritable liberté des médias. La sensibilisation des acteurs de l'information et de la communication au respect des normes professionnelles, éthiques et déontologiques, l'appui à leur formation et le soutien financier de l'Etat à la profession sont des mesures qui peuvent aider à la levée des contraintes qui freinent la liberté des médias et le libre accès à l'information.

### Transparence et passation des marchés publics

2.2.2 Le Code de passation des marchés publics, en vigueur en République du Congo est institué par le décret n°82 – 368 du 29 avril 1982. La passation des marchés publics était assurée par la Commission Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat (CCMCE) appuyée par un organe technique, la Direction Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat (DCMCE). Une révision du code en 2002 (décret n° 2002 – 371 du 03 décembre 2002 et décret n°2003 – 62 du 07 mai 2003 portant réorganisation de la DGGT) a créé à côté de la DCMCE, un deuxième organe d'appui technique appelé la Délégation Générale des Grands Travaux (DGGT). Les marchés publics d'un montant inférieur à 500 millions de FCFA relèvent de la compétence de la DCMCE tandis que ceux d'un montant égal ou supérieur à 500 millions de FCFA sont du ressort de la DGGT. Dans la pratique, la centralisation de l'ensemble des étapes du processus de passation de marché public au sein de la DGGT (rédaction et dépouillement des appels d'offre, appréciation des devis, maîtrise d'ouvrage déléguée, voie de recours, et de contrôle de l'exécution des travaux) réduit l'efficacité du système congolais d'acquisition des biens et services. Par ailleurs, le souci d'accélérer la reconstruction du pays après la période de conflits internes a amené les responsables du système de passation des marchés publics à privilégier la procédure d'attribution de gré à gré aux dépens de l'appel à la concurrence.

2.2.3 Dans la plupart des cas, l'attribution des marchés est sans rapport avec la capacité réelle du soumissionnaire à exécuter les travaux en la faiblesse du mécanisme de contrôle a priori de la qualification des entrepreneurs. En dehors du fonds de démarrage, les entreprises adjudicatrices des travaux ne disposant pas de fonds propres suffisants ne réalisent leurs prestations qu'à partir du moment où les fonds sont mis à leur disposition par le Trésor Public, contrevenant au principe de service fait et ordonnancement avant paiement. Il arrive ainsi que la totalité du montant du marché public soit décaissé sans que les travaux soient terminés. Ce fut le cas des travaux réalisés en 2005 dans le cadre de la politique de municipalisation accélérée dans le département de la Likouala (Impfondo) où près de 67 milliards de FCFA ont été payés alors que des travaux d'un montant de plus de 43 milliards étaient inachevés. Cette situation se retrouve tant au niveau de la DGGT que de la DCMCE.

2.2.4 La mauvaise gestion des projets relevant de la compétence de la DCMCE a fait l'objet du Conseil des Ministres du 30 avril 2008. Les efforts doivent tendre à clarifier la situation au niveau de la DGGT où transitent la plus grande partie des investissements publics. La faiblesse de compétence en matière de passation des marchés, l'insuffisance des moyens de formation et de renforcement des compétences, l'insuffisance des mécanismes de contrôle spécifiques des marchés publics et la faiblesse des organes de contrôle des dépenses publiques (Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, IGF, DGCF, etc.) sont autant de contraintes qui limitent les performances du système congolais de passation des marchés publics. La Note Analytique sur les Marchés Publics

élaboré en 2006 par la République du Congo avec l'appui de la Banque Mondiale a mis en relief les faiblesses du système de passation des marchés publics du Congo. En vue de remédier à ces faiblesses, les pouvoirs publics ont mis en place un comité de réforme du code des marchés.

#### Transparence et revue des dépenses publiques

2.2.5 Le recours aux procédures normales (engagement, liquidation, services faits et ordonnancement, paiement) du circuit des dépenses publiques et la limitation des dépenses extra-budgétaires et des procédures exceptionnelles contribuent à assurer, en principe, la transparence de la revue des dépenses publiques. Dans la pratique, l'utilisation excessive des procédures exceptionnelles que sont les paiements par anticipation et les caisses d'avances ne contribuent pas à la transparence de la revue des dépenses publiques en République du Congo. De plus, le fait que les paiements réalisés dans le cadre de ces procédures exceptionnelles ne soient pas le plus souvent ni justifiés, ni régularisés a posteriori auprès de la Direction Générale du Budget renforce davantage la non-transparence de la revue des dépenses publiques.

#### Transparence du processus d'élaboration des politiques nationales

2.2.6 Le DSRP intérimaire de la République du Congo a été approuvé en décembre 2004 par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale et a permis au pays d'accéder en mars 2006 au point de décision de l'initiative PPTE. Cependant, il présentait l'inconvénient de la faible participation de la société civile et des communautés de base à son élaboration. En vue de remédier à cette déficience, le Gouvernement a organisé des consultations participatives pour permettre aux populations d'être associées au diagnostic de la pauvreté et de contribuer à la formulation des stratégies et des actions prioritaires de lutte contre la pauvreté. En outre, pour améliorer la qualité de la participation des populations à la base, une formation sur la méthodologie des consultations participatives a eu lieu du 04 au 14 juillet 2006 à Brazzaville en faveur des cadres de l'administration centrale, des Directeurs départementaux et des membres des 14 plates formes de la société civile sélectionnées. Cette opération s'est poursuivie avec l'organisation et la conduite des consultations participatives auprès des communautés de base dans 44 districts et communes, 132 villages et quartiers soit 4214 personnes consultées. En septembre 2006, des ateliers de restitution et de validation des résultats des consultations ont été organisés dans les douze (12) départements du pays. Les rapports de ces ateliers ont servi de base de travail pour l'atelier national tenu à Brazzaville du 13 au 18 décembre 2006." Ces consultations participatives ont contribué à instaurer une plus grande transparence dans l'élaboration du Document final de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de la République du Congo et permis à la société civile, aux communautés de base et au secteur privé d'accéder à une meilleure connaissance de la stratégie de développement du Gouvernement. Cependant, les conditions nécessaires au suivi de la mise en œuvre de cette stratégie et de l'évaluation son impact ne sont pas encore mise en place par le Gouvernement.

#### Transparence dans la gestion des ressources naturelles

2.2.7 La République du Congo a accompli des efforts en matière de transparence dans la gestion des ressources naturelles en adhérant formellement en juin 2004 à l'Initiative de Transparence dans les Industries Extractives et en procédant depuis 2003 à la certification des recettes pétrolières et à l'audit des comptes des sociétés pétrolières. La mise en place des Institutions chargées de la mise en œuvre de l'I.T.I.E, un Comité Exécutif et un Comité Consultatif, au cours des années 2006 et 2007, a permis à la République du Congo de franchir en 2008 l'étape de la candidature à la mise en œuvre de l'Initiative. Dans cette optique, un Plan d'Actions Triennal (2008-2010) a été élaboré et visant les objectifs suivants : (i) identifier et mettre à la disposition du Comité Exécutif les outils nécessaires à la mise en œuvre de l'I.T.I.E, (ii) renforcer les capacités des membres de la société

civile et des représentants de l'Etat dans les domaines de la communication et ceux liés à l'industrie extractive, et (iii) élaborer, publier et disséminer les rapports ITIE de la République du Congo.

