

Rapport N°: 54734-CG

République du Congo

Revue des Dépenses Publiques(RDP)

*Bien utiliser la Richesse Pétrolière pour Accélérer
et Diversifier la Croissance*

April, 2010

Département Réduction de la Pauvreté et Gestion Economique 3
Région Afrique



Document de la Banque mondiale

REPUBLIQUE DU CONGO

Exercice budgétaire de l'État
1^{er} janvier -31 décembre

Poids et mesures
Système métrique

Équivalents monétaires
Taux de change effectif au 31 mars 2010

Unité monétaire = Franc Congolais
1,00 USD = 1,00 USD

Abréviations et Acronymes

ACA	Analyse coûts/avantages
ACE	Analyse coût efficacité
ODA	Aide publique au développement
ARPCÉ	Autorité de régulation des postes et des communications électroniques
ASS	Afrique subsaharienne
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BAfD	Banque africaine de développement
BEAC	Banque centrale des États de l'Afrique centrale)
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
BLSF	Boucle locale sans-fil
CAB2	Second Projet d'artère africaine
CAPEX	Dépenses d'investissement
CAR	République centrafricaine
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CFCO	Chemins de fer Congo Océan
CORAF	Société congolaise de Raffinage
CRE	Crédit pour la reprise économique
CREAR	Crédit pour la reprise économique après réunification
DAFA	Directions des Affaires financières et administratives
DCE	Groupe pour le développement économique
DEP	Direction des études et de la planification
DGGT	Délégation générale des grands travaux
DGP	Direction générale du Plan
DINPA	Diagnostic des infrastructures nationales des pays d'Afrique
DPHP	Déficit primaire hors pétrole
DPI	Direction de la planification des investissements publics
DSRP	Document stratégie de réduction de la pauvreté
DSRP-1	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EVP	Équivalents vingt pieds
FCFA	Francs CFA
F&E	Fonctionnement et entretien
FRPC	Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
GIP	Gestion des investissements publics

GSM	Global System for Mobile Communications
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
IDA	Association internationale pour le développement (Groupe Banque mondiale)
LdF	Loi de finance
LPD	Lettre de politique de développement
MEFB	Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget
MIGA	Agence multilatéral de garantie des investissements (Groupe Banque mondiale)
MinPlan	Ministère du Plan
OCDE	Organisation pour la coopération économique et le développement
OPEX	Dépenses de fonctionnement
PAGGFP	Plan d'Action Gouvernementale de Gestion des Finances Publiques
PEM	Perspectives de l'économie mondiale
PEMFAR	Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PER	Revue des dépenses publiques
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissement public
PMPDR	Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration
PPTE	(Initiative) Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PSS	Programme suivi par les services
RC	République du Congo
RDC	République démocratique du Congo
SDNE	Société nationale de distribution d'eau
SFI	Société financière internationale (Groupe Banque mondiale)
SIG	Systèmes d'information géographique
SNE	Société nationale d'électricité
SNPC	Société nationale des pétroles congolais
SOPCEO	Société des Postes et de l'Épargne du Congo
SOTELCO	Société des Télécommunications du Congo)
SST	Stratégie de soutien à la transition
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UDEAC	Union douanière des États de l'Afrique centrale
UE	Union européenne
VIH/Sida	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome de l'immunodéficience acquise
WACS	Câble de l'Afrique de l'Ouest
WiMAX	<i>Worldwide Interoperability for Microwave Access</i>) est une famille de normes d'interconnexion

Vice President	:	Obiageli Katryn Ezekwesili
Country Director	:	Sudhir Shetty
Sector Manager	:	Jan Walliser
Task Team Leader	:	Peter Siegenthaler
		Monthe B. Bienvenu

République du Congo

Revue des Dépenses Publiques (RDP)

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	VII
SYNTHÈSE.....	VIII
A. INTRODUCTION	VIII
B. ALIGNER LE BUDGET DU CONGO SUR LES PRIORITES DU DSRP	IX
C. REFORMES PRIORITAIRES ET IMPLICATIONS BUDGETAIRES DE L'AMELIORATION DES SERVICES D'INFRASTRUCTURE.....	XIII
D. REALISATION DE REFORMES STRUCTURELLES POUR ACCROITRE L'EFFICIENCE DES DEPENSES.....	XVIII
E. VERS UNE POLITIQUE BUDGETAIRE FAVORABLE A LA CROISSANCE QUI ATTENUENT LES RISQUES DE VOLATILITE ET FAVORISE LA PERENNITE	XXII
OPTIONS DE REFORME	XXX
INTRODUCTION	XXXV
CHAPITRE 1 : ALIGNER LES DEPENSES SUR LES PRIORITES DU DSRP	1
A. CHAMP DE L'ANALYSE ET FAIBLESSES DES DONNEES QUI DEMENTENT	2
B. ÉTABLIR UNE BASE NORMATIVE POUR LES DECISIONS DE DEPENSE AU MOYEN DU DSRP, DU CDMT ET DES STRATEGIES SECTORIELLES.....	4
C. COMMENT LE CONGO A-T-IL UTILISE SES RESSOURCES PUBLIQUES CES DERNIERES ANNEES?	8
D. POLITIQUES POUR AMELIORER LA COHERENCE ENTRE PRIORITES DU DSRP ET STRUCTURE DU BUDGET	20
CHAPITRE 2 : METTRE LES INFRASTRUCTURES AU NIVEAU DES MEILLEURS PAYS D'AFRIQUE.....	25
A. INTRODUCTION ET PRINCIPALES CONCLUSIONS	25
B. FINANCER LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES DU CONGO	43
C. COUVRIR LE DEFICIT DE FINANCEMENT	54
CHAPITRE 3 : PHASAGE ET PRIORISATION DES REFORMES DE LA GIP	56
A. VOLUMES IMPORTANTS ET CROISSANTS DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT AU CONGO	58
B. LA STRUCTURE DU BUDGET D'INVESTISSEMENT PUBLIC DOIT ETRE PLUS COHERENTE ET EN HARMONIE AVEC LE DSRP	59
C. ÉTAT DES REFORMES DE LA GESTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC ET PRIORITES (GIP).....	60
CHAPITRE 4 : SUSCITER LA CROISSANCE EN ATTENUANT LES RISQUES DE VOLATILITE ET DE SURENDETTEMENT	79
A. INTRODUCTION	79
A. POLITIQUE BUDGETAIRE DEPUIS LES ANNEES 80 : RESULTATS INEGAUX ET AMELIORATIONS RECENTES	80
B. PROJECTIONS DES REVENUS PETROLIERS : COMMENT AMELIORER LEUR QUALITE.....	91
C. ÉLABORER DES POLITIQUES BUDGETAIRES VIABLES ET EFFICACES A MOYEN ET LONG TERME	92
BIBLIOGRAPHIE.....	106
ANNEXES	110

LISTE OF ANNEXES

Annexe A 1 : Dépenses favorables aux pauvres pour la période 2005-2008	111
Annexe A 2 : Allocations sectorielles estimées du CDMT 2008-2012.....	113
Annexe A 3 : Evolution du taux d'exécution des dépenses publiques selon la nomenclature.....	115
Annexe A 4 : Réforme de la gestion budgétaire au Congo	116
Annexe A 5 : Assurer le financement de l'entretien routier en réformant le Fonds routier	120
Annexe A 6 : Capacité de prévision des revenus pétroliers –	124
Annexe A 7 : Synthèse des législations sur la responsabilité budgétaire dans un choix de pays.....	130
Annexe A 8 : Fonds de stabilisation pétrolière et d'épargne dans certains pays ou États/provinces .	131

LISTE DES ENCADRES

Encadre 1.1 : État de l'élaboration de la stratégie des principaux secteurs	5
Encadre 2.1 : Important potentiel pour le développement des axes de transport au Congo	37
Encadre 3.1 : Définition large des dépenses d'investissement utilisée au Congo	63
Encadre 3.2 : Méthodes d'évaluation des projets	64
Encadre 3.3 : Peu d'informations sur l'exécution concrète et financière du budget	74
Encadre 4.1 : Le débat universitaire sur le compromis entre dépense et épargne	93
Encadre 4.2 : Le compte de stabilisation du Congo à la Banque centrale régionale	103

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.1 : Evolution des dépenses d'investissement.....	13
Graphique 1.2 : Distribution par fonctions des dépenses de fonctionnement, 2004-2008	13
Graphique 1.3 : Distribution par fonctions du budget total, moyenne 2004-2008	17
Graphique 1.4 : Distribution par fonctions du budget d'investissement, moyenne 2004-2008	17
Graphique 1.5 : Évolution des dépenses totales par catégories fonctionnelles, 2004-2009	17
Graphique 1.6 : Évolution des dépenses pour les affaires économiques et leurs composantes,.....	18
Graphique 1.7 : Évolution des dépenses d'investissement par fonctions	18
Graphique 1.8 : Déplacements nécessaires dans les crédits budgétaires pour atteindre les objectifs .	22
Graphique 2.1 : Coûts cachés des opérateurs électriques	32
Graphique 2.2 : Les tarifs électriques du Congo sont parmi les plus élevés d'Afrique.....	33
Graphique 2.3 : Part du budget des ménages consacrée à l'électricité, 2005	33
Graphique 2.4 : Couverture et écart de marché efficient.....	36
Graphique 2.5 : Accès urbain et rural accès à l'eau et à l'assainissement.....	42
Graphique 2.6 : Coûts cachés des services des eaux	42
Graphique 2.7 : Comparaison internationale des besoins annuels pour les infrastructures.....	47
Graphique 2.8 : Dépenses publiques en infrastructure relativement importantes du Congo.....	48
Graphique 2.9 : Le secteur public, principal financeur des investissements d'infrastructure	49
Graphique 2.10: Le budget public principal source de l'investissement et des F&E des entreprises ..	49
Graphique 2.11: Vif accroissement des dépenses d'infrastructure dans le budget.....	50
Graphique 2.12: Comparaison des coûts cachés venant de l'inefficience des secteurs.....	52
Graphique 3.1 : Evolution erratique des dépenses d'investissement par fonctions.....	59
Graphique 3.2 : Proposition pour une procédure budgétaire intégrée au Congo.....	71
Graphique 4.1 : Pétrole.....	81
Graphique 4.2 : D'une économie diversifiée à une économie dominée par le pétrole	83
Graphique 4.3 : Evolution 1960-2008 des cours du pétrole et du taux de croissance	84
Graphique 4.4 : Indications d'une politique budgétaire pro-cyclique	87
Graphique 4.5 : Accumulation de la dette publique du fait d'une politique budgétaire pro-cyclique.	87
Graphique 4.6 : Evolution budgétaire positive ces dernières années	89
Graphique 4.7 : L'investissement public a dépassé l'investissement du secteur pétrolier	90
Graphique 4.8 : Pétrolière et recettes projetées au Congo, 2009-2029	92
Graphique 4.9 : Trois scénarios de cours du Brent pour le Congo (en USD par baril)	96
Graphique 4.10: Le cadrage budgétaire de référence est budgétairement viable	97
Graphique 4.11: Viabilité budgétaire à long terme de l'expansion du cadrage budgétaire.....	98
Graphique 4.12: Forte hausse des prix du ciment depuis 2006	100

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Objectifs d'allocation des dépenses du CDMT	6
Tableau 1.2 : Comparaison des dépenses pour les secteurs prioritaires (en pourcentage du PIB)	7
Tableau 1.3 : Evolution des finances publiques, 2004-2012	10
Tableau 1.4 : Evolution des dépenses publiques selon la nomenclature fonctionnelle, 2004-2008	14
Tableau 1.5 : Investissements publics par fonctions (avant-projet de budget 2009).....	16
Tableau 1.6 : Taux d'exécution des dépenses publiques selon la nomenclature fonctionnelle	20
Tableau 2.1 : Réussites et problèmes des grands secteurs économiques d'infrastructures	30
Tableau 2.2 : Infrastructures électriques, capacités, accès et performance des opérateurs	32
Tableau 2.3 : Références en matière d'infrastructures TIC.....	35
Tableau 2.4 : Comparaison des infrastructures routières du Congo.....	37
Tableau 2.5 : Comparaisons pour l'accès à l'eau et à l'assainissement et la performance.....	43
Tableau 2.6 : Objectifs indicatifs d'infrastructures pour le Congo, 2005-2015	45
Tableau 2.7 : Besoins financiers indicatifs pour les infrastructures du Congo, 2005-2015	47
Tableau 2.8 : Dépenses d'infrastructure du Congo de toutes sources	48
Tableau 2.9 : Flux actuel des ressources pour le secteur routier (en millions d'USD/an).....	50
Tableau 2.10: Gains potentiels d'une amélioration de l'efficacité opérationnelle	51
Tableau 2.11: Gains potentiels d'une amélioration du recouvrement des coûts	52
Tableau 2.12: Faiblesse des taux d'exécution du budget des infrastructures	53
Tableau 2.13: Déficits de financement et gains potentiels d'efficacité par secteur.....	54
Tableau 3.1 : Ressources croissantes disponibles pour l'investissement public au Congo	57
Tableau 3.2 : En tête pour l'investissement public, mais en queue pour l'investissement privé.....	57
Tableau 3.3 : Principaux éléments d'une gestion efficace de l'investissement public.....	62
Tableau 3.4 : Vers une répartition plus claire et efficace des rôles dans l'évaluation des projets.....	68
Tableau 3.5 : Vers une élaboration rationalisée et intégrée du budget d'investissement	70
Tableau 3.6 : Distorsion des priorités d'investissement dans l'exécution du budget.....	73
Tableau 4.1 : Hauts et bas du développement du Congo selon les périodes depuis 1960.....	84
Tableau 4.2 : Evolution des prix des biens échangeables et non-échangeables,	86
Tableau 4.3 : Renforcement des fondamentaux macroéconomiques entre 1999 et 2008.....	88
Tableau 4.4 : Le compte de stabilisation – un matelas budgétaire qui croît.....	88
Tableau 4.5 : Taux d'investissement plus élevé que dans les pays pairs africains	90
Tableau 4.6 : Principaux indicateurs macroéconomiques résultant du cadrage budgétaire	95
Tableau 4.7 : Effet des différents scénarios de cours pétroliers sur le cadrage budgétaire	96
Tableau 4.8 : Principaux indicateurs macroéconomiques résultant de l'expansion	98
Tableau 4.9 : Indicateurs possibles pour la mesure de l'efficacité des politiques budgétaires.....	101

REMERCIEMENTS

Voici le rapport final de la Revue des dépenses publiques (RDP) du Congo réalisée par la Banque mondiale en étroite relation avec le Gouvernement du Congo. Du côté du Gouvernement ; Messieurs . Raphael Mokoko (Directeur Général du Plan et du Développement) et Nicolas Okandzi (Directeur Général du Budget) ont assuré la coordination générale de l'étude. Les travaux techniques ont été réalisés par une équipe conjointe des experts du Ministère du Plan et celui des Finances, Budget et Portefeuille Public.

Ce rapport est basé sur des travaux analytiques réalisés conjointement par le Gouvernement et la Banque mondiale, et qui couvrent les domaines suivants: premièrement, une analyse des tendances d'allocation et d'exécution budgétaire sur la période 2004-2009. Ce travail a nécessité un travail de reclassification des données. Deuxièmement, une analyse de la performance et du financement des besoins dans les secteurs des infrastructures économiques (transports routiers, électricité, eau-assainissement, nouvelles techniques de la communication), pour laquelle une étude a été conduite dans le cadre du Diagnostic des infrastructures nationales des pays d'Afrique appuyé par la Banque mondiale et les autres bailleurs.¹ La collecte des données pour l'étude du Congo a été dirigée par le Professeur Rufin Mantsie, Vice-Doyen de la Faculté des Sciences Economiques (Université Marien Ngouabi). Troisièmement, la revue des réformes en cours et prévues, relatives au système de gestion des investissements publics a été conduite en collaboration avec la Direction Générale du Plan qui pilote la mise en œuvre de ces réformes. Quatrièmement, l'analyse au niveau macroéconomique de la politique budgétaire a été conduite sur la base du cadrage macroéconomique préparé par le Comité Technique du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), appuyé par une équipe d'experts internationaux dirigés par le Professeur Charles Ncho.

