

Robert Edmond Ziavoula

*Villes secondaires et
pouvoirs locaux en
Afrique sub-saharienne*

Le Congo



DOCUMENT DE RECHERCHE 1

Villes secondaires et pouvoirs
locaux en Afrique sub-saharienne
Le Congo

par

Robert Edmond Ziavoula

Indexing terms

Villes moyennes

Administration locale

Participation politique

Relation rurale-urbaine

Systèmes électoraux

Le Congo

Réviseur de la langue : Dominique Dard

ISBN 91-7106-398-6

ISSN 1401-8926

© l'auteur et Nordiska Afrikainstitutet , 1996

Imprimé en Suède par Gotab, Stockholm 1996

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----|
| Introduction | 7 |
| Chapitre 1 | |
| La population des villes secondaires | 11 |
| Croissance démographique urbaine | 11 |
| La circulation des hommes | 19 |
| Chapitre 2 | |
| Institution du pouvoir local – quelle marge de manœuvre? | 31 |
| Les structures administratives locales | 31 |
| L'exercice du pouvoir local | 36 |
| Chapitre 3 | |
| Participer ou partager la vie locale – quelles alternatives? | 53 |
| Le sens de la participation | 53 |
| L'aura du pouvoir réglementaire | 54 |
| La multiplication des structures réglementaires | 59 |
| Budget local et projets de développement | 66 |
| Les documents de planification | 73 |
| Chapitre 4 | |
| L'État, la ville, le pouvoir local – un examen de conscience | 76 |
| Le chemin de la ville – adapter la vie urbaine au village | 77 |
| Villes secondaires – lieux d'encrage du pouvoir local | 82 |
| Les fonctions économiques du local – le choix des remèdes | 87 |
| La promotion du développement économique local | 89 |
| Chapitre 5 | |
| Élections locales et législatives – enjeux de pouvoirs | 98 |
| La participation aux élections locales | 98 |
| La composition des conseils locaux après les élections du 3 mai 1992 .. | 100 |
| La géographie des élections législatives | 114 |
| Conclusion | 123 |
| Bibliographie indicative | 131 |
| Annexes | 140 |

TABLEAUX

| | |
|--|-----|
| 2. L'évolution des populations urbaine et rurales de 1958 à 1984 | 11 |
| 3. Croissance de la population de Brazzaville et de Pointe-Noire | 12 |
| 4. La population des zones urbaines du Congo | 12 |
| 5. Évolution de la population des 18 villes secondaires | 14 |
| 6. Taux de croissance moyen | 15 |
| 7. Structure de la population par âge et par sexe | 16 |
| 8. Répartition de la population des communes urbaines par sexe sur l'ensemble du Congo | 17 |
| 9. Répartition de la population régionale par sexe | 17 |
| 10. Structure par âge des populations régionales | 18 |
| 11. Comparaison des structures de population urbaine et régionale | 18 |
| 12. Destination des migrants sur l'ensemble des villes | 21 |
| 13. L'influence régionale des villes secondaires | 21 |
| 14. Effectifs scolaires au fondamental 2ème degré enseignement général (CGP) du F7 au F10, 1987-1988 | 24 |
| 15. Répartition de la population active occupée de 15 ans et plus, selon la situation juridique et les branches économiques en 1985 | 27 |
| 16. Répartition des actifs par secteur et qualification à Brazzaville | 27 |
| 17. Répartition de la population active par secteurs d'activités | 28 |
| 18. Revenus non salariaux en milieu urbain | 29 |
| 19. Composition des conseils populaires | 37 |
| 20. Composition des conseils de communes et d'arrondissements | 38 |
| 21. Attributions des conseils de régions, de districts et de communes | 40 |
| 22. Conditions d'intervention des collectivités locales de plein exercice | 43 |
| 23. Structure des recettes de la commune de Brazzaville | 67 |
| 24. Structure des recettes de la commune de Pointe-Noire | 67 |
| 25. Structure des recettes de la commune de Nkayi | 68 |
| 26. Structure des recettes de la commune de Dolisie | 68 |
| 27. Structure des dépenses de la commune de Brazzaville | 68 |
| 28. Structure des dépenses de la commune de Pointe-Noire | 69 |
| 29. Structure des dépenses de la commune de Dolisie | 69 |
| 30. Structure des dépenses de la commune de Nkayi | 69 |
| 31. Évolution des dépenses de la commune de Brazzaville | 70 |
| 32. Évolution des dépenses de la commune de Pointe-Noire | 70 |
| 33. Évolution des dépenses de la commune de Dolisie | 70 |
| 34. Évolution des dépenses de la commune de Nkayi | 71 |
| 35. Articulation pays ruraux/villages centres | 83 |
| 36. Les équipements de référence | 85 |
| 37. Les entreprises publiques de 1984 à 1987 | 92 |
| 38. Projets retenus par le code des investissements en 1990 | 94 |
| 39. Électeurs inscrits dans les districts/population totale | 102 |
| 40. Électeurs inscrits dans les régions/population totale | 103 |

| | |
|---|-----|
| 41. Électeurs inscrits dans les communes et arrondissements/ population totale | 103 |
| 42. Voix obtenues par les partis et groupes de partis de commune et d'arrondissement | 108 |
| 43. Composition des conseils locaux de régions par groupes de partis | 108 |
| 44. Composition des conseils locaux de districts par groupes de partis | 109 |
| 45. Composition des conseils locaux des 12 villes secondaires par groupes de partis | 110 |
| 46. Composition des conseils locaux de communes et arrondissements par groupes de partis | 112 |
| 47. Répartition des sièges à l'Assemblée Nationale en 1973 | 118 |
| 48. Répartition des sièges et des députés par localités en 1992 | 118 |
| 49. Sièges obtenus aux élections législatives (1992) et aux élections législatives anticipées (1993) par partis et groupes de partis | 120 |
| 50. Élections sénatoriales de 1992 | 121 |

GRAPHIQUES

| | |
|--|-----|
| Graphique 1. Évolution des capitales régionales | 14 |
| Graphique 2. Évolution des villes communes | 15 |
| Graphique 3. Structure par âge des populations urbaines (sexe féminin) | 17 |
| Graphique 4. Structure par âge des populations régionales | 18 |
| Graphique 5. Structure par âge des populations rurales et urbaines | 19 |
| Graphique 6. Composition des conseils de régions | 110 |
| Graphique 7. Composition des conseils locaux de 12 villes secondaires | 113 |
| Graphique 8. Composition des conseils de communes et d'arrondissements | 113 |
| Graphique 9. Composition des conseils par coalition politique | 114 |
| Graphique 10. Densité population/député dans les villes | 116 |
| Graphique 11. Densité population/député dans les régions | 117 |

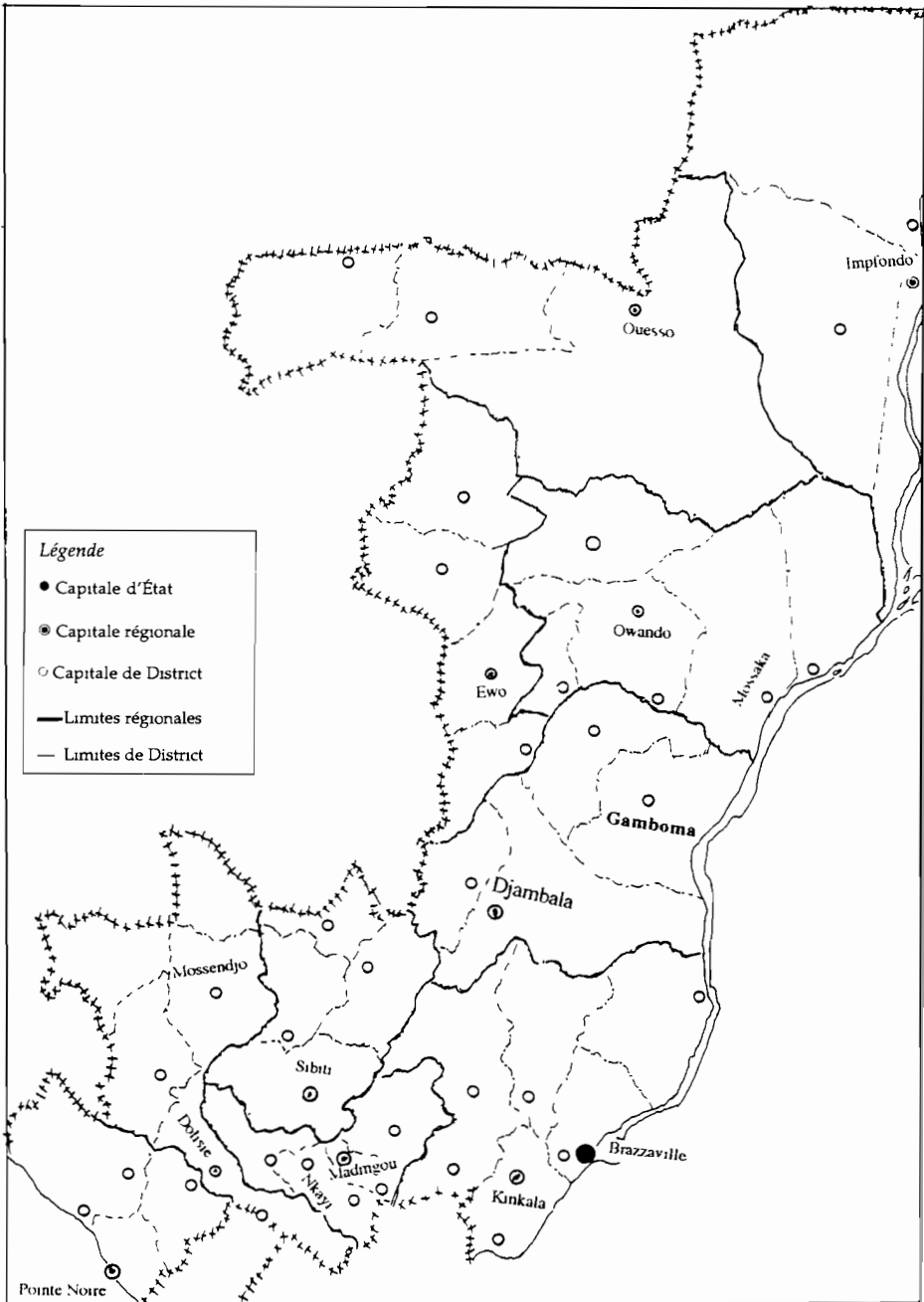
FIGURES

| | |
|---|----|
| Figure 1. Poids des villes secondaires | 15 |
| Figure 2. Destination des migrants | 23 |
| Figure 3. Étapes migratoires | 25 |
| Figure 4. L'exercice des pouvoirs du conseil local | 45 |
| Figure 5. L'exercice du pouvoir politique de l'État | 59 |
| Figure 6. Structure du budget local | 73 |
| Figure 7. Armature urbaine régionale (projections) | 86 |

CARTES

| | |
|---|-----|
| 1. Localisation des villes secondaires congolaises | 6 |
| 2. Flux migratoires nationaux | 22 |
| 3. Listes des candidatures (élections locales de mai 1992) | 101 |
| 4. Répartition des sièges aux conseils de régions par groupes de partis (mai 1992) | 111 |
| 5. Répartitions des députés par groupes de partis (octobre 1993) | 22 |

Carte 1. Localisations des villes secondaire congolaises



Introduction

Personne ne met une pièce de drap neuf à un vieil habit; car elle emporterait une partie de l'habit, et la déchirure serait pire.

On ne met pas non plus du vin nouveau dans des vieilles outres; autrement, les outres se rompent, le vin se répand, et les outres sont perdues, mais on met le vin nouveau dans des outres neuves, et le vin et les outres se conservent.

(Mathieu, chap. 9:16, 17, traduction Louis Segond)

L'Afrique des villages (Ela, 1982), est écrasée sous le poids des villes qu'elle fabrique et engendre au fil des années. Le fait urbain dans les pays au sud du Sahara s'accélère et s'amplifie, entraînant une concentration de plus de 200 millions d'habitants soit un peu plus de 40% de la population totale. Les villes millionnaires ou multimillionnaires ne sont plus une exception, au contraire elles se multiplient: Kinshasa, Abidjan, Douala, Maputo, Lagos, Harare, Accra, etc.; et beaucoup d'autres qui s'en approchent.

En marge de ces métropoles urbaines se greffent des petites et moyennes villes (Sautter, 1982) aux dimensions humaines et qui sont en interrelations avec leur milieu environnant. Depuis 1960, les localités dont la population varie entre 5 000 et 20 000 habitants ont poussé comme des champignons aux dépens des villages. Elles constituent pour les acteurs publics et internationaux une alternative au développement local (Pourtier, 1993). Avant l'indépendance, il y avait à peine une centaine de villes de 5 000 habitants en Afrique francophone au sud du Sahara, plus de trente ans après leur nombre est voisin du millier.

Les grandes villes,¹ capitales des États ou capitales régionales, baptisées de «monstres froids» et de «macrocéphales», hier champ d'observation et d'expérimentation très prisé des chercheurs, des politiques, des urbanistes et autres techniciens, sont aujourd'hui responsables des échecs des politiques économiques et sociales de l'État et des organisations internationales. Elles sont à l'origine de la destruction de l'équilibre ancien, des rapports villes/campagnes et accélèrent la pauvreté du monde paysan. Elles suscitent la peur et le désarroi au même titre que leur «Alter Ego», l'État. Les discours,

1. Les grandes villes servent de cadre d'évaluation des performances économiques et de l'efficacité des institutions politiques.

les séminaires, les projets et les consultations se multiplient depuis 1982 pour montrer leur inefficacité et les risques d'explosion sociale.² Les pouvoirs publics sous la pression des arguments «affectifs» des bailleurs de fonds et de la nécessité de développer des politiques d'aménagement du territoire cèdent et adoptent le langage de la petite ville, proche des zones rurales. Ainsi naissent un peu partout en Afrique, des projets de «villages-centres»,³ des «bourgs ruraux», des «centres ruraux», des études sur le rôle des villes secondaires» (Rondelli, 1982) et des petites villes dans le développement d'une armature urbaine régionale.⁴

Dans le cas du Congo, la ville naît là où il y a le fonctionnaire et les services courants administratifs et commerciaux: écoles, hôpitaux, bureaux de poste, eau, électricité,⁵ instance judiciaire, siège local des coopératives, etc. La prise en compte de ces éléments et du seuil démographique a permis à l'administration du territoire de définir quatre catégories de villes: les métropoles, les centres primaires, les centres secondaires ou villes secondaires et les centres ruraux. Les centres secondaires ou villes secondaires à qui les autorités politiques donnent «tout pouvoir» d'encadrement administratif et économique sont des capitales régionales et les centres ruraux ou villes moyennes sont les capitales de districts.

En retenant le seuil inférieur de 2 000 habitants et le seuil supérieur de 20 000 habitants, le Congo compte en dehors de Brazzaville et Pointe-Noire, 18 villes secondaires, 34 petites⁶ ou moyennes villes (Sautter, 1982) et 39 petits centres à compétence territoriale moins étendus qui sont soit des chefs de lieux de districts ou des Postes de Contrôle Administratif (PCA), soit des centres ruraux. Si la plupart de ces petites ou moyennes villes qui «ne sont

2. Le colloque «Jeunes, Villes, Emploi: quel avenir pour la jeunesse africaine?» organisé à Paris (France) du 26 au 29 octobre 1992 par le Ministère Français de la Coopération et du Développement a suscité l'intérêt des chercheurs, des pouvoirs publics, des opérateurs économiques du Nord et des bailleurs de fonds autour de plusieurs thèmes: appui des jeunes descolarisés ou diplômés, par le soutien aux initiatives locales souvent informelles; appui à la vie associative locale dans le contexte de démocratisation en cours; protection des enfants de la rue et lutte contre la drogue et la prostitution; formation des jeunes, apprentissage; immigration: quelle intégration au Nord et quelles retombées au Sud ?

3. L'histoire de ces 20 dernières années est faite un peu partout en Afrique des projets morts nés de regroupements des villages. Ces regroupements sont perçus par les populations rurales comme des moyens utilisés par l'administration pour limiter leur mouvement d'action.

4. La littérature de langue anglaise insiste sur les fonctions des villes secondaires et sur le rôle d'interface qu'elles jouent entre la grande ville et les zones rurales. Voir à ce propos: Rondelli, D.A., 1982, pp. 9-51 et J. Baker J. and P.O. Petersen (Eds.), 1992, pp. 11-51.

5. L'eau, l'électricité, établissements d'enseignement et sanitaires sont des équipements considérés comme structurants au niveau de l'aménagement du territoire.

6. Ces centres urbains écrit G. Sautter présentent trois caractéristiques principales: «ils juxtaposent des couches sociales déjà fortement différenciées, mais les relations entre personnes y gardent un caractère direct. Ils constituent le premier niveau authentiquement urbain bien distinct du système villageois, mais le dernier échelon en contact direct avec la campagne rurale. Ils ont besoin d'équipements, de planification, d'entretien, de coordination». (Cf. Sautter, 1982, op. cit. p. 401.) On peut se référer également à l'étude de Frédéric Girault, «Les petites villes entre émancipation et éclatement des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger)», 1993, pp. 177-204.

que des bourgades, ce sont du moins des points de rencontre qui se distinguent des villages et créent dans la campagne une activité économique nouvelle (Champaud, 1983).

La faillite du plan quinquennal de développement économique et social de 1982-86, actualise la relation pouvoir urbain, pouvoir central et pouvoir local. Les réformes engagées ont pour noms: décentralisation,⁷ pouvoir populaire, autonomie locale, démocratie et développement. Les villes secondaires, entités administratives et relais du pouvoir central représentent (Champaud, 1983) à ce titre le niveau local⁸ immédiat. La décentralisation⁹ est le remède miracle pour réguler les rapports entre pouvoir urbain et pouvoir politique de l'État. Et chaque ville, dispose dans cette nouvelle perspective, un conseil local élu par les populations locales et dans les élus sont les «enfants du coin», capables de négocier les intérêts locaux avec le pouvoir central.¹⁰

Le local est donc conçu comme une entité économique autonome, déconnectée du centre et qui jouit d'une large autonomie politique, administrative et financière (Ziavoula, 1996). Mais cette autonomie doit faire corps avec les préoccupations de l'aménagement du territoire. Ainsi, autour des affaires dites locales apparaissent des structures susceptibles de promouvoir le développement économique qui s'inscrit dans un paradigme baptisé «Décentralisation». Les nouveaux rapports entre la ville, l'État et le local s'articulent autour de ce concept. Les autorités politiques en font un cheval de bataille et les bailleurs de fonds un préalable à toute action future.

La généralisation de ce concept conduit à s'interroger sur les conditions objectives qui permettront de le traduire, effectivement, dans des «réalités et des réalités porteuses des résultats positifs» (Clauzel, 1992). Si le concept est en vogue, il n'a pas déterminé la création des entités locales nées ex nihilo

7. Le concept de décentralisation développé par l'Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale (UPADS) en 1992, lors des campagnes électorales aux élections présidentielles, a mis l'accent sur la complémentarité entre les régions. Il repose sur un trépieds: amélioration des mécanismes de prise de décision, de suivi et de contrôle des activités décentralisées et de développement; amélioration de la qualité de la vie et le développement et la transformation de la production des ressources naturelles du pays grâce au progrès de la science et de la technologie (Cf. programme du professeur Pascal Lissouba aux élections présidentielles).

8. La remarque faite par Claustre et Alii (cité par G. Sautter, op. cit. p. 401) en 1976 à propos des petites villes en France vaut également pour les villes secondaires congolaises: «Les conditions y sont encore propices au maintien de rapports sociaux plus personnalisés, d'un rapport de maîtrise de l'espace pratiqué par les habitants, d'un contrôle social efficace. Grâce à des réseaux de relations plus denses et moins anonymes, l'information ascendante et descendante circule plus efficacement que dans les agglomérations, avec des conséquences concrètes sur la politique mise en oeuvre par les responsables de la ville».

9. La décentralisation apparaît aussi comme un moyen de déplacer des emplois avec un double effet: réduire la croissance de Brazzaville et accroître celle des villes secondaires qui bénéficient de cette réforme institutionnelle. Elle consiste également à «ériger en centres autonomes des groupements autonomes d'intérêts définis géographiquement. Elle a pour base le territoire et les intérêts particuliers aux habitants d'une parcelle du territoire national». (Cf. Philippe Georges, *Droit Public*, 6^{ème} édition, Sirey, Paris, 1986, p.157.)

depuis quelques décennies par la volonté de l'administration. S'agit-il alors d'un leurre ou d'une gageure pour l'État congolais post colonial en vue d'exorciser le spectre du mal développement et de la non intégration du monde rural dans l'économie nationale (Ziaoula, 1996)?

Pour mieux apprécier et évaluer la marge de manœuvre réelle des centres secondaires et des institutions territoriales évoluant dans le sillage de l'État, il est nécessaire d'aller au-delà des déclarations politiques. S'interroger sur les modalités de partage de pouvoirs et de moyens qui doivent se répartir entre le pouvoir central et les collectivités locales, d'une part; et entre les zones urbaines et rurales, d'autre part. Si la décentralisation en tant que clef de répartition (Karsenty, 1991) des compétences est en soi une décision de principe pris par l'État; l'exercice du pouvoir local par contre, découle de la «démocratie» qui exige que les populations décident librement de leur destin.

Mon propos dans les pages qui suivent se propose de montrer qu'au-delà des réformes institutionnelles, des politiques d'aménagement du territoire et de l'afro-pessimisme en cours à propos des grandes villes, qu'elles peuvent être en réalité les logiques qui bloquent le développement du jeu local. En effet, comme l'indique Alain Dubresson «les fabriques sociales africaines manifestent des dynamismes qui ne sont pas réductibles aux seuls transferts de prêt à gérer, proposés par les bailleurs de fonds» (Jaglin et Dubresson, 1993).

La Conférence Nationale Souveraine (Brazzaville, de février à juin 1991) et les élections successives (de 1992 à 1994) ont montré la forte capacité des acteurs politiques, anciens ou nouveaux, de se positionner dans le jeu politique national et de développer des stratégies individuelles fondées sur le développement local et l'émergence des territoires ethniques. Ils agissent à ciel ouvert et se transforment en «sauveur» incontournable. Ils promettent à l'amélioration des conditions socio-économiques de leurs concitoyens. Dès lors, on peut se poser quelques questions préalables: Avec quels acteurs faut-il imaginer «l'efficacité et la pertinence des choix gestionnaires» (Jaglin et Dubresson, 1993)? Quels types de décisions les autorités locales peuvent-elles prendre? Dans quelle mesure peuvent-elles exercer une influence sur l'organisation administrative et économique à l'échelle locale? Quel est le poids des décisions prises en dehors du local dans la vie quotidienne des collectivités de plein ou de moyen exercice?

Chapitre 1

La population des villes secondaires

CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE URBAINE

Entre les recensements de 1974 et 1984, la population est passée de 1 320 000 à 1 912 429 habitants, soit une augmentation de près de 44,9% au premier janvier 1985 pour la période intercensitaire. Le taux d'accroissement annuel moyen est au cours de cette période de 3,48%. Si ce taux se maintient de manière régulière, il conduit à un doublement de la population en 20 ans (Congo, 1985b).

Tableau 1. *Évolution de la population du Congo de 1950 à 1984 (en milliers d'habitants)*

| Années | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1974 | 1980 | 1984 |
|------------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| Population | 815 | 885 | 969 | 1 070 | 1183 | 1 320 | 1 550 | 1 912 |

Tableau 2. *L'évolution des population urbaines et rurales de 1958 à 1984*

| Années | 1958 | 1965 | 1974 | 1980 | 1984 |
|--|------|------|------|-------|-------|
| Population urbaine en milliers ¹⁰ | 282 | 392 | 719 | 1 010 | 1 290 |
| % de la population totale | 30,3 | 36,6 | 54,7 | 65,1 | 69,5 |

L'état de Brazzaville et Pointe-Noire

Depuis une vingtaine d'années, la population des villes secondaires du Congo a connu une croissance plus rapide que les zones rurales. Ces centres urbains exercent une forte ponction démographique et maintiennent les zones en «simples réservoirs de migrants». En 1960 par exemple les «12 centres secondaires ne comptent que 5% de la population et 12% vingt ans après» (Congo, 1985a). Parallèlement, la population rurale baisse au profit des centres secondaires et tend à favoriser un regroupement de population dans les centres ruraux (Tableau 3).

Mais, l'urbanisation des villes du Congo est due «exclusivement à l'accroissement des deux grandes villes, Brazzaville et Pointe-Noire» (Duboz, 1979) qui concentrent 16,1% de la population en 1958, 35,3% en 1974, 40,7% en 1980¹¹ et 48,4% en 1984. En 1958, plus de la moitié des cita-

10. Il s'agit des populations vivants dans des agglomérations de plus de 2 000 habitants.

11. En incluant la population de Gamaba (à Brazzaville) et de Loandjili (à Pointe-Noire), devenus par la suite des districts autonomes.

dins habitent ces deux agglomérations (153 000 sur 282 000 citadins), soit 2/3 de la population urbaine du Congo. A cette période déjà, Brazzaville et Pointe-Noire affichent leurs prétentions. L'accentuation de cette macro-céphalie selon l'expression de Milton Santos (Santos Milton, 1971), s'affirme de plus en plus, dans la mesure où plus de la moitié de la population du Congo y réside. Cette ascension, renforce la position de Brazzaville aux dépens de Pointe-Noire, des autres villes (19,1%).et des zones rurales (32,5%).

Tableau 3. Croissance de la population de Brazzaville et de Pointe-Noire

| Années | Brazzaville Population urbaine % | Population totale | Pointe-Noire Population urbaine % | Population totale |
|--------|--|----------------------|---|----------------------|
| 1958 | 35,5 | 10,7 | 18,8 | 5,7 |
| 1965 | 34,6 | 12,7 | 21,6 | 7,9 |
| 1974 | 41,1 | 23,4 | 22,5 | 11,9 |
| 1980 | 41,8 | 27,2 | 20,8 | 13,5 |
| 1984 | 47,3 | 31,9 | 24,3 | 16,4 |

Tableau 4. La population des zones urbaines du Congo

| | Population | Nombre de villes | % de la population urbaine | % de la population totale |
|--|------------|---------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| + de 100.000 habitants: | | 2 | 71,6 | 48,4 |
| Brazzaville | 611 161 | | 47,3 | 31,9 |
| Pointe-Noire | 313 521 | | 24,3 | 16,4 |
| 50.000–100.000 (Dolisie) ¹² | 59 600 | 1 | 4,6 | 3,1 |
| 20.000–50.000 (Nkayi) | 35 628 | 1 | 4,8 | 1,9 |
| 10.000–20.000 | 112 375 | 9 | 8,7 | 5,9 |
| 5.000–10.000 | 72 100 | 10 | 5,6 | 3,8 |
| 2.000–5.000 | 85 861 | 28 | 6,7 | 4,7 |
| Population urbaine | 1 290 246 | 51 | 100 | 67,5 |
| Population rurale | 622 183 | – | – | 32,5 |
| Total | 1.912.429 | – | – | 100% |

En 1984, Brazzaville regroupe 611 161 habitants, soit 32% de la population totale et 47,3% de la population urbaine totale. Pointe-Noire, à la même

12. L'arrêté du 27 janvier 1934 du Gouverneur Général de l'AEF a changé le nom primitif de la gare de Loubomo en préférant celui de Dolisie. Le régime du parti unique est revenu sur l'appellation de Loubomo en 1973. Au cours de la Conférence Nationale Souveraine de 1991, les conseillers ont réclamé avec fracas la «redébaptisation» de Loubomo en Dolisie. Selon certaines sources informelles, le Petit fils de Dolisie (un des compagnons de Pierre Savorgnan de Brazza) souhaitait investir dans la ville mais à une seule condition: reprendre l'appellation de Dolisie.

période, n'a que 313 521 habitants, soit un peu plus de la moitié de la population de Brazzaville. Les autres villes, en dehors de Brazzaville et Pointe-Noire, représentent un peu plus de la moitié de la population rurale (Tableau 4).

Ainsi, la population urbaine a plus que quadruplé en 30 ans. Au regard des chiffres du tableau 4, le Congo apparaît comme le pays le plus urbanisé au Sud du Sahara¹³. Les populations rurales ont répondu massivement à l'appel des villes qui continuent de fasciner de plus en plus les ruraux. Il se produit à l'intérieur de ces ensembles urbains des transferts de populations très significatifs.

La croissance des villes secondaires

La population des villes secondaires subit une croissance rapide «au cours de ces vingt dernières années» (Congo, 1985a). Leur croissance est passée de 5% en 1960 à 12% en 1980. La population des villes secondaires augmente aux dépens des zones rurales. Elle représente 19,4% de la population totale et 28,4 % de la population urbaine. A l'intérieur de cet ensemble émergent Dolisie (3,1% de la population totale; 4,6% de la population urbaine) et Nkayi (1,9% de la population totale et 4,8% de la population urbaine). Cette croissance accélère le regroupement des populations au niveau des villes secondaires (Tableau 5).

Les flux d'immigration qui alimentent ces villes secondaires semblent être plus importants que l'exode urbain qui tend à les vider de leur population. Elles jouent le rôle de réceptacle au niveau de l'environnement immédiat (Figure 1 et Tableau 6). Elles se répartissent en quatre groupes distincts: les villes en croissance (Kinkala et Dolisie), les villes en stagnation (Nkayi),¹⁴ en croissance rapide (Owando), en décroissance (Makabana). Dans chaque catégorie, les fonctions administratives, politiques et scolaires influencent leur croissance démographique et surtout celle des villes élevées au rang de capitales régionales (Graphiques 1 et 2).

13. Mais ces chiffres sont relativement modérés et résultent de situations régionales très diverses. Le recensement de 1984 semble avoir réalisé un meilleur dénombrement de la population par rapport aux statistiques antérieures.

14. Cette stagnation résulte des difficultés économiques et de gestion des entreprises privées et étatiques installées dans la ville.

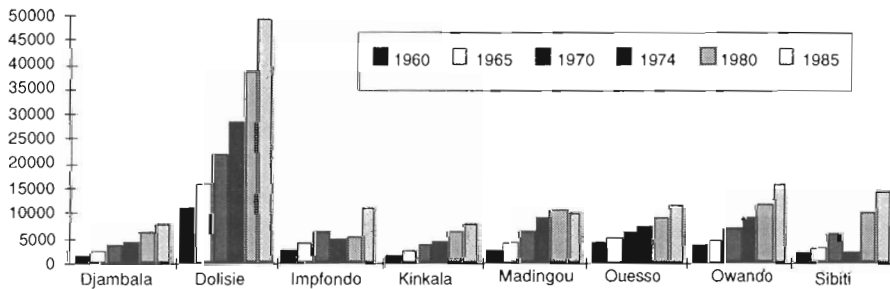
Tableau 5. *Évolution de la population des 18 villes secondaires*

| Villes | 1960 | 1965 (1) | 1970 (1) | 1974 (2) | 1980 (1) | 1985 (2) | % pop. urbaine |
|-----------|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Dolisie | 11 500 | 15 900 | 22 000 | 28 577 | 38 600 | 49 498 | 19,4 |
| Mossendjo | 3 714 | 5 300 | 7 523 | 11 129 | 14 500 | 14 188 | 5,6 |
| Makabana | – | 2 700 | 4 600 | 6 984 | 10 500 | 11 765 | 4,6 |
| Nkayi | 7 450 | 12 000 | 19 300 | 28 328 | 32 400 | 37 442 | 14,7 |
| Madingou | 2 800 | 4 200 | 6 300 | 8 716 | 10 700 | 10 505 | 4,1 |
| Loutété | – | 1 437 | 3 000 | 4 898 | 7 100 | 9 196 | 3,6 |
| Loudima | 2 600 | 3 900 | 5 800 | 8 547 | 9 800 | 8 885 | 3,5 |
| Mouyondzi | 4 700 | 5 200 | 5 700 | 6 178 | 6 300 | 6 103 | 2,4 |
| Sibiti | 1 900 | 3 300 | 5 900 | 1 914 | 10 000 | 14 556 | 5,7 |
| Kinkala | 1 700 | 2 400 | 3 600 | 4 369 | 6 400 | 8 059 | 3,3 |
| Mindouli | 5 200 | 5 900 | 6 700 | 7 397 | 8 600 | 7 119 | 2,8 |
| Djambala | 1 900 | 2 600 | 3 600 | 4 612 | 6 000 | 7 178 | 2,8 |
| Gamboma | 2 000 | 3 400 | 5 700 | 8 606 | 10 000 | 11 207 | 4,4 |
| Owando | 3 400 | 4 800 | 6 800 | 9 061 | 12 000 | 15 900 | 6,2 |
| Makoua | 3 900 | 4 800 | 5 900 | 7 024 | 8 900 | 10 994 | 4,3 |
| Mossaka | 2 500 | 3 500 | 4 900 | 6 324 | 7 600 | 8 955 | 3,5 |
| Ouessou | 4 500 | 5 300 | 6 400 | 7 243 | 8 900 | 12 031 | 4,7 |
| Impfondo | 2 950 | 4 300 | 6 400 | 4 678 | 5 600 | 11 229 | 4,4 |
| Total | 42 614 | 90 837 | 130 123 | 164 585 | 213 900 | 254 810 | 100 |

(1) Hypothèses d'études, Ministère du Plan, 1984

(2) Données des recensements réalisés en 1974 et 1984

Graphique 1. *Évolution des capitales régionales*



Graphique 2. Évolution des villes communes

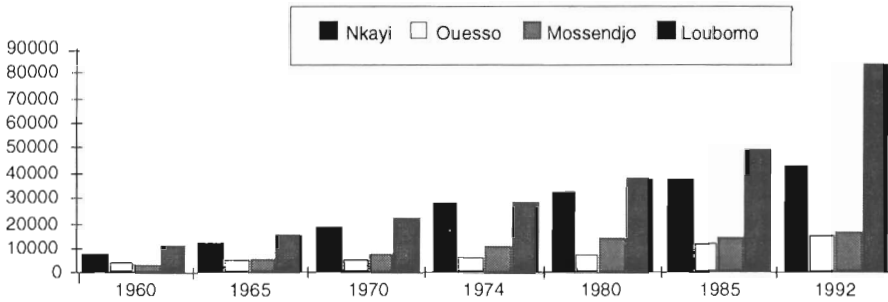
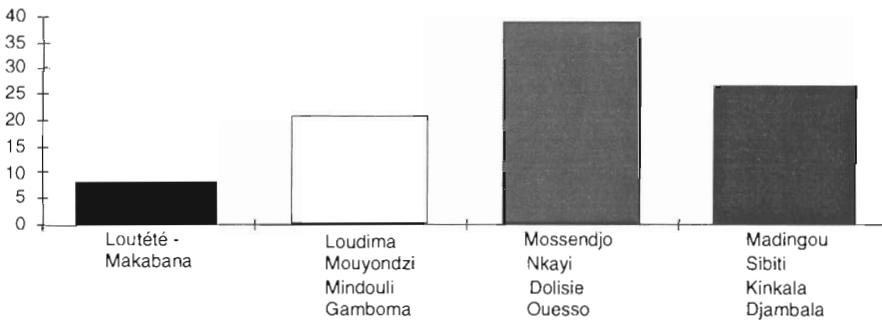


Figure 1. Poids des villes secondaires



Légende

- 2 villes secondaires (Makabana et Loutété): 8,2 % de la population urbaine
- 6 villes secondaires, capitales de districts (Loudima, Mouyondzi, Mindouli, Gamboma, Makoua et Mossaka): 20,9% de la population urbaine
- 2 communes urbaines (Mossendjo et Nkayi) et 2 communes capitales régionales (Dolisie et Ouesso): 38,8 % de la population urbaine
- 6 capitales régionales (Madingou, Sibiti, Kinkala, Djambala, Owando, Impfondo): 26,4 % de la population urbaine

Tableau 6. Taux de croissance moyen

| | 1960– 1970 | 1970– 1974 | 1974– 1980 | 1960– 1980 | 1970– 1980 | 1980– 1986 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Brazzaville | 8,2 | 4,7 | 6,2 | 6,2 | 6,9 | 4,5 |
| Pointe-Noire | 6,8 | 4,2 | 5,4 | 5,8 | 4,9 | 4,6 |
| 12 villes secondaires | 8,8 | 6,5 | 6,1 | 7,2 | 6,2 | |
| 14 villes | 7,8 | 4,9 | 6,0 | 6,7 | 5,5 | |
| 6 villes secondaires ¹⁵ | | | 4,3 | | | |

Source: Ministère des Travaux Publics, de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat, Ministère du Plan, Rapport Armature Urbaine Régionale, Brazzaville, juin 1985.

15. Il s'agit de Loudima, Loutété, Makabana, Mouyondzi, Lekana et Mossaka.

Structure des populations urbaines et régionales

Le recensement de 1974 montre un écart entre les femmes et les hommes à tous les âges au dessus de 15 ans. Le sexe ratio moyen (nombre d'hommes sur 100 femmes) s'établit à 92,4.¹⁶ Les jeunes de moins de 15 ans représentent 45,9%, de 15 à 59 ans 49,2 % et la population de 60 ans et plus 4,9%. Au recensement de 1984, dans les zones urbaines, la population de moins de 15 ans est de 20,4%; de 15 à 59 ans 26,9%; de 60 ans et plus 1,2 % (Tableau 7). Par contre dans les zones rurales les plus de 60 ans sont plus nombreux (19,4%) (Tableau 11) tandis que les âges en dessous et au dessus de 15 ans sont pratiquement en équilibre (Graphique 5). L'écart entre les moins de 15 ans et les plus de 15 ans est accentué à Brazzaville, il est relatif à Pointe-Noire et se tasse dans les autres villes (Graphiques 3 et 4) Mais dans l'ensemble, les écarts de populations sont assez importants surtout dans les tranches d'âge au dessus de 15 ans entre les zones urbaines et les zones rurales (Graphique 5). Cette situation s'explique du fait que la tranche d'âge de 15-35 ans est dominée par des actifs scolaires (CRETH-URBANOR, 1981), très importants dans les régions. A l'inverse les personnes âgées diminuent au fur et à mesure que la taille de la ville augmente.

L'image de 1984 est plus équilibrée par rapport à 1974. Dans les communes urbaines l'écart est peu significatif. les hommes représentent 26,08% contre 25,88 % de femmes (Tableau 8). Cet équilibre est légèrement rompu dans les zones rurales, 22,58% d'hommes contre 25,46 % de femmes (Tableau 10). A l'intérieur de l'ensemble régional l'excédent féminin se maintient et tend à se stabiliser. L'excédent masculin global des villes, très sensible entre 25 et 50 ans, a remis les pendules à l'heure en réduisant au maximum les écarts accumulés dans les années antérieures.

Tableau 7. Structure de la population par âge et par sexe

| Communes | Tranches d'âge (sexe masculin) | | | Tranches d'âge (sexe féminin) | | |
|--------------|--------------------------------|---------|---------|-------------------------------|---------|---------|
| | 0-14 | 15-59 | 60 et + | 0-14 | 15-59 | 60 et + |
| Brazzaville | 126 005 | 160 066 | 7 272 | 86 831 | 153 832 | 8 796 |
| Pointe-Noire | 50 512 | 80 174 | 2 927 | 67 742 | 73 504 | 491 |
| Dolisie | 11 442 | 12 149 | 693 | 11 638 | 1 2430 | 782 |
| Nkayi | 8 286 | 8 398 | 307 | 9 147 | 9 120 | 348 |
| Mossendjo | 3 193 | 3 273 | 364 | 3 072 | 3 973 | 594 |
| Ouessou | 2 567 | 3 042 | 408 | 944 | 3 045 | 459 |
| Total | 202 005 | 267 102 | 11 971 | 179374 | 255 904 | 11 470 |

Source Ministère du Plan et de l'Économie, Centre National de la Statistique et des Études Économiques (CNSSEE) Résultats définitifs du recensement général de 1984. Brazzaville 1987

16. L'écart est de l'ordre de 30 % pour la tranche d'âges de 50-54 en 1974. Un sex ratio inférieur à 100 est généralement le signe d'un exode qui affecte principalement les hommes.

Graphique 3. Structure par âge des populations urbaines (sexe féminin)

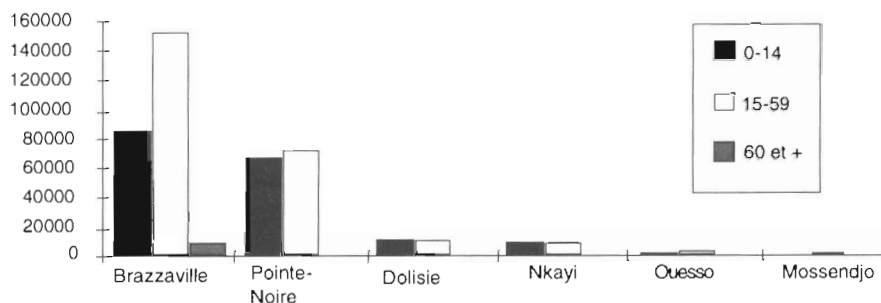


Tableau 8. Répartition de la population des communes urbaines par sexe sur l'ensemble du Congo

| Communes | Sexe masculin | | Sexe féminin | | Total | |
|-----------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | Effectif | % | Effectif | % | Effectif | % |
| Brazzaville | 293 343 | 15,36 | 292 469 | 15,32 | 585 812 | 30,68 |
| Pointe-Noire | 149 613 | 7,84 | 144 590 | 7,32 | 294 203 | 15,41 |
| Dolisie | 24 284 | 1,27 | 24 850 | 1,30 | 49 134 | 2,57 |
| Nkayi | 17 925 | 0,94 | 18 615 | 0,97 | 36 540 | 1,91 |
| Ouessou | 6 017 | 0,32 | 5 922 | 0,31 | 11 939 | 0,63 |
| Mossendjo | 6 830 | 0,36 | 7 639 | 0,40 | 14 469 | 0,76 |
| Total communes | 498 012 | 26,08 | 494.085 | 25,88 | 992 097 | 51,96 |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, Centre Nationale de la Statistique et des Études Économiques (CNSSEE). Résultats définitifs du recensement général de 1984. Brazzaville 1987, p. 3.

Tableau 9. Répartition de la population régionale par sexe

| Régions | Sexe masculin | | Sexe féminin | | Total | |
|----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | Effectif | % | Effectif | % | Effectif | % |
| Kouilou | 36 739 | 1,92 | 38 131 | 2,00 | 74 870 | 3,92 |
| Niari | 51 521 | 2,70 | 58 482 | 3,06 | 110 003 | 5,76 |
| Lekoumou | 31 745 | 1,66 | 36 542 | 1,91 | 68 287 | 3,58 |
| Bouenza | 69 641 | 3,65 | 80 962 | 4,24 | 150 603 | 7,89 |
| Pool | 85 954 | 4,50 | 98 309 | 5,15 | 184 263 | 9,65 |
| Plateaux | 51 369 | 2,69 | 58 294 | 3,05 | 109 663 | 5,74 |
| Cuvette | 63 369 | 3,32 | 72 375 | 3,79 | 135 744 | 7,11 |
| Sangha | 16 639 | 0,87 | 17 574 | 0,92 | 34 213 | 1,79 |
| Likouala | 24 113 | 1,26 | 25 392 | 1,33 | 49 505 | 2,59 |
| Total | 431 090 | 22,58 | 486 061 | 25,46 | 917 151 | 48,04 |

Tableau 10. Structure par âge des populations régionales

| Régions | Tranches d'âge | | | Total |
|----------|----------------|---------|---------|---------|
| | 0-14 | 15-59 | 60 et + | |
| Kouilou | 33 241 | 35 865 | 5 764 | 74 870 |
| Niari | 49 872 | 51 042 | 9 089 | 110 003 |
| Bouenza | 72 418 | 67 275 | 10 910 | 150 603 |
| Lékoumou | 27 848 | 33 391 | 75 335 | 68 287 |
| Pool | 80 322 | 83 155 | 20 426 | 184 263 |
| Plateaux | 50 736 | 50 129 | 8 798 | 109 663 |
| Cuvette | 60 328 | 60 735 | 14 681 | 135 744 |
| Sangha | 12 904 | 18 207 | 30 102 | 34 213 |
| Likouala | 22 304 | 23 787 | 3 414 | 49 505 |
| Total | 409 270 | 651 586 | 178 619 | 917 151 |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, Centre Nationale de la Statistique et des Études Économiques (CNSSEE). Résultats définitifs du recensement général de 1984. Brazzaville 1987, p. 3.

Graphique 4. Structure par âge des populations régionales

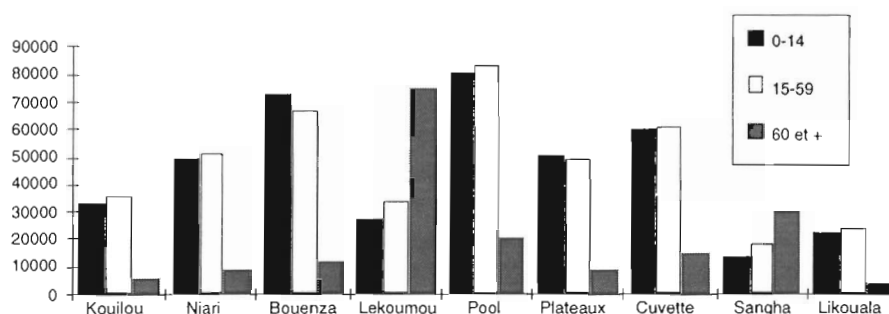
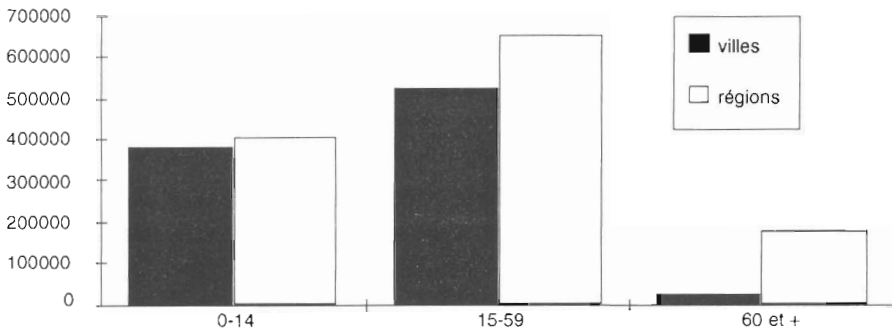


Tableau 11. Comparaison des structures de population urbaine et régionale

| Tranches d'âge | Villes | Régions | Total | % population urbaine |
|----------------|---------|---------|-----------|----------------------|
| 0-14 | 381 379 | 409 270 | 790 649 | 48,20% |
| 15-59 | 523 006 | 651 586 | 1 174 592 | 44,50% |
| 60 et plus | 23 441 | 178 619 | 202 060 | 11,60% |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, Centre Nationale de la Statistique et des Études Économiques (CNSSEE). Résultats définitifs du recensement général de 1984. Brazzaville 1987, p. 311.

Graphique 5. Structure par âge des populations rurales et urbaines



LA CIRCULATION DES HOMMES

Le bilan migratoire

Si la population en mouvement est importante, il semble cependant difficile avec le niveau actuel des statistiques d'avoir une image fidèle à l'intérieur de chaque ville en termes de destination et d'origine de l'ensemble des migrants. Une grande partie des personnes en mouvement n'est ni répertoriée ni identifiée. Les enquêtes réalisées par les ministères du plan et des travaux publics ne touchent que les chefs de ménage. Or, il apparaît assez net, aujourd'hui, que de nombreux jeunes qui représentent plus de 45 % de la population ne sont pas pris en compte, parce qu'ils ne sont pas chefs de ménage. Les causes qui occasionnent un départ sont multiples: une visite¹⁷ à un parent ou un ami, une situation scolaire, une recherche d'emploi, des aides de famille ou une situation de maladie. En effet, les villes congolaises portent en elles une «des causes de leur expansion démographique: de la forte proportion des jeunes couples citadins découle un taux élevé de natalité qui, avec une mortalité en baisse, contribue à l'élargissement de la base de la pyramide. Dynamisme démographique interne et exode rural (scolarisation, emploi...) conjuguent leurs effets pour soutenir, sinon précipiter, le rythme de la croissance urbaine» (Thiriart, 1992).

Ce mouvement des populations peut être identifié en deux directions (Congo, 1985a): au niveau des villes qui ont la capacité d'attirer les migrants et au niveau des «bassins migratoires» (origine des migrants).¹⁸

17. Le pourcentage des hébergés est assez significatifs à ce propos.

18. Une ville qui attire des migrants d'origine variée est dite dynamique.

En prenant comme repère d'identification la destination du chef de ménage, «toutes les villes, y compris Brazzaville et Pointe-Noire, sont composées de migrants originaires de leur région: 40 % des chefs de ménage migrants à Brazzaville sont originaires du Pool; 46 % des chefs de ménage migrants à Nkayi sont originaires de la Bouenza». Toutefois, les communes de Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie et Nkayi attirent des migrants originaires de toutes les régions (rayonnement national). L'élargissement du champ migratoire des villes, notamment avec l'apport des fonctionnaires et des élèves originaires des autres régions, introduit une classification des villes en trois groupes:

D'une part, les villes communes: Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie et Nkayi ont leur zone d'influence sur l'ensemble du pays, en raison de l'importance des infrastructures publiques et de la vitalité de certaines activités économiques. Ainsi par exemple, la contribution de la région du Kouilou tombe de 24 % à 7 % parmi les chefs de ménage migrants installés à Pointe-Noire,¹⁹ alors que celle de la région du Pool passe de 19 à 27 %, la Cuvette de 2 à 6,5 % (Congo, 1985b). L'influence de l'environnement immédiat des villes ne réduit pas l'attrait des migrants non autochtones.

D'autre part, les villes secondaires assurent hier comme aujourd'hui, un rôle de relais important dans l'encadrement économique et administratif des migrants. Ce passage obligé dans une ville secondaire donne au villageois la capacité de s'adapter d'abord à un environnement quasi urbain avant de se lancer dans la grande aventure de Brazzaville ou de Pointe-Noire. Cette pause dans un centre secondaire ou une ville secondaire accentue les migrations interurbaines qui tend progressivement à substituer la migration rurale.

Les villes de Loudima, Loutété et Makabana (Congo, 1985a) qui abritent quelques petites et moyennes industries, sont des zones où convergent des migrants à la recherche d'un emploi.

