



**HAL**  
open science

## **Gestion des projets municipaux innovants : que nous enseigne la Municipalisation Accélérée du Congo ?**

Emmanuel Okamba

### ► **To cite this version:**

Emmanuel Okamba. Gestion des projets municipaux innovants : que nous enseigne la Municipalisation Accélérée du Congo ?. 9e symposium international Regards croisés sur les transformations et les organisations publiques, ESSECT-Université de Tunis, Mar 2018, Tunis, Tunisie. ⟨halshs-01763593⟩

**HAL Id: halshs-01763593**

**<https://shs.hal.science/halshs-01763593v1>**

Submitted on 11 Apr 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Copyright - All rights reserved

# **Gestion des projets municipaux innovants : *que nous enseigne la Municipalisation Accélérée du Congo ?***

Par : **Emmanuel OKAMBA**

Maître de Conférences HDR en Sciences de Gestion  
UFR Sciences Economiques et Gestion  
Laboratoire Institut de Recherche en Gestion  
Université de Paris Est, Marne La Vallée  
[okamba@univ-mlv.fr](mailto:okamba@univ-mlv.fr)

## **Résumé**

Les résultats des politiques d'aménagement du territoire d'un pays sont cristallisés au niveau de la municipalité où l'analyse des mécanismes de prise de décision en matière de gestion de projets dans le temps rend compte des risques des modalités d'intervention de l'Etat par décentralisation ou par déconcentration. Ces risques dépendent du degré d'asymétrie informationnelle entre les filières bureaucratique et domestique dans le processus de prise de décision administrative et financière. Lorsque la décision est prise loin du niveau où l'efficacité est la plus importante, l'asymétrie informationnelle affaiblit l'efficacité de l'action publique et accroît les contreperformances.

## **Mots clés**

Décentralisation, Déconcentration, Zone Franche, Risques

## **Abstract**

The results of the spatial planning policies of a country are crystallized at the level of the municipality where, the analysis of decision-making mechanisms in terms of project management over time, reflects the risks of the intervention modalities. of the State by decentralization or deconcentration. These risks depend on the degree of informational asymmetry between the bureaucratic and domestic sectors in the administrative and financial decision-making process. When the decision is taken away from the level where efficiency is most important, information asymmetry weakens the effectiveness of public action and increases the underperformance.

## **Keywords**

Decentralization, Devolution, free zone, Risks

## Introduction

Les politiques d'aménagement du territoire visent essentiellement à mettre en place des équipements de base dans les Collectivités locales, accompagnant les projets innovants municipaux ou des unités économiques spécifiques qui réduisent les écarts de développement entre la ville et la campagne. Les projets innovants municipaux sont choisis et administrés le plus près possible du citoyen, à partir du principe de pertinence de l'action publique suivant lequel il n'est pas pertinent de décider au niveau le plus élevé de ce qui peut l'être avec plus d'efficacité au niveau le plus bas. Dans quelle mesure ce principe de subsidiarité de la décision administrative et financière assure-t-elle l'efficacité de la gestion des projets innovants municipaux dans la gouvernance territoriale ?

Dans la gouvernance territoriale, l'efficacité de la subsidiarité dépend du degré d'asymétrie informationnelle entre les filières bureaucratique (l'Etat) et domestique (élus locaux) dans le processus de prise de décision administrative et financière. Plus l'asymétrie informationnelle est élevée plus la coordination et l'exécution de la décision est inefficace. A contrario, moins l'asymétrie informationnelle est élevée plus la coordination de la décision est efficace.

Nous voulons démontrer cette idée à partir de l'étude des conséquences des mécanismes de prise de décision administrative et financière dans la gestion des projets innovants municipaux des politiques d'aménagement du territoire développée dans la *Municipalisation Accélérée (MA)* au Congo depuis 2004. Ces politiques ont été inspirées par les expériences de la Côte d'Ivoire et du Gabon, et se sont accompagnées des projets des *Zones Economiques Spéciales (ZES)* ou zones franches, promus dans plus de 27 Etats africains, inspirés du modèle chinois. Les résultats de ces politiques sont cristallisés dans la Municipalité où, la décision administrative et financière de la gestion des projets innovants, est prise loin du niveau où l'efficacité est la plus importante, rendant ainsi inefficace et inefficace la coordination des filières de la décision administrative, conséquences de la survivance de la culture communiste dans la gouvernance territoriale.

Après la présentation de l'état de l'art de la pertinence de l'aménagement du territoire dans le cadre de la gestion des projets innovants municipaux liée à la gouvernance territoriale, nous l'appliquerons à l'évolution du statut du Maire de Brazzaville qui cristallise les résultats des politiques d'aménagement du territoire entreprises au Congo depuis 1956. Nous analyserons, ensuite, les conséquences des mécanismes de prise de décision administrative et financière (initiative, ratification, mise en œuvre et contrôle) dans la gestion des projets innovants municipaux d'aménagement du territoire, pour montrer les limites des ruptures et des continuités des modalités d'intervention de l'Etat, avant de conclure sur les voies de progrès.

### **I- Etat de l'art de la pertinence de l'action publique dans la gouvernance territoriale :**

Présentons le concept de gouvernance territoriale avant la notion de pertinence de l'action publique dans la gestion des projets innovants municipaux.

**I-1- La gouvernance territoriale :** Selon Johnson (1997) : « *la gouvernance est l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leurs voix* ». Elle recouvre les structures organisationnelles et les activités du gouvernement central de l'Etat, de la Région, du Département, de la Commune, du Parlement et des institutions, les organisations et les individus aussi bien dans la société civile que dans le secteur privé, dans la mesure où ils participent activement et influencent la conception de la politique publique qui affecte toute la population.

Dans une perspective quasi similaire, Gilly (2004) la définit « *comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement* ». L'enjeu se trouve au niveau de la coordination des modalités d'intervention des différents acteurs de la gouvernance territoriale. Dans ce sens, selon Carrière, Lequin (2009) : « *L'émergence du concept de gouvernance cherche à combler l'absence de solutions de la théorie en gestion des organisations, laquelle offre peu de repères pour la coordination d'action inter organisationnelle conçue dans une*

*perspective de réseau. La théorie organisationnelle est centrée sur le développement de modèles d'action et de stratégie dont la référence centrale est l'organisation, alors qu'en gouvernance la référence centrale est la coordination entre organisations. Ce décentrement peut être déstabilisant pour le gestionnaire conventionnel et c'est sur ce point que les repères théoriques lui sont actuellement de peu de soutien pratique* ». La gouvernance territoriale peut-être « *comprise comme étant l'établissement de processus, de règles et de structures partagés de gestion, autant informels que formels, facilitant la coordination, la coopération et la complémentarité, à caractère continu et institutionnalisé, entre les gouvernements et les organisations* ». Il s'agit essentiellement d'une gouvernance partenariale (Garvey et Swan, 1994), fondée sur la coopération des parties prenantes, entre celles qui dirigent les entités territoriales et celles qui en contrôlent la gestion dans les politiques de décentralisation et de déconcentration.

La première consiste à transférer des compétences administratives de l'État aux Collectivités locales (District, Commune, Arrondissement, Département et Région), distinctes de lui. Elle repose sur le principe de la *libre administration*, selon lequel, les entités territoriales s'administrent librement par des Conseils élus et disposent du pouvoir réglementaire et de la personnalité juridique, conditions de leur autonomie organique et fonctionnelle vis-à-vis de l'Etat. Tocqueville (1999) expliquait l'importance de la décentralisation en ces termes : « *la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective* ».