Les rapports préliminaires des quatre chapitres ont été discutés avec les équipes gouvernementales durant la période de septembre à décembre 2009, et les commentaires reçus durant ces consultations ont été pris en compte dans la phase de finalisation du rapport. Le projet de rapport final a fait l'objet d'un atelier de validation technique organisé par le Ministère du Plan en date du 10 mai 2010. D'autres séminaires de dissémination sont prévus dans le pays pour assurer une large diffusion des résultats de l'étude.

L'équipe de la Banque mondiale était dirigé par Peter Siegenthaler (Responsable de l'étude, Economiste Senior) et Monthé Bienvenu Biyoudi (Co-Responsable de l'étude, Economiste Senior). Le chapitre 1 a été préparé par Peter Siegenthaler et Janine Mans (Economiste). Le Chapitre 2 est basé sur le rapport du Congo relatif au Diagnostic des infrastructures nationales des pays d'Afrique, préparé par Cecilia Briceño Garmendia and Nataliya Pushak (Département Infrastructures, Banque mondiale). Le Chapitre 3 est basé sur le rapport sur la gestion des investissements publics préparé par Peter Siegenthaler. Le Chapitre 4 a été préparé par Monthé Bienvenu Biyoudi et Peter Siegenthaler, avec des contributions de Hannah Nielsen (Economiste). La section sur la projection des recettes pétrolières est basée sur la note préparée par Silvana Tordo (Economiste Principale secteur pétrole).

Messieurs Kai-Alexander Kaiser (PRMPS), Tuan Le Minh (AFTPS), and Jorge Araujo (MNSPR) ont assuré la revue de qualité du rapport. L'équipe a bénéficié de l'appui et conseils Jan Walliser (Directeur Sectoriel Macroéconomie, AFTP3), Marie-Francoise Marie-Nelly (Directrice des Opérations pour le Congo, AFCC2) et Midou Ibrahima (Représentant Résident, AFMCG). Paula Joachim White et Josyane Da Costa (AFTP3) ont assisté dans la mise en forme de ce rapport.

¹ Voir site www.infrastructureafrica.org pour ample information.

A. Introduction

1. **Une occasion unique s'offre à la République du Congo d'atteindre son objectif de réduction de la pauvreté et d'amélioration de ses indicateurs sociaux en diversifiant son économie et en assurant son expansion.** La République du Congo se trouve à un tournant décisif de son histoire. Le pays a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE en janvier 2010 ouvrant ainsi une nouvelle ère dans la gestion des affaires publiques notamment la gestion des finances publiques, la gestion des investissements publics, la passation des marchés, la gouvernance pétrolière et forestière, la lutte contre la corruption, les réformes des secteurs sociaux, etc. En outre, l'atteinte du point d'achèvement permet de réduire substantiellement le poids de la dette et créer ainsi un espace budgétaire supplémentaire pour accélérer la mise en œuvre du DSRP à travers la diversification de l'économie, la promotion d'une croissance économique partagée et la création d'emploi. La situation confortable du Congo est appuyée par les éléments suivants : Le premier élément est l'importance des revenus pétroliers que le pays reçoit et va continuer de recevoir dans les années qui viennent. Selon les projections officielles, la production diminuera progressivement après un pic atteint en 2011. Cependant le budget du pays continuera encore à bénéficier des revenus pétroliers à hauteur de plus de 2.000 milliards de FCFA par an (plus de 4 milliards d'USD au taux de change actuel). Pour se rendre compte de l'importance de ces revenus, notons que le montant total des dépenses votées pour le budget 2010 a été de 1.248 milliards de FCFA, soit environ 60 % seulement du revenu pétrolier.

2. **Le second élément de cette chance est le cadre global et cohérent que le Congo a mis en place pour tirer parti de ces importants revenus.** Avec l'adoption du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2008, le Congo dispose, pour la première fois, d'une stratégie de développement solide et crédible pour guider l'allocation des ressources et la priorisation des actions de réforme. Parallèlement, en adoptant des politiques budgétaires assez prudentes ces trois dernières années, les autorités ont donné une crédibilité à leurs politiques et accumulé une forte réserve de revenus pétroliers. En outre, le gouvernement s'est engagé à poursuivre les diverses réformes structurelles entreprises dans le cadre de l'initiative PPTE. De ce fait, les perspectives de stabilité économique et de bonne situation budgétaire du Congo sont supposées pouvoir demeurer positives au cours des prochaines années.

3. **Ces premières réformes ne sont cependant qu'un point de départ pour résoudre le problème crucial de l'utilisation effective des ressources pour atteindre les objectifs de développement définis par le DSRP.** Le Gouvernement dispose de ressources importantes, mais les besoins du pays sont immenses. La présente Revue des Dépenses Publiques (RDP) conclut que l'atteinte des objectifs d'investissement du Gouvernement dans les quatre (4) secteurs d'infrastructures économiques (transports, énergie, adduction d'eau, assainissement et Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) coûtera plus de 900 millions d'USD par an sur dix ans. Pour améliorer l'offre et la qualité des infrastructures et l'accès aux services sociaux, il faudra en fait beaucoup plus de ressources, ce qui requiert que les ressources soient allouées en fonction des objectifs du DSRP et dépensées de façon plus efficiente et transparente.

4. **Cette RDP analyse les politiques et pratiques actuelles en matière budgétaire, au niveau macroéconomique et en termes d'efficience des dépenses.** Elle évalue comment les ressources pu-

bliques peuvent être utilisées efficacement pour soutenir une croissance élevée et inclusive et améliorer les indicateurs sociaux,² tout en sauvegardant la stabilité économique et financière. La RDP fournit des réponses à cette question à différents niveaux :

- D'abord elle analyse la façon dont le Congo a réparti ses crédits budgétaires ces cinq dernières années et recommande des choix pour que ses dépenses correspondent mieux à la volonté d'améliorer les infrastructures et aux autres objectifs nationaux de développement définis par le DSRP.
- Puis elle indique ce qui est nécessaire – en termes de ressources supplémentaires et de réformes structurelles – pour amener les infrastructures économiques congolaises au niveau atteint par les pays africains qui font le mieux dans ce domaine. Pour éviter de gaspiller des ressources supplémentaires, elle fait des suggestions concernant les priorités, la séquence et l'efficacité de l'exécution des réformes et dans la gestion budgétaire, notamment dans le domaine de la gestion de l'investissement public (GIP).
- Le dernier chapitre présente les plus récentes projections des revenus pétroliers et, sur cette base, propose une méthode de gestion des enveloppes budgétaires de façon responsable, en tenant compte de la volatilité des revenus pétroliers et du risque de leur déclin à long terme.

B. Aligner le budget du Congo sur les priorités du DSRP

Allocation des crédits budgétaires et espace budgétaire

5. **La RDP examine les grandes évolutions de la répartition des crédits et de l'exécution du budget entre 2004 et 2009 en ce qui concerne les objectifs du DSRP et fait des suggestions sur la façon de modifier les allocation budgétaires en faveur des secteurs prioritaires.** Cette partie de l'analyse a été réalisée conjointement avec une équipe du Gouvernement comprenant des responsables du Ministère de Plan et d'Aménagement du Territoire (MPAT) et du Ministère de l'Economie et des Finances et du Budget (MEFB).

Crédits en hausse pour les secteurs prioritaires du DSRP mais encore faibles

6. **Ces cinq dernières années, les dépenses publiques du Congo en faveur des secteurs prioritaires du DSRP ont progressivement augmenté.** Le Tableau 0.1 montre cette évolution. Depuis 2004, les crédits budgétaires ont été progressivement réorientés des fonctions administratives et sécuritaires vers les secteurs importants pour atteindre les principaux objectifs du DSRP : réduction de la pauvreté et croissance économique du secteur hors du pétrole. Cela a été dû principalement à la hausse des revenus pétroliers, qui a profité surtout à l'investissement dans les infrastructures économiques. La hausse des crédits en faveur des secteurs sociaux a été moins prononcée.

En diminution sur la période, la part des dépenses administratives et de sécurité reste cependant très importante par rapport aux dépenses productives et sociales. Entre 2004 et 2009, les dépenses administratives et de sécurité ont représenté en moyenne 46 % du total du budget – près du double des crédits budgétaires accordés à l'ensemble des secteurs sociaux (25 %). Les dépenses en faveur des activités productives et des infrastructures économiques ont représenté en moyenne 23 % du total (voir Tableau 0.1).

² L'analyse porte sur l'infrastructure économique, en réponse au vif intérêt du Gouvernement pour un renforcement des services d'infrastructure. La plupart des conclusions de la RDP sont également valables pour l'objectif crucial du Congo qui est d'améliorer ses indicateurs sociaux.

Tableau 0.1 : Évolution des dépenses publiques selon la nomenclature fonctionnelle, 2004-2010
(en pourcentage du budget total)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	<i>effectif</i>					<i>budget</i>	<i>Projet de budget</i>
services administratifs généraux	40,2	32,3	29,9	34,7	22,4	22,3	20,3
Fonctions législative et exécutive	13,6	12,8	9,1	10,5	7,7	--	--
Services financiers et budgétaires	16,6	9,6	7,7	6,4	3,9	--	--
Affaires étrangères	2,7	3,3	2,7	2,0	2,5	--	--
Autres services généraux	7,4	6,7	10,4	15,8	8,3	--	--
Défense	12,4	12,0	11,3	7,6	8,9	9,5	8,6
Sécurité publique	5,2	5,4	5,3	7,3	4,8	5,2	4,7
Protection de l'environnement	0,3	0,3	0,3	0,1	0,4	2,9	2,6
Services communaux	3,9	2,2	3,9	4,8	4,6	5,2	5,2
Santé	4,5	7,9	21,5	5,2	9,3	8,8	8,7
Sports et culture	3,1	4,5	2,1	2,9	3,0	1,8	1,5
Éducation	10,4	12,5	10,4	9,8	11,2	12,3	12,1
Protection sociale	2,2	1,6	1,4	1,3	1,7	2,2	2,1
Affaires économiques	17,7	21,3	14,0	26,3	33,8	29,7	34,2
Agriculture	1,6	2,4	7,1	1,4	2,6	3,7	4,0
Énergie	1,6	2,6	1,5	4,0	11,1	2,7	3,2
Industrie	0,9	0,8	0,6	0,5	1,2	2,6	2,5
Transports	8,4	11,0	2,1	17,1	16,1	12,5	19,3
autres affaires économiques	5,1	4,5	2,6	3,2	2,8	8,2	5,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : Ministère des Finances, Ministère du Plan.

Suggestions pour des réallocations stratégiques au cours des trois prochaines années

7. Avec le DSRP et le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), le Gouvernement a maintenant un cadrage pour allouer les ressources budgétaires conformément à ses priorités du développement. Le CDMT 2010-2012 offre une solide base stratégique pour l'allocation du budget conformément aux objectifs du DSRP en termes d'objectifs concrets de dépense par secteurs. Ces objectifs appellent des corrections dans la composition du budget au cours des trois prochaines années (voir tableau 0.2)³, comme suit:

- Des hausses de dépenses assez importantes seraient nécessaires dans le secteur social (+ 3,5 points de pourcentage), surtout dans l'éducation (+ 3 point de pourcentage). Mais, les objectifs du CDMT pour l'éducation n'amèneraient ce secteur qu'à un niveau encore assez bas, nettement inférieur à celui des pays d'Afrique Subsaharienne (ASS) ayant des caractéristiques similaires.
- Les crédits aux secteurs productifs augmenteraient de trois (3) points de pourcentage ; ce qui profiterait au développement du secteur agricole qui représente une forte priorité du Gouvernement et qui est aujourd'hui très loin de son potentiel.
- Les crédits actuels aux infrastructures économiques sont relativement proches des objectifs du CDMT, mais devraient croître encore d'environ un point de pourcentage.

8. Les ressources supplémentaires nécessaires pour ces corrections viendraient d'une baisse des dépenses administratives. L'analyse constate qu'une part substantielle du budget congolais est consacrée à des fonctions administratives qui ne sont essentielles ni pour le fonctionnement de

³ Ceci signifie des changements dans la part relative des divers secteurs dans l'ensemble du budget (courant et investissement). Puisque l'enveloppe globale doit fortement s'accroître, les crédits à ces secteurs s'accroîtront aussi en valeur absolue.

l'État, ni pour la création de conditions favorables à la croissance économique et au progrès social, ni à la réduction de la pauvreté. Une analyse approfondie du projet de budget 2009 montre que les dépenses pour ces fonctions ont dépassé 10 % du total des dépenses d'investissement.

9. **L'analyse du financement des infrastructures présentée dans le chapitre 2 montre que les réallocations au sein des sous-secteurs et entre sous-secteurs pourraient aussi améliorer l'alignement de dépenses budgétaires sur les politiques prioritaires.** Le secteur des transports est relativement sur-financé, tandis que les autres secteurs examinés – TIC, eau et assainissement et surtout électricité – manquent sérieusement de fonds par rapport à leurs objectifs. Des réallocations entre secteurs d'infrastructures pourraient donc permettre une plus forte rentabilité économique des dépenses d'infrastructures. Des gains d'efficacité seraient par ailleurs permis par certaines réallocations au sein de certains secteurs, notamment les transports et l'électricité.

Accroître l'espace budgétaire principalement pour développer les investissements publics

10. **Le pays étant très dépendant de revenus pétroliers imprévisibles pour le financement de ses dépenses, l'élargissement de l'espace budgétaire ces cinq dernières années a été un progrès essentiel.** L'analyse de la composition économique des dépenses montre comment cela a été possible. D'une part les ressources disponibles (recettes et dons reçus) ont fortement augmenté (de 70 % en termes réels), grâce surtout à l'expansion de la production pétrolière. D'autre part, les autorités ont réussi à contrôler les dépenses fixes, constituées essentiellement de traitements et salaires et du service de la dette. Ces dépenses ne représentent plus que 25 % du budget total, contre 38 % en 2004 :

- La part des paiements d'intérêts dans les dépenses budgétaires est passée de 19,5 à 12,1 % pendant cette période, grâce à la conclusion de plusieurs accords d'allègement de la dette. Après l'atteinte du Point d'achèvement PPTTE en Janvier 2010, le service de la dette va encore se réduire pendant les prochaines années.
- La part des salaires dans les dépenses budgétaires est passée de 18,8 à 13,4 %, car les autorités sont restées prudentes en matière de personnel dans le secteur public.

11. **L'espace supplémentaire créé pour les dépenses a été occupé surtout par une spectaculaire hausse du budget d'investissement.** Les dépenses d'investissement ont été la principale catégorie économique du budget dans cette période, représentant en moyenne 29 % entre 2004 et 2009 (Graphique 0.1). Le budget d'investissement a augmenté de 188 % en termes réels, passant de 24 à 37 % du total des dépenses, largement du fait de l'exécution de l'ambitieux programme d'infrastructures du Gouvernement.

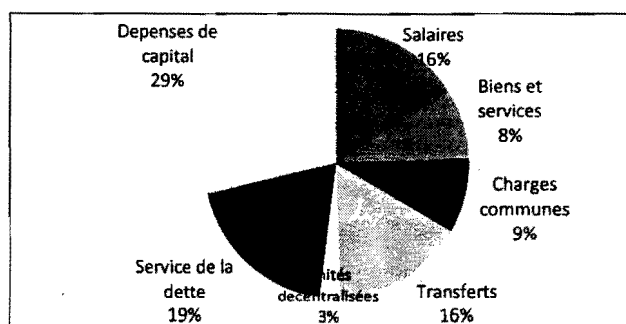
12. **Cette rapide croissance des dépenses d'investissement soulève quelques inquiétudes, car elle n'a pas été accompagnée d'une hausse proportionnelle des dépenses de fonctionnement.** La croissance de 188 % des investissements est à rapprocher d'une hausse de seulement 45 % du total des dépenses de fonctionnement. Dans la plupart des secteurs, le niveau des ressources allouées au fonctionnement et à l'entretien (F&E) est très au-dessous de la moyenne en l'Afrique Sub-Saharienne. En outre, l'enveloppe des dépenses de fonctionnement est dominée par les dépenses administratives et de sécurité, comme on l'a vu plus haut. Cette constatation amène à souligner l'importance cruciale d'une budgétisation convenable des frais de F&E et notamment des frais de personnels et des achats de fournitures en particulier pour les écoles et centres de soins.