D'une manière générale, les candidats à l'émigration s'orientent de manière prioritaire vers trois destinations en fonction de l'histoire individuelle et familiale de chacun:

- Pointe-Noire exerce son influence essentiellement dans le Kouilou.
- Brazzaville attire près de 50 % des migrants des régions du Nord et de la région du Pool (effet de proximité).
- Les pays du Niari (Niari-Bouenza-Lekoumou) constituent une zone intermédiaire où les villes «de la zone retiennent autant de migrants que Brazzaville et Pointe-Noire» (Congo, 1985a). Le tableau ci-après donne plus de précisions sur l'origine et la destination des migrants chefs de ménage (Figure 2 et Tableau 12).

19. Selon qu'ils sont arrivés avant ou après 1970.

La population des villes secondaires

Tableau 12. *Destination des migrants sur l'ensemble des villes*

| Origine Destination | Kou- lou | Niari | Bou- enza | Lekou- mou | Pool | Pla- teaux | Cuvette | Sangha | Liko- uala |
|------------------------|-------------|-------------|--------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------|---------------|
| Brazzaville | 9,4 | 16,7 | 27,0 | 27,3 | 71,0 | 75,7 | 60,8 | 49,0 | 53,6 |
| Pointe-Noire | 81,9 | 31,8 | 28,5 | 25,4 | 15,4 | 5,6 | 8,2 | 6,1 | 11,0 |
| Villes de région | | 43,8 | 34,9 | 16,6 | 2,9 | 13,4 | 25,3 | 33,1 | 30,4 |
| Autres villes | | 7,7 | 9,6 | 30,7 | 10,7 | 5,3 | 5,7 | 11,9 | 5,0 |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, Centre National de la Statistique et des Études Économiques (CNSSEE) Résultats définitifs du recensement général de 1984 Brazzaville 1987

Tableau 13. *L'influence régionale des villes secondaires*

| Villes Secondaires | Regions | Population du centre (1) | Population District (1) | Population régionale (1) | Population du District % | Population régionale % |
|-----------------------|----------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Makabana | Niari | 11 765 | 22 447 | 100 003 | 52,4 | 11,8 |
| Madingou (2) | Bouenza | 10 505 | 30 187 | 150 603 | 34,8 | 7,0 |
| Loutété | Bouenza | 9 196 | 19 838 | 150 603 | 46,4 | 6,1 |
| Loudima | Bouenza | 8 885 | 21 747 | 150 603 | 40,9 | 5,9 |
| Mouyondzi | Bouenza | 6 103 | 61 916 | 150 603 | 9,9 | 4,1 |
| Sibiti (2) | Lekoumou | 14 556 | 36 153 | 68 287 | 40,3 | 21,3 |
| Kinkala (2) | Pool | 8 059 | 45 680 | 171 599 | 17,6 | 4,7 |
| Mindouli | Pool | 7 119 | 37 222 | 171 599 | 19,1 | 4,1 |
| Djambala (2) | Plateau | 7 178 | 24 572 | 109 663 | 29,2 | 6,5 |
| Gamboma | Plateau | 11 207 | 42 092 | 109 663 | 26,6 | 10,2 |
| Owando (2) | Cuvette | 15 900 | 27 327 | 135 744 | 58,2 | 11,7 |
| Makoua | Cuvette | 10 994 | 19 563 | 135 744 | 56,2 | 8,1 |
| Mossaka | Cuvette | 8 955 | 21 002 | 135 744 | 42,6 | 6,6 |
| Impfondo | Likouala | 11 229 | 17 373 | 49 505 | 64,6 | 22,7 |
| Dolisie (3) | Niari | 4 9498 | – | 100 003 | | 49,5 |
| Mossendjo (4) | Niari | 14 188 | – | 100 003 | | 14,2 |
| Nkayi (3) | Niari | 37 442 | – | 150 603 | | 24,9 |
| Ouessou (3) | Sangha | 12 031 | – | 34 213 | | 35,2 |

(1) Données du recensement de 1985

(2) Capitales régionales

(3) Communes et capitales régionales

(4) Commune

Carte 2. Flux migratoires nationaux

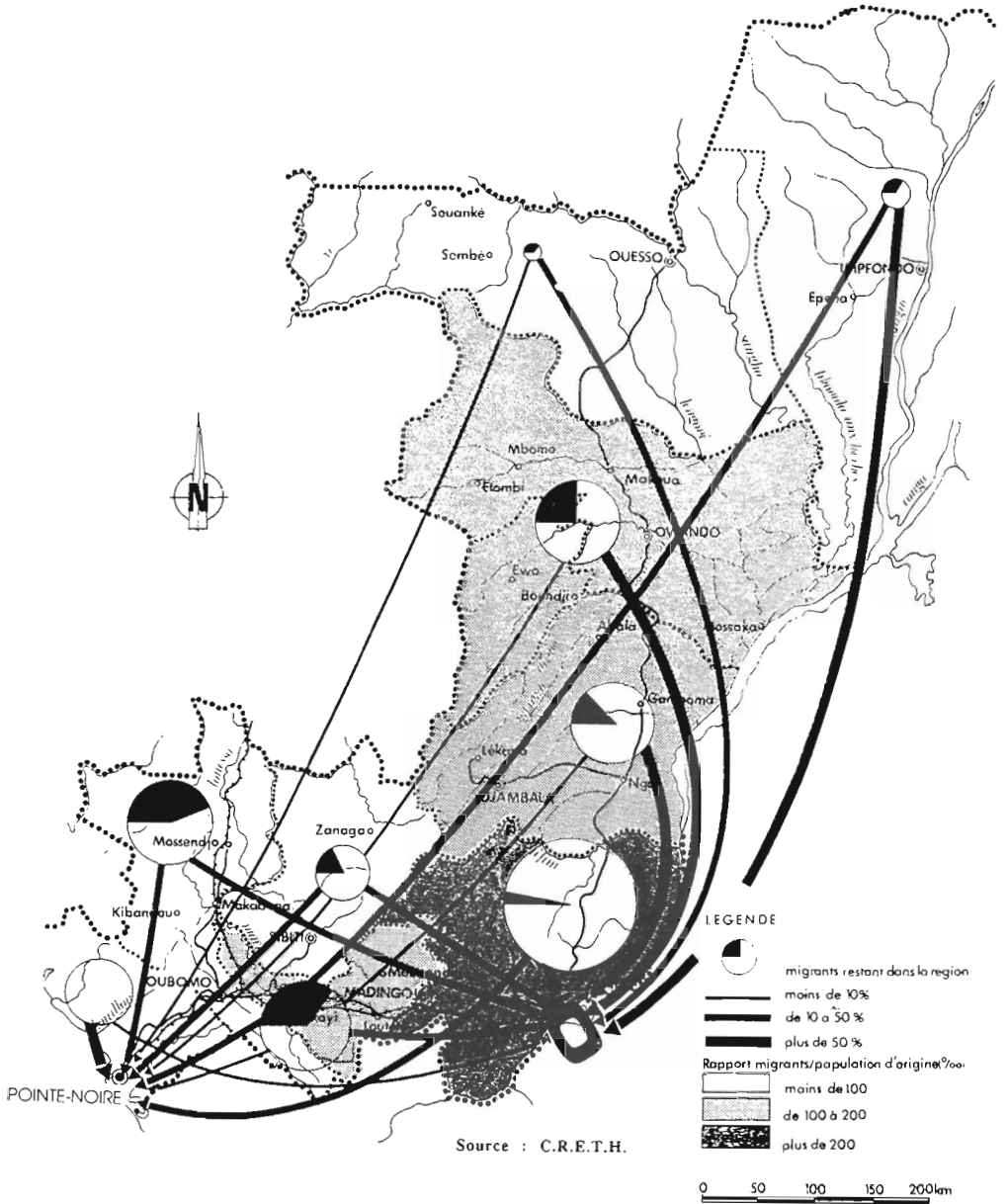
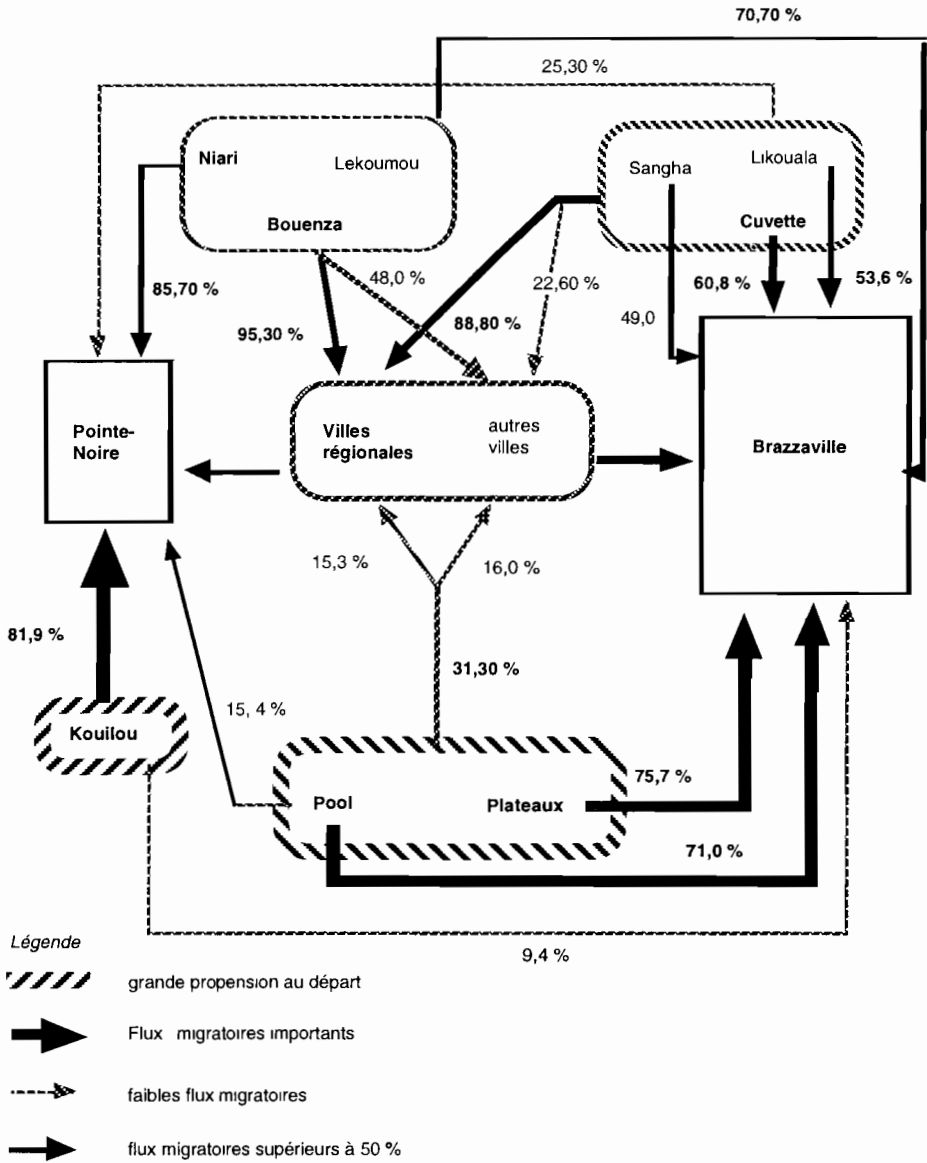


Figure 2. Destination des migrants



Les déplacements identifiés augmentent la population des villes secondaires qui sont à l'interface des zones rurales et des grandes villes. Les «civilisations urbanisantes» selon l'expression de Pierre Gourou (1988, p. 284) émergent des campagnes et s'intensifient selon les régions. Les villes capitales régionales exercent leur influence au niveau du district d'abord, et

ensuite de manière peu accentuée au niveau régional (Tableau 13). Les villes du Pool (Kinkala, Mindouli) (Auger, 1973), des Plateaux (Djambala, Gamboma) et de la Cuvette (Makoua, Mossaka) offrent peu d'alternatives aux candidats à l'émigration qui perdent chaque année plus de la moitié de leur population.

Par ailleurs, les villes secondaires sont des réceptacles privilégiés de la migration scolaire (CRETH-URBANOR, 1981). La multiplication des collèges et des lycées dans les capitales régionales et de district accentuent le déplacement de la population scolaire et «contribue à la croissance des villes». Le taux de scolarisation voisin de 100% (Tableau 14) et les difficultés économiques retardent l'entrée des jeunes dans la vie active. En effet, au début de chaque année scolaire de nombreuses familles sollicitent auprès de l'administration scolaire le transfert de leurs enfants, même ceux qui ne sont plus en âge d'être maintenus dans le système scolaire obligatoire. De cette façon, l'école occupe des jeunes en âge de travailler. Les multiples déplacements des jeunes scolaires tiennent une place spécifique dans le parcours migration/intégration qui «noue» l'école, la ville et l'État. L'influence de la scolarisation²⁰ et le taux élevé des fonctionnaires en poste dans les régions expliquent pour l'essentiel la faiblesse des taux d'activité des jeunes en milieu urbain.

La proportion des hommes de plus de 15 ans (en pourcentage de la population masculine de 15 à 60 ans), maintenus dans le système scolaire est de 41,3% à Brazzaville, 38,8% à Pointe-Noire et de 39,8% dans l'ensemble des villes secondaires (CRETH-URBANOR, 1981). Ainsi, près de 40% de la force de travail est intégrée dans le système scolaire. Toutefois cette population est inégalement répartie à l'intérieure des régions

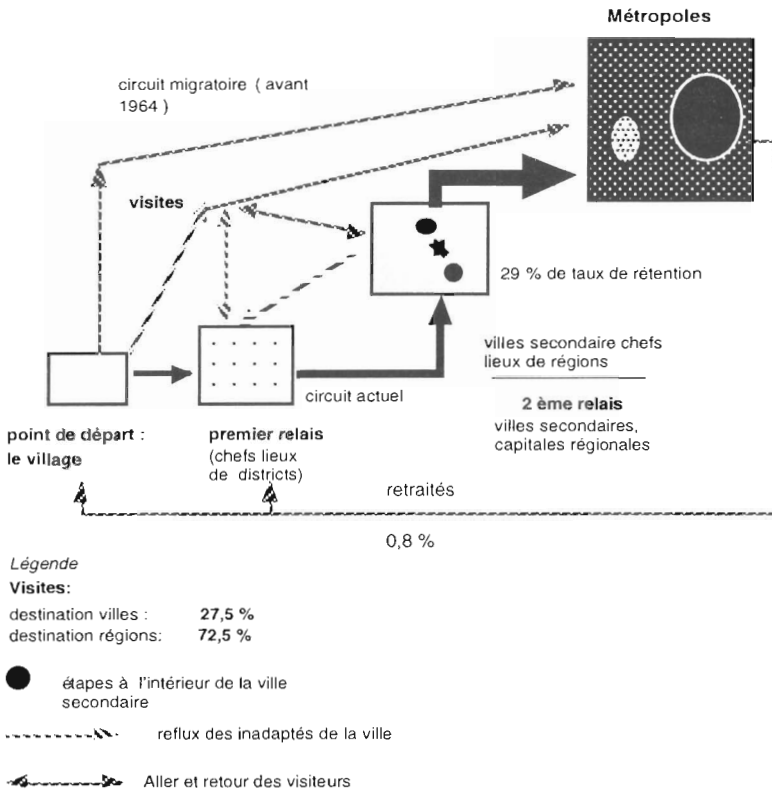
Tableau 14. *Effectifs scolaires au fondamental 2ème degré enseignement général (CGP) du F7 au F10, 1987-1988*

| Villes | Effectifs en % | Régions | Effectifs en % |
|-------------|----------------|----------|----------------|
| Brazzaville | 36,4 | Bouenza | 9,2 |
| Cuvette | 8,7 | Kouilou | 16,7 |
| Lekoumou | 2,8 | Likouala | 2,1 |
| Niari | 8,6 | Pool | 8,0 |
| Plateaux | 6,5 | Sangha | 1,0 |
| Total Congo | - | - | 100 |

Source. DEP/MEN 1989

20. Le bilan urbain réalisé par le Centre de Recherche et des Techniques sur Habitat (CRETH) en 1980 faisait état qu'au Congo 400 habitants sur 1 000 étaient scolarisés. Dans ce contexte, les décisions du ministère de l'éducation nationale relative à la mobilité de la population scolaire ont une large implication dans l'aménagement du territoire.

Figure 3. Étapes migratoires



Emplois et revenus ²¹

La population active se répartit de manière inégale entre les secteurs et branches d'activités. L'agriculture, toute situation juridique confondue, occupe 55,2 % de la population, suivi du secteur des services (18,3%) et du commerce (12,5%). Par contre lorsqu'on regarde cette même population en fonction du statut juridique, les indépendants occupent l'espace économique à 68,3% contre 27,7% des salariés toute branche confondue. Dans les indépendants le secteur agriculture l'emporte également sur le commerce et le transport. Mais il s'agit ici d'une agriculture traditionnelle qui n'exerce

21. L'emploi présente quatre caractéristiques essentielles: faible pourcentage d'hommes en âge de travailler, relative faiblesse de l'emploi féminin rémunéré, pourcentage important des adolescents de plus de 15 ans—en âge de travailler—qui sont maintenus dans le système scolaire et enfin, importance des populations en mouvement à la recherche d'un emploi.

aucune influence sur la croissance de l'économie. Par ailleurs le poids des unités de services prend de plus en plus d'ampleur en milieu urbain.

Le mouvement de décentralisation technique des grands services d'État depuis 1981²² au profit des villes secondaires a eu pour conséquence l'augmentation des fonctionnaires et assimilés. Les revenus distribués par l'État représentent les 2/3 des ressources monétaires des habitants des villes secondaires (CRETH-URBANOR, 1981). Le bilan provisoire du recensement des fonctionnaires réalisé en 1993 par l'inspection générale d'État (IGE) donne les statistiques suivantes: ensemble des villes, 44 008 fonctionnaires et l'ensemble des régions 25 631 fonctionnaires. Brazzaville se taille la part du lion avec 35 376 fonctionnaires (50,8%); Pointe-Noire 4 504 fonctionnaires (6,5%); Dolisie 1 764 fonctionnaires (2,5%); Nkayi 409 fonctionnaires (0,6%); Ouesso 591 fonctionnaires (0,8%); Mossendjo 273 fonctionnaires (0,4%); Owando 1 091 fonctionnaires (1,6%). Dans les régions la situation se présente ainsi qu'il suit: Kouilou 5 635 fonctionnaires (8,1%); Niari 4 095 fonctionnaires (5,9%); Bouenza 2 480 fonctionnaires (3,6%); Pool 3 686 fonctionnaires (5,3%); Plateaux 2 034 fonctionnaires (2,9%); Cuvette 3 161 fonctionnaires (4,5%); Sangha 1 027 fonctionnaires (1,5%); Likouala 1 079 fonctionnaires (1,5%), fonctionnaires non localisés 1 834 soit 2,6%.²³

Cependant, l'intérêt des fonctionnaires²⁴ dans la ville où ils sont affectés reste très limité: ils n'y ont pas d'attache. Leur temps de séjour varie entre 2 et 3 ans selon leur degré de relation, c'est-à-dire juste le temps de remplir leur mission de service public. Les événements socio-politiques de 1992-93 accentuent cette mobilité. La volonté des autorités politiques de rendre aux villes secondaires leur dynamisme est limitée entre autres par: l'absence des

22. Travaux publics, Douanes et Finances, Armée, Police, Éducation Nationale, Télécommunications auxquels s'ajoutent les services municipaux et régionaux, les offices publics, les services du ministère de l'agriculture liés à la production, les entreprises d'État.

23. En 1963 les fonctionnaires se sont répartis de la manière suivante: Brazzaville, 31 178; Pointe-Noire, 839; Dolisie, 297; et autres localités, 2 163.

24. Les statistiques du fichier de la Fonction publique établie en mai 1991 se présentent de la manière suivante par secteur d'activité:

1. Administration générale, travail, douanes, impôts, enregistrements, trésor, service judiciaire, diplomatie, police: 13 624 agents soit 21,96% de l'effectif total;

2. Enseignement, santé publique, service social, jeunesse et sports, planification et gestion scolaire: 38 270 agents soit 61,68% de l'effectif total;

3. Agriculture, génie rural, élevage, eaux et forêts, travaux publics, cadastres, mines, statistiques, postes et télécommunications, aéronautique civile, météorologie, information, imprimerie, géographie, ouvriers administratifs, personnels de service, chauffeurs cadres, recherche scientifique, techniques industrielles, hôtellerie: 9 243 agents soit 14,90% de l'effectif total,

4. Inconnus: 914 agents soit 1,47 % de l'effectif total.

L'effectif total des fonctionnaires et contractuels de l'État est de 6 2051 agents au 31 mai 1991 (Congo, 1991).

moyens financiers, la mobilité des agents de l'État qui disposent des gros revenus, l'importance de la migration scolaire et le faible taux d'activité.²⁵

Tableau 15. Répartition de la population active occupée de 15 ans et plus, selon la situation juridique et les branches économiques en 1985

| Situation juridique | Agriculture | Industrie | Bâtiment | Commerce | Transport | Services | Total |
|---------------------|-------------|-----------|----------|----------|-----------|----------|-------|
| Salariés | 12,0 | 0,1 | 0,3 | 2,5 | 4,5 | 16,0 | 27,7 |
| Indépendants | 52,0 | 3,4 | 1,6 | 9,6 | 0,5 | 1,2 | 68,3 |
| Employeurs | 0,04 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,04 | 0,1 | 0,3 |
| Aides-familiales | 1,0 | 0,1 | 0,02 | 0,2 | 0,02 | 0,1 | 1,3 |
| Apprentis | 0,001 | 0,6 | 0,3 | 0,02 | 0,1 | 0,5 | 1,5 |
| Autres | 0,12 | 0,08 | 0,04 | 0,10 | 0,05 | 0,45 | 0,90 |
| Total | 55,2 | 4,3 | 4,5 | 12,5 | 5,3 | 18,3 | 100 |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, 1990

Le secteur public offre le plus gros des emplois dans les villes congolaises. La situation de l'emploi à Brazzaville, Pointe-Noire et dans les villes secondaires se présente de la manière ci-après (Congo, 1991):

Tableau 16. Répartition des actifs par secteur et qualification à Brazzaville

| | Secteur public ²⁶ | | Secteur privé | |
|--------------------------|------------------------------|------|---------------|------|
| | Nombre | % | Nombre | % |
| Cadres | 4 597 | 13,5 | 494 | 4,3 |
| Employés | 23 431 | 68,6 | 3 995 | 34,7 |
| Manœuvres | 2 539 | 7,4 | 1 014 | 16,6 |
| Personnel de service | 2 899 | 8,5 | 1 116 | 9,7 |
| Non classés | 686 | 2 | 1 822 | 15,8 |
| Professions libérales | | | 330 | 2,9 |
| Entreprises de transport | | | 1 847 | 16 |
| Total | 34 152 | 100 | 11 518 | 100 |
| Secteur informel | | | 26 152 | |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, 1985

25. Le problème social des villes secondaires réside dans le fait qu'il n'existe en réalité aucune activité économique capable de soutenir le dispositif administratif existant. Les 2/3 des revenus distribués par l'État ne touche qu'un nombre restreint des ménages.

26. Ces statistiques ne tiennent pas compte des résultats du recensement des fonctionnaires et agents de l'État effectué par l'Inspection Général d'Etat en 1993-94 en vue de réduire les effectifs de la fonction publique. Les données de ce tableau bien qu'indicatives révèlent les grandes tendances de l'emploi depuis 1985.

Les emplois publics à Brazzaville représentent le triple des emplois du «secteur moderne»²⁷ Pointe-Noire, le poumon économique reproduit les mêmes tendances, mais avec moins du tiers de l'emploi total: 35,5 % des emplois dans le secteur public contre 64,5 % dans le secteur privé.

Dans les villes secondaires, la situation n'est guère meilleure, les mêmes maux produisent les mêmes symptômes. Ainsi, les emplois publics correspondent à 82,8% des emplois salariés et à 47,6 % de l'emploi total (Tableau 18). Les effectifs de l'enseignement, de l'administration régionale et des services extérieurs de l'État pèsent sur l'emploi dans les villes secondaires. Il faut ajouter à ce lourd handicap que les emplois non salariés qui dépendent du secteur privé «moderne» sont contrôlés à plus de 46% par les étrangers.

Tableau 17. Répartition de la population active par secteurs d'activités

| | Secteur privé | % | Secteur public | % | Non salariés | % | Total | % |
|---|------------------|------|-------------------|-------------|-----------------|------|---------------|--------------|
| Agriculture | | | 2 214 | 14,7 | 563 | 46,1 | 7849 | 25,46 |
| Pêche | | | | | 615 | 5,0 | 615 | 1,99 |
| Artisanat | | | | | 601 | 4,9 | 601 | 1,94 |
| Transformation de produits à domicile | | | | | 843 | 6,9 | 843 | 2,73 |
| Commerce | 102 | 4,0 | | | 3 326 | 27,2 | 3 428 | 11,09 |
| Construction | 51 | 2,0 | | | 1 075 | 8,8 | 1 126 | 3,64 |
| Administration | | | 7 667 | 50,9 | | | 7 667 | 24,81 |
| Armée, police | | | 693 | 4,6 | | | 693 | 2,24 |
| Enseignement | | | 3 223 | 21,4 | 24 | 0,2 | 3 247 | 10,5 |
| Services (secteur moderne) | 1 776 | 70,0 | 138 | 0,9 | 49 | 0,4 | 1 961 | 6,34 |
| Personnel de service | 386 | 15,2 | 753 | 5,0 | | | 1 139 | 3,69 |
| Religieux | | | | | 49 | 0,4 | 49 | 0,16 |
| Divers | 223 | 8,8 | 377 | 2,5 | | | 600 | 1,94 |
| Non déterminés | | | | | | | 1 089 | 3,52 |
| Total | | | | | | | 30 907 | 100,0 |

Source Ministère du Plan et de l'Économie, 1985

Par ailleurs les enquêtes sociourbaines réalisées en 1985 ont montré que le taux d'emploi «variait peu entre les grandes villes et les villes secondaires». Le rapport population/emploi est de 17,0 à Brazzaville, 16,8 à Pointe-Noire, 16,0 à Dolisie, 19,4 à Nkayi et 17,0 pour l'ensemble des villes secondaires. Le marché de l'emploi s'équilibre par le jeu des migrations. Mais, c'est surtout à Brazzaville que l'on trouve beaucoup plus d'hommes dépourvus d'emploi

27. Enquêtes réalisées en 1985 par le Centre de Recherche et des Études Techniques de l'Habitat (CRETH).

(CRETH-URBANOR, 1981).²⁸ Si par contre le rapport population emploi est favorable dans les villes secondaires, c'est aussi dans les mêmes centres que l'on trouve la très forte concentration des bas revenus salariaux et non salariaux.

Le faible poids de ces revenus empêche les ménages de soutenir, de manière permanente, plus de trois personnes inactives. Les ménages survivent en complétant leurs revenus par des activités agricoles ou de maraîchage. Par contre, les hauts revenus sont l'apanage des grandes villes.²⁹ La pauvreté urbaine apparaît avec force dans les petites villes qui concentrent près de 75 % des inactifs non salariés avec un revenu inférieur à 20 000 francs CFA.³⁰

Tableau 18. Revenus non salariaux en milieu urbain

| Tranches de revenus | Brazzaville en % | Pointe-Noire en % | 12 villes secondaires |
|---------------------|------------------|-------------------|-----------------------|
| -10 000 f CFA | 25,14 | 30,74 | 45,13 |
| 10 000 à 20 000 | 35,51 | 27,19 | 31,56 |
| 20 000 à 30 000 | 15,26 | 18,91 | 11,53 |
| 30 000 à 50 000 | 15,66 | 12,23 | 6,97 |
| 50 000 à 90 000 | 5,76 | 7,64 | 3,10 |
| 90 000 à 150 000 | 4,04 | 1,25 | 0,99 |
| + 150 000 | 1,63 | 2,06 | 0,71 |

Source: Ministère du Plan et de l'Économie, 1985

Bien que l'agriculture emploie plus de 50% des actifs, il apparaît hasardeux aujourd'hui, de définir le revenu agricole. Le poids de l'agriculture est insignifiant dans la composition du PNB (10%) et assure moins de 5% des exportations, tandis que le monde rural regroupe près de la moitié de la population totale. Ce constat manifeste la grande inefficacité de ce secteur considéré dans tous les discours politiques comme la «base du développement».³¹

28. On trouve sensiblement le même pourcentage de population au travail dans toutes les villes. Il n'y a pas un équilibre réel dans la mesure où la structure démographique est différente, faussée par le mouvement des migrations.

29. Il s'agit des revenus distribués dans les entreprises dites modernes.

30. Il est apparu difficile dans cette étude de faire le bilan du secteur ville par ville et surtout de faire l'analyse du comportement économique des entrepreneurs du secteur informel. Ce n'est pas l'objectif poursuivi dans cette étude. Si l'on «peut penser aujourd'hui que la supériorité du revenu urbain sur le revenu rural est une cause déterminante de la croissance urbaine, on peut non moins légitimement penser qu'à terme, la croissance urbaine confrontée à la croissance économique engendrera une décroissance des revenus urbains réels (*Rapport Bureau Internationale du Travail*, Brazzaville, juin 1980, p. 18). L'arrêt des recrutements de 1984 à 1991 et les mesures draconiennes du FMI modifient la situation de l'emploi en milieu urbain. Cette diminution renforce les problèmes déjà dramatiques du monde rural.

31. Dans le monde rural, les femmes représentent plus de la moitié de la population active tandis qu'elle ne forment que 10 % du salariat urbain. Les femmes exploitent des lopins dans la plupart des périphéries urbaines sous forme de maraîchage.

La création d'emploi ou les possibilités d'obtenir un emploi produit des effets directs sur la répartition des populations. C'est le cas de Nkayi (avec la présence de la raffinerie de sucre et ses dérivés) et de Loutété (avec l'usine de ciment). D'une manière générale, les actifs «privés de leurs emplois se dirigent plus volontiers vers Brazzaville, les inactifs, en particulier, les *scolaires* vers les villes secondaires».³²

Ainsi Brazzaville,³³ Pointe-Noire et les principales villes urbaines regroupent 73,6% de la populations totale. La population rurale, c'est à dire qui demeure dans les zones de moins de 2 000 habitants et celle des centres intermédiaires est passée de 79% en 1960 à 40% en 1985 et poursuit sa décroissance et sera à 27% en l'an 2010.³⁴

La présence de plus en plus affirmée des villes secondaires et l'absence d'infrastructures adaptées au monde rural a conduit les pouvoirs publics et les organismes bilatéraux et multilatéraux à développer, depuis 1964, une géographie des projets susceptibles de susciter un nouveau développement articulé entre les zones rurales et les zones urbaines. Les autorités politiques semblent être influencées par «l'effet de démonstration» (Gaud, 1967), en s'efforçant d'atténuer les différences qui pouvaient exister avant 1960, entre les administrations coloniales et métropolitaines. La mise en place, quelquefois avec faste, des programmes d'animation rurale ou de restructuration de la paysannerie selon les cas, avait pour objectif de favoriser la création d'un mouvement profond issu de la base; en d'autres termes, encadrer, coordonner, entériner et finalement soutenir les tendances spontanées qui se manifestent au niveau des villages. La création des villages centres, des centres ruraux et des villes secondaires procède donc de cette politique de «libéralisation» des énergies villageoises pour assurer un meilleur encadrement de l'espace administratif et économique.

32. *Étude de l'Armature Urbaine Régionale*, 1985, Centre de Recherche et d'Études Techniques de l'Habitat, Mission d'Urbanisme et d'Habitat, Direction de l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale, Rapport Final, p. 60.

33. Brazzaville, à coté des villes comme Abidjan (11% de croissance annuelle), Douala (9% de croissance) ou Kinshasa (9%) a une croissance très modérée.

34. Selon les projections de la Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale (DATAR).

Chapitre 2

L'institution du pouvoir local – quelle marge de manœuvre?

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES LOCALES

Trente ans après l'indépendance du Congo (15 août 1960), les structures administratives n'ont pas fondamentalement changé. Le village demeure, comme sous l'administration coloniale, le socle de l'organisation du territoire. La hiérarchie des fonctions administratives et économiques est le modèle théorique de référence dans l'organisation, l'administration et la gestion du territoire.

Le village, constitué par une agglomération d'au moins trente habitants et de plusieurs hameaux avec les terres qui y sont rattachées, est l'unité administrative primaire.³⁵ Il joue des rôles divers et variés: lieu de concentration et d'encadrement des populations rurales, il est une structure économique, commerciale, sociologique, culturelle et historique. La hiérarchie administrative a permis d'exercer un contrôle efficace en favorisant la création des chefferies administratives et coutumières. Ces chefferies instituées au sein des villages ont constitué le point d'aboutissement d'un modèle d'administration adapté aux préoccupations de mise en valeur de l'espace villageois. La terre, subordonnée à un chef de canton, est à l'interface entre ce dernier et le chef du village. La politique de regroupement amorcée en 1934, réactivée en 1969 avec l'action de rénovation rurale (ARR), trouve son apogée en 1984, avec l'institution du village centre, comme élément fondamental d'intégration des programmes ruraux à l'ensemble du territoire. L'opération village centre devient le support de l'organisation de l'espace et le soutien d'un «nouveau type de développement» (Ziavoula, 1996).

La commune, deuxième niveau de l'édifice administratif, est définie en termes statistiques.³⁶ Un territoire local ne peut être érigé en commune que

35. Le projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale portant modification de la loi 009/90 du 6 septembre 1990 fixant l'organisation administrative et territoriale de la République du Congo, définit le village «comme l'entité administrative de base du canton. Il est composé d'habitants unis par la communauté d'intérêts économiques, sociologiques, culturels et historiques» (Article 6).

36. On réactive ici, la notion de commune urbaine et de commune rurale. La commune constitue une communauté des habitants résultant d'une même entité administrative et géographique, désireux de traiter de leurs propres intérêts (c'est-à-dire des intérêts locaux) et capables de trouver des ressources nécessaires aux actions qui leur sont particulières au sein de la com-

lorsque sa population est plus ou moins égale à «dix mille habitants», et qu'elle a «un développement suffisant susceptible de lui permettre de disposer des ressources propres nécessaires à son équilibre budgétaire», précise le législateur de 1973. La même disposition est reprise par le législateur de 1993 qui subordonne la création d'une commune à sa *capacité* de trouver *des ressources nécessaires*. Cette disposition est un frein à la multiplication des collectivités locales de base (le Congo ne compte que six communes de dimension et de capacité financière variables). Les grandes communes, Brazzaville et Pointe-Noire, n'ont pas une autonomie financière véritable. Il s'agit donc là d'une volonté politique manifeste d'étouffer l'évolution du pouvoir local.

Le décret 57-41 du 4 avril 1958 a institué les «collectivités rurales ou communes rurales» et dotées de la personnalité morale (Article 2). Le législateur de 1960 a repris la même appellation.³⁷ Mais cette législation, enfermée dans l'univers paperassier des bureaucrates de la ville, n'a même pas connu un début d'application. Jusqu'à présent, seules les communes de plein exercice ont le statut de collectivité locale dotée d'une personnalité morale et jouissant d'une autonomie financière.

Par ailleurs, la réforme administrative introduite par le décret n° 67.247 du 25 août 1967, a réduit les 15 préfectures³⁸ en 9 circonscriptions administratives ou régions administratives et transformé les 44 sous-préfectures en 47 districts et 33 postes de contrôle administratif,³⁹ entraînant de facto une hiérarchie administrative de quatre paliers: région-district-commune-village. Le poste de contrôle administratif constitue, jusque là, une simple excroissance du district, c'est à dire un poste qui rapproche le service public des usagers. Il faut préciser ici que tous les districts ne sont pas subdivisés en communes et en postes de contrôle administratif. La circonscription administrative a changé plusieurs fois d'appellation tout en conservant les

munauté nationale et dans le *sens* des intérêts de la Nation (Article 7): Par contre la commune est la localité comprenant au moins quatre quartiers et remplissant les conditions administratives, économiques et d'équipements socioculturels suffisants. Elle constitue une communauté des habitants résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts (Article 8).

37. Loi 29-60 du 22 juin 1960 portant institution des communes au Congo.

38. En 1965 la Côte-d'Ivoire avait 6 départements. En 1976, 26 départements et 162 sous-préfectures et en 1979, 34 départements et 163 sous-préfectures. Le département ivoirien a la taille et les attributions de la région congolaise.

39. Sous l'administration coloniale, le PCA est une localité qu'elle décidait de promouvoir au rang de chef lieu d'une petite circonscription administrative nouvelle, généralement découpée dans un district de grande taille. Beaucoup de districts ont été au départ des P.C.A (le plus récent est Oyo dans la région de la Cuvette). Cependant la répartition des PCA n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire congolais. De 1958 à 1964, le territoire congolais est subdivisé en 15 préfectures, 44 sous-préfectures, 11 Postes de contrôle administratif (PCA) et 5 communes. De 1964 à 1969: 9 régions, 45 districts, 18 PCA et 5 communes. De 1969 à 1977: 9 régions, 47 districts, 30 PCA et 5 communes. De 1977 à 1994: 9 régions, 47 districts, 33 PCA, 6 communes. Par contre, le vote des députés intervenu à l'Assemblée Nationale au cours de la session administrative de novembre a transformé les 33 PCA en district, ramenant ainsi le découpage territoriale à 80 districts, 10 régions et 6 communes.

mêmes attributions: région (1958),⁴⁰ préfecture et sous-préfecture (1964),⁴¹ région-district (1967)⁴² et, enfin, région/préfecture et district/sous-préfecture (1991).⁴³

Le rôle dominant de l'idéologie marxiste et l'enthousiasme révolutionnaire de la première décennie du mouvement d'août 1963 ont inspiré la création, en 1973, du concept de «peuple entier», associé à la notion de gestion des «affaires locales». De ce concept procède aussi l'institution des conseils populaires dans les régions, les districts et les communes, en application de l'article 60 de la constitution du 30 décembre 1969. L'article 77 de la constitution du 24 juin 1973 confirmait cette institution. Les régions, les districts et les communes deviennent, de facto, des «collectivités décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière» (Article 1 de l'ordonnance n°16/73 du 4-06-1973).⁴⁴ Le local est transformé en pouvoir populaire par une sorte de démocratisation du pouvoir de décision dans les régions, les districts et les communes, tout en restant organe représentatif du pouvoir d'État. Pouvoir d'État et pouvoir populaire entrent simultanément dans la scène du jeu «démocratique» de gestion hybride où tutelle du pouvoir central de l'État et autonomie locale scellent un mariage d'intérêts divergents.

Une expression achevée de cette forme hybride de «participation populaire» à la gestion des affaires locales procède de la réforme de 1981, qui renforce l'autorité des pouvoirs populaires, et introduit, de manière explicite, la notion de décentralisation, présentée comme une technique nouvelle d'organisation et de gestion des collectivités territoriales. Introduit pour la première fois dans le langage juridique et administratif au Congo, le terme apparaît dans l'article 136 de la loi 45/81 du 6 novembre 1981 qui stipule: «La décentralisation a pour but de permettre une meilleure participation au pouvoir de conception, de direction, d'exécution et de gestion des masses populaires dans la résolution des problèmes locaux, le tout pour une meilleure adaptation et intégration à la vie nationale».

La région⁴⁵ est consacrée «unité économique de base», ce qui exprime la volonté d'articuler les différentes échelles de l'économie locale laissées pour

40. Décret n° 59 du 31 août 1959 relatif à l'appellation des circonscriptions administratives.

41. Ordonnance 63/7 du 3 octobre 1963 instituant les conseils de préfectures et des sous-préfectures.

42. Décret du 15 décembre 1967 relatif au pouvoir des Préfets et à l'organisation des services administratifs de l'État dans les préfectures.

43. Décret du n° 91/877 du 15 novembre 1991 déterminant le fonctionnement et l'organisation des circonscriptions administratives et définissant les attributions des Préfets, sous-préfets, Chefs de PCA et Chefs de village.

44. Ordonnance n° 16/73 du 4 juin 1973 portant institution des conseils populaires de districts et des régions en R.P. Congo.

45. Dans la loi française du 5 juillet 1972 (Article 4), la région en tant qu'établissement public, avait pour mission de «contribuer au développement économique et social». La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation (Article 64) y ajoute le développement culturel. La région en tant

compte dans le processus de gestion et d'organisation de l'espace national. Le législateur de 1990 conserve les régions, au nombre de 10, comme circonscriptions administratives territoriales et collectivités locales décentralisées comprenant des districts, des postes de contrôle administratif, des villages et, dans certains cas, des communes et des arrondissements. La commune urbaine de Brazzaville s'est métamorphosée en région et en commune, tout en conservant le même ressort territorial. La gestion des régions, des districts et des communes est confiée à deux organes: une assemblée locale élue au suffrage universel direct et un exécutif comprenant des personnes nommées par le pouvoir central.

Le décret 91/877 du 15 novembre 1991 qui détermine le fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition,⁴⁶ a fait de la région le pivot de l'exercice du pouvoir central. Les préfets, les sous-préfets et les administrateurs maires sont nommés par le pouvoir central. L'autonomie financière est maintenue dans les principes, mais la région n'en bénéficie pas réellement tandis que son caractère de collectivité locale décentralisée disparaît.

La constitution du 15 mars 1992 a redonné au local ses lettres de noblesse. L'article premier stipule: «La République du Congo est un État souverain et indépendant, *décentralisé*, indivisible, laïc, *démocratique* et social». Le décor est planté et l'ambiguïté n'est plus de mise. La même constitution précise que: «Les collectivités locales ont la personnalité juridique. Elles jouissent de *l'autonomie* administrative, patrimoniale, financière, économique, culturelle et sociale. Les collectivités ont pour organes délibérants, les conseils élus au suffrage universel direct qui élisent en leur sein un ou des bureaux exécutifs» (Article 170). L'esprit est réaffirmé et les procédures précisées. La décentralisation et la gestion du local par les organes élus constituent désormais des principes incontournables.

Le principe constitutionnel, a engendré quatre projets de loi fixant les orientations fondamentales de la décentralisation.⁴⁷ Ces projets, initiés par le Gouvernement, ont été adoptés en première lecture par l'Assemblée

que collectivité territoriale a pour mission de promouvoir (et non de contribuer) le développement économique, social, culturel, mais aussi sanitaire et scientifique ainsi que l'aménagement de son territoire.

46. Décret 91/878 du 15 novembre 1991 déterminant le fonctionnement des communes, des arrondissements et des quartiers, définissant les attributions des administrateurs-maires des communes, des arrondissements et des chefs de quartiers.

47. Parmi tous ces projets, un seul texte a été adopté par le Parlement et promulgué par le Président de la République. Il s'agit de la loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo. Le projet de loi modifiant la loi 009/90 du 6 septembre 1990 fixant l'organisation administrative et territoriale de la République du Congo; projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les régions et l'État, projet de loi portant organisation et fonctionnement des collectivités de moyen exercice, projet de loi portant organisation et fonctionnement des régions et des communes, projet de loi concernant le régime financier et les attributions des autorités déconcentrées et décentralisées.

Nationale⁴⁸ au cours d'une session administrative extraordinaire de décembre 1993. Le législateur reconnaît la libre administration aux collectivités locales décentralisées et leur accorde la plénitude de compétence dans la gestion des affaires propres. Cette administration vise également, le «développement local par la maîtrise des ressources humaines, financières et techniques propres aux collectivités» (Article 3). Même si la loi a substitué le poste de contrôle administratif (PCA) par le canton, la hiérarchie administrative n'a pas fondamentalement changé.⁴⁹

Au sommet, la région (ensemble de districts et de communes urbaines), la commune urbaine, le district (ensemble de cantons et de communes rurales), l'arrondissement (subdivision de la commune urbaine), le canton,⁵⁰ le village et le quartier (subdivisions administratives dans les arrondissements).

La région,⁵¹ comme dans les réformes antérieures, garde son rôle de «base économique» et de *relais* des activités gouvernementales. La multiplication des régions⁵² prévue dans l'article 12 de la loi, va dans le sens de rapprocher l'État de la population et d'assurer un encadrement plus serré. La création des nouveaux districts peut être comprise par le pouvoir politique de l'État comme une récompense aux amis politiques, aux personnalités et individus qui attendent de voir leur village érigé en chef-lieu de district. La démarche qui consiste à prêter oreille à une telle préoccupation, semble-t-il,

48. La constitution du 15 mars 1992 a introduit le principe bicaméral. Le Parlement est composé de deux chambres: l'Assemblée Nationale et le Sénat. Les députés sont élus au suffrage universel direct tandis que les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par les élus locaux.

49. Le canton est une circonscription territoire de relais des activités du district. Il est composé de villages évoluant *autour* du chef lieu. La création du canton est *conditionnée* par l'existence d'une infrastructure administrative, économique et socioculturelle.

50. Sous la colonisation, le statut des cantons n'était pas très clair et le dosage de commandement «ethnique» et «territorial» variait selon les situations locales. Le canton n'a pas plus de signification que le PCA qu'il remplace. Pour l'administration coloniale, il s'agissait de s'appuyer sur des «chefs» locaux susceptibles de relayer son action. Les «premiers chefs furent surtout les otages d'une administration obsédée par la levée des impôts» (Pourtier, 1989). Le retour au canton marque les hésitations de l'administration à trouver une terminologie adaptée pour inventer les structures d'autorité au niveau local. Leur nombre n'est ni connu, ni comment ils seront découpés à l'intérieur du ressort territorial.

51. La loi votée le 28 mai 1994 préconise l'éclatement à terme des régions actuelles. Le législateur donne en effet la possibilité à un ensemble de 3 districts au moins, disposant d'une infrastructure administrative, économique et socioculturelle adéquate de s'ériger en région. La condition posée par la loi est sans intérêt dans la mesure où les districts actuels disposent des mêmes atouts. On revient donc à la case de départ, c'est à dire aux 15 préfectures (ancienne appellation de la région) d'avant 1964. L'État voudrait dans cette réforme être beaucoup plus proche de la population.

52. La région s'appréhende ici à trois niveaux: comme concept ressenti par ses populations comme une entité singulière, c'est à dire proche et différente des autres; comme institution, c'est à dire animée par des structures administratives et politiques et jouissant des larges pouvoirs; comme réalité, se développe à partir de son dynamisme interne en liaison avec le reste de la nation. La région dans cette perspective devient un centre d'initiative, de concertation et de conseil. (Cf. Nguessan Zoukou, 1990, p. 30-31.)

répond aux besoins des «pays profonds» (celui des paysans); mais elle s'inscrit plutôt dans une perspective de la conquête du pouvoir politique.

La région, la commune, le district et l'arrondissement sont des collectivités locales. Mais seules la région et la commune sont élevées au statut de collectivités locales décentralisées de plein exercice. Le district, l'arrondissement et la commune de moyen exercice ne sont que des simples collectivités locales de moyen exercice qui ne jouissent pas d'une autonomie de gestion (autonomie limitée). Par contre les circonscriptions autres que la région, la commune, le district et l'arrondissement sont des circonscriptions administratives territoriales secondaires. L'organisation et le fonctionnement de ces circonscriptions sont fixés par voie réglementaire (Article 25).⁵³ Toutes ces collectivités territoriales sont, à la fois, villes secondaires et capitales régionales ou capitales de districts.

L'EXERCICE DU POUVOIR LOCAL

Des conseils de préfecture⁵⁴ (1963) aux conseils populaires (1973), la composition des assemblées locales a varié en fonction du seuil minima et maxima de la population. La gestion des affaires locales est confiée à des conseillers élus au suffrage universel direct sur une liste unique soutenue par le Parti/État. L'électeur n'avait pas la liberté de choisir son conseiller et se contentait d'approuver les propositions du parti unique.

A l'échelle régionale, la répartition des compétences entre le Parti/État et les autorités locales s'est effectuée dans le sens d'une redistribution des pouvoirs de décision lorsque ceux-ci concernaient exclusivement les problèmes d'intérêt local. Le conseil populaire de région avait pour mission de traiter des affaires considérées comme régionales, distinctes des affaires de l'État ou de la commune. Au fil des années, les compétences de ce conseil se sont accrues afin de favoriser le développement d'une «conscience régionale». Les attributions du conseil populaire de région, de district ou de commune s'étendent à tous les domaines d'intérêt régional ou communal. La vocation du conseil est de s'occuper des affaires considérées comme régionales et distinctes des affaires de l'État ou des affaires communales. Le champ d'action du conseil populaire est très vaste. Toutefois le conseil populaire de région n'est pas une assemblée permanente et n'est pas maître de ses réunions. Certainement, le législateur a craint que les conseils populaires sortent de leur champ d'action pour s'immiscer dans les affaires politiques et économiques nationales.

53. Il s'agit des villages, des quartiers et des communes rurales.

54. Ces conseils de préfecture n'ont jamais fonctionné.

Composition et compétences

D'une réforme à une autre, le législateur considère la population comme seule et unique clef de répartition des sièges au niveau des assemblées locales. Ce système rigide et statique a posé des problèmes énormes, lorsqu'il s'est agi notamment de déterminer les limites territoriales (Masclat, 1992) des circonscriptions électorales et de la distribution du nombre de députés entre les zones urbaines et les zones rurales.⁵⁵ Les conseillers municipaux et locaux, les députés et les sénateurs élus en sont conscients, mais entre la logique formelle du Droit et la logique de l'intérêt individuel, le choix est vite fait.

Tableau 19. *Composition des conseils populaires*

| Conseils | Ordonnance 16/73 du 4/6 1973 | | Loi 45/81 du 6/11 1981 | | Loi électorale 01/92 du 21/1 1992 | Observations |
|-----------|---------------------------------|--------|---------------------------|--------|---|--------------|
| | Population | Sièges | Population | Sièges | | |
| Régions | moins de 30 000 | 24 | moins de 80 000 | 35 | 25 | |
| | 30–80 000 | 32 | 80–150 000 | 39 | | |
| | 80–150 000 | 36 | plus de 150 000 | 44 | | |
| | plus de 150 000 | 41 | | | | |
| Districts | moins de 10 000 | 16 | moins de 10 000 | 16 | 17 | |
| | 10–20 000 | 24 | 10–20 000 | 24 | | |
| | plus de 20 000 | 32 | plus de 20 000 | 32 | | |

Le législateur de 1992 a corrigé les écarts de composition des différents conseils locaux qui existaient au niveau des régions, des districts et des communes de Nkayi, Mossendjo et Ouessou. Brazzaville perd 30 conseillers, Pointe-Noire 34 conseillers et Dolisie 6 conseillers. Il y a eu une volonté manifeste du législateur de diminuer le poids démographique de certaines régions, districts et communes. En dehors de villes qui ont un statut de commune, les autres villes secondaires, capitales régionales pour la plupart, n'ont jamais eu de conseils locaux. Elles ont simplement hébergé les conseils populaires de districts.