La deuxième modalité, consiste à implanter dans les circonscriptions locales, des autorités administratives représentant l'État, fonctionnant selon le principe de *subsidiarité*. Du latin *subsidiarii* (troupe de réserve, *subsidium* : réserve / recours / appuis), le mot subsidiarité indique à la fois la non-intervention (subsidiarité) et la capacité d'intervention (suppléance) de l'Etat. Elle comprend deux dimensions. La première est ascendante et indique que la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. L'échelon inférieur jouit d'une grande autonomie administrative et financière par rapport à l'échelon supérieur, et décide devant l'échelon supérieur. La deuxième dimension qui indique la notion de suppléance, veut que quand les problèmes excèdent les capacités d'une entité inférieure, l'échelon supérieur a le devoir de la soutenir, dans les limites du principe de subsidiarité. C'est la dimension descendante de la subsidiarité, dans laquelle, l'échelon inférieur jouissant d'une faible autonomie administrative et financière par rapport à l'échelon supérieur, laisse à ce dernier, le pouvoir de décider à sa place dans la transparence et à moindre coût.

Quelle que soit la modalité d'intervention de l'Etat, la décision administrative et financière dans le cadre de la gouvernance territoriale, fait intervenir au moins deux types de filières: la filière bureaucratique, représentée par les fonctionnaires de l'Etat, chargée de la gestion administrative et financière, et la filière domestique, représentée par les notables locaux, les élus ou désignés (députés, chefs de village,...), chargés de la dimension politique de la gestion administrative et financière de la Collectivité. La participation efficace de chaque filière au processus de prise de décision, suppose la transparence de l'information, des accords symétriques et une coordination des filières dans l'initiation, la ratification, la gestion et le contrôle des choix des projets innovants.

Dans ce cadre, la dynamique de la gouvernance est fondée sur la résolution de la tension résultant du conflit d'intérêt et de la nécessaire coopération entre les partenaires des filières bureaucratique et domestique dans la structure de l'entité territoriale. La théorie des contrats analyse cette tension, à travers la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) dans laquelle, les parties engagées (agent ou Maire et principal ou Ministre) dans un contrat imparfait, développent des relations asymétriques du fait de la rente informationnelle que leur procure le partage du risque contractuel : l'aléa moral et l'anti sélection. Le premier concerne le refus de voir l'autre partie conclure le contrat à cause du doute élevé ou de l'incertitude. C'est le risque avant la conclusion du contrat. Le deuxième est le non respect du contrat qui se manifeste quand l'une des parties cache ou falsifie l'information au moment de l'exécution du contrat. Ces risques se manifestent par :

- les dépenses de surveillance et d'incitation (S), supportées par le principal pour surveiller l'agent. Par exemple, le coût lié à la gestion de l'information, d'audit, incitations financières (primes) pour pousser l'agent à agir dans le sens souhaité par le principal ;
- les dépenses d'obligation (O), supportées par l'agent pour signaler la bonne exécution du contrat. Par exemple le coût lié à la publication des comptes, des rapports, ...
- la perte résiduelle (R), coût d'opportunité ou manque à gagner que supporte chaque partie si elle n'avait pas contracté avec l'autre.

Ces coûts majorent le coût de la gestion des projets liée aux politiques d'aménagement du territoire et leur maîtrise exige l'optimisation de la fonction d'utilité des agents, telle que la fonction d'utilité du principal soit du type : Revenu net = Profit – (R-S), et la fonction d'utilité de l'agent de type : Revenu net = Salaire + R – O.

**I-2- L'évaluation de l'efficacité de l'action publique :** Elle s'effectue à travers deux dimensions (Galdemar, Gilles, Simon, 2012)) : la première consiste à s'assurer que les enjeux et objectifs attachés à l'action mise en œuvre, répondent bien aux besoins de la situation problématique initialement observée : les objectifs de la gestion des projets innovants municipaux répondent-ils à un besoin réel et avéré ? La deuxième concerne l'adéquation entre les objectifs visés et les modalités d'interventions retenues ainsi que les moyens mis en œuvre dans la gestion des projets municipaux : les outils utilisés permettent-ils d'atteindre les objectifs visés avec moins de moyens engagés ? Ces deux dimensions posent le problème de l'efficacité et de l'efficience de la coordination des filières de la décision administrative dont Crozier et Thoenig (1975) ont montré l'importance dans la gouvernance territoriale en France où, l'efficacité et l'efficience résultent de la complémentarité entre la filière bureaucratique (l'Etat), regroupant les fonctionnaires territoriaux qui régule la filière domestique, regroupant les notables locaux, en même temps que la filière domestique régule la filière bureaucratique. Cette régulation croisée suppose que dans les stratégies des parties prenantes, qu'il ait une transparence de l'information et qu'aucune des filières ne jouisse d'une rente informationnelle par rapport à l'autre comme le propose l'hypothèse du « nœud des contrats » parfaits de la théorie normative d'agence (Jensen et Meckling, 1976)).

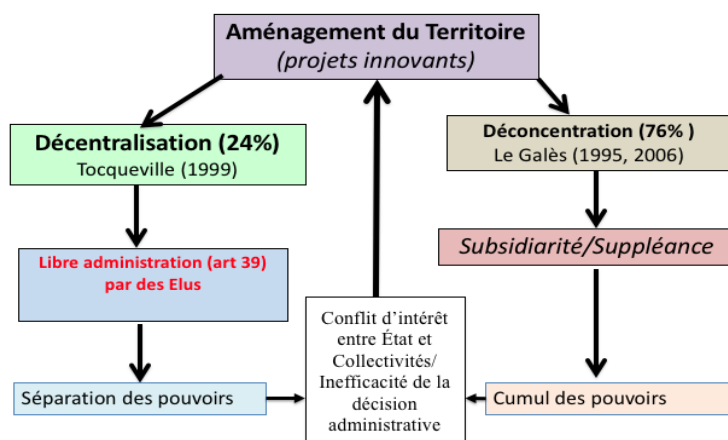
Le gouvernement des organisations qui évalue la performance des systèmes de gouvernance dans une perspective normative visant à les réformer, s'ils sont défectueux et perfectibles (Charreaux, 1997), Gomez, 1995)), permet d'étudier la décision administrative comme le choix fait par une autorité assermentée, pour organiser, planifier, conduire et contrôler les activités d'une organisation dans la perspective d'assurer la performance. Elle se manifeste par un acte écrit ou oral ayant le caractère d'une loi, d'un décret, d'un arrêté, d'un règlement, d'une note de service, d'un contrat ou d'une convention et se caractérise par sa rationalité procédurale (la manière dont la décision est prise), sa rationalité substantive (le modèle d'optimisation pour obtenir le résultat attendu) (Simon, 1954)), et sa rationalité morale (l'adéquation avec la valeur éthique), établissant son harmonie avec l'éthique.

Ce cadre théorique est pertinent dans la gouvernance territoriale en Afrique, où la filière bureaucratique de l'Etat moderne, trouve des passerelles au niveau de la filière domestique de l'Etat traditionnel (chefferie, empire, royaume) comme le montre Darbon (1984) dans le cas de la Casamance au Sénégal où : « *la confrontation entre les logiques locales et les logiques de l'Etat, donne lieu à l'apparition d'une interprétation locale de la décision administrative. Parce que relayée par les autorités locales sur des formes de légitimités propres, la décision administrative perd sa logique fondée sur la légitimité légale rationnelle. Elle dévient la norme d'une autorité locale prise selon les techniques locales de décision* ». Les techniques locales de prise de décision normalisant la décision bureaucratique en matière de gestion des projets innovants municipaux sont celles de la « palabre » qui reposent sur la transparence de l'information et permettent à chaque agent de participer à l'ensemble du processus de décision depuis l'initiation, la ratification, la gestion et le contrôle, de telle manière que chaque filière soit le relais de l'autre.