2.2.8 Dans l'immédiat, les actions prioritaires du Comité Exécutif portent sur l'élaboration des termes de références et le recrutement du conciliateur indépendant ainsi que le renforcement des capacités des comités en vue de mieux comprendre les problèmes du secteur pétrolier et d'analyser la transparence dans l'exploitation pétrolière sur une base objective. Parmi ces problèmes, il convient de souligner l'évaluation de la production réelle des compagnies pétrolières comparée à la production déclarée, l'amélioration de la transparence des contrats d'exploration et de production pétrolières et la révision des contrats en vue d'améliorer les ressources de l'Etat. En ce qui concerne l'exploitation du diamant, la réorganisation du système de contrôle et de certification a permis la réintégration de la République du Congo au processus de Kimberley en 2007 après sa suspension en 2004. Cependant, malgré cette réintégration, des défis restent à relever pour rendre opérationnel le nouveau système congolais de certification du diamant ; il s'agit, entre autres mesures, d'assurer une formation appropriée aux personnels engagés dans l'application du nouveau système et de renforcer l'identification et l'organisation des artisans-exploitants de diamants en coopératives en vue d'optimiser la traçabilité du diamant congolais. Par ailleurs, en vue d'instaurer une plus grande transparence dans l'exploitation des ressources forestières, des discussions sont en cours avec la Commission Européenne pour l'adhésion de la République du Congo aux Accords de Partenariat Volontaires de l'Initiative FLEGT de l'UE (Forest Law Enforcement, Governance and Trade ou Applications des réglementations forestières, Gouvernance et Echanges commerciaux).

### **2.3 Gouvernance et participation**

#### Participation au processus électoral

2.3.1 Le cadre juridique du processus électoral est organisé par la loi n°9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale modifiée et complétée par la loi n° 5-2007 du 25 mai 2007. Ces deux lois édictent les dispositions communes à toutes les élections à savoir : présidentielles, législatives, sénatoriales et locales. Par ailleurs, la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 a créé une commission nationale d'organisation des élections indépendante et dotée d'autonomie financière (loi 5-2007). L'objectif principal assigné à cette commission nationale d'organisation des élections est de garantir l'impartialité, la transparence et la régularité des élections à tous les niveaux. Le décret n°2001-587 du 20 décembre 2001 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission nationale d'organisation des élections et les modalités de désignation de ses membres, modifié et complété par le décret n°2007-281 du 26 mai 2007, prend en compte la participation tant des partis ou des groupements politiques de la majorité que ceux de l'opposition ainsi que de la société civile. Les membres de la commission nationale d'organisation des élections ont été nommés par décret n°2007-287 du 31 mai 2007.

2.3.2 La Commission nationale d'organisation des élections s'appuie sur des commissions locales dont les membres ont été nommés parmi les partis de la majorité, de l'opposition et de la société civile (arrêté n° 5045 MATD-CAB du 9 juin 2007 du ministre de l'administration du territoire et de la décentralisation). Toutes les élections ont également connu la participation des observateurs de la société civile tant nationaux qu'étrangers. Malgré tous ces efforts, les capacités institutionnelles actuelles de la Commission Nationale d'Organisation des Elections sont loin d'assurer une réelle transparence et la régularité des élections. C'est dans ce sens que les observateurs ont dénoncé la mauvaise organisation des élections législatives du 24 Juin 2007. Ces dernières, qui ont reconduit la majorité présidentielle (125 sièges sur 136), ont été marquées par de nombreuses irrégularités qui ont mis en relief les dysfonctionnements administratifs et la faiblesse de la gouvernance politique au Congo. Le pays s'apprête à organiser les élections locales en juin 2008 et l'élection présidentielle en 2009. Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines des structures

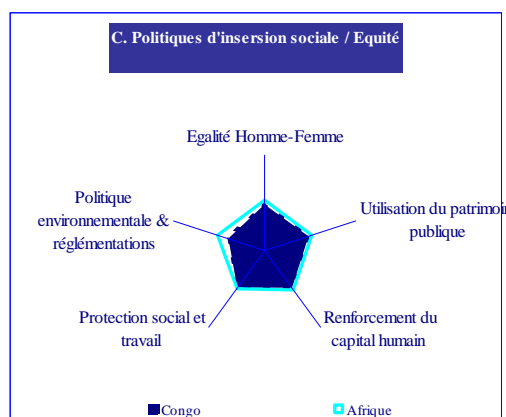
impliquées dans la préparation, le contrôle, la supervision et le règlement des contentieux du processus électoral contribuera à instaurer une participation équitable pour toutes les parties prenantes.

2.3.3 Dans le cadre de la participation de la société civile aux décisions relatives aux priorités économiques et sociales du gouvernement et aux stratégies d'investissement public, le processus participatif d'élaboration du DSRP final a permis une implication active des autres départements ministériels, de la société civile et des partenaires au développement. à travers des concertations directes, les séminaires ateliers, etc. Ainsi dans l'architecture de la mise en œuvre du DSRP, la société civile est partie prenante au niveau du Comité National de Lutte contre la Pauvreté (CNLP), du secrétariat technique permanent, du Comité Départemental de Lutte contre la Pauvreté CDLP), et du Comité Local de Lutte contre la Pauvreté CLLP).

### Participation et genre

2.3.4 Les textes de loi consacrent l'égalité de l'homme et de la femme ; il en est de même des instruments internationaux y relatifs. Dans la pratique, les discriminations perdurent dans le droit fiscal, le droit pénal, les droits sociaux et économiques et le code de la famille. A cela s'ajoutent des inégalités qui trouvent leur fondement dans les coutumes et traditions telles que la dot, les rites de veuvage, les tabous alimentaires, les droits aux successions, les violences conjugales et autres actes de violence impunis à l'égard des femmes.

2.3.5 Plusieurs Organisations Non Gouvernementales et associations féminines ont été créées et mises en place, essentiellement dans les domaines socioculturels. Elles disposent des établissements de micro finances destinés à collecter l'épargne et octroyer des micro crédits notamment aux femmes commerçantes. Ces structures constituent aujourd'hui des espaces qui permettent à la femme congolaise de prendre une part de plus en plus active aux actions de développement économiques et d'assurer leur épanouissement. Cependant, la représentation de la femme aux fonctions politiques, électives et administratives est encore timide. En effet, les femmes n'occupent que huit (8) sièges sur soixante (60), soit 13,3 % au Sénat ; dix (10) sur cent trente sept (137), soit 7,3 % à l'Assemblée Nationale ; cinq (5) sur trente neuf (39) au gouvernement, soit 12,8 % ; quatre (4) sur vingt un (21), soit 9,5 % à la Cour Suprême ; six (6) sur trente six (36), soit 16,7% à la Haute Cour de Justice ; un (1) sur neuf (9), soit 11,1 % à la Cour Constitutionnelle ; trois (3) sur dix huit (18), soit 16,7 % à la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire , pour ne citer que ces institutions. Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'il n'y a aucune femme maire de commune, préfet de département ou présidente de conseil départemental ou communal. Cependant, à l'intérieur des conseils départementaux et communaux, les femmes représentent 12 % des effectifs. Dans l'enseignement, il y a des disparités entre les filles et les garçons qui apparaissent au fil des cycles.



### Déconcentration et décentralisation administratives

2.3.6 La décentralisation a commencé au Congo avec les ordonnances 16/73 et 17/73 portant institution des conseils populaires des régions et des districts et organisation municipale. C'est la constitution du 20 janvier 2002 qui a posé les grands principes de la décentralisation à travers le titre XVI traitant des collectivités locales, l'objectif visé étant la participation pleine et entière des populations à la gestion de la chose publique. Une batterie de textes législatifs et réglementaires

indique que sur le plan juridique, le travail est achevé. L'article 39 de la loi 3-2003 du 17 janvier 2003 dispose que l'administration décentralisée se caractérise par la libre administration des collectivités distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérées par des autorités élues.

2.3.7 La loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale dispose en son article premier que « l'organisation administrative territoriale est structurée selon les principes de la déconcentration et de la décentralisation ». Le département et la commune sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités locales. Les circonscriptions administratives sont constituées par le département, la commune, l'arrondissement, le district, la commune urbaine, la commune rurale, le quartier et le village. La loi 11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier des villes de Brazzaville et Pointe-Noire érige ces villes en département, tout en étant des circonscriptions administratives et des collectivités locales.