55. En effet l'unité territoriale retenue pour une élection dépend tout à la fois de la nature de l'élection et du mode de scrutin retenu. Dans le cas des élections législatives de 1992, l'unité territoriale retenue par le législateur est le district qui a épousé la dimension de la collectivité dont il s'agit de désigner les représentants.

Par ailleurs, la loi 29/60 du 22 juin 1960⁵⁶ précise dans son article 4 la composition des conseils de la commune rurale (Kombila, 1990):

- 9 membres dans les communes de moins de 4 000 habitants
- 11 membres dans les communes de 4 001 à 6 000 habitants
- 13 membres dans les communes de 6 001 à 10 000 habitants
- 15 membres dans les communes de 10 001 à 15 000 habitants
- 17 membres dans les communes

Tableau 20. *Composition des conseils de communes et d'arrondissements*

| | Ordonnance 17/73 du 4/6/1973 ⁵⁷ | | Ordonnance 12/79/79 du 10/5/1979 ⁵⁸ | | Loi 05/86/1986 du 10 mai 1986 ⁵⁹ | | Loi 01/92 du 21/01/92 ⁶⁰ |
|-----------------|---|--------|---|--------|--|--------|--|
| | Population | Sièges | Population | Sièges | Population | Sièges | |
| Communes | 5-10 000 | 19 | 5-10 000 | 19 | 5-10 000 | 19 | |
| | 10-30 000 | 21 | 10-30 000 | 21 | 10-30 000 | 21 | |
| | 30-50 000 | 25 | 30-50 000 | 25 | 30-50 000 | 25 | |
| | 50-80 000 | 31 | 50-100 000 | 35 | 50-100 000 | 35 | |
| | 80-100 000 | 35 | 100-250 000 | 41 | 100-300 000 | 53 | |
| | plus de 100 000 | 41 | plus de 250 000 | 47 | plus de 300 000 | 61 | |
| Brazzaville | | 41 | | 47 | | 61 | 31 |
| Pointe Noire | | 41 | | 41 | | 53 | 19 |
| Dolisie | | 21 | | 25 | | 25 | 19 |
| Nkayi | | 21 | | 21 | | 25 | 13 |
| Ouessou | | 19 | | 21 | | 21 | |
| Mossendjo | | | | | | 21 | 13 |
| Arrondissement | | | | | 10-30 000 | 16 | |
| | | | | | 30-60 000 | 25 | 17 |
| | | | | | plus de 60 000 | 35 | |

La commune rurale bénéficie également de l'autonomie financière et devrait fonctionner avec son propre budget, qui peut être un budget «d'investissement ou d'équipement». Les ressources des communes rurales sont réduites

56. Loi 29/60 du 22 juin 1960 portant organisation des communes rurales. Cette loi reprend dans son intégralité la loi de 1958 sur la composition et les attributions des communes rurales. Les conseils de commune rurale n'ont jamais fonctionné. Et par voie de conséquence il n'existe pas une expérience de vie locale à laquelle peuvent se référer les conseils qui seront élus en milieu rural. Les bases de la décentralisation des zones rurales étaient prévues par le décret du 4 avril 1957, l'un des textes d'application de la loi Gaston Déferre, les assemblées administratives rurales furent instituées par la loi 26 du 22 juin 1959.

57. Ordonnance 17/73 du 4/6/1973 portant organisation municipale

58. Ordonnance 12/79 du 10 mai 1979 portant institution des conseils populaires de communes.

59. Loi 005/86 du 25 février 1986 portant modification de l'ordonnance 012/79 du 10 mai 1979 et instituant les conseils populaires d'arrondissements et en République populaire du Congo.

60. Loi 01/92 du 21 janvier 1992 portant loi électorale.

a la taxe rurale perçue très souvent à l'occasion des recensements administratifs par le sous-préfet ou le chef de Poste de contrôle administratif. La création des communes rurales, si elle se confirme dans les faits, introduit dans l'esprit de l'exécutif la notion de «décentralisation», c'est à dire celui de la maîtrise du pouvoir par le bas. Mais l'autonomie de la commune rurale reste limitée, le conseil se contente de formuler des avis. On peut examiner par la même occasion, l'évolution des attributions des conseils locaux dans les différents textes législatifs

Si le nombre des conseillers a varié d'un texte à un autre en fonction de l'évolution de la population, le législateur a maintenu les compétences dévolues aux conseils populaires de régions, de districts ou de communes. Leurs pouvoirs s'exercent essentiellement sur cinq domaines (ordre, sécurité et circulation; développement économique; organisation administrative, développement social; finances et matériels) avec un accent particulier sur le développement économique et social. La loi donne la possibilité au conseil de région ou de commune, de créer des entreprises publics régionaux, des groupes de travail dénommés Commissions permanentes consultatives et de passer des contrats et marchés dans les limites fixées par la loi.

La décentralisation comme mode de gestion et technique d'organisation est réduite ici au seul fonctionnement des conseils populaires. Le législateur ne s'est pas préoccupé des moyens à mettre en oeuvre et des modalités de transfert des compétences. Le Parti/État les a maintenu dans une étroite tutelle et les quelques pouvoirs transférés n'ont pas permis aux élus locaux de définir de véritables politiques de développement. Si la décentralisation se conçoit comme une exigence de la démocratie locale, l'élection de l'organe délibérant n'a pas favorisé l'éclosion d'un véritable pouvoir local, c'est-à-dire en leur accordant un degré d'autonomie véritable eu égard de leur niveau économique et social. Les conférences nationales qui ont eu lieu un peu partout en Afrique s'inscrivent d'ailleurs dans cette logique «démocratique» dont les contours demeurent flous. Le législateur a voulu limiter les pouvoirs locaux afin d'éviter un développement fractionné et non intégré susceptible d'entraîner «des contradictions graves entre les communes, les districts, les régions et l'État».

Tableau 21. *Attributions des conseils de régions, de districts et de communes*

| Attributions | | |
|-----------------------|--|--|
| Conseils locaux | loi 45/81, loi 5/86 et loi 01/87, loi 2/87 modifiant la loi 45/81 du 6 novembre 1981 | sous la loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo |
| Conseils de régions | – ordre et sécurité; développement économique régional; fixe la contribution des districts au budget régional, vote le budget, marchés et contrats, fixe le taux des impôts et taxes régionales; organisation administrative de la région, développement social de la région, finances et matériels, donne des avis à la demande du chef de l'État ou de l'autorité de tutelle | – budget régional, compte administratif compte de gestion du comptable régional; schémas directeurs d'aménagement, création et délimitation d'agglomération nouvelles prévues par le plan de développement économique et social, assiette et modalités de recouvrement des taxes régionales, aliénation des biens régionaux, création et suppression des services et établissements publics régionaux, emprunts et engagements financiers; marchés et contrats, fixation des effectifs du service régional, plans et devis des nouvelles constructions |
| Conseils de districts | – ordre et sécurité publics; délibère sur les plans de campagne et programme d'équipement et de développement économique et social, vote le budget et en contrôle l'exécution, fonctionnement des écoles et dispensaires; ouverture des routes et pistes d'intérêt local et fixe les moyens de financement; détermine le droit d'usage de pâturage, décide la création des centres secondaires d'état civil; l'entretien des voies | – besoins et ressources des collectivités locales – création d'équipements de proximité – protection de l'environnement – l'allocation des aides sociales – création, translation ou agrandissement des cimetières – baux affermés, loyers donnés ou pris, – politique de reboisement de proximité – exploitation rationnelle de la faune, de la faune et des eaux – protection des espèces fauniques menacées de disparition – dons et legs |
| Conseils de communes | – organisation administrative, tarifs et mode de recouvrement des impôts, taxes et redevances; délibère sur les comptes administratifs et financières, vote le budget, donne des avis sur: la gestion du domaine foncier, modification du périmètre urbain, organisation/réorganisation des services municipaux, création et suppression des établissements communaux, création des arrondissements; fixe le programme de développement économique et socioculturel de la commune; se prononce sur tous les plans, projets et devis des travaux à exécuter | – budget communal; compte administratif du maire, compte de gestion du comptable municipal; plans et programmes d'investissement, schémas directeurs, création et délimitation des agglomérations nouvelles prévues par le plan de développement, économique et social ainsi que la modification des limites des arrondissements, l'assiette et les modalités de recouvrements des taxes municipales ainsi que la fixation de leurs taux, l'aliénation des biens communaux, acquisition des actions et obligations dans les sociétés chargées d'exploiter les services communaux; création des services et établissements publics municipaux, emprunts et engagements financiers; marchés et contrats, fixation des effectifs du personnel communal, plans directeurs d'urbanisme, plans et devis de nouvelles constructions |

La loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, augmente de manière sensible les domaines de compétence des conseils locaux (Article 28). Le principe de la libre administration de ces conseils locaux de plein exercice s'accompagne d'un transfert⁶¹ progressif de compétence⁶² dans 12 domaines:

– planification régionale, développement économique et administration du territoire; protection du patrimoine; urbanisme et habitat; enseignement; santé et action sociale; culture, arts et sports; commerce; travaux publics et transport; agriculture, élevage et pêche; mine et énergie; administration et finances; tous domaines d'intérêt local.

Sur le plan financier, la loi fixe deux types d'objectifs:

– d'un côté, veiller à une stricte compensation, par l'État, des charges nouvelles découlant des compétences transférées. Cette compensation est assurée, dans les collectivités de moyen exercice par «une dotation générale de décentralisation» (Sekutowicz, 1984);

– d'un autre côté, réorganiser le système des aides de l'État aux collectivités locales de plein exercice, de manière à libérer celles-ci de toutes les tutelles directes ou indirectes liées au «régime des subventions spécifiques» (Sekutowicz, 1984). Mais toutes ces exigences excluent de leur champ d'application les collectivités de moyen exercice, c'est-à-dire les districts (notamment les chefs lieux) et les arrondissements.

Par contre, les problèmes de Défense Nationale, de politique étrangère de la monnaie, des matières premières stratégiques, de la justice ou tout autre domaine qui fonde l'unité de l'État ne sont pas transférables (Article 12). La loi 8-94 du 3 juin 1994 reconnaît aux collectivités locales de plein exercice,

61. A propos de la décentralisation en France G. Gontcharoff et S. Milano distinguent trois types de transfert: premier type de transfert: transfert par *substitution d'autorité*; c'est à dire l'autorité du président du conseil général, ou celle du conseil général se substitue à l'autorité du préfet. Mais cela ne signifie pas autorité sur tout. La loi encadre étroitement la liberté des collectivités locales; deuxième type de transfert: transfert par *extension d'autorité*, c'est le cas en matière d'urbanisme pour la commune (ici, il s'agit de la commune de plein exercice), ou matière de développement économique pour la région (collectivité décentralisée de plein exercice). Ici, le transfert de compétences s'analyse comme un élargissement du champ traditionnel de compétences des pouvoirs locaux. Troisième type de transfert: transfert par *attribution d'autorité*. La région pourra désormais assurer la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle. de même la commune interviendra dans la création des unités économiques. On reconnaît aux collectivités locales décentralisées de plein exercice un champ de compétences nouveau (Gontcharoff et Milano, 1984).

62. Les articles 12 et 13 de ce projet précisent: «... tout transfert de compétence *doit* s'accompagner du transfert concomitant des ressources et des charges correspondantes, ainsi que du transfert des services, des biens meubles et immeubles, et le cas échéant du transfert de personnel correspondant ... Le transfert des personnels et des services transférés, doit concourir à la mise en place de la fonction publique territoriale».

c'est-à-dire aux régions et aux communes, la compétence d'élaborer leur propre plan. Chaque région ou chaque commune de plein exercice aura son propre plan, spécifique en fonction des problèmes locaux et distinct de celui des autres régions ou communes (Gontcharoff et Milano, 1984). Ce plan ne doit être ni une régionalisation du plan national, ni une sommation des plans des districts ou des plans infra-régionaux. Dans le même ordre d'idées, la loi d'aménagement a établi une autre hiérarchie entre les différents documents: règlement national d'urbanisme, prescription, schémas directeurs, plans d'occupations des sols (POS). Mais, l'articulation des documents d'urbanisme aux différentes échelles de compétence n'est pas explicite du fait de la multiplication au niveau national des structures techniques de contrôle, de coordination et de supervision.⁶³

Dans le contexte de cette nouvelle loi, le rôle de l'État se modifie: de tuteur des libertés territoriales, il devient le garant de l'autonomie locale (Giuly, 1984). L'État veille à ce que les autres niveaux d'administration locale, notamment les collectivités locales de plein exercice (région et commune), ne fasse pas naître des nouvelles formes de tutelle.⁶⁴ La même loi rappelle également qu'aucune «obligation ne peut être imposée aux collectivités locales qui n'émane d'une loi ou d'un décret» (Giuly, 1984). Elle crée un comité interministériel et un comité d'évaluation de la décentralisation chargés de recenser les procédures et prescriptions techniques indispensables au développement des initiatives locales. Si la loi assouplit les tutelles, par contre, les aides directes, les subventions d'équilibre budgétaire et les primes d'incitation au développement sont réglementées par la loi de plan. Au regard du projet de loi portant organisation et fonctionnement des régions et des communes, le tableau ci-après résume les domaines et les formes d'intervention des collectivités locales de plein exercice (Tableau 22).

En dehors de l'institution du fonds de développement local (ancien fonds d'action régionale), la loi⁶⁵ autorise les conseils locaux de plein

63. Les municipalités sont en principe, les principaux acteurs du développement urbain, elles sont chargées d'assurer les services urbains de base (entretien des infrastructures, ramassage des ordures ménagères, fonctionnement des marchés, etc.). Elles sont également responsable de l'étude, de la maîtrise d'ouvrage et du contrôle de la réalisation de l'essentiel des infrastructures urbaines. Les collectivités locales de plein exercice sont également appelées à jouer un rôle important en matière de gestion urbaine et foncière (lotissement municipaux, permis d'occuper et de construire).

64. On peut se référer à l'avis rendu par la Cour Suprême à propos du conflit né entre le ministère de tutelle et les conseils municipaux élus le 3 mai 1992 (se reporter à l'avis annexé dans le présent travail).

65. La loi 8-94 du 3 juin 1994 stipule dans son article 6: «les collectivités locales de plein exercice de la république du Congo s'administrent librement au moyen d'assemblées locales élues au suffrage universel direct dénommées conseils locaux». Les collectivités locales à moyen exercice ont une autonomie limitée. Seules les régions et les communes bénéficient du statut de «collectivités locales décentralisées de plein exercice». Leur exécutif est élu au sein du conseil régional ou de commune. Par contre l'exécutif de la collectivité locale de moyen exercice est nommé par décret sur proposition du ministre de l'intérieur (administrateur-Maire ou sous-préfet selon les cas).

exercice (Kombila, 1990) d'avoir recours pour leur développement économique et social aux compétences techniques de trois organes: les banques de développement régional, la société de développement régional et les communautés urbaines.

Tableau 22. *Conditions d'intervention des collectivités locales de plein exercice*

| Domaines | Formes d'intervention |
|---|--|
| 1 Activités de service public local. – activités d'intérêt général strictement local | – création des services ⁶⁶ régionaux et municipaux, des régies personnalisées et dotées de l'autonomie financière ou simplement dotées de l'autonomie financière, des concessions, d'établissements publics; – association avec d'autres communes ou collectivités communes urbaines et rurales, districts et arrondissements (collectivités locales de moyen exercice), – participation au capital des sociétés mixtes. – travaux publics régionaux |
| 2 Aide au développement économique régional | – concours financier de l'État au budget d'investissement socio-économique (aides directes) – fonds d'action régionale; – aides aux sociétés coopératives de développement; – bonification d'intérêt (avantages code des investissements), – fonds de développement régional – exonérations temporaires – intervention des services techniques sous la forme de maîtrise d'oeuvre – contrats et marchés des travaux publics |
| 3 Aides à la création des entreprises régionales ou communales | – concession, affermage, règlements types aux entreprises exploitées sous forme d'établissement public – contrat ou marché pour des montants supérieurs à 15 millions |
| 4 Protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale | – création des entreprises régionaux ou communaux; – recrutement agents communaux régis par la convention collective – agents locaux émergeant au budget local – agents de l'État – transfert des compétences – services publics communaux ou régionaux – services des transports – activités économiques abattoirs, marchés, halles, foires – travaux collectifs d'utilité – animation socioculturelle sous la forme de coopérative d'épargne et de crédit |

A côté de ces organes, le conseil local de plein exercice dispose en outre, de deux comités consultatifs⁶⁷ qui sont la conférence des autorités locales et le

66. Il s'agit des services d'hygiène, de protection civile et d'environnement; des services de production et de distribution d'énergie; de services de transport et des services liés à des activités économiques. (Cf. article 152 du projet de loi portant organisation et fonctionnement des communes et des régions.)

67. On leur attribue dès compétences aussi bien administratives, techniques que financières. Ces commissions techniques existaient déjà dans la législature monopartiste. Il n'y a vraiment pas d'innovation dans ce sens.

comité d'orientation du développement régional.⁶⁸ Le personnel local est scindé en deux catégories: ceux qui sont fonctionnaires de l'État et régis par la fonction publique (majorité des emplois dans les régions et communes) et ceux recrutés par le pouvoir local (que l'on appelle improprement les démissionnaires). Le personnel communal se répartit en trois catégories: les agents communaux régis par les conventions collectives, les fonctionnaires de l'État affectés ou détachés (qui renforcent la dépendance des collectivités locales vis à vis de l'État) et les personnels des services publics industriels et commerciaux.

Mais, là où le bas blesse, c'est que l'État renforce sa présence dans la gestion des collectivités locales de moyen exercice. Pendant une période transitoire de deux ans renouvelable une seule fois, l'exécutif du conseil de district est assuré par le sous-préfet. La tutelle est maintenue aussi bien sur les structures que sur les hommes. Ainsi par exemple, l'exécutif de la région ne sera pas assuré par le Président du Conseil local élu par ses pairs mais par le Préfet.⁶⁹

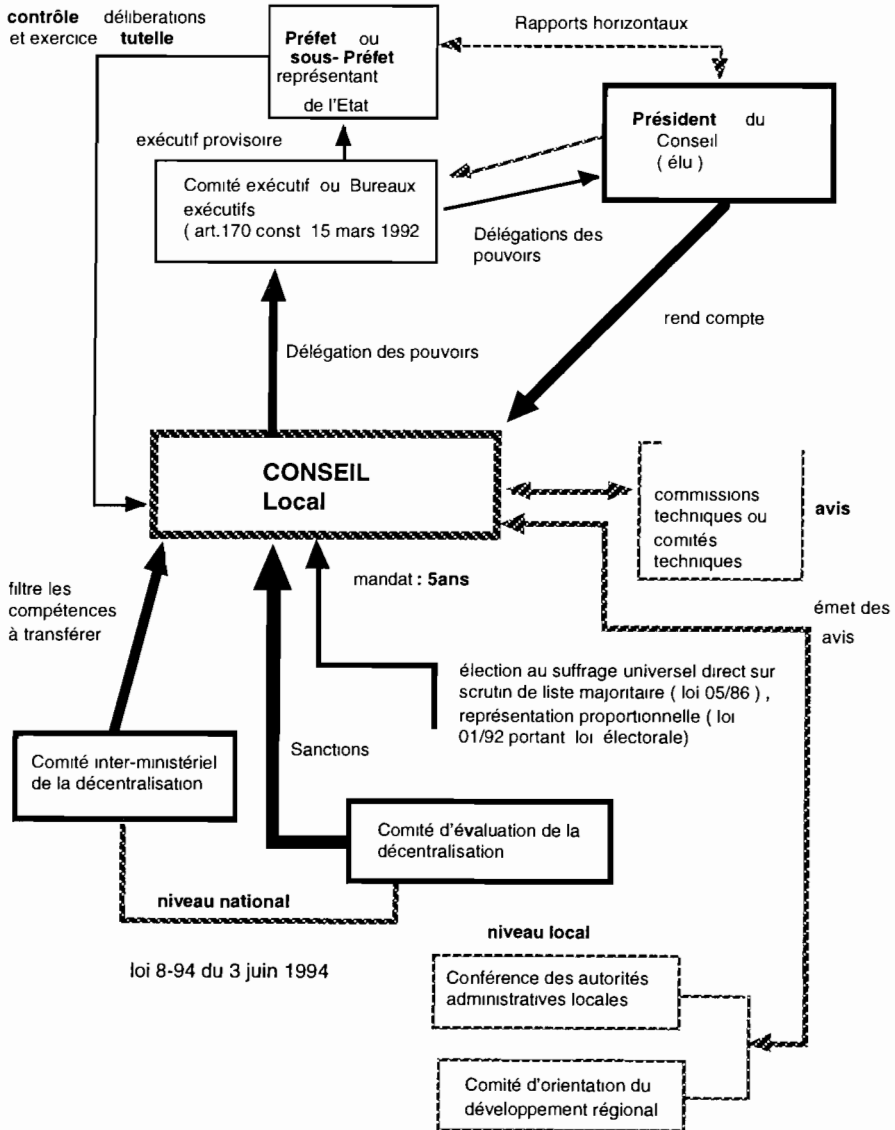
Les villes secondaires qui sont, pour la plus part, des chefs lieux de districts n'ont pas de statut de collectivité locale décentralisée. Elles sont considérées comme des simples collectivités locales de moyen exercice placées sous l'autorité directe du pouvoir central. Leur population est donc exclue, d'emblée, de l'exercice du pouvoir. Enfin, le comité interministériel de la décentralisation⁷⁰ décide seul des domaines de compétence à transférer et le comité d'évaluation de la décentralisation s'installe en gendarme. Ces deux organes s'inscrivent dans la logique du contrôle total. S'agirait-il d'un progrès à reculons? En effet le vote de la loi sur la décentralisation par le Parlement (les deux chambres réunies) renforce la présence de l'État, et amoindri la marge de manœuvre des élus de pouvoir contrer les ambitions de l'administration centrale.

68. Il est utile de préciser dès le départ les compétences de ces deux nouvelles structures. En fait la conférence des autorités administratives a existé sous toutes les législatures. Conférence des préfets en 1962, conférence des maires et des commissaires politiques sous le parti unique. Toutes ces conférences ont un point commun: affirmer la présence et l'autorité de l'État dans les circonscriptions administratives territoriales. Les problèmes locaux sont abordés très rapidement dans les diverses structures.

69. Cette position ambiguë a divisé les députés et les sénateurs sur les conditions pratiques de l'exercice du pouvoir local et donc de la décentralisation qui constitue le fondement même de la nouvelle constitution du Congo (Article 1 de la constitution du 15 mars 1992).

70. Il est souhaitable à court et moyen terme que ce comité puisse évaluer le coût financier et humain des transferts décidés par l'État au profit des collectivités locales de plein exercice.

Figure 4. L'exercice des pouvoirs du conseil local



Acteurs, commissions et directions régionales

1. Le *Préfet* de (1963) le commissaire du gouvernement (1968), le commissaire politique (1973), cumulaient deux fonctions: agent du parti/État et autorité de la région ou de la commune, élu sur une liste unique, au suffrage universel direct. Les lois et règlements organisant l'administration du territoire donnaient aux autorités déconcentrées/décentralisées des pouvoirs importants notamment dans l'exécution des décisions concernant les programmes locaux et la gestion quotidienne des affaires du parti et de l'État. Dans la région, le commissaire politique a trois grandes attributions. Il est dépositaire de l'autorité de l'État et, à ce titre, a la charge des intérêts du pouvoir central et le devoir de faire appliquer lois et règlements. Cette compétence lui donne le droit d'exercer un «contrôle à posteriori sur les actes des collectivités locales» (Article 47, loi 45/81 du 6 novembre 1981). Il dirige les services extérieurs des administrations civiles de l'État dans la région ou le district et, le gouvernement lui accorde une délégation permanente de pouvoir. Le commissaire politique, enfin, exerce des compétences dans le domaine économique et social: il met en œuvre les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du plan national et dans le domaine de l'aménagement du territoire (*Documentation Française*, 1974).

Le rôle politique du commissaire politique ou du préfet⁷¹ est souvent confondu avec ses tâches administratives. Il est engagé dans trois dialogues possibles. Il dépend du pouvoir central qui lui demande d'appliquer la politique du Gouvernement; exécutif et conseiller des collectivités locales intermédiaires (districts, communes et villages), il est comptable devant le conseil populaire régional des résultats qu'il obtient dans le domaine du développement économique comme de l'affectation des aides étatiques. Vis à vis des services de l'État, il exerce un pouvoir de coordination. Le gouvernement lui impute d'autres responsabilités. C'est le cas en matière économique: il dispose d'instruments pour maîtriser les prix, mais il est pratiquement sans moyens pour peser sur les salaires privés et contrôler la perception de certaines taxes. Le pouvoir de l'autorité locale n'est donc pas absolu. En définitive, ce sont les autorités centrales qui décident de ce qu'une autorité est capable de faire par rapport aux moyens affectés.

La période de transition (de juin 1991 à août 1993) n'a constitué qu'une éclipse dans l'exercice du pouvoir. Du préfet à l'administrateur-Maire, leurs compétences furent renforcées dans tous les domaines. Ils étaient à la fois exécutif et conseil local. Le retard pris dans l'installation des assemblées locales, complique les relations entre l'État et les collectivités locales, d'un

71. Il incarne le pouvoir local, et l'opinion locale le considère comme responsable et attend de lui, même dans les domaines où il n'a pas de moyens d'action, qu'il résolve les conflits, les problèmes, les difficultés. (Cf. à ce propos Pereira, Cl. «L'organisation administrative du Congo», in J.M. Breton (dir.), *Droit public congolais*. Paris: Economica, 1987, pp. 206-288.)

côté; entre l'État et les populations, d'un autre côté. La loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation donne au Préfet la direction de l'exécutif régional et donc le contrôle direct du conseil local élu. On est pas loin des pratiques du Parti unique dans ce domaine précis. Ni les attributions du représentant de l'État, ni celles de l'exécutif régional ne sont précisées. La constitution précise simplement que les «collectivités locales ont des organes délibérants, les conseils élus au suffrage universel direct élisent en leur sein un ou des bureaux».

En définitive, l'État ne voudrait pas se «débarrasser» des collectivités locales qui constituent l'enjeu du pouvoir politique et social. Le pouvoir central renforce pour cela son encadrement et donne un champ d'action très étendu à ses représentants. En effet, en dehors des attributions traditionnelles du préfet ou de son bras dans les districts, le sous-préfet, les délégations qui lui sont consenties (de prendre toutes les décisions) ne cessent de s'accroître. Le représentant de l'État se comporte en véritable administrateur général de région. En 1991 par exemple, le Président de la République confiait au Commissaire politique la responsabilité de «Chef de chantier». Aujourd'hui, certains Préfets⁷² assument les fonctions de «préfet-Ministre résident».

Si le caractère spécifique de la fonction préfectorale comme l'écrit Claude Pereira «est d'établir la liaison et la conciliation indispensables entre gouvernants/gouvernés et de contribuer ainsi à la solution du problème permanent de l'État» (Breton, 1987), dans la nouvelle réforme, comme dans les précédentes d'ailleurs, le rôle de l'État est d'encadrer le plus près possible le pouvoir local. Le pouvoir central voudrait sans doute imprimer sa loi et sa présence au sein des collectivités territoriales décentralisées,⁷³ en grignotant le champ de compétence du pouvoir local.

2. *Le Président du Conseil*⁷⁴ de région (Auby, 1991) est l'exécutif local⁷⁵ responsable du développement des activités administratives, économiques et

72. Il s'agit des Préfets de la Cuvette, la Sangha et la Likouala. Ces régions sont considérées comme zones à problèmes et «enclavées».

73. La lutte d'influence ne consiste-t-elle pas comme le précise J. F. Bayard, «essentiellement à user de tous les moyens pour bâtir sa réputation et asseoir son prestige et son autorité aux dépens des autres, au mépris de la vérité et de la justice» (Bayard, 1989, p. 285). Je reviendrai plus tard sur cet aspect de la «ventilation du statut et du pouvoir» entre les autorités nationales et locales.

74. Le président du conseil régional est chargé de: instruire et préparer les affaires à soumettre à la délibération du Conseil; présider les réunions; exécuter les décisions du Conseil; élaborer le programme de développement et d'aménagement régional; conclure les marchés et contrats de la région; coordonner et diriger les services régionaux; représenter la région en justice.

75. Le comité exécutif [réunion du Commissaire politique et de trois collaborateurs (un secrétaire chargé des activités du parti, un secrétaire chargé des affaires administratives et financières, et un secrétaire chargé des affaires économiques)] fonctionnait sous l'autorité du commissaire politique. Même si ce comité exécutif avait des attributions spécifiques pour assister le Commissaire politique, la direction régionale n'était pas collégiale, mais monocéphale. Seul le Commissaire politique incarnait l'autorité de l'État. Aujourd'hui, le même schéma est adapté à

culturelles d'intérêt local. Il est, comme sous l'ancienne législature, le président du gouvernement local, le bureau exécutif. Mais, pour les districts et les arrondissements, le législateur a prévu une période de transition de deux ans au cours de laquelle les attributions du président du conseil exécutif seront exercées par le sous-préfet ou l'administrateur-Maire nommé par le gouvernement sur proposition du ministre de tutelle. La «décentralisation» tombe ainsi dans le piège du pouvoir central. Or, on ne peut concevoir l'exercice du pouvoir local sans la présence d'un exécutif chargé d'exécuter les décisions de l'assemblée locale. La finalité de la décentralisation est «le développement local» (Frege, 1986) conçu et exécuté par des représentants élus. Le Président du conseil local est le garant; c'est à dire celui qui rend compte à la collectivité, c'est l'autorité sur qui reposera la sanction populaire. Ici, il y a donc entorse à la constitution du 15 mars 1992 et par voie de conséquence le pouvoir réglementaire s'affirme avec force.

3. *Le Maire*,⁷⁶ président du conseil municipal, a conservé les mêmes fonctions et attributions de l'ancien comité exécutif. Il est chargé du maintien de l'ordre et la tranquillité publique, l'amélioration de l'hygiène publique, la généralisation de l'enseignement. A côté des rôles traditionnels,⁷⁷ il doit à la fois, préserver l'ordre légal, informer le pouvoir central (ministère de l'intérieur), le conseil municipal et la population. Le maire a donc une double casquette, celle de représentant de l'État et celle de représentant de la population. Son intérêt est de savoir bien présenter les intérêts de la commune.

4. *Le sous-Préfet* et l'administrateur-Maire d'arrondissement sont des acteurs déconcentrés nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'intérieur, même si, le conseil de district ou d'arrondissement est élu au suffrage universel direct. Le district et l'arrondissement demeurent de simples collectivités locales de moyen exercice dont l'autonomie est limitée. Le chef de district a la charge de l'administration du district et ne bénéficie pas d'un statut particulier. L'arrondissement qui est la subdivision de la commune est

la Présidence du conseil régional. Il sera assisté de bureaux exécutifs (de simples collaborateurs). En France par exemple, le Président du Conseil régional exerce les attributions suivantes: il exécute le budget (ordonnancement des dépenses, prescription de l'exécution des recettes, comptabilité administrative); il passe les contrats décidés par le Conseil et en assure l'exécution; il représente la région dans le commerce juridique (contrats, procès); il dirige les services créés par la région. Il est le supérieur hiérarchique du personnel affecté à la région; il gère le patrimoine de la région (domaine public et privé). Les actes du Président doivent être transmis au préfet de région. Ils peuvent être exécutés tant que cette transmission n'a pas eu lieu.

76. Décret 91-933 du 3 décembre 1992 portant nomination des administrateurs maires d'arrondissements. Les Secrétaires généraux actuels sont nommés par le pouvoir central et font office de maire par intérim. Cette situation ambiguë renforce leur dépendance vis à vis du pouvoir central et ne sont pas en mesure de faire la promotion de la commune.

77. Officier de l'état civil, Officier de police judiciaire. Il propose les grandes lignes du budget de la commune.

administré par un administrateur-Maire. Les pouvoirs propres des deux acteurs sont donc très limités. Ils sont pour les «notables, les chefs coutumiers des communautés rurales ou villageoises, des chefs de quartiers, des intercesseurs permanents» (Breton, 1987). Ils jouent le rôle de formateur de l'opinion et des élus locaux, analyse les problèmes et explique la politique du gouvernement.

5. *Le chef du village ou du quartier*,⁷⁸ est également un agent du pouvoir central, avoué par la population. Il est nommé par arrêté du ministre de l'intérieur, sur proposition du maire (dans les communes) ou du sous-Préfet (dans les districts). Il est à l'interface entre l'autorité qui l'a proposé et la population locale et assume deux catégories de missions:

- d'une part, il effectue le recensement de la population et vérifie la régularité du séjour des étrangers dans le village ou le quartier;
- d'autre part, il reçoit, diffuse et applique les actes et les instructions de l'autorité administrative dont il relève. Il a l'obligation de rendre compte de sa gestion au sous-préfet ou à l'administrateur-Maire.

Le chef de village⁷⁹ ou de quartier, agent à tout faire, est à la fois «l'interlocuteur obligé de l'administration et le représentant des habitants qui sont censés l'avoir choisi librement et au nom desquels il s'exprime».⁸⁰ Il reste, hier comme aujourd'hui, la roue de secours des autorités administratives pour contrôler la vie sociale et politique des populations. Les partis politiques actuels (toutes tendances confondues) les utilisent comme instrument d'animation de leur propagande politique dans la mesure où, le village ou le quartier constitue le premier niveau d'encadrement et donc, un haut lieu «privilegié des rivalités politiques» (Bayard, 1989).

6. *Les partis politiques* (Gabou, 1984) *et associations* nés comme des champignons à la veille de la tenue de la Conférence Nationale Souveraine du Congo, jouent un rôle politique important dans l'équilibre des pouvoirs.

78. Décret 91-877 du 15 novembre 1991 déterminant le fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales et définissant les attributions des préfets, des sous-préfets, des chefs de postes de contrôle administratif et des chefs de villages.

79. Les pouvoirs de nomination et de contrôle des responsables locaux dont dispose l'administration déconcentrée se limitent au chef de villages qui, du reste, n'influence nullement le fonctionnement des conseils locaux dans le cas du Congo, comme semble l'indiquer J.D. Degaudusson, D. Darbon et A. Meyraud, Université Bordeaux 1-IIAP, in *Information et Documents*, n° 4, mai 1989. Toutefois, l'institution du chef de village comme interface obligé a été la politique générale de l'administration, quelle que soit la période, dans les pays d'expression française d'Afrique Noire. Le village occupe une place centrale dans les organigrammes des nouveaux partis. Il est la structure qui soutient, à la base, la propagande politique des partis et associations.

80. J. F. Bayard, 1989, p. 282.

Chaque ville secondaire, chaque chef lieu de région ou de district compte au moins, une à trois associations chargées de «veiller aux intérêts du pays profond». A l'intérieur de ces groupes s'organisent des réseaux d'influence au sein desquels, «les opinions, les attitudes, les mentalités et les valeurs différentes s'éprouvent, s'affrontent et se mélangent, se fondent ou disparaissent» (Bayard, 1989). En effet, pendant la période de transition (1991-92), 469 partis politiques et associations ont animé la vie politique congolaise dans les villes et à l'intérieur des régions et districts. Chaque association civile ou religieuse se propose d'être le garant et le défenseur des minorités locales. Leurs multiples actions s'articulent autour de plusieurs objectifs: être au centre des relations villes campagnes pour que les jeunes retrouvent leurs racines; contribuer à la restructuration des articulations ville-campagne, développer les relations économiques et enfin, être des lieux où s'élaborent le processus de la décentralisation qui «associe les différents partenaires sociaux au choix des orientations stratégiques» (Gontcharoff et Milano, 1984) en vue de favoriser l'émergence des collectivités locales; en d'autres termes être à l'interface des politiques et de la vie civile.

Mais, après les élections municipales et législatives de 1992 et 1993, le paysage politique s'est éclairci et la vie politique a réduit le multipartisme naissant en un système politique bipolaire où seules deux coalitions ont droit de cité.

En effet, l'alliance des partis de l'opposition⁸¹ et des partis de la mouvance présidentielle contrôlent sans partage le pouvoir national et local. Le système politique actuel est le reflet de la situation intervenue en 1958 après l'adoption de la constitution provisoire du 20 novembre de la même année. A cette époque également, deux coalition politiques «fortement disciplinées» (Gabou, 1984) se sont formées autour du Mouvement Socialiste Africain (MSA) et l'Union Démocratique de la Défense des Intérêts Africains (UDDIA).⁸² Toutes ces alliances s'effectuent aux dépens de la société civile et de l'intérêt local du fait que le discours qui sous-tend leurs actions est fondé sur un substrat idéologique ethno-régional.

7. Les *propriétaires fonciers* (Ziavoula, 1993b) reproduisent dans la quasi totalité des villes des contre pouvoirs. Ils développent des stratégies de reproduction à la fois de l'ancien pouvoir familial et des nouveaux pouvoirs nés de l'évolution de la valeur marchande du sol en milieu urbain notamment. Ils agissent à ciel ouvert et empêchent l'État de réaliser sa politique d'aménagement foncier urbain. Si les textes reconnaissent le rôle de gestion ur-

81. Il s'agit de l'Union pour le renouveau démocratique (URD) et le Parti congolais du Travail (PCT) et apparentés. Le PCT et les partis qui lui sont apparentés se sont regroupés au sein d'une alliance: les forces démocratiques unies (FDU) depuis le 11 septembre 1994.

82. On se trouve en présence deux partis dont l'un est au pouvoir et contrôle le pouvoir réglementaire, et l'autre dans l'opposition.

baine et foncière aux collectivités locales; celles-ci ne l'assument pas du fait qu'elles n'ont ni la maîtrise du développement urbain, ni de réserve foncière pour servir de soutien aux politiques d'aménagement urbain. Les actions foncières de l'État sont ponctuelles et les acteurs privés qui reproduisent des contre-pouvoirs leur autonomie assurent la promotion foncière.

8. L'institution des *commissions*⁸³ consultatives auprès des conseils locaux a pour but principal de faciliter la régionalisation du plan et la coordination des actions de développement.⁸⁴ Sous le régime de la loi 002/87 du 23 janvier 1987,⁸⁵ ces commissions, au nombre de quatre, étaient exclusivement composées des conseillers élus. Il s'agit de:

- commission finances et budget;
- commission économie, plan et habitat;
- commission affaires juridiques, administratives et culturelles;
- commission défense et sécurité, santé et affaires sociales.

Toutefois, leur nombre variait en fonction des «réalités» de chaque collectivité locale. Le règlement intérieur de chaque conseil avait toute latitude de fixer la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des commissions.

La réforme de 1994,⁸⁶ tout en maintenant la présence des comités techniques administratifs, techniques et financiers (anciennes commissions consultatives), crée un comité d'orientation du développement régional et institue la conférence des autorités administratives.⁸⁷ La loi laisse la liberté aux autorités locales de créer, en cas de besoin, d'autres commissions

83. Les commissions consultatives que l'on retrouve dans la loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation ont leur source dans le programme présidentiel du professeur Pascal Lissouba. En effet, ce programme a mis en relief cinq comités jugés essentiels:

- Comité des Priorités et de la Planification;
- Comité de la Législation (affaires juridiques)
- Comité de la Réforme Administrative (incluant la gestion budgétaire et financière, la politique de gestion des agents de l'État et des relations du travail dans les secteurs publics et privés;
- Comité du développement Économique;
- Comité du Développement Socioculturel.

Ces Comités ont donné naissance à des super ministères d'État dont la particularité est la multiplication des services centraux. Cette inflation des structures est inutile à la fois pour le développement régional et la décentralisation.

84. C'est le cas au Cameroun, au Gabon en République centrafricaine. Au Cameroun par exemple plusieurs autorités sont membres de droit: préfets sous-préfets, députés, chefs de services techniques et le représentant régional de la Banque Camerounaise de développement.

85. Texte modifiant la loi 45/81 du 6 novembre 1981, portant institution des conseils populaires de régions, des districts et de la décentralisation administrative en République Populaire du Congo.

86. Loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo.

87. La conférence des autorités administratives n'est autre que l'ancienne conférence des commissaires politiques et des maires. Institution qui n'a rien apporté au développement local.

consultatives. L'organisation, la composition et le fonctionnement de tous ces organes sont fixés par le pouvoir réglementaire en conseil des ministres. Le choix des membres de la commission ne relève pas de la compétence du conseil local qui perd, par la même occasion, une parcelle de son autorité.

Chapitre 3

Participer ou partager la vie locale – quelles alternatives?

LE SENS DE LA PARTICIPATION

Le législateur de 1981 a conçu la participation comme une «*redistribution*» et, en même temps, un transfert du *pouvoir* économique et politique en faveur des régions et des villes de l'intérieur. A l'intérieur de ce transfert de pouvoir, le Commissaire politique (Préfet de région) est «l'organe actif» qui cumule les fonctions d'agent de pouvoir central et d'organe actif de la région considérée comme collectivité locale décentralisée. Il prépare le projet de budget de la région et joue, dans ce contexte, le même rôle que celui du maire. La présidence des séances du conseil populaire de région, qui appartient à son Président, échappe au Commissaire politique. Dans les districts, le Chef de district joue le même rôle et collabore avec le conseil local, prépare les sessions et exécute les décisions du conseil, notamment en matière financière.

Le législateur a lui même renforcé l'ambiguïté dans l'organisation et la gestion décentralisée des structures administratives locales: la présence de l'État est, en effet, permanente. Il exerce un pouvoir de contrôle et d'approbation sur toutes les délibérations des conseils populaires. Les décisions adoptées par l'assemblée locale ne sont exécutoires que 30 jours après leur date de signature par le Président du comité exécutif si «elles n'ont pas été rejetées ou approuvées par l'autorité de tutelle, ou annulées par la cour suprême». Ce contrôle est justifié par le fait que l'assemblée locale n'est qu'un simple organe de représentations du pouvoir d'État. Il exerce également sur les autorités locales, à titre provisoire un pouvoir de suspension et, à titre définitif, un pouvoir de révocation. Les actes de collectivités territoriales sont soumis systématiquement au contrôle hiérarchique et au contrôle judiciaire (notamment en ce qui concerne les actes juridictionnels). Le domaine d'exercice du contrôle est très diversifié et l'inspection générale d'État est le bras qui assure ce contrôle. Le pouvoir d'investigation du contrôleur d'État n'est soumis à aucune restriction. S'il renforce la régularité et l'opportunité des opérations financières, ce contrôle constitue également une gêne dans le libre exercice du pouvoir local.

Du point de vue des principes, le législateur congolais avait plus ou moins intériorisé toutes les préoccupations devant conduire les collectivités

locales à une véritable «démocratie» locale, en leur accordant une plus grande marge de manœuvre, notamment en ce qui concerne les projets de développement socio-économiques. Ces principes ont été enrayés par l'accumulation des difficultés liées à la gestion quotidienne. La distinction entre «affaires locales» et affaires nationales était difficile à établir, ces deux catégories gestionnaires ayant un même administrateur: le parti/État. L'idéologie donnait un *pouvoir surtout* au parti dont elle justifiait l'action par l'utilisation de concepts quasiment «sacrés». Le pouvoir du centre constituait à la fois un frein et l'unique force d'impulsion et de coordination des actions économiques, administratives et politiques. Toutefois, sur le plan politique, la volonté du législateur était de transformer le local en un «vaste chantier économique» et le commissaire politique en un chef habile et dévoué.

Le législateur de 1994 va plus loin et conçoit la participation sous la forme d'une «responsabilisation» totale des élus locaux. Les compétences doivent être transférées pour concourir à la satisfaction des besoins locaux. Mais, il se réserve le droit légitime d'être le «régulateur du développement harmonieux de l'ensemble du pays» (Article 10).⁸⁸ En somme, une ouverture qui lui laisse une grande latitude d'intervenir dans les collectivités qui seront qualifiées de «défaillantes» dans *tous* les domaines.

Par contre le nouveau texte assouplit le contrôle et ne subordonne plus l'exécution des délibérations du conseil local au ministère de tutelle. Dans cette perspective, précise le législateur, les rapports entre l'État et les collectivités locales aboutiront, à terme, à l'assouplissement de la tutelle administrative.⁸⁹ Il s'agit bien entendu de l'assouplissement et non de sa disparition puisque, sur certains actes, le contrôle est maintenu. La loi autorisera le contrôle au cas par cas, en fonction de la gravité des problèmes. L'épée de Damoclès est en permanence suspendue et toujours prête à trancher.

L'AURA DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

L'enjeu politique du moment se traduit en termes de rapport de Pouvoir⁹⁰ entre les institutions et les organes qui organisent la vie politique. La lutte

88. Loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo

89. En fait le pouvoir politique de l'État voudrait s'arroger aussi le pouvoir de conception et de direction hier dévolu au parti unique. Sous le Parti unique le pouvoir politique avait pour fonction principale, sinon exclusive de «tracer les grandes lignes de la politique nationale, arrêter les décisions qui en découlent et apprécier l'opportunité de l'application de celles de ces décisions susceptibles d'émouvoir l'opinion publique». (Cf. A. Gabou, 1984, p. 24-25.)

90. Michel Foucault, cité par Jean-François Bayard, explique que «les rapports de pouvoir ne peuvent exister qu'en fonction d'une multiplicité de points de résistance: ceux-ci jouent, dans les relations de pouvoir, le rôle d'adversaire, de cible, d'appui, de saillie pour une prise. Ces points de résistance sont présents partout dans le réseau de pouvoir». (Bayard, 1992, p. 39.)

d'influence, au sein du pouvoir politique de l'État, entretenue dans les constitutions congolaises (depuis 1958) conduit de manière systématique, au renforcement du pouvoir réglementaire. Or, la dérive du pouvoir vient du fait que les points de résistance font défaut dans le système politique pour assurer l'équilibre social.

Le système constitutionnel congolais repose depuis 1958 sur une répartition classique du pouvoir politique de l'État. D'un côté le pouvoir législatif et de l'autre, le pouvoir réglementaire. La constitution de 1958 puis celle de 1961, a confié la maîtrise du pouvoir politique de l'État à un seul organe: le Chef de l'exécutif, Président de la République. Le rapport de force, dans un tel système, aboutit à tenir en laisse le pouvoir législatif et l'effacement du député qui n'est que l'otage de la politique suivie par son parti.

Alexis Gabou explique la situation constitutionnelle de 1958 en ces termes:

... le parti majoritaire tient l'Assemblée sous sa maîtrise et, par conséquent, le pouvoir législatif (...). Or le chef du parti majoritaire, un parti discipliné, est également titulaire du pouvoir réglementaire. Le contrôle de son parti lui apporte la maîtrise du pouvoir réglementaire et du pouvoir législatif, c'est-à-dire la totalité du pouvoir politique de l'État. L'Assemblée Nationale ne peut que légiférer en se conformant à la politique du parti majoritaire.

La réalité politique de 1960 s'harmonise avec l'ordre constitutionnel lorsque la coalition UDDIA/MSA se transformera en titulaire exclusif du pouvoir réglementaire. Ainsi, le Président de la République a eu le contrôle exclusif du pouvoir législatif par le biais de son parti et de la coalition membre du Gouvernement. L'Assemblée Nationale perd ainsi la conception et la direction de la politique de l'aménagement du territoire et de l'organisation du pouvoir local. Les conseils de préfecture ou de sous-préfecture, de même que les conseils des communes rurales seront placés sous la responsabilité directe du Préfet ou du sous-préfet, par voie de conséquence, sous le contrôle du pouvoir central.

Le pouvoir politique de l'État, avec la constitution du 18 décembre 1963, est partagé entre trois organes: le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire (pouvoirs classiques) et le pouvoir politique qui occupe le sommet de la hiérarchie.⁹¹ Le parti est l'organe qui détient la conception et la direction de la politique et de son organisation. Il trace les «grandes lignes de la politique nationale, arrête les décisions qui en découlent et apprécie l'opportunité de l'application de celles de ces décisions susceptibles d'émouvoir l'opinion publique» (Gabou, 1984). Si la charte du MNR définit dans les moindres

91. Le Conseil National de la révolution (CNR) occupe le devant de la scène du pouvoir politique. La charte du Mouvement National de la Révolution (MNR) explique que le pouvoir de l'État comprend trois sortes de pouvoirs: le pouvoir de conception et de direction dévolu au parti unique, le pouvoir législatif attribué à l'Assemblée Nationale et le pouvoir réglementaire donné au Gouvernement (Articles 60 et 61 de la charte).

détails les attributions du pouvoir législatif, par contre le champ du domaine réglementaire reste très étendu, c'est à dire tout ce qui ne relève pas du législatif est du domaine réglementaire. Dans cette longue énumération des compétences de l'Assemblée Nationale, les autorités constituantes avaient omis de mentionner l'organisation du pouvoir local. Les préoccupations du local étaient intégrées dans le domaine du parti qui se trouvait être «l'émanation du peuple». Ainsi s'est installée la lutte pour le contrôle du pouvoir entre le Président de la République et le Mouvement National de la Révolution (MNR), organe de conception et de direction qui trouve son essence dans le «peuple». Le MNR est représenté par le Bureau politique, c'est-à-dire par son secrétaire administratif devenu, entre temps, premier Ministre le 6 mai 1966.⁹²

Le 12 janvier 1968, «le Président de la République renvoie le premier Ministre et le gouvernement dont il se nomme le chef, en se passant du premier Ministre» (Gabou, 1984). La lutte d'influence entre les trois organes du pouvoir de l'État révèle en réalité le problème du contrôle du pouvoir réglementaire et du pouvoir législatif qui, à cette époque ne joue qu'un rôle subordonné. Les députés⁹³ étaient en effet choisis sur une liste nationale unique et confectionnée par le MNR. L'éviction du premier Ministre, secrétaire administratif permanent du Bureau politique, «consomme» la prédominance du chef du pouvoir réglementaire sur l'organe politique de conception et de direction (le MNR).