Tableau 0.2 : Objectifs d'allocation des dépenses du CDMT

Allocations par secteur	Budget final		Projections du CDMT		
	2008	2009	En pourcentage du budget		
	2008	2009	2010	2011	2012
Secteurs sociaux	22,8	25,6	26,7	27,7	28,0
Éducation	10,7	13,1	14,1	14,6	15,1
Santé	9,4	9,6	9,8	10,0	10,2
Développement social et emploi	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Culture, sports	1,8	1,8	1,6	1,9	1,5
Production et commerce	4,6	7,7	9,1	9,5	9,7
Secteur rural	2,5	4,1	5,1	5,4	5,7
Autres ministères	2,1	3,5	4,0	4,0	4,1
Infrastructure	27,7	20,9	24,5	25,5	25,5
Travaux publics	10,7	9,9	11,9	12,8	13,1
Construction, urbanisme et logement	1,6	0,4	0,5	0,6	0,7
Énergie et eau	11,2	4,8	5,7	5,5	5,5
Communications	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
Transports et aviation	3,4	4,5	5,3	5,4	5,1
Transport maritime	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Administration et gouvernance économique	20,4	19,1	15,8	13,5	13,8
Défense et sécurité	10,7	12,3	10,4	9,9	9,6
Souveraineté	12,0	11,8	11,0	11,2	11,1
Secteur judiciaire	1,9	2,7	2,6	2,8	2,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : autorités congolaises.

Graphique 0.1 : Allocations des dépenses publiques selon la classification économique, 2004-09
(Ordres de paiement)



Sources : FMI, MEFB, MPAT

Note : Les données sont nettes des transferts à CORAF.

Nécessité de protéger l'espace budgétaire et de l'utiliser productivement

13. **L'importante fraction du budget disponible pour les dépenses discrétionnaires offre au Congo la possibilité de mettre en œuvre un budget qui vise accélérer le développement plutôt que de distribuer des ressources aux organismes publics.** Pour saisir cette occasion, le Congo devra utiliser ses dépenses discrétionnaires pour financer des interventions à fort effet sur la croissance et sur les indicateurs sociaux. L'espace budgétaire pour ces dépenses discrétionnaires devra être protégé :

- en ne permettant que des hausses modérées de la masse salariale et en centrant les dépenses salariales supplémentaires sur l'attraction de personnel qualifié pouvant mettre en œuvre des projets à haute valeur et assurer des services de qualité, notamment dans les zones rurales ;

- en poursuivant l'actuelle politique d'emprunts extérieurs prudents, se limitant à des prêts à termes concessionnels. Vu les importants afflux de revenus pétroliers au cours des cinq (5) prochaines années, le Congo n'aura pas de déficit de financement. Les emprunts extérieurs devraient donc surtout avoir pour but de réaliser des projets à forte valeur avec un soutien extérieur, apportant savoir-faire et technologie ;
- en poursuivant des réformes visant à réduire les dépenses improductives, en diminuant des dépenses administratives et en remplaçant progressivement les systèmes de subventions généralisées (tels que celui bénéficiant à tous les produits pétroliers vendus dans le pays) et en ciblant mieux les transferts vers les populations pauvres et marginalisées.

Renforcement de la base stratégique des allocations budgétaires

14. **Pour l'avenir, il faut renforcer la base stratégique de la répartition des crédits budgétaires, en affinant le DSRP, en élaborant des stratégies solides pour tous les secteurs productifs et sociaux et en élargissant le CDMT.** L'élaboration du DSRP2, qui doit être publié en 2011, pourrait prendre en compte ces questions. Ces efforts pourraient être soutenus par des études visant à évaluer comment les actions budgétaires pourraient mieux accélérer la croissance dans les secteurs clés hors pétrole, créer des emplois et réduire la pauvreté.

15. **Il faut aussi renforcer la capacité de suivi des dépenses en faveur des pauvres.** Il faudrait commencer par un élargissement de la définition de ces dépenses pour y inclure les articles budgétaires qui fournissent des ressources aux activités productives intéressant les pauvres.

C. Réformes prioritaires et implications budgétaires de l'amélioration des services d'infrastructure

16. **Le renforcement des services d'infrastructure est une source de croissance et est crucial pour le développement de l'économie hors pétrole du pays, notamment l'agriculture.** Le DSRP priorise la réhabilitation et le renforcement de la couverture des infrastructures économiques du Congo. L'analyse présentée ici montre que le revenu par habitant pourrait croître jusqu'à 3,7 % de plus que maintenant si les services d'infrastructure atteignaient le niveau de Maurice – le pays africain ayant le meilleur niveau en ce domaine. Une partie importante de cet effet considérable viendrait des progrès dans le secteur électrique, qui est pour le moment un sérieux obstacle à la croissance de l'économie hors pétrole. Comme cela a été montré par une étude spatiale de la Banque mondiale,⁴ une démarche cohérente pour développer les infrastructures du pays, le long de ses grands axes géographiques serait particulièrement efficace pour intégrer économiquement le pays et en faire un carrefour de transit pour la région.

Potentiel important d'amélioration de l'accès aux services d'infrastructure et dans leur qualité

17. **Un examen de la performance des quatre grands secteurs d'infrastructures économiques montre que le Congo est en retard en termes de qualité et d'accès aux services d'infrastructure par rapport aux pays avec des caractéristiques de développement similaires.** De l'examen secteur-par-secteur de ce rapport se dégagent des orientations pour les actions prioritaires permettant d'améliorer les performances. Ces actions se répartissent en deux catégories : la

⁴ Banque mondiale (2009). *Congo - Prioritization infrastructure investments: a spatial approach*. Rapport N° 52430. La Banque mondiale, Washington D.C.

première concerne des nouveaux investissements pour améliorer les infrastructures sur les grands axes ; et la deuxième des réformes structurelles visant à réduire les pertes de distribution, à améliorer la gestion des sociétés d'état et d'autres unités chargés pour la fourniture de services d'infrastructure de base et à améliorer le recouvrement des factures et l'ajustement des tarifs. Voici les questions sectorielles qui ressortent :

- Le secteur électrique est confronté à deux problèmes : couverture restreinte et absence de fiabilité du réseau. L'accès à l'électricité est bien inférieur à la moyenne africaine, notamment dans les zones rurales. Les fréquentes coupures ont obligé les entreprises et les ménages à s'équiper de générateurs (qui représentent au total une capacité de 207 MW, soit près du double de la capacité de production du réseau électrique national). Des investissements majeurs dans la production et le transport de courant sont en cours. En particulier, il y a deux gros investissements dans la production hydroélectrique (le barrage de Imboulou qui devrait accroître la génération du pays de 300 MW) et thermique (une centrale à gaz à Pointe-Noire qui ajoutera 120 MW au réseau) et dans la réhabilitation du réseau de transport sont en cours, notamment la ligne à haute tension Pointe Noire-Brazzaville. Mais ces investissements doivent être accompagnés par des réformes visant à réduire les graves inefficiences dans le transport et la distribution, causées surtout par l'insuffisance de capacité de l'opérateur, la Société Nationale d'Electricité (SNE). Ces réformes devraient s'attaquer : (a) aux importantes pertes techniques (47 % contre 27 %, en moyenne, pour les autres pays africains riches en ressources) ; (b) aux importants sureffectifs de la SNE ; (c) à l'absence de recouvrement intégral des coûts (alors que les tarifs sont très élevés comparés à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, ils ne couvrent que les frais d'exploitation, pas l'amortissement des investissements) et (d) le bas niveau d'encaissement des factures.
- Dans les TIC, le renforcement de la concurrence sur le marché congolais de la téléphonie mobile est une réussite notable. Il a permis un taux de couverture de 70 % de la population par un signal GSM, contre 48 %, en moyenne, dans les pays africains riches en ressources. De nouvelles entrées d'opérateurs privés pourraient permettre de couvrir 15 % supplémentaires de la population. Mais des subventions seront nécessaires pour atteindre les 15 % restants, ce qui correspond à la population vivant dans des régions éloignées. Si le taux de couverture est déjà large, le prix des services de téléphonie mobile et des connexions à internet est assez élevé. Un nouveau renforcement de la concurrence et le raccordement prévu au câble sous-marin (qui devrait accroître la capacité de transmission de données) devraient permettre une baisse des prix. Enfin, la qualité et la couverture du réseau des lignes fixes est très faible (la densité est inférieure de moitié à la densité moyenne des pays africains riches en ressources). C'est aussi un obstacle décisif à l'expansion des services internet. Globalement, la mise en place d'un nouveau cadre juridique et réglementaire et la réalisation des investissements prévus pour la connexion avec les artères internationales et pour la couverture nationale à large bande, devraient améliorer la capacité et la performance du secteur.
- Remédier à la faible couverture et au mauvais état du réseau de transport routier est une priorité essentielle du DSRP, du fait que de meilleures routes permettront au Congo de retrouver son rôle de pays de transit et d'axe commercial de la région. La couverture des zones de terre arable par un réseau de routes goudronnées est actuellement quatre fois inférieure à celle rencontrée en moyenne dans les pays en voie de développement qui sont riches en ressources et pour les routes non goudronnées, la couverture du Congo est vingt cinq (25) fois inférieure. La réalisation des investissements en cours et prévus dans les infrastructures routières est donc cruciale, notamment l'extension du réseau des routes rurales de desserte, qui promet de forts retours sur investissement. Une démarche globale concernant ces investissements, associant l'édification de routes et des investissements dans d'autres modes de transport, accroi-

trait encore ces rendements, comme le montre l'étude spatiale mentionnée plus haut. Le Plan national de transport adopté en 2005 fournit de bonnes orientations à cet égard. De même, le fonctionnement du Fonds routier devra-t-il être amélioré, pour mettre l'entretien à des normes permettant d'éviter des coûts exorbitants de réhabilitation dans l'avenir. (Aujourd'hui, seulement 38 % des routes goudronnées et 21 % des autres routes sont en bon état). Pour cela, il faut clarifier la mission du Fonds routier et renforcer son autonomie financière et sa fiabilité.

- Le transport ferroviaire du Congo est l'un de ceux qui marchent le moins bien de toute l'Afrique en termes de qualité de service et de sûreté. Pourtant ses tarifs sont trois fois plus élevés que ceux de l'Afrique du Sud. La réhabilitation et l'amélioration de la performance de la liaison ferroviaire entre Brazzaville et Pointe Noire est d'importance stratégique pour l'économie du pays. Les efforts en cours pour impliquer le secteur privé dans l'amélioration et la gestion de cette liaison semblent prometteurs. La mise en concession d'autres axes ferroviaires dans la région a permis en effet d'améliorer la performance d'exploitation et d'accroître le trafic.⁵
- Pour ce qui est du transport maritime et fluvial, le port maritime en eau profonde de Pointe Noire a des caractéristiques naturelles qui lui donnent un avantage comparatif par rapport aux autres ports de la région. Ce port est, de façon générale, bien géré. Un plan directeur guide son expansion, ce qui attire d'importants investissements privés. Les défis sont maintenant de construire et améliorer les installations de transport de raccordement, notamment les connexions routières et ferroviaires avec Brazzaville; de réduire les charges et accroître l'efficacité administrative. En amont de Brazzaville, le fleuve Congo et ses affluents doivent être dragués correctement et régulièrement pour retrouver leur rôle de voies de transport économiques, notamment pour le bois.
- La performance du Congo en matière d'infrastructures d'eau et d'assainissement donne une image contrastée. Le taux global d'accès au réseau d'eau est relativement élevé (26 % de la population contre une moyenne de 17 % dans l'ASS), mais ce chiffre couvre un très faible taux d'accès dans les zones rurales (seulement 3 %). Le taux de couverture de l'assainissement est bas (5 % contre 10 % pour l'ASS), mais le taux de défécation dans la nature (10 %) est bien meilleur que la moyenne de l'ASS (34 %). Le principal défi dans ce domaine est de réduire l'immense écart entre zones rurales et zones urbaines. Parmi les réformes particulièrement prometteuses, notons l'adoption d'une politique explicite et d'un budget d'adduction d'eau rurale, l'élaboration d'une carte des points d'eau ruraux et l'adoption de politiques de recouvrement des coûts pour améliorer la viabilité financière du service des eaux, la Société Nationale de Distribution de l'Eau (SNDE). Si le taux d'accès urbain à l'eau est relativement élevé, la distribution de l'eau en ville est très inefficace et génère d'importants coûts cachés. La SNDE ne collecte que 60 % des recettes qui seraient nécessaires pour une exploitation efficace. Cela semble dû surtout au fait que le tarif de l'eau ne permet de couvrir que 52 % des coûts, beaucoup moins que les services équivalents dans les autres pays de l'ASS (où les pertes de distribution sont plus faibles et le taux de recouvrement plus élevé). Résoudre ces problèmes permettra de donner à la SNDE des bases financières plus saines et donc de la mettre en meilleure posture pour investir dans l'expansion de son réseau. Un projet de grande ampleur d'amélioration des infrastructures urbaines centré sur l'adduction d'eau (et l'électricité) a été lancé récemment pour résoudre ces problèmes.

⁵ Mbangala, M., 2008. *Taking Stock of Railway Companies in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Background Paper, Banque mondiale, Washington, D.C.

Il faut environ 1 milliards de dollar US par an pour atteindre les objectifs d'amélioration des infrastructures du Gouvernement

Tableau 0.3 : Objectifs indicatifs d'infrastructure pour le Congo et leurs coûts estimés, 2005-2015

	Objectif économique	Objectif social	Coûts estimés pour l'atteinte des objectifs (en millions d'USD/an)		
			Investissement	F&E	Total
Électricité	1.689 MW de production supplémentaire 498 MW d'interconnexions	Couverture électrique de 53% de la population (84% dans les zones urbaines)	438	44	482
TIC	Liaisons fibre optique avec les capitales voisines et avec le câble sous-marin	Signal voix GSM et accès public à large bande pour la totalité de la population rurale	40	44	84
Transports	Liaisons nationales et régionales en remettant en bon état 1.052 km de routes nationales existantes, 1.318 km de routes régionales et 305 km de voies ferrées	Réseau routier rural étendu pour relier 48% de la population rurale et 80% de la production agricole aux routes régionales et nationales Toute la population urbaine à moins de 500 mètres d'une route toutes-saisons	94	69	163
Eau et assainissement	Non applicable	Atteinte des OMD : fournir à 85% de la population l'accès à l'eau potable et à 60% un assainissement amélioré d'ici 2015	159	57	216
TOTAL			731	215	946

18. L'analyse estime que l'atteinte des objectifs du Gouvernement pour l'amélioration de la couverture, la qualité et l'accessibilité des services d'infrastructures dans les secteurs de l'électricité, des TIC, du transport, de l'eau et de l'assainissement coûterait 946 millions d'USD par an. En pourcentage du PIB, cela représente 16 %, taux analogue à la moyenne de l'ASS (15 %) et légèrement plus élevé que celui estimé pour les pays de l'ASS qui sont riches en ressources (12 %). Voici la répartition de ces coûts :

- Les plus grosses dépenses à consentir sont celles du secteur électrique, où le Congo aura besoin d'environ 482 millions d'USD par an pour faire face à la demande croissante.
- Les besoins pour l'eau et l'assainissement sont également élevés : 216 millions d'USD par an.
- Les besoins de financement pour les transports sont substantiels en chiffres absolus : environ 163 millions d'USD par an.
- Les besoins du secteur des TIC sont comparativement modestes, étant donné les coûts unitaires plus faibles et les investissements déjà réalisés (notamment dans la technologie cellulaire).

- Les investissements représentent 77 % du total des dépenses d'infrastructures, l'électricité représentant 438 millions d'USD, soit 60 % des besoins totaux d'investissement (Tableau 0.3).
- Le fonctionnement et l'entretien représentent un tiers du total des frais. Les transports représentant 69 millions d'USD, soit 40 % des dépenses de F&E.