C'est donc la complémentarité entre les logiques des filières bureaucratique et domestique qui est à la base de l'efficacité et de l'efficience de la coordination de la décision administrative et financière dans la gouvernance territoriale en Afrique en général, et au Congo en particulier. La faible complémentarité entre les filières est l'expression du conflit

d'intérêt, liée à l'asymétrie informationnelle entre les filières bureaucratique et domestique dans le processus de prise de décision de la gestion des projets innovants municipaux (Tableau n°1).

Tableau n°1 : Etat de l'art de la gestion des politiques municipales



## II- Les politiques de Municipalisation au Congo depuis 1956

La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite *loi-cadre* de Gaston Defferre, qui institua la « *Communalisation* » ou politique d'émancipation des cadres locaux dans la gestion des Communes des colonies françaises d'Outre-mer, permit à l'Abbé Fulbert Youlou d'être élu le premier Maire de Brazzaville d'origine congolaise, aux élections municipales du 18 novembre 1956, contre Jacques Opangault. Il transféra la capitale du Congo de Pointe-Noire à Brazzaville, le 28 novembre 1958, à la suite des émeutes qui suivirent son coup d'Etat parlementaire contre Jacques Opangault et devint le Premier Ministre, Chef du Gouvernement de la République Autonome du Congo. Le 21 novembre 1959, il fut élu Président de la République du Congo. Le 28 juillet 1960, à Matignon en France, le Congo et la France ratifièrent les accords de transfert des compétences, et le 15 août 1960, l'indépendance du Congo fut proclamée. L'Abbé Fulbert Youlou devient le premier Président de la République du Congo.

En 1962-63, la Mairie de Brazzaville fut remplacée par l'actuel hôtel de ville. En 1980, la Commune de Brazzaville fut séparée de la région du Pool, et obtint le statut de région autonome, puis de Département autonome en 2003. Depuis 2011, Brazzaville compte 9 arrondissements (Makélékélé, Bakongo, Poto-Poto, Moungali, Ouenzé, Talangai, Mfilou, Madibou et Djiri), alors que les services municipaux de la voirie ne se développent pas au rythme de l'évolution de l'urbanisation de la capitale. Brazzaville est aux prises avec l'insalubrité urbaine, le déficit chronique du transport public, de la distribution de l'électricité et de l'eau et du chômage endémique des jeunes, malgré la dotation de 128 milliards de FCFA dont elle bénéficia pour réaliser 170 projets d'aménagement de la ville au titre des *Municipalisations Accélérées* de 2008 à 2010. La population est passée de 124 030 (46% de la population totale du Congo) en 1960 à 1 565 411 habitants (65%) en 2015.

**II- 1- Le statut du Maire de Brazzaville :** De 1956 à nos jours, la Mairie de Brazzaville a été administrée par 21 Maires congolais (Tableau n°2) dont 80 % ont été nommés et 20 % seulement ont été élus. Les Maires élus portent le titre de *Député-Maire*. Ils ont géré la ville durant les périodes de décentralisation (en 1956, entre 1979 et 1991), et ont totalisé 14 ans, soit 24% de la durée des expériences d'aménagement du territoire du Congo. Parmi les 16 Maires nommés, 4 portent le titre de *Maire-Délégué* ou Maires centraux, durant les périodes de moyenne déconcentration (de 1956 à 1963, et en 1997) équivalent à 8 ans (14% de la durée des expériences) ; contre 12 Maires qui portent le titre de *Administrateur-Maire* (55%) ou Technocrates durant les périodes de forte déconcentration (de 1963 à 1979 ; de 1991 à 1994, et depuis 2003), soit 36 ans (62% de la durée des expériences). La déconcentration totalise 76% de la durée des expériences de municipalisation du Congo, contre 24% pour la décentralisation.

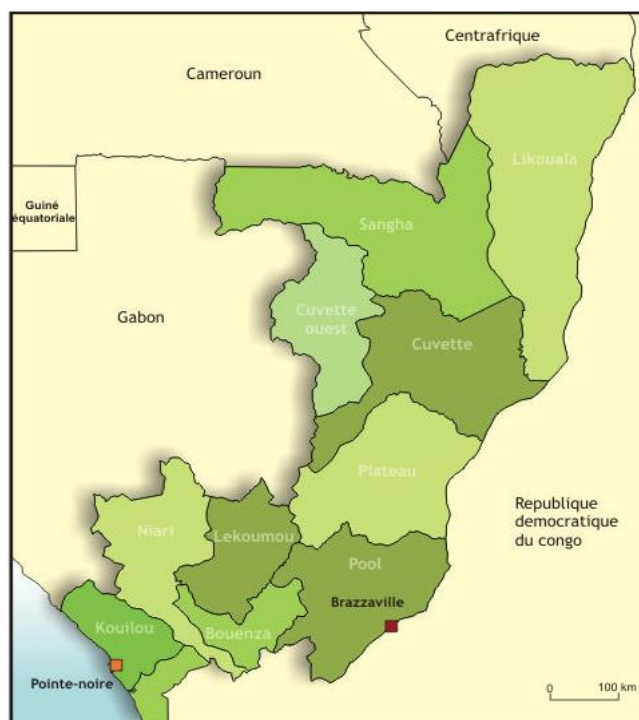
Tableau n°2 : Statut des Maires de Brazzaville depuis 1956

| Noms, prénoms                               | Fonction(s)          | Début | Fin  | Durée |
|---|----------------------|-------|------|-------|
| 1- Abbé Youlou Fulbert                      | Député-Maire         | 1956  | 1957 | 1     |
| 2- Nzalakanda Dominique                     | Maire-Délégué        | 1956  | 1959 | 3     |
| 3- Bilombo Simon                            | Maire-Délégué        | 1959  | 1961 | 2     |
| 4- Senso Joseph                             | Maire-Délégué        | 1961  | 1963 | 2     |
| 5- Mamimoué Jean-Louis                      | Administrateur-Maire | 1963  | 1965 | 2     |
| 6- Mayordome Hervé-Joseph                   | Administrateur-Maire | 1965  | 1969 | 4     |
| 7- Galibali Lambert                         | Administrateur-Maire | 1969  | 1974 | 5     |
| 8- Okyemba Morlendé Pascal                  | Administrateur-Maire | 1974  | 1977 | 3     |
| 9- Zatonga Louis                            | Administrateur-Maire | 1977  | 1979 | 2     |
| 10- Obami-Itou André                        | Administrateur-Maire | 1979  | 1980 | 1     |
| 11- Emouengué Gabriel                       | Député-Maire         | 1979  | 1984 | 5     |
| 12- Okabando Jean-Jules                     | Député-Maire         | 1984  | 1991 | 7     |
| 13- Obongui Gabriel                         | Administrateur-Maire | 1991  | 1992 | 1     |
| 14- Mampouya Jean-Clément                   | Administrateur-Maire | 1992  | 1993 | 1     |
| 15- Bakou Alain Remi                        | Administrateur-Maire | 1993  | 1994 | 1     |
| 16- Bakana Kolélas Bernard                  | Député-Maire         | 1994  | 1995 | 1     |
| 17- Boukaka Ouadiabantou Dévoué Bonaventure | Maire-Délégué        | 1997  | 1998 | 1     |
| 18- Yoka Aimé Emmanuel                      | Administrateur-Maire | 1997  | 1999 | 2     |
| 19- Moundélé-Ngollo Bénédict                | Administrateur-Maire | 1999  | 2003 | 4     |
| 20- Ngouélondèlè Hugues                     | Administrateur-Maire | 2003  | 2017 | 14    |
| 21- Okiemba Roger Christian                 | Administrateur-Maire | 2017  |      |       |

## II-2- Le déterminisme de la déconcentration

La loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 organisant le territoire en 12 Départements, subdivisés en 76 Sous-préfectures et en 7 Communes urbaines (Carte n°1), fixe la décentralisation entre l'Etat et le Département, et la déconcentration descendante entre le Département et ses entités (Préfecture, Sous-Préfecture, Mairie, Village). Ce principe a permis l'élection de l'Abbé Fulbert au poste de Maire de Brazzaville, le 18 novembre 1956, avant qu'il n'accède à la magistrature suprême, le 15 août 1960. Mais, il se prononça pour la déconcentration, fondée sur le principe de subsidiarité ascendante, caractérisé par la nomination des *Maires-Délégués* de 1956 à 1961. Cette politique a été reprise de 1997 à 1998.