Après 1968, les différentes constitutions ont maintenu cette subdivision classique de l'exercice du pouvoir politique de l'État. Le conflit entre les trois organes disparaît au fur et à mesure de l'affirmation du Pouvoir réglementaire. Sous le règne du Conseil d'État (autorité réglementaire d'exception), le Président de la République est l'organe de conception et de direction (pouvoir traditionnellement dévolu au parti) qui détient les leviers du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire.⁹⁴

La constitution du 8 juillet 1979 garde la même subdivision: le pouvoir de conception et de direction au Parti unique, le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire sont partagés entre quatre autorités: le conseil des ministres (pouvoir de droit commun), le Président de la République

92. Après l'adoption de la loi de 20 juillet 1964, le parti unique cumule son rôle d'inspirateur de la politique générale de l'État et participe à la gestion de l'administration avec un corps de police formé par les militants jeunes et armés et avec le service de l'information et l'éducation populaire et civique. La charte 1966 fait accroître l'influence de l'organe politique et lui rattache le service de l'éducation populaire et civique et le service des cultures et arts. (Cf. A. Gabou, 1984, pp. 48-49.)

93. La dissolution de l'Assemblée nationale interviendra le 1er août 1968. Par contre la fin de ce règne prendra fin, officiellement le 31 août 1968, à la chute du camp Météo, du corps national de la Défense civile.

94. Cette période est caractéristique du foisonnement des autorités réglementaires classiques (conseil des ministres) et des autorités réglementaires d'exception.

(pouvoir d'attribution), le premier Ministre (pouvoir d'attribution) et les ministres (pouvoir d'attribution). Le champ du règlement s'est élargi aux dépens du pouvoir législatif qui restera subordonné comme dans les constitutions antérieures.

L'introduction du concept de «pouvoir populaire» dans la constitution de 1979, marque de manière solennelle la confiscation du pouvoir local. Mais, dans l'esprit des autorités constituantes de l'époque, le pouvoir populaire est égal au parti unique qui a pignon sur rue. Le parti conçoit la politique générale de l'État, dirige l'activité et l'action des organes législatif et réglementaire. Multiplication au niveau local, des organes centraux (commissariat politique, comité du parti, organisations sociales des femmes et des jeunes, organisation des paysans etc.) et des directions techniques régionales et nationales concurrentes.

La constitution du 15 mars 1992 change cette vision classique de la gestion du pouvoir politique de l'État, en introduisant un système de contre-pouvoirs capable de maintenir les équilibres politiques entre les organes de l'État, d'une part, et les organes du pouvoir local, d'autre part. Le pouvoir politique de l'État est réparti entre plusieurs organes (à l'image du modèle français): le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire et le pouvoir judiciaire⁹⁵ et le Conseil supérieur de l'information et de la communication (Titre 12).⁹⁶ Il faut dire d'emblée, que les trois premiers pouvoirs sont les plus importants (Figure 5).

Le pouvoir législatif devient bicaméral. L'Assemblée nationale joue son rôle traditionnel et le Sénat celui de modérateur et de «représentation des intérêts des collectivités locales et des communautés socioculturelles». ⁹⁷ Le caractère modérateur du Sénat s'est manifesté à l'occasion des débats autour des projets de loi portant organisation, attribution et fonctionnement des collectivités locales. Le désaccord entre ces deux chambres sur la manière de garantir l'exercice du pouvoir local vis à vis des appétits de l'exécutif, inaugure sans doute, une nouvelle ère de vie démocratique.

Le pouvoir réglementaire est réparti entre trois organes: Le conseil des ministres (pouvoir de droit commun), le Président de la République (pouvoir d'attribution), le premier Ministre et les ministres (pouvoir d'attribution). Le risque de dérapage de ce pouvoir existe comme sous les anciennes constitutions, dans la mesure où l'initiative des lois appartient au législateur et à l'exécutif. Si en effet, le domaine de loi est connu de manière exhaustif et limitatif (Article 104), celui du règlement l'est moins.

95. La constitution attribue le rôle d'arbitre au pouvoir judiciaire en cas de conflits susceptibles de naître dans l'application des lois et des règlements.

96. L'article 157, al 2 stipule: «... Il régule les rapports de communication entre les pouvoirs publics, les organes d'information et le public, donne des avis techniques, des recommandations sur les questions touchant au domaine de l'information et de la communication».

97. Article 103 de la constitution du 15 mars 1992.

Ce qui apparaît comme une nouveauté dans ce système politique de l'État, c'est la structuration d'un environnement propice au maintien de l'équilibre constitutionnel. Le Conseil constitutionnel joue le rôle de régulateur des trois institutions détentrices du pouvoir politique de l'État. Il intervient en amont, c'est à dire avant exécution de toute loi, règlement ou décision.

La reconnaissance officielle des collectivités locales dans la constitution du 15 mars 1992 constitue en soi, une révolution des mentalités, même si le titre 14 de la constitution ne contient que quatre articles. Mais, dans cette liberté d'action reconnue aux organes délibérants locaux subsiste la crainte de voir l'État central⁹⁸ occupé l'espace non déterminé par la loi.

La constitution n'a pas défini le niveau de collectivité locale susceptible de jouir de cette autonomie administrative et financière. La situation actuelle qui se caractérise par une forte crise économique et sociale pourrait très bien conduire l'exécutif, non seulement à simplifier le régime du pouvoir local, mais également à le retarder. Cette inquiétude est d'autant plus fondée que les conseils locaux élus en mai 1992 ne sont pas encore fonctionnels.⁹⁹ Par ailleurs, la multiplication des organes d'exception au cours de la même période par le gouvernement, renforce la présence du pouvoir central dans le champ du local.¹⁰⁰ Enfin, la composition du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) par deux coalitions de partis politiques dont l'une est au pouvoir et l'autre dans l'opposition constitue aussi un risque de dérapage lorsque les jeux ne sont pas faits dans le sens des intérêts des collectivités locales.

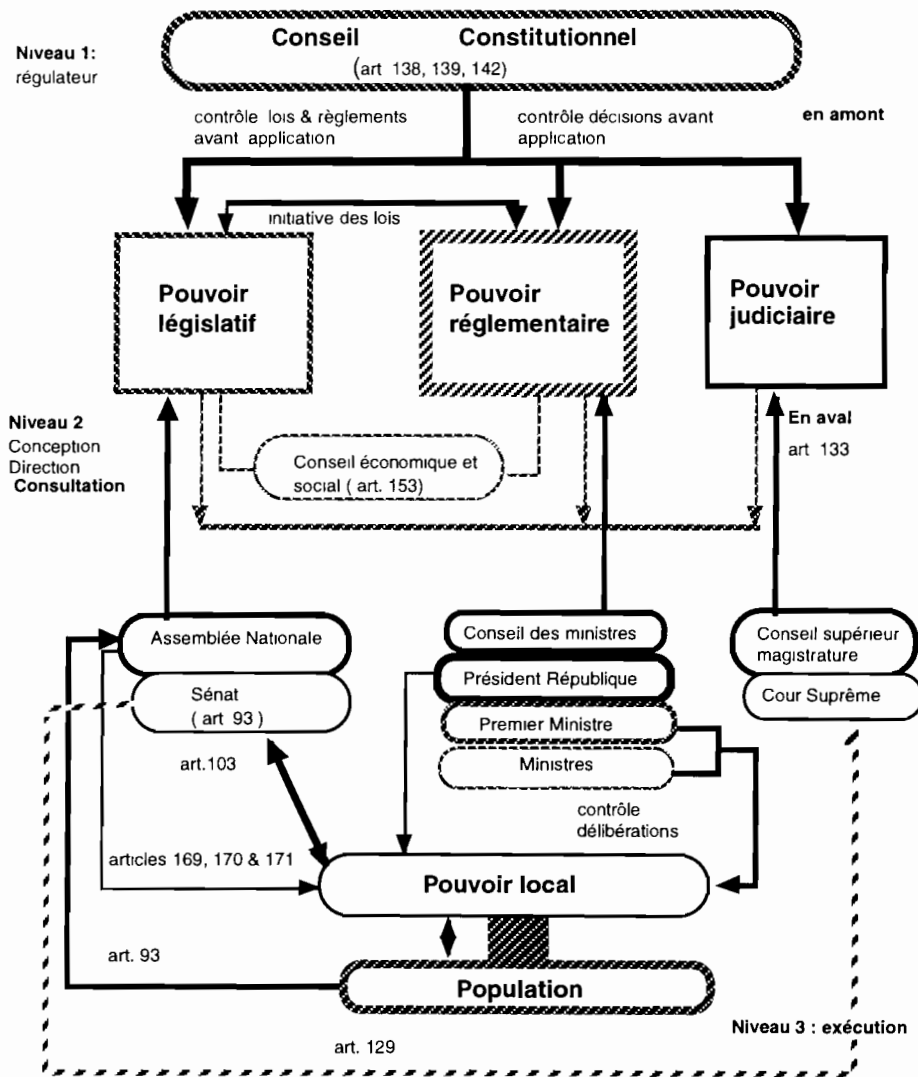
Dans chaque coalition, la discipline du parti risque de peser lourd dans les prises de décisions, notamment celles relatives à la gestion des collectivités locales. J'espère seulement, que les députés, les sénateurs et les conseillers ont la capacité de transcender les clivages politiques au profit de l'objectivité afin de garder leur indépendance vis à vis du pouvoir réglementaire.

98. Le contentieux électoral des élections législatives était un premier test pour vérifier l'indépendance du pouvoir judiciaire vis à vis de l'exécutif. Les avis n° 8 et 9 émis par la Cour Suprême en juin 1993, non seulement a divisé la classe politique, mais a donné l'occasion au pouvoir exécutif de «disqualifier» cette Haute juridiction. Il s'agit là d'une Première immixtion et d'une première entorse au fonctionnement des organes détenteurs du pouvoir politique de l'État

99. L'intronisation du maire de Brazzaville le mardi 9 août 1994 et ceux de Pointe-Noire, Dolisie, Nkayi, Mossendjo et Ouesso quelques jours après, marque le point de départ de la vie locale dans les communes de plein exercice. Par contre les arrondissements et les districts attendent encore leur tour.

100. La dépendance de l'État à l'égard de l'aide étrangère, de plus en plus forte, constitue un goulot d'étranglement dans la mise en place du pouvoir local.

Figure 5. L'exercice du pouvoir politique de l'État (constitution du 15 mars 1992)



LA MULTIPLICATION DES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES

La loi définit et oriente en principe, l'organisation du territoire et des collectivités locales. La loi reconnaît également au Président de la République¹⁰¹

101. Il intervient comme l'indique I. Madiot (1979, p. 47) «... en fixant des directives au Premier ministre chargé de la direction, de la coordination, du contrôle de l'action des ministres; par voie de conséquence, il assure la supervision des attributions du gouvernement». L'article 76 de

d'assumer ce rôle du fait qu'il préside le Conseil des ministres. En dehors de ces deux organes, quatre ministères exercent, en permanence, les mêmes attributions: le ministère de l'intérieur, le ministère du plan, le ministère des finances et le ministère des travaux publics, construction et urbanisme.

Les pouvoirs d'attribution du ministère du plan

Le décret 85/1004 du 8 août 1985¹⁰² portant attribution de ce ministère précise dans son article 1er: «... est l'organe d'élaboration technique et d'exécution en matière de planification de la politique économique, sociale et culturelle de la Nation...». Les attributions de ce ministère touchent des domaines de conception très vaste: planification, prévision, animation et coordination des actions relatives à l'élaboration et à l'exécution des plans et programmes de développement économique et social (programmes nationaux et régionaux). Le ministère du plan en tant qu'organe permanent de conception dispose de deux structures d'appui: la Direction de l'aménagement du territoire (DATAR)¹⁰³ et de l'action régionale et la Direction du Financement du Développement (DFD).

La DATAR, dont le Directeur est nommé par décret du premier Ministre, est au centre de l'organisation du territoire national et régional. Il dispose de quatre services, dont deux touchent directement aux attributions du pouvoir local. Il s'agit du service de la planification régionale et du service des villages-centres.¹⁰⁴ Parmi les multiples attributions de la DATAR on en retient principalement six: inventaire et étude des données sur les ressources naturelles, élaboration des schémas d'aménagement régional et urbain en collaboration avec le ministère des travaux publics, planification du développement, examen et appréciation des avant-projets du développement des infrastructures, localisation des entreprises dans les régions «déprimées», suivi, conduite, programmation et évaluation de l'opération villages-centres, etc. La DATAR est, pour les pouvoirs publics, un organe de coordination et d'impulsion de la politique économique et sociale de l'État et des collectivités locales.

La Direction du Financement du Développement (DFD),¹⁰⁵ dirigée par un Directeur nommé par décret du premier Ministre, comprend quatre ser-

la constitution du 15 mars stipule que «... le Président de la République préside le Conseil des ministres»; Article 77: «... signe les décrets pris en Conseil des Ministres».

102. Je laisse de côté les aménagements et les transformations intervenus au sein de ces ministères et surtout les changements fréquents de leur appellation.

103. Les structures de la DATAR sont bâties sur le modèle français de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR).

104. Ces services sont organisés pour être au service des pouvoirs locaux dans le cadre de la décentralisation administrative

105. Le ministère du plan se caractérise par une surabondance des structures et donc une dispersion constante des centres de décision. La DATAR et la DFD par exemple ont les mêmes

vices: le service des études, de la planification financière et du budget, le service des investissements et des agréments chargés de la commission des investissements, le service du contrôle des conventions et le service de la dette. Le service des investissements et des agréments chargé de la commission des investissements est celui qui intéresse au premier chef les autorités locales. Ce service ce charge de la prospection des financements multilatéraux, bilatéraux, publics et privés qui intéressent à la fois, les chefs d'entreprise et les collectivités locales et publiques.

Les pouvoirs d'attribution du ministère des travaux publics, construction, urbanisme et habitat¹⁰⁶

Depuis 1960, le ministère des travaux publics¹⁰⁷ a toujours eu un droit de regard sur les programmes d'aménagement du territoire et d'organisation des villes. Ses compétences s'exercent dans les domaines de l'aménagement, la construction, l'urbanisme, le cadastre, la topographie et l'environnement. Sa politique d'aménagement privilégie beaucoup plus la mise en place des équipements urbains (grandes villes et villes secondaires). Deux services s'intéressent particulièrement aux problèmes d'aménagement et d'urbanisme dans les collectivités locales: la Direction de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat (DCUH) et le Centre de recherche et d'études techniques de l'habitat (CRETH) transformé depuis 1987 en Bureau d'études du bâtiment et des travaux publics (BEBATP).

Ces deux services ont la maîtrise de l'ouvrage de tous les projets d'aménagement et de construction. Ils conçoivent les documents d'urbanisme pour le compte des collectivités locales. C'est en raison de cette compétence que le CRETH a élaboré les schémas directeurs des 18 villes secondaires sans tenir compte, bien entendu, des besoins ni de la population, ni des autorités locales. Ces documents qui ornent les bureaux de certaines autorités administratives régionales ne sont pas encore exploités.

compétences au sein d'un même ministère. Cette concurrence des structures s'exerce aux dépens des services locaux.

106. Décret 78/113 du 15/02/1987; décret 86/980 du 27/09/1986. Depuis 1990, tous les ministères passent leur temps à faire et défaire les organigrammes. Les modifications interviennent généralement dans le sens de la multiplication des services et des structures.

107. Les réformes intervenues entre 1990 et 1992, n'ont pas fondamentalement changé les attributions de ce ministère.

Les pouvoirs d'attribution du ministère de l'intérieur

Baptisé en 1985 ministère de l'administration du territoire et du pouvoir populaire,¹⁰⁸ il a repris son ancienne appellation de ministère de l'intérieur en juillet 1991.¹⁰⁹ C'est donc ce ministère qui est l'interface de l'application des décisions législatives et du gouvernement. Il est chargé de l'exécution de la politique de l'État dans la gestion des collectivités décentralisées/déconcentrées et de l'animation du pouvoir local. Par ce biais, le pouvoir réglementaire exerce une influence considérable dans le fonctionnement et la gestion des unités économiques régionales. Il contrôle la politique de développement économique et sociale, centralise et exploite les rapports des autorités administratives locales. C'est lui, en définitive, qui se charge de la carotte et du bâton au sein du Gouvernement pour maintenir l'autorité de l'État dans les collectivités locales. Une direction générale assure le contrôle de l'exécution de cette politique: la Direction Générale de l'administration du territoire (DGAT)¹¹⁰

Cette Direction générale est subdivisée en trois directions centrales, et parmi elles, la direction des collectivités locales qui exerce une influence directe sur les collectivités locales (régions, districts et communes). Elle se charge notamment, d'exploiter les délibérations des conseils locaux, de vérifier les projets des budgets généraux avant et après leur vote par le conseil local, de passer les contrats et marchés au nom des collectivités locales et enfin, de régler le contentieux administratif et juridique des collectivités locales. C'est donc cette direction centrale, émanation du pouvoir réglementaire qui est le parrain des collectivités locales décentralisées.

Les structures de consultation

Depuis 1959, le système politique congolais s'illustre par une inflation des organes de consultation. Si les attributions n'ont pas varié, les objectifs par contre sont peu ou prou explicités dans les textes organiques.

Le *Conseil économique et social*, assemblée consultative, découle de la loi 54/59 du 26 décembre 1959. Il représente les principales activités économiques et sociales, favorise «la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles, assure leur participation à la politique économique

108. Décret 85/725 du 17 mai 1985 portant attribution du ministère de l'administration du territoire et du pouvoir populaire.

109. Depuis cette date on lui adjoint plusieurs épithètes: chargé de la décentralisation, chargé de la régionalisation, chargé de la sécurité etc. Le génie congolais est très prolixé dans ce domaine précis.

110. Avant 1989 cette Direction s'appelait Secrétariat Général à l'administration du territoire. Le changement de nom n'a aucun intérêt particulier dans la mesure où, elle garde les mêmes attributions et les mêmes services. Certainement dans l'esprit de ces promoteurs «Directeur Général» rime mieux que «Secrétaire Général» Qu'à cela ne tienne.

et sociale du gouvernement, examine et suggère aux pouvoirs publics les adaptations rendues nécessaires du fait de l'évolution de la conjoncture et des techniques» (Article 1). Sa composition est très nuancée et comprend 18 membres.

Parmi les membres on retient particulièrement la présence des associations familiales, des coopératives de consommation, des sociétés de prévoyance et des sociétés mutuelles de développement rural. Mis en veilleuse de 1962 à 1989, exhumé par le quatrième congrès du Parti Congolais du Travail (PCT) de juillet 1989, il retrouve ses lettres de noblesse dans la constitution du 15 mars 1992 (Article 152). Son champ de consultation est aussi large que dans les premiers textes. Il est «obligatoirement consulté pour tout projet de loi, de programme et tout plan de développement à caractère économique ou social à l'exception du budget de l'État» (Article 153, alinéa 5). La loi fixe sa composition, son organisation et son fonctionnement.

Le décret 59-91 du 30 avril 1959¹¹¹ crée le *comité de législation* auprès du premier Ministre. Sa mission principale est de participer à la confection des lois, des ordonnances ou décrets (Article 8). Il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés et donne son avis sur les propositions de lois qui lui sont transmises par le Premier Ministre. Ce rôle est joué par le Secrétariat Générale du Gouvernement.

Le *Conseil national au plan*, bâti sur le modèle français du commissariat Général du plan, a pour objet de procéder aux études de conception de l'aménagement du territoire et d'intégrer leurs conclusions dans les plans de développement économique et social qu'il soumet périodiquement au gouvernement. Sa contribution se situe en amont et à l'aval de la réalisation de la politique économique et sociale et notamment, au niveau de la dynamique à imprimer aux orientations du développement et social. Le champ de sa compétence est large. Sous le règne du parti unique, le Parti Congolais du Travail (PCT), son action était plus politique qu'administrative en raison de sa composition.¹¹²

Le conseil national au plan dispose d'un instrument de décision et d'analyse: le schéma directeur d'aménagement du territoire (SDAT) conçu sous la forme des «tableaux de bord économiques et sociaux régionaux».¹¹³ Dans la prise de décisions concernant l'organisation du territoire, le schéma Directeur s'appuie sur cinq structures:

111. Ce texte n'a jamais été abrogé.

112. Sont membres du conseil: Président: premier Ministre (membre du Bureau; vice-président: membre du bureau politique chargé du plan et de l'économie; commission du plan du comité central; gouvernement, organisation des masses, Secrétaire général au plan, commission économique de l'armée et directeurs généraux et centraux des ministères.

113. Sur le plan pratique ces tableaux de bord n'existent pas. Il s'agit d'une simple extrapolation intellectuelle des techniciens du ministère du plan.

- Le Comité Interministériel pour l'Aménagement (CIPA), organe de concertation technique placé sous la responsabilité du ministère du plan;
- Le conseil interministériel sous la présidence du Premier -Ministre;
- Le Fonds d'Intervention pour les Petites Opérations de Développement (FIPOD). Son action s'étend aux micro-projets, aux équipements et aux petites infrastructures non programmées dans les départements ministériels;
- La dotation des investissements alloués aux ministères;
- Les Zones d'Aménagements et de Développements Intégrés Prioritaires (ZADIP)¹¹⁴ qui intègrent la Direction des villages-centres [joue le rôle d'Autorité d'Aménagement Rural (AAR)],¹¹⁵ le Fonds d'Aménagement Rural (FAR)¹¹⁶ et les opérations planifiées.

La *commission nationale des investissements*,¹¹⁷ exerce deux types d'attributions: émettre des avis sur les requêtes d'agrément, de demandes d'exonération et de remboursement aux régimes privilégiés du code des investissements, et détermine la tranche de la souscription aux bons d'équipement. Les avis de la commission sont importants dans la localisation des activités économiques. Les collectivités locales ne sont pas membres de cette commission (25 membres) qui prend des décisions importantes de localisation ou de délocalisation des activités économiques.

La loi sur la décentralisation du 3 juin 1994 ajoute à cette liste déjà inflationniste,¹¹⁸ le Comité interministériel de décentralisation, le comité d'évaluation de la décentralisation qui cohabiteront avec les organes à caractère local: comités techniques, conférence des autorités administratives locales,

114. Au Cameroun, il s'agit des entreprises locales baptisées. «Zones d'action prioritaires intégrées (ZAPI) qui exercent trois fonctions: commerciale, crédit et promotion technique (centres du Cameroun). Par contre à l'Est du Cameroun, les mêmes ZAPI ont d'autres fonctions: production, formation et approvisionnement (Belloncle, 1979, p. 18).

115. La même autorité existe en Côte-d'Ivoire sous l'appellation de «Autorité de la vallée de Bandama (rattachée à la Présidence de la République).

116. Fonds régionaux d'aménagement rural (FRAR) mis en place en 1974 en Côte d'Ivoire répondent aux mêmes préoccupations. Ces FRAR ont programmé entre 1974 et 1986, 6 367 projets dans des domaines très variés: santé, infrastructure scolaires, lotissements, agriculture etc. Au Cameroun, le FONADER (Fonds national de développement rural créé en 1973 a eu mission de financer le Fonds spécial d'action rurale (FRAR) réplique du FSAR ivoirien], du financement des projets hydraulique villageois, de l'assistance pour l'achat d'engrais chimiques. Pour soutenir cette Politique quatre ZAPI (zones d'actions prioritaires intégrées) créées à partir de 1966 couvrant une population de 53 200 habitants. Le succès de ces ZAPI est très mitigé rapporte Guy Belloncle (Cf. 1979, p. 185). Dans cette étude G. Belloncle précise que l'échec des ZAPI provient de deux sources d'erreur: l'encadrement inadapté des moniteurs et des vulgarisateurs; le fait de considérer les paysans comme de «grands enfants qui ont besoin d'une surveillance constante.

117. Décret 84/832 du 7 août 1984 fixe les attributions et la composition de la commission nationale des investissements.

118. Il existe entre autres commissions: le conseil supérieur du tourisme (décret 82/004 du 6 janvier 1984); conseil supérieur de l'environnement (décret 82/072 du 19 janvier 1982); la commission nationale du cadastre etc.

comité d'orientation du développement régional, fonds de développement local, banques de développement régional, société de développement régional et les communautés urbaines.

Les directions régionales prolongent dans les régions le bras de l'État. Chaque ministère dispose dans les villes secondaires capitales régionales ou de district d'une direction «régionale» aux attributions quasi tentaculaires. elles sont chargées pour le compte de leur ministère des actions multiples: contrôle et coordination de l'ensemble des activités du secteur du développement rural, formulation des projets de développement, suivi des réunions des organes consultatifs régionaux, tenue des statistiques et service de maintenance etc. Le droit de regard des directions régionales s'étend aussi à la conception et à l'exécution des plans de développement de caractère local. Dans ce cas, le champ d'action de l'autorité locale est limité aux «affaires courantes» qui n'impliquent pas une décision financière importante. C'est certainement l'explication que l'on peut donner à la multiplication des «kiosques à tabac» et des transports en commun comme principales activités économiques fortement prisées par la plupart des conseils locaux au même titre que les particuliers. A l'origine, ces directions étaient conçues aux fins d'aider les autorités administratives locales à promouvoir des études préalables et utiles au développement régional,¹¹⁹ dans la pratique elles se chargent de répercuter les décisions du pouvoir central.

Par ailleurs, les agents qui évoluent dans ces directions régionales sont des fonctionnaires qui dépendent de l'administration centrale. Ils reçoivent les directives du ministère technique dont ils dépendent, et relèvent hiérarchiquement du représentant de l'autorité centrale. Les mêmes agents chargés de la promotion des projets locaux obéissent, beaucoup plus, aux instructions techniques ou administratives de l'administration centrale.

Si la finalité de la «décentralisation est le développement local, c'est à dire un projet de développement économique, social et culturel qui fait d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active» (Frege, 1986), dans le cas du Congo, l'articulation des centres de décisions qui dépendent du pouvoir réglementaire est difficile à réaliser. La réussite de l'espace économique et social du pouvoir local dépend de l'information que détient le pouvoir central et diffusée par les services extérieurs de l'État. Mais, l'absence de coordination des services extérieurs de l'État travaillant dans le sillage de l'administration locale accentue les déséquilibres.

119. C'est-à-dire aider la région d'élaborer son propre plan qui soit spécifique à celui d'autres régions, et qui n'est ni une régionalisation du plan national, ni une sommation des plans infra-régionaux. A l'image du plan national, le plan de région doit déterminer non seulement les objectifs à moyen terme, mais aussi les programmes d'exécution à mettre en oeuvre. Le plan régional acquiert ainsi un caractère sélectif qui le distingue du plan «catalogue» des revendications et du plan «saupoudrage» d'actions non coordonnées le plus souvent sans effet économique multiplicateurs. (Cf. à ce propos Gontcharoff, G. et S. Milano, 1984, p. 116.)

BUDGET LOCAL ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Le budget local est alimenté par les ressources internes à la collectivité locale et par des ressources externes. Les ressources internes comprennent les revenus du patrimoine, les produits d'exploitation, les divers recouvrements, la fiscalité locale et la taxe locale d'équipement. Les ressources extérieures sont alimentées par la dotation globale d'équipement, les subventions ou participation État/région et les emprunts.¹²⁰

Parmi toutes ces ressources, la fiscalité locale devrait être le socle du budget local et, par voie de conséquence, relever de la responsabilité des élus locaux. Les nombreuses taxes qui existent sont déterminées par la loi et perçues uniquement par voie de rôle. Cette contrainte légale constitue un facteur de limitation du pouvoir local et est l'une des sources principales du déséquilibre financier constaté dans les budgets locaux.¹²¹ De plus, les emprunts ne peuvent être contractés qu'avec l'aval de l'État.

Dans le cas de Brazzaville et Pointe-Noire par exemple, leurs budgets ne représentent que le 1/3 de celui de l'État et 0,6% du PIB.¹²² Ces budgets sont faibles au regard du poids économique et démographique des communes de Brazzaville et de Pointe-Noire qui concentrent 48,4% de la population congolaise. L'une des causes de cette faiblesse se trouve à la fois dans l'imprécision du système fiscal local, mais aussi, dans le long processus de désaffectation des ressources fiscales locales au profit du pouvoir central. Le développement de la capacité réelle du pouvoir local est pendue à la volonté politique de renverser les modalités de répartition des impôts et taxes perçus par voie de rôle.

Dans les autres villes érigées en commune (Dolisie, Nkayi, Mossendjo et Ouessou) et les villes secondaires (capitales régionales), leurs ressources sont constituées à 70% par les taxes et impôts locaux ou régionaux. Les autres ressources proviennent des produits des domaines. L'accroissement des produits d'exploitation ne permet pas de «contrebalancer ou atténuer le coût de gestion des services offerts à la population».¹²³ L'essentiel des ressources est donc constitué par la fiscalité locale. Cet impôt dont l'assiette est difficile à déterminer, touche plus particulièrement les biens: locaux (foncier bâti),

120. L'emprunt reste du domaine exclusif de l'État. (Cf. Décret 82/329 du 22 avril 1982 portant réglementation des marchés publics.)

121. Pour P.M. Goma, les gouvernements ont limité l'autonomie financière des collectivités parce qu'elles la jugeaient incompatibles avec la croissance équilibrée entre régions riches et pauvres. Ce qui pose des problèmes lorsque étant doté des attributs de l'autonomie (personne morale, autonomie financière, assemblée locale élue) des collectivités territoriales comme le Département ne disposent pas des moyens financiers et humains les accompagnants et fonctionne donc comme une collectivité locale déconcentrée (et non décentralisée).

122. Chomentoswski, Victor, 1982, *Les ressources communales en République Populaire du Congo*. Rapport de mission effectuée du 23 octobre au 3 novembre 1982 pour le compte de la Banque Mondiale.

123. Chomentoswski, V., op. cit., p. 5.

terrains (foncier non bâti), activités (patente et licence), habitants (taxe régionale prélevée à la source pour les fonctionnaires et perçue au moment de l'établissement des monographies administratives dans les villages).¹²⁴ Certaines entreprises nationales ou étrangères localisées dans les régions (en raison des avantages qu'elles obtiennent du code des investissements) sont soit exonérées d'impôts, soit bénéficient d'un moratoire de cinq ans. Les exemples pris sur les budgets des villes communes illustrent bien le malaise financier et surtout le renforcement d'une économie de la main tendue. La structure des budgets de commune montre leur faible participation à la gestion urbaine. Les transferts financiers sont insuffisants pour espérer développer l'investissement.

Tableau 23. *Structure des recettes de la commune de Brazzaville*

| Années | Prévisions | Réalisations | Différence | Recettes propres | Subvention de l'Etat ¹²⁵ |
|--------|---------------|----------------|----------------|------------------|-------------------------------------|
| 1980 | 1 400 000 000 | 1 110 873 697 | -289 126 303 | 1 110 873 697 | - |
| 1981 | 1 550 000 000 | 1 1221 436 186 | -328 563 814 | 1 221 436 186 | |
| 1982 | 1 991 000 000 | 1 435 873 156 | -555 126 844 | 435 873 156 | |
| 1983 | 2 550 000 000 | 1 597 603 627 | -952 396 373 | 1589 793 960 | |
| 1984 | 2 850 000 000 | 1 313 465 508 | -1 536 534 492 | 1 313 465 508 | |
| 1985 | 3 000 000 000 | | | | |
| 1986 | 3 897 100 000 | | | | |
| 1987 | 5 426 125 747 | 1 404 430 027 | -4 021 695 720 | 1 403 740 272 | |
| 1988 | 5 357 263 493 | 1 376 322 664 | 3 506 558 862 | - | - |
| 1989 | 4 188 000 000 | | | | |
| 1990 | 5 340 600 000 | | | | |
| 1991 | 5 713 128 000 | | | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 24. *Structure des recettes de la commune de Pointe-Noire*

| Années | Prévisions | Réalisations | Différence | Recettes propres |
|--------|---------------|---------------|----------------|------------------|
| 1980 | 645 072 257 | 695 955 197 | +50 872 940 | 695 955 197 |
| 1981 | 637 508 257 | 145 581 938 | -491 926 219 | 145 581 938 |
| 1982 | 1 019 075 400 | 910 734 230 | -108 341 170 | 910 734 230 |
| 1983 | 1 542 770 400 | 1 378 922 824 | -108 341 170 | 910 734 230 |
| 1984 | 2 005 600 000 | 1 165 849 018 | -840 015 982 | 1 165 849 018 |
| 1985 | 2 133 500 000 | 1 199 581 826 | -933 918 174 | 1 199 581 826 |
| 1986 | 2 252 550 000 | 757 343 296 | -1 495 206 704 | 757 343 296 |
| 1987 | 2 447 050 000 | | | |
| 1988 | 2 266 000 000 | | | - |
| 1989 | 2 039 400 000 | | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

124. C'est une réplique de l'impôt de capitation que les villageois refusent de payer d'ailleurs.

125. Les communes de Brazzaville et de Pointe-Noire ne bénéficient pas, en principe, des subventions de l'Etat. Mais en réalité elles reçoivent des concours financiers très importants de l'Etat sous forme d'avance du Trésor public.

Tableau 25. *Structure des recettes de la commune de Nkayi*

| Années | Prévisions | Réalisations | Différence | Recettes propres | Subvention de l'État | Emprunts |
|--------|-------------|--------------|-------------|------------------|----------------------|----------|
| 1980 | 78 815 252 | 56 119 674 | -22 695 578 | 56 119 674 | | |
| 1981 | 82 716 420 | 55 286 339 | -27 430 081 | 54 266 298 | | |
| 1982 | 114 496 200 | 66 130 140 | -48 366 060 | 65 690 188 | | |
| 1983 | 136 807 041 | 80 100 751 | -56 106 038 | 59 434 262 | 20 000 000 | |
| 1984 | 172 391 587 | 76 846 563 | -95 545 024 | 56 106 038 | 20 000 000 | |
| 1985 | 208 336 368 | 64 990 851 | 133 345 517 | 34 081 746 | 20 000 000 | |
| 1986 | 195 962 508 | 55 936 961 | 140 025 547 | 45 744 254 | | |
| 1987 | 187 976 658 | 58 840 652 | 129 139 006 | 52 110 288 | | |
| 1988 | 186 972 629 | 62 750 429 | 124 222 200 | - | - | - |
| 1989 | 176 227 165 | | | | | |
| 1990 | 297 576 635 | | | | | |
| 1991 | | | | | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 26. *Structure des recettes de la commune de Dolisie*

| Années | Prévisions | Réalisations | Différence | Recettes propres | Subvention de l'État | Emprunts |
|--------|-------------|--------------|--------------|------------------|----------------------|----------|
| 1980 | 122 688 897 | 123 391 087 | +702 190 | 121 206 319 | | |
| 1981 | 152 921 000 | 145 581 938 | -7 340 062 | 130 907 827 | | |
| 1982 | 264 120 500 | 196 172 188 | -67 948 312 | 111 303 975 | | |
| 1983 | 251 500 000 | 244 326 646 | -7 173 354 | 153 326 646 | 91 000 000 | |
| 1984 | 256 500 000 | 243 560 298 | -12 939 802 | 147 232 878 | 91 000 000 | |
| 1985 | 288 900 000 | 233 621 784 | -55 278 276 | 138 747 216 | 91 000 000 | |
| 1986 | 318 200 000 | 132 063 785 | -186 136 215 | 94 211 568 | 34 457 500 | |
| 1987 | 234 500 000 | 108 124 836 | -126 375 164 | 80 017 706 | 20 000 000 | |
| 1988 | 233 200 000 | - | - | - | - | - |
| 1989 | 284 900 000 | 98 547 496 | 184 784 657 | | | |
| 1990 | 270 300 000 | 233 985 830 | | - 863 629 | | |
| 1991 | - | - | - | - | - | - |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 27. *Structure des dépenses de la commune de Brazzaville*

| Années | Dépenses globales | Dépenses de fonctionnement | % | Dépenses d'investissement | % |
|--------|-------------------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|
| 1980 | 1 286 828 907 | 1 173 648 838 | 91,20 | 113 185 269 | 8,80 |
| 1981 | 1 401 017 012 | 1 255 021 363 | 89,58 | 145 995 649 | 10,42 |
| 1982 | 1 908 151 156 | 1 906 213 256 | 99,90 | 1 938 000 | 0,10 |
| 1983 | 2 483 294 300 | 100 % | - | 0 % | |
| 1984 | 2 667 700 506 | 2 665 716 506 | 99,93 | 1 994 000 | 0,07 |
| 1985 | - | - | - | | |
| 1986 | 3 659 621 727 | 3 659 621 727 | 100 % | | 0 % |
| 1987 | 4 685 197 777 | 4 685 197 777 | 100% | | 0 % |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 28. Structure des dépenses de la commune de Pointe-Noire

| Années | Dépenses globales | Dépenses de fonctionnement | % | Dépenses d'investissement | % |
|--------|-------------------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|
| 1980 | 612 237 898 | 609 237 898 | 99,51 | 3 000 000 | 0,49 |
| 1981 | 800 214 472 | 798 760 930 | 99,82 | 1 453 812 | 0,18 |
| 1982 | 1 128 553 727 | 997 115 194 | 88,35 | 131 438 533 | 11,64 |
| 1983 | 1 400 110 082 | 1 251 682 095 | 89,40 | 348 427 987 | 24,88 |
| 1984 | 1 576 795 490 | 1 439 879 639 | 91,32 | 136 915 851 | 8,68 |
| 1985 | 1 862 183 288 | 1 723 916 060 | 92,57 | 138 276 228 | 7,42 |
| 1986 | 1 815 694 731 | 1 693 065 689 | 93,25 | 122 629 045 | 6,75 |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 29. Structure des dépenses de la commune de Dolisie

| Années | Dépenses globales | Dépenses de fonctionnement | % | Dépenses d'investissement | % |
|--------|-------------------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|
| 1980 | 122 339 660 | 120 998 000 | 98,9 | 1 410 000 | 1,15 |
| 1981 | 144 488 285 | 118 685 817 | 82,1 | 25 802 458 | 17,85 |
| 1982 | 260 935 339 | 208 966 998 | 80,0 | 51 968 341 | 19,91 |
| 1983 | 243 822 102 | 190 850 384 | 78,2 | 52 971 718 | 21,72 |
| 1984 | 240 312 110 | 225 890 933 | 93,99 | 14 421 177 | 6,0 |
| 1985 | 265 461 473 | 205 561 473 | 77,43 | 59 900 004 | 22,56 |
| 1986 | 244 542 897 | 181 842 845 | 78,45 | 52 700 052 | 21,55 |
| 1987 | 195 650 242 | 186 937 622 | 95,54 | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 30. Structure des dépenses de la commune de Nkayi

| Années | Dépenses globales | Dépenses de fonctionnement | % | Dépenses d'investissement | % |
|--------|-------------------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|
| 1980 | 72 084 911 | 68 656 981 | 95,24 | 3 427 930 | 4,75 |
| 1981 | 71 633 189 | 71 633 189 | 100% | | |
| 1982 | 89 945 626 | 89 825 531 | 90,78 | 120 095 | 0,13 |
| 1983 | 109 618 433 | 108 808 937 | 99,26 | 809 496 | 0,73 |
| 1984 | 137 064 548 | 132 590 246 | 96,74 | 4 474 302 | 3,26 |
| 1985 | 150 474 138 | 127 558 618 | 84,77 | 22 915 520 | 15,22 |
| 1986 | 126 986 864 | 126 297 786 | 99,46 | 589 078 | 0,46 |
| 1987 | 116 635 900 | 115 605 950 | 99,12 | 1 029 950 | 0,88 |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 31. *Évolution des dépenses de la commune de Brazzaville*

| Années | Prévisions | Réalisations | Dépenses | Différences |
|--------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| 1980 | 1 400 000 000 | 1 110 873 697 | 1 286 828 907 | -175 955 210 |
| 1981 | 1 550 000 000 | 1 221 436 186 | 1 401 017 012 | -179 580 826 |
| 1982 | 1 991 000 000 | 1 435 873 156 | 1 908 1580 256 | -472 278 100 |
| 1983 | 2 550 000 000 | 1 597 603 627 | 2 483 294 300 | -985 690 673 |
| 1984 | 2 850 000 000 | 1 313 465 508 | 2 667 700 506 | -1 354 234 998 |
| 1985 | 3 000 000 000 | | | |
| 1986 | 3 897 100 000 | | | |
| 1987 | 5 426 125 747 | 1 404 430 027 | 3 659 621 727 | -1 882 918 172 |
| 1988 | 5 357 263 493 | 1 376 322 664 | 4 882 881 526 | -3 506 558 862 |
| 1989 | 4 880 000 000 | | | |
| 1990 | 5 340 600 000 | | | |
| 1991 | 5 713 128 000 | | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 32. *Évolution des dépenses de la commune de Pointe-Noire*

| Années | Prévisions | Réalisations | Dépenses | Différences |
|--------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1980 | 645 072 257 | 695 955 197 | 612 237 898 | +83 717 299 |
| 1981 | 637 508 257 | 145 581 938 | 800 214 742 | -654 632 704 |
| 1982 | 1 019 075 400 | 910 734 230 | 1 128 553 727 | -217 819 497 |
| 1983 | 1 542 770 400 | 1 378 922 824 | 1 400 110 082 | -21 187 258 |
| 1984 | 2 005 600 000 | 1 165 849 018 | 1 576 795 490 | -410 946 472 |
| 1985 | 2 133 500 000 | 1 199 581 826 | 1 862 183 288 | -662 601 462 |
| 1986 | 2 252 550 000 | 757 343 296 | 1 815 694 731 | -1 058 351 435 |
| 1987 | 2 447 050 000 | | | |
| 1988 | 2 266 000 000 | | | |
| 1989 | 2 039 400 000 | | | |
| 1990 | - | | | |
| 1991 | - | | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 33. *Évolution des dépenses de la commune de Dolisie*

| Années | Prévisions | Réalisations | Dépenses | Différences |
|--------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 1980 | 122 688 897 | 123 391 087 | 122 339 660 | +1 051 427 |
| 1981 | 152 921 000 | 145 581 938 | 144 488 285 | +1 093 653 |
| 1982 | 264 120 500 | 196 172 188 | 260 935 339 | -64 763 151 |
| 1983 | 251 500 000 | 244 326 646 | 243 822 102 | +504 544 |
| 1984 | 256 500 000 | 243 560 298 | 240 312 110 | +3 248 188 |
| 1985 | 288 900 000 | 233 621 784 | 265 461 473 | -31 839 689 |
| 1986 | 318 200 000 | 132 063 785 | 244 542 897 | -12 479 112 |
| 1987 | 234 500 000 | 108 124 836 | 195 650 242 | -85 525 406 |
| 1988 | 233 200 000 | - | | |
| 1989 | 284 900 000 | 98 547 496 | 283 322 153 | -184 784 657 |
| 1990 | 270 300 000 | 233 985 830 | 233 122 201 | -863 629 |
| 1991 | - | - | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Tableau 34. *Évolution des dépenses de la commune de Nkayi*

| Années | Prévisions | Réalisations | Dépenses | Différences |
|--------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| 1980 | 78 815 252 | 56 119 674 | 72 084 911 | -15 798 572 |
| 1981 | 82 716 420 | 55 286 339 | 71 633 189 | -16 346 853 |
| 1982 | 114 496 200 | 66 130 140 | 89 945 626 | -23 815 486 |
| 1983 | 136 807 041 | 80 100 751 | 109 618 433 | -29 517 682 |
| 1984 | 172 391 587 | 76 846 563 | 137 064 548 | -58 218 985 |
| 1985 | 208 336 368 | 64 990 851 | 150 474 138 | -85 483 287 |
| 1986 | 195 962 508 | 55 936 961 | 126 974 138 | -71 037 177 |
| 1987 | 187 976 658 | 58 840 652 | 116 635 900 | -57 795 248 |
| 1988 | 186 972 629 | 62 750 429 | 125 035 965 | -62 285 536 |
| 1989 | 176 227 165 | | | |
| 1990 | 297 576 635 | | | |
| 1991 | | | | |

Source: Direction des collectivités locales, 1992

Les budgets des collectivités locales (communes et régions)¹²⁶ fonctionnent dans un équilibre fictif.¹²⁷ Les prévisions sont largement au-dessus des réalisations et, les recettes découlent d'un simple ajustement au niveau des dépenses qui sont elles-mêmes sous-évaluées. L'origine de ce déficit chronique est due (Chomentowski, 1982) à quatre causes essentielles:

- la décision de supprimer les centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés;
- l'affectation à l'État du revenu de la taxe immobilière;
- la décroissance, puis la stagnation de la cote part de la taxe sur les boissons alcoolisées versées par l'État;
- la suppression des centimes additionnels à la patente et les licences.

L'affectation de ces taxes au profit de l'État n'a pas pour autant modifier le comportement inflationniste des autorités locales (notamment dans les communes). Les services régionaux et les services extérieurs de l'État continuent de concevoir des budgets à la hausse, sans tenir compte, ni de l'insuffisance des moyens financiers, ni de l'inefficacité des services chargés de recouvrer les taxes existantes. Les administrations locales se lancent à

126. La tutelle financière de l'État signifie en d'autres termes financement par le pouvoir, plutôt qu'un pouvoir local de financement. Cette tutelle existe à tous les niveaux: subventions, recettes fiscales, autres ressources. L'absence d'une indépendance des collectivités locales en matière de financement des fonctions collectives aboutit à deux conséquences: faible marge de manoeuvre vis à vis des ressources fiscales locales et renforcement de la budgétisation des fonctions collectives, c'est à dire rôle croissant du pouvoir central.

127. «Le budget est en équilibre réel lorsque les recettes qui ont été établies sur les prévisions faibles et sincères, contrebalancent les dépenses attendues» (Chomentowski, 1982, op. cit., p. 13). Ces budgets qui ne sont pas conçus sur des données statistiques réelles, révèlent le caractère complaisant des autorités administratives et centrales. On augmente la dépense et l'État compense le déficit.

coeur joie dans une compétition suicidaire organisée, en créant volontairement, les mécanismes de leur dépendance.

La région, entité économique de base, reproduit les mêmes mécanismes de dépendance que l'ensemble des collectivités locales. En effet, l'importance en volume des subventions d'équilibre au budget des collectivités locales renforce l'immixtion de l'État dans la gestion courante des affaires locales. Ces subventions constituent la principale ressource extérieure au budget de fonctionnement. Elles contribuent à plus de 50% dans la composition du budget régional qui se structure de la manière suivante: subvention d'équilibre budgétaire: 50,9%; autres subventions: 14%; fonds d'action régionale: 10,8%; action créatrice des masses: 0,3%. Les subventions représentent 76% du total et leur croissance amplifie les problèmes de trésorerie des collectivités locales liées aux difficultés de recouvrement. Malgré le poids des ressources étatiques, la collectivité locale doit saisir les opportunités qui sont offertes par la loi en mettant l'accent sur les recettes mobilisées à l'intérieur de sa sphère d'action.

La loi 8-94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation stipule dans son article 13 que: «*Tout transfert*¹²⁸ de compétence doit s'accompagner des ressources et des charges correspondantes...». Je suppose que dans l'état actuel des ressources déficitaires des collectivités locales,¹²⁹ que le rétablissement avant tout transfert de l'équilibre des charges accumulées sera la préoccupation première de l'État.¹³⁰ L'assainissement des finances locales conduit nécessairement à élargir les recettes fiscales et à établir le système¹³¹ de transfert des ressources perçues par l'État aux dépens de collectivités locales. Un effort préalable est nécessaire avant de décréter un transfert qui risque, à la longue, de compromettre les chances du développement local.

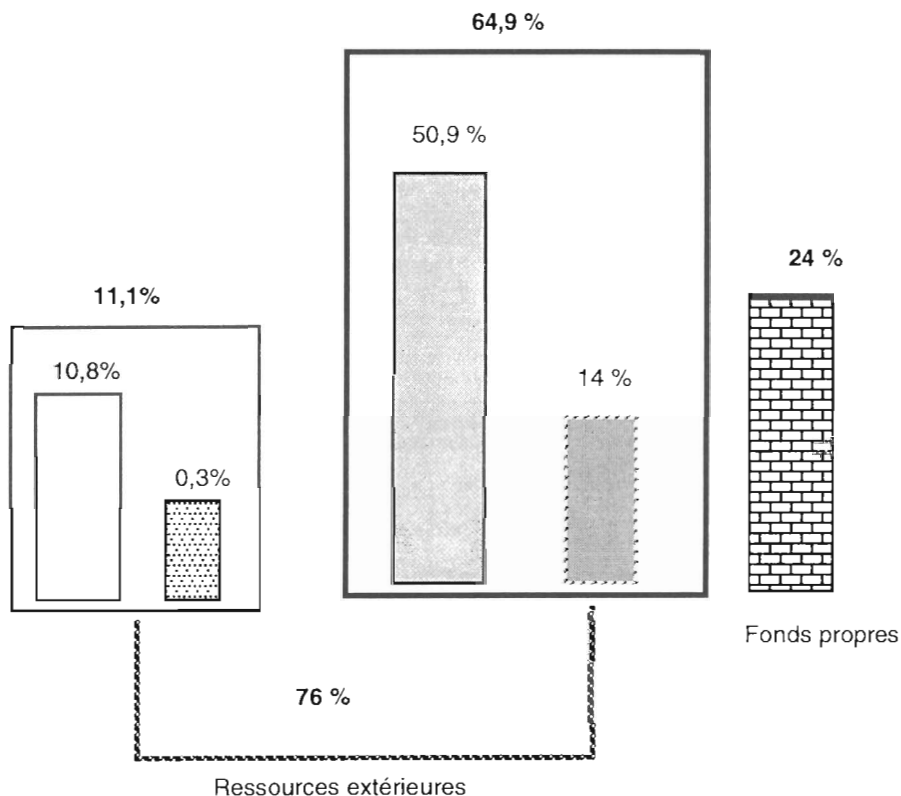
128. Le transfert de compétences doit s'accompagner de l'accès des organismes décentralisés aux ressources financières auparavant centralisées: crédit, marchés etc. Dans le cas du Maroc par exemple, l'État avait pris des mesures pour permettre aux communes de se financer: distribution de 30% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), création d'une banque de développement des collectivités locales, réforme de la fiscalité locale. La décentralisation ne doit pas se réduire à l'auto-financement par la communauté rurale d'une salle de classe et de son équipement en tables et bancs. La réussite du transfert des compétences nécessite une modernisation de l'administration des collectivités décentralisées.

129. Le poids des charges de fonctionnement bloque toute possibilité d'investissement.





130. Par ailleurs, le recours à l'emprunt des collectivités locales est subordonné à l'équilibre réel de leur budget. Ce qui est impossible sans le coup de pouce de l'État.

131. Certains auteurs pensent que l'amélioration du rendement des ressources locales ou communales est un préalable à tout transfert. Ils préconisent deux mesures: élargissement de l'assiette fiscale sur la base des impôts actuels et modification des taux de la pression fiscale. Ce qui suppose qu'il est nécessaire de faire l'inventaire des taxes qui existent et ne sont perçues ni par l'État, ni par les collectivités locales.