2.3.8 Cependant, la participation effective des populations aux actions de développement à travers la décentralisation se heurte à la lenteur du processus de transfert réel des compétences aux collectivités locales, due au fait qu'il n'y a pas d'organismes d'appui à la décentralisation. L'Etat ne libère pas les prérogatives reconnues par les nombreux textes de loi. Le transfert effectif des compétences et des ressources humaines, matérielles et financières à des autorités locales élues restent encore une préoccupation. Le processus de la décentralisation mérite d'être accéléré à travers le renforcement des capacités des autorités élues et la mise en place des mécanismes de participation effective des citoyens à la gestion des affaires locales (fonction publique locale, participation au suivi et à l'évaluation du DSRP).

#### Participation au processus d'intégration régionale

2.3.9 La République du Congo est membre des principales organisations africaines de coopération et d'intégration économiques dont la CEMAC, l'OHADA, et le NEPAD et son Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). L'objectif principal de ces organisations est de stimuler, par l'adoption de lois, de politiques, et de normes et pratiques appropriées, la stabilité politique, la bonne gouvernance et la croissance économique, et d'accélérer ainsi l'intégration sous-régionale et continentale. Dans le cadre de la CEMAC, en dehors des progrès en matière d'intégration monétaire, les résultats obtenus en matière d'harmonisation et de convergence des politiques économiques ne sont pas à la hauteur des espoirs suscités. Les bons résultats obtenus au niveau de certains critères de convergence et des indicateurs de la surveillance multilatérale ne sont pas irréversibles et sont dus aux retombées de la bonne conjoncture pétrolière. La persistance de restrictions commerciales intra-régionales contraires aux dispositions du tarif extérieur commun, les retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles, les déficiences du réseau de transports entre les pays membres, les problèmes de sécurité de même que le retard dans l'élaboration du Rapport d'Evaluation du MAEP, prévu pour 2009, et la non harmonisation du droit interne avec les actes uniformes de l'OHADA ont limité l'intégration économique de la Communauté.

## **2.4 Gouvernance, réformes juridiques et judiciaires**

2.4.1 Le système juridique et judiciaire souffre d'inefficiences, de dysfonctionnements et de la faiblesse de ses infrastructures judiciaires. Quant au cadre juridique et institutionnel du secteur privé, il souffre d'une multitude de contraintes qui ne le rend pas incitatif pour la promotion de l'initiative privée. L'ordonnancement juridique du Congo repose sur un arsenal de textes regroupés principalement dans deux codes, à savoir : « Les Codes d'Audience » et « Le Code OHADA », qui est un recueil des Actes uniformes issus du Traité relatif à l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, signé à Port Louis le 17 octobre 1993 et dont la République du Congo est un Etat partie. Le diagnostic révèle sur le plan juridique : (i) la vétusté des Codes Pénal, de la Famille, de

Procédure Pénale et de Procédure Civile, Commerciale, Administrative et Financière, (ii) la non-conformité de certaines dispositions du droit congolais avec celles des actes uniformes de l'OHADA et le retard pris dans l'élaboration des textes d'application pour compléter les Actes uniformes, (iii) l'absence d'un cadre légal d'exercice de la profession d'expert-comptable et (iv) la non-intégration au droit interne de certains textes internationaux relatifs au droit de l'homme ratifiés. Les efforts de réformes juridiques du Gouvernement se sont heurtés aux contraintes liées à l'insuffisance des moyens logistiques et financiers.

**2.4.2 Dans le cadre des réformes judiciaires** la Loi n°022/92 du 20 août 1992, modifiée et complétée par celle n°19-99 du 15 août 1999, sous réserve des tribunaux militaires et administratifs, établit la carte judiciaire de la République du Congo comme suit : une Cour Suprême, une Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, 4 Cour d'Appel (Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie et Owando), 14 Tribunaux de Grande Instance (TGI) dont 10 fonctionnels, 74 Tribunaux d'Instance (TI), dont seulement 6 fonctionnels, 2 Tribunaux de Travail à Brazzaville et à Pointe-Noire et 4 Tribunaux pour enfant. La Cour Suprême assure, en principe, l'unité dans l'application de la règle de droit. Elle est la plus haute juridiction nationale et a son siège à Brazzaville. Les TGI sont établis dans les chefs lieu de district. Ils sont compétents en matière civile pour statuer sur toutes les demandes principales, incidentes, reconventionnelles ou en compensation. Ils sont également compétents en matière de divorce, pénale et sous certaines conditions en matière administrative. Les TI, qui sont des juridictions de proximité, fonctionnent difficilement en raison de l'insuffisance de locaux et de juges en nombre suffisant. Le système judiciaire congolais souffre : (i) de l'insuffisance quantitative et qualitative de magistrats et de leur inégale répartition géographique, (ii) du manque de spécialisation, notamment dans les domaines comptable et financier, (iii) de l'insuffisance et de la vétusté des infrastructures, et (iv) de l'insuffisance des ressources budgétaires allouées à la Justice. Ces contraintes ont affecté les capacités organisationnelles et opérationnelles du système judiciaire et se sont traduites par l'existence d'une surpopulation carcérale en partie alimentée par la délinquance juvénile, l'allongement des gardes à vue et des détentions préventives fautes d'audiences criminelles et l'apparition de phénomènes de corruption au sein du personnel judiciaire.

**2.4.3 Le cadre juridique et institutionnel pour le développement du secteur privé,** souffre d'une multitude de contraintes qui ne le rend pas incitatif pour la promotion de l'initiative privée. D'une manière générale, les entreprises, tout comme les particuliers, souffrent énormément de l'insuffisance des infrastructures, notamment en matière d'approvisionnement en énergie électrique et en eau. *Sur le plan strictement juridique*, il subsiste encore dans le droit positif congolais des réglementations contraires à certaines dispositions impératives de constitution des sociétés commerciales et d'exercice de l'activité commerciale prévues par les Actes uniformes OHADA. *Sur le plan fiscal*, les entreprises du secteur privé congolais ressentent trop lourdement le poids des impôts. La taxation au droit proportionnel, dont l'assiette touche les opérations en capital des entreprises, constitue un gros handicap pour le développement des PME et celui des entreprises évoluant dans le secteur de la promotion immobilière.

2.4.4 En effet, les actes de création d'entreprise, d'augmentation de capital, d'acquisition de patrimoine immobilier et d'accès au titre foncier sont soumis à la taxation au droit proportionnel à un taux très élevé. En République du Congo, les investissements nationaux et étrangers privés ou publics sont réglementés par la Loi n°6-2003 du 18 janvier 2003 portant Charte des investissements, qui prévoit un certain nombre de mesures destinées à créer un environnement favorable à l'investissement. Toutefois, certains entrepreneurs déplorent le manque de visibilité sur les conditions de l'investissement au Congo en raison de l'application discriminatoire présumée des mesures de cette réglementation. *Parmi les obstacles strictement d'ordre institutionnel*, qui handicapent l'essor des entreprises privées, il y a lieu de mentionner d'abord la carence des structures d'appui à la création d'entreprises et au financement des projets. Les structures d'appui

aux entreprises du secteur privé au Congo sont constituées par : l'Agence de Développement des PME (ADPME), le Fonds de Garantie et de Soutien (FGS), le Centre Congolais du Commerce Extérieur (CCCE) et le Centre de Formalités des Entreprises (CFE). Cependant, les actions menées par l'ADPME et le FGS, chargés respectivement d'apporter l'assistance nécessaire aux PME/PMI et d'assurer la garantie des crédits d'investissement accordés, ainsi que le financement des études préalables de leurs activités, demeurent encore insuffisantes pour créer les conditions de l'épanouissement des PME au Congo. Malgré l'existence d'une Union Nationale des Opérateurs économiques Congolais (UNOC) et d'un syndicat patronal des sociétés privées (UNICONGO), le secteur privé manque également d'un véritable espace de dialogue et un partenariat plus consolidé avec l'Etat pour la recherche des solutions consensuelles et pratiques aux nombreux défis qui entravent l'initiative privée en République du Congo.