19. Ces estimations se basent sur des modèles micro-économiques qui calculent les coûts à consentir pour atteindre des objectifs économiques et sociaux spécifiques dans un pays en matière de services d'infrastructure.⁶ Le Tableau 0.3 présente ces objectifs et l'estimation des financements supplémentaires pour les atteindre.

20. Lorsque toutes les sources de financement connues – secteur public, secteur privé, aide publique au développement (ODA), hors OCDE sont additionnées – les dépenses en infrastructures se montent actuellement à 463 millions d'USD par an (moyenne 2004-2007). Le secteur public représente 82 % du total des dépenses d'infrastructures. Le reste est fourni par des financeurs hors OCDE (10 %), ODA (4 %) et secteur privé (4 %). Le Congo dépense déjà 8 % de son PIB pour les infrastructures économiques, un pourcentage plus élevé que la moyenne des pays riches en ressources et des pairs africains, mais moins que les niveaux atteints dans les pays d'Asie comme la Chine, où le taux a été de 12 % du PIB en moyenne, au cours des deux dernières décennies. Les secteurs de l'énergie et des transports représentent ensemble environ 80 % du total des flux annuels à destination des secteurs d'infrastructures du Congo.

21. Les crédits existants, en y ajoutant les gains de productivité et l'amélioration du recouvrement des coûts, pourraient fournir jusqu'à 600 millions d'USD des besoins estimés en infrastructures. Le financement pourrait venir des principales sources suivantes (voir aussi tableau 0.4):

- Crédits budgétaires existants : Des crédits budgétaires existants, il est estimé que 351 millions d'USD sont affectés aux besoins identifiés (répondant aux objectifs économiques et sociaux mentionnés en haut). Les estimations montrent qu'il y aurait assez de ressources pour répondre aux besoins d'infrastructures dans le secteur des transports, alors qu'il y a des déficits surtout dans le secteur électrique.
- Réallocations inter et intra-sectorielles : Les réallocations entre secteurs (par ex. des transports vers l'électricité) et au sein des secteurs pourraient entraîner une utilisation plus productive de respectivement 74 millions et 38 millions d'USD.
- Amélioration des taux d'exécution : jusqu'à 52 millions d'USD pourraient être obtenus par des taux d'exécution des projets d'infrastructure plus proches des montants budgétés.
- Réduction des inefficiences de fonctionnement : L'analyse secteur par secteur a montré d'importantes inefficiences des dépenses liées aux pertes dans la distribution et le recouvrement des sommes dues et à l'insuffisante capacité de gestion du service public. On estime que 79 millions d'USD par an (1,3 % du PIB) pourraient être gagnés en éliminant ces inefficiences, dont 73 millions viendraient du seul secteur électrique.

⁶ L'analyse utilise la méthode élaborée pour l'initiative *Africa Infrastructure Country Diagnostic* (DINPA) (Diagnostiques nationaux des infrastructures des pays d'Afrique). Cette méthode est basée sur des modèles développés à la mesure du pays et du secteur concerné, d'où on tire les objectifs et les coûts estimés. Le déficit en relation aux services d'infrastructure pour chaque pays est calculé par des modèles microéconomiques qui prennent en compte aspects de croissance économiques ainsi qu'objectives de politiques sociales par rapport aux services d'infrastructure. Les calculs contiennent les coûts de F&E et d'investissements nouveaux.

- Améliorer le recouvrement des coûts : Un supplément de 78 millions d'USD pourrait venir de la mise des tarifs des services d'infrastructure à un niveau plus proche du recouvrement des coûts. Les ajustements de tarif dans les secteurs de l'électricité et de l'eau-assainissement pourraient générer respectivement 56 millions et 17 millions d'USD supplémentaires.

22. **Sur la base de ces hypothèses de maintien du niveau actuel de dépense, de gains d'efficacité et de réallocations, le Congo aurait quand même un besoin important de financement pour le développement de ses infrastructures.** Le déficit de financement est estimé à 200 millions d'USD.

*Tableau 0.4 : Besoins et sources de financement pour l'infrastructure
(Sur la base d'une moyenne de dépenses entre 2004 et 2007)*

	US\$ million par an	TIC	Électricité	Transport	Eau et assainissement	Entre secteurs	Total
Besoin de financement		(84)	(482)	(163)	(216)		(946)
Dépenses existantes		30	109	163	48		351
Potentiel de réallocations intra-secteur		0	18	20	0		38
Potentiel de réduction des inefficiences		0	146	40	23		209
Potentiel de réallocations entre secteurs						74	
(déficit) ou excédent		(54)	(208)	60	(145)	74	(274)

Source: calculs des services de la Banque Mondiale.

Importance d'augmenter l'efficacité des dépenses et mobiliser des financements hors budget

23. **Les gains d'efficacité et de réallocations budgétaires, même avec une forte volonté politique, ne se concrétiseront que progressivement. Le gap de financement restera donc important dans le court et moyen terme.** Ceci nécessite des efforts énergiques et continus de réforme et la mobilisation de ressources extrabudgétaires. Il faut rappeler dans ce contexte que le taux de financement des infrastructures par le secteur privé (4 % du total des investissements) au Congo est très faible à l'aune internationale.

24. **La mobilisation de ressources du secteur privé et/ou des sources régionales pour financer les investissements en infrastructure aurait aussi d'autres avantages :**

- La mise en place de mécanismes financiers transfrontaliers créatifs pour des investissements de production et transport d'électricité et de projets conjoints de transport tels qu'une voie ferrée et un pont routier Kinshasa-Brazzaville pour développer des axes régionaux d'infrastructure.
- L'attraction d'investissements privés dans les secteurs d'infrastructures du Congo apporterait un savoir-faire technique et managérial crucial pour le développement des infrastructures et la prestation des services. Mais, une plus grande implication du secteur privé dans l'économie peut nécessiter des réformes au cadre juridique et réglementaire.

D. Réalisation de réformes structurelles pour accroître l'efficacité des dépenses

25. **Le réaligement de l'allocation des ressources sur les priorités du DSRP est essentiel pour améliorer les services de base d'infrastructure, mais il ne garantit pas une utilisation optimale des crédits budgétaires.** Dans ce contexte, la RDP prend en compte les réformes de Gestion des Finances Pu-

bliques (GFP) et Gestion de l'Investissement Public (GIP) récentes et prévues et suggère des façons de mieux prioriser et de mettre en phase ces réformes, qui offrent un bon potentiel pour accroître l'efficacité des dépenses.

De fortes inefficiences dans les dépenses publiques demeurent

26. Il y a de claires indications que l'efficacité des dépenses est encore très faible au Congo. Les inefficiences sont évidentes à différents niveaux : d'abord, la faiblesse des capacités dans les entreprises publiques responsables pour les services d'infrastructure se traduit par des pertes techniques et dans le recouvrement, des coûts d'administration excessifs et des structures tarifaires inadéquates à la prestation des services, comme on l'a noté dans la section précédente. Ensuite, de graves insuffisances de capacité et des mauvaises pratiques dans la GFP ont des répercussions sur la programmation et l'exécution du budget :

- D'importantes sur-exécutions ou sous-exécutions du budget ont changé les résultats budgétaires de façon significative en relation aux allocations budgétaires initiales ces dernières années, généralement en faveur de secteurs non prioritaires. Les budgets des secteurs prioritaires du DSRP tels que la santé, l'éducation et les transports ont été sous-exécutés la plupart des années, tandis que les secteurs de la souveraineté tels que la défense et la sécurité publique ont souvent été sur-exécutés (Tableau 0.5). Ces distorsions sont particulièrement graves dans le budget d'investissement. Il y a aussi d'énormes variations dans les taux d'exécution d'année en année, indication supplémentaire que les crédits budgétaires ne sont pas respectés dans le processus d'exécution.
- D'autres insuffisances dans l'exécution de l'investissement public ont été révélées par une évaluation interne de cette fonction dans un certain nombre de ministères, réalisée par le MPAT en 2009. Ont été notées : (a) une proportion élevée des montants des marchés publics (13 % de tous les cas examinés pour 2009, 9 % pour 2010) qui contournent le cycle normal des dépenses au moyen de procédures d'urgence puis sont régularisées à posteriori ; (b) un nombre excessif d'avances au-delà du taux maximum de 30 % stipulé par la Loi organique des finances, payés à des adjudicataires de marchés publics (plus de 90 % des cas examinés pour 2008 et 2009), sans preuve d'une exécution matérielle proportionnelle aux avances et (c) une utilisation du gré à gré dans une grande majorité des marchés publics.

Tableau 0.5 : Taux d'exécution des dépenses publiques selon la nomenclature fonctionnelle

	Taux d'exécution du budget total sur 2004-2008					Moyenne
	2004	2005	2006	2007	2008	
Services généraux	135	99	101	145	103	117
Défense	124	113	165	116	96	123
Sécurité publique	103	100	142	150	88	117
Protection de l'environnement	<u>51</u>	<u>61</u>	<u>41</u>	111	100	<u>73</u>
Équipements collectifs	<u>60</u>	<u>65</u>	104	<u>66</u>	<u>57</u>	<u>70</u>
Santé	<u>69</u>	82	143	<u>68</u>	95	91
Sports et culture	134	165	115	108	111	127
Éducation	<u>78</u>	84	91	82	87	84
Protection sociale	<u>69</u>	<u>55</u>	<u>72</u>	120	84	80
Affaires économiques	<u>73</u>	83	74	101	128	92
Agriculture	<u>57</u>	<u>68</u>	305	<u>43</u>	<u>76</u>	110
Énergie	110	<u>69</u>	123	131	480	183
Industrie	<u>66</u>	<u>57</u>	<u>76</u>	<u>60</u>	<u>77</u>	<u>67</u>
Transports	<u>62</u>	<u>76</u>	<u>18</u>	109	101	<u>73</u>
Autres	102	174	83	106	88	111

Sources : ministère du Finance, calculs des services de la Banque mondiale.

Note : Les taux d'exécution de 120 % ou plus sont en gras et ceux de 80 % ou moins sont soulignés.

Priorisation et phasage des plans d'action de GFP et GIP pour accroître leur effet

27. **Vu les actuelles inefficiences, les réformes en cours de la GFP et de la GIP devront veiller à ce que l'exécution du budget non seulement soit conforme aux priorités du DSRP, mais encore renforce la couverture et la qualité des services.** La bonne exécution du Plan d'Action Gouvernemental de Gestion de Finances Publiques (PAGGFP), adopté en mars 2008 et du Plan d'Action Gouvernemental de Gestion de l'Investissement Public (PAGGIP), adopté en décembre 2008, sera cruciale à cet égard. On trouvera ci-après des moyens de renforcer l'effet des ces plans d'action stratégiques au moyen d'une amélioration de la priorisation et du phasage.

28. **Concernant la programmation budgétaire, les grandes réformes prioritaires sont la consolidation de la réforme CDMT et la réalisation systématique d'une évaluation transparente des projets dans le processus de sélection.** L'adoption d'un système de CDMT pour l'élaboration du budget 2010 a été une étape importante. Elle a impliqué l'élaboration d'un cadrage macroéconomique complet, un CDMT global pour l'allocation des enveloppes budgétaires aux différents ministères conformes aux priorités du DSRP et l'élaboration de CDMT sectoriels dans vingt (20) ministères. Il est crucial que ces réalisations soient consolidées dans la préparation du budget 2011 au moyen des mesures prioritaires suivantes :

- Respect du nouveau calendrier d'établissement du budget pour 2011, qui prévoit une meilleure intégration de la planification des budgets de fonctionnement et d'investissement au moyen du CDMT et une plus grande implication des ministères sectoriels dans l'établissement du budget.
- Renforcement du cadrage macroéconomique, notamment en le liant au nouveau modèle de prévision des revenus pétroliers, qui devrait être mis en place avant que ne commence l'établissement du budget 2011.
- Élaboration détaillée des stratégies sectorielles (avec estimation fine des coûts et sérieux cadrage du suivi et de l'évaluation) dans les secteurs clés et actualisation ou réalisation de CDMT sectoriels basés sur ces stratégies. L'encadre 0.1 fait le point sur les stratégies sectorielles dans les secteurs prioritaires. Il est suggéré d'actualiser et affiner les stratégies existantes dans l'éducation, la santé et les transports et d'élaborer de nouvelles stratégies dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Les stratégies des autres secteurs pourraient venir s'ajouter progressivement au cours des prochaines années.

29. **Les autorités ont adopté en 2009 un nouveau système d'évaluation et de sélection des projets, qui devrait être utilisé en 2010.** Au cœur de ce nouveau système se trouve un processus d'évaluation conçu pour assurer que les nouveaux projets financés par le budget sont conformes aux objectifs du DSRP et répondent à des critères clairs de viabilité technique et financière et présentent des ratios socio-économiques et un ratio coûts/avantages positifs. Un fonds pour l'évaluation des projets a été créé pour fournir les financements et le soutien technique nécessaires à l'évaluation des projets. La mise en œuvre de ce système nécessiterait des manuels détaillés définissant des critères clairs d'évaluation et de sélection, ainsi que les rôles et responsabilités des divers acteurs. Ceci doit s'accompagner de gros efforts de développement des capacités. Dans l'idéal, le système serait en place au premier semestre 2010, prêt pour l'établissement du nouvel ensemble de projets pour le budget 2011.

30. **La prochaine étape, pour les autorités, serait de transformer le Programme d'Investissement Public (PIP) en une base de données de projets contenant les informations es-**

sentielles sur les aspects financiers et techniques des projets en cours et nouveaux. Cela permettrait de renforcer à la fois la programmation des investissements publics et le suivi de leur exécution. Cette base de données pourrait être bâtie à partir des fiches des projets existants tenus par le MPAT. Elle permettrait une programmation pluriannuelle des projets et donc de fournir un apport crucial au CDMT.

31. Pour l'exécution du budget, les grandes réformes structurelles en cours devraient amener un processus d'exécution du budget plus transparent et efficace et de ce fait assurer que les résultats du budget sont mieux alignés avec les crédits alloués. La mise en application du nouveau Code des marchés publics, adopté en mai 2009, et la rationalisation et l'informatisation de la chaîne des dépenses, lancées début 2010, sont cruciales pour le renforcement de la transparence et de la prévisibilité du processus. Ces deux réformes prévoient une décentralisation graduelle de l'approbation et de l'autorité de contrôle aux ministères sectoriels. Un effort majeur de renforcement de capacité est nécessaire pour que ce nouveau processus ne soit pas contourné ou qu'il ne conduise pas à des retards dans le passage des marchés ou leur règlement. La base de données des projets mentionnée plus haut pourrait fournir un bon outil pour suivre l'exécution des investissements publics.

Encadré 0.1 : État de l'élaboration de la stratégie des principaux secteurs

Secteur	État de la stratégie sectorielle	Commentaires
Éducation	La Note de stratégie sur l'éducation de 2007 fixe les priorités politiques pour atteindre les OMD dans l'éducation d'ici 2015, portant sur les 3 sous-secteurs.	<ul style="list-style-type: none"> • Doit être rendue opérationnelle par un Plan d'action sectoriel (pour le primaire et le secondaire) et par un CDMT pour 2010-2012.
Santé	Le Plan National de Développement de la Santé (PNDS) , adopté en 2007, définit les politiques prioritaires du secteur de la santé, notamment : renforcement des services de soins à tous niveaux et prestation d'un ensemble de soins essentiels	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien des donateurs coordonné autour d'un Programme de Développement des Services de Santé (PDSS) pour 2009-2013. • CDMT basé sur les grands piliers stratégiques du PDSS en cours d'élaboration pour 2010-2012.
Transports	Le Plan National des Transports (PNT) de 2004 (adopté comme loi en 2007), priorise et phase les besoins d'investissement pour le transport routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime à un horizon de 15 ans.	<ul style="list-style-type: none"> • Le PNT ne tient pas compte des limites budgétaires. • Il doit être actualisé périodiquement. • Il couvre à la fois les nouveaux investissements et les réfections, mais en pratique les nouveaux investissements sont souvent favorisés. • CDMT pour 2010-2012 en cours d'élaboration, basé sur le PNT.
Agriculture	La Stratégie de développement agricole date de 2003.	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie est générale, ne précise pas programmes prioritaires et actions. • Essentiel du budget utilisé par le Fonds de soutien à l'agriculture et le Programme national de sécurité alimentaire. • Pas de planification intégrée pour le secteur (routes rurales, électrification, accès aux marchés, etc.). • Stratégie sectorielle globale à élaborer d'ici 2010, avec un CDMT complet ; 1^{er} CDMT intermédiaire à adopter pour 2010-2012.
Autres	Plusieurs autres processus de planification sectoriels achevés, en cours ou prévus.	<ul style="list-style-type: none"> • Une étude complète du secteur forestier a été réalisée en 2008, recommandant une série de mesures légales et réglementaires (évaluation d'impact environnemental et social, gestion des concessions, résolution des conflits fonciers, réforme fiscale). • Stratégie du secteur financier adoptée en 2008. • Politique du secteur de l'énergie en cours d'élaboration.