Figure 6. Structure du budget local



Légende :

-  Fonds d'action régionale F.A.R.
-  Action des masses
-  Subventions d'équilibre budgétaire
-  Autres subventions

LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

La loi 021/88 du 17 août 1988 détermine les responsabilités entre l'État et les collectivités locales dans les domaines de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Cette loi définit à la fois, les choix stratégiques, les objectifs et les grandes à entreprendre. Cette loi stipule:

Article 1: En République populaire du Congo, l'État a la pleine disposition du sol. A ce titre, l'État intervient en vue d'en assurer l'utilisation rationnelle, de garantir la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir des équipements¹³² dans la perspective de l'aménagement et de l'amélioration du cadre de la vie des populations.

Article 2: L'organisation spatiale, la planification et l'aménagement sont du ressort de l'État et des collectivités décentralisées.

Les collectivités locales sont donc associés à l'élaboration des documents de prévision.¹³³ Le ministre de la construction a la charge de demander aux régions et aux communes leur avis sur le plan national ainsi que leurs priorités en matière du développement des activités productives. Mais ici également, la loi reconnaît à l'Administration centrale un rôle d'animation et de coordination. Cette double mission est «génératrice d'une double tutelle, sur les élus locaux et sur le représentant de l'État dans les régions» (Gontcharoff et Milano, 1984), les districts et les communes. Le rôle du préfet¹³⁴ est capital dans l'articulation nationale/planification locale. Il lui appartient d'assurer conjointement avec le président du Conseil de région et le maire des communes de plein exercice la coordination du plan national et du plan régional. Par contre, la réglementation du permis de construire échappe entièrement du champ de compétence des collectivités locales. L'article 4 du décret 91-460 du 20 mai 1991¹³⁵ stipule à ce propos:

Le permis de construire pour les différentes catégories est délivré par le Ministre chargé de l'urbanisme et de l'habitat, par les commissaires politiques des régions, les maires centraux, les maires d'arrondissements, les présidents des comités exécutifs de district et les chefs de poste de contrôle administratif.

Les décisions de ces autorisations sont prises selon les cas définis dans le présent texte sur avis conforme des délégués à l'urbanisme, du Directeur de l'urbanisme et de l'habitat et du Directeur Régional de la construction, de l'urbanisme, et de l'habitat.

Par contre, les maires d'arrondissements, les présidents des conseils de communes qui n'ont pas d'arrondissement, des districts sur avis des délé-

132. Les documents de prévision sont: schémas directeurs, plans d'urbanisme directeurs, plans d'urbanisme de détails.

133. Le programme de l'UPADS aux élections présidentielles de 1992 a mis l'accent sur l'application et le respect des plans directeurs dans les communes urbaines. Il s'agit de respecter les plans directeurs de développement urbain, de promouvoir l'habitat à coût modéré, tout en assurant une sécurité renforcée, un service adéquat d'une alimentation en eau potable, d'assainissement, de voirie, d'hygiène et autres travaux d'utilité publique (UPADS, 1992).

134. Le préfet a pour mission de mettre en oeuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire dans sa région. Dans ce domaine, il anime et contrôle l'activité des sous-préfets des districts ainsi que celle des directeurs régionaux des différents ministères.

135. Décret 91-460 du 20 mai 1991 portant modification du D. 64-181 du 20 mai 1964 relatif au permis de construire.

gués à l'urbanisme ou du Directeur régional de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat sont compétents pour délivrer le permis de construire concernant, les constructions uniquement à rez-de chaussée dont l'emprise au sol ne dépasse pas 300 m²: maisons d'habitation, annexes, clôtures de parcelles en matériaux durables, garages, construction de boutiques, ateliers de petits artisans, locaux commerciaux, latrines, puisards, fosses septiques.

Chapitre 4

L'État, la ville, le pouvoir local – un examen de conscience

L'inadaptation des structures administratives classiques des centres administratifs, notamment au niveau de l'encadrement des paysans et de leur intégration au processus de développement a permis aux autorités de définir un nouvel espace d'articulation qui prendrait en charge la gestion des programmes d'animation rurale.¹³⁶ Les centres administratifs de région ou de district (relais traditionnels chargés d'assurer d'intermédiaires entre le pouvoir central et les habitants dispersés) transformés en «villes secondaires» par décision consciente des pouvoirs publics, sont les pièces maîtresses de l'aménagement du territoire et de la diffusion de la «modernité» dans le milieu «rural ambiant».

La ville secondaire se situe, dans cette perspective, à la charnière de deux organisations de l'espace:

- d'un côté, l'organisation verticale et hiérarchisée des systèmes et réseaux urbains;¹³⁷
- de l'autre, l'organisation horizontale, simplement maillée, de l'espace et des sociétés rurales (Sautter, 1982). La pauvreté du milieu rural met l'État au centre de l'impulsion du processus d'urbanisation des villages en villages-centres ou centres d'appui au développement du pouvoir local.

Dès 1964, autour des enjeux du premier plan quinquennal se trouve greffer une idée centrale: «le développement ne peut partir que du milieu rural par la création d'un paysanat évolué, ouvert à la «notion de progrès» (Gaud, 1967) de réaliser à l'intérieur des zones préalablement définies¹³⁸ des équipements de base capables de soutenir l'expansion.

Il s'agissait de prévoir et d'organiser un réseau d'infrastructure de transport «en araignée» autour de chaque «pôle», d'établir les programmes

136. «L'équipement des campagnes en petites villes et centres subordonnés constitue pour les pouvoirs publics un champ privilégié d'intervention. Il y a là une forme particulière, mais importante, de «l'aménagement rural». Deux idées sous-tendent l'action officielle de l'État: mettre à portée des ruraux les facilités et les équipements capables de les intégrer pleinement dans la vie nationale. Les petites villes apparaissent donc comme le moyen de réaliser un objectif politique fondamental (G. Sautter, 1982, p. 415).

137. La première organisation précise G.Sautter est l'expression géographique du monde de l'État, de la technique et du marché. Elle est très largement unifiée, et les influx s'y propagent de haut en bas. La deuxième organisation marque au contraire les petites villes de toute leur diversité, et du cloisonnement du monde rural.

138. Le territoire était divisé en 9 régions autonomes.

d'urbanisme et d'habitat de ces centres, de définir enfin les *équipements collectifs nécessaires* en matière de santé et d'éducation»¹³⁹ Les promoteurs de ce plan inachevé, préconisaient une «structuration et une polarisation du territoire national» à quatre niveaux fondées sur une hiérarchisation du système urbain en liaison avec les axes routiers.¹⁴⁰

Le plan quinquennal¹⁴¹ de développement économique et social 1982–1986, reprend la même théologie. Le progrès social du monde paysan est au centre de sa préoccupation. L'agriculture est l'interface obligée entre le progrès social et le développement de l'industrie et par ricochet, la participation tous azimuts des populations rurales à la grande messe de l'«indépendance locale». Le projet villages-centres (Lalau-Keraly et Prady, 1987) est exhumé pour être la fondation d'une construction de cinq étages. village-centre, centre rural, centre urbain secondaire, centre urbain primaire et métropole. Les autorités administratives conçoivent la ville en terme de «hiérarchie administrative», c'est à dire que là où il y a les fonctionnaires, se trouve la ville. Vu sous cet angle, toutes les fonctions imaginées dans la structuration du territoire voudraient tout simplement signifier en d'autres termes que si le village a ses «fonctionnaires» l'urbanisation s'accélère.

LE CHEMIN DE LA VILLE. ADAPTER LA VIE URBAINE AU VILLAGE

Le village-centre

Un des aspects de la colonisation européenne écrit Robineau «est l'insertion de la société autochtone dans un espace construit en vue de la mise en valeur, c'est à dire comportant des voies de pénétration, des axes de circula-

139. Plan quinquennal 1964–1968. Ce plan est une réplique des plans de Madagascar, du Niger, du Sénégal (introduit une subdivision territoriale en 7 régions) et de la Centrafrique. Tous ces plans sont élaborés par les organismes nationaux du plan et des bureaux d'études. Les centres potentiels ont été favorisés aux dépens de la capitale, de Pointe-Noire et de Dolisie qui sont solidement organisées. Cette solidité a fait en effet qu'ils ont été les seuls centres capables de recevoir tous les projets.

140. On retrouve la même logique en 1976–80 en Côte-d'Ivoire avec une hiérarchie urbaine à quatre niveaux: pôles d'équilibre (Bouaké, Ferkessedougou, Korhogo, Man, San Pedro), zones d'appui; pôles d'équilibre secondaires (Doloa, Gagnoa, Odienné Bondoukou; villes moyennes (Yamoussokro, Dimbroko, Abengourou, Divo). On peut se reporter à l'ouvrage de Sylvie Bredeloup, *Négociants au long cours. Rôle moteur du commerce dans une région de Côte-d'Ivoire en déclin*.

141. De 1982 à 1990 quatre programmes d'action ont été entrepris par le gouvernement congolais: Plan quinquennal 1982–1986, Programme d'Ajustement Structurel (1985–1987), Programme Intérimaire d'Investissement (1987–1988) et Plan d'action Économique et social (1990–1994), remplacé depuis par le Programme d'Action de e Restructuration Économique et Social (PARESO). Tous ces plans ont s'articulent autour des mêmes problèmes: corriger les déséquilibres entre villes et campagnes, restaurer les grands équilibres macro-économiques et remettre en ordre l'appareil administratif, rechercher un modèle de croissance plus diversifié fondé sur les ressources humaines et physiques renouvelables, etc.

tion, des centres administratifs et commerciaux et des débouchés» (Robineau, 1971).

L'espace du village devait donc être élaboré dans le détail du fait de l'inexistence d'une «organisation qui dépasse le niveau du village». ¹⁴² L'administration coloniale, puis l'élite politique et administrative qui, après l'indépendance, a pris pour tâche la construction d'une société nationale ont «vu le milieu rural comme une collection de villages» (Robineau, 1971). La moitié des villages comptait une moyenne de 42 habitants et peu, avaient plus de 150 habitants.

Dans le milieu rural, le village est la seule marque «tangibile» d'organisation humaine. Il émerge comme espace élémentaire autour duquel s'ordonnent les relations de proximité génératrices de solidarité. Le village se révèle pour l'administration coloniale et post coloniale comme lieu d'émergence d'échanges privilégiés et centre de pouvoir. Si le contrôle de l'administration a pris corps à partir des chefs-lieux, «relais du pouvoir central» (Pourtier, 1989), il est apparu nécessaire à l'administration de «fixer les villages sur des voies de communication afin de les rendre accessibles: l'accessibilité est la condition première d'une surveillance» (Pourtier, 1989). Il s'agissait de surveiller les lieux et de contrôler les déplacements des populations.

Le plan quinquennal 1982-86, le schéma directeur d'aménagement du territoire et les réflexions de certains bureaux d'études européens ¹⁴³ ont fait du village centre ¹⁴⁴ le pivot de l'organisation de l'espace rural. Il est le point de départ d'un nouveau type de «développement et lieu privilégié de l'innovation sociale» et technologique. En d'autres termes, le village-centre ou centre d'appui est le point d'ancrage des technologies alternatives. Son rôle est à la fois fonctionnel, pluri-fonctionnel et intégré. La conjonction de ces deux rôles permet au village-centre de faciliter, à court et moyen termes, les communications, les échanges économiques, les relations sociales et culturelles entre ruraux et urbains. Cette nouvelle géographie de l'habitat produite par l'administration précise Roland Pourtier, «renforce donc doublement le contrôle de l'État: villages fixés, précisément localisés, placés sous le

142. Les préfectures divisées en sous préfectures et en «terres», secteurs géographiques que l'on délimitait en fonction de la localisation des ethnies et que l'on pourvoit d'un chef. Les terres placées sous la responsabilité d'un africain, baptisé Chef de terre. Ce chef devenait le relais entre l'administration européenne et la réalité perçue par les européens: les villages.

143. Il s'agit de CIATA (succursale d'un bureau d'études Grenoblois-France) et PROMOCI ont réalisés les études de faisabilité des opérations villages en 1983 dans la quasi totalité des régions congolaises. Toutes ces études se terminent par une programmation des équipements au niveau régional sans pour autant préciser leur calendrier d'exécution et le financement.

144. La politique des villages centres a été générale en Afrique Équatoriale française. Le «regroupement a opéré des déplacements sur des distances considérables, transformant un semis de villages en deux ou trois axes de peuplement qui vident de leurs habitants de larges espaces». Les raisons sont à la fois politiques et économiques, c'est à dire maintenir la population sur des axes accessibles pour favoriser le développement des activités économiques et le développement de certaines cultures.

regard du pouvoir, et villages où s'amorce par l'école la rupture avec le passé et l'homogénéisation des comportements» (Pourtier, 1989).

Le plan quinquennal 1982–86 prévoyait la création de 159 villages centres¹⁴⁵ répartis de manière inégalitaire au niveau du territoire national. Les contraintes budgétaires liées aux préoccupations du programme d'ajustement structurel de 1984 ont conduit le gouvernement à réviser la première programmation. Six villages pilotes sur les 159 prévus ont été réalisés avec l'appui de certaines organisations bilatérales et multilatérales (Programme alimentaire mondial, Bureau international du travail, les volontaires du progrès, Fonds européen du développement etc.).¹⁴⁶ Il s'agit des villages de: Bolomo (région Likouala), Okouessé (région Cuvette), Kébara (région des Plateaux), Louengo (région du Pool), Soukou-Bouadi (région de la Bouenza) et Loubétsi (région du Niari). La création d'un village-centre dont le seuil maxima de population est estimé à 2 000 habitants,¹⁴⁷ répond à deux objectifs opérationnels:

- accroître et organiser les capacités productives et,
- répondre aux besoins exprimés par les populations rurales en développant trois actions prioritaires: équipements et infrastructures, organiser les capacités productives et améliorer les conditions de vie (soins, approvisionnement et valorisation des loisirs).

Les «communautés villageoises» et les coopératives de crédits mutuels jouent le rôle de «contre-pouvoir» pour échapper au «piège de la bureaucratie» de l'administration centrale. En définitive, le développement timide des villages ne constitue pas à l'heure actuelle un facteur de valorisation culturelle et socio-économique du monde rural, moins encore un facteur de structuration de l'espace capable de renverser les tendances migratoires. L'attrait de la ville n'est pas simplement dû à une absence d'infrastructures attrayantes, mais dépend d'une combinaison des problèmes articulés autour de la faiblesse des revenus paysans. Il est donc nécessaire, avant tout, d'impulser de nouveaux mécanismes économiques adaptés aux besoins des collectivités locales de «base».

145. Cette organisation correspond à la politique de «villagisation» adoptée au Burundi en 1979. Elle consistait à «développer les régions de forte densité par la «modernisation» du milieu rural. En 1983, 42 «villages de production» étaient édifiés sur les 203 prévus et trois d'entre eux jouissaient d'un encadrement (Cf. Willame, 1992, p. 43).

146. La Banque mondiale n'accorde pas directement de crédits aux collectivités de niveau élémentaire, mais au contraire encourage la constitution des unités décentralisées de niveau supérieur pour recevoir des aides susceptibles de promouvoir des plans d'équipement ou d'infrastructures. (Cf. A. Fischer, *Rapport final*. Congrès International des Sciences Administratives, 1989.)

147. Le schéma directeur de 1984 précise par ailleurs que tout centre de 2 000 habitants au moins est élevé au stade de «ville secondaire». Il y a incontestablement amalgame.

Le centre rural interface ville secondaire et village-centre¹⁴⁸

Le centre rural,¹⁴⁹ point d'articulation entre ville secondaire¹⁵⁰ et village-centre¹⁵¹ est le dernier échelon «restant en contact direct avec la campagne et la vie rurale» (Sautter, 1982). Il est la continuité de l'organisation villageoise, des activités, du temps, du droit foncier et de l'habitat entre la ville et la campagne (Sautter, 1982). Le centre rural c'est le centre administratif intermédiaire, chef lieu de district élevé à la fois, au stade de ville moyenne et de petite ville. Il se définit comme une agglomération rassemblant, au bénéfice des ruraux du voisinage comme de ses propres habitants, tous les «services» courants (état civil, tribunal d'instance, bureau de poste, téléphone, siège des unions locales de coopératives). Son seuil de population se situe entre 5 000 et 15 000 habitants. Cette population, essentiellement rurale, provient des villages-centres¹⁵² environnant (la présence des établissements scolaires stimule la population scolaire).

L'ensemble du territoire national compte 39 centres ruraux dont la population est comprise entre 2 000 et moins de 10 000¹⁵³ habitants. Ils sont répartis sur le territoire national en fonction de l'existence des structures d'encadrement de la population mises en place par les autorités administratives: région du Kouilou: 6; région du Niari: 2; région de la Bouenza: 6; région de la Lekoumou: 3; région du Pool: 10; région des Plateaux: 1; région de la Cuvette 7; région de la Sangha: 2 et enfin, 2 dans la Likouala. Ces

148. Dans les cas des villes du Niger, Togo et Ghana, Frédéric Giraut montre bien le rôle omniprésent du pouvoir central dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, d'équipement et de distribution des services (op. cit., p. 191).

149. Le phénomène urbain commence dans le centre rural ou bourg rural (*Étude Armature Urbaine Régionale*, juin 1985, p. 69). Il garde les caractéristiques morphologiques du milieu rural environnant: interpénétration des activités agricoles et urbaines, faible densité d'occupation de l'espace, habitat rural traditionnel, population en majorité féminine et forts pourcentage d'actifs occupés dans l'agriculture.

150. A propos de l'urbanisation montante G. Sautter écrit (1982, p. 401): «L'engendrement des petites villes par la campagne est un processus commun à beaucoup de civilisations paysannes, assorties des densités rurales plus ou moins élevées. Initialement, la ville y était «le centre ou le relais du pouvoir politique d'un seigneur ou d'un roi, en même temps que sa résidence, avec la fonction religieuse subordonnée. Constitué d'une agglomération de villages, elle ne se distinguait de la campagne que par ses fortifications, le palais du roi et un ou deux stupas de grande dimension». Plus tard, ces villes nées en symbiose avec leur environnement rural sont devenues les *pièces locales* d'une armature systématique étendue sur le pays entier par le pouvoir moderne de Bangkok. De même, dans l'Afrique des savanes, le réseau de commandement territorial mis en place par les puissances coloniales a-t-il intégré, ici et là, de vieilles cités».

151. Sa zone d'influence baptisée «pays rural», résulte du rapprochement de l'espace sémi-urbain avec le milieu rural immédiat.

152. La plupart de ces centres ont été engendrés par les «autorités politiques et économiques à l'œuvre dans le milieu rural».

153. Pour G. Veyret-Verner (cité par G. Sautter), la petite ville n'acquiert un équilibre plus stable qu'à partir de 10 000 habitants. Entre 20 et 25 000 habitants, un autre seuil délicat fait passer de la petite ville à la moyenne. Les planificateurs congolais ont adopté la même démarche. Entre 15 000 et 20 000 habitants c'est la ville secondaire et entre 20 000 et 50 000 habitants, elle devient ville primaire, c'est-à-dire le dernier stade pour acquérir le statut de métropole. L'influence de cette théorie est très caractéristique.

centres ruraux, de dimension modeste, n'ont pas vocation de recevoir des activités industrielles. Les activités économiques s'appuient essentiellement sur l'agriculture de proximité ou lointaine (champs cultivés au-delà de l'espace urbain), l'élevage ou la pêche.

Les relations entre personnes qui gardent un caractère plus ou moins direct, ont lieu autour des marchés quotidiens ou hebdomadaires. L'État utilise ses réseaux anciens, complexes et hiérarchisés, tissés autour des activités (agricole, artisanale, pêche ou élevage) pour renforcer le rôle du marché local tant au niveau de la collecte des produits agricoles que de la distribution des produits manufacturés et des intrants. En définitive, le centre rural est au cœur du regroupement des productions agricoles marchandes sous la responsabilité du mouvement coopératif, d'une part; et le premier niveau de «commerces urbains et d'approvisionnement en pièces détachées» (Congo, 1988) d'autre part; et enfin comme lieu de convergence de l'épargne (agence de banque de dépôt ou de crédit).¹⁵⁴

Le «pays rural» s'intercale entre le village-centre et le centre rural. Il s'agit d'un espace plus grand que la ville secondaire, mais de dimensions inférieures à la région. Il est le résultat d'une association entre cinq villages-centres ou du poste de contrôle administratif (PCA) et le centre rural immédiat.

Le concept de pays rural (Aventur, 1976) né en France dès 1976, avait pour vocation première de faire face aux mutations de l'espace provoquées par trois facteurs: l'urbanisation, la mobilité des populations et les besoins d'équipement. Le contrat de pays supposait la «réunion de l'espace rural et des centres urbains ou sémi-urbains» (Aventur, 1976). Cette notion impliquait la création d'espace englobant trois niveaux interliés:

- un contenu technique, c'est-à-dire le pays constitue une *unité de développement homogène* correspondant à une zone géographique, à un bassin d'emploi, à un rayonnement des services situés dans la petite ville-centre espace économique distinct;
- un contenu historique, cadre de vie d'une société rurale traditionnelle (patois, arts et traditions populaires);
- une définition politico-administrative où le pays est identifié par l'existence d'un *instrument de coopération intercommunale* ou de comportement politique homogène.

154. Les succursales de la Banque commerciale congolaise (BCC, en liquidation) ou de l'Union congolaise de Banques (UCB) ne sont que des caisses de dépôt pour recevoir les salaires des fonctionnaires de l'État en poste dans ces centres. Les problèmes liés aux garanties freinent l'accès des crédits pour les populations rurales.

La mise en place du «pays rural»¹⁵⁵ ne découle pas d'un plan d'aménagement rural conçu pour répondre aux besoins des autorités locales, mais le fruit intellectuel des planificateurs. Sa mise en place soulève trois problèmes pratiques indissociables: le seuil minima et maxima de la population, la zone d'influence, c'est à dire déterminer les entités géographiques appartenant à cette zone et enfin, l'existence ou non des solidarités géographiques, économiques et sociales. L'absence de dynamisme économique des centres ruraux (qui n'assurent que des services administratifs courants) et le manque d'homogénéité des villages-centres regroupés font que le «pays rural» ne peut jouer le rôle d'instrument de coopération et donc, de susciter un comportement politique à la base. La vocation du pays rural d'être un centre de concentration (hommes et activités), en vue de favoriser, de maîtriser les «mutations engendrées par la mobilité des populations jeunes» (souvent scolaires) vers les zones urbaines constitue en fait un voeu pieux.¹⁵⁶ Les infrastructures sont à créer, aussi bien dans les villages, les centres ruraux que dans les pays ruraux. Le tableau 35 ci-après présente la première articulation pays ruraux/villages-centres. Le seuil de la population dans un pays rural est compris entre 50 et 2 000 habitants.

VILLES SECONDAIRES, LIEUX D'ENCRAGE DU POUVOIR LOCAL

Si le centre rural qui bénéficie des avantages d'un centre urbain, a pour rôle d'assurer les services administratifs courants, l'animation, la dynamisation des villages-centres et de leurs zones d'influence, par contre la ville secondaire est, dans la hiérarchie politico-administrative et spatiale le lieu de convergence des initiatives économiques publiques et privées. Mais, la ville secondaire ne peut jouer véritablement ce rôle, si l'État, son «géniteur» n'améliore pas la qualité de son milieu d'accueil: environnement naturel, infrastructures économiques et sociales (habitat, scolarisation, activités culturelles, réseaux de transport), concentration maximale de population, création d'emplois «basiques» et de «proximité», lieu d'expérimentation de la «démocratie locale», décentralisation du pouvoir administratif, etc. Si tous ces ingrédients sont absents, la ville secondaire perdra, au fil des années, son pouvoir d'attraction aux yeux de ses habitants et encouragera le départ des candidats potentiels à l'immigration.

155. Un pays est composé par une ville centre dont la population est comprise entre 1 000 et 20 000 habitants et par une zone d'influence de celle-ci. Il s'agit donc d'un ensemble de commune appartenant à un ou plusieurs cantons ayant entre elles des solidarités géographiques, économiques et sociales. (Cf. J. Aventureur, 1976.) Ce qui n'est pas le cas des pays ruraux du Congo.

156. Il s'agit de créer à court terme des emplois dans le secteur agricole et d'améliorer la capacité des équipements existants.

Tableau 35. *Articulation pays ruraux/villages-centres*

| Régions | Pays ruraux | Villages centres |
|----------|----------------|--|
| Kouilou | M'fouati | Bilala, Louvoulou, Mboulou |
| Niari | Kibangou(1) | Loubétsi (réalisé), Louboulou, Loufouma, Banda*, Tsembo |
| Lekoumou | Zanaga(1) | Obili, Makélé, Yuomi, Kengue, Mbom* |
| Bouenza | Boko-Songho(1) | Kinkengue, Tsoukoubouadi (réalisé), Kitidi-Tounga |
| Pool | Boko(1) | Moulenda, Kimpanzou, Ngoudianza, Ntombo-Manianga, Madombe, Louingui*, Mbanza-Mpoudi* |
| Plateaux | Mindouli(2) | Louengo (réalisé) |
| | Ollombo(3) | Mapene, Ngania, Assengue, Ekouassende, Ongoni* |
| Cuvette | Lekana(1) | Akou, Abili, Kebara, Akana |
| | Boundji(1) | Obongui, Okouesse (réalisé) |
| | Mossaka(2) | Matoko, Loboko, Bokouélé, Kounda |
| Sangha | Sembé(1) | Mieli-Koula, Bossaka, Bolozo |
| Likouala | Dongou(1) | Bangui, Macao, Manfoueté, Bolomo (réalisé)* |

* Centre-rural ayant la taille d'un village-centre.

(1) Pays rural ayant le même ressort territorial que le District.

(2) À la fois ville secondaire et pays rural.

(3) Même ressort territorial que le Poste de contrôle administratif.

L'équipement des villes, l'investissement massif et la *décentralisation* constituent pour les pouvoirs publics un mal nécessaire pour la survie d'une véritable «démocratie locale», c'est à dire d'un transfert réel des *pouvoirs* aux communautés de base. Depuis 1964, plans, programmes et projets (nationaux, bilatéraux ou multilatéraux) se disputent la maîtrise de l'espace secondaire pour mieux localiser et approcher la «décision» capable de modifier et renforcer les relations gouvernants/gouvernés.

Les hésitations théoriques et conceptuelles d'un «aménagement» du territoire global à partir des villes et d'une simple «réorganisation» des entités administratives témoignent le conflit latent entre le ministère de l'intérieur (gestionnaire de la tutelle) et le ministère du plan (gestionnaire des plans et projets). Le schéma d'aménagement du territoire de 1984 a tenté de faire la synthèse des propositions antérieures en projetant une nouvelle image de l'organisation urbaine régionale.¹⁵⁷

Le schéma d'aménagement du territoire a retenu l'option régionalisation structurée autour de cinq pôles urbains: le village-centre, le centre rural, la ville secondaire, la ville primaire et la métropole. Un schéma classique tiré

157. La réflexion est centrée sur 4 axes: étude de l'emploi et des possibilités de développer des emplois induits; étude du marché de l'habitat (susciter un marché immobilier); programmation des équipements urbains et étude des structures de gestion.

de la théorie des pôles centrales de Christaller.¹⁵⁸ La ville secondaire, troisième niveau de l'édifice en construction, est le pivot de cette politique qui écarte la marginalisation des populations locales. Les fonctions et le rôle (Rondelli, 1982) de la ville secondaire sont définies en termes de niveau et du degré de rareté des services.

Les villes secondaires sont scindées en deux catégories formelles.

- d'une part, les villes dites primaires (Mossendjo, Dolisie, Owando, Ouesso et Impfondo)¹⁵⁹ à qui le schéma directeur attribue la capacité de «générer des emplois et des services» pour attirer et stabiliser la population migrante.(50 000 habitants au moins);
- d'autre part, les villes secondaires ordinaires classées en cinq groupes formels:
 - villes à caractère industriel: Nkayi-Makabana-Loutété¹⁶⁰
 - villes à caractère administratif: Madingou-Sibiti
 - villes à caractère rural: Mouyondzi-Djambala
 - villes à caractère commercial: Mossaka
 - villes à tradition militaire: Gamboma-Makoua

Ce classement, constitue un tiroir de référence qui n'a aucune emprise réelle sur le terrain. Toutes ces villes (primaires ou secondaires) ont tous un seuil de population plus ou moins identique et une faiblesse de revenus moyen. La pauvreté du milieu rural freine leur croissance pour n'assurer que des fonctions élémentaires traditionnelles. Elles sont l'image même du système étatique dominant du fait de leur position de capitale administrative de région ou de district.

Leur croissance s'appuie sur un trépied (industries, services et échanges) et sur la mise en place des équipements: résidentiels destinés à la population locale, des équipements de niveau national: hôpitaux généraux, instituts techniques, lycées, stocks dépôts pharmacie et les services publics urbains localisés (l'eau, l'électricité, les télécommunications, les transports urbains et le ramassage des ordures ménagères).

158. Les auteurs de ce plan, comme l'indique à juste titre Alain Dubresson pour la Côte d'Ivoire, ont «réalisé une étroite association entre la théorie des pôles et celle de la base». (Cf Dubresson, 1989, pp. 260-262.) Le schéma théorique repose sur trois niveaux d'organisation: la région économique organisée autour d'un pôle industriel urbain (ce pôle a mission de créer 4 000 emplois pour fixer au maximum de 50 000 habitants), une liaison entre les zones [schéma de structure qui retient 4 zones géographiques: les pays du Kouilou, les pays du Niari-Bouenza-Lekoumou, les pays du centre (Pool et Plateaux) et les pays du Nord (Cuvette, Sangha et Likouala)] et le centre rural qui est la cellule de base de développement.

159. Actuellement, seule Dolisie exerce une attraction nationale avec un niveau de population plus ou moins égal à 50 000 habitants (recensement de 1984).

160. Loutété et Makabana qui ne sont pas des collectivités locales, sont considérées comme petites villes et dépendent administrativement de Louvakou et de Mfouati. Elles ont des ressources fiscales régionales importantes par rapport à leurs chefs lieux.

Tableau 36. *Les équipements de référence*

| | Éducation | Santé | Administration |
|---------------------------------|------------------------|------------------|-------------------------|
| Village-centre | École primaire | Dispensaire | |
| Centre-rural | Collège | Hôpital de base | District |
| Ville secondaire ¹⁶¹ | Lycée | Hôpital régional | Région-district-commune |
| Ville primaire | Institut universitaire | Hôpital général | Commune (région) |
| Métropole | Université | CHU (1) | Commune-capitale d'État |

Source Rapport final, Étude de l'Armature Urbaine Régionale, Centre de Recherches et d'Études Techniques de l'Habitat (CRETH) Mission d'Urbanisme et de l'Habitat au Congo (SMUH) et Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR), Brazzaville, juin 1985

(1) CHU, Centre Hospitalier Universitaire

Mais pour que la vie dans la ville secondaire puisse prendre corps au niveau local, l'administration appuie sa démarche en mettant l'accent sur quatre actions:

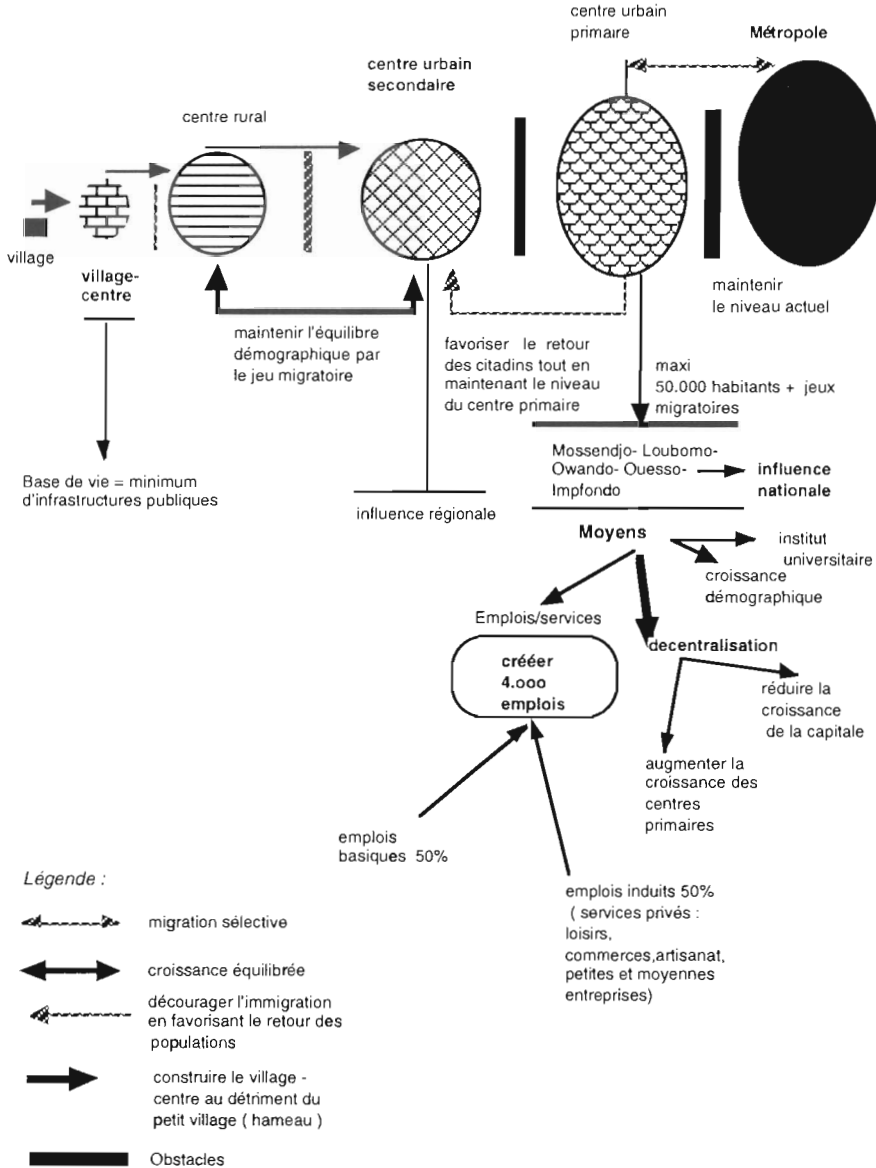
- premièrement, maintenir le seuil maxima de la population à 50 000 habitants afin que la ville secondaire¹⁶² puisse constituer une barrière efficace aux candidats qui seront tentés d'émigrer vers Brazzaville ou Pointe-Noire. Cette population viendrait essentiellement des zones rurales environnant (migrations régionales.). Mais ce seuil ne peut être atteint que si l'État crée au moins 4 000 emplois. Le milieu urbain se charge de susciter lui même autant «d'emplois induits» (Congo, 1985a).
- deuxièmement, en dehors de son rôle de fournisseur des services aux centres ruraux, la ville secondaire se doit de diversifier ses activités économiques (industrielles, agricoles, artisanales etc.) en tenant compte des potentialités régionales, c'est à dire aboutir à terme, à une spécialisation pour être un marché régional des produits agricoles de l'espace environnant.
- troisièmement, maintenir un niveau d'équipement régional: hôpital régional, lycée, centres de formation à coupler avec l'activité régionale dominante, services publics urbains, eau, électricité, télécommunication, transports urbains à partir de 25 000 habitants et transports régionaux.

161. Toutes les villes secondaires, capitales de régions ou de districts ont un lycée et un collège d'enseignement général, construits dans beaucoup de cas par les populations (en réponse au mot d'ordre présidentiel de quatre murs un toit) Ces constructions, souvent anarchiques, posent des problèmes de planification au niveau du ministère de l'éducation nationale.

162. La ville secondaire joue traditionnellement le rôle de transit des populations rurales. Sur le plan économique les villes secondaires ne jouent véritablement le rôle de centre redistributeur des produits primaires à cause soit de la proximité avec les grandes villes, soit du fait que les populations locales préfèrent vendre leurs productions agricoles à Brazzaville (c'est le cas par exemple de Kinkala et Mindouli) dans la région du Pool), Pointe-Noire ou Dolisie (dans certains cas). Les seuls produits qui soient commercialisés dans le cadre «d'une redistribution sont les produits de consommation courante: articles d'épicerie, de bazar, cigarettes» (Auger, 1973).

– quatrième, développer la fonction administrative de la ville secondaire (qui est sa raison d’être) en dotant et en renforçant la qualité des services et des prestations de l’administration afin qu’ils soient plus accessibles aux populations des centres ruraux et des villages-centres. Les équipements et services prévus permettront aux villes de jouer leur nouveau rôle (Tableau 36 et Figure 7).

Figure 7. Armature urbaine régionale (projection)



LES FONCTIONS ÉCONOMIQUES DU LOCAL – LE CHOIX DES REMÈDES

La recette coloniale¹⁶³

L'action de rénovation et de modernisation des paysannats est le point de départ de la politique agricole mise en place sous l'administration coloniale. L'exécution de cette politique au niveau de chaque zone géographique intégrait plusieurs critères de valeur inégale: unité géographique, unité ethnique, capacité d'intégration des techniques modernes, c'est à dire capacité d'introduction des innovations susceptibles de «modifier les coutumes et les traditions» (Chauvet, 1956) afin de rompre l'équilibre de la société existante. Les actions retenues par les autorités coloniales (l'aménagement de l'espace rural, la transformation des conditions de vie) s'articulaient autour de deux objectifs:

- supprimer l'itinérance destructive des sols (qui freine le développement, l'amélioration de l'habitat et de l'équipement social) en fixant les populations sur des terres de bonne qualité;
- créer un lien permanent entre l'homme et le sol en instaurant un système de cultures annuelles aux jachères soigneusement étudiées, assurant la conservation et l'amélioration du patrimoine foncier collectif et individuel.

La vulgarisation agricole a constitué le «préalable à la création des paysannats» (Chauvet, 1956). Elle permettait de préciser la vocation des terres et de mesurer «la capacité des paysans, de créer ou de développer une production susceptible de soutenir la commercialisation régulière des produits agricoles. L'action de rénovation rurale prévoyait, entre autres mesures, la multiplication des revenus paysans par une diversification sélective des activités gravitant autour de l'agriculture traditionnelle (pisciculture, pêche, forêt, etc.). La création des sociétés de prévoyance (instrument d'appui aux activités), l'aménagement des villages, l'habitat et la propriété foncière constituaient le sous-bassement du progrès rural à une époque où l'encadrement technique était très réduit et l'activité privée ne pouvait nor-

163. Au cours de la Conférence de Brazzaville en 1944, s'était affirmée la volonté de définir une politique économique nouvelle tendant à assurer le développement optimum des pays d'outre-mer, avec, comme objectif prioritaire, l'amélioration du standard de vie des populations. Tout en répudiant «l'idée d'autonomie», la possibilité d'évolution hors du bloc français de l'empire et la constitution éventuelle, même lointaine, de self-government, il avait été recommandé de doter les colonies d'un régime libéral et plus souple, capable de s'adapter aux aléas de l'économie mondiale comme aux besoins des territoires trop divers pour être soumis aux mêmes règles de tarifs. D'autre part, la nécessité de moderniser les conditions de production et de procéder à l'industrialisation des territoires d'outre-mer avait été reconnu. (Cf. Bernard, Paul, *Définition d'une politique économique commune à l'ensemble de l'Union Française*. Rapport au Conseil Économique et Social, p. 203.)

malement intégrer les producteurs de brousse dans les circuits commerciaux.

Les nouvelles fonctions économiques

La fixation des populations rurales et l'amélioration de leurs conditions de vie demeurent, hier comme aujourd'hui, la préoccupation des pouvoirs publics et des planificateurs (PCT, 1975). L'aménagement de l'espace rural proposé met en relief trois axes d'intervention:

- Développer et améliorer les économies régionales afin de favoriser «l'émergence des pôles d'emplois régionaux», constituant une alternative acceptable pour les *chômeurs urbains* ou les citadins à l'immigration (Congo, 1990). Les ZADIP¹⁶⁴ (Zones d'Aménagement et de Développement Intégrés Prioritaires) sont les instruments nécessaires pour élargir le champ d'action de plusieurs activités de production primaire, de transformation, de commercialisation et d'amélioration des conditions de vie. Les centres ruraux et les villes secondaires sont les points d'appui géographiques des ZADIP.
- Les Opérations de Dynamisation Économique (ODE) prévues pour rentabiliser les investissements programmés.
- Les opérations liées à la recherche développement et à l'expérimentation, notamment la riziculture inondée et le pastoralisme sémi-itinérant.

Toutes ces fonctions économiques (réplique du passé) visent à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Les moyens mis en œuvre n'ont pas tenu compte des besoins réels des populations et de l'orientation de la politique locale. Il s'agit de réponses ponctuelles à des situations aussi ponctuelles qui renforcent la volonté de centralisation des pouvoirs publics. L'encouragement aux diverses formes de groupement des paysans et le retour des jeunes urbains en milieu rural ne sont pas des dispositions efficaces pour «promouvoir une agriculture sociale» (Charier J., Debard E., 1976), économique ou commerciale.

Enfin, les difficultés d'aménagement et d'intégration du monde rural longtemps décriées, sont dues à la faiblesse des infrastructures et de desserte (communication, énergie, services publics etc.). Toutefois, quelles que soient l'importance des problèmes, l'aménagement d'une région implique

164. Ces ZADIP sont proches cousines des ZAPI (zones d'aménagement prioritaires intégrées) mises en place en 1966 au Cameroun. La ZAPI était considérée comme une entreprise locale intégrée, avait vocation de susciter à la fois, le développement locale, le regroupement des villages (200 habitants au moins par village) et surtout susciter la «démocratie locale» du fait de l'«originalité» de ses méthodes de gestion participative (contrôle paysan, marché local, constitution de l'épargne etc.).

nécessairement la mise en œuvre «d'un plan d'ensemble et une coordination de tous les investissements» (J. Charier, 1976). La Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale (DATAR) et le conseil national des investissements ont un rôle important à jouer pour influencer, diriger et coordonner les investissements.

LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Les projets de développement constituent la base quasi exclusive de l'organisation économique (PCT, 1975) et de l'affectation des investissements dans les régions.¹⁶⁵ Ils sont, pour la plupart, coordonnés par les directions régionales qui relèvent directement du pouvoir central. Leurs objectifs et leurs moyens d'action sont déterminés en dehors de la collectivité locale. Dans plusieurs cas, ces projets sont à l'origine du recentrage des activités économiques dans les régions où ils sont localisés et renforcent à la fois la dépendance technologique, financière et politico-administrative de la collectivité locale (Ministère du Plan, 1982).

Les entreprises publiques et sociétés d'État

Les orientations économiques contenues dans la Charte du Mouvement National de la Révolution (MNR) de 1964, ont placé l'homme au centre de l'«indépendance économique» et du développement harmonieux du territoire. Le secteur économique de l'État devait obéir à la mission «d'organisation de l'espace économique dont il a la charge, par la création d'agents économiques structurés et orientés en vue de mettre en œuvre cette politique» (Gendrault, 1969).

Dans le secteur de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (pour bien marquer la présence de l'État), trois entreprises sont créées: l'Office national de la commercialisation des produits agricoles (ONCPA), la régie nationale des palmeraies du Congo (RNPC) et la société nationale d'élevage (SONEL).¹⁶⁶ Ces trois entreprises reçurent la mission de travailler uniquement dans les zones rurales. L'office national du commerce (OFNACOM) assurait seul la fonction de distribution (zones urbaines et rurales), et notamment des produits manufacturés.

165. Dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage par exemple, le premier programme triennal de développement avait retenu 2 017 nouveaux projets à financer sur une période de trois ans.

166. La SONEL, l'OFNACOM et La RNPC ont succédé à des entreprises privées, tandis que ONCPA s'est substitué aux sociétés de prévoyance (SIP), transformées par la suite en Caisse de stabilisation des produits agricoles.

Le deuxième groupe d'entreprises, composé de l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT), de l'Office National des Forêts (ONAF) et de la régie nationale des travaux publics,¹⁶⁷ avaient pour mission de renforcer, au niveau urbain et rural, l'efficacité et la capacité des structures existantes.¹⁶⁸ Le secteur économique d'État comptait en 1987 quatre vingt sept entreprises. La plupart des entreprises issues de cette époque, ont mis la clef sous le paillason sans avoir rempli leur «noble mission». Le secteur économique de l'État était subdivisé en trois catégories:

- premièrement, les entreprises pilotes qui avaient un monopole national dans ce secteur d'activité. Dans cette longue liste, on compte entre autres: l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT), la Sucrerie du Congo (SUCO), hydro-Congo, la Société Nationale d'Électricité (SNE) et de Distribution d'Eau (SNDE), l'Office du Café et du Cacao (OCC), l'Agence Transcongolaise de Communication (ATC): L'ensemble de ce secteur emploie 17 374 salariés, sur un total de 29 688 salariés du secteur économique de l'État (Congo, 1988);
- deuxièmement, les entreprises regroupées qui se répartissent en trois groupes d'activités: exploitation et transformation du bois, le textile [deux entreprises: la Société Textile du Congo (SOTEXCO) et l'Unité Textile Synthétique (UTS)],¹⁶⁹ et enfin les industries non métalliques et industries chimiques;
- troisièmement, les entreprises mixtes qui ont la vocation et la mission de concilier intérêts publics et intérêts privés. Ce secteur comptait 11 entreprises: Société Industrielle de Déroulage et de Tranchage (SIDETRA) dans le secteur du bois, la Société de Transport de Pointe-Noire (STPN), Société Congolaise de Manutention du Bois (SOCOMAB), Société des Hôtels de Maya-Maya (SHMM-Méridien), Société Industrielle des Bois de Mossendjo (SIBOM), Société Congolaise de Bois de Ouessou (SCBO), Société Forestière Algéro-Congolaise (SOCALIB), Silo à Ciment du Congo (SIACIC), Société Agro-Pastorale de Madingou (SAPM), et la Société Mixte de Construction (SEMICO).

Le secteur économique de l'État emploie près de 30,4% des effectifs salariés du «secteur moderne». La fonction publique occupe 56,65% des personnels civils et militaires contre 13,21% des effectifs salariés permanents dans le secteur «moderne privé». Près de 87,3% des agents dépendent de l'État, sans compter le personnel des collectivités locales que l'on nomme vulgairement

167. A donné naissance à l'office congolais d'entretien des routes (OCR).

168. Il existe beaucoup d'entreprises issues soit des nationalisations réalisées entre 1964 et 1966, soit des créations de l'État. Je m'intéresse uniquement à celles qui avaient une vocation d'encadrer les activités économiques dans les zones rurales.

169. Ces deux sociétés ont fait faillite.

«décisionnaires» intégrés en 1992 dans la fonction publique. Aujourd'hui comme hier, l'État est l'acteur principal de distribution des emplois dans tous les secteurs d'activité. Le secteur économique de l'État dont la localisation était fonction du secteur d'activité, constitue à tout point de vue, un instrument privilégié du développement économique et social (Tableau 37).

La crise économique amorcée depuis 1984 associée aux contraintes de l'ajustement structurel imposé par le Fonds Monétaire International (FMI), ont contraint le Parti unique en juillet 1989 et le Gouvernement de proposer l'ouverture du capital. Le conseil des ministres du 20 juillet 1989 préconisait pour ces entreprises l'ouverture du capital par la recherche d'un «partenariat avantageux pour l'État». Depuis, la privatisation des grandes entreprises d'État¹⁷⁰ constitue un préalable pour le Fonds Monétaire International. Le 17 mars 1994, le Président de la République dans une interview a annoncé la privatisation prochaine de plusieurs sociétés d'État dont l'Agence Transcongolaise de Communication [(ATC), qui gère le chemin de fer et les ports de Pointe-Noire et de Brazzaville], la compagnie pétrolière hydro-congo, l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT), la Société Nationale d'Électricité (SNE) et la Société de Distribution d'Eau (SNDE). En prélude à ces réformes, le gouvernement avait décidé d'augmenter de 20% les tarifs des services publics. Le principe est donc acquis dans un complet paradoxe qui oppose le court terme et le long terme, c'est à dire, rentabilité économique et aménagement du territoire.

La loi sur la décentralisation votée au mois de mai 1994,¹⁷¹ tend à transférer aux régions et communes constituées, d'importants services de proximité dont la gestion est déjà déficitaire (santé et action sociale, éducation, culture, etc.); et en même temps, l'État se débarrasse des instruments de sa politique d'aménagement du territoire (entreprises et unités de production) sans qu'il y ait au préalable, une évaluation des coûts sur les éventuelles augmentations du chômage, de la délinquance et des dépenses sociales qu'assument de façon inégalitaire l'ensemble des collectivités dites locales. Le rôle de régulation de l'État dans cette logique du «tout libéral» semble partir du mauvais pied. Dans la position actuelle de l'État où l'ensemble des indicateurs économiques et sociaux sont au rouge, il est im-

170. Le Fonds Monétaire International (FMI) a accordé une aide de 15 milliards de francs CFA au Congo pour «financer la restructuration économique» après avoir approuvé le programme des réformes du Gouvernement (*Marchés Tropicaux* du 3 juin 1994, p. 1137). De son côté le Sénat congolais a adopté le 30 mai la loi sur les privatisations de plusieurs entreprises publiques. L'Assemblée nationale a entériné le vote des sénateurs le 19 juin en séance publique. Cette loi prévoit «la cession totale ou partielle à titre onéreux de tout ou partie des actions ou actifs» des sociétés d'État. Cette loi était une des conditions imposées par le Fonds Monétaire International pour la reprise de ses concours au Congo. Ce vote était précédé par la déclaration le 17 mars 1994 du Président de la République sur la privatisation de plusieurs sociétés d'État.

171. Cette loi prévoit l'autonomie de gestion totale pour les communes et les régions et une autonomie limitée pour les collectivités territoriales (districts ou arrondissements).

portant que le transfert des compétences aux collectivités locales puisse s'inscrire dans une logique de négociation au cas par cas. La mise en ordre préalable de l'environnement économique et social constitue pour l'État, le moyen d'affirmer sa vocation de «seule autorité responsable de la solidarité nationale, du respect de l'égalité des chances dans l'application des lois» (Passet, 1994). La maîtrise du pouvoir économique locale exige un choix des partenariats plus adaptés et acceptables aux intérêts locaux.¹⁷² On évitera de cette manière l'effondrement des vertus salvatrices attribuées à «la décentralisation».