## **2.5 Lutte contre la corruption**

### Perception du phénomène de la corruption par le public

2.5.1 Dans le cadre des journées nationales de réflexion sur la fraude et la corruption organisées du 11 au 13 décembre 2003, une étude sur *La corruption et la fraude en République du Congo* a été réalisée par le Ministère à la Présidence chargé du contrôle d'Etat à la suite d'une enquête effectuée avec l'appui financier et technique du PNUD. De cette étude, il ressort que 97% des personnes interrogées sont convaincues de la réalité de l'existence de la corruption et de la fraude en République du Congo. Quant aux foyers de la corruption, les Douanes, les services des impôts, la police, les tribunaux, l'enseignement, le Trésor, les marchés et autres contrats publics, etc., sont cités par ordre décroissant avec des fréquences allant de 86% pour les Douanes à 30,1% pour les marchés et autres contrats publics comme les plus affectés par le phénomène. L'inefficacité et l'inefficacité des contrôles administratifs et du système judiciaire sont les plus citées (37,8%) comme les causes les plus importantes du phénomène de la fraude et de la corruption, suivies des causes économiques (bas salaires, blocage des effets financiers des avancements, pauvreté, etc.) avec une fréquence de 33% et des causes politiques (18%). En ce qui concerne l'indice de perception de la corruption de Transparency International qui classe les pays sur une échelle allant de zéro (haut degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique) à 10 (faible degré de corruption perçue), la République du Congo est passée de l'indice 2,3 en 2004 (114<sup>e</sup> rang sur 145) à 2,1 en 2007 (150<sup>e</sup> rang sur 179), une note inférieure à 3 indiquant une corruption perçue comme endémique.

### Le cadre juridique pour combattre la corruption

2.5.2 La lutte contre la corruption en République du Congo est fondée sur un dispositif légal et réglementaire constitué par les sources juridiques internes suivantes : (i) l'ordonnance n° 45 du 08 février 1945 portant code pénal et son décret d'application n° 56 du 1<sup>er</sup> mars 1956 (ii) la loi n° 021-89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique, (iii) la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant code électoral, (iv) la loi n° 1-2000 du 1<sup>er</sup> février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat, et (v) le décret n° 2003-327 du 19 décembre 2003 portant code de conduite des agents publics. Ce dispositif interne a été complété et renforcé par la ratification des conventions internationales relatives à la lutte contre la corruption : (i) la Convention des Nations Unies contre la Corruption (ratifiée par la loi 13-2005 du 14 septembre 2005), et (ii) la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption (ratifiée par la loi 14-2005 du 14 septembre 2005).

### Les institutions en place pour examiner les actes de corruption

2.5.3 Dans le cadre de sa politique de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance, le Gouvernement a mis en place deux institutions chargées d'examiner les actes de corruption : la Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude, et l'Observatoire Anti-corruption. Créée en 2004 (décret 2004-323 du 08 juillet 2004), la Commission Nationale contre la Corruption, la Concussion et la Fraude a été réorganisée en 2007 (décret n° 2007-155 du 13 février 2007) et a pour mission de mettre en œuvre le plan d'action du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Quant à l'Observatoire Anti-corruption, organisme indépendante doté d'autonomie financière, il a été créé par la loi n° 16-2007 du 19 septembre 2007. Composé de 9 membres représentant l'administration publique, le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat), les syndicats, la société civile, le secteur privé et le conseil œcuménique des églises, il a pour mission de suivre et d'évaluer les mesures de lutte contre la corruption ainsi que les réformes de gouvernance mises en œuvre par le Gouvernement, et plus particulièrement celles qui seront contenues dans un plan d'action gouvernemental qui sera élaboré sous la supervision de la CNCCF à la suite d'une étude diagnostique indépendante sur la gouvernance et la corruption. Dans l'immédiat, ces institutions ne sont pas opérationnelles, étant donné leur création toute récente et l'insuffisance de moyens humains, financiers et logistiques. Le Gouvernement devra donc redoubler d'efforts pour rendre opérationnelles les deux institutions (la CNCCF et l'Observatoire Anti-corruption) chargées de la lutte contre la corruption en les dotant de ressources humaines, de moyens logistiques et de ressources financières.

### Sanctions prévues pour punir les actes de corruption

2.5.4 Le Gouvernement de la République du Congo a adopté en juin 2004, un Plan National de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude. Outre les sanctions prévues par le cadre juridique, ce plan met de prime abord l'accent sur les mécanismes de préventions de la corruption visant à : (i) restaurer l'autorité de l'Etat et améliorer la gestion des ressources humaines, (ii) renforcer le contrôle général de l'Etat, les contrôles administratifs internes, les contrôles externes (juridictionnel et parlementaire) et la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption. Quant aux sanctions prévues par le cadre juridique de lutte contre la corruption, elles sont d'ordre pénal, administratif, électoral et financier. La corruption, la fraude, la concussion et les infractions assimilées sont sanctionnées en République du Congo par des mesures d'ordre pénal prévues par l'ordonnance n° 45 du 8 février 1945 portant code pénal et son décret d'application n°56 du 1<sup>er</sup> mars 1956. Les agents publics sont, en outre, soumis au code de conduite des agents de l'Etat dont l'inobservation est sanctionnée par des mesures d'ordre administratifs : avertissement, blâme, changement d'affectation, mutation d'office, exclusion temporaire, la perte des droits d'avancement, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation et la révocation. En ce qui concerne les condamnés pour soustraction commise par les dépositaires des deniers publics, faux certificats, corruption et trafic d'influence, la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale interdit leur inscription sur la liste électorale. Plusieurs autres textes légaux permettent de protéger les intérêts financiers de l'Etat contre la fraude par des mesures d'ordre financier.

### Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

2.5.5 La CEMAC a adopté en 2003 un règlement portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique Centrale. Un décret du Gouvernement pris le 31 mars 2008 a fixé les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) créée par la CEMAC pour la mise en application de ce règlement au niveau national. Les efforts doivent porter désormais sur la nomination des membres de l'ANIF et l'organisation pratique de leur mission.

### **III. DOMAINES ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR LE RENFORCEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE**

#### **3.1 La nécessité de fournir au pays une stratégie cohérente en matière de bonne gouvernance**

3.1.1 La République du Congo ne dispose pas encore d'un programme national de promotion de la bonne gouvernance. Cependant, le Document final de Stratégie de Réduction de la Pauvreté fait de l'amélioration de la gouvernance et de la consolidation de la paix et de la sécurité l'axe n° 1 de la stratégie du Gouvernement. La stratégie de promotion de la bonne gouvernance de la République du Congo repose sur : (i) l'amélioration de la gouvernance politique, (ii) la consolidation de la paix et de la sécurité, (iii) l'instauration de la bonne gouvernance en matière administrative et judiciaire, et (iv) la promotion d'une meilleure gouvernance économique et financière.

3.1.2 Les éléments ci-dessus, issus de l'axe stratégique du DSRP en matière de gouvernance, conjugués avec le présent diagnostic pourront servir à élaborer un document d'orientation pour l'élaboration du Programme National de Bonne Gouvernance pour la République du Congo. Ce document d'orientation précisera les thèmes et les groupes thématiques devant contribuer à la formulation d'un programme. Un dispositif de pilotage de l'élaboration du programme devra être mis en place en vue d'en assurer la supervision et la coordination.