Prochaines étapes de la réforme de la GFP et de la GIP

32. **Une seconde phase pourrait s'attaquer aux autres grands problèmes de l'exécution du budget, dont la plupart ont trait à l'amélioration de la comptabilité de l'exécution du budget et à sa publication.** Les réformes les plus urgentes de cette seconde phase semblent les suivantes :

- Effectuer une réforme globale du Trésor, pour assurer que les paiements sont effectués et enregistrés correctement et totalement intégrés dans le cycle des dépenses (l'actuelle réforme du cycle des dépenses s'arrête avant l'étape du paiement).
- Adopter des Lois de règlement qui rapprochent les ordonnancements avec les données de paiements du Trésor. La dernière Loi de règlement a été votée en 2006.
- Instituer des comptes-rendus réguliers sur l'exécution du budget, en termes tant de taux d'évolution que de composition des dépenses, ainsi que de résultats atteints par les programmes du Gouvernement, dans le cadre des rapports annuels d'avancement du DSRP et du cycle du CDMT. Ces rapports devraient être publiés pour favoriser la compréhension par le grand public du processus budgétaire et ainsi accroître sa légitimité.

E. Vers une politique budgétaire favorable à la croissance qui atténue les risques de volatilité et favorise la pérennité

33. **À première vue, les décideurs de la politique budgétaire congolaise semblent dans une position confortable du fait de l'existence de ressources – les importants revenus pétroliers – répondant aux considérables besoins d'amélioration des infrastructures économiques.** Cette situation permet de développer les services d'infrastructure et d'améliorer leur qualité dans le but de parvenir à une croissance économique plus forte et plus diversifiée. Les données budgétaires des années récentes montrent que le Gouvernement a profité de ces ressources : l'investissement public est passé de 13,3 % du PIB hors pétrole en 2003 à 29,1 % en 2009.

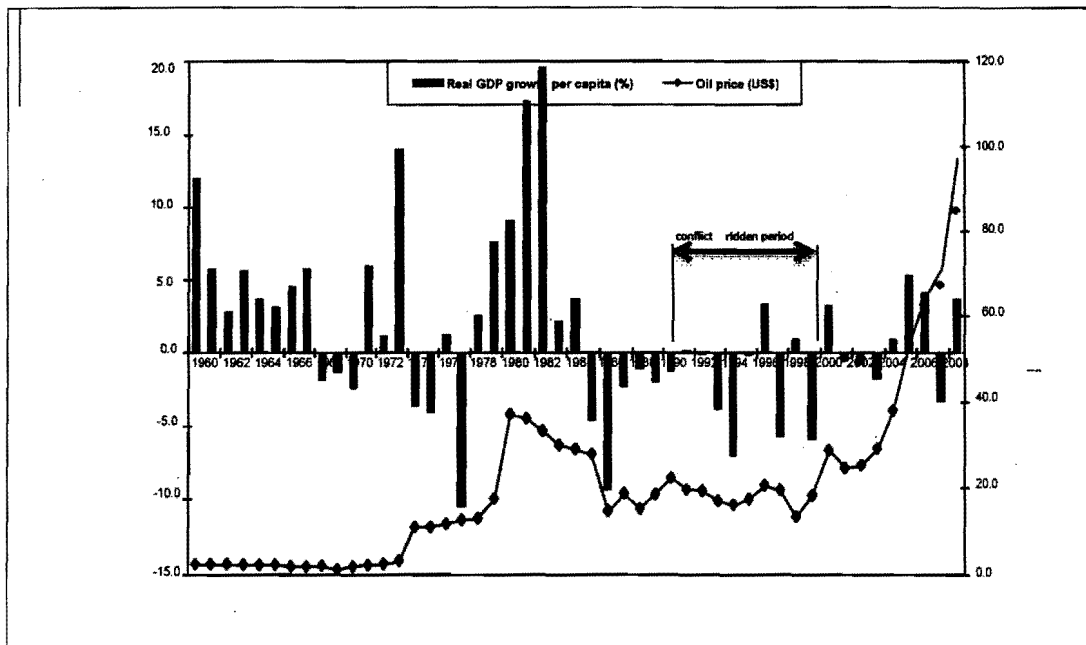
34. **Cependant, une vive expansion de l'investissement public crée des risques pour la stabilité macroéconomique, comme le montre la récente histoire économique du pays.** Comme dans beaucoup d'autres économies dépendant du pétrole, la politique budgétaire du Congo est confrontée à un double défi: la volatilité des revenus pétroliers et l'érosion de la compétitivité. Ces défis résultent de la domination croissante de l'économie par le secteur pétrolier au cours des quatre dernières décennies : en 1970, le pétrole ne représentait que 15 % du PIB nominal alors qu'en 2008, il représentait 68 % du PIB nominal, 94 % des exportations et 86 % du total des recettes publiques. L'histoire économique récente du Congo montre que le pays n'a pas réussi à confronter ces défis de façon effective dans les dernières années :

- **Volatilité.** Les fluctuations des prix et des volumes de production du pétrole ont induit une forte volatilité dans l'économie. Le PIB par habitant s'est fortement accru au cours des deux booms des prix pétroliers dans les années 70 et 80, mais a fortement baissé à la fin des années 80, lorsque les cours internationaux du brut ont chuté (voire graphique 0.2) Les années 90 se sont caractérisées par une faible croissance, alors que les cours du pétrole restaient bas. La politique budgétaire a renforcé la volatilité des revenus pétroliers au lieu de l'atténuer. Le volume des dépenses a non seulement suivi les fluctuations des recettes induites par la baisse des cours du pétrole et du volume de la production, mais les a encore renforcés. L'analyse montre que la politique budgétaire a généralement été pro-cyclique ces 20 dernières années, car les augmentations

des dépenses publiques ont été plus importantes que celles des recettes des années de forte croissance et inversement.

- Érosion de la compétitivité. La perte progressive de la part du secteur hors pétrole dans l'économie congolaise a commencé dans les années 70 et s'est poursuivie ces dernières années. Particulièrement notable est la claire réduction de la part des produits hors pétrole dans l'ensemble des exportations après 2003. Les exportations hors pétrole sont descendues de 17 % du total des exportations en 2002-2003 à seulement 7 % en 2009. C'est un signe de perte de compétitivité du secteur hors pétrole. Pourtant, l'analyse ne donne que de faibles indices que cela est causé par le « syndrome hollandais », car les prix des secteurs qui n'opèrent qu'au niveau de l'économie locale n'ont augmenté que marginalement plus vite que ceux des secteurs qui sont actifs sur les marchés extérieurs pendant cette période. Plus vraisemblablement, cette perte de compétitivité est due à une très faible interaction entre le secteur pétrolier du Congo et le marché intérieur des facteurs et à la distribution inefficace et opaque des rentes pétrolières, ainsi qu'aux contraintes auxquelles est confronté le secteur hors pétrole en matière d'infrastructures, de technologie, de ressources humaines et d'environnement politique.
- Déclin progressif des réserves pétrolières. Les revenus pétroliers du Congo devraient progressivement baisser au cours des 20 années qui viennent. Cela entraînera une baisse majeure de la principale source de recettes d'exportation et de recettes publiques du pays, même dans un scénario d'évolution positive des cours du pétrole.

Graphique 0.2: Corrélation entre les cours du pétrole et la croissance du PIB per capita (1960-2008)



Source : Autorités congolaises.

Améliorer la qualité des projections des revenus pétroliers

35. **Le budget du Congo dépend fortement des revenus pétroliers.** Leur évolution est cruciale pour la politique budgétaire. Selon les dernières projections du Ministère des Hydrocarbures, les

grands champs pétroliers devraient atteindre leur pic de production en 2011, pour une production totale de près de 140 millions de barils. Après 2011, le volume de production devrait progressivement baisser à seulement 40 millions de barils par an en 2029. Bien que l'on prévoie une hausse progressive des cours du pétrole – les projections du Gouvernement suivent les prévisions des cours du pétrole de *Perspectives de l'Economie Mondiale* (PEM) du FMI – les revenus budgétaires venant du pétrole devraient baisser, comme le montre le Graphique 0.3.

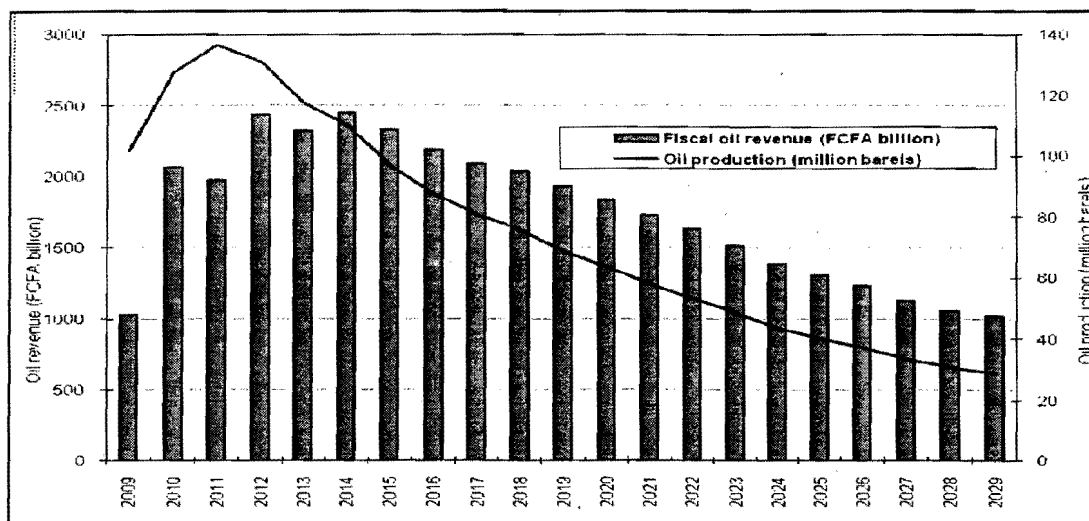
36. **Mais ces projections prudentes ne prennent en compte que les réserves prouvées.** Il est probable que la production reprenne après quelques années, suite à de nouvelles découvertes et/ou des investissements et avancées techniques permettant d'accéder à d'autres réserves aujourd'hui classées comme possibles. De toutes façons, étant donnée l'importance de cette ressource pour l'économie et sa volatilité et imprévisibilité, l'approche prudente pratiquée aujourd'hui de ne prendre en compte que les réserves prouvées est sans doute la meilleure.

37. **Les prévisions des cours du pétrole sont aussi affectées par un fort degré d'incertitude.** La volatilité des cours et l'incertitude concernant les facteurs techniques et économiques qui influencent les volumes de production entraînent une forte incertitude pour la politique budgétaire. Aujourd'hui, les prévisions du volume de production pétrolière sont effectuées par le Ministère des Hydrocarbures sur la base de projections champ-par-champ reçues des compagnies pétrolières, qui sont extrapolées avec prudence et ne prennent en compte que les réserves prouvées. Les cours du pétrole sont projetés en se basant sur les projections de PEM (moyenne des cours des trois grands bruts de référence), ajustés à la baisse pour tenir compte de la différence de qualité entre le Brent et les bruts congolais, et des coûts de transport. Les données sur les coûts de production sont également prises en compte dans les calculs de la part de l'État dans les revenus pétroliers (la plupart des contrats d'extraction pétrolière au Congo sont basés sur le principe du partage de la production).

38. **L'introduction d'un nouveau modèle, plus sophistiqué, des revenus pétroliers devrait améliorer la qualité des projections des revenus pétroliers grâce aux innovations suivantes :** d'abord, le suivi des données mensuelles et non seulement trimestrielles de production au niveau des champs ; ensuite, l'utilisation du Brent (qui constitue une référence plus adéquate pour les bruts congolais) et non des prévisions de PEM pour la prévisions des cours ; et enfin , l'introduction des méthodes plus exactes d'estimations des décotes à appliquer aux bruts congolais par rapport aux projections des cours internationaux.

39. **L'adoption de ce modèle dès que possible après les modifications organisationnelles nécessaires pour le gérer et l'utiliser, accompagnée par les renforcements de capacité requis serait d'une grande valeur pour la gestion budgétaire.** Ce modèle permet par ailleurs d'autres améliorations progressives ultérieurement, telles que l'introduction de différents scénarios de prix et production des bruts congolais et d'éléments qui amélioreraient l'estimation des investissements et des coûts d'exploitation des compagnies. Cela permettrait aussi d'améliorer le suivi de l'exécution des contrats.

Graphique 0.3 : Prévisions de production pétrolière et de revenus du Congo, 2009-2029



Sources : FMI, autorités congolaises, Calculs des services de la Banque mondiale.

Note : basé sur le cadrage budgétaire de base et le scénario intermédiaire concernant les cours du pétrole.

Renforcer la discipline budgétaire pour lisser les cycles économiques liés à l'évolution des prix de pétrole

40. **Les récentes améliorations de la gestion budgétaire permettent au Congo de sortir du comportement budgétaire inadéquat des dernières décennies.** Dans les années 70, 80 et 90, le volume des dépenses du Congo n'était pas viable, ce qui entraînait un fort excès d'endettement public qui a fini par amener le pays à participer à l'Initiative PPTTE. Ces sept dernières années, la discipline budgétaire s'est globalement améliorée. Depuis 2003, chaque exercice s'est terminé par un excédent budgétaire global. Alors que le Déficit Primaire Hors Pétrole (DPHP) a continué à s'accroître pour atteindre 56 % du PIB hors pétrole en 2007, un resserrement de la politique budgétaire a permis une réduction régulière de ce ratio par la suite en le ramenant à 37 % fin 2009. Si l'évolution favorable des cours du pétrole et du volume de la production y a contribué, l'amélioration de la gestion budgétaire – permise entre autres par un renforcement de la capacité des administrations fiscales et douanières – a joué un rôle crucial.

41. **Depuis 2005, le Congo a mis de côté une importante épargne budgétaire dans un compte de stabilisation situé à la banque centrale régionale.** Selon ce dispositif, les pays membres transfèrent leurs revenus dépassant les niveaux prévus dans leur budget à un compte de stabilisation détenu par la Banque des États d'Afrique Centrale (BEAC). Les excédents budgétaires du Congo accumulés depuis la création de son compte de stabilisation ont conduit à une hausse régulière du solde de ce compte, qui a atteint près de 2 milliards d'USD fin 2008. En 2008, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de ramener le DPHP à un niveau soutenable, dans le cadre du programme macroéconomique en cours soutenu par une Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC). Le niveau soutenable de DPHP (établi sur la base d'un modèle de revenu permanent) pour la fin 2009 a été fixé entre 4 et 6 % du PIB hors pétrole.

42. **La projection de ce cadre dans l'avenir donne des perspectives budgétaires et macroéconomiques solides, comme le montre le Tableau 0.6.** Un cadrage budgétaire de base a été élaboré pour la RDP, sur la base de la situation budgétaire actuelle et des engagements du Gouvernement dans le cadre de la FRPC. Le cadrage repose sur les projections de revenus pétroliers présentés plus

haut et sur des prévisions conservatrices en ce qui concerne les grandes variables économiques (croissance moyenne hors pétrole de 6,2 % par an, inflation moyenne annuelle de 3 %). Ce cadrage projette une balance budgétaire globale qui serait excédentaire sur l'ensemble de la période, mais décroissant du fait de la baisse des revenus pétroliers. Le DPHP passerait de 30 % du PIB hors pétrole sur la période 2010-2012, à 15 % en 2016-2020 et atteindrait l'objectif permanent de 5 % du PIB en 2025-2029.