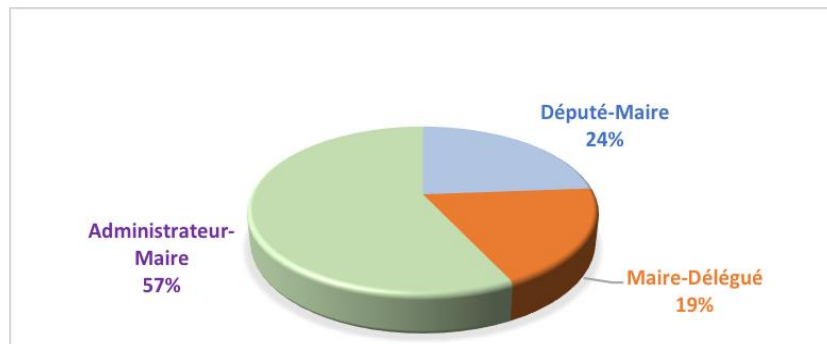
Carte n°1 : Organisation administrative des 12 Départements du Congo



<https://ambacongogabon.wordpress.com/le-congo/presentation/cartecongo/>

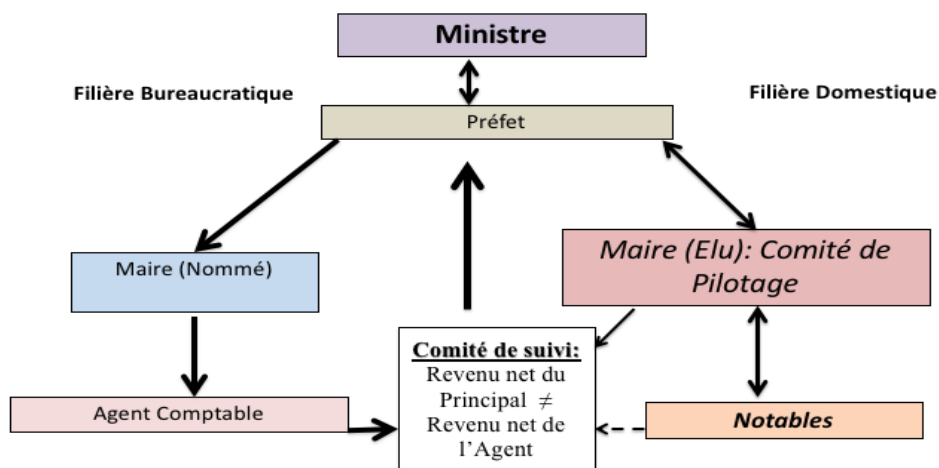
Or, l'ordonnance n°7 du 3 octobre 1963 qui institue les Conseils de Préfectures et de Sous-préfectures, avec un rôle consultatif auprès des autorités nommées par le Gouvernement, notamment les *Administrateurs-Maires* de 1963 à 1992 (Graphique n°1), a continué à produire ses effets durant toute la période communiste (1963-1992). Ces Maires ont été nommés parmi les membres du parti au pouvoir, essentiellement dans les *Conseils Populaires*.

Graphique n°1 : Statut du Maire de Brazzaville



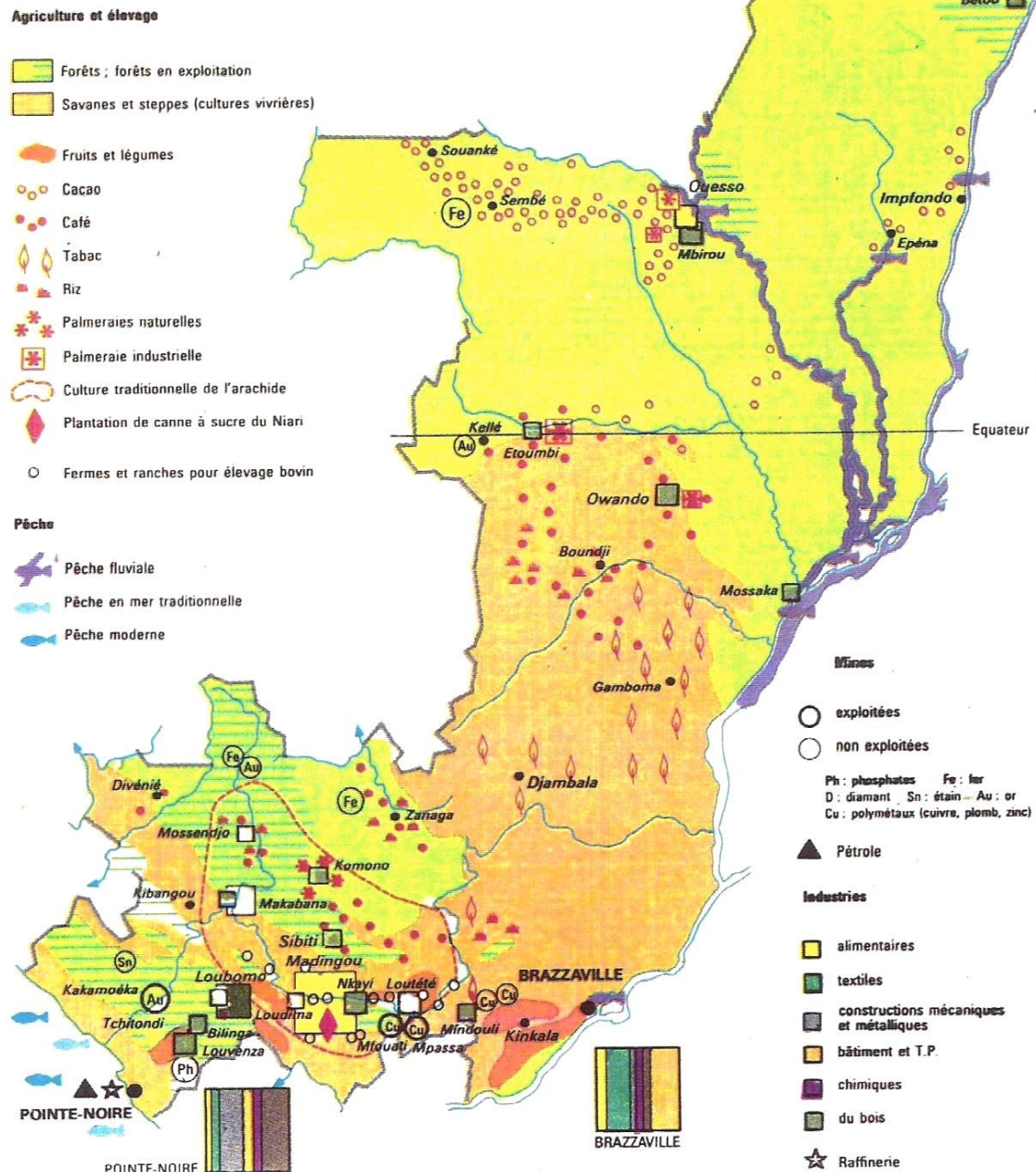
Ces structures étaient organisées dans la logique du *Parti Unique* (échelon supérieur) qui dirige l'Etat (échelon inférieur) où, les représentants de l'Etat étaient plébiscités sur la liste électorale du Parti, dans les Conseils Populaires des Communes, des Districts et des Régions. Les *Commissaires Politiques* ayant les fonctions de Préfets, cumulèrent les fonctions de présidence du Comité Régional du parti et de députation à l'Assemblée Nationale Populaire. Ce cumul de mandats avait affaibli l'efficacité de la décision administrative et financière dans la gestion des projets innovants municipaux (Tableau n°3).