#### **3.2 Domaines prioritaires pour améliorer la gouvernance en République du Congo**

3.2.1 **Au niveau de la responsabilisation politique**, les institutions congolaises sont dotées de mécanismes adéquats. Les efforts doivent viser à former et à doter les acteurs politiques de moyens suffisants en vue d'une meilleure appropriation des principes démocratiques, la séparation et l'équilibre des pouvoirs notamment, afin de faciliter l'obligation de rendre compte au plan politique.

3.2.2 **Au plan de la responsabilisation dans la gestion du secteur public**, l'amélioration de l'efficacité de la gestion de la fonction publique et de la compétence des agents de l'Etat est un facteur-clé de la responsabilisation du secteur public. Un Plan national de réforme de l'Etat prenant en compte, outre l'informatisation du fichier des agents de l'Etat, la formation et le recyclage des fonctionnaires et l'amélioration de leurs conditions de travail constitue un outil indispensable pour réaliser cet objectif.

3.2.3 **Quant à la gestion des finances publiques**, la rationalisation (un partage correcte des responsabilités entre la DGB et le Ministère du plan en matière de programmation des investissements publics) du processus de préparation du budget et le renforcement des institutions de contrôle interne et externe constituent des mesures essentielles pour éviter les retards dans l'adoption des lois de finances et pour améliorer l'obligation de rendre compte de la gestion des ressources de l'Etat. Par ailleurs, le renforcement des capacités des institutions de contrôles interne (DGB, DGCF et IGF) et externe (Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, Commission Economie et Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat) permettra de mettre à leur disposition des moyens humains (y compris la formation), financiers et logistiques suffisants pour l'accomplissement de leurs missions. L'élaboration par le Comité National de la Dette Publique d'une stratégie nationale d'endettement public cohérente avec les objectifs de développement et la capacité financière du pays et annexée à la Loi de Finances contribuera à renforcer le contrôle parlementaire sur les mécanismes et les conditions d'emprunts.

3.2.4 **Dans le domaine de la transparence**, le renforcement de la liberté d'information et de communication, le maintien du dialogue avec la Banque Mondiale en vue de l'adoption d'un nouveau code des marchés publics, et la poursuite des efforts d'amélioration de la transparence dans la gestion des ressources naturelles constituent des pièces maîtresses dans la politique de promotion de la transparence et de la bonne gouvernance en république du Congo.

3.2.5 **En matière de participation**, le renforcement des capacités institutionnelles et humaines des structures impliquées dans la préparation, le contrôle et la supervision, et dans le contentieux du processus électoral contribuera à instaurer une participation équitable pour toutes les parties prenantes. Les efforts doivent également porter sur le renforcement des capacités organisationnelles de la société civile et sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable stratégie d'équité de genre. Le renforcement des capacités des administrations chargées de la décentralisation et le transfert des compétences et des ressources humaines et financières aux collectivités locales permettront d'accroître leur participation au développement du pays.

3.2.6 **Quant aux réformes juridiques et judiciaires**, le renforcement des capacités financières, humaines et logistiques du système judiciaire constitue un préalable permettant d'envisager dans de bonnes conditions l'élaboration d'un Programme de réformes juridiques et judiciaires prenant en compte l'ensemble des dysfonctionnements diagnostiqués.

3.2.7 **S'agissant enfin de la lutte contre la corruption**, le renforcement des capacités de la Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude, et de l'Observatoire Anti-corruption, de même que la réalisation de l'enquête indépendante sur la gouvernance et la corruption et l'élaboration d'un nouveau plan d'action national contre la corruption sont indispensables pour la relance de la lutte contre la corruption.

### 3.3 Domaines d'interventions des Bailleurs de fonds

3.3.1 **Le Groupe de la Banque Africaine de Développement (BAD)** appuie le Plan d'Action Gouvernemental de Gestion des Finances Publiques à travers le Projet d'appui à l'Amélioration du Circuit de la Dépense et des Indicateurs de la Pauvreté (PACDIP) financé par un don du Fonds Africain de développement (FAD) d'un montant 2,55 millions d'UC. Ce projet vise à (i) rationaliser la préparation et l'exécution du budget de l'Etat ; (ii) renforcer les structures de contrôles internes et externes de l'exécution budgétaire, et (iii) améliorer le suivi et l'évaluation de l'impact des dépenses budgétaires sur la lutte contre la pauvreté. Le PACDIP mettra à la disposition du Gouvernement des équipements informatiques et bureautiques nécessaires à la l'informatisation du circuit de la dépenses, et des services de consultants et de formation. Les consultants à recruter appuieront : (i) la Direction Générale du Budget en matière de programmation et d'exécution budgétaire, (ii) la Direction Générale du Contrôle Financier en matière d'audit du système financier étatique. Les services de formation contribueront à renforcer les capacités en matière de programmation et d'exécution budgétaire, et de contrôles et d'audits internes des comptes financiers de l'Etat et des organismes publics.

3.3.2 **Les interventions de l'Union Européenne** dans le domaine de gouvernance s'inscrit dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED (2008 – 2013) et portent sur : (i) la gouvernance des finances publiques, (ii) la gouvernance économique et commerciale, et (iii) la gouvernance forestière et des aires protégées. Les actions retenues dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED sont soutenues par un programme indicatif national de 85 millions d'euros.

3.3.3 Le PNUD prépare, dans le cadre du Document de Programme de Pays pour la République du Congo, 2009 – 2013 la promotion de la bonne gouvernance, comme domaine d'intervention, la promotion de la gouvernance démocratique et la consolidation de la paix. Les actions retenues

portent sur : (i) l'appui aux processus électoraux, (ii) l'appui à la réforme de l'Etat, (iii) l'appui aux institutions démocratiques, (iv) la lutte contre la corruption, (v) l'appui au processus de décentralisation, (vi) la promotion et la protection des droits humains, et (vii) le renforcement des capacités des médias.

**3.3.4 La Banque Mondiale appuie le Gouvernement** dans sa politique de promotion de la bonne gouvernance à travers un Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance (PRCTG) approuvé en février 2002 et restructuré pour être clôturé le 30 juin 2010 en vue de soutenir la mise en œuvre du Plan d'actions pour la réalisation des conditions de passage au point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le Projet ainsi révisé vise à renforcer la bonne gouvernance et la transparence à travers l'amélioration de l'efficacité de la gestion des finances publiques et du secteur pétrolier ; il introduit une nouvelle composante destinée à apporter un appui financier aux efforts du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption, à travers la Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude (CNCCF) chargée de la mise en œuvre du plan anti-corruption, et l'Observatoire Anti-corruption, organisme indépendant chargé du suivi et de l'évaluation des progrès réalisés dans la lutte contre la corruption. En matière d'amélioration de l'efficacité de la gestion des finances publiques, le PRCTG retient comme actions prioritaires, l'efficacité de la gestion des investissements publics, la réforme du code de passation des marchés publics, et l'amélioration de la gestion de la masse salariale à travers l'informatisation et l'unification des fichiers de la fonction publique et de la solde.

### **3.4 Domaines potentiels d'intervention du Groupe de la Banque Africaine de Développement**

3.4.1 Sur la base du diagnostic et de l'évaluation des actions visant à améliorer la gouvernance en République du Congo, les domaines suivants peuvent être considérés comme prioritaires à savoir : (i) l'amélioration de l'efficacité de la gestion des finances publiques à travers le renforcement du contrôle de l'engagement financier de l'Etat, (ii) la réforme du système de passation des marchés publics et la clarification du rôle des organes opérationnels, (iii) l'amélioration de la transparence dans la gestion des ressources naturelles à travers l'instauration d'un cadre formel prenant en compte la gestion de l'ensemble des ressources naturelles, et (iv) la promotion du secteur privé et l'amélioration de l'environnement des affaires.