43. **L'analyse constate que ce cadrage budgétaire de base est assez robuste par rapport aux variations des cours du pétrole.** Même dans un scénario alternatif de cours pétroliers bas, le solde budgétaire global resterait positif jusqu'en 2020, avant de devenir légèrement négatif. Le solde primaire hors pétrole baisserait progressivement dans tous les scénarios de cours du pétrole. Mais, le déficit extérieur courant monterait à plus de 30 % du PIB hors pétrole dans le scénario de cours bas et resterait à ce niveau pendant l'essentiel de la période. Dans le scénario de cours élevés, les effets de la baisse prévue de la production seraient plus que compensés par la hausse des cours, au niveau tant du solde budgétaire global et solde extérieur courant. En outre, l'analyse de la soutenabilité budgétaire réalisée pour la présente RDP montre que le cadrage budgétaire est viable à long terme, dans les trois scénarios de cours du pétrole adoptés pour l'analyse. En fait, celle-ci résulte dans un endettement public net du Congo qui serait négatif pendant toute la période, quelque soit le scénario de cours, ce qui veut dire que ses actifs (essentiellement l'épargne sur les revenus pétroliers) seraient plus importants que le principal de sa dette.

Le cadrage budgétaire permettrait-il des dépenses d'infrastructure supplémentaires ?

44. **Le cadrage budgétaire de base présenté ci-dessus ne laisse pas de place à des dépenses supplémentaires.** La hausse des dépenses globales prévue dans ce cadrage ne serait pas suffisante pour atteindre l'objectif du Gouvernement de 200 millions d'USD de dépenses supplémentaires par an pour l'amélioration des infrastructures économiques (voir paragraphe 22).

Tableau 0.6 : Grands indicateurs macroéconomiques résultant du cadrage budgétaire dans le scénario de référence

	2010-2012	2013-2015	2016-2020	2021-2024	2025-2029
Secteur réel (taux d'évolution annuelle)					
PIB	7,2	2,0	4,1	4,7	4,8
dont : Secteur pétrolier	9,5	-9,5	-8,1	-9,0	-7,9
Secteur hors pétrole	6,4	6,9	6,8	6,3	5,6
Inflation (IPC taux moyen annuel)	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Secteur extérieur (évolution en taux annuel sauf indication contraire)					
Exportations de biens et services	23,0	-2,7	-3,6	-4,1	-2,0
Importations de biens et services	11,5	4,1	3,3	3,9	5,4
Solde du compte courant (en % du PIB hors pétrole)	5,4	11,8	4,2	-5,2	-10,9
Finances publiques (en pourcentage du PIB hors pétrole sauf indication contraire)					
Total des recettes, y c. dons	132,1	124,0	91,9	48,1	52,9
Total des dépenses	61,5	51,7	40,5	34,2	31,1
DPHP	-30,3	-21,6	-15,0	-8,6	-5,0
Solde budgétaire global	70,6	72,3	51,3	32,1	21,8
Pour mémoire (en milliards de FCFA)					
PIB nominal	5.775,5	6.466,2	7.180,1	8.967,3	11.143,0
Dont : Secteur pétrolier	3.700,1	3.684,2	3.018,6	2.269,9	1.720,0
Secteur hors pétrole	2.075,4	2.782,0	4.161,5	6.697,4	9.422,9

Sources : FMI, autorités congolaises, calculs des services de la Banque mondiale.

45. Un scénario d'expansion budgétaire construit pour cette RDP montre que l'inclusion de telles dépenses supplémentaires détériorerait la situation budgétaire, sans toutefois mettre en péril la viabilité budgétaire à long terme. Le scénario « haut » comporte des dépenses supplémentaires qui pourraient conduire à une plus forte croissance hors pétrole (7,6 % en moyenne au cours de la période 2010-2029, contre 6,6 % dans le scénario de référence). L'analyse de soutenabilité budgétaire prévoit que même ce scénario d'expansion résulterait dans un endettement public net du Congo qui serait négatif pendant toute la période, à l'exception de l'hypothèse de cours du pétrole bas, dans laquelle l'endettement public net deviendrait légèrement positif après 2022. Mais la soutenabilité budgétaire pourrait se détériorer si les cours du pétrole chutaient plus fortement que prévu ou s'il y avait une baisse imprévue du volume de production. En outre, le déficit financier pourrait bien être plus élevé, si les gains d'efficacité des dépenses et les réallocations inter- et intra-sectorielles ne se réalisaient qu'avec retard, comme mentionné plus haut.

Tableau 0.7 : indicateurs possibles pour la mesure de l'efficacité des politiques budgétaires

Objectif	Effet	Indicateurs de résultat
Diversification économique	Croissance hors pétrole accélérée	- Croissance du PIB réel hors pétrole - Croissance réelle dans 1/2 secteurs prioritaires (agriculture, services)
Amélioration de la structure du budget et de l'efficacité des dépenses	Efficacité accrue de l'allocation (mesurée par l'alignement du budget sur les priorités du DSRP)	- dépenses non discrétionnaires / PIB - Grands programmes de dépenses / PIB (éducation, santé, transports)
	Efficacité accrue du produit	- 2-3 mesures de l'efficacité des dépenses d'infrastructure (pertes de distribution de l'eau et de l'électricité, capacité de transport ferroviaire, etc.) - Objectifs de taux de scolarisation
Accroissement des revenus non pétroliers	Revenus non pétroliers accrus	- Croissance des revenus non pétroliers - Revenus non pétroliers/PIB
Stabilité macroéconomique et budgétaire et compétitivité extérieure	Plus faible inflation Termes de l'échange améliorés	- IPC - Taux de change effectif réel - Volatilité du solde du compte courant/PIB
Viabilité budgétaire	Croissance accélérée du secteur privé	- Crédit au secteur privé / PIB - Solde du compte courant/PIB hors pétrole - Balance primaire hors pétrole/PIB (*)
Perspective de bonne gestion des dépenses supplémentaires	Capacité de GFP et de GIP renforcée	- Indicateurs PPTTE PEM - Notes CPIA - indicateurs de gouvernance

46. Alors, même s'il existe un espace budgétaire pour accroître les dépenses publiques du point de vue de la viabilité budgétaire à long terme, une telle expansion se heurtera à des obstacles importants. Ces obstacles sont liés à la capacité restreinte d'absorption des secteurs privé et public et des éventuels effets négatifs sur l'économie réelle :

- Le scénario d'expansion suppose que les dépenses supplémentaires en investissements publics se traduisent par une plus forte croissance hors pétrole. Mais, comme le montre l'évaluation de la capacité de GFP et de GIP au chapitre 3, l'efficacité des dépenses au Congo est encore basse, notamment en ce qui concerne la programmation et l'exécution des projets d'infrastructures économiques. Même si les réformes en cours vont accroître cette efficacité, l'effet des réformes ne sera pas immédiat : il demandera plusieurs années.
- L'expansion budgétaire se heurtera aussi à une capacité d'absorption restreinte du secteur privé du pays. Une analyse de l'évolution du prix du béton à Brazzaville et Pointe Noire en donne une indication : à partir de 2006, ce prix a doublé dans les deux villes. Le fait que cette hausse a coïncidé avec une période de rapide et large expansion de l'investissement public montre que le secteur local de la construction a du mal à répondre à une telle expansion. En outre, le secteur public tirerait sur les ressources pendant l'expansion et donc priverait le secteur privé d'un capital humain et physique déjà rare.

- Une hausse rapide et importante des dépenses publiques pourrait en outre éroder la compétitivité du pays en haussant le taux de change effectif réel. Cela pourrait être atténué en investissant les revenus pétroliers dans des domaines qui accroîtraient la productivité et amélioreraient la capacité de l'offre et en consacrant une grande part des ressources supplémentaires à importer des biens d'investissement. Ne pas dépenser les revenus pétroliers directement dans l'économie nationale réduirait le risque d'appréciation du taux de change réel.

47. **Ces contraintes appellent à engager l'expansion budgétaire avec une démarche prudente et progressive, en surveillant attentivement les grands indicateurs macroéconomiques et budgétaires.** Une augmentation progressive des volumes de dépenses d'infrastructure, telle que celle présentée dans le cadrage de l'expansion budgétaire, ne devrait être envisagée qu'avec un suivi attentif des principaux indicateurs macroéconomiques et de l'effet des dépenses publiques sur la croissance hors pétrole et sur la réduction de la pauvreté. Concrètement, cela signifierait de respecter les objectifs budgétaires de la FRPC tout au long du programme en cours. Par la suite, le Gouvernement pourrait établir et publier un ensemble d'indicateurs macroéconomiques pour surveiller l'efficacité de sa politique budgétaire, notamment au niveau du taux de croissance hors pétrole. Le tableau 0.7 fait une première proposition à cet égard. Mais il faudrait affiner les études pour établir un ensemble pertinent d'indicateurs et fixer les niveaux à atteindre pour chacun d'entre eux. Ce système de suivi permettrait d'accroître la transparence, la prévisibilité et la crédibilité de la politique budgétaire.

Réponses institutionnelles pour gérer la volatilité du pétrole et son déclin à terme

48. **Les innovations adoptées ces dernières années dans la politique budgétaire ont renforcé la « boîte à outils » du Gouvernement pour faire face aux problèmes dans ce domaine.** C'est le cas de la pratique initiée en 2005 de fixer des objectifs de recettes budgétaires et de transférer au compte de stabilisation les gains inattendus résultant de cours du pétrole ou de volumes de production plus élevés que prévu dans le budget. Ce mécanisme a amené une certaine prévisibilité et stabilité des volumes de dépenses et a créé un amortisseur budgétaire sous la forme d'importants dépôts sur ce compte de stabilisation. En outre, le CDMT a apporté une démarche transparente, structurée et pluriannuelle à la fixation des niveaux de dépenses et à la répartition des ressources au sein du budget. Ce sont là d'importantes réussites qui ont accru la prévisibilité de la politique budgétaire et le sens de responsabilité du Gouvernement en matière de discipline budgétaire.

49. **Ces nouveaux instruments devraient être institutionnalisés et officialisés au moyen de dispositifs légaux qui les rendent plus prévisibles et transparents.** Il serait notamment important :

- premièrement, d'officialiser la pratique de fixer des objectifs de recettes et de déposer les excédents dans le compte de stabilisation. Cela renforcerait la crédibilité et la prévisibilité de la politique budgétaire. Pour ce faire, le Gouvernement pourrait s'engager (au-delà de la durée de la FRPC) à se tenir à la méthode d'ajustement graduel à un niveau d'équilibre inter-temporel (« revenu permanent »).
- deuxièmement, en lien avec le point précédent, de clarifier l'objectif du compte de stabilisation et de formaliser les règles auxquelles doivent obéir les dépôts et les retraits de ce compte. La convention signée entre le Gouvernement du Congo et la BEAC en 2008 concerne essentiellement la gestion du compte au strict plan comptable. La politique de retraits a été déterminée dans un précédent programme soutenu par une FRPC, mais n'a jamais depuis été mise à jour ni officialisée. Cela a conduit à un écart entre les règles et la pratique dans la façon dont le compte de stabilisation est utilisé. Il a été créé comme un mécanisme de stabilisation à court et moyen terme alimenté par des excédents de recettes et duquel on puise lorsque les recettes sont inférieures à l'objectif. Mais en pratique, le compte a été utilisé beaucoup plus comme un mécanisme d'épargne car ces fonds n'ont été utilisés que pour rembourser la dette extérieure et aucun retrait n'a été fait pour compenser des cours du pétrole inférieurs aux prévisions, ce qui a eu lieu au second semestre 2008.

- troisièmement, le CDMT, qui a été adopté par décret présidentiel, devrait être débattu et approuvé par le Parlement.

50. **Cette institutionnalisation de la politique budgétaire pourrait passer par une remise en ordre de son cadre légal.** Cela pourrait se faire au moyen d'une simple actualisation de la Loi organique des finances, ou par le choix plus ambitieux de l'adoption d'une loi relative à la gestion budgétaire ou à la responsabilité budgétaire. L'actualisation de la Loi organique des finances, qui date de 2001, serait essentiellement procédurale et consisterait à inclure dans la Loi existante les récentes réformes de la programmation budgétaire (CDMT, évaluation des projets, etc.) et de l'exécution (nouveau Code des marchés publics, rationalisation et informatisation du cycle des dépenses, etc.). L'adoption d'une loi relative à la gestion budgétaire devrait – en plus de clarifier les aspects procéduraux de la gestion des finances publiques – officialiser les objectifs de la politique budgétaire et les aspects de suivi et d'évaluation de cette politique. De nombreux pays, y compris le Brésil, la Colombie et l'Inde ont adopté de telles lois et l'expérience a été généralement positive.

51. **Il est suggéré une meilleure articulation de la politique budgétaire pour clarifier les objectifs de la politique de gestion des revenus pétroliers.** Ceci pourrait être fait par l'adoption formelle des règles concernant les dépôts et les retraites du compte de stabilisation. En général, la politique budgétaire au Congo devrait assurer un équilibre inter-temporel et en même temps réduire les effets de volatilité à court et moyen terme. Mais comment peut-on atteindre ce double objectif ? Vu la difficulté de prévoir les cours du pétrole à moyen et long terme, il n'existe pas de bases théoriques évidentes pour concevoir une règle de stabilisation qui ferait glisser de façon automatique les effets des fluctuations des cours du pétrole et de la production. Il est donc suggéré de formuler ces règles dans la forme d'une trajectoire prédéterminée d'ajustement de la balance budgétaire (en utilisant le DPHP comme l'indicateur le plus adéquat) vers un niveau d'équilibre de revenu permanent (de façon similaire comment cela est mise en œuvre aujourd'hui dans le programme soutenu par la FRPC). Le respect de cette trajectoire dans la formulation et la mise en œuvre de la politique budgétaire servirait en même temps comme élément de stabilisation à l'encontre de choc possibles dues aux chutes de prix ou de production.

52. **Le renforcement des institutions responsables de la politique budgétaire du Congo, et notamment la gestion des revenus excédentaires du pétrole devrait se faire au moyen d'une démarche pragmatique.** Les voies d'une réforme prometteuse seraient:

- D'abord, clarifier les règles relatives aux dépôts sur le compte de stabilisation et aux retraits de ce compte, les faire voter par le Parlement et les publier.
- Ensuite, la gestion des revenus pétroliers (répartition entre fonds à utiliser dans le budget et fonds à épargner dans le compte de stabilisation) pourrait être déterminée par un objectif d'équilibre inter-temporel, en fixant une trajectoire de DPDP qui est dérivée de l'hypothèse de revenus permanents. Mais cette trajectoire pourrait aussi faire place à l'expansion des investissements d'infrastructure à court et moyen terme, en réglementant le rythme de l'ajustement budgétaire, conformément à ce qui a été évoqué plus haut.
- Enfin, en respectant l'engagement des cibles budgétaires dérivées de la trajectoire à long terme, le volume des dépenses pourrait être découplé du volume des revenus pétroliers. Le préalable à une telle politique anti-volatilité efficace serait de protéger le considérable espace budgétaire créé ces dernières années (par les moyens présentés au paragraphe 13), car cela permettrait d'importants ajustements des dépenses dans un scénario de brusques insuffisances des revenus pétroliers.

OPTIONS DE REFORME

53. **En atteignant le Point d'achèvement de l'initiative PPTE, le Congo est entré dans une nouvelle phase de son histoire de réformes de politiques économiques.** Auparavant les réformes étaient encadrées par des programmes de collaboration avec ses partenaires de développement, comme l'initiative PPTE même ou la FRPC, maintenant le pays se responsabilise davantage dans la formulation des programmes de réformes, leur priorisation et séquence, ainsi que d'allocation des ressources pour leur mise en œuvre et la coordination de l'assistance technique et financière de ses partenaires. Ceci va être encore plus valable, quand le programme actuel soutenu par la FRPC va être conclu bientôt. Aujourd'hui, le FRPC a encore la fonction importante d'encadrer les aspects macroéconomiques des réformes, et pour cela une bonne performance par rapport aux objectifs déterminés par la FRPC reste très importante.