Tableau n°3 : Faible ancrage territoriale du projet



**II-3-1- L'efficacité de la décision administrative et financière :** Dans le cadre de la *Démocratie Populaire*, l'Etat congolais nationalisa les terres et entreprit l'opération de *Regroupement des villages*, au lendemain de la victoire du Mouvement Insurrectionnel du 31 juillet 1968 qui réajusta les options marxistes-léninistes promues pas les syndicalistes en août 1963. Cette opération consistait à rassembler dans un Grand Village, l'ensemble des villages périphériques et d'y regrouper des infrastructures de base, afin de réduire les différentiels de développement entre la région du Sud plus industrialisée et celle du Nord, un désert industriel. La région Nord est également sous administrée (Carte n°2) : sur les 66.422 emplois civils de la Fonction Publique du Congo en 2016, 71,87% sont situés dans le Sud contre 28,13% seulement dans le Nord. Mais, les conflits territoriaux ancestraux

## L'ÉCONOMIE



Source : Encyclopédie du Congo, 1987

L'acte fondamental du 5 avril 1977, instaura les *Délégations Spéciales* dans les Communes, les Districts et les Régions dont les membres étaient les agents déconcentrés de l'État. De 1982 à 1992, l'État a lancé l'opération des *Villages-Centres*, villes de base, construites sur un territoire choisi par l'État pour rassembler les infrastructures de base et économiques, dans l'armature urbaine comprenant : les Villages-Centres, les Rentres Ruraux, les Centres Urbains Secondaires, les Centres Urbains Primaires et les Métropoles. L'échec du Plan quinquennal 1982-1986, lié à la chute du baril de pétrole mit fin à cette opération.

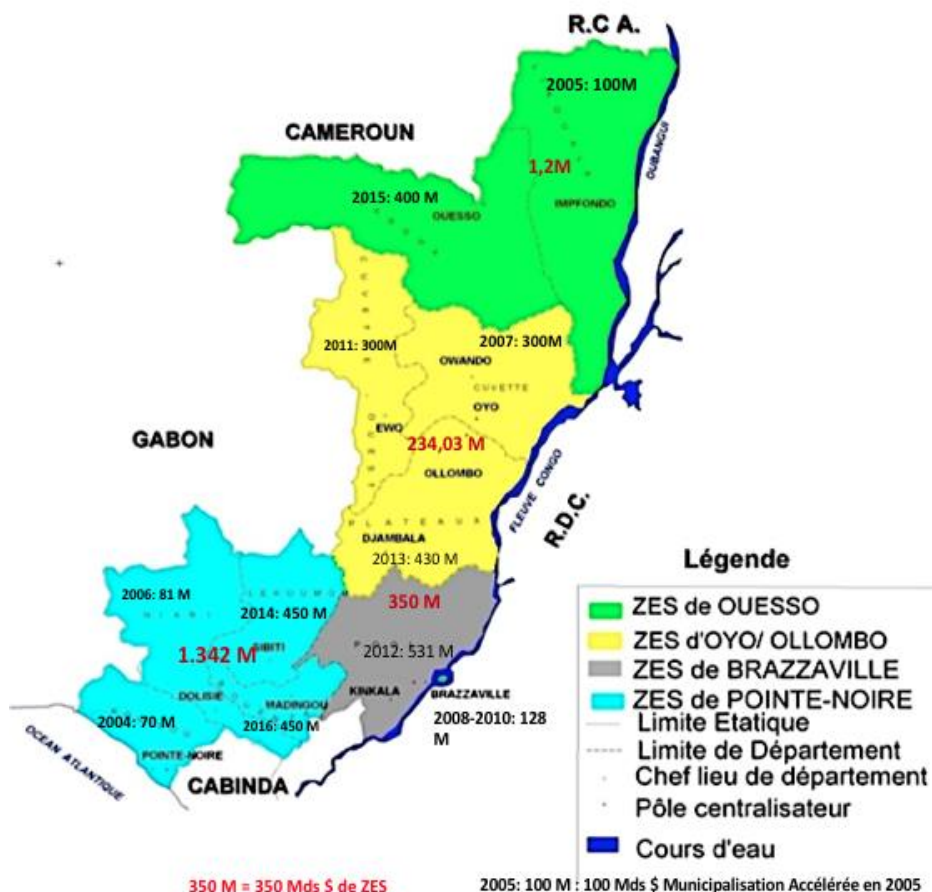
La Constitution du 15 mars 1992, rétablit le principe de la *libre administration* des collectivités et la pluralité de candidatures aux élections locales sous la base de la représentation proportionnelle. Le Préfet représente l'État dans les collectivités de plein exercice (forte déconcentration) : la Région et la Commune, et dans les collectivités de moyen exercice (faible déconcentration) : le District, et l'Arrondissement. Mais, les Conseils locaux ne furent installés qu'en 1995, à cause de l'instabilité politique liée à la

Transition politique. Le Programme d'Action Économique et Sociale (PAES 1990-1994), relança sans succès, l'opération *Villages-Centres*. Ensuite, l'accent fut mis, sur les actions d'urgence minimum d'intérêt local qui seront stoppées par les guerres civiles de 1993 et 1997.

Le Programme Intérimaire Post-Conflict (PIPC, 2000-2002) intégra une nouvelle armature urbaine, comportant des Agglomérations de Contrepoids, des Capitales Départementales et des Villes Moyennes ; accompagnant les Sociétés de Développement Départemental, les Zones Frontalières et les Zones Franches. L'Etat lança dès 2004, la *Municipalisation Accélérée (MA)* dans les Départements (Carte n°3), selon une chronologie particulière, une gestion tournante des projets quinquennaux, couplé avec les manifestations délocalisées de la fête nationale dans la capitale du Département hôte. Inspiré du modèle de la MA de la Côte d'Ivoire et du Gabon, ces projets sont ratifiés de manière concertée, entre l'Etat et les responsables départementaux concernés, réunis en un Comité de suivi. Le programme de 1.000 Milliards \$ a eu pour vocation de construire et de réhabiliter des ouvrages d'infrastructures de base, préalables à l'essor des activités industrielles et commerciales des Départements.

Les principaux équipements de base réalisés entre 2004 et 2016 sont : 200 kilomètres de voiries urbaines, 42 hôtels de préfecture, sous-préfecture et de ville, et environ 35 autres bâtiments publics, 349 postes de transformations, 673 km de ligne moyenne tension, 746 km de lignes à basses tension, 13 usines d'eaux potables et 320 km de réseau d'eau. Le budget de la MA par Département, avoisine au moins la moitié du budget de chaque Département, est initié, approuvé, géré et contrôlé directement par l'Etat. La dépense réelle globale s'est élevée à 3.248 milliards \$ dont 2,16% dans le Département du Kouilou, 3,08% de la Likouala, 2,49% du Niari, 9,24% de la Cuvette, 3,94% de Brazzaville, 9,24% de la Cuvette Ouest, 16,35% du Pool, 13,49% des Plateaux, 13,85% de la Lékoumou, 12,32% de la Sangha et 13,85% de la Bouenza.