3.4.2 Ces domaines sont conformes aux priorités identifiées dans le cadre du diagnostic ainsi que les orientations stratégiques de la Banque en matière d'appui à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption en Afrique au cours de la période 2008-2010. Plus spécifiquement, la Banque pourrait, outre l'appui dans le cadre du PACDIP au Plan d'Action Gouvernemental de Gestion des Finances Publiques, apporter son assistance dans les domaines suivantes : (i) l'élaboration d'un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG), (ii) la mise en œuvre du Plan d'Actions Triennal (2008-2010) du Comité Exécutif – ITIE, (iii) le projet d'identification et d'organisation des artisans-exploitants de diamant en coopératives, (iv) dans la perspective de l'adoption d'un nouveau code des marchés publics, l'appui à l'élaboration des documents-type, des manuels de procédures et directives, et à la sensibilisation des acteurs étatiques, de la société civile, du secteur privé, des ONG et des partenaires extérieurs à son contenu et à sa mise en œuvre ; et, l'appui aux structures en charge de la promotion du secteur privé.

## **IV. RISQUES LIES AUX INSUFFISANCES EN MATIERE DE GOUVERNANCE**

4.1 Les insuffisances en matière de gouvernance constituent des risques pour les objectifs de développement du pays et pour les interventions de la Banque. Les principaux risques qui entravent

actuellement le développement de la République du Congo sont : (i) la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines des administrations publiques, avec comme corollaire le faible degré d'appropriation du processus de réformes en cours ; et (ii) les risques d'instabilité politique et sociale.

4.2 La longue période de conflits de 1993 à 1999 a engendré une quasi-totale désorganisation de l'administration avec le départ de nombreux cadres qualifiés et la fragilisation de la capacité de l'Etat à offrir des services publics efficaces. Les efforts accomplis en matière de redressement économique et social par les pouvoirs publics congolais depuis la fin des conflits ont, néanmoins, permis l'admission en mars 2006 de la République du Congo au point de décision de l'initiative PPTE. Cependant, la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines et le faible degré d'appropriation des réformes structurelles expliquent la lenteur de la réalisation des conditions de passage au point d'achèvement.

4.3 En vue de remédier à la faiblesse des capacités et au faible degré d'appropriation des réformes, des efforts de renforcement des capacités humaines et institutionnelles sont déployés par les pouvoirs publics avec l'appui des différents partenaires. Ainsi, dans le cadre programme de référence 2008 (1<sup>er</sup> janvier – 30 juin 2008), un nouveau comité politique de suivi et d'évaluation supervisé par la Présidence de la République a-t-il été créé pour améliorer l'appropriation et les performances du nouveau programme avec l'appui du FMI et de la Banque Mondiale et d'un comité technique de suivi dirigé par un conseiller spécial du Président. S'agissant des interventions de la Banque, un accroissement des actions de formations et des missions de supervision contribuera à atténuer les risques liés à la méconnaissance des procédures. Par ailleurs, la volonté affirmée du Gouvernement de renforcer la gouvernance démocratique et politique et de consolider la paix et la sécurité avec l'appui des partenaires contribuera à atténuer les risques d'instabilité politique et sociale.

## **V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1 Conclusion**

Le présent diagnostic a révélé comme cause majeure des déficiences en matière de gouvernance la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines, avec comme conséquence les retards dans la réalisation des objectifs de développement du pays. Le renforcement des capacités des structures chargées de la mise en oeuvre des réformes nécessaires à la promotion de la bonne gouvernance demeure un élément crucial pour la réussite de la politique de développement du Congo. Pour ce faire, le Gouvernement doit nécessairement poursuivre et accélérer les réformes déjà engagées, notamment celles visant à : (i) renforcer la transparence dans l'exploitation des ressources naturelles, (ii) réformer le système de passation des marchés publics, (iii) rationaliser la préparation et l'exécution du budget, (iv) renforcer les contrôles interne et externe en vue d'améliorer l'obligation de rendre compte. La mise en oeuvre des actions contenues dans la matrice des actions et des indicateurs de suivi contribuera à renforcer les capacités des structures impliquées dans l'exécution de ces réformes. L'élaboration d'un Programme National de Bonne Gouvernance permettra de prendre en compte l'ensemble des déficiences et dysfonctionnements constatés et d'y apporter les solutions appropriées.

## **5.2 Recommandations**

### **5.2.1 Pour le Gouvernement**

- i) Poursuivre et accélérer les réformes déjà engagées, notamment celles visant à renforcer la transparence dans l'exploitation des ressources naturelles, à réformer le système de passation des marchés publics, à renforcer le contrôle de l'engagement financier de l'Etat et à promouvoir le secteur privé et à améliorer le climat des affaires
- ii) Mettre en œuvre les actions contenues dans la matrice des actions et indicateurs de suivi
- iii) Mettre en place des groupes thématiques et des structures de coordination et de supervision de l'élaboration d'un Programme National de Bonne Gouvernance sur la base de l'axe stratégique du DSRP en matière de gouvernance et des résultats du présent diagnostic de la gouvernance
- iv) Elaborer un Programme National de Bonne Gouvernance

### **5.2.2 Pour la Banque**

- i) Entamer le dialogue avec le Gouvernement en vue de l'accompagner dans la mise en oeuvre des réformes visant à renforcer la transparence dans l'exploitation des ressources naturelles, à réformer le système de passation des marchés publics, à renforcer le contrôle de l'engagement financier de l'Etat, à promouvoir le secteur privé et à améliorer le climat des affaires
- ii) Entamer le dialogue avec le Gouvernement en vue d'un appui à l'élaboration d'un Programme National de Bonne Gouvernance
- iii) Renforcer le partenariat avec l'ACBF et le PNUD en vue d'un appui à l'élaboration du Programme National de Bonne Gouvernance de la République du Congo
- iv) Entamer le dialogue avec les autres partenaires pour développer une synergie entre les domaines potentiels de gouvernance pouvant être appuyés par la Banque.