54. **Dans ce sens, les options de réformes qui ressortent de l'analyse RDP ont pour objectif principal d'aider le Gouvernement à consolider et renouveler les différentes réformes en cours en matière de politique budgétaire et gestion des dépenses publiques.** Dans quelques domaines, comme ceux concernant les réformes structurelles de la gestion des finances publiques, les options de réformes ne feront que mettre à jour des programmes de réformes existants. Dans d'autres, notamment la gestion budgétaire au niveau macroéconomique, et plusieurs aspects de réformes visant le renforcement des services d'infrastructure, les options de réformes pourraient aider à constituer un cadre politique et/ou réglementaire plus formel et complet.

55. **La matrice d'options de réformes présentée par la suite (tableau 0.8) ne représente qu'une première tentative de lister de façon systématique les réformes plus prioritaires en matière de politique budgétaire et gestion des dépenses publiques.** Son adoption ultérieure par le Gouvernement et publication pourrait renforcer l'engagement des autorités à continuer les efforts de réforme sous une forme plus cohérente et plus efficace.

Tableau 0.8 : Matrice d'options de réforme de la politique budgétaire et de la gestion des dépenses publiques

Objectifs	Actions
Une meilleure cohérence entre le budget et les priorités du DSRP	
Objectif 1 : Renforcer la base stratégique des allocations budgétaires	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conduire une analyse qui a pour objectif d'identifier des politiques efficaces de promotion de la croissance non-pétrolière et de la création d'emplois. 2. Redéfinir (élargir) les catégories de dépenses "pro-pauvres" (en incluant les allocations budgétaires destinées à renforcer la capacité de production des pauvres) et adoption d'un système de suivi de ces dépenses 3. Élaboration détaillée des stratégies sectorielles (avec estimation des coûts et cadrage du suivi et de l'évaluation) et actualisation ou réalisation de CDMT sectoriels basés sur ces stratégies dans les secteurs prioritaires avec la séquence suivante : <ul style="list-style-type: none"> • Actualiser et affiner les stratégies existantes dans l'éducation, la santé et les transports (Plan national de transport) • Élaborer de nouvelles stratégies dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie.
Objectif 2 : Réallocations stratégiques pour améliorer la cohérence entre le budget et les priorités DSRP	<ol style="list-style-type: none"> 4. Révision approfondie de la composition budgétaire sur la base des résultats de la RDP, en particulier : <ul style="list-style-type: none"> • Révision vers le haut du part du secteur d'éducation ; • Identification et réduction des allocations pour des fonctions administratives qui ne sont essentielles ni pour le fonctionnement de l'État, ni pour la création de conditions favorables à la croissance économique ou le progrès social ; • Identification du potentiel de réallocations entre différents secteurs d'infrastructure. • Révision de la cohérence entre frais de F&E et dépenses de capital (notamment concernant les dépenses pour le personnel et achats de fourniture et équipement pour les écoles et centres de soins) 5. Réviser et mettre à jour les allocations sectorielles du CDMT pour 2011-2013 sur la base de la révision approfondie mentionnée en haut, par rapport au CDMT 2010-2012. 6. Confirmer les réallocations proposées dans le CDMT 2010-2012 (et réaffirmées dans le CDMT 2011-2013) dans le budget 2011 (augmentations pour les secteurs sociaux, développement agricole et infrastructures)

Objectifs	Actions
<p>Objectif 3 : Consolider et graduellement accroître l'espace budgétaire pour augmenter les dépenses productives et sociales.</p>	<p>7. Limiter les hausses de la masse salariale et centrer les dépenses salariales supplémentaires sur l'attraction de personnel qualifié pouvant mettre en œuvre des projets à haute valeur et assurer des services de qualité, notamment dans les zones rurales</p>
	<p>8. Continuer l'actuelle politique prudente d'emprunts extérieurs, se limitant à des prêts à termes concessionnels, et en particulier ceux qui apportent savoir-faire et technologie</p>
	<p>9. Conduire une analyse de la politique de subventions pour identifier des programmes de transferts sociaux qui ciblent mieux les populations pauvres et marginalisées (en liaison avec les mesures qui visent l'augmentation de tarifs et le renforcement d'encaissement des services d'infrastructure – voir objectif 4).</p>
<p>Objectif 4 : Améliorer la gestion financière des entreprises publiques et autres unités responsable pour la fourniture des services d'infrastructures de bases</p>	<p>10. Renforcer la capacité de la SNE et la SNDE par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le contrôle des pertes techniques en transmission et distribution de l'électricité et de l'eau ; • l'analyse des effectifs existants et adoption d'un plan de renforcement des ressources humaines ; • l'ajustement des tarifs pour assurer qu'ils couvrent les frais d'exploitation et l'amortissement des investissements ; • l'augmentation du taux de recouvrement des factures.
	<p>11. Renforcer la capacité financière et technique du fonds routier pour qu'il puisse jouer son rôle de canaliser des fonds adéquats pour la réhabilitation et l'entretien des routes prioritaires du pays, à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la libération du fonds routier de la prise en charge de larges travaux de réhabilitation qui devraient être classés comme investissements ; • l'assurance que toutes les recettes perçues au titre des taxes prévues pour financer le fonds routier y sont versées par le Trésor pendant l'exécution budgétaire.
<p>Accroître l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques par la consolidation des réformes de gestion des finances et investissements publics</p>	
<p>Objectif 5 : mettre à jour le PAGGFP et le PAGGIP et concentrer davantage les actions prioritaires dans ces plans d'actions</p>	<p>12. Conduire une évaluation externe des progrès dans la mise en œuvre du PAGGFP et du PAGGIP.</p>
	<p>13. Adopter un PAGGFP « deuxième génération » qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Met à jour les actions sur la base de l'évaluation mentionnée plus haut ; • Intègre le PAGGFP et la PAGGIP ; • Réduit de façon significative le nombre d'actions contenues dans le nouveau plan (en concentrant sur les priorités réelles en introduisant une séquence raisonnable) ; • Clarifie les responsabilités et coordonne l'assistance technique.

Objectifs	Actions
Objectif 6 : mise à jour et consolidation des reformes CDMT/préparation budgétaire	<p>14. Consolidation de la réforme CDMT par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respect du nouveau processus de préparation intégrée et participative du budget ; • Renforcement du cadrage macroéconomique, notamment en le liant au nouveau modèle de prévision des revenus pétroliers ; • Mise à jour du CDMT pour les années 2011-2012 ; • Formalisation de l'approche CDMT par un amendement de la Loi organique de finances publiques (ou par l'introduction d'une nouvelle Loi relative à la gestion budgétaire).
Objectif 7 : compléter et élargir les reformes en cours de renforcer l'efficacité et la transparence de l'exécution budgétaire.	<p>15. Mettre en œuvre les grandes réformes de gestion des marchés publics et rationalisation et informatisation de la chaîne de dépenses publiques (y compris par un effort important de renforcement de capacités).</p> <p>16. Mettre l'accent dans le PAGGFP « deuxième génération » sur des nouvelles réformes importantes qui visent l'amélioration de l'exécution budgétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectuer une réforme globale du Trésor, pour assurer que les paiements sont effectués et enregistrés correctement et totalement intégrés dans le cycle des dépenses ; • Actualiser les Lois de règlement. • Instituer des comptes-rendus réguliers et publics sur l'exécution du budget dans le cadre des rapports annuels d'avancement du DSRP et du cycle du CDMT.
Objectif 8 : mise en application du nouveau système d'évaluation et de sélection des projets d'investissement	<p>17. Formation des capacités des structures centrales et sectorielles pour l'application des nouvelles procédures d'évaluation et sélection des projets sur la base d'un manuel de mise en œuvre définissant:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Critères clairs et simples d'évaluation et de sélection des projets ; • Rôles et responsabilités de divers acteurs des ministères centraux et techniques dans ce processus.
Rendre la politique budgétaire plus favorable à la croissance et en même temps plus efficace pour atténuer les risques qui résultent de la forte dépendance sur les revenus pétroliers	
Objectif 9 : mise en application du nouveau modèle de projection de revenus pétroliers	<p>18. Assurer que le potentiel du modèle pour une meilleure projection des revenus pétroliers est pleinement réalisé, par l'adoption des modifications organisationnelles et les formations nécessaires pour la gestion et l'utilisation du modèle.</p> <p>19. Introduire dans une phase ultérieure des améliorations progressives du modèle, en particulier l'introduction de différents scénarios d'évolution de prix et production du brut congolais.</p>

Objectifs	Actions
<p>Objectif 10 : adopter une stratégie budgétaire à moyen terme qui permet une expansion graduelle des investissements en infrastructure sans mettre en péril la capacité d'atténuer les risques liés à la volatilité des revenus pétroliers, leur impact sur la compétitivité et la possible réduction de réserves dans le futur.</p>	<p>20. Minimiser les risques de l'érosion de compétitive de l'économie non-pétrolière par la concentration des revenus pétroliers pour le financement de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programmes qui augmentent la productivité et la capacité de l'offre des secteurs non-pétroliers ; • Importations des biens d'investissements. <p>21. Engagement formel du gouvernement (au delà de la durée du programme actuel soutenu par le FRPC) à se tenir à la méthode d'ajustement graduel à un niveau d'équilibre inter-temporel (revenu permanent).</p> <p>22. Adopter un ensemble d'indicateurs macroéconomiques et budgétaires (choisis sur la base d'analyses approfondies) pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surveiller les tendances macroéconomiques (notamment la croissance hors pétrole) et budgétaires • Fixer des cibles pour ces indicateurs qui seront utilisés pour déterminer la trajectoire de l'ajustement budgétaire sur le moyen terme (pour faciliter une expansion d'investissements en infrastructure dans le cas d'une évolution positive de ces indicateurs).
<p>Objectif 11 : Une meilleure institutionnalisation de la politique budgétaire pour améliorer sa prévisibilité et transparence</p>	<p>23. Remise en ordre du cadre légal de la politique budgétaire par une des deux options suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simple actualisation de Loi organique des finances de 2001 en incluant dans cette Loi les récentes réformes de programmation et exécution budgétaire ; ou • Adoption d'un cadre légal plus complet, qui clarifie les aspects procéduraux de la gestion des finances publiques et officialise les objectifs de la politique budgétaire et les aspects de suivi et d'évaluation de cette politique. <p>24. Clarifier et officialiser la gestion du compte de stabilisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • fixer des objectifs de recettes et de dépôt des excédents dans le compte de stabilisation, selon les critères mentionnés au point 22 plus haut, • formaliser les règles auxquelles doivent obéir les dépôts et les retraits de ce compte.

INTRODUCTION

1. Les flux de revenus importants que le Congo reçoit et va continuer de recevoir dans les années à venir offrent à ce pays une opportunité unique d'atteindre son objectif de réduction de la pauvreté et d'amélioration de ses indicateurs sociaux en diversifiant son économie et en assurant son expansion. Si l'on prévoit que les réserves prouvées connues diminueront progressivement après un volume un pic en 2011, le budget du pays, même selon ces estimations conservatrices, continuera à bénéficier des revenus pétroliers à hauteur de plus de 2.000 milliards de FCFA par an (plus de 4 milliards d'USD au taux de change actuel). Pour se rendre compte de l'importance de ces revenus, notons que le montant total des dépenses votées pour le budget 2010 a été de 1.248 milliards de FCFA, soit environ 60 % seulement du revenu pétrolier du pays à lui seul.
2. Avec l'adoption de son premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2008 et l'adoption de Cadrage des dépenses à moyen terme (CDMT) en 2009, le Congo a mis en place un cadre global et cohérent pour tirer parti de ces importants revenus. Ce cadrage devra encore être renforcé, notamment en développant la capacité en vue de la planification au niveau des secteurs et en mettant en place un solide système de suivi et évaluation (S-E). Ceci étant, le Congo dispose, pour la première fois, d'une stratégie de développement crédible pour guider l'allocation des ressources et la priorisation des actions de réforme. Parallèlement, en adoptant des politiques budgétaires assez prudentes ces trois dernières années, les autorités ont donné une crédibilité à leurs politiques et accumulé une forte réserve de revenus pétroliers. Enfin, les efforts soutenus du pays en faveur de diverses réformes structurelles lui ont permis d'atteindre le Point d'achèvement PPTE début 2010. De ce fait, les perspectives de stabilité économique et budgétaire du Congo sont maintenant très positives.
3. **Ces premières réformes ne sont qu'un point de départ pour résoudre le problème crucial de l'utilisation effective des ressources pour atteindre les objectifs de développement définis par le DSRP.** Si le Gouvernement dispose d'importantes ressources à sa disposition, les besoins à satisfaire en matière de services essentiels sont immenses. La présente Revue des Dépenses Publiques (RDP) constate que l'atteinte des objectifs d'investissement du Gouvernement dans les quatre (4) secteurs d'infrastructures (transports, énergie, adduction d'eau-assainissement et Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) coûterait plus de 900 millions d'USD par an sur dix ans. En fait, l'amélioration de l'offre et de la qualité des infrastructures et l'accès aux services sociaux, nécessitera beaucoup plus de ressources et exigera que les ressources soient allouées en fonction des objectifs du DSRP et être dépensées de façon plus efficiente et transparente.
 - **Cette RDP vise à éclairer les choix des décideurs congolais dans la détermination des volumes adéquats et de la structure des dépenses publiques et dans la poursuite du programme de réformes relatives à la politique budgétaire et à la Gestion des Finances Publiques (GFP).** Elle évalue comment les ressources publiques peuvent être utilisées efficacement pour soutenir une croissance à large base et améliorer les indicateurs sociaux,⁷ tout en sauvegar-

⁷ Si l'analyse porte sur l'infrastructure économique, en réponse au vif intérêt du Gouvernement pour un renforcement des services d'infrastructure, la plupart des conclusions de la RDP sont également valables pour l'objectif crucial du Congo qui est d'améliorer ses indicateurs sociaux.

dant la stabilité économique et budgétaire. Dans ses quatre chapitres, la RDP propose des réponses à cette question à différents niveaux :

- Le premier chapitre présente une analyse détaillée de la façon dont le Congo a réparti sectoriellement et économiquement ses crédits budgétaires ces cinq dernières années et recommande des choix pour que ses dépenses correspondent mieux à la volonté d'améliorer les infrastructures et aux autres objectifs nationaux de développement définis par le DSRP. Il identifie les facteurs décisifs expliquant les écarts entre les objectifs du DSRP et les résultats des dépenses budgétaires, en particulier les taux faibles et variables d'exécution du budget dans les secteurs prioritaires.
- Le second chapitre identifie les grands besoins d'investissement et les réformes structurelles prioritaires qui seraient nécessaires pour amener les infrastructures économiques congolaises au niveau atteint par les pays africains qui font le mieux à cet égard. Il est centré sur les grands secteurs d'infrastructure économique : énergie, Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), transports et enfin eau et assainissement. Le volume des ressources supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs du gouvernement de réfection et d'amélioration des infrastructures dans ces quatre secteurs est estimé et l'analyse montre comment il pourrait être financé.
- Le troisième chapitre fait le point des réformes de la Gestion des Investissements Publics (GIP) et détermine les réformes prioritaires pour les dix prochaines années. L'amélioration de la GIP, élément décisif des réformes de la GFP, vise à assurer que le Congo tire la meilleure valeur possible des moyens dépensés dans les infrastructures. Ce chapitre propose des suggestions concernant les priorités, le phasage et l'efficacité de l'exécution des réformes en cours concernant la sélection, l'exécution et le suivi des investissements publics.
- Le dernier chapitre présente les plus récentes projections des revenus pétroliers et propose des solutions pour rendre ces projections plus fiables. Sur cette base, il suggère une façon de gérer les volumes de dépense de façon responsable, dans le difficile contexte de volatilité des revenus pétroliers et du déclin à long terme de la production et des revenus pétroliers ; et notamment une façon de renforcer et officialiser la gestion des revenus pétroliers, en particulier la pratique actuelle de fixer des objectifs budgétaires prudents et de mettre de côté les revenus excédentaires sur un compte de stabilisation domicilié à la Banque centrale régionale (BEAC).