Carte n°3 : Cartographie des projets d'aménagement du territoire de 2004 à 2032 (en Mds \$)



D'après <http://www.google.fr/imgres>

**II- 2-2- Le conflit d'intérêt et l'asymétrie informationnelle :** L'initiation de la MA et sa mise en œuvre sont de la compétence exclusive de l'Etat (filière bureaucratique). La filière domestique regroupant les élus et les notables n'intervient qu'au niveau de la ratification du projet dans le Comité de suivi. Mais, les passations des marchés se font de gré à gré entre la filière bureaucratique et les entreprises adjudicatrices, sans l'accord et le contrôle du Comité de suivi. Ces contrats sont conclus dans la logique des marchés chinois en Afrique, sans service après-vente et sans clause de transfert de technologie aux gestionnaires des projets (Bokilo, 2011). La gestion administrative et financière des projets échappe au contrôle du Comité de suivi, exception qui confirme la règle de la subsidiarité descendante qui régule les politiques d'aménagement du territoire au Congo depuis 1956. Cette règle accroît le conflit d'intérêt entre les filières bureaucratique et la filière domestique et explique dans une large mesure les contreperformances de la gouvernance territoriale du Congo.

En effet, d'après Nsoni (2011), dans son rapport de 2010, la Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Concussion et la Fraude a effectué des contrôles sur les marchés publics attribués dans le cadre de la MA, dans les Départements de Pointe-Noire et du Kouilou, du Niari, de la Cuvette et de la Likouala. Elle a relevé un total de 265 marchés publics irréguliers pour un montant de 83 milliards de FCFA, dont 74,83% ont été décaissés, alors que le niveau de réalisation des projets n'était que de 43,67%. Parmi ces marchés, il y a 40 à 50% du montant des chantiers qui ont été décaissés, pour un niveau de réalisation de 10% seulement. C'est le cas du chantier emblématique de la construction et de l'équipement de l'hôtel des finances de la Likouala, à Impfondo, en 2005 où, sur un coût total de 1.7 milliard FCFA, l'entrepreneur a perçu 670 millions de FCFA et n'a réalisé les travaux qu'à hauteur de 17%, avant de disparaître, sans laisser de trace. Les forages d'eau d'un coût unitaire de 550 millions de francs CFA (prix du marché 25 millions) ou un palais présidentiel au demeurant inachevé à Impfondo de 6,5 milliards de francs CFA que des professionnels du bâtiment évaluent à 500 millions seulement.

Dans son rapport de 2013, cette Commission a révélé que sur : « 311 chantiers à problème contrôlés dans les Départements de Brazzaville, Pointe-Noire, Kouilou, Niari, Cuvette et Likouala, 90 ont été, totalement, achevés (28,94%), 33 en cours d'exécution (10,61%) et 188 abandonnés ou inexistantes (60,45%) » (Yabbat-Ngo, 2013)). Dans les autres communes, les projets non achevés avant les festivités de l'indépendance sont rarement finis par la suite. Le taux particulièrement élevé des projets abandonnés ou inexistantes préfinancés, s'observe également dans d'autres secteurs d'activités où, le principe de *subsidiarité* régule la coordination de la décision administrative entre les filières domestique et bureaucratique tel que celui de l'éducation. Dans son rapport sur les enquêtes conduite par la Commission Diocésaine de Justice et de Paix (CJP) de l'Eglise catholique du Congo, dans 10 des 11 Départements du Congo sur le suivi de l'exécution budgétaire des investissements dans le secteur de l'éducation, Kistsimbou (2013) relève que : « Depuis 2010, « les sommes débloquées (par le Trésor public) sans résultats, s'élèvent à plus de 1,5 milliard de FCFA (plus de 2,3 millions d'euros) ». Pour cette commission, « Rien que dans ce secteur de l'éducation, pour l'année 2011, parmi les cinquante-cinq investissements (qui devaient être faits), trente-cinq n'ont pas été réalisés, soit 63,44% de taux de non-exécution ».

Ce taux élevé des projets non réalisés, mais dont le montant a déjà été décaissé par l'Etat, montre l'ampleur du phénomène d'asymétrie informationnelle entre la filière bureaucratique qui maximise son utilité économique par rapport à la filière domestique. La faible transparence des contrats et des informations entre les filières, génère des « *éléphants blancs* », ces constructions coûteuses dont la population ne s'approprie point et qui sont abandonnées au fil du temps, faute d'adaptation aux besoins des administrés.

Au niveau des adjudications des projets, en moyenne 42,2% des contrats sont établis entre l'Etat et les entreprises européennes, 40% avec les entreprises asiatiques et seulement 19,7% avec les entreprises congolaises. L'Etat engage quasiment les mêmes entreprises qui bénéficient des mêmes types de marchés et qui fournissent le même type d'équipement standard à chaque Département. Les enquêteurs ont relevé, la confusion entre accélération et précipitation, notamment : « l'absence des contrats signés pour l'attribution des marchés ; le caractère urgent de l'exécution des projets de la municipalisation accélérée ; l'attribution d'office des ressources à chaque projet sans aucune évaluation financière en

*rapport avec les études techniques, etc.* ». Pour ces infractions constatées, la Commission privilégie une démarche pédagogique plutôt que judiciaire, consistant à dialoguer avec ces entrepreneurs indélicats, en leur demandant de poursuivre les travaux ou de restituer les sommes d'argent perçues indument du Trésor Public, avant d'engager des poursuites judiciaires contre les récalcitrants. Ce dialogue est lié au vide juridique entourant les opérations de la MA, car la loi n°31/2012 du 11 octobre 2012 déterminant les infractions et les peines applicables en matière de passation et d'exécution des marchés, n'a été publiée que tardivement. Cette loi n'étant pas rétroactive, elle ne permet pas de poursuivre les entrepreneurs indélicats entre le lancement de la MA en 2004 et la publication de cette loi en 2012.

Dans ces conditions, le Ministre des Grands Travaux en charge de l'Aménagement du Territoire a cumulé les fonctions d'Ordonnateur, de Comptable et de Contrôleur des projets de la MA. Cela a contribué dans une large mesure à augmenter l'indice de perception de la corruption qui a fortement augmenté ces dernières années. Le Congo est passé du 140<sup>e</sup> rang en 2006 sur 174 pays au 159<sup>e</sup> rang en 2017 sur 175 pays, soit une perte de 19 places en 11 ans. C'est pourquoi, les équipements de base de la MA dont la majeure partie est abandonnée ou inexistante, n'accompagnent pas le programme de développement, désigné sous le nom des « *Zones Economiques Spéciales (ZES)* » ou zones franches, destinées à attirer les investissements étrangers par des mesures incitatives, telles que les exonérations fiscales et douanières, économiques (prime à l'investissement, ou fourniture de terrains et de locaux à prix réduit) et sociales (réduction des charges sociales pour l'embauche des chômeurs).

L'État a choisi unilatéralement en 2007 quatre ZES aux dimensions et aux performances différentes et qui s'intègrent difficilement dans la dynamique de l'intercommunalité et de l'inter-départementalité sur l'ensemble du territoire, notamment :

- pour le nord du pays : la zone de Ouesso où, la ZES est prévue sur une superficie de 64.520 hectares et dédiée aux industries du bois et à l'agriculture. Son impact sur l'économie nationale serait d'environ 350 millions de dollars à l'horizon 2020 et 700 millions de dollars en 2030 ;
- pour le centre : la zone d'Oyo-Ollombo qui s'étend sur 760.318 hectares pour produira 120.000 emplois d'ici 2032, avec un impact sur la richesse nationale de 1,528 milliards de dollars d'ici 2032. Elle développera les activités de transformation des produits agricoles comestibles et non comestibles ; du tourisme ; des services financiers et commerciaux ; de sylviculture ; d'aquaculture et de développement d'une chaîne de froid ; d'horticulture ; d'apiculture et d'agriculture ;
- pour le sud : la zone de Brazzaville, couvrant 164.100 hectares, spécialisée dans la logistique, les matériaux de construction (500 milliards \$), les cultures de manioc et de canne à sucre pour la production des biocarburants. Elle créera 21.000 emplois d'ici 2020 et 43.000 en 2030. L'impact sur la riche nationale est estimé à 0.7 milliards de dollars en 2020 et 1.7 milliards de dollars en 2030 ;
- pour le sud-ouest : la zone de Pointe-Noire prévue sur 3.150 hectares, pour développer essentiellement les produits pétroliers raffinés ; les industries des aliments et des boissons ; les métaux et ingénierie ; les produits chimiques et autres. L'évaluation des impacts économiques et sociaux indique la possibilité de générer 42.000 emplois et 2 milliards \$ de PIB. En janvier 2017, la zone de Pointe-Noire a bénéficié d'une aide de 60 milliards \$ de la Chine, pour financer la construction par les entreprises chinoises d'un port minéralier et d'une usine de potasse à Pointe-Noire.