**ANNEXE I**  
**REPUBLIQUE DU CONGO : PROFIL DE GOUVERNANCE-PAYS :**  
**MATRICE DES ACTIONS ET INDICATEURS DE SUIVI**

Domaines	Objectifs	Actions	Indicateurs de suivi
<b>I. Gouvernance et Responsabilisation</b>	Améliorer l'obligation de rendre compte		
1.1 Responsabilisation Politique	Renforcer les capacités des parlementaires (députés et sénateurs) et renforcer le contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement	Organiser des séminaires de formation pour les députés, les sénateurs ; et les fonctionnaires de l'Assemblée et du Sénat sur le circuit budgétaire, les normes du contrôle parlementaire du budget de l'Etat ainsi que des formations sur les questions spécifiques complexes relatives à la dette, aux contrats pétroliers, et miniers et à l'environnement.  Renforcer la collaboration et l'échange d'information entre les Commissions Economie et Finances « CEF » du parlement et les administrations financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de séminaires organisés sur le circuit budgétaire et le contrôle parlementaire au cours d'un mandat parlementaire.</li> <li>• Nombre de séminaires organisés sur les questions spécifiques relatives à la dette, aux contrats pétroliers et miniers et à l'environnement. Au cours d'un mandat parlementaire.</li> <li>• Nombre de rapports de contrôle des structures administratives transmises (IGF, CC, IGE) transmis aux CEF du Parlement</li> </ul>
1.2. Responsabilisation de la gestion du Secteur public	Rendre efficace la gestion administrative et financière de l'Etat	Réviser la loi n° 021-89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique et la convention collective du 1er septembre 1960 Promulguer cette loi et prendre les textes d'applications nécessaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vote et promulgation de la nouvelle loi portant refonte du statut général de la fonction publique et la convention collective du 1er septembre 1960</li> <li>• Textes d'application du nouveau cadre juridique des agents de l'Etat disponibles</li> </ul>
1.2.1. Gestion de la Fonction publique	Améliorer l'efficacité de la gestion de la fonction publique et des services publics	Informatiser le fichier de la fonction publique et procéder à son unification avec le fichier de la solde	Fichier unique uinformatisé disponible
1.2.2. Gestion des finances publiques	Renforcer l'obligation de rendre compte de la gestion des ressources publiques	Renforcer les capacités des organes de contrôles internes (DGCF, DGB, IGF) et externes (Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire, Commissions Economie et Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de ressources humaines formées en matière de programmation et d'exécution budgétaire</li> <li>• Nombre de ressources humaines formées en matière de contrôle et d'audits internes des comptes financiers de l'Etat et des organismes publics</li> <li>• Réduction du nombre de lois de règlement adoptés par la Cour des Comptes et le Parlement avec retard</li> <li>• Application du décret n° 2008-56 du 31 mars 2008 portant création et attributions du Comité National de la dette publique</li> </ul>
1.2.3. Gestion des entreprises publiques	Renforcer l'obligation de rendre compte de la gestion des entreprises publiques	Renforcer les capacités institutionnelles et humaines du Commissariat National aux Comptes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'entreprises publiques auditées par le Commissariat National aux Comptes par an</li> <li>• Nombre de personnel des entreprises publiques formé par le CNC par an</li> </ul>
1.2 Gestion des entreprises Privées	Améliorer l'obligation de rendre compte de la gestion des entreprises privées	Renforcer l'environnement juridique, institutionnel et comptable des entreprises privées  Renforcer les capacités des structures en charge d'appui au	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de loi portant institution de l'Ordre des Experts Comptables du Congo adopté et promulgué</li> <li>• Les chambres consulaires et les organisations</li> </ul>

Domaines	Objectifs	Actions	Indicateurs de suivi
		secteur privé  Mettre en place des mécanismes de dialogue et de concertation entre les Pouvoirs publics et les organisations d'appui au secteur privé	patronales et les structures publiques d'appui aux PME/PMI sont renforcées <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une Cellule de concertation secteur public/privé est mise en place et renforcée</li> </ul>
<b>II. Gouvernance et Transparence</b>	Améliorer la visibilité des politiques des pouvoirs publics		
2.1 Accès à l'information	Améliorer l'accès du public à l'information	Renforcer les capacités humaines et financières des professionnels de l'information et de la communication  Appui aux ministères du secteur économiques et financiers pour la publication des rapports annuel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de séminaires de sensibilisation et de formation aux normes, éthiques et déontologie de la profession organisés</li> <li>• Les rapports annuels des ministères publiés sur le site internet du Gouvernement</li> </ul>
2.2 des marchés publics	Instaurer une plus grande transparence dans le système de passation des Marchés publics	Adopter de nouveaux textes juridiques et réglementaires garantissant la transparence des marchés publics et la concurrence entre les entreprises  Renforcer les capacités en matière de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau code des marchés adopté</li> <li>• Documents-type, manuels de procédures et directives élaborés</li> <li>• Une stratégie nationale de renforcement des capacités de passation de marché est élaborée</li> </ul>
2.3 Revue des dépenses Publiques	Rationaliser la chaîne des dépenses Publiques	Renforcer les capacités des structures en charge de la préparation et d'exécution du budget  Améliorer la prévision et le suivi budgétaire Réduire les dépenses extra-budgétaires, les paiements par anticipation et les paiements sur caisse d'avance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formation des agents de la Direction générale du budget sur la nomenclature fonctionnelle et le cadre de dépense à moyen terme est effective</li> <li>• La chaîne d'exécution des dépenses publiques est simplifiées et informatisée</li> <li>• Montant des paiements par anticipation et sur caisse d'avance par an</li> </ul>
2.4 Processus d'élaboration des politiques nationales	Améliorer la transparence dans le processus d'élaboration et de suivi des politiques nationales	Mis en place d'un cadre institutionnel de coordination des politiques publiques  Renforcer les capacités des structures publiques de suivi et évaluation des résultats du DSRP  Assurer la participation des représentants de la société civile, du secteur privé et des communautés de base dans les groupes thématiques	Un décret est pris et publié pour la création du cadre  Un plan de formation élaboré et mis en œuvre au profit du CNLP, STP, CNSEE, DGPD et l'Observatoire de la pauvreté  Nombre de représentants intégrés dans les groupes thématiques
2.5 des ressources Naturelles	Améliorer la transparence dans la gestion des ressources naturelles	Mettre en place un cadre institutionnel et assurer le renforcement des capacités des structures en charge de la œuvre de l'ITIE  Coordonner et mobiliser les autres parties prenantes du processus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les texte et procédures de fonctionnement applicables aux structures de l'ITIE au Congo sont élaboré et les organes d'exécution sont fonctionnels</li> <li>• Le plan d'action triennal et une stratégie de communication est élaborée</li> <li>• Les séminaires et ateliers de formation sont organisés en faveurs des membres de Comité Exécutif de l'ITIE, et des autres membres des Comités ITIE.</li> <li>• Les Rapport annuels ITIE 2007 et suivant sont élaborés et publiés régulièrement</li> <li>• Accord Volontaire de Partenariat signé entre le</li> </ul>

Domaines	Objectifs	Actions	Indicateurs de suivi
			Congo et l'UE
<b>III. Gouvernance et participation</b>			
3.1 Participation au processus électoral	Rendre le processus équitable pour toutes les parties prenantes	Renforcer les capacités institutionnelles et humaines des structures de préparation, de contrôle et de supervision des élections, et celles de l'institution chargée du contentieux électoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre des membres de ces structures formés</li> <li>• Montant des moyens humains, logistiques et financiers mis à leur disposition</li> </ul>
3.2 Participation de la société Civile	Améliorer la participation de la société civile au processus de décision	Renforcer les capacités organisationnelles de la société civile	Projet d'appui à l'organisation de la société civile élaboré et mis en œuvre
3.3 Participation et genre	Accroître l'autonomisation et la participation des femmes aux instances de décision	Elaborer et mettre en œuvre une véritable stratégie d'équité de genre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de femmes occupant des postes de décision</li> <li>• Moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre de la stratégie</li> </ul>
3.4 Décentralisation et déconcentration	Améliorer la participation des collectivités locales	Renforcer les capacités des administrations chargées de la décentralisation et parachever le transfert des compétences et des ressources aux collectivités Locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources humaines mises à la disposition des collectivités locales</li> <li>• Nombre de dirigeants de collectivités locales formés</li> <li>• Montant des ressources financières transférées aux collectivités locales</li> </ul>
<b>IV Réformes juridique et Judiciaires</b>	Améliorer l'efficacité du système juridique et judiciaire	<p>Renforcer les capacités humaine, financière et logistique du Ministère de la Justice et du système judiciaire</p> <p>Élaborer un programme de réformes du système juridique et judiciaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroissement de personnel</li> <li>• Personnel formé</li> <li>• Montant du budget adopté et décaissé</li> <li>• Rapport sur le programme de réformes du système juridique et judiciaire disponible</li> </ul>
<b>V. Lutte contre la corruption</b>	Rendre opérationnelles les institutions de lutte contre la corruption	<p>Mettre des ressources humaines et financières et des moyens logistiques à la disposition de la Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude, et de l'Observatoire Anti-corruption</p> <p>Réaliser l'enquête sur la gouvernance et la corruption</p> <p>Elaborer le nouveau plan d'action national contre la Corruption</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgets de la CNCCF et de l'Observatoire adoptés et décaissés</li> <li>• Personnel affecté à ces deux institutions</li> <li>• Rapport final des résultats de l'enquête disponible</li> <li>• Nouveau plan national contre la corruption disponible</li> </ul>