Tableau 37. *Les entreprises publiques de 1984 à 1987*

| | Secteurs d'activité | Nombre | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-----------------------|------------------------|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Communes | | | | | | |
| Brazzaville | | 43 | 14 354 | 14 486 | 14 614 | 14 202 |
| | primaire | 4 | 132 | 128 | 130 | 130 |
| | secondaire | 12 | 3 542 | 3 549 | 3 507 | 3 214 |
| | tertiaire | 27 | 10 650 | 10 809 | 10 977 | 10 883 |
| Pointe-Noire | | 18 | 9 076 | 9 323 | 9 673 | 9 473 |
| | primaire | 5 | 812 | 996 | 1 327 | 1 183 |
| | secondaire | 4 | 1 338 | 1 276 | 1 271 | 1 321 |
| | tertiaire | 9 | 6 926 | 7 051 | 7 075 | 6 969 |
| Nkayi | | 4 | 3 259 | 3 014 | 3 019 | 2 956 |
| Mossendjo | secondaire | 1 | 0 | 78 | 152 | 186 |
| Loubomo | primaire | 1 | 37 | 33 | 32 | 30 |
| Ouessou | primaire | 1 | 323 | 302 | 171 | 180 |
| Total communes | | | | | | |
| | primaire | 11 | 1 304 | 1 459 | 1 660 | 1 498 |
| | secondaire | 21 | 8 139 | 7 917 | 7 949 | 7 677 |
| | tertiaire | 36 | 17 606 | 17 860 | 18 052 | 17 852 |
| Régions | | | | | | |
| Bouenza | | 7 | 463 | 427 | 419 | 317 |
| | primaire | 6 | 397 | 392 | 383 | 382 |
| | secondaire | 1 | 66 | 35 | 36 | 35 |
| Pool-Plateaux | primaire | 3 | 226 | 203 | 199 | 210 |
| Cuvette | primaire | 4 | - | 817 | 899 | 894 |
| Sangha | primaire | 3 | 222 | 664 | 748 | 898 |
| Likouala | primaire | 1 | 230 | 214 | 76 | 0 |
| Total régions | | | | | | |
| | primaire | 17 | | 2 290 | 2 305 | 2 284 |
| | secondaire | 1 | 66 | 35 | 36 | 35 |

Source: Rapport BERETEC, 1988, La gestion des ressources humaines dans les entreprises d'Etat pilotes et regroupées, Brazzaville, p. 41.

172. Michel Gaud précise notamment avec l'accentuation des effets liés à la dévaluation de combiner plusieurs mesures: transformation des structures économiques par une réorientation des recettes fiscales et par la stabilisation des dépenses publiques. Il faut limiter les dépenses de personnel au profit du fonctionnement et de l'équipement. («De la réévaluation à la déévaluation», in *La Documentation Française, Collection Afrique Contemporaine*, n°169, 1994, p. 12.)

L'investissement public ne joue pas son rôle de redistribution. Il tend au contraire à renforcer les déséquilibres entre les zones urbaines et rurales. Ainsi, apparaît une très forte concentration des entreprises d'État à Brazzaville (43 sur 68),¹⁷³ soit un tiers de localisation des activités économiques. Brazzaville et Pointe-Noire emploient 23 675 salariés dans ce secteur. L'arbitrage de l'État dans la nouvelle configuration politique s'impose en imaginant des compensations pour les collectivités locales défavorisées.

Le soutien à l'investissement volontaire

La loi 26/82 de juillet 1982 portant code des investissements et modifiée par la loi 008-92 du 10 avril 1992, résulte des conventions communes aux États membres de l'Union Économique et Douanières de l'Afrique Centrale (UDEAC). Il a pour but d'octroyer de nombreux avantages fiscaux aux entreprises étrangères et nationales qui s'installent dans les zones défavorisées. Des allègements fiscaux et tarifaires sont accordés aux entreprises (incitation à l'implantation) qui remplissent certaines conditions: exécution des plans de développement économique et social, création d'emplois, utilisation des produits locaux et localisation des emplois dans les régions dites attardées. Tous ces avantages sont directement appréciés par la commission nationale des investissements.

La réforme introduite en 1992, divise le territoire national en quatre zones économiques répertoriées par des lettres A,B,C et D:

Zone A: comprend les communes de Brazzaville et de Pointe-Noire avec une couronne urbaines de 20 kilomètres.

Zone B: comprend les communes de Dolisie et Nkayi sur un couloir de 10 kilomètres et les couronnes péri-urbaines de Brazzaville et de Pointe-Noire comprises dans l'intervalle de 20 à 50 kilomètres.

Zone C: comprend les localités situées dans un rayon de 50 kilomètres autour des axes ferroviaires (CFCO- Comilog).¹⁷⁴

Zone D: correspond au reste du pays, hormis les régions de la Likouala et de la Sangha.

173. En 1982, au début du lancement du plan quinquennal 1982-86, sur 69 043 millions de francs CFA consacrés aux opérations dites multirégionales. Le solde s'est réparti de la manière suivante: Brazzaville et Pointe-Noire 53,8%. Les régions de l'axe urbanisé Pointe-Noire Brazzaville ont reçu 83,6% des investissements. Les régions des Plateaux, de la Cuvette, de la Sangha et de la Likouala qui représentent les 2/3 du pays ont reçu 14% de l'investissement régionalisé et 6,6% de l'investissement total. Par contre la région du Pool qui entoure Brazzaville n'a reçu que 0,4% de ces investissements.

174. CFCO: chemin de fer Congo-Océan; et COMILOG: Compagnie minière de l'Ogoué.

Le champ d'action du code s'élargit aussi bien aux entreprises qu'aux collectivités locales constituant un ensemble de territoires distincts des entités administratives traditionnelles. La réforme est ambitieuse au niveau de l'organisation du territoire mais, au regard du tableau ci-après, les résultats obtenus ne sont pas de nature à encourager le développement local.¹⁷⁵

Tableau 38. *Projets retenus par le code des investissements en 1990*

| Zones urbaines | Nombre de projets | Secteur d'activité | Investissement | Emplois créés |
|----------------|-------------------|---|--------------------------------|---------------|
| Brazzaville | 20 | 8 boulangeries 8 pharmacies 4 entreprises de réparation mécanique | 7 242 625 958 2 450 702 983 | 330 268 |
| Pointe-Noire | 8 | 6 boulangeries 2 pharmacies | | |
| Dolisie | 4 | 3 boulangeries 1 pharmacie | 5 080 643 456 | 163 |
| Madingou | 1 | boulangerie | 79 143 010 | 45 |
| Kinkala | 1 | boulangerie | 101 965 417 | 20 |
| Djambala | 2 | boulangerie | 415 890 487 | 44 |
| Owando | 2 | boulangerie | 776 562 767 | 54 |
| Total | 40 | - | 16 307 768 525 | 944 |

Source: Ministère de l'Industrie, Brazzaville, mars 1990

L'impact de l'investissement privé est très faible dans les villes de l'intérieur et les tendances sont loin d'être renversées avec le renforcement des mesures du Fonds Monétaire International (FMI). L'octroi massif des avantages du code des investissements n'a pas permis aux 660 petites et moyennes entreprises (PME), de consolider et de diversifier leurs activités économiques. Un rapport récent du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) suggère que ces entreprises privées puisse s'impliquer plus fortement dans le processus de rénovation économique, la réorganisation et la remise à niveau des structures de relais entre les entreprises et l'État. Il souhaite également le «recentrage» des missions du gouvernement dans la «réhabilitation» des structures relais et la «mise en sommeil» de plusieurs institutions créées en 1986. Ces suggestions du PNUD épousent les orientations de la Banque Mondiale et du FMI sur la même question.

175. Une étude complète, comportant l'analyse des effets de cette législation au niveau local me semble utile pour imaginer des projections.

La promotion communautaire

Les coopératives constituent, depuis 1965, le pilier qui soutient la politique de regroupement des villages. Dans le cadre de l'animation socioculturelle des centres ruraux, les coopératives ont reçu plusieurs missions: réinstaller les jeunes urbains à la campagne, rénover le milieu rural traditionnel, limiter l'exode rural (Tchibambéléla, Desjeux, et Matondo, 1979), distribuer et commercialiser des produits, rechercher des marchés, fournir les intrants et les moyens de stockage, éduquer les populations rurales,¹⁷⁶ etc. Il est difficile de faire un bilan exhaustif de ces coopératives depuis leur création.¹⁷⁷ Certaines d'entre elles se sont transformées en association d'entraide locale et fonctionnent au rythme des cultures.

La politique de création des coopératives est soutenue depuis 1986 par la Mutuelle Congolaise d'Épargne et de Crédit (MUCODEC).¹⁷⁸ Née d'une convention¹⁷⁹ de coopération entre l'État congolais et la Mission Française de Coopération, elle bénéficie de l'appui technique et financier du Centre international de crédit Mutuel de France.¹⁸⁰ La MUCODEC¹⁸¹ est la seule structure «habilitée à collecter l'épargne et à distribuer des prêts à ses adh-

176. Ces fonctions sont identiques à celles des coopératives créées au Burundi. (Cf. l'étude de J.C. Willame, 1992, p. 45-46.)

177. Le 21 septembre 1963, un décret fixe les attributions du ministère de l'Agriculture, des Eaux et Forêts, et de l'Économie. Le 4 mai 1964, création de l'Office National Congolais des produits Agricoles (ONCPA) et de la Société Congolaise de développement Rural (SNCDR) dont l'objectif est d'assurer l'évacuation des produits agricoles. Enfin le 25 mai 1965 création de l'Action de rénovation Rurale (ARR) qui sera annulée par décret du 28 avril 1971 (six ans plus tard). L'ARR se traduira par l'installation des villages coopératifs de jeunes qui suivront une formation technique, civile et militaire. Ces villages coopératifs seront en crise dès 1967 pour plusieurs raisons: migration des jeunes, insuffisance du soutien logistique, problème foncier, etc. Ils seront remplacés par le projet de Développement Rural (PDR) qui sera soutenu par les organismes d'études (notamment M. Tulou du BIT). Les objectifs du PDR (reprise des objectifs de l'ARR) sont doubles: freiner l'exode rural des jeunes ruraux en les stabilisant autour des jeunes urbains; quant à l'objectif de formation, il porte sur la production agricole, le petit élevage, la culture attelée, l'éducation coopérative et la commercialisation. Mais le PDR s'est également occupé de la formation des paysans âgés, en cherchant à améliorer leurs conditions de vie. (Cf. Tchibambéléla, Desjeux, et Matondo, 1979.)

178. Ordonnance 017/89 du 12 juin 1989 portant création des Mutuelles congolaises d'Épargne et de crédit. Elle intervient dans un espace géographique limité (village ou groupes de villages, quartier en zone urbaine, entreprise). Les sociétaires de la caisse sont toujours connus des membres du conseil d'administration qui délibèrent sur les prêts à consentir. Le conseil connaît les capacités de remboursement, et surtout de l'usage qui sera fait (en théorie).

179. Le but de cette convention est la création à terme d'une Direction dite «Structure de Développement». Un comité de concertation en fixe les grandes orientations de développement, tandis que le Chef du projet est pris en charge par la Mission de Coopération. On continue toujours de penser que le développement de l'agriculture paysanne passe la création des super structures d'encadrement du monde paysan.

180. M. Gérard Falel, expert du centre international du crédit mutuel, est aussi intervenu auprès de quatre projets du même type en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Burundi et en Guinée.

181. Ces mutuelles sont des associations à caractère économique et social, régies par les principes coopératifs universels et dotées de la personnalité morale. Elles sont les seuls organismes coopératifs habilités par les pouvoirs publics pour la collecte de l'épargne et la distribution des crédits.

rents»¹⁸² dans le but d'impulser par le bas, une dynamique de la «cellule sociale, du village ou du quartier. Ces caisses sont placées sous la tutelle administrative du Ministère du Développement rural et sur le plan technique d'un expert français du crédit mutuel et des volontaires du progrès dans les villages. Le crédit mutuel paraît plus adapté à la fois «à une population désirent constituer une épargne de précaution et de consommation différée (Willame, 1992). Chaque caisse étant une institution indépendante¹⁸³ (en principe), joue un double rôle à la base: lieu d'animation économique dans les centres ruraux et lieu d'expérimentation et d'exercice de «la démocratie locale» (notamment au niveau de la prise des décisions collectives).¹⁸⁴

Il existe actuellement 25 caisses contre 19 en 1988¹⁸⁵ réparties dans les zones ci-après:

- 10 caisses dans la Bouenza dont cinq dans les villes secondaires (Loutété, Madingou-gare, Mouyondzi, Nkayi et Loudima). Le nombre d'adhérents est de 1 806 personnes soit une moyenne de dix personnes par caisse.
- 8 caisses dans le Pool dont deux dans les villes secondaires (Kinkala et Mindouli) comptant 2 214 adhérents, soit une moyenne de 276 personnes par caisse.
- 1 caisse dans le Kouilou avec 411 adhérents.
- 2 caisses dans les Plateaux avec 308 adhérents.
- 3 caisses à Brazzaville avec 3 787 adhérents.

Au 19^{ème} siècle dans les pays du Nord, «de multiples initiatives ouvrières se sont développées en réaction à un capitalisme très sauvage: des sociétés de secours mutuel, des coopératives de toutes sortes, des associations syndicales, politiques ... sont progressivement apparues. Il y a eu une véritable poussée de l'économie sociale ou encore de ce qu'on aurait pu appeler à l'époque la société civile comme on le fait aujourd'hui pour les pays» (Defourny, 1994). Les conditions de nécessité et d'identité collective sont à l'origine de la création des sociétés mutualistes. Le besoin ou la survie,

182. Le taux de crédit est de 2% par mois pour des prêts dont la durée ne dépasse pas une année. Les MUCODEC ont accordé 327 crédits sur une épargne de 150 millions de francs CFA.

183. L'autonomie financière accordée à la caisse mutuelle de Mindouli (ville secondaire de la région du Pool) a permis de financer des projets agricoles, commerciaux et d'habitat, mais aussi de prendre en charge l'indemnité mensuelle de son gérant.

184. Cependant la présence de fonctionnaires est plus élevée que celle des paysans. Dans le cas du Rwanda, sur un échantillon de 35 banques populaires recensées en 1989, la configuration de la présidence locale se répartissait de la façon suivante: revenaient aux bourgmestres (26%), 6 aux enseignants (17%), 12 aux fonctionnaires divers (35%) et 8 aux commerçants. Sur 267 membres du conseil d'administration: 44 agriculteurs (17%), 136 fonctionnaires (51%), 30 commerçants (11%) et 57 conseillers communaux (21%). (Cf. l'étude de C. Reymond, 1992, p. 113.)

185. Si le nombre des adhérents augmente (1 806 adhérents en 1988 contre 6 000 adhérents en 1993), par contre l'ouverture des nouvelles caisses ne suscite pas un enthousiasme au sein de la population.

l'appartenance à un groupe sont des qualités qui sont à l'origine de l'organisation des associations de type mutualiste en Afrique: en cas de décès, de mariage, de fête etc. Cette conception communautaire aboutit à une organisation simple, mais solide et hiérarchisée.

L'imposition par «le haut» des relations mutualistes par l'État, aboutit à un encadrement institutionnel excessif qui enlève aux caisses mutuelles leur intérêt. La déconfiture des caisses d'épargne et de certaines banques commerciales (Banque commerciale congolaise, notamment) dans la mobilisation de l'argent «frais» est, sans doute, à l'origine de l'accueil mitigé réservé à ces crédits mutuels dans certaines zones urbaines et rurales (en cas de décès par exemple, l'épargnant ne pouvait plus disposer de son argent). La faible évolution de ces caisses suppose également que les politiques «clés en main» destinées au monde paysan doivent être inversées, c'est à dire partir de la «base» en mobilisant les potentiels locaux. Les initiatives de regroupement des populations locales doivent être encouragées, canalisées et orientées dans le sens des initiatives locales. Dans le cas des banques populaires du Rwanda, les interventions massives de l'État ont poussé les paysans à préférer les «tontines» (plus souple dans le fonctionnement) du fait de leur caractère endogène: les membres se connaissent et appartiennent généralement à une «même catégorie sociale et surtout au haut degré de participation des membres et à leur accès aux prises de décisions» (Reymond, 1992). La rationalité du paysan est proche de la «sécurité» sociale.¹⁸⁶

186. Les bourses paysannes (pôle de développement rural) mises en place au Mali et au Niger par certaines Organisations non Gouvernementales (ONG) associent les «vertus du marché» (qui sanctionnent les acteurs inefficaces) et la conscience de la nécessaire hybridation des structures non marchandes d'allocation des ressources. Elles proposent que cette hybridation puisse s'imaginer de plus en plus dans les institutions et mécanismes de Financement.

Chapitre 5

Élections locales et législatives – enjeux de pouvoirs

Le droit électoral est inséparable de la démocratie politique dont il exprime les valeurs et qu'il contribue à organiser. Le droit électoral accompagne le passage à l'État démocratique dont les dirigeants sont issus de l'élection. Il est marqué par une double extension: celle du droit de vote et celle du recours à l'élection

(Masclat, 1992)

LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LOCALES

L' article 170 de la constitution du 15 mars 1992 plébiscitée à 96,3% de «oui» par les congolais, stipule: «... Les collectivités locales ont pour organes délibérants, les Conseils élus au suffrage universel direct qui élisent en leur sein un ou des bureaux exécutifs». Ces conseils sont élus au suffrage universel direct sur scrutin de liste et la représentation proportionnelle. La loi électorale votée 3 mois plus tôt par le Conseil Supérieur de la République (Assemblée de la période de transition), a mis fin au système monopartisan de désignation des conseillers locaux. A l'époque, la liste unique établie par le Parti unique était soumise aux électeurs au scrutin de liste majoritaire à un tour sans panachage. Ce système a subordonné le rôle des conseillers, et a mis hors de course la démocratie locale qu'il proposait d'instaurer.

Le mode de scrutin introduit par la loi électorale du 21 juin 1992 donne aux électeurs plusieurs possibilités de choix.¹⁸⁷ Les individus, les partis politiques ou les groupements de partis politiques et les associations à caractère non politique ont la liberté de constituer leurs listes et de solliciter les suffrages des citoyens. Ainsi, les électeurs appelés aux urnes le 3 mai 1992 pour élire leurs représentants ont eu l'embarras de choisir la bonne liste sur les 686 listes présentées par 69¹⁸⁸ partis politiques et associations. Ces listes se sont réparties de la manière suivante:

187. L'article 25 de loi 001/92 du 21 janvier 1992 stipule: «Les conseillers membres des conseils régionaux, conseils de districts, conseils communaux et conseils d'arrondissement, sont élus à suffrage universel direct, pour 5 ans, à la *représentatio proportionnelle, sans panachage, ni vote préférentiel, avec liste complète*»

188. Sur 405 partis et associations enregistrés au ministère de l'intérieur en janvier 1991.

- Conseils de régions: 89 listes; conseils de districts (villes secondaires): 321 listes; conseils de communes: 82 listes; conseils d'arrondissements: 194 listes. Trois partis ont présenté des listes dans presque tous les conseils locaux. L'ancien parti unique (PCT) est au dessus du lot, en raison de sa longue présence dans les villes et les régions, a présenté des listes dans tous les conseils. Les autres partis et associations¹⁸⁹ ont choisi en fonction de l'origine ethnique du leader. Mais quel que soit le parti ou groupes de partis la composition des listes a tenu compte de l'ethnie et de la région:¹⁹⁰
- le MCDDI¹⁹¹: 8 régions, 6 communes, 34 districts, 13 arrondissements.
- l'UPADS¹⁹²: 6 régions, 4 communes, 38 districts, 7 arrondissements.
- le RDD¹⁹³: 9 régions, 6 communes, 37 districts, 13 arrondissements.
- le RDPS¹⁹⁴: 4 régions, 5 communes, 18 districts, 13 arrondissements.
- l'UFD¹⁹⁵: 3 régions, 4 communes, 10 districts, 8 arrondissements.
- l'URN¹⁹⁶: 6 régions, 3 communes, 11 districts, 3 arrondissements.
- l'UDPS¹⁹⁷: 3 régions, 2 communes, 11 districts, 7 arrondissements.
- UNDP¹⁹⁸: 4 régions, 3 communes, 12 districts, 6 arrondissements.

47 ans après les premières élections libres pour choisir le personnel administratif et politique du nouvel État indépendant, même si entre les deux dates les données ont changé, la participation aux élections de mars 1992 peut être considérée comme un succès. Les taux d'inscription dans la quasi totalité des conseils étaient voisins de 50%, avec plus ou moins de nuances de densité de population selon les régions et les districts (Tableaux 39, 40 et 41). Par contre, le paradoxe vient des grandes villes et des communes de pleine exercice où le taux d'inscription n'est que de 45% en deçà de celui des districts. A priori, il s'est produit un phénomène de double appartenance dont l'origine provient des campagnes électorales focalisées autour des thèmes à prédominance ethno-régionale. A l'occasion de ces élections, plusieurs ressortissants sont repartis s'inscrire sur les listes électorales de leur district d'origine.

189. Sans négliger les autres partis, je ne retiens ici que ceux qui ont déposé au moins une liste dans 10 districts et 3 arrondissements.

190. Dans les régions du Niari, de la Bouenza et de la Lekoumou ces deux critères associés à l'appartenance à l'UPADS ont joué un rôle «identitaire» important au niveau de l'électorat. Tandis que dans le Pool, c'est le soleil qui apparaît l'élément caractéristique pour l'électeur.

191. Mouvement Congolais pour la Démocratie et le développement Intégral.

192. Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale.

193. Rassemblement pour le Développement et la Démocratie.

194. Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès Social.

195. Union des Forces Démocratiques.

196. Union pour le Redressement National.

197. Union pour le Développement et le Progrès social.

198. Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès.

Les thèmes des campagnes électorales ont été ternes et sans intérêt pour le développement local. Au centre du discours politique se trouve une rhétorique qui a déclenché plus de polémiques qu'elle n'a développé des idées pratiques et mobilisatrices autour d'un plan cohérent dans lequel «le pouvoir local» serait l'enjeu. Même si «dame décentralisation» est invoquée comme mode de régulation des conflits, et que les «dénominations» des partis arborent les concepts de «démocratie», «développement», «progrès social», «changement social», «rejet de la patrimonialisation du pouvoir» (Weissman, 1993) «corruption», «État de droit», etc.; toutes ces théories ne différencient pas les clivages idéologiques des protagonistes. Le grand perdant de ces élections, est à tout point de vue, la démocratie locale et ce qu'elle représente comme enjeu social et économique dans les nouveaux rapports entre l'État et les villes secondaires érigées en collectivité territoriale décentralisée ou déconcentrée.

LA COMPOSITION DES CONSEILS LOCAUX APRÈS LES ÉLECTIONS DU 3 MAI 1992

Les résultats des élections locales du 3 mai 1992 placent au dessus de la mêlée trois partis: l'UPADS de Pascal Lissouba et le MCDDI de Bernard Kolélas qui font le vide autour d'eux en rapportant l'essentiel des sièges, tandis que le PCT (ancien parti unique) de Denis Sassou Nguesso s'implante dans la région des Plateaux et dans un arrondissement de Brazzaville. L'image brute des résultats à l'échelle du territoire en termes de sièges obtenus établit une hiérarchie des partis politiques de cinq niveaux.

- l'UPADS avec 468 sièges fait figure de premier parti.
- le MCDDI totalise 244 sièges soit 224 sièges de moins que son prédécesseur,
- le PCT obtient 191 sièges et accuse un écart de 277 sièges par rapport à l'UPADS et 53 sièges par rapport au MCDDI,
- le RDD de Jacques Joachim Yhombi Opangault arrive en quatrième position avec 122 sièges, soit un écart de 346 sièges par rapport à l'UPADS, 122 sièges par rapport au MCDDI et 79 sièges par rapport au PCT.
- enfin, le RDPS de Jean Pierre Thystère Tchicaya obtient 89 sièges. Il est à 379 sièges de l'UPADS, 155 sièges du MCDDI, 102 sièges du PCT et 33 sièges du RDD.

Carte 3. Listes des candidatures (élections locales de mai 1992)

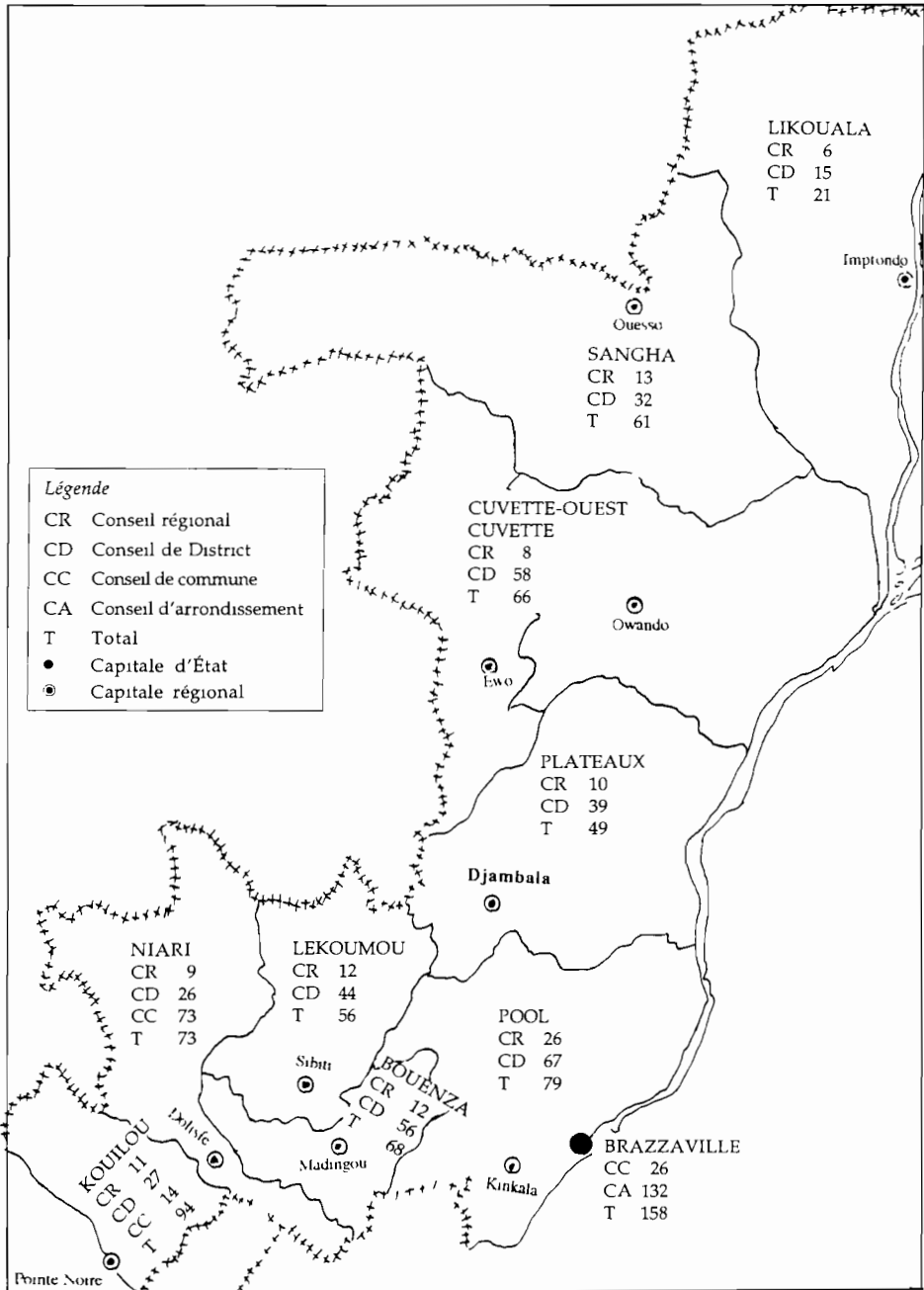


Tableau 39. *Électeurs inscrits dans les districts/population totale*

| Districts | Popu- lation 1985 | Population 1992 (projections ministère du plan) | Électeurs inscrits | Nombre de votants aux élections locales | E/P |
|------------------|-------------------------|---|-----------------------|--|-------|
| Hinda | 39 684 | 49 743 | 16 133 | 11 300 | 32,4 |
| Kakamouéka | 7 886 | 8 728 | 4 745 | 3 514 | 54,4 |
| Madingou-Kayes | 8 726 | 8 867 | 7 005 | 5 556 | 79,0 |
| Mvouti | 18 574 | 21 958 | 10 452 | 8 265 | 47,6 |
| Divénié | 19 130 | 18 444 | 12 154 | 9 975 | 65,9 |
| Kibangou | 14 137 | 13 516 | 9 116 | 7 505 | 67,4 |
| Kimongo | 14 837 | 16 741 | 5 917 | 4 767 | 35,3 |
| Louvakou | 22 447 | 38 090 | 22 350 | 16 530 | 58,7 |
| Mayoko | 13 503 | 16 305 | 6 681 | 5 801 | 41,0 |
| Moutamba | 15 947 | 16 981 | 11 259 | 9 430 | 66,3 |
| Bambama | 4 131 | 4 224 | 3 384 | 2 938 | 80,1 |
| Komono | 13 421 | 14 539 | 8 662 | 6 386 | 59,6 |
| Sibiti | 36 153 | 41 075 | 23 744 | 17 536 | 57,8 |
| Zanaga | 14 582 | 14 582 | 9 390 | 6 794 | 64,4 |
| Boko-songho | 30 187 | 12 116 | 5 304 | 5 149 | 43,8 |
| Kayes | 6 901 | 7 282 | 3 376 | 3 584 | 46,4 |
| Loudima | 21 747 | 25 032 | 13 949 | 12 901 | 55,7 |
| Madingou | 30 187 | 38 562 | 18 888 | 18 533 | 49,0 |
| Mfouati | 19 838 | 25 411 | 12 148 | 11 492 | 47,8 |
| Mouyondzi | 61 916 | 68 954 | 39 928 | 39 368 | 57,9 |
| Boko | 26 930 | 25 422 | 15 250 | 11 427 | 60,0 |
| Goma-tsétsé | 23 527 | 30 075 | 18 571 | 14 291 | 61,7 |
| Kindamba | 22 170 | 21 428 | 15 609 | 11 006 | 72,8 |
| Kinkala | 45 680 | 49 281 | 36 524 | 25 778 | 74,1 |
| Mayama | 4 961 | 5 091 | 3 592 | 2 654 | 70,6 |
| Mindouli | 37 262 | 39 208 | 21 866 | 14 969 | 55,8 |
| Ngabé | 11 061 | 12 166 | 7 647 | 6 755 | 62,9 |
| Abala | 28 940 | 30 770 | 6 548 | 5 046 | 21,30 |
| Djambala | 24 572 | 29 208 | 19 516 | 14 684 | 66,8 |
| Gamboma | 42 092 | 44 723 | 28 597 | 19 697 | 63,9 |
| Lekana | 14 059 | 15 021 | 7 963 | 6 420 | 53,0 |
| Boundji | 12 713 | 13 414 | 7 556 | 5 758 | 56,3 |
| Ewo | 15 148 | 16 662 | 8 185 | 6 541 | 49,1 |
| Kellé | 16 062 | 17 974 | 10 378 | 7 343 | 57,7 |
| Loukoléla | 6 721 | 7 558 | 4 148 | 3 183 | 54,9 |
| Makoua | 19 563 | 22 089 | 13 256 | 8 511 | 60,0 |
| Mbomo | 3 895 | 4 019 | 2 689 | 2 279 | 66,9 |
| Mossaka | 21 002 | 22 642 | 11 598 | 8 654 | 51,2 |
| Okoyo | 7 576 | 8 484 | 4 207 | 2 999 | 49,6 |
| Owando | 27 327 | 32 795 | 19 127 | 13 690 | 58,30 |
| Oyo | 5 737 | 6 202 | 4 200 | 3 271 | 67,7 |
| Mokéko | 14 107 | 15 272 | 9 287 | 5 858 | 60,8 |
| Sembé | 10 602 | 10 963 | 4 844 | 3 568 | 44,2 |
| Souanké | 9 504 | 9 726 | 5 785 | 3 971 | 59,5 |
| Dongou | 19 606 | 24 542 | 5 810 | 2 993 | 23,70 |
| Epéna | 12 526 | 15 637 | 6 167 | 4 213 | 39,4 |
| Impfondo | 17 373 | 30 496 | 9 285 | 5 987 | 30,4 |

Source: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1992

Tableau 40. *Électeurs inscrits dans les régions/population totale*

| Regions | Population 1985 | Population 1992 (projections ministère du plan) | Électeurs inscrits | Nombre de votants aux élections locales | E/P |
|----------|--------------------|---|-----------------------|--|-------------|
| Kouilou | 74 878 | 89 296 | 38 335 | 28 635 | 42,9 |
| Niari | 100 003 | 120 077 | 67 477 | 54 008 | 56,2 |
| Bouenza | 150 603 | 177 357 | 93 593 | 91 027 | 52,7 |
| Lekoumou | 68 287 | 74 420 | 45 180 | 33 654 | 60,7 |
| Pool | 171 599 | 182 671 | 119 059 | 86 880 | 65,2 |
| Plateaux | 109 663 | 119 722 | 62 624 | 45 847 | 52,3 |
| Cuvette | 135 744 | 151 839 | 85 344 | 62 229 | 56,2 |
| Sangha | 34 213 | 35 961 | 27 838 | 19 189 | 77,4 |
| Likouala | 49 505 | 70 675 | 21 262 | 13 193 | 30,1 |

Source: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1992

Tableau 41. *Électeurs inscrits dans les communes et arrondissements /population totale*

| Communes/ arrondisse- ments | Population 1985 (recen- sement) | Population 1992 (projections) | Électeurs inscrits | Nombre de votants | E/P |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------|
| Makélékélé | 120 188 | 203 458 | 93 083 | 74 330 | 45,8 |
| Bacongo | 58 266 | 72 738 | 39 095 | 32 589 | 53,7 |
| Poto-Poto | 65 837 | 74 287 | 32 839 | 24 639 | 44,2 |
| Moungali | 79 703 | 100 857 | 59 052 | 45 091 | 58,6 |
| Ouenzé | 109 268 | 143 499 | 67 551 | 48 597 | 47,1 |
| Talangai | 106 020 | 219 145 | 76 312 | 62 207 | 34,8 |
| Mfilou | 59 194 | 123 595 | 62 617 | 45 576 | 50,7 |
| Brazzaville | 598 476 | 937 579 | 430 549 | 333 029 | 45,9 |
| R.P. Lumumba | 65 283 | 78 453 | 43 189 | 31 024 | 55,1 |
| Mvoumvou | 53 266 | 75 754 | 34 503 | 22 382 | 45,5 |
| Tié-Tié | 74 491 | 85 332 | 85 340 | 58 416 | 100,0 |
| Loandjili | 101 163 | 336 667 | 69 057 | 46 687 | 20,5 |
| Pointe-Noire | 294 203 | 576 206 | 232 089 | 158 509 | 40,3 |
| Loubomo 1 | 38 377 | 53 370 | 28 021 | 16 916 | 52,5 |
| Loubomo 2 | 20 757 | 31 235 | 19 392 | 12 381 | 62,1 |
| Loubomo | 59 134 | 84 605 | 47 413 | 29 297 | 56,0 |
| Nkayi | 36 540 | 42 465 | 24 229 | 22 288 | 57,1 |
| Mossendjo | 14 469 | 16 405 | 9 790 | 9 114 | 59,7 |
| Ouessou | 11 939 | 16 171 | 7 922 | 5 792 | 49,0 |
| Total communes | 1 014 761 | 1 672 431 | 751 997 | 558 029 | 45,0 |

Source: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1992

Toutes ces formations politiques ont réalisé leur plus grand score dans les régions d'origine des leaders politiques, dans les «régions apparentées» (Bikindou Milandou, 1992) et dans les zones de forte concentration d'ethnies ou de groupes ethniques d'où sont originaires la plupart des dirigeants politiques.¹⁹⁹ En fait chaque leader est réparti dans son «fief ethno-régional» pour se faire élire. L'électorat de l'UPADS est concentré dans trois régions: Niari-Bouenza-Lekoumou. Il a la majorité dans la quasi totalité des conseils de région, de districts, de communes et d'arrondissements: conseil régional de la Lekoumou (6 sur 35 sièges), conseils de districts de Bambama (15 sur 17 sièges), de Zanaga (10 sur 17 sièges), de Komono (14 sur 17 sièges). Dans le conseil régional de la Bouenza (25 sièges), au conseil communal de Nkayi (7 sur 13 sièges), au conseil régional du Niari (29 sièges), conseil communal de Dolisie (14 sur 19 sièges). D'une manière générale, l'UPADS obtient la majorité absolue et un chèque en blanc pour administrer et décider *seul* les affaires locales dans ces trois régions.

Le constat est identique pour le MCCDI dans la région du Pool et à Brazzaville. Il contrôle le conseil régional du Pool (26 sur 35 sièges), et obtient une majorité dans tous les conseils locaux de districts (Tableau 42). Au conseil communal de Brazzaville il dispose d'une majorité relative (15 sur 31 sièges) et une majorité aux conseils d'arrondissements de Makélékélé (13 sur 17), de Bacongo (12 sur 17), de Moundali (9 sur 17 sièges), de Mfilou (11 sur 17 sièges).

Dans le Kouilou, les voix du RDPS pèsent lourd dans la gestion des affaires locales. Dans le conseil régional, le RDPS (11 sièges) talonne de très près l'AND (12 sièges)²⁰⁰ et le MCDDI s'en tire avec 7 sièges. La même image se retrouve au conseil communal de Pointe-Noire: AND 9 sièges, RDPS 7 sièges et le MCDDI 6 sièges. Par contre le RDPS est majoritaire aux conseils de districts de Hinda (11 sièges), de Kakamoéka (10 sièges) et de Madingou-Kayes (10 sièges).

Dans les régions du Nord, c'est le coude à coude entre le PCT et le RDD au conseil de la Cuvette, région d'origine des deux leaders, le RDD obtient 15 sièges et le PCT, 13 sièges. Le RDD est largement majoritaire dans les conseils de districts d'Owando (11 contre 4 sièges), de Makoua (10 contre

199. En effet, toutes les élections (locales, législatives et présidentielles) montrent de façon nette que les 5 partis construisent leurs charismes suivant l'image de l'ethnie et de la région. Chaque groupe région ou chaque groupe de régions sont pris sous l'idée que les chefs des 5 partis sont des «messies» chargés soit de conserver et de pérenniser soit d'arracher et d'apporter enfin, soit encore de récupérer et de restituer. Ce sentiment crée des crispations au sein de l'électorat et a produit par la suite les violences ethniques juin/juillet et novembre 1993. (On peut lire le commentaire de Bikindou Milandou dans *La Semaine Africaine* du 22 juillet 1992, n° 1924, p. 9).

200. Il s'agit d'une coalition de partis au sein duquel s'est intégré l'UPADS dans le but d'augmenter ces chances de succès. Il en est de même de l'autre coalition dite Forces du changement (FCP) qui soutenait la politique du Premier ministre élu lors des assises de la Conférence Nationale Souveraine. La stratégie dominante de ces deux alliances consistait à évincer les chances de réussite du Parti Congolais du Travail (ex Parti unique).

4 sièges). Le PCT domine les conseils de districts de Kellé (13 contre 4 sièges), de Oyo (15 contre 1 siège) et est majoritaire au conseil régional de la Likouala (16 contre 12 sièges). Par contre dans les conseils de districts d'Impfondo (7 sièges au PCT contre 5) et Dongou (7 contre 6 en faveur du PCT), les deux partis se surveillent.

Deux régions échappent à la logique des «fiefs régionaux»: les Plateaux et la Sangha. Les sièges sont mieux distribués surtout au profit des listes qui ont arboré les signes du cru. Au conseil de région le PCT et le RDD obtiennent le même nombre de sièges (7 sièges), l'UPADS (5 sièges), le MCDDI (2 sièges) et les associations dites locales (13 sièges). Aucun parti n'obtient la majorité au conseil communal de Ouessou (PCT, 4 sièges; RDD, 3 sièges; UPADS, 1 siège; CDS, 2 sièges et FCP, 1 siège). La situation est quasi identique au conseil régional des Plateaux où le PCT obtient 13 sièges, le CNDD 4 sièges, le FCP 2 sièges, l'UFD 4 sièges le RDD et le MCDDI 1 siège, l'URN 2 sièges et enfin le PSDC 1 siège (Tableau 43).

Les partis «secondaires» selon l'expression de Wagret et les coalitions politiques (FCP et AND) ne méritent pas un développement particulier en termes de sièges obtenus. Les scores obtenus sont variables d'une région à une autre en fonction du poids local de la tête de liste. Dans l'ensemble, seule l'AND (Alliance Nationale pour la Démocratie) et l'UFD de Charles Ganao émergent du lot. L'identité de vue entre ces partis et les «grands ténors» de l'espace politique et surtout le jeu des «alliances politiques» cristallisées autour de deux blocs influenceront, certainement leur autonomie de décision au sein des conseils locaux.

Ainsi, les alliances politiques intervenues après les élections présidentielles d'une part entre l'URD/PCT²⁰¹ et apparentés et les partis de la mouvance présidentielle modifient de fond en comble la configuration des conseils locaux. Le scénario politique échafaudé en dehors des «Balkans régionaux», est à l'image des premières consultations locales de 1946 et 1956, qui ont réduit la vie politique du Congo «à un jeu de bascule» (Wagret, 1963) dans le cadre d'un bipartisme partisan.²⁰² En effet, les nouvelles alliances politiques de septembre 1992 entre l'URD /PCT et apparentés ramènent le débat démocratique en deux pôles d'attraction: l'alliance des partis qui soutiennent le Président de la République (UPADS, RDD, UFD, AND) d'un

201. L'URD une coalition qui regroupe le parti de Bernard Kolélas (MCDDI), de Jean Pierre Thystère-Tchicaya (le RDPS), de Gongarad Nkoua, de Claude Miérassa et de L'UNAPAC du Professeur Loumouamou.

202. RDA (Rassemblement Démocratique Africain) Le PPC (Parti Progressiste Congolais) est l'antenne locale du RDDA au Congo, dirigé par Félix Tchicaya. La SFIO/MSA. (Mouvement Socialiste Africain) dirigé par Jacques Opangault. «En 1947 est élue la première assemblée locale qui porte le nom de Conseil Représentatif; la première section (élue par le premier collège des citoyens de statut de droit commun) comprend 13 sièges; la seconde section (élue par les citoyens de statut personnel) comprend 24 sièges; PPC obtient 15 sièges et la SFIO. 9» (J.M. Wagret, 1963, p. 58).

coté; et l'alliance URD/PCT et apparentés, qui anime l'opposition de l'autre. La lecture des résultats se simplifie et modifie en même temps, la composition des conseils locaux au sein desquels les quelques représentants de la société civile se sont dilués. Ce regroupement, aura-t-il l'aura nécessaire pour assurer un fonctionnement régulier des conseils locaux? Voilà l'enjeu du moment. Du fait des alliances, la composition des différents conseils locaux, apparemment homogène sur le plan quantitatif, se présente de la manière suivante:

1 Conseil de communes:

Brazzaville: URD/PCT. 19 sièges; Mouvance Présidentielle: 8; divers partis: 4
Pointe-Noire URD/PCT. 14 sièges, Mouvance Présidentielle. 10, divers partis 1
Dolisie: URD/PCT. 5 sièges; Mouvance Présidentielle: 14; divers partis. 0
Mossendjo: URD/PCT: 1 siège, Mouvance Présidentielle: 12; divers partis. 0
Nkayi: URD/PCT 3 sièges, Mouvance Présidentielle: 8; divers partis. 2
Ouessou: URD/PCT = 5 sièges, Mouvance Présidentielle = 3, divers partis. 5

2. Conseils d'arrondissements:

Arrondissement 1
Makélékélé URD/PCT. 14, Mouvance Présidentielle. 2; divers partis. 1
Arrondissement 2
Bacongo. URD/PCT 14, Mouvance Présidentielle: 2; divers partis. 1
Arrondissement 3:
Poto-Poto URD/PCT 7, Mouvance Présidentielle: 6; divers partis. 4
Arrondissement 4:
Moungali: URD/PCT 11, Mouvance Présidentielle: 4; divers partis: 2
Arrondissement 5:
Ouenzé URD/PCT 10, Mouvance Présidentielle: 3, divers partis 4
Arrondissement 6:
Talangai: URD/PCT. 8, Mouvance Présidentielle: 6; divers partis. 3
Arrondissement 7
Mfilou URD/PCT: 12; Mouvance Présidentielle. 4; divers partis: 1
Arrondissement 1:
E P Lumumba. URD/PCT: 7; Mouvance Présidentielle: 9, divers partis: 1
Arrondissement 2:
Mvounvou: URD/PCT 13; Mouvance Présidentielle: 4; divers partis: 0
Arrondissement 3:
Tié-Tié: URD/PCT: 9; Mouvance Présidentielle: 7; divers partis: 1
Arrondissement 4
Loandjili: URD/PCT: 10; Mouvance Présidentielle: 7; divers partis: 0
Arrondissement 1:
Dolisie: URD/PCT: 6; Mouvance Présidentielle: 11; divers partis: 0
Arrondissement 2:
Dolisie: URD/PCT: 3; Mouvance Présidentielle: 14; divers partis. 0

3. *Conseils de régions:*

Kouilou: URD/PCT: 20; Mouvance Présidentielle: 13; divers partis: 2
Niari: URD/PCT: 6; Mouvance Présidentielle: 29; divers partis: 0
Bouenza: URD/PCT: 4; Mouvance Présidentielle: 27; divers partis: 4
Lekoumou: URD/PCT: 3; Mouvance Présidentielle: 27; divers partis: 5
Pool: URD/PCT: 27; Mouvance Présidentielle: 1; divers partis: 7
Plateaux: URD/PCT: 14; Mouvance Présidentielle: 6; divers partis: 15
Cuvette: URD/PCT: 14; Mouvance Présidentielle: 19; divers partis: 2
Sangha: URD/PCT: 9; Mouvance Présidentielle: 13; divers partis: 13
Likouala: URD/PCT: 17; Mouvance Présidentielle: 17; divers partis: 1

4. *Conseils locaux de 12 villes secondaires* (Tableau 45):

URD/PCT: 70; Mouvance Présidentielle: 98; divers partis: 35 sièges

Au regard de tous les résultats, la photographie générale souligne l'importance et l'intérêt des stratégies (Graphiques 6 et 7) d'alliance au sein des conseils. La coalition URD/PCT est bien assise au conseil de communes de Pointe-Noire, Brazzaville et 11 conseils d'arrondissements. La mouvance présidentielle s'installe à Dolisie, Nkayi, Mossendjo et Ouessou. Au niveau des conseils de régions, au niveau des villes secondaires (capitales régionales ou de districts), la mouvance est largement en tête. Elle contrôle 4 conseils de régions (Niari-Bouenza-Lekoumou-Cuvette), 7 villes secondaires (capitales de régions) et 15 centres ruraux (capitales de districts). La coalition URD/PCT de son côté contrôle 2 conseils de régions (Pool-Kouilou), 3 villes secondaires et 11 centres ruraux. Par contre 3 conseils de régions, 2 conseils de villes secondaires et 10 conseils de centres ruraux seront soumis à l'arbitrage des divers partis.

D'une manière générale, sur les 1 449 sièges nécessaires à la constitution de l'ensemble des conseils locaux, la coalition URD/PCT exerce son influence sur 39,2% des conseillers (Tableaux 43 et 44), la mouvance présidentielle 46,3% et 14,6% des conseillers pour les divers partis. On peut postuler que l'électorat de la mouvance présidentielle est beaucoup plus rural tandis que celui de l'URD/PCT est urbain. Les divers partis ont un électorat ponctuel et très localisé dans leur district d'origine. Toutefois, il apparaît utile de suivre le fonctionnement des différents conseils et le comportement des conseillers. Seront-ils prisonniers des directives de leur parti ou bien vont-ils jouer à fond le jeu démocratique et exercer réellement le pouvoir local qui leur a été délégué par les populations locales. Si l'avenir immédiat de la «démocratie locale» se joue au gré des «alliances et des promotions individuelles au mépris du développement local, il va de soi que la décentralisation, nouvelle formule, risque de s'essouffler d'emblée.

Tableau 42. Voix obtenues par les partis et groupes de partis aux conseils de commune et d'arrondissements²⁰³

| Communes/ arrondissement | MCDDI | UPADS | PCT | RDPS | RDD | UFD | Divers partis | Listes |
|-----------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|------------|
| Makélékélé | 53 808 | 7 491 | 740 | 1 309 | 524 | 140 | 5 514 | 20 |
| Bacongo | 21 608 | 4 124 | 574 | 806 | 306 | 0 | 2 914 | 19 |
| Poto-Poto | 3 979 | 3 783 | 4 497 | 1 061 | 3 953 | 366 | 5 442 | 19 |
| Moungali | 22 869 | 7 898 | 2 332 | 1 494 | 1 805 | 0 | 5 428 | 23 |
| Ouenzé | 16 197 | 0 | 8 184 | 589 | 5 013 | 3 154 | 9 836 | 20 |
| Talangaï | 3 506 | 0 | 22 261 | 643 | 11 895 | 5 111 | 13 679 | 19 |
| Mfilou | 25 891 | 9 037 | 1 075 | 528 | 1 071 | 666 | 14 136 | 16 |
| Brazzaville | 147 858 | 32 333 | 39 663 | 6 430 | 24 567 | 9 437 | 56 949 | 136 |
| R.P. Lumumba | 2 796 | 0 | 2 337 | 6 775 | 865 | 0 | 15 620 | 11 |
| Mvoumvou | 2 339 | 0 | 1 781 | 10 492 | 818 | 0 | 5 350 | 10 |
| Tié-Tié | 20 403 | 0 | 73 | 8 587 | 879 | 0 | 23 784 | 12 |
| Loandjili | 5 277 | 0 | 2 210 | 16 819 | 1 048 | 309 | 16 209 | 12 |
| Pointe-Noire | 30 815 | *0 | 6 401 | 42 673 | 3 610 | 309 | 60 963 | 45 |
| Loubomo 1 | 3 805 | 10 576 | 410 | 308 | 187 | 106 | 651 | 15 |
| Loubomo 2 | 911 | 8 941 | 469 | 375 | 162 | 94 | 324 | 10 |
| Loubomo | 4 716 | 19 517 | 879 | 683 | 349 | 200 | 975 | 25 |
| Nkayi | 2 330 | 7 584 | 561 | 691 | 592 | 207 | 2 446 | 10 |
| Mossendjo | 332 | 7 324 | 326 | 133 | 95 | 0 | 0 | 5 |
| Ouessou | 419 | 0 | 1 292 | 53 | 941 | 0 | 1 988 | 13 |
| Total communes | 186 470 | 66 758 | 49 122 | 50 663 | 30 154 | 10 153 | 123 321 | 234 |

Source: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1992

Tableau 43. Composition des conseils locaux de régions par groupes de partis (35 sièges)

| Régions | URD/ PCT | AND/ Mouvance présidentielle | Divers partis | Observations |
|--------------|-------------|------------------------------------|------------------|--|
| Cuvette | 14 | 19 | 2 | UDPS=1; PCT=1; UC= 1; RDD=15; UPADS=4; MCDD=1; RDPS=1 |
| Kouilou | 20 | 13 | 2 | URP=1; RDD=1; FCP=1; MCDDI=7 RDPS=11; AND=12; PCT=2 |
| Bouenza | 4 | 27 | 4 | UPADS=25; UPSD=3; UPRN =1; MCDDI=2 PCT=1; RDD=1; UFD=1; UPRN=1 |
| Lekoumou | 3 | 27 | 5 | UPADS=26; MARS=2; UNDP=1; URN=1; URP=1; PCT=2; MCDDI=1; RDD=1 |
| Pool | 27 | 1 | 7 | MCDDI=25; FCP=2; CNDD=1; PSDC=1; RNDDP=1; UCR=1; URN=1; PCT=1; RDD=1 |
| Plateaux | 14 | 6 | 15 | PCT=13; UFD=4; CNDD=4; FCP=4; FDP=3; PSDC=2; URN=2; RDD=1; MCDDI=1 |
| Likouala | 17 | 17 | 1 | PCT=16; RDD=12; UPADS=5; MCDDI=1 |
| Sangha | 9 | 13 | 13 | UNDP=7; UP=2; CDS=2; URN=1; ADDIP=1; FCP=1; PCT=7; RDD=7; UPADS=5; MCDDI=2 |
| Niari | 6 | 29 | 0 | UPADS= 29; PCT=2; MCDDI=3; RDPS=1 |
| Total | 114 | 152 | 49 | - |

Source: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1992

203. Arrêté 463 du 19 mai 1992 portant publication des résultats aux conseils de régions, de districts, des communes et des arrondissements.