Le Congo s'est inspiré du modèle de ZES développé aux Amériques (Porto Rico, 1951), en Europe (Irlande, 1959), en Asie (Taiwan, 1965 et Chine continentale, 1979) et plus particulièrement des expériences de 6 pays africains : l'Égypte (1994), la Zambie (2003), Nigeria (2004) ; l'Algérie, l'Éthiopie et de l'Île Maurice (2006). Mais, la loi organisant les ZES congolaises n'a été publiée que le 09 juin 2017, soit 10 ans après leur lancement ; alors que le projet de la MA s'est terminé le 15 août 2015. Cette loi prévoit des exonérations d'impôts et taxes sur 10 ans et un taux impôt sur les sociétés de 10% seulement. L'ajustement du budget des ZES de 24 milliards \$, à 4 milliards en 2014, après la réduction du budget de l'État de 4.192 à 3.932 milliards \$, a rendu nécessaire une gestion sélective des projets par zone et par Département ; alors que la ZES de Pointe-Noire a consommé

1030 milliards de F CFA de la MA et celle d'Ollombo-Oyo (1030 milliards \$) par rapport à celles de Brazzaville (659 milliards \$) et d'Ouessou (500 milliards \$) (Tableau n°5).

Tableau n°5 : Budget d'aménagement du territoire de 2004-2032 (en Mds \$).

|                          | MA (réel) | ZES (prévu) | Total           | %    |
|--------------------------|-----------|-------------|-----------------|------|
| Ouessou (Nord)           | 500,00    | 1,20        | 501,20          | 10%  |
| Ollombo-Oyo (Centre)     | 1 030,00  | 234,03      | 1 264,03        | 24%  |
| Brazzaville (Sud)        | 659,00    | 350,00      | 1 009,00        | 19%  |
| Pointe-Noire (Sud-ouest) | 1 059,00  | 1 342,00    | 2 401,00        | 46%  |
| Total                    | 3 248,00  | 1 927,23    | <b>5 175,23</b> | 100% |
| %                        | 62,76%    | 37,24%      | 100,00%         |      |

Par conséquent, les équipements de base standardisés de la MA, étant faiblement coordonnés avec les projets économiques, la réduction des inégalités entre la région du Nord et la région du Sud est très faible. Ces projets qui se situent dans la politique de diversification de l'économie et de l'industrialisation du pays arrêtée dans le cadre du Plan national de développement 2012-2016, évalué à 5.219 milliards de FCFA, financé à raison de 50% par la Banque Africaine de Développement et 50% par le Gouvernement Congolais, intègrent faiblement l'intercommunalité autour d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuels entre l'État et le Département, sont loin d'atteindre les objectifs fixés. D'où, l'affaiblissement de la régulation croisée entre les filières de la décision administrative en matière de la gestion des projets innovants municipaux par l'asymétrie informationnelle entre les filières bureaucratique et domestique. Il rend inefficace la coordination de la décision administrative et financière de la gouvernance territoriale, compte tenu de la faible appropriation des projets définis et imposés par l'État sans l'adhésion des citoyens. Le décalage entre le démarrage des projets et l'adoption des textes réglementaires qui les régulent, accentue l'asymétrie informationnelle et les coûts d'intermédiation (Tableau n°6).

Tableau n°6 : Décalage entre le début du projet et la loi qui l'organise

|     | Début du projet | Date loi d'organisation et du contrôle   |
|-----|-----------------|--|
| MA  | 2004            | Marché public : loi 2009-156 du 20/05/2009<br>Corruption : loi n°5-2009 du 22/09/2009<br>Commission nationale de Contrôle de la Corruption : décret 2007 - 55 du février 2007<br>Infractions sur les marchés public : loi n°31/2012 du 11 octobre 2012 |
| ZES | 2007            | Loi des ZES : loi n° 25 - 2017 du 09 juin 2017   |

En tout état de cause, les acteurs politiques, les filières bureaucratique et domestique en l'occurrence, et les maîtres d'ouvrage n'impliquent pas les populations dans la détermination et la définition des besoins. Cela induit parfois des conséquences inattendues en termes de résultats. Aussi, l'absence de structuration des forces locales ne permet pas toujours aux autorités étatiques et locales de formuler leurs projets en fonction des besoins des communautés. Les populations subissent les projets et ne parviennent pas à réagir ne serait-ce que dans une logique *NIMBY* (« *Not In My Backyard!* »), en français : « *Pas dans ma cour!* ». Cet acronyme est censé traduire l'attitude d'opposition d'une population locale vis-à-vis d'un projet lorsque celui-ci est susceptible d'entraîner certaines nuisances ou modifications, réelles ou supposées, du cadre de vie en déclenchant par exemple un mouvement allant dans le sens d'un conflit (parfois nécessaire) de localisation (Ngonongo-Ossere, 2015).

### II-3- Les voies du progrès : vers le contrat-plan entre l'Etat et le Département

L'efficacité de la coordination des filières de la décision administrative et financière, nécessite un contrat plan Etat-Département dans lequel, chaque filière participe au processus d'élaboration depuis l'initiative, la ratification, la gestion et le contrôle de la gestion des projets municipaux innovants. Ce contrat est un document par lequel l'État et le Département s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets qu'ils jugent importants pour le développement économique du territoire. Il s'agit d'une forme de contrat d'objectifs dans lequel, les parties planifient les objectifs et les moyens dans le temps et les évaluent ensemble dans les délais prévus (Anastassopoulos, 1985, 1987).

En France, ce type de contrat a une durée de sept ans. Il a été créé par la loi du 29 juillet 1982, portant la réforme de la planification de Michel Rocard. Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Préfet de la Région, s'accorde avec l'Exécutif régional sur la réalisation de projets relatifs à l'aménagement du territoire et sur la part financière de chaque entité territoriale (Région, Département, Commune, ...) dans le budget. Les Collectivités peuvent s'associer à ce contrat en contribuant au financement des projets qui les concernent. Le contrat de projet est élaboré de manière simultanée pour toutes les régions et leur durée est identique, de sorte que le dispositif soit évalué par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires. Son contenu est limité par les objectifs de compétitivité et d'attractivité du territoire, de promotion du développement durable et de cohésion sociale et territoriale. Il est assorti du principe de « dégageant d'office » selon lequel l'État doit se retirer des projets qui n'auraient pas démarré significativement dans un délai relativement court (18 mois en France) suivant le versement des premiers crédits de la dotation de l'État.

Le Congo, avait déjà expérimenté, sans succès significatif, la technique du contrat-plan entre 1983 et 1992, dans le cadre de la gestion des sept Entreprises Pilotes d'Etat (EPE): la Société Nationale d'Electricité (SNE); l'Agence Transcongolaise de Communication (ATC); l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT); la Société Congolaise de Recherche et d'Exploitation des Hydrocarbures (Hydro-Congo); la Congolaise de Raffinerie (CORAF); la Sucrierie du Congo (SUCO); la Société Nationale de Distribution d'Eau (SNDE). Ces entreprises étaient classées prioritaires du fait qu'elles se distinguaient parmi les quatre vingt entreprises d'Etat du Congo par leur poids dans l'économie et surtout par leurs contre-performances chroniques. Elles représentent 55% de la valeur ajoutée du secteur public marchand, mais enregistraient des pertes cumulées de 75 milliards de Francs CFA entre 1982 et 1986. Appartenant à des divers secteurs d'activité, elles présentent entre autres points communs : la pléthore des effectifs du personnel ; l'étroitesse des marchés et des déséquilibres financiers chroniques. La privatisation de leurs méthodes de gestion devait conduire à améliorer leur rentabilité, à travers la fixation décentralisée des objectifs et des moyens par l'Etat et chaque EPE. En contrepartie, l'Etat s'engageait à subventionner les investissements, à se porter garant des dettes de chaque entreprise et à rémunérer le personnel proportionnellement aux résultats.