**ANNEXE II**

**CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX EVENEMENTS POLITIQUES DEPUIS L'INDEPENDANCE**

1960	Le Congo devient indépendant avec Fulbert Youlou comme Président.
1963	Le Président Youlou est amené à la démission suite à des troubles sociaux : Alphonse Massamba-Debat devient le président et Pascal Lissouba, son Premier ministre.
1968	Le Président Massamba-Debat est évincé par un coup d'État de Marien Nguouabi, qui maintient le socialisme mais créé son propre parti, le parti congolais des travailleurs (PCT).
1970	Le Président Nguouabi proclame la République populaire du Congo d'obédience marxiste, avec le PCT comme parti unique.
1977	Le Président Nguouabi est assassiné dans un complot fomenté par Massamba-Debat, qui est à son tour exécuté; Joachim Yhombi-Opango devient le Président.
1979	Le Président Yhombi-Opango transmet le pouvoir au PCT, qui choisit Denis Sassou Nguesso comme successeur.
1990	Le PCT abandonne le Marxisme.
1992	Le peuple approuve une nouvelle Constitution établissant le multipartisme; Pascal Lissouba remporte les premières et est élu Président.
1993	Suite à des disputes relatives aux élections législatives, un conflit sanglant éclate entre les forces gouvernementales et l'opposition.
1994-95	Un cessez-le-feu intervient entre le Gouvernement et l'opposition ; des postes sont attribués à l'opposition au Gouvernement.
1997	La guerre civile éclate ; les forces pro Sassou, aidées par des troupes angolaises prennent Brazzaville, la capitale, et Pascal Lissouba part en exil.
1999	Le Gouvernement et les rebelles signent un accord de paix dans la capitale zambienne, Lusaka, ce qui permet l'ouverture d'un dialogue, la démilitarisation des parties en présence, et la réadmission des rebelles dans les forces de sécurité du pays.
2001 Apr.	La conférence de paix se termine par la préparation d'une nouvelle Constitution qui devrait être soumise à referendum à la fin de l'année, et ouvrir ainsi la voie aux élections présidentielles et législatives.
2001 Sep.	Le parlement transitoire adopte le projet de loi de la Constitution. Quelques 15000 milices sont désarmées par le biais le biais du programme argent-contre armes.
2001 Déc.	Le président Pascal Lissouba est accusé de haute trahison et de corruption aggravée, et condamné par contumace à 30ans de travaux forcés par la haute Cour de Brazzaville.
2002 Jan.	Lors du référendum, 80 pour cent des votants se prononcent pour les amendements renforçant le régime présidentiel.
2002 Mars	Sassou Nguesso gagne les élections présidentielles auxquelles ses principaux rivaux ne participent pas. Des combats intenses s'ensuivent dans la région du Pool entre le gouvernement et les rebelles « Ninjas », du nom des fameux guerriers japonais, conduisant à l'exode de milliers de civils. Ces « Ninjas » se réclament de l'ancien Premier ministre Bernard Kolelas, et son dirigés par le Pasteur N'Toumi.
2002 Juin	Les troupes gouvernementales sortent vainqueurs des rebelles « Ninjas » à Brazzaville. Ces combats d'une rare violence dont Brazzaville n'avait pas été l'objet depuis quelques années, ont fait environ une centaine de morts.
2003 Mars	Le Gouvernement signe un accord de paix avec les rebelles Ninjas mettant fin aux conflits armés dans la région du Pool. Le Pasteur N'Toumi met un terme aux hostilités, ce qui permet le retour à l'ordre constitutionnel.
2005 Janvier	Remaniement ministériel avec la nomination d'un Premier Ministre (Poste non prévu par la Constitution)
2005 Octobre	Elections partielles pour le renouvellement des sièges du Sénat, conformément à la Constitution de 2002

2005 Décembre	Promulgation d'une loi d'amnistie en faveur de l'ex-Premier Ministre Bernard Kolélas un des principaux opposant
2007 Février	Le Chef du principal mouvement rebelle armé, Frédéric Bitsangu, alias Pasteur Ntumi, a décidé de transformer son mouvement armé en parti politique et a participé sans succès aux élections législatives de 2007
2007 Avril	Le Président Denis Sassou Nguesso et l'ex-Premier B. Kolélas ont conclu un accord électoral pour les législatives
2007 Juin/Août	organisation des élections législatives qui ont reconduit la majorité présidentielle (125 sièges sur 136), marquées par des irrégularités qui ont mis en relief les dysfonctionnements administratifs et la faiblesse de la gouvernance politique au Congo. Le calendrier électoral prévoit l'élection présidentielle en 2009

### ANNEXE III : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES

1. Politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance  
(BAD/FAD, Novembre 1999)
2. Evaluation du Profil de Gouvernance-Pays (PGP) ; Liste de contrôle/Questionnaire Directives à l'intention du personnel  
(BAD/FAD, Février 2004)
3. Vision de la Banque Africaine de Développement – Plan d'action pour une Banque revigorée
4. République Gabonaise : - Profil de Gouvernance-Pays (BAD/FAD, Octobre 2005)
5. République du Sénégal : - Rapport sur le Profil de Gouvernance (BAD, mars 2006)
6. ADB Governance Strategic Directions (2008 – 2010), (BAD/FAD, 2008)
7. Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Octobre 2001, [www.nepad.org](http://www.nepad.org) )
8. République du Congo – Consultations au titre de l'article IV pour 2007  
(Rapport 07/205 du FMI, juin 2007)
9. République du Congo – Rapport sur les progrès accomplis pour réaliser les conditions de passage au point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés  
(Rapport 07/215 du FMI, juin 2007)
10. République du Congo – Programme de référence 2007 (Rapport 07/242 du FMI, juillet 2007)
11. République du Congo – Statistical Appendix (IMF Country Report, n° 07/207)
12. République du Congo – Staff Monitoring Program – Letter of intend – Memorandum of Economic and Financial Policies, (IMF, march 27, 2008)
13. République du Congo – Document de Stratégie par Pays Axée sur les Résultats (2005 – 2007)  
(Fonds Africain de Développement)
14. République du Congo – Document de Stratégie par Pays Axée sur les Résultats (2008 – 2012)  
(BAD/FAD, décembre 2007)
15. République du Congo – Système des Nations Unies au Congo : Rapport National sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement
16. République du Congo – Communauté Européenne :  
Document de Stratégie Pays et Programme Indicatif National pour la période 2008 – 2013
17. The World Bank : Project Paper on a proposed additional financing (grant)... to the Republic of Congo of a Transparency and Governance Capacity Building Project (march 26, 2007)
18. PNUD – Brazzaville : Document de Programme de Pays pour la République du Congo, 2009 – 2013
19. BAD/FAD – République du Congo Projet d'appui à l'Amélioration du Circuit de la Dépense et des Indicateurs de la Pauvreté (PACDIP) (Rapport d'évaluation, décembre 2006)
20. République du Congo – Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire : Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi des finances en vue du règlement du budget de l'Etat exercice 2002

21. République du Congo : Evaluation Intégrée de la Gestion des Finances Publiques et de la Passation des Marchés (juin 2006)
22. Banque Mondiale : Note Analytique sur les Marchés Publics (Country Procurement Issues Paper – CPIP) – République du Congo (juin 2006)
23. République du Congo : Constitution du 20 janvier 2002
24. République du Congo – Conseil Supérieur de la Liberté de Communication : Recueil de textes législatifs
25. République du Congo : Les Lois sur la presse au Congo (Institut Panos – Paris, 2004)
26. Initiative de Transparence pour les Industries Extractives (ITIE) : Plan d’actions Triennal (2008 – 2010) du Comité Exécutif – ITIE de la République du Congo
27. FLEGT – Note d’Information n° 1 (Commission Européenne, série 2007)