Tableau 44. Composition des conseils locaux de districts par groupes de partis

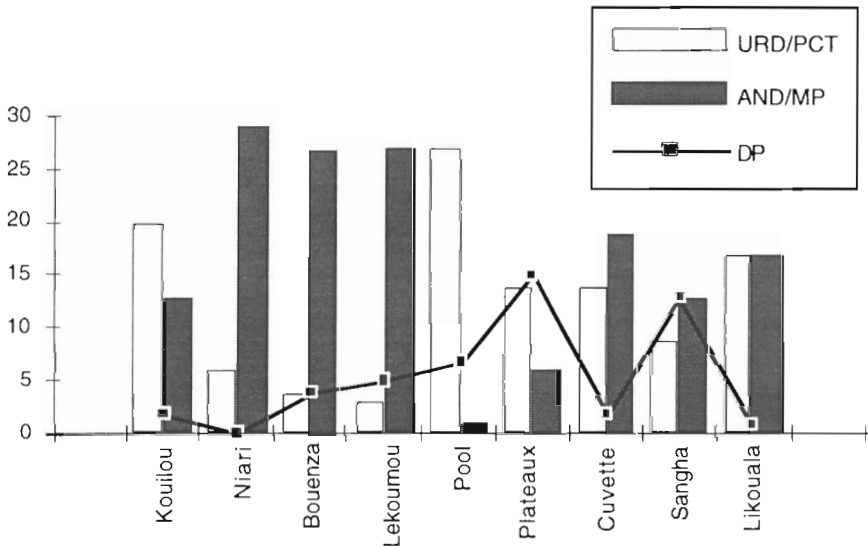
| Districts | URD/ PCT | AND/ Mouv. prési- dentielle | Divers partis | Observations |
|----------------|-------------|--------------------------------------|------------------|--|
| Abala | 12 | 3 | 3 | PCT=9; RDPS=1; RDD=1; UFD=2; UPRN=2; UPDP=2 |
| Bambama | 1 | 16 | 0 | PCT=1; UPADS=16 |
| Boko | 13 | 0 | 4 | MCDDI=12; RNDP=2; RDC=1; PCT=1 |
| Boko-Songho | 4 | 11 | 2 | UPADS=11; MCDDI=1; PCT=1; RDPS=1; UPSD=2 |
| Boundji | 7 | 8 | 2 | PCT=7; RDD=7; UPADS=1; URN=1; MPC=1 |
| Divénié | 1 | 16 | 0 | PCT=1; UPADS=16 |
| Dongou | 7 | 8 | 2 | PCT=7; RDD=7; UPADS=1; |
| Epéna | 8 | 7 | 0 | PCT=8; RDD=7; UPADS=2 |
| Ewo | 10 | 7 | 3 | PCT=6; RDD=2; UPADS=5; UP=4 |
| Goma-Tsétsé | 14 | 1 | 2 | FCP=1; UCR=1; PCT=1; MCDDI=13 |
| Hinda | 14 | 2 | 1 | URP=1; RDPS=11; MCDDI=2; URP=1; UPADS=2; PCT=1 |
| Kakamouéka | 12 | 4 | 1 | URP=1; RDPS=10; UPADS=4; MCDDI=1; PCT=1;URP=1 |
| Kayes | 1 | 8 | 8 | UPSD=7; ADR=1; PCT=1 |
| Kellé | 6 | 11 | 0 | PCT=4; MCDDI=1; RDPS=1; RDD=4; UPADS=7 |
| Kibangou | 1 | 16 | 0 | PCT=1; UPADS=16 |
| Kimongo | 2 | 15 | 0 | UPADS=15; PCT=1; MCDDI=1 |
| Kindamba | 10 | 4 | 3 | UFD=3; UPADS=1; MPC=3; MCDDI=10 |
| Komono | 1 | 12 | 4 | MARS=2; URN=1; UP=1 |
| Lekana | 2 | 4 | 11 | MCDDI=1; PCT=1; UFD=3; RDD=1; CNDD=7; PSDC=4 |
| Loukoléla | 6 | 10 | 1 | PCT=6; RDD=8; UPADS=2; URN=1 |
| Louvakou | 3 | 14 | 0 | PCT=1; MCDDI=2; UPADS=14 |
| Madingou-Kayes | 11 | 5 | 1 | URP=1; RDPS=10; UPADS=4; PCT=1; RDD=1; URP=1 |
| Mayama | 14 | 0 | 3 | FCP=1; MPC=2; MCDDI=14 |
| Mayoko | 1 | 16 | 0 | MCDDI=1; UPADS=16 |
| Mbomo | 8 | 9 | 0 | PCT=8; UPADS=2; RDD=7 |
| Mfouati | 3 | 10 | 4 | MCDDI=2; PCT=1; UPADS=9; FCP=1; UPSD=3 |
| Mokéko | 5 | 9 | 3 | PCT=4; MCDDI=1; FCP=1; RDD=6; UPADS=3; UP=1; UNDP=1 |
| Moutamba | 1 | 16 | 0 | PCT=1; UPADS=16 |
| Mvouti | 6 | 9 | 2 | URP=1; MARS=1 |
| Ngabé | 5 | 7 | 5 | PCT=4; MCDDI=1; UFD=6; RDD=1; PSDC=2; CNDD=1; UP=1; URN=1 |
| Okoyo | 3 | 4 | 10 | FCP=9; RDPC=1; PCT=3; UPADS=2; RDD=1; UFD=1 |
| Oyo | 15 | 2 | 0 | PCT=15; RDD=1; UPADS=1 |
| Sembé | 4 | 8 | 5 | PCT=4; UPADS=6; RDD=2; UNDP=3; UP=1; URN=1 |
| Souanké | 1 | 3 | 13 | PCT=1; UPADS=2; RDD=1; UNDP=12; UPAD=2; URN=1 |
| Zanaga | 1 | 12 | 4 | PCT=1; RDD=1; UFD=1; URN=1; MARS=1; CNDD=1 |
| Total | 213 | 287 | 97 | - |

Tableau 45. Composition des conseils locaux des 12 villes secondaires par groupes de partis

| Villes | URD/ PCT | AND/ Mouv. prési- dentielle | Divers partis | Observations |
|-----------------|-------------|--------------------------------------|------------------|---|
| Djambala | 2 | 6 | 9 | FCP=5; UFD=6; PCT=2; PSDC=1 CNDD=3 |
| Gamboma | 6 | 1 | 10 | FCP=3; PCT=6; FDP=4; CNDD=1; UDPS=1; URN=1 |
| Impfondo | 7 | 9 | 1 | PCT=7; UPADS=4; RDD=5 |
| Kinkala | 16 | 0 | 1 | MCDDI=16; FCP=1 (KIBAKI) |
| Loudima | 4 | 12 | 1 | UPSD=1; MCDDI=3; PCT=1; UPADS=12 |
| Madingou | 4 | 10 | 3 | MCDDI=2; PCT=1; RDPS=1; UPADS=10 |
| Makoua | 4 | 11 | 2 | PCT=4; RDD=10; UP=1; URN=1 |
| Mindouli | 13 | 2 | 2 | FCP=1; PCT=1; UPADS=2; MCDDI=13; MOLIDE=1 |
| Mossaka | 6 | 5 | 5 | URN=3; RDD=4; PCT=6; UDPS=2; UPADS=1 |
| Mouyondzi | 1 | 16 | 0 | PCT=1; UPADS=16 |
| Owando | 5 | 12 | 0 | RDD=11; UPADS=1; PCT=4; MCDDI=1 |
| Sibiti | 2 | 14 | 1 | MARS=1; UPADS=14; PCT=1; MCDDI=1 |
| Total | 70 | 98 | 35 | |

N.B. Les capitales régionales sont en gras

Graphique 6. Composition des conseils de régions



Carte 4. Répartition des sièges aux conseils de régions par groupes de partis (scrutin du mai 1992)

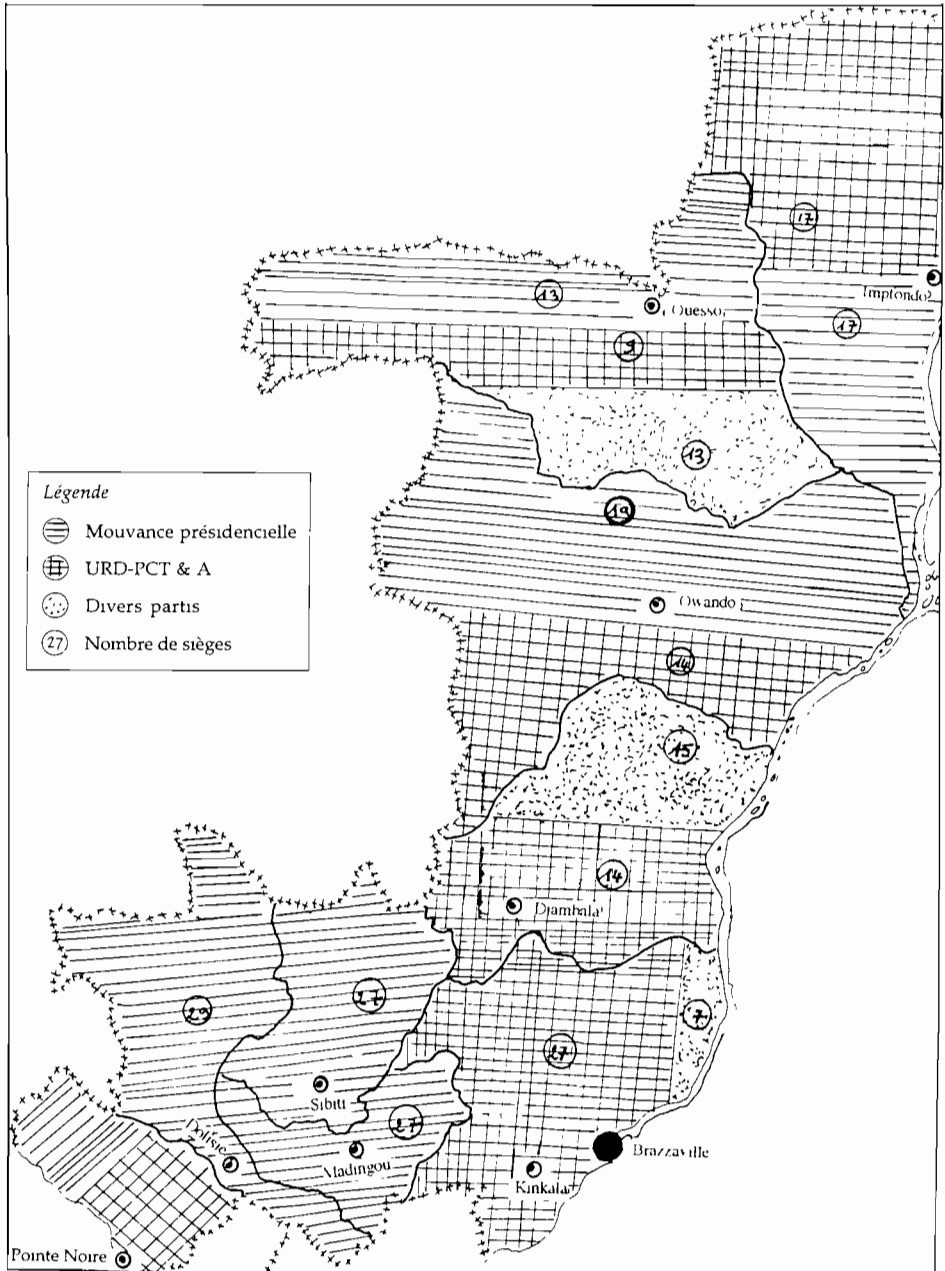


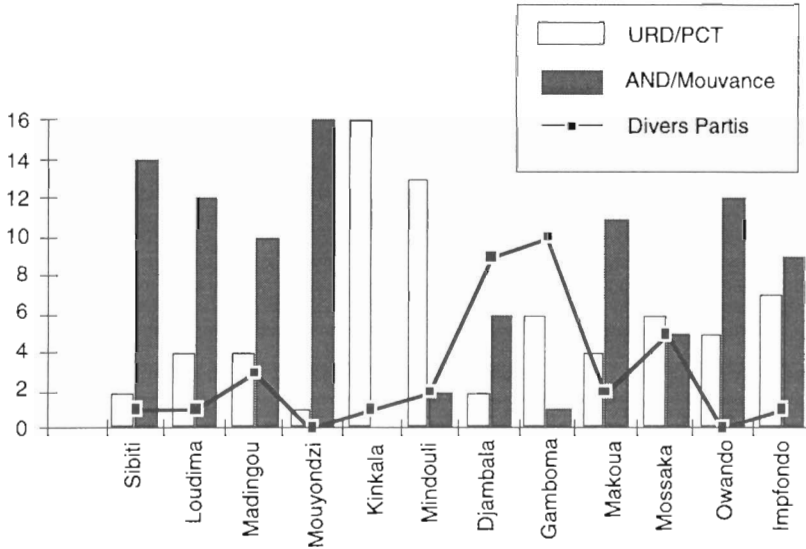
Tableau 46. Composition des conseils locaux de communes et arrondissements par groupes de partis

| Communes Arrondissements | URD/ PCT | AND/ Mouv. prési- dentielle | Divers Partis | Observations |
|-----------------------------|-------------|--------------------------------------|------------------|--|
| Brazzaville(1) | 20 | 8 | 4 | sièges=31 FCP=2; FDP=1; MCDDI=15; PCT=4; AND=4; RDPS=1; UFD=1; RDD=3 |
| Makélékélé | 14 | 2 | 1 | FCP=1; MCDDI=13; UPADS=2; RDPS=1 |
| Bacongo | 14 | 2 | 1 | FCP=1, MCDDI=13; UPADS=2; PCT=1; |
| Poto-Poto | 7 | 6 | 4 | FCP=1; UPAC=1, FDP=1; EPP=1; RDPS=1; UPADS=3; PCT=3; MCDDI=3 |
| Moungali | 11 | 4 | 2 | FCP=1 (Massema); RNDP=1 |
| Ouenzé | 10 | 3 | 4 | FCP=2; CNDD=1; FDP=1; RRD=2; MCDDI=7; PCT=3; UFD=1; FDP=1; |
| Talangaï | 8 | 6 | 3 | FCP=2; ADR=1; PCT=7; RDD=4; UFD=2; MCDDI=1 |
| Mfilou | 12 | 4 | 1 | FCP=1; MCDDI=11; UPADS=4; PCT=1 |
| Pointe-Noire | 14 | 10 | 1 | sièges=25 FCP=1; AND=9; RDPS=7; MCDDI=6; FCP=1; PCT=1; RDD=1 |
| E.P.Lumumba | 7 | 9 | 1 | FCP=1; RDPS=4; PCT=1 MCDDI=2; AND=8; FCP=1; RDD=1 |
| Mvounvou | 13 | 4 | 0 | RDPS=9; MCDDI=2; AND=3; PCT=2; RDD=1 |
| Tié-Tié | 9 | 7 | 1 | FCP=1; AND=7; MCDDI=6; RDPS=3; FCP=1 |
| Loandjili | 10 | 7 | 0 | RDPS=7; AND=6; MCDDI=2; PCT=1; RDD=1 |
| Dolisie | 5 | 14 | 0 | sièges=19 UPADS=14; MCDDI=3; RDPS=1; PCT=1 |
| Dolisie 1 | 6 | 11 | 0 | sièges=17 UPADS=11; MCDDI=4; PCT=1; RDPS=1 |
| Dolisie 2 | 2 | 14 | 0 | sièges=17 UPADS=14; PCT=1; RDPS=1 |
| Nkayi | 3 | 8 | 2 | sièges=13 UPSD=2; UPADS=7; UPSD=2; MCDDI=2; RDD=1; RDPS=1 |
| Mossendjo | 1 | 12 | 0 | sièges=13 UPADS=12; MCCDI=1 |
| Ouessou | 5 | 3 | 5 | sièges=13 FCP=1; CDS=2; UNDP=1; PCT=4; RDD=3; UPADS=1 |
| Total | 171 | 134 | 30 | |

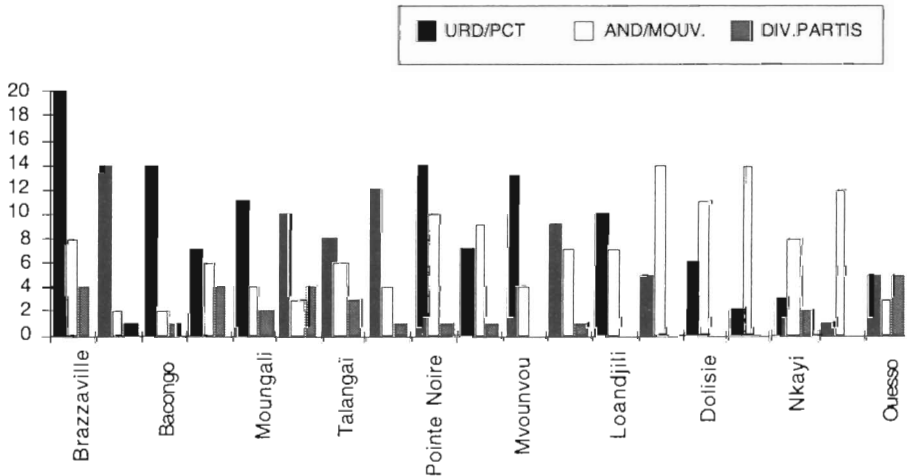
(1) Les conseils de communes sont en gras

Source Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1992

Graphique 7. Composition des conseils locaux de 12 villes secondaires



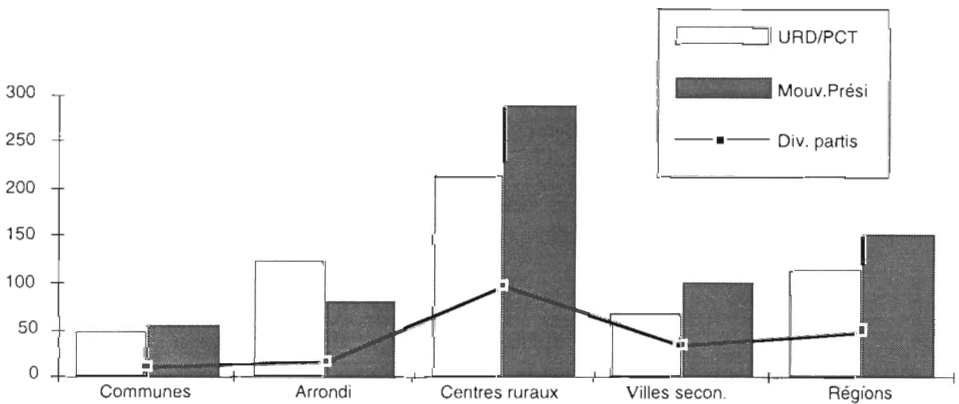
Graphique 8. Composition des conseils de communes et d'arrondissements



La réussite de ces premières élections locales, au regard de l'ancien système monopartisan qui subordonnait les conseillers et les députés au pouvoir

central dépend, dans une large mesure, de la capacité de mobilisation des partis et des coalitions politiques de dépasser leurs clivages ethno-régionalistes internes susceptibles de provoquer un retour à la contre mobilisation. Les «passions» démocratiques doivent s'exprimer dans le sens de la construction du pouvoir local. La tentation est en effet grande, pour les partis majoritaires ou les coalitions majoritaires à éliminer l'opposition au sein des conseils, soit par «répression et étouffement, soit par phagocytage»; mais ce qui me paraît plus symptomatique est la tendance de «chaque région à s'intégrer pour former un bloc pur et politiquement homogène» (Wagret, 1963, p.193). Le danger se trouve dans le repli de soi et le durcissement des blocs. Le phagocytage des individualités et des «petits partis» est le signe qui emboîte le pas au monisme et à la disparition des «francs tireurs».

Graphique 9. Composition des conseils par coalition



LA GÉOGRAPHIE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

L'unité territoriale des élections législatives

Le système électoral choisit par loi 001-92 du 21 janvier 1992 portant code électoral a déterminé la manière de se porter candidat aux élections locales et législatives.²⁰⁴ Le cadre territorial retenue pour asseoir les élections

204. L'article 27 stipule: «Les députés sont élus au suffrage universel direct pour 5 ans, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Celui qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour est proclamé élu. Au second tour, la majorité relative suffit. Les dé-

locales et municipales a épousé la dimension de la collectivité locale. Il s'agit des régions, des communes, des districts, et des arrondissements. Mais pour les élections législatives le cadre territorial n'a pas coïncidé géographiquement et démographiquement avec la collectivité représentée. Les électeurs ont été répartis par circonscriptions électorales. Le découpage réalisé n'a pas respecté l'égalité des suffrages, notamment entre les zones urbaines et rurales.²⁰⁵ Il a obéi à des considérations plus politiques que théoriques ou techniques. En effet, le district et l'arrondissement constituent les circonscriptions électorales dans le cadre des élections législatives. Les disproportions dans la taille des circonscriptions territoriales ont altéré de manière significative la distribution des sièges au niveau national.

Le mode d'allocation des sièges choisi n'est pas optimal. Il introduit d'emblée des inégalités de représentation entre régions composées de plusieurs district (mais moins peuplés), et entre communes avec arrondissements ou communes sans arrondissements. Pour comprendre la mesure de ce phénomène (entre les élections locales et les élections législatives successives), la population moyenne par circonscription comparée à la population moyenne par siège au plan national fait apparaître qu'une région est d'autant (Tableaux 39 et 40) «plus sur-représentée que chacun de ses députés sera mandaté par une population plus réduite, et réciproquement» (Ponceri, 1989). Par rapport au système adopté, les régions du Pool, de la Bouenza et les villes urbaines regroupant les 2/3 de la population du Congo sont sous représentées.

Si, en 1973, l'Assemblée Nationale Populaire comptait 153 sièges répartis par «unions catégorielles» affiliées au Parti unique, par contre le décret 92-098 du 16 avril 1992 a déterminé le nombre des circonscriptions électorales aux élections législatives à 125 sièges, soit 28 députés en moins. La compétence pour délimiter les circonscriptions appartient selon la loi électorale de 1992, à quatre organes: le gouvernement, le Conseil Supérieur de la République (le législateur), les partis politiques et les associations.

putés se présentent, chacun avec son suppléant. Ils sont indéfiniment rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation».

205. L'article 28 de la loi 001-92 précise: «Le nombre de sièges à pourvoir à l'Assemblée Nationale est réparti comme suit:

Dans les districts:

- 1 siège pour les districts dont la population est comprise entre 1 et 15 000 habitants
- 2 sièges pour les districts dont la population est comprise entre 15 001 et 30 000 habitants;
- 3 sièges pour les districts dont la population est comprise entre 30 001 et 45 000 habitants;
- 4 sièges pour les districts dont la population est comprise entre 45 001 et 60 000 habitants;
- 5 sièges pour les districts dont la population est de plus de 60 000 habitants.

Dans les arrondissements et communes sans arrondissements:

- 1 siège pour une population de 1 à 30 000 habitants
- 2 sièges pour une population de 30 001 à 60 000 habitants
- 3 sièges pour une population de 60 001 à 90 000 habitants
- 4 sièges pour une population de 90 001 à 120 000 habitants
- 5 sièges pour une population de plus de 120 000 habitants

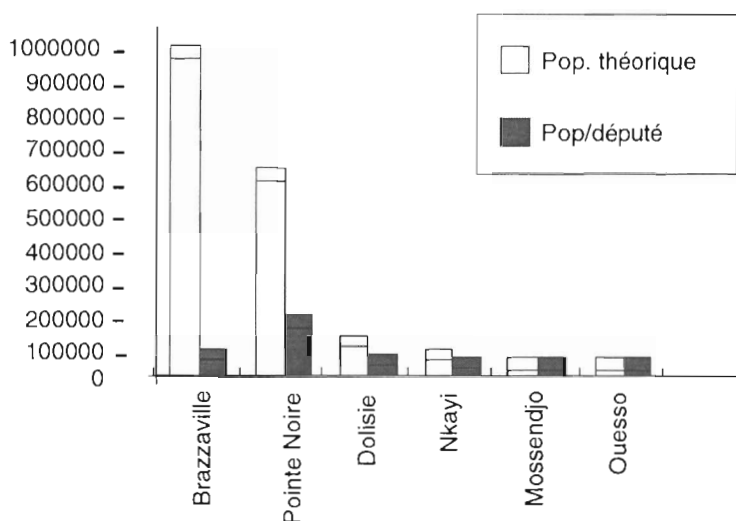
Le recensement censitaire de 1984 a servi de base au découpage en circonscriptions électorales des districts et des arrondissements dont le seuil de la population était supérieur à 15 001 et 30 001 habitants. Sur cette base, Brazzaville et Pointe-Noire ont perdu des députés au regard de l'évolution de leur population. A l'opposé, les collectivités territoriales de l'intérieur gagnent plusieurs circonscriptions, soit un total de 84 sièges sur les 125 prévus (Tableau 48). Par contre, le tableau 47 souligne un autre mode de distribution des sièges et aboutit à des résultats différents. Par ailleurs, les mouvements de population intervenus après le recensement de 1984, ont renforcé «les contrastes» (Ponceri, 1989) entre les régions et les communes urbaines.

Ainsi la distribution de sièges par collectivité territoriale se présente de la manière ci-après:

Les villes communes (33% des sièges):

Brazzaville: 7 arrondissements, 22 circonscriptions électorales, 42.617 habitants par siège; Pointe-Noire: 4 arrondissements, 12 circonscriptions électorales, 48.017 habitants par siège; Dolisie: 2 arrondissements, 3 circonscriptions électorales, 28.202 habitants par siège; Nkayi: 1 arrondissement, 2 circonscriptions, 21.233 habitants par siège; Mossendjo: 1 circonscription électorale, 16.405 habitants par siège; Ouesso: 1 circonscription électorale, 16.171 habitants par siège.

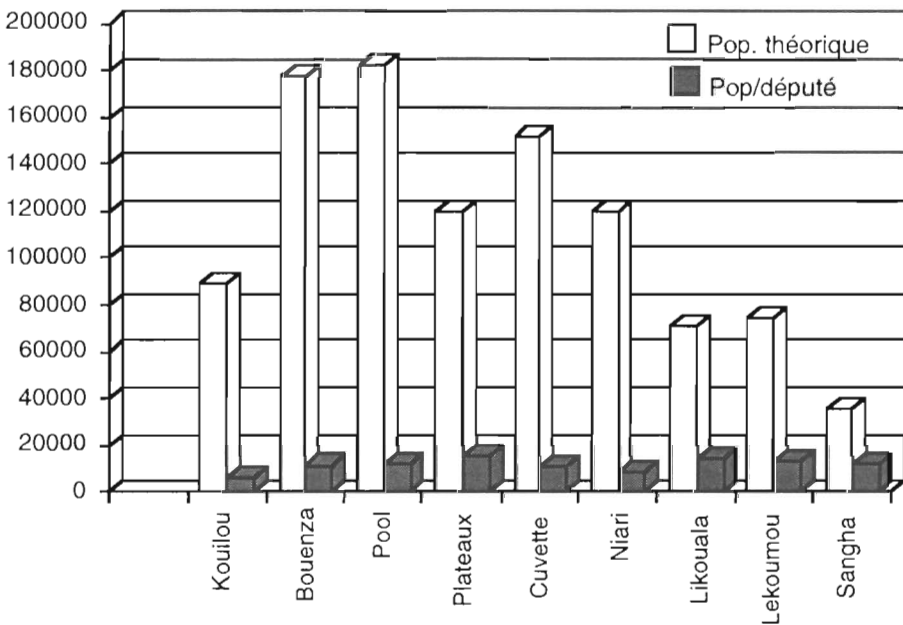
Graphique 10. Densité population/député dans les villes



Les régions (77% des sièges):

Région du Kouilou: 4 districts, 7 circonscriptions électorales, 12 757 habitants par siège; région du Niari: 6 districts, 10 circonscriptions électorales, 12 008 habitants par siège; région de la Bouenza: 6 districts, 14 circonscriptions électorales, 12 668 habitants par siège; région de la Lekoumou: 4 districts, 6 circonscriptions électorales, 12 403 habitants par siège; région du Pool: 7 districts, 16 circonscriptions électorales, 11 417 habitants par siège; région des Plateaux: 4 districts, 8 circonscriptions électorales, 14 965 habitants par siège; région de la Cuvette: 10 districts, 15 circonscriptions électorales, 10 123 habitants par siège; région de la Sangha: 3 districts, 3 circonscriptions électorales, 11. 917 habitants par siège; région de la Likouala: 3 districts, 5 circonscriptions électorales, 14 135 habitants par siège.

Graphique 11. Densité population/député dans les régions



Par contre, l'article 33 de la loi électorale fixe à 60 le nombre de sièges au Sénat à raison de 6 sénateurs par région. La région est la circonscription électorale. Le collège électoral est composé des conseillers de districts, de régions, d'arrondissements et de communes.

Tableau 47. Répartition des sièges à l'Assemblée Nationale Populaire en 1973

| | Niveau central | Niveau régional | Total |
|---|----------------|-----------------|-------|
| Parti Congolais du Travail (PCT) ²⁰⁶ | 69 | | 69 |
| Organisations de masse | 5 | 29 | 34 |
| Armée populaire nationale | 10 | 0 | 10 |
| Représentation des régions | | 18 | 18 |
| Représentations commune autonome de Brazzaville | 4 | 0 | 4 |
| Représentations des ouvriers entreprises | 18 | 0 | 18 |
| Total | 106 | 47 | 153 |

Tableau 48. Répartition des sièges et des députés par localité en 1992

| | Élections locales (nombre de sièges) loi 001-92 du 21 janvier 1992 | Élections législatives (nombre de sièges) décret 92-098 du 16 avril 1992 ²⁰⁷ |
|--------------------|--|---|
| Brazzaville | 35 | 22 |
| Pointe-Noire | 25 | 12 |
| Dolisie | 19 | 3 |
| Nkayi | 13 | 2 |
| Mossendjo | 13 | 1 |
| Ouessou | 13 | 1 |
| 13 arrondissements | 221 | 0 |
| 47 districts | 799 | 0 |
| 9 régions | 315 | 84 |
| Total | 1 453 | 125 |

206. Sous le règne du Parti Congolais du Travail (PCT), le nombre de sièges à l'Assemblée Nationale Populaire était fixé à 153. La configuration de l'Assemblée par catégorie professionnelle se présentait de la manière suivante (Ordonnance 15-73 du 4 juin 1973 portant loi électorale pour le référendum constitutionnel et les élections à l'Assemblée Nationale Populaire et aux Conseils populaires de Région, de District et de Commune):

- représentants du parti: 69 sièges soit 45,1%

- représentants des organisations de masse: 36 sièges

- au niveau central: 3 députés

- au niveau régional: 9 députés soit 1 député par comité syndical de région ou bureau coordinateur.

Union révolutionnaire des femmes:

- au niveau national: 1 député

- au niveau régional: 9

- au niveau de la commune de Brazzaville: 1

207. Décret 92-098 du 16 avril 1992 déterminant le nombre des circonscriptions électorales aux élections législatives.

La composition de l'Assemblée Nationale

Les élections législatives du 2 juin et du 23 juillet 1992 se déroulent sous le régime du multipartisme.²⁰⁸ L'examen des résultats fait apparaître que les candidats qui se sont présentés sous le label des «grands partis» (UPADS, MCDDI et PCT notamment)²⁰⁹ ont obtenus 96 sièges sur les 125 à pourvoir.

L'UPADS obtient 39 députés soit 31% des sièges concentrés dans trois régions: Niari-Bouenza-Lekoumou. Le MCDDI 29 députés soit 23% des sièges concentrés à Brazzaville et dans la région du Pool. Le PCT 19 députés soit 15% des sièges concentrés dans les régions de la Likouala, les Plateaux et la Cuvette. Le RDPS 9 députés soit 7% des sièges concentrés à Pointe-Noire. Le RDD 5 députés soit 4% des sièges. L'UFD 3 députés soit 2% des sièges et les divers partis 21 députés soit 17% des sièges répartis dans les différentes régions. La première alliance UPADS-RDD-UFD totalisait 66 députés contre 38 députés pour l'alliance MCDDI-RDPS et 21 députés pour les divers partis et individualités.

Par contre, l'examen des listes de candidats aux élections législatives anticipées²¹⁰ du 2 mai 1993 (Tableau 49), dont 354 se sont présentés pour 125 sièges à pourvoir contre 3 500 candidats en 1992, fait apparaître les tendances suivantes:

– renforcement des «grands partis» (UPADS, MCDDI, PCT, RDPS, RDD et UFD) se fait au détriment des «petits partis», des candidats indépendants et des personnalités de la société civile (Raynal, 1994). L'UPADS améliore son score de 10 points, 49 députés contre 39 en 1992. Le MCDDI a maintenu le score de 1992, 29 députés. Le PCT perd 3 députés, 16 contre 19 en 1992. Le RDPS gagne un député, 10 contre 9 en 1992. Le RDD également améliore son score de 1 député, 6 contre 5. L'UFD a maintenu son score. Et enfin, les divers partis ont perdu 9 députés, 12 contre 21 en 1992. D'une manière générale, l'UPADS, sous le label de la mouvance présidentielle et l'alliance URD-FDU (ancien PCT et Apparentés) ont digéré les candidats isolés. Dans les régions du Niari-Bouenza-Lekoumou par exemple, les candidats de l'UPADS se sont trouvés face à eux même.

208. Sur la scène politique de Brazzaville, au vide créé par le système monolithique de l'avant Conférence Nationale succède le trop plein. des partis et associations La reconnaissance du pluralisme entraîne une multiplication anarchique des mouvements et des partis, le plus souvent dépourvus des structures, de programme et d'assise populaire (Cf. à ce propos J.J. Raynal, 1994, pp. 310-321)

209. Les partis qui ont obtenu moins de 4 sièges sont considérés comme étant des petits partis.

210. Élections législatives anticipées organisées par le gouvernement et les partis politiques en mai et octobre 1993, après la dissolution de l'Assemblée Nationale intervenue en novembre 1992 à l'issue de la motion censure déposée le 28 octobre par l'Alliance URD-PCT (majorité constituée après la rupture des bans entre l'UPADS et le PCT au mois d'Août de la même année).

L'alliance URD-FDU obtient 55 députés contre 58 pour la mouvance présidentielle et 12 députés pour les divers partis. Les mêmes tendances se répètent aux élections sénatoriales (Tableau 50):

- forte prédominance des candidats domiciliés dans les villes, notamment Brazzaville et Pointe-Noire (Wagret, 1963);
- forte prédominance des fonctionnaires et des salariés au détriment des autres catégories socioprofessionnelles.

Dans cette nouvelle configuration, la stratégie consiste à permettre à la coalition opposée d'être aussi grande que possible tout en la cantonnant dans la position d'une coalition perdante, c'est à dire destinée à payer. En définitive, si les résultats des élections législatives anticipées ont donné aux partis qui gravitent autour de l'UPADS une majorité politique stable au Parlement, les corps élus, les institutions et les organes des partis politiques ont ralenti la consolidation de la décentralisation et donc, la mise en place du pouvoir local. Les différentes élections législatives ont fait éclaté des conflits politiques latents entre individus d'une même génération. En quittant le champ idéologique, ces conflits localisés d'abord en milieu urbain, se sont transformés en conflits ethno-régionalistes, même si, ceux-ci résultaient d'un simple contentieux électoral.

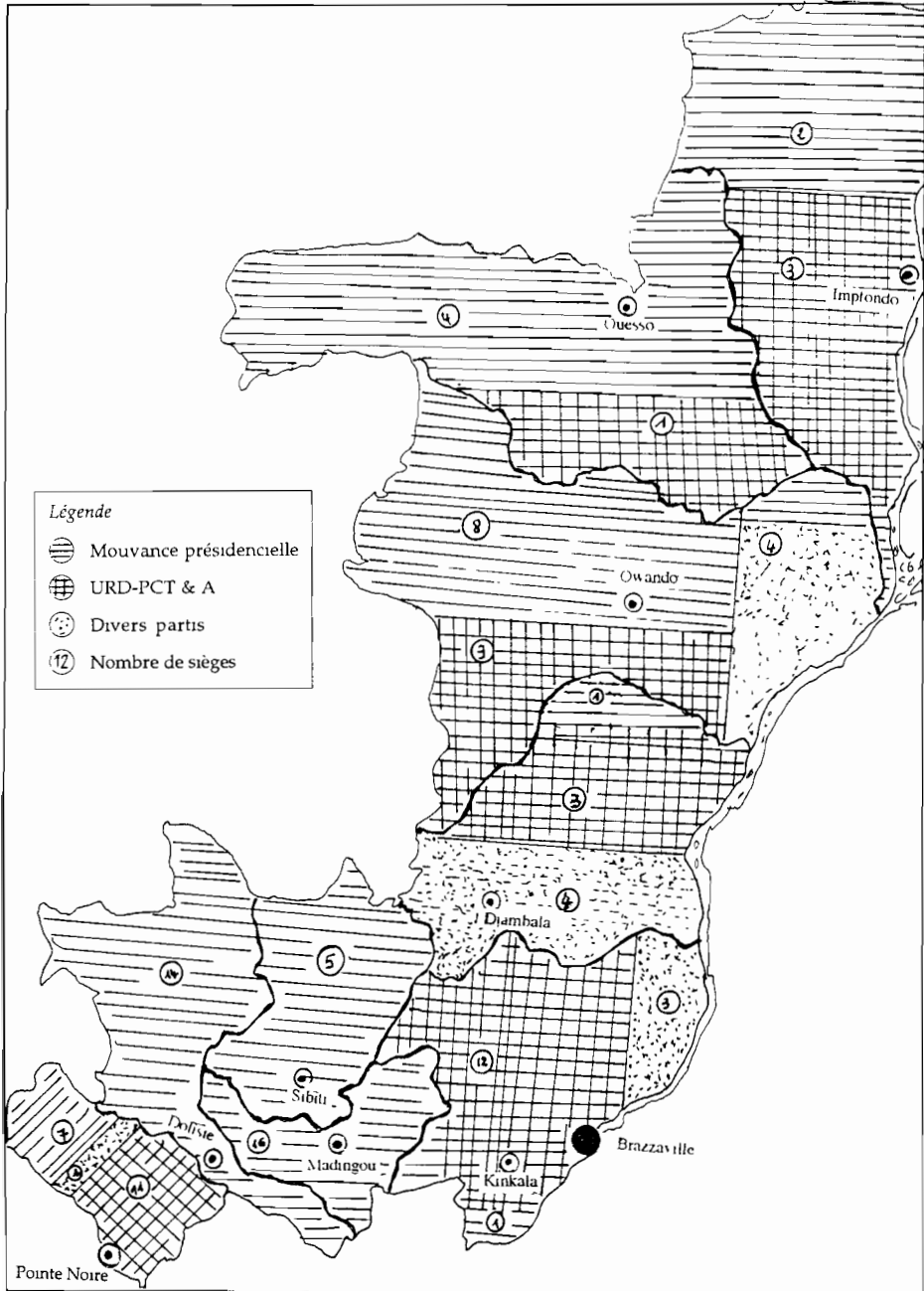
Tableau 49. *Sièges obtenus aux élections législatives* (scrutins du 2 juin et du 23 juillet 1992) *et aux élections législatives anticipées* (scrutins du 2 mai et du 3, 6 octobre 1993) *par partis et groupes de partis*

| | MCCDI | | PCT | | RDPS | | UPADS | | RDD | | UFD | | Divers partis | |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|---------------|-----------|
| | -92 | -93 | -92 | -93 | -92 | -93 | -92 | -93 | -92 | -93 | -92 | -93 | -92 | -93 |
| Brazzaville | 15 | 15 | 6 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Dolisie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mossendjo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nkayi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ouessou | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pointe-Noire | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 | 5 | 5 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total communes | 17 | 17 | 7 | 6 | 4 | 5 | 13 | 13 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Bouenza | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Cuvette | 0 | | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 | 8 | 4 |
| Kouilou | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Lekoumou | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Likouala | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 | 0 | | 1 | | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Niari | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Plateaux | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 4 |
| Pool | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 3 |
| Sangha | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Ensemble | 29 | 29 | 19 | 16 | 9 | 10 | 39 | 49 | 5 | 6 | 3 | 3 | 21 | 12 |

Tableau 50. *Élections sénatoriales* (arrêté n° 2795 du 29 août 1992)

| | MCDDI | PCT | RDPS | UPADS | RDD | UFD | Divers partis |
|--------------|-----------|----------|----------|-----------|----------|----------|------------------|
| Kouilou | 1 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Niari | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Bouenza | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Lekoumou | 0 | 0 | | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Pool | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Plateaux | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Cuvette | 0 | 0 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 |
| Sangha | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| Likouala | | | | 2 | 2 | | 2 |
| Brazzaville | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 14 | 3 | 5 | 22 | 6 | 0 | 4 |

Carte 5. Répartitions des députés par groupes de partis (scrutin d'octobre 1993)



Conclusion

Les élections locales ont montré l'intérêt que suscite les villes secondaires, ce que les uns et les autres appellent «affectueusement» le Pays «profond». Il suffit pour s'en convaincre de comptabiliser²¹¹ le nombre de dirigeants des partis politiques et d'associations partis battre campagne dans «leur fief» d'origine. Paul Kaya ²¹², pouvait déclarer que «aimer le Congo, c'est aimer ses régions, ses langues, ses paysages, ses ethnies, ses villes dans leur diversité et leur complémentarité». Cet engouement soudain à la démocratie locale a-t-elle la mesure des ambitions pour prendre en charge la ville, en tant que pouvoir autonome et centre des relations socio-économiques afin d'imprimer un nouveau départ? La revue des «troupes» révèle en effet que la volonté de changer le cours des événements existe aux yeux des acteurs politiques et de la société civile.

Au niveau des réformes institutionnelles, les derniers textes en date²¹³ votés par l'Assemblée Nationale attestent cette volonté et pour les pouvoirs publics d'être conforme aux exigences économiques imposées par les bailleurs de fonds. Les associations et les organisations diverses naissent presque chaque jour, pour soutenir semble-t-il, le pouvoir des villes et réguler le pouvoir politique vis à vis des appétits du pouvoir central. Mais, plusieurs d'entre elles se sont transformées en tribune politique²¹⁴ pour faire la promotion sociale de leurs dirigeants. Les acteurs politiques sont unanimes pour reconnaître que «l'absence d'institutions démocratiques permettant une vraie participation de la population aux affaires de l'État» (Willame, 1992) constitue la cause principale du non fonctionnement des villes.

Ainsi, se développe dans les «états majors» des réflexions et prises de position sur la responsabilité de la grande ville et des institutions. Cette image est le reflet fidèle des nouvelles formes de coopération proposées à l'Afrique, à l'instar de l'ajustement structurel, revisité ou non par des pro-

211. 69 partis ont pris part aux élections locales et 735 listes en compétition.

212. Candidat aux élections présidentielles de 1992

213. L'Assemblée Nationale a adopté le 9 juin le projet de loi sur la privatisation des entreprises du secteur public.

214. Michel Massamba Dibat, (ancien préfet du Pool en 1991-92) écrit à ce propos: «Les associations de développement représentent plutôt pour les futurs managers des collectivités locales, des pôles d'appui nécessaires dans l'accomplissement de leurs missions. Voilà pourquoi elles méritent un encouragement et une multiplication à tous les niveaux de la hiérarchie territoriale... Toute velléité tendant à les transformer en tribune de propagandes ou de tremplin vers d'autres horizons parait inadmissible, et doit être combattue» (*Journal la Semaine*, n° 1950, du 11 mars 1993).

grammes de lutte contre les inégalités, le respect des droits de l'homme, la transparence des décisions, la création des institutions représentatives, etc. De ce point de vue, la crise de la ville, la crise du pouvoir local et l'appel à l'État de droit,²¹⁵ malgré les réformes et les discours, sont encore au centre des nouveaux enjeux cristallisés autour de trois handicaps.

1. *Évaluation de l'existant.* Les villes secondaires, centres administratifs importants et distributeurs des services courants jouent un rôle d'interface dans le processus d'intégration des populations rurales à la vie urbaine. L'immigration n'est pas liée aux emplois publics ou privés que la ville peut offrir. Sa croissance «à plat, et répétitive dans l'espace» (Sautter, 1982) est freinée par l'inexistence des investissements, la mobilité importante des fonctionnaires, la faible connaissance des villes comme instrument de développement et la faible capacité des ruraux à changer d'occupations (Baker and Pedersen, 1992). Ces contraintes sont au centre de l'ancrage de la ville dans la vie rurale.

Même si l'État fait de la ville secondaire son instrument d'aménagement de l'espace rural, celle-ci ne représente au sein de l'armature urbaine régionale ou nationale qu'un couloir de transit dans lequel les acteurs publics et privés passent sans laisser aucune trace. Les villes secondaires ne sont pas étudiées en termes de phénomène particulier ou de processus lié à son environnement immédiat²¹⁶ mais, elles sont intégrées dans un système urbain général qui dilue les particularités régionales. Elles ne constituent pas non plus à l'échelle géographique locale un niveau de gestion autonome. Elles sont absentes dans la hiérarchie administrative congolaise: 6 villes seulement du statut de commune. Les autres villes secondaires sont des centres administratifs élevés au rang de chef lieu de district, c'est à dire des centres administratifs subordonnés au pouvoir central et qui use à leur endroit de tous les moyens de contrôle et d'encadrement. Or la gestion urbaine est spécifique et les districts, même «flanqués» d'un conseil local élu ne sont pas préparés pour assumer ce type de responsabilités.

La ville secondaire, en tant que pouvoir local ne prend tout son sens qu'avec la création des communes urbaines ou rurales structurées, se substituant aux districts actuels. Ce qui serait d'ailleurs conforme avec la hiérarchie administrative définit par le législateur: région-district- commune-arrondissement-commune rural. De ce point de vue, l'administration régionale n'assume que les fonctions de régulateur au niveau local au même titre que l'État. La faiblesse de la décentralisation administrative complique dans ce cas d'espèce, le rôle d'interface que devrait jouer la ville secondaire entre le milieu rural immédiat et la grande ville. D'une manière générale, la

215. L'appel à l'État de droit est au centre de tous discours et réflexions lors des négociations sur le renouvellement des accords de Lomé en 1984-85.

216. Le Burundi compte 114 communes. (Cf. J.C. Willame, 1992, p. 114).

logique actuelle de l'État est de renforcer sa fonction de surveillance et il se refuse d'imaginer qu'ils puissent exister au niveau local des «pôles d'autorité administratifs et politiques concurrents» (Willame, 1992). L'État maintient toujours une triple tutelle, technique (attributions exclusives des services étatiques localisés dans les villes), financière et politique (Fogui, 1982). La multiplication des structures réglementaires et le maintien des ressources provenant de la dotation budgétaire de l'État s'inscrivent dans cette direction.

2. *Redistribution des pouvoirs urbains.* La ville secondaire se trouve, avec la constitution du 15 mars 1992 au point d'articulation des pouvoirs impliqués dans la gestion: État, régions, municipalités, quartiers ou villages, partis politiques et associations diverses. L'émergence des nouveaux acteurs du développement urbain constitue à tous égards un contrepois. La remarque faite par Frédéric Giraut à propos des villes du Ghana, du Togo et du Niger résume le malaise des villes congolaises:

... s'affranchir des tutelles, c'est déjà disposer de services et d'équipement qui rendent la ville et sa population. les plus indépendantes possible des échelons supérieurs de la hiérarchie urbaine. Cette revendication est partagée par tous les groupes qui participent au pouvoir local urbain. Cependant, la traduction administrative de cette aspiration (acquisition du statut de collectivité territoriale) ne fait plus l'unanimité. (Girault, 1993.)

Mais, en multipliant les interventions de type réglementaire, l'État semble redouter ce changement de statut. Le refus par le législateur de considérer les villes secondaires comme collectivités locales décentralisées maintient le statut quo. Or, il y a une urgence et une nécessité de lier décentralisation, démocratie et développement. La réalisation pratique de ces trois principes exige un inventaire exhaustif des potentialités et des obstacles de chaque ville secondaire pour «imaginer une stratégie efficace de développement» (Gern, 1989).