Le contrat-plan qui est une forme de contrat d'objectifs entre l'Etat et l'EPE dans lequel, l'entreprise dispose d'une autonomie de gestion, mais chaque fois que les impératifs de l'Etat lui paraissent comme la meilleure solution au plan national, l'Etat peut lui imposer des contraintes particulières tout en chiffrant et en compensant les conséquences que cette solution, au Congo, l'Etat, tout en conservant sa totale liberté d'intervention, a continué d'imposer la gestion par subsidiarité, en prenant des mesures sans contreparties. C'est pourquoi, parmi ces entreprises, seules la SNE, la SNDE et la CORAF sont encore la propriété de l'Etat. Toutes les autres ont été liquidées ou privatisées. Pour éviter cette contreperformance du contrat-plan au niveau des Départements, il est nécessaire que la dotation exceptionnelle de l'Etat pour les projets de type MA intègre le budget du Département pour permettre aux membres des filières bureaucratique et traditionnelle de participer activement à la prise de décision, afin qu'ils trouvent des synergies possibles pour dynamiser leurs actions dans la gestion concertée des projets innovants municipaux depuis la base.

Ainsi, l'omniprésence de l'Etat centralisateur au Congo, qui déconcentre plus qu'il décentralise la décision administrative et financière, est l'expression d'un conflit d'intérêt entre les filières bureaucratique et domestique de la décision administrative. Elle trouve sa résolution dans un contrat Etat-Département qui permettra d'établir la réciprocité de la régulation entre les filières domestique et bureaucratique dans un système de gestion des projets innovants municipaux par objectifs.

### Conclusion

L'objectif de cet article est de montrer les ruptures et les continuités des mécanismes de prise de décision dans la gestion des projets innovants municipaux liée aux politiques d'aménagement du territoire, gérées par le déterminisme du principe de subsidiarité hérité de la culture communiste qui montre qu'il n'est pas pertinent de décider au niveau le plus élevé du territoire ce qui peut l'être avec plus d'efficacité au niveau le plus bas.

Le cas étudié montre que plus la décision administrative et financière locale, est prise et gérée loin de la Collectivité concernée, moins elle est efficace, car la réciprocité de la régularisation entre les filières domestique et bureaucratique est affaiblie par l'asymétrie informationnelle. L'évolution du statut du Maire de Brazzaville qui cristallise les expériences des politiques d'aménagement du territoire au Congo, montre que les Maires nommés sont plus importants que les Maires élus. Durant la période étudiée, le principe de subsidiarité a plus pris le dessus sur le principe de libre administration. Cette orientation n'a pas renforcé les prérogatives des services déconcentrés de l'État vis-à-vis des administrations centrales, mais a affaibli l'autonomie de gestion des entités territoriales. Le cumul des fonctions d'Ordonnateur, de Comptable et de Contrôleur par le Ministre en charge de l'Aménagement du Territoire a désynchronisé les projets d'équipements de base standardisés et les projets économiques différenciés. Le défi d'équilibrer le développement sur l'ensemble du territoire est loin d'être relevé, en raison des conflits d'intérêt entre les filières.

Ainsi, l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques d'aménagement du territoire exige le passage de la subsidiarité à la libre administration. Ce passage nécessite la promotion de la démocratie locale, de la gestion par objectifs et de l'autonomie de gestion des Collectivités, afin d'adapter les investissements de base aux projets économiques, compte tenu des spécificités locales et intercommunales sur les territoires.

### Bibliographie

- Anastassopoulos J.P. (1985) : « Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance ». *Politique et Management Public* n°2, p. 70- 79
- Anastassopoulos J.P.:(1987) : « Entreprise publique et entreprise privée ? Quel rapport et quel modèle pour la France de demain ? » *Politique et Management Public*, n°5, p.p. 1-20
- Bokilo J. (2011) : « *La Chine en Afrique : La Chine en concurrence avec les anciens partenaires de l'Afrique et les pays Brics* », Ed. L'Harmattan, Paris 2011
- Charreaux G., Pitol-Bellin J.P. (1997) : « *La théorie contractuelle des organisations : une application au conseil d'administration* », in *Le gouvernement des entreprises : Corporate Governance : Théories et faits*, Paris, Economica, 1997, p-p.165-192
- Carrière JB, Lequin M. (2009) : « Gouvernance des territoires fauniques au Québec », *Revue Gouvernance*, vol 16 n°1, Québec
- Crozier M., Thoenig JC. (1975) : « La régulation des systèmes complexes organisés : le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue Française de Sociologie*, vol. XVI
- Darbon D. (1984) : « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique ». *Revue Française d'Administration Publique* n°35
- Galdemar V., Gilles L. Marie-Odile Simon M.O. (2012) : « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des Politiques sociales sont-ils Pertinents ? » *Cahier de Recherches*, Credoc, n°299, 2012
- GOMEZ P.-Y. (1995) : « Des règles du jeu pour une modélisation conventionnaliste », *Revue Française d'Économie*, Vol X, 3, pp. 137-171
- Gilly J-P., Leroux, I., Wallet, F., (2004) : « *Gouvernance et proximité* », in Pecqueur B.,

Zimmermann J-B. (2004): *Economie de proximités*, Hermès-Lavoisier, Paris 2004

Jensen M. et Meckling W. (1976): «Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, October 1976.

Johnson I. (1997) : « La gouvernance : « vers une redéfinition du concept », *Agence Canadienne du Développement International*, Ottawa, Mars1997, p.35

Kistsimbou Itsimbou X. (2013) : Congo-Brazzaville : 154<sup>e</sup> sur 177 selon le classement mondial de la corruption dans le monde,  
<http://blogs.mediapart.fr/blog/jecmaus/141213/congo-brazzaville-154eme-sur-177-selon-le-classement-mondial-de-la-corruption-dans-le-monde> (14-12-2013)

Lhoni PJ. (2002) : « Le Royaume de Makoko : le traité de Mbé : un marché de dupes », *L'arbre à palabre* n°12, nov. 2002, pp.134-147. Cet article contient les différents traités signés entre la France et les rois de l'ex-royaume du Kongo

Monnier E. (1992) : *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, 2<sup>e</sup> Édition, Economica, Paris, 1992

Nganongo Ossere, J., (2015) : Les dynamiques de la décentralisation et leurs effets sur le développement territorial : *Analyse croisée des réalités du Congo et du Sénégal*, Thèse de Doctorat en Sociologie soutenue à l'Université Sorbonne Paris-Cité, février 2015

Tocqueville, A. (1999) : *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, éd. Flammarion, 1993 et 1999, 2 tomes, 569 p. et 414 p.

Simon H.A. (1954) : *Administration et processus de décision*, Paris, Economica.

Soni J. (2011) : « Lutte contre la corruption, la concussion et la fraude : Doter la municipalisation accélérée d'un cadre juridique pour arrêter l'hémorragie financière », *La Semaine Africaine*, du 6 août 2011.

Yabbat-Ngo C-A (2013) : Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude : Le rapport 2013 est accablant pour certains opérateurs économiques, *La Semaine Africaine*, 12 novembre 2013.