Les discours de certains nouveaux acteurs (notamment des associations dites de développement local), s'inscrivent souvent dans cette logique de refus, et mettent encore au centre de leurs actions futures l'aide de l'État. En effet sur le comment envisager la décentralisation comme clef de développement local, certaines associations organisent des «Forum», des «séminaires» ou des «réunions de conscientisation» ou espèrent sur une éventuelle promesse d'aide des organisations non gouvernementales et des institutions bilatérales (Caisse française de développement, hommes d'affaires italiens, etc.). Par ce biais, naîtront ex nihilo, des marchés d'intérêt régional et de banques régionales. La présence des membres du gouvernement aux différentes réunions soulève encore la problématique du rôle de l'État et surtout du comment penser, gérer et entreprendre au niveau local sans tendre la main au pouvoir central. Même si ces réunions sont bien

organisées, elles s'inscrivent dans une logique incertaine de consolidation du pouvoir local.

Mais, la fréquence du concept décentralisation n'a d'égale que l'imprécision de son contenu. André Tardieu l'avait fait remarquer: «lorsqu'un président du Conseil veut se faire applaudir sur tous les bancs, il lui suffit d'annoncer la réforme administrative, car personne ne sait ce que cela veut dire» (Gournay, 1986). Dans une telle perspective, les partis, les associations, les organisations aux dénominations variées inscrivent à leur programme la démocratie locale comme base d'une meilleure gestion des villes. Au moment où «l'espoir à tout simplement déserté les campagnes rurales, où le reste du pays étouffe sous le poids excessif» (Ela, 1982) de la capitale Brazzaville, les associations ne doivent pas se faire abusées par le paradigme de décentralisation, ou bien encore, se fondre dans l'épaisseur des passions (Vidal, 1991) ethno-régionalistes. Il s'agit tout simplement que chaque organisation s'affirme en tant que pouvoir politique ou civil pour rappeler à l'État et aux élus locaux leur rôle.

En effet, les difficultés que l'on éprouve à réaliser les réformes découle des divergences existant entre les promoteurs des dites réformes (Gournay, 1986). Tout le monde souscrit aux réformes qui tendent à accroître l'efficacité des institutions décentralisées, de diminuer les charges de l'État et la dépendance des collectivités locales, de simplifier les procédures administratives etc. Ainsi, la responsabilité des nouveaux acteurs se heurte, non pas à l'absence d'une capacité de prévision, de contrôle ou de gestion des recettes locales, mais beaucoup plus aux difficultés liées à plusieurs préalables.²¹⁷

L'absence d'un programme de financement rend souvent difficile la répartition des compétences économiques et fiscales entre l'État et le pouvoir local. La diminution des recettes d'année en année et l'incapacité de taxer les entreprises locales lorsqu'elles existent, sont autant de facteurs qui bloquent la vie locale. Le désengagement financier de l'État à faire face aux dépenses sociales traditionnelles (santé, éducation, eau potable, prestations des caisses d'épargne)²¹⁸ plonge les villes dans un drame quotidien.

217. Les difficultés que rencontrent les villes et les municipalités en matière de gestion urbaine touchent quatre domaines: la définition des compétences; l'insuffisance des ressources financières; l'inadéquation des moyens humains et les relations avec les services de l'État.

218. Aujourd'hui, dans les villes comme dans les campagnes, les parents payent et les fournitures scolaires et les moyens de fonctionnement des établissements scolaires. Malgré tout, les contributions restent trop faibles pour garantir un enseignement de qualité. Au niveau de la santé, domaine très sensible pour les populations démunies, malgré une assez bonne couverture en infrastructures, la présence de personnels qualifiés et des succès réels en matière de vaccination, l'État n'est plus en mesure d'assurer les subventions nécessaires pour l'équipement et les médicaments. Ce sont les malades eux-mêmes qui, dans un pays où la sécurité sociale est inexistant, apportent et l'alcool, et les pansements, les antibiotiques, les gants et les seringues pour tout acte médical. En plus, les consultations sont chères et les ordonnances surchargées.

Ainsi, de 1987 à 1992 par exemple le chapitre investissement au budget²¹⁹ de l'État représente seulement 19,6% contre 80,4% au chapitre fonctionnement et 23,4 % au chapitre dettes. Faut-il dans ce cas, prendre les problèmes par le haut ou par le bas? (Gournay, 1986.) Ou bien s'efforcer de d'imaginer des mesures et des solutions susceptibles de modifier le comportement des hommes et des structures à tous les niveaux. En d'autres termes, le schéma financier mis en pratique au niveau central, se reproduit systématiquement au niveau local. Or, le pouvoir de la ville ne peut s'exercer pleinement que lorsque les acteurs seront capables d'inverser ce schéma du fait que, l'efficacité et l'autonomisation des structures ne procèdent pas d'une réflexion ad hoc.

3. *Les interrogations futures.* Le pouvoir de la ville et le pouvoir local se heurtent de plus en plus aux incertitudes de la vie politique et économique. Les médecines dures de la banque mondiale et du Fonds Monétaire International: dévaluation du franc CFA, privatisation du secteur économique d'État, réduction des effectifs de la fonction publique,²²⁰ et la crise politique qui perdure sont autant de sujets qui interpellent les consciences.

Le rapport de la Banque Mondiale rappelle aux États africains que les «causes profondes de la faiblesse de la performance économique passée, sont à rechercher, entre autres, dans la carence des institutions» (Gibbon, 1991). Pour relever la situation économique désastreuse, le rapport établit une corrélation entre gouvernement de type autoritaire et la capacité d'appliquer les mesures d'ajustement structurel de la Banque. On a donc recouru non pas aux institutions démocratiques mais aux nécessités de rentabilité économique. En même temps les bailleurs de fonds conditionnent leur aide à la réalisation du multipartisme, c'est à dire à la mise en place des conditions politiques capables de promouvoir la démocratie (Gibbon, Bangura, and Ofstad, 1992).

219. L'importance de l'assistance au développement révèle les faiblesses de l'économie congolaise au cours de ces cinq dernières années:

– augmentation à partir de 1987 jusqu'à 1989. Forte diminution de l'aide dès 1990, notamment en ce qui touche l'assistance du financement des investissements découlant de la baisse de l'activité économique.

– l'assistance totale se présente ainsi qu'il suit: Aide/Programme budgétaire à la balance des paiements 50,63%; Projets d'investissements 23,75%; Coopération techniques autonome lié à des projets d'investissements 11%; Aide alimentaire 1,63%; Assistance et secours d'urgence 0,21%.

– les dons représentent 25,09% tandis que les prêts sont à 74,91% (en 1990);

– les tendances par source de financement sont: sources bilatérales 90,92%. L'assistance française représente 80,88%. Autres sources 5,85% et Systèmes des Nations Unies 3,22%.

220. L'État n'assume plus son rôle traditionnel de premier pourvoyeur d'emplois depuis 1986. Il interdit le recrutement de nouveaux fonctionnaires, privatise ou liquide les entreprises d'État, sans mettre en place des solutions de substitution. Or l'existence des villes secondaires dépend beaucoup des salaires des fonctionnaires.

La Banque Mondiale exige des dirigeants politiques africains d'être à la fois «démocrates et autoritaires» pour appliquer des mesures dont la finalité est le renforcement des inégalités sociales. Les pauvres restent plus pauvres et les riches le sont davantage. En effet, la potion magique du FMI, le programme d'ajustement structurel (PAS) prescrit depuis 1984, plonge le Congo dans une logique de l'endettement et du déclin social. En d'autres termes, le serment que le Gouvernement congolais a prêté devant les institutions de Bretton Woods (Koulibaly Mamadou, 1994) d'appliquer un certain nombre de mesures drastiques ne l'a pas encore rendu apte à honorer ses engagements vis à vis des bailleurs de fonds. Du Prêt d'ajustement structurel (PAS) au Plan d'Action de Relance Économique (PARESO), la dégradation économique et financière renforce l'incapacité de l'État à rembourser ses dettes.

La crise politique²²¹ qui a pris corps après les élections présidentielles est révélatrice de l'altération des valeurs modernes véhiculées par la culture «démocratique de type occidental». Les signifiants de la culture traditionnelle, pervertis dans la «religion politique» selon l'expression de J. Tonda (1993) ont perdu tout simplement leur valeur symbolique avec l'émergence en milieu urbain du «chef», comme centre de pouvoir. La signification sociale de cette crise associée au retard pris par le gouvernement de faire fonctionner les collectivités locales élues se résument à cette remarque de Doutreloux:

...l'europeén a apporté au Kongo un pouvoir sans religion et une religion sans pouvoir, en d'autres mots un pouvoir désacralisé, un pouvoir dépourvu de l'autorité traditionnelle. Le groupe n'est plus médiateur du conflit entre les membres: il devient au contraire, un des termes du conflit; l'individu n'a plus de lien avec le groupe social. (Gonçalves, 1985)

Le Sommet francophone de la Baule en imposant la «religion démocratique» par le biais des Conférences Nationales, a donné carte blanche à l'incertitude politique²²² qui s'exprime au Congo par la gestion de l'insécurité dans les

221. Cette crise générée par le contentieux des différentes élections législatives, a montré l'inefficacité des structures dites formelles de l'État au profit du consensus. (Cf. à ce propos, Le protocole d'accord de Libreville du 4 août 1993, entre la Mouvance Présidentielle, l'Alliance URD-PCT et Apparentés, l'UDR-Mwinda et l'UPRN. La déclaration du Parlement réuni en Congrès sur la restauration de la paix au Congo.) Mais sa persistance au niveau de Brazzaville a conduit à l'affrontement armé et la création des milices privées et des quartiers dits homogènes. Sur le plan économique et social la ville n'assure plus les prestations de service concernant l'électricité, l'eau et les télécommunications. Des régions entières seront privées des agents de l'État si une solution politique n'est pas trouvée dans les meilleurs délais. Le Forum de Brazzaville sur la «culture de la paix» organisé du 19 au 23 décembre conjointement par l'UNESCO et le Congo, avec le concours des chefs de l'État du Gabon, du Rwanda et de RCA, contribue certainement, à la résolution de cette crise.

222. Le paradoxe est que depuis la fin de la Conférence Nationale Souveraine en juin 1991, le Congo a fabriqué plus de ministres que de cadres. En 20 mois de la période de transition 109 ministres ont défilé sur la place de l'État, au cours de la même période cet État était qualifié ex-sangue. Beaucoup de ministres d'ailleurs ont pris des suites dans les grands hôtels de Brazzaville et de là, ils vont visiter à tour de rôle les «pays profonds».

régions, les villes, les quartiers, les services de l'État et notamment le fonctionnement des activités économiques.

L'organisation de l'économie congolaise, telle qu'elle est conçue par les autorités centrales renforce les inégalités sociales et spatiales. Le rôle de l'État au Congo, comme partout ailleurs, est celui d'être la seule «autorité responsable de la solidarité nationale, du respect de l'égalité des chances et de l'application des lois» (Passet, 1994). Le contrôle des préfets et la régulation des pouvoirs économiques renforcent cette exigence. Les enjeux futurs concernant la vie locale et nationale face à l'intégration régionale et à la coopération décentralisée²²³ mettent en relief de nouvelles formes de gestion qui s'expriment par le «compagnonnage industriel».²²⁴ Pour que l'exercice du pouvoir de la ville ne soit pas porteur de nouvelles illusions, la décentralisation, qui se trouve être la potion magique de cette nouvelle «collaboration au pouvoir de commandement» (Aubry, 1979) peut prendre corps selon quatre axes:

- accroître les compétences des collectivités locales (régions, districts et communes) en renforçant le pouvoir des élus locaux Cet accroissement devrait permettre le changement des rapports entre l'État et les collectivités locales et introduire de manière claire des modifications concernant les rapports entre centres urbains et zones rurales. En effet, en dehors des interprétations politiques ou théoriques que l'on peut avoir, «poser le problème de la démocratie locale revient, sous une forme ou une autre, à instruire le procès de l'État, au moins d'une certaine conception de l'État, et de ses relations avec les citoyens (Moderne, 1984).
- transformer les chefs lieux administratifs²²⁵ actuels en véritables communes²²⁶ urbaines et rurales selon les cas.

223. Roux Michel, maire adjoint de Chambéry (France), animateur principal d'un atelier de réflexion tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) en mai 1994 sur le thème de la coopération décentralisée, a soutenu l'idée selon laquelle «la coopération décentralisée suppose une modification des habitudes culturelles et surtout la création des communes capables d'inscrire les opérations de gestion urbaine dans une perspective à long terme. (*Jeune Afrique*, n° 179, mai 1994.)

224. Propositions contenues dans le livre blanc du réseau E&D qui regroupe plusieurs associations: Adeci (Provences-Alpes-Côte d'Azur; l'ARD du Nord Pas de Calais, la Electroco d'Aquitaine, la Chambre de commerce Franco-Arabe de Rhône-Alpes, l'Ipac de Rouen, les Ircod d'Alsace et de Champagne Ardenne et l'association Loire Atlantique Coopération- Pays de Loire). Ces associations ont souligné avec l'appui des élus locaux de France la nécessité du rapprochement entre les hommes, c'est à dire des rapprochements d'entrepreneurs de métier dont le but serait un partage de technologie et de marchés, en un mot le Nord apporte au Sud le «savoir faire» industriel en échange d'une ouverture de marchés locaux». L'enjeu est de taille.

225. Pour des raisons politiques, le vote intervenu le 14 décembre 1994 à l'Assemblée Nationale autorise la multiplication des entités territoriales. Ainsi, les 33 Postes de contrôle administratif (PCA) sont transformés en district. Le territoire national est désormais subdivisé en 10 régions, 80 districts et 6 communes.

226. En effet, le mauvais choix d'un modèle administratif met en cause la stratégie du développement et la finalité du pouvoir. (On peut se référer à l'ouvrage de G. Conac, 1979, *Les Institutions Administratives des États d'Afrique Noire Francophone*. Paris: Economica.)

– systématiser dans les transferts des moyens financiers²²⁷ et humains les négociations entre l'État et les collectivités locales, en tenant compte du niveau de développement de chaque collectivité. La transformation des structures économiques suppose non seulement une réorientation des recettes fiscales mais aussi une stabilisation des dépenses publiques. La multiplication des gouvernements pléthoriques et leur instabilité depuis la Conférence Nationale Souveraine ne vont pas dans le sens du progrès économique. Ces constatations dictées par le bon sens permettent de dire que l'on ne met pas «du vin neuf dans de vieilles outres».

227. Ramener notamment les charges des collectivités locales à un niveau supportable.

Bibliographie indicative

- Abdoulaye, N. (1992). «Le secteur informel: définition et facteurs de son expansion en milieu urbain au Sénégal» in *Annales de la Faculté des lettres et Sciences humaines*, (22), 191–213. Université Cheikh Anta Diop de Dakar.
- Adassan, F. (1989). «Évolution des espaces péri-urbain à Libreville», in P. Vennetier (dir.), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux* (pp. 175–186). Bordeaux: Centre d'Études de Géographie Tropicale.
- Ærø, A. (1992). «The Role of Small Towns in African Development in South-East Africa», in J. Baker and P. O. Pedersen (Eds.), *The Rural-Urban Interface in Africa. Expansion and Adaptation* (pp. 51–68). Seminar Proceedings No. 27. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Amin, S. and C. Coquery-Vidrovitch (1969). *Histoire économique du Congo, 1880–1968, du Congo-Français à l'UDEAC*. Dakar: IFAN; Paris: Anthropos.
- Ancey, G., J. Chevassu et J. Michote (1974). *L'Économie de l'espace rural de Bouaké*. Paris: ORSTOM.
- Anselme, J. L. (1987). «Fonctionnaires et hommes d'affaires», in *Politique africaine*, 26, 63–72.
- Arnaud, L. S. (1976). *Habitation et Urbanisation en République Populaire du Congo*. Paris: Cahiers du SMUH.
- Aruna, B. A. (1993). «Urban Planning and Development», in R.W. Taylor (Ed.), *Urban Development in Nigeria* (pp. 47–56). Aldershot: Brookfield USA: Avebury Ashgate Publishing Ltd.
- Auby, Jean Marie (1991). *Institutions Administratives*. Paris: Dalloz.
- Aubry, F. X. (1979). *L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire*. Paris: Economica.
- Augé, M. (1994). *Le sens des autres*. Paris: Fayard.
- Auger, A. (1973). *Kinkala; Étude d'un centre urbain secondaire au Congo-Brazzaville*. Paris: ORSTOM.
- Aventur, J. (1976). *Les contrats de pays dans la vallée des Pyrénées Atlantiques*. Rapport de la commission économique et social, No. 16, La Documentation Française, Paris.
- Baker, J. and P. O. Pedersen (Eds.) (1992). *The Rural-Urban Interface in Africa. Expansion and Adaptation*. Seminar Proceedings No. 27. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Baker, J. (Ed.) (1990). *Small Town Africa. Studies in Rural-Urban Interaction*. Seminar Proceedings No. 23. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Balandier, G. (1985). *Sociologie des Brazzavilles noires*. (2 ed.) Paris: Fondation nationale des sciences politiques.
- Balif, N. (1993). *Le Congo*. (1 ed.) Paris: Karthala.

- Barel, Y. (1976). «La ville avant la planification urbaine», in Barel, Y. (dirs.), *Prendre la ville, esquisse d'une histoire de l'urbanisme d'État*. Saint Étienne en Develay: Anthropos.
- Bataillon, C. (1974). «Organisation administrative et régionalisation en pays sous développés», in *L'Espace géographique*, 3(52).
- Baudrillard, J. (1969). «Genèse idéologique des besoins», in *Cahiers internationaux de sociologie*, XLVII.
- Bayard, J. F. (1989). *L'État en Afrique, la politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bayard, J. F. (1992). *La Politique par le bas en Afrique Noire. Contribution à une problématique de la démocratie*. (1 ed.) Paris: Karthala.
- Belguidoum, S. (1994). «Citadins en attente de la ville», in *Monde Arabe Maghreb* (numéro spécial), 42–55.
- Belloncle, G. (1979). *Quel développement rural pour l'Afrique Noire*. Paris: Les Nouvelles Éditions Africaines.
- Bikindou Milandou, I. (1992). «Nouvelles sociologies électorales du Congo», in *La Semaine Africaine*, 16–22 juillet, (1924), 7.
- Blaise, J., et Mougeon, J. (1970). *Lois et décrets de Côte d'Ivoire*. Paris: Litec.
- Bohdan, G. (1984). «The Role of Small and Intermediate Cities in National Development: Case Studies of Five Cities in Africa», in O.P. Mathur (Ed.), *The Role of Small Cities in Regional Development: Selected Case Studies from Developing Countries*. Nagoya Japan: United Nations Centre for Regional Development.
- Bopda, A. (1993). «Genèse, mutation et problèmes urbains de la chefferie «traditionnelle» a Yaoundé», in S. Jaglin et A. Dubresson (dirs.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique. Décentralisations en Questions* (pp. 247–258). Paris: Karthala.
- Brass, W. and L. J. Carol (1993). *Population Dynamics of Kenya*. Washington D.C: National Academy Press.
- Bredeloup, S. (1989). *Négociants au long cours. Rôle moteur du commerce dans une région de Cote d'Ivoire*. Paris: L'Harmattan.
- Breton, J. M. (dirs.) (1987). *Droit public congolais*. Paris: Economica.
- Burrows, S. (1992). «The Role of Indigenous NGOs in the Development of Small Town Enterprises in Ghana», in J. Baker and P. O. Pedersen (Eds.), *The Rural-Urban Interface in Africa. Expansion and Adaptation* (pp. 187–199). Seminar Proceedings No. 27. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Champaud, J. (1983). *Villes et Campagnes du Cameroun de l'Ouest*. Paris: ORSTOM.
- Charier, J. (1976). «Un nouveau cadre de vie», in *Economie et Humanisme* 186, 30–34, Paris.
- Charier J. et E. Debard (1976). «Une nouvelle occupation de l'espace rural», in *Economie et Humanisme* 186, 21–29. Paris.
- Chauvet, A. (1956). *Circulaires de base, août 1952–mai 1956*. Brazzaville: Haut Commissariat de la République en Afrique Equatoriale Française.
- Chomentowski, V. (1982). *Les ressources communales en République Populaire du Congo*. Rapport de consultation No.1. Brazzaville.

- Clauzel, J. (1992). «La décentralisation en Afrique: Principales conditions de réussite», in *Villes en Développement* (15), 2.
- Congo (1985a). *Étude de l'armature urbaine régionale*. Consultation BCEOM-CRETH, Ministère des Travaux Publics, de la Construction de l'Urbanisme et de l'Habitat/DATAR, Ministère du Plan.
- Congo (1985b). *Recensement général de la population et de l'habitat. Vol. 1 résultats provisoires—population des localités*. Brazzaville: Ministère du Plan, Centre Nationale de la Statistique et des Études Économiques (CNSSEE).
- Congo (1988). *Étude sur la gestion des ressources humaines dans les entreprises dites regroupées et pilotes*. Rapport de consultation BERETEC.
- Congo (1990). *Programme d'ajustement économique et social 1990–1994, No 1*. Ministère du Plan.
- Congo (1991). *Statistiques sur le fichier de la fonction publique par indice*. Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale. Direction Générale de la Fonction Publique.
- CRETH-URBANOR (1981). *Étude socio-urbaine. Rapport de synthèse*. Consultation Ministère des Travaux Publics et de la Construction.
- De Chavannes, C. (1935). *Avec Brazza. Souvenirs de la mission de l'Ouest Africain*. Paris: Plon.
- Defourny, J. (1994). «Économie sociale au Nord, économie populaire au Sud. Quelques pistes pour jeter les ponts», in *Échos du Cota* (1), 1–15.
- Delcourt, J. (1993). *Au Congo, avec Brazza et Stanley, Mgr Carrie*. Paris: Larose.
- Derycke, P. H. (1983). *Les enjeux fonciers de la fiscalité foncière*. Paris: Economica.
- Desjeux, D. (1987). *Stratégies paysannes en Afrique Noire. Le Congo. Essai sur la gestion de l'incertitude*. Paris: L'Harmattan.
- Diene, D. (1992). «Migration, urbanisation et politique de développement au Sénégal», in *Annales de la Faculté des lettres et Sciences humaines*, 22, 175–189.
- Dione, S. (1993). *Dakar, une société en groupe*. Paris: Karthala.
- Djoko Mulupo, N. (1985). *Le développement économique du Zaïre: le rôle du crédit, perspectives et stratégies*. Sciences Économiques, Neuchâtel.
- Documentation Française (1973). «L'Action Administrative», juin, 2.07–2.08, 1–63. Paris.
- Dresch, R. (1949). «Villes congolaises», in *Revue de Géographie humaine et d'Ethnologie*, 3.
- Duboz, P. (1979). *Étude démographique de la ville de Brazzaville 1974–1977*. Bangui: ORSTOM.
- Dubresson, A. (1989). *Villes et Industries en Cote d'Ivoire*. Paris: Karthala.
- Dupont, V. et C. Z. Guilmoto (1993). «Mobilités spatiales et urbanisation Asie, Afrique, Amérique», in *Cahiers des Sciences Humaines*, 29(2–3), 580.
- Ecremet, M. (1981). *Projet d'esquisse industrielle, 1982–1986*. Consultation. CIATA. Brazzaville.
- Ela, J. M. (1982). *L'Afrique des villages*. Paris: Karthala.
- Engels, F. (1976). «La question du logement», in Marx, K. et F. Engels (dirs.), *Oeuvres choisies*. Moscou: Édition du Progrès.

- Fogui, J. P. (1982). «L'expérience camerounaise de participation populaire au développement: les «communautés villages», in *Annuaire du Tiers Monde*, No. 8.
- Fontaine, J. L. (1987). «Campagnes, bidonvilles et Banque Mondiale au Kenya», in *Politique africaine*, 26, 92-101.
- Foucher, P. (1981). *Étude de la situation actuelle, et définition d'un programme à court terme pour l'organisation des services financiers et techniques et pour l'équipement de l'agglomération de Brazzaville*. (Consultation No. 1.) Mairie de Brazzaville.
- Franqueville, A. (1971). *Deux essais sur les relations ville-campagne au nord de Yaoundé*. Géographie No. 83. ORSTOM.
- Frege, X. (1986). *La décentralisation*. Paris: La Découverte.
- Frey, R. (1954). *Capitale de l'Afrique Équatoriale Française*. Paris: Encyclopédie mensuelle d'Outre-Mer.
- Gabou, A. (1984). *Les constitutions congolaises*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Gandoulou, J. D. (1989). *Dandies à Bacongo. Le culte de l'élégance dans la société congolaise*. Paris: L'Harmattan.
- Gaud, M. (1967). *Les premières expériences de planification en Afrique Noire*. Paris: Cujas.
- Gaud, M. (1994). «De la réévaluation à la dévaluation», in *Documentation Française, Collection Afrique Contemporaine* (169), 5-15.
- Gazès, G., et Domingo, J. (1975). *Les critères du sous développement*. Paris: Bréal.
- Gendrault, P. (1969). *Les entreprises d'État au Congo. Note de synthèse*. Consultation No. SEDES.
- Gern, (1989). «Du vin de palme nouveau», in *Revue de l'Institut universitaire d'études du développement et de la société Suisse d'études*, Vol. 27(1), 9-41.
- Gervais, M. (1992). «Les enjeux politiques des ajustements structurels au Niger», in *Revue Canadienne des Études Africaines* 26(2), 226.
- Gibbal, J. M. (1974). *Citadins et villageois dans la ville Africaine. L'exemple d'Abidjan*. Paris: Presses universitaires de Grenoble.
- Gibbon, P. (1991). «Towards a Political Economy of the World Bank, 1970-90». Paper given at the Scandinavian Institute of African Studies, Africa Days. Uppala. (Mimeo.)
- Gibbon, P., Y. Bangura and A. Ofstad (Eds.) (1992). *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economics Reform in Africa*. Seminar Proceedings No. 26. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Gilmalac, A. (1987). *Droit public et concours administratifs*. Paris: Dalloz.
- Girault, F. (1993). «Les petites villes entre émancipation et éclatement des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger)», in S. Jaglin et A. Dubresson (dirs.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique. Décentralisations en Questions* (pp. 177-204). Paris: Karthala.
- Giully, E. (1984). «L'extension des interventions de l'État de 1884 à 1982», in *Administration* (125), 41-47.

- Givaudan, A. (1973). «Éléments pour une méthodologie des POS», in *Revue d'urbanisme* (138).
- Givaudan, A. (1976). «La question foncière», in *Revue d'économie et de droit immobilier* (67), 32–80.
- Gonçalves, A. C. (1985). *Kongo. Le lignage contre l'État. Dynamique politique Kongo du XVIème au XVIIIème siècle*. (1 ed.) Lisboa: Universidade de Évora.
- Gontcharoff, G. et S. Milano (1984). *La décentralisation. Le transfert des compétences*. Paris: Syros Adels.
- Gouéllain, R. (1974). «Douala: sociologie d'une ville coloniale», in *Cahiers d'Études Africaines* (54).
- Gournay, B. (1986). *L'administration*. (7 ed.) Paris: PUF.
- Gourou, P. (1988). «Les problèmes agricoles de l'Afrique noire non sahélienne: réflexions d'un géographe», in *Revue de l'Institut Universitaire d'Études du Développement et de la Société Suisse d'Études Africaines/Schweizerische Afrika-Gesellschaft*, 26(1), 7–45.
- Guiral, L. (1889). *Le Congo-Français du Gabon à Brazzaville*. Paris: Plon.
- Jaglin, S. et A. Dubresson (dirs.) (1993). *Pouvoirs et Cités d'Afrique. Décentralisations en questions*. Paris: Karthala.
- Karsenty, A. (1991). *Décentralisation et gestion des ressources naturelles renouvelables. Bibliographie en langue française orientée vers les questions africaines*. Programme de recherche CIRAD-GERDAT: Unité de Recherche en Prospective et Politiques Agricoles. Programme écentralisation: Club du Sahel-ARD, Indiana University.
- Kengne, F. (1993). «Le secteur informel dans le contexte des ajustements au Cameroun: l'exemple de la «vente à la sauvette» », in *Travail, Capital et Société*, 26, 42–61.
- Kissita, A. (1993). *Congo. Trois décennies pour une démocratie introuvable*. Brazzaville: Édition SED.
- Kombila, J. P. (1990). «Les Communes, les Assemblées Départementales et Provinciales Gabonaises: une décentralisation territoriale effective», in *Penant*, juin à septembre (803), 236–245.
- Koulibaly Mamadou (1994). «Des défis politiques aux défis de la recherche», in *Afrique et Développement/Africa Development*, XIX(1), 29–48.
- Laely, T. (1992). «Le destin du Bushingantahe. Transformation d'une structure locale d'autorité au Burundi», in *Revue de l'Institut d'Études du Développement de la Société Suisse d'Études Africaines/Schweizerische Afrika-Gesellschaft*, 30(2), 75–95.
- Lalau-Keraly, A., et G. Prady (1987). *Les petits projets et l'évaluation. Une question d'angle de vue*. Consultation. GRET.
- Le Bris, E. et E. Le Roy (1986). «Le local et l'échelle de Jacob», in Crousse et al., (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales* (pp. 346–363). Paris: Karthala.
- Legrand, I. M. (1954). «Le plan directeur de Brazzaville», in *Marchés Tropicaux du Monde* (454), 2185–2186.
- Lelo, N. (1989). *Urbanisation et aménagement en Afrique*. Paris: SEDES.

- Léonard, J. (1987). *Le pouvoir local de financement*. Grenoble: PUG.
- Little, P. D. (1992). «Seasonality and Rural-Urban Linkages in Southern Somalia», in J. Baker and P. O. Pedersen (Eds.), *The Rural-Urban Interface in Africa. Expansion and Adaptation* (pp. 85–101). Seminar Proceedings No. 27. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Mainet, G. (1986). *Douala, croissance et servitudes*. Paris: L'Harmattan.
- Maré, G. and J. Wright (1994). «Ethnicity, Society and Conflict in Natal», in *Review of African Political Economy*, 21(59), 121–126.
- Masclat, J. C. (1992). *Le Droit des élections politiques*. Paris: Que sais-je ? PUF.
- May, Y. (1984). «Identification and Use of Grassroots Community Organizations in Low Cost Urban Housing: The Case of Ahmadiyya-Type Organization in the Ivory Coast», in *African Urban Studies* (18), 49–58.
- McGee, T. (1994). «The Future of Urbanisation in Developing Countries. The Case of Indonesia», in *Third World Planning Review*, 16(1), 1–11.
- Mengho, B. (1989). «Centres sémi-urbains et péri-urbanisation au Congo: Ouessou et Owando», in P. Vernetier (dir.), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux* (pp. 159–174). Bordeaux: Centre d'Études de Géographie Tropicale.
- Ministère de la Coopération et du Développement, (1993). *Programme d'ajustement structurel et intégration régionale en Afrique Sub Saharienne*. Économie No. 1. CERED-LAREA.
- Ministère du Plan (1982). *Plan quinquennal de développement économique et social de la République populaire du Congo (1982–1986)*. Brazzaville: Comité Central du PCT.
- Mirko, H. (1981). *La fiscalité Gabonaise du Développement*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Moderne, F. (1984). «Les collectivités locales et le pouvoir central. Rapport général», in *Annuaire du Tiers-Monde*, 8, 1982–1983.
- Momar, C. et M. Diouf (1992). «Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale au Sénégal», in *African Urban Studies*, 26(1), 1–22.
- Mugwika Kobiah, S. (1985). «The Origins of Squatting and Community Organization in Nairobi», in *African Urban Studies* (19–20), 9–27.
- N'bessa, B., C. Okou et J. Tossa (1989). «Formation de l'espace urbain et intervention de l'État», in P. Vernetier (dir.), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux* (pp. 77–86). Bordeaux: Centre d'Études de Géographie Tropicale.
- Newbery, C. (1994). «Paradoxes of Democratization in Africa», in *African Studies Review*, 37(1 avril), 1–8.
- Ngono, E. (1992). *Finances publiques du Congo*. Paris: Berger Levrault.
- Nguessan Zoukou (1990). *Régions et régionalisation en Côte d'Ivoire*. Paris: L'Harmattan.
- O'Connor, A. (1983). *The African City*. (1 ed.) London: Hutchinson University Library for Africa.
- Om Prakash, M. (1984). «The Role of Small Cities in Regional Development», in M. Om Prakash (Ed.), *The Role of Small Cities in Regional Development*:

- Selected Cases from Developing Countries* (pp. 1–3). Nagoya, Japan: United Nations Centre for regional Development.
- Passet, R. (1994). «Un grand projet», in *Le Monde Diplomatique*, juin (483), 6.
- Père Benoîts, J. P. et P. Gurtner (1979). *Le village piégé, urbanisation et agro-industrie sucrière en Côte d'Ivoire*. Genève: PUF.
- PCT (1975). *Premier programme triennal de développement économique, social et culturel de la République Populaire du Congo 1975–1977*. Brazzaville: Comité Central du Parti Congolais du Travail.
- Piermay, J. L. (1993a). «Dynamismes et pouvoirs locaux en Afrique centrale: une chance pour l'encadrement urbain?» in S. Jaglin et A. Dubresson (dirs.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique. Décentralisations en questions* (pp. 285–294). Paris: Karthala.
- Piermay, J. L. (1993b). «La questione fondiaria nelle città dell'Africa nera», in *Storia Urbana*, 63 (XVII, aprile-giugno), 5–22.
- Pinckney, T. C. and P.K. Kimuyu (1994). «Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad or Unimportant?» in *Journal of African Economies*, 3(1), 1–28.
- Pourtier, R. (1989). *Le Gabon: État et développement*. Paris: L'Harmattan.
- Pourtier, R. (1993). «Petites villes et villes moyennes: développement local et encadrement étatique», in P. Hugon et R. Pourtier (dirs.), *Villes d'Afrique* (pp. 82–97). Paris: Documentation Française.
- Ponceri, R. (1989). *Le découpage électoral*. Paris: Economica.
- Raynal, J. J. (1994). «Les Conférences Nationales en Afrique: Au delà du mythe, la démocratie?» in *Penant* (816, octobre à décembre), 310–321.
- Reymond, C. (1992). «Le paysan, le crédit et l'usure: Crédit informel et banques populaires au Rwanda», in *Revue de l'Institut d'Études du Développement de la Société Suisse d'Études Africaines/Schweizerische Afrika-Gesellschaft*, 30(2), 99–117.
- Robineau, C. (1971). *Évolution économique et social en Afrique centrale. L'exemple de Souanké (République populaire du Congo)*. Paris: ORSTOM.
- Roncayolo, M. et T. Paquot (1992). *Villes et civilisations urbaine. XVIIIe–XXe Siècle*. Paris: Larousse.
- Rondelli, D. A. (1982). «The Potential of Secondary Cities in Facilitating Deconcentrated Urbanization in Africa», in *African Economy History* (11), 9–51.
- Rutake, P. (1993). *Développement décentralisé. Mutations politiques, pouvoir local et Développement communal au Burundi*. Paris: ACT- PUBLISUD.
- Santos Milton (1971). *Les villes du Tiers monde*. Paris: Marie Thérèse Genin.
- Sautter, G. (1982). «Réflexion sur les petites villes dans les pays en développement», in *Problèmes de croissance urbaine dans le monde Tropical* (pp. 395–417). Bordeaux: Centre d'Études de Géographie Tropicale.
- Sekutowicz, J. (1984). «L'autonomie financière des communes», in *Administration* (125), 116–123.
- Simon, D. (1990). *Third World Regional Development. A Reappraisal*. London: Chapman Paul Ltd.

- Simon, D. (1992). *Cities, Capital and Development African Cities in the World Economy*. London: Belhaven Press.
- Streiffeler, F. et M. Mudimba (1986). *Village, Ville et migration au Zaïre*. Paris: L'Harmattan.
- Ta'a, T. (1993). «The Process of Urbanization in Wollega, Western Ethiopia: The Case of Neqemte», in *Journal of Ethiopian Studies*, XXVI (1, June).
- Taylor, R. W. (1993). *Urban Development in Nigeria*. Aldershot: Brookfield USA: Avebury Ashgate Publishing Ltd.
- Tchibambéléla, B., D. Desjeux et A. Matondo (1979). *Rapport préliminaire d'évaluation du projet de développement rural (PDR) de Kinkala et Plateau Koukouya*. Rapport d'Évaluation No. 1. Université Marien Ngouabi/ Institut du Développement Rural.
- Thiriart, M. P. (1992). «Jeunes, ville, emploi. Quel avenir pour la jeunesse africaine». Ministère de la Coopération et du Développement UPADS (1992). Programme du professeur Pascal Lissouba aux élections présidentielles de 1992, in *La Rumeur* (15), 6–7.
- Tonda, J. (1993). «Pouvoirs de guérison, magie et écriture», in J.M. Dévésa (dirs.), *Magie et Écriture au Congo*. Paris: L'Harmattan.
- Umeh, L. C. (1993). «Urbanization Trends and Housing», in R. W. Taylor (Ed.), *Urban Development in Nigeria* (pp. 103–116). Aldershot: Brookfield USA: Avebury Ashgate Publishing Ltd.
- Van Djik, M. P. (1986). *Sénégal. Le secteur informel de Dakar*. Paris: L'Harmattan.
- Venard, J. L. (1993). «Bailleurs de fonds et développement local», in S. Jaglin et A. Dubresson (dirs.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique. Décentralisations en questions* (pp. 19–34). Paris: Karthala.
- Vennetier, P. (1963). «L'urbanisation et ses conséquences au Congo», in *Cahiers d'Outre Mer*, 63.
- Vennetier, P. (1989a). «Évolution des espaces péri-urbains à Brazzaville (Congo) et Cotonou (Bénin)», in P. Vennetier (dir.), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux* (pp. 113–158). Bordeaux: Centre d'Études de Géographie Tropicale.
- Vennetier, P. (1989b). *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux*. (1 ed.) Bordeaux: Centre d'Études de Géographie Tropicale.
- Vennetier, P. (1991). *Les villes d'Afrique Tropicale*. (1 ed.) Paris: Masson.
- Vidal, C. (1991). *Sociologie des passions*. Paris: Karthala.
- Wagret, J. M. (1963). *Histoire et sociologie politiques de la République du Congo (Brazzaville)*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Weissman, F. (1993). *Élections présidentielles de 1992 au Congo*. Bordeaux: Institut d'Études Politiques.
- Willame, J. C. (1992). «Les manipulations du Développement. Ajustement, cogestion et démocratisation au Burundi», in *CEDAF-ASDOC* (5), 182.
- World Bank (1994). *Togo Urban Development Project*. (Urban Project No. 1) World Bank.
- World Bank (1994). *Togo Urban Development Project*. (Urban Project No. 61.) World Bank.

- Yapi Diahou, A. (1990). «Nationalités, ethnies, emplois et bidonvilles à Abidjan. La question des facteurs et des déterminants», in É. Le Bris (dir.), *Maîtriser le développement urbain en Afrique Sub-Saharienne* (pp. 705–716). ORSTOM.
- Ziavoula, R. E. (1988). «La course à l'espace urbain», in *Politique africaine*, 31, 22–29.
- Ziavoula, R. E. (1990a). «Le fondement culturel de la propriété foncière en Afrique. Le cas du Congo», in É. Le Bris (dir.), *Maîtriser le développement urbain en Afrique Sub Saharienne* (pp. 717–38). ORSTOM.
- Ziavoula, R. E. (1990b). «Relations centre/périphérie dans l'organisation du territoire congolais», in *Revue de l'ENAM* (3), 50–59.
- Ziavoula, R. E. (1993a). «L'échelle locale dans l'organisation du territoire congolais», in S. Jaglin et A. Dubresson (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. Décentralisations en questions* (pp. 35–46). Paris: Karthala.
- Ziavoula, R. E. (1993b). «La scena fondiara di Brazzaville», in *Storia Urbana*, 63(XVII, aprile-giugno), 139–152.
- Ziavoula, R. E. (1996). «A New Look at Linking Towns in the Congo: What are the Alternatives for a Better Structuring of Space?» /Nouveaux regards sur les villes relais du Congo: Quelques alternatives pour une meilleure articulation de l'espace/, in J. Baker (Ed.), *Another Experience? Rural-Urban Relations in Francophone Africa*. Uppsala: The Nordic Africa Institute.

ANNEXES

AVIS N° 14/CS-94 ÉMIS LE 30 NOVEMBRE 1994 PAR LA COUR SUPRÊME

La Cour Suprême réunie en assemblée générale Consultative le 30 novembre 1994 saisie pour avis par lettre 0886/MEM/CSDRRP-CAB/DG/AT/DCL, du 6 octobre 1994, du Ministre d'État, Ministre de l'intérieur chargé de la Sécurité, du Développement Régional et des Relations avec le Parlement, des questions sur «la valeur juridique des délibérations des conseils Communaux avant la promulgation des lois sur la décentralisation»;

Vu la Constitution du 15 mars 1992;

Vu la loi 25/92 du 20 août 1992, portant organisation et fonctionnement de la Cour Suprême;

Sur la Compétence de la Cour Suprême:

.....

AU FOND:

Attendu qu'aux motifs que les projets des lois sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales de plein exercice, sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, sur le régime financier des collectivités locales n'ont pas encore été adoptés, Monsieur le Ministre d'État, Ministre de l'intérieur, chargé de la Sécurité, du Développement Régional et des relations avec le Parlement a posé les questions suivantes:

Les Conseils de la région du Kouilou ou des communes, régulièrement élus au scrutin du 3 mai 1992 par arrêté n°3529 du 13 juillet 1994, peuvent ils siéger en session ordinaire sur la base d'un ordre du jour et en prendre des délibérations ?
En l'affirmative, quelle serait donc la valeur juridique de telles délibérations ?

Attendu que les questions posées doivent être appréciées au regard des dispositions de la constitution du 15 mars 1992;

Attendu que la constitution du 15 mars 1992 définit le statut des collectivités locales notamment dans ses articles 169, 170, et 171;

Article 169: les collectivités locales de la République du Congo ont la personnalité juridique. Elles jouissent de l'autonomie administrative, patrimoniale, financière, économique, culturelle et sociale;

Les collectivités locales ont pour organe délibérants, les conseils élus au suffrage universel directes qui élisent en leur sein un ou des bureaux exécutifs.

Article 171: La loi détermine les statuts juridiques, les pouvoirs, les attributions et le fonctionnement des collectivités locales et leurs rapports avec le pouvoir central.

Attendu que les dispositions considérées réservent au législateur la détermination du statut des collectivités locales; que ces dispositions sont le prolongement de l'article 104 qui range dans le domaine de la loi, d'une part, «la libre administration des collectivités locales», et d'autre part, le «régime électoral des assemblées locales»;

Attendu qu'il est, en effet, constant qu'aucune loi nouvelle consacrant les dispositions constitutionnelles sur les collectivités locales n'est encore intervenue; que, cependant, il est important d'observer que la constitution du 15 mars 1992 contient des dispositions transitoires; que l'article 180 dispose:

les lois et règlements en vigueur, lorsqu'ils ne sont pas contraires à la présente constitution, restent applicables tant qu'ils n'auront pas été modifiés ou abrogés.

Attendu que ces dispositions ont expressément pour objet de régler la transition entre le régime antérieur et celui énoncé par les nouvelles dispositions constitutionnelles;

Attendu que l'examen de la législation congolaise révèle l'existence d'un ensemble de textes adoptés, en cette matière, sous l'empire des constitutions antérieures;

Attendu qu'en application des dispositions de l'article 60 de la constitution du 24 juin 1973, deux ordonnances N° 16/73 et 17/73, du 4 juin 1973, ont institué des conseils populaires de districts, de régions et des communes élus; que les dispositions de ces ordonnances ont été reprises par les ordonnances n° 20/77 et 21/77, du 6 juin 1977, qui ont cependant, en application de l'Acte fondamental du 5 avril 1977, substitué aux organes élus des collectivités locales, des délégations spéciales dont les membres sont des agents déconcentrés de l'État, nommés par le gouvernement; que les ordonnances n° 12/79 et 14/79 du 10 mai 1979 ont rétabli l'institution des organes élus des collectivités locales, et maintenu les dispositions des ordonnances du 4 juin 1973;

Attendu que, dans leur dernier état, les dispositions relatives aux collectivités locales décentralisées ont été définies par les articles 97, 98, 99 et 100 de la constitution modifiée, du 8 juillet 1979;

Article 97: En République Populaire du Congo, les régions, communes et districts sont des collectivités décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Article 98: Les collectivités locales, telles que définies à l'article 97 sont administrées par leurs propres organes, les conseils populaires et leurs émanations dont l'organisation, le fonctionnement et la compétence sont déterminées par la loi.

Article 99: La loi détermine le régime spécial d'administration applicable aux collectivités locales en cas de dissolution ou d'impossibilité d'établir les conseils populaires et leurs émanations.

Article 100: La loi détermine le mode d'élection par le peuple des organes élus des collectivités locales.

Attendu que les lois du 6 novembre 1981, déterminant le statut des collectivités locales, ont repris pour l'essentiel les dispositions des ordonnances précitées de 1979, modifiées par les lois du 25 février 1986 et 23 janvier 1987 et les lois n° 13/90 et 14/90 du 8 septembre 1990.

Attendu qu'il en résulte qu'une législation abondante a été consacrée aux collectivités locales; que ces textes contiennent des règles substantielles constantes relativement au régime de l'élection des conseillers de districts, de régions, d'arrondissements et des communes, à leur fonctionnement, leurs attributions et leurs rapports avec le pouvoir central;

Attendu que conformément aux dispositions de l'article 180, sus rappelées, les dispositions de ces textes doivent être considérées comme maintenues en vigueur; que, jusqu'à l'adoption des lois nouvelles prévues par les articles 104, 169 et 171, précités, elles doivent s'appliquer aux collectivités locales décentralisées, à l'exception de celles qui sont contraires à la constitution; Attendu que, dès lors, les observations suivantes s'imposent:

SUR LA PREMIÈRE QUESTION:

Attendu que les règles selon lesquelles délibèrent les conseillers de régions ou de communes sont fixées par les lois antérieures non contraires; que les principes sont, à cet égard bien établis; qu'il s'ensuit qu'il n'existe aucun obstacle de nature à empêcher les conseils de régions ou des communes issus du scrutin du 3 mai 1992, et convoqués en session inaugurale, de siéger en session ordinaire sur la base d'un ordre du jour et d'en délibérer;

SUR LA DEUXIÈME QUESTION:

Attendu qu'il découle de ce qui précède que les délibérations de ces conseils doivent être conformes aux dispositions des lois en vigueur, au regard desquelles leur valeur juridique est appréciée; qu'elles sont soumises, dans les conditions définies par ces textes, au contrôle de légalité du pouvoir central qui exerce sa tutelle sur elles; que, par ailleurs, les délibérations étant des actes administratifs, leur légalité peut être contestée devant le juge pour excès de pouvoir;

SUR LA CIRCULAIRE N° 276, DU 12 AOÛT 1994, RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET AUX POUVOIRS DES MAIRES.

Attendu qu'à la demande d'avis susvisée, a été jointe la circulaire n°276, du 12 août 1994, relative au fonctionnement des communes et aux pouvoirs des maires dont l'examen appelle des observations sur sa nature juridique;

Attendu qu'aux termes de cette circulaire «En attendant la promulgation des textes législatifs sur la décentralisation, la présente circulaire fixe le fonctionnement des communes et définit les attributions des maires et des autres membres du bureau exécutif, ainsi que celles du Secrétaire Général de la commune»;

Attendu que cette circulaire, qui ne peut être regardée comme une circulaire interprétative, tend, à l'évidence, à déterminer des dispositions dans un domaine que la constitution du 15 mars 1992 a, notamment dans ses articles 104, 69 et 171, précités, expressément réservé à la loi; qu'elle est, dès lors, exposée au grief de l'incompétence par émiettement sur le domaine législatif; que, par suite, il y a lieu de la retirer;

ÉMET L'AVIS

1. Que conformément aux dispositions transitoires définies par l'article 180 de la constitution du 15 mars 1992, les règles selon lesquelles délibèrent les conseils de régions ou des communes sont celles fixées par les lois antérieures, non contraires;
2. que la valeur juridique des délibérations des conseils de régions ou des communes est appréciée au regard des lois antérieures non contraires;
3. que la circulaire n°276 du 12 août 1994 relative au fonctionnement des communes et aux pouvoirs des maires est exposée au grief de l'incompétence par empiétement sur le domaine législatif, en ce qu'elle tend à déterminer des dispositions dans un domaine que la constitution du mars 1992 a expressément réservé à la loi; qu'il y a lieu de la retirer;

Ainsi délibéré en Assemblée générale consultative les jours, mois et an que dessus, en présence de Mesdames et Messieurs:

Depuis quelques années, les villes dont la population varie entre 5 000 et 20 000 habitants, se multiplient aux dépens des villages. Elles sont entrées dans la thématique des études urbaines en tant qu'elles jouent pour les populations rurales le rôle d'interface entre le village et la grande ville. Elles constituent pour les chercheurs, les décideurs et les organismes bilatéraux ou multilatéraux une alternative au développement de l'économie locale.

L'inadaptation des structures administratives classiques des centres administratifs, chargés de l'encadrement des paysans et de leur intégration au processus de développement, a permis aux autorités politiques de redéfinir un nouvel espace d'articulation qui prendrait en charge la gestion des programmes d'animation rurale. Il s'agit des centres administratifs—capitales de région ou de district—transformés en villes secondaires par décision politique. Elles sont des pièces maîtresses de l'aménagement du territoire et de la diffusion de la «modernité» dans le milieu rural.

Le regroupement des villages, le retour des jeunes urbains en milieu rural, le groupement des paysans, l'équipement, l'investissement, les services de proximité (police, état civil, marchés, commerce, etc.) et la décentralisation administrative, sont autant des moyens mis en œuvre pour susciter une véritable «démocratie locale», c'est à dire, un transfert réel des pouvoirs aux communautés de base. Ainsi, depuis 1964, plans, programmes et projets (nationaux, bilatéraux ou multilatéraux) se disputent la maîtrise de l'espace secondaire pour mieux localiser et approcher la décision capable de modifier les relations ville/campagne.

Robert Edmond Zlavoula, Docteur en Géographie de l'aménagement est maître-assistant à l'ENAM/Université Marien Ngouabi de Brazzaville (Congo). Chercheur associé à l'ORSTOM, Unités de Recherche 55, Enjeux de l'urbanisation, Département Sud (Sociétés, Urbanisation, Développement) et Président du Réseau Inter Africain d'Études Urbaines (RIEU).



Nordiska Afrikainstitutet
(Nordic Africa Institute)
P O Box 1703
SE-751 47 UPPSALA, Suède

ISBN 91-7106-398-6
ISSN 1401-8926