CHAPITRE 1 : ALIGNER LES DEPENSES SUR LES PRIORITES DU DSRP

1.1 La première étape de l'analyse conduite dans cette revue des dépenses publiques, consiste à mieux comprendre comment le Congo a exécuté son budget au cours des dernières années, en termes de composition et cohérence avec le DSRP. Pour cette raison, le premier chapitre analyse l'évolution de l'allocation et de l'exécution des crédits budgétaires entre 2004 et 2009 et propose des conseils concrets sur la façon de mieux orienter les crédits budgétaires vers les secteurs prioritaires. L'analyse constate qu'il y a encore d'importants écarts entre les objectifs du DSRP et du CDMT et l'allocation des crédits pour atteindre ces objectifs, notamment dans le domaine de l'investissement public, même si ces écarts se réduisent. Elle constate aussi de forts déséquilibres entre catégories de dépenses, surtout entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement et d'entretien.

1.2 **L'une des grandes conclusions de l'analyse est que les ressources budgétaires consacrées aux dépenses administratives devraient diminuer au profit des dépenses productives et sociales.** Une grande part du budget, notamment dans l'investissement public, est consacrée aux fonctions non directement liées à la création des conditions permettant la croissance économique, les progrès sociaux et la réduction de la pauvreté. Nous constatons aussi qu'une part importante de cet écart entre politiques prioritaires et allocation des ressources s'explique par une forte distorsion par rapport aux priorités du budget fixées au moment de son élaboration du fait d'un processus inefficace et opaque.

1.3 **Ce chapitre est structuré ainsi :**

- L'analyse commence par un examen des problèmes de qualité des données et du travail effectué conjointement avec une équipe des Ministères des Finances et du Plan pour reclasser les données de budgets passés (2004-2008) de l'ancienne nomenclature budgétaire (utilisée jusqu'en 2008), qui employait des catégories administrative à la nouvelle nomenclature (utilisée à partir de 2009), qui est structurée en catégories fonctionnelles.
- Le chapitre établit ensuite les objectifs normatifs pour les dépenses en analysant les objectifs d'allocation fixés par le DSRP et le CDMT et, en les comparant aux niveaux des dépenses sectorielles dans des pays ayant des caractéristiques similaires.
- Le cœur du chapitre consiste en une présentation des résultats budgétaires en termes d'allocation des ressources entre toutes les catégories de dépenses économiques et sectorielles (par fonctions) entre 2004 et 2009. Il le fait en comparant les évolutions dans la structure des dépenses – tant par secteur (nomenclature fonctionnelle) que par catégorie économique par rapport aux objectifs du DSRP et du CDMT pour ces années-là. Le chapitre étudie aussi le problème clé de la distorsion de la structure des dépenses dans l'exécution du budget.
- En conclusion, il propose des conseils sur la façon de mieux orienter les ressources vers les secteurs prioritaires pour améliorer l'alignement sur les objectifs du DSRP, et de résoudre le problème de la distorsion de structure des dépenses par une amélioration des processus de programmation et d'exécution du budget.

A. Champ de l'analyse et faiblesses des données qui demeurent

1.4 **Le champ et la profondeur de l'analyse du budget ont été déterminés non seulement par ses objectifs, mais encore par de graves limitations des données.** Pour effectuer un examen approfondi de l'évolution de la structure du budget aux stades de l'allocation et de l'exécution – à la fois globalement et sur les plans économiques et fonctionnels – il a fallu un recueil et un traitement des données.

1.5 **Le Congo a fait des progrès dans l'amélioration de la qualité des données budgétaires, notamment en adoptant une nouvelle nomenclature budgétaire fonctionnelle en 2008.** La nouvelle nomenclature a été ordonnée par décret présidentiel, testée en 2008 puis officiellement adoptée pour l'établissement du budget 2009. Avant cette réforme, le budget du Congo était présenté sous une forme administrative, ministère par ministère. Le nouveau système comporte dix (10) catégories fonctionnelles de dépenses⁸ et est conforme aux normes des Statistiques financières internationales du FMI. Cette réforme a été accomplie avec une assistance technique du FMI et a visé à faciliter la cohérence entre les crédits budgétaires et les priorités politiques.

1.6 **Une équipe conjointe Gouvernement-Banque a reclassé les données (d'allocation et d'exécution des crédits) des budgets 2004-2008 dans les catégories fonctionnelles de la nouvelle nomenclature.** Le reclassement a été effectué de façon complète, en couvrant les données jusqu'aux codes à cinq chiffres.⁹ Ce reclassement a permis un examen approfondi de l'évolution de la structure du budget aux stades de l'allocation et de l'exécution.¹⁰

1.7 **Les données budgétaires reclassées (qui ont encore des faiblesses ; voir ci-dessous) ont alors été analysées en ce qui concerne leur cohérence avec les priorités politiques. Des recommandations en ont été tirées pour améliorer l'allocation et l'exécution du budget.** Ces recommandations, présentées à la fin de ce chapitre, devraient inspirer le développement en cours du secteur et l'ensemble des CDMT, ainsi que la mise en œuvre des réformes en cours et nouvelles de la gestion des finances publiques (GFP).

1.8 **Si le reclassement des données budgétaires a permis de fortement améliorer la qualité des données budgétaires, le champ et la profondeur de l'analyse sont restés limités par d'importantes faiblesses dans l'exactitude et l'exhaustivité des données de l'ensemble de la période.** Les grandes faiblesses sont les suivantes :

- La Loi de règlement rapproche l'ordonnancement des dépenses des données de paiement du Trésor public. Ces lois de règlement n'ont pas été produites pendant la Guerre civile dans les années 90 et les récents efforts pour rapprocher ces données n'ont que partiellement réussi, car les données de paiement étaient classées différemment des données budgétaires. En conséquence, cette analyse se base sur les données d'exécution à l'étape de l'ordonnancement. Cette méthode dissimule d'importantes différences par rapport au stade final des paiements, pour des raisons telles que les arriérés de paiement (dépenses ordonnancées mais impayées), ou les paiements d'urgence qui n'ont pas été correctement enregistrées en tant que dépenses ordonnancées.

⁸ Ces catégories sont (a) Services administratifs généraux ; (b) Affaires économiques ; (c) Défense; (d) Sécurité publique; (e) Protection de l'environnement (f) logements et équipements collectifs (g) Santé (h) Sports et culture (i) Éducation et (j) Protection sociale.

⁹ Voir Annexe 1.1 pour une description détaillée du travail de reclassement.

- Une part importante des dépenses a été exécutée par des entreprises publiques, surtout la société pétrolière d'État, la SNPC. Ces dépenses soit ne sont pas du tout enregistrées dans le budget, soit ne se retrouvent que dans les données de transfert agrégées.
- L'absence de mécanisme pour identifier les données des dépenses fonctionnelles au niveau départemental ou local a rendu impossible l'analyse de la répartition des dépenses au niveau géographique. Les dépenses par des entités infranationales ne sont enregistrées que comme des transferts agrégés. Ceci vient aussi du fait que le Congo reste un des pays les plus centralisés de l'Afrique subsaharienne en ce qui concerne les dépenses publiques et la prestation des services.
- La définition extensive des articles couverts par le budget d'investissement rend difficile de suivre le budget, notamment en ce qui concerne le maintien d'un équilibre adéquat entre dépenses d'investissements et dépenses de fonctionnement et entretien (F&E). Cette définition, qui suit la Loi organique relative aux lois de finance de 2000, a conduit à l'inclusion d'articles de dépenses qui sont par nature récurrents dans le budget de l'investissement public – tels que l'achat de médicaments dans le secteur de la santé.
- Beaucoup de dépenses ont été classées dans les charges communes. Celles-ci sont supposées se limiter aux dépenses qui ne peuvent être attribuées à une fonction ou sous-fonction spécifique. Elles ne devraient représenter qu'une faible fraction du budget. Mais, des indications montrent que, dans les premières années de la période analysée, les dépenses en biens et services effectuées par le ministère des Finances étaient classées en charges communes, ce qui aurait conduit à une surestimation de cette catégorie de dépenses.¹¹

1.9 En plus des restrictions ci-dessus, un certain nombre d'adaptations ont été opérées sur les données pour assurer la comparabilité des données d'allocation et d'exécution du budget entre les années analysées. En particulier, les modifications suivantes ont été opérées sur les données budgétaires originelles :

- L'analyse se base sur la version finale des budgets votés. Cela signifie que dans les deux années pour lesquelles un collectif budgétaire a été voté (2006 et 2008), ce dernier a servi de base à l'analyse.
- Les données utilisées pour l'analyse de l'évolution dans la nomenclature économique sont en termes nominaux. Celles utilisées pour tous les tableaux et graphiques de l'analyse fonctionnelle sont en termes réels.
- Tous les totaux sont nets des paiements de la dette, des transferts au compte de stabilisation des revenus pétroliers et des transferts à la raffinerie nationale (CORAF). On pourrait argumenter que les transferts à la CORAF et au compte de stabilisation sont pertinents pour la politique et que pour cette raison ils auraient dû être laissés pour l'analyse. Mais ces transferts sont très dépendants des cours du pétrole de l'année en question et la variation du volume de ces transferts aurait nuit à l'étude de l'évolution des allocations. Les transferts du budget de fonctionnement au budget d'investissement sont également exclus, car ils auraient amené des doubles comptes dans les dépenses.

¹¹ La Revue de la gestion des finances publiques de 2005 recommandait que l'usage des charges communes soit revu et que dans les budgets ultérieurs, cette catégorie ne soit pas utilisée excessivement.

1.10 **Ce travail exhaustif de collecte et de traitement des données était un préalable nécessaire à l'analyse.** Les résultats de celle-ci sont présentés dans les sections suivantes.

B. Établir une base normative pour les décisions de dépense au moyen du DSRP, du CDMT et des stratégies sectorielles

1.11 **Notre étude a examiné si les ressources budgétaires du Congo sont bien réparties pour atteindre ses ambitieux objectifs de croissance accélérée et diversifiée et d'amélioration de ses indicateurs sociaux.** La structure du budget favorise-t-elle la croissance et l'emploi dans les secteurs hors pétrole décisifs comme les transports et l'agriculture? Permet-elle d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services sociaux essentiels tels que l'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé? Pour répondre à ces questions, l'analyse a comparé les allocations effectives à une base normative. Ces six (6) dernières années, le Congo a élaboré une telle base, au moyen d'un DSRP et de CDMT détaillés et d'un système de suivi des dépenses en faveur des pauvres adopté dans le cadre du processus PPTE.

1.12 **Le DSRP complet du Congo, adopté en avril 2008 – première stratégie de développement complète du pays – fournit une base pour une allocation stratégique et efficace de ses ressources.**¹² Sa vision globale est d'édifier une économie diversifiée, de promouvoir l'intégration régionale et de réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. Les cinq piliers du DSRP sont les suivants : (a) améliorer la gouvernance et consolider la paix et la sécurité ; (b) promouvoir la croissance et la stabilité macroéconomique ; (c) renforcer l'accès aux services sociaux essentiels ; (d) améliorer l'environnement social et l'intégration des groupes vulnérables et (e) lutter contre le VIH/SIDA.

1.13 **La traduction des priorités du DSRP en objectifs budgétaires s'est renforcée progressivement,** surtout avec l'adoption des CDMT sectoriels et d'un CDMT global pour le budget 2010. L'élaboration du premier CDMT global du Congo a été réalisée par un comité technique comprenant des membres des ministères des Finances et du Plan et de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC). Le processus comportait une série de consultations et de formations impliquant les personnels techniques de tous les ministères et était soutenu par la Banque au moyen d'un expert international.

1.14 **Les principaux éléments du CDMT global sont en place et ont servi de base pour l'élaboration du budget 2010.** Ces éléments sont les suivants :

- **Cadrage macroéconomique, cohérent avec le programme du FMI appuyé par une Facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (FCRP).** Le cadrage macro sera fortement renforcé par l'adoption du nouveau modèle de revenus pétroliers (Chapitre 5) qui, une fois totalement fonctionnel (pour le budget 2011), améliorera la qualité des projections des revenus pétroliers.
- **Allocations sectorielles indicatives pour les 3 prochaines années, basées sur les priorités du DSRP.**

¹² Dans le cadre de son effort pour rebâtir l'économie et renouer avec la communauté des donateurs, les autorités ont élaboré un DSRP intermédiaire (DSRP-I) en 2004, qui a guidé les politiques publiques de 2004 à 2007. Il soulignait la nécessité de renforcer les services essentiels favorisant directement l'allègement de la pauvreté. Il appelait à une augmentation des crédits pour certains secteurs prioritaires : (a) santé de base et lutte contre le VIH/Sida ; (b) éducation de base ; (c) infrastructures de base ; (d) électricité, eau et assainissement ; (e) désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants ; (f) protection sociale et (g) agriculture

- Élaboration de CDMT pour presque tous les secteurs (vingt -20 ministères), contenant des objectifs de politique sectorielle et des indicateurs pour mesurer les progrès et d'une liste de programmes prioritaires conçus pour atteindre les objectifs. Les CDMT sectoriels et les programmes prioritaires qu'ils soutiennent sont fondés sur les données tirées des budgets passés, sur le DSRP, sur les notes de politique sectorielle et sur les échanges avec les ministères sectoriels.

1.15 Dans la période qui vient, la principale difficulté sera de consolider ces éléments, afin d'assurer que le CDMT inspire tous les futurs budgets. Cela nécessitera d'affiner les CDMT sectoriels, entre autres, en élaborant des stratégies sectorielles pleinement développées (Encadré 1.1) et en intégrant dans le cadrage macroéconomique le modèle des revenus pétroliers. Ces efforts pourraient être facilités en faisant du comité technique interministériel une structure permanente.

Encadré 1.1 : État de l'élaboration de la stratégie des principaux secteurs

Secteur	État de la stratégie sectorielle	Commentaires
Éducation	La Note de stratégie sur l'éducation de 2007 fixe les priorités politiques pour atteindre les OMD dans l'éducation d'ici 2015, portant sur les 3 sous-secteurs.	<ul style="list-style-type: none"> • Doit être rendue opérationnelle par un Plan d'action sectoriel (pour le primaire et le secondaire) et par un CDMT pour 2010-2012.
Santé	Le Plan national de développement de la Santé (PNDS), adopté en 2007, définit politiques prioritaires du secteur de la santé, notamment : renforcement des services de soins à tous niveaux et prestation d'un ensemble de soins essentiels	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien des donateurs coordonné autour d'un Programme de Développement des Services de Santé (PDSS) pour 2009-2013. • CDMT basé sur les grands piliers stratégiques du PDSS en cours d'élaboration pour 2010-2012.
Transports	Le Plan National des Transports (PNT) de 2004 (adopté comme loi en 2007), priorise et phase les besoins d'investissement pour le transport routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime à un horizon de 15 ans.	<ul style="list-style-type: none"> • Le PNT ne tient pas compte des limites budgétaires. • Il doit être actualisé périodiquement. • Il couvre à la fois les nouveaux investissements et les réfections, mais en pratique les nouveaux investissements sont souvent favorisés. • CDMT pour 2010-2012 en cours d'élaboration, basé sur le PNT.
Agriculture	La Stratégie de développement agricole de 2003 est la dernière stratégie qui s'impose au secteur.	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie est générale, ne précise pas de programmes prioritaires ni d'actions. • Essentiel du budget utilisé par le Fonds de soutien à l'agriculture et le Programme National de Sécurité Alimentaire. • Pas de planification intégrée pour le secteur (routes rurales, électrification, accès aux marchés, etc.). • stratégie sectorielle globale à élaborer d'ici 2010, avec un CDMT complet ; 1^{er} CDMT intermédiaire à adopter pour 2010-2012.
Autres	Plusieurs autres processus de planification sectoriels achevés, en cours ou prévus.	<ul style="list-style-type: none"> • Une étude complète du secteur forestier a été réalisée en 2008, recommandant une série de mesures légales et réglementaires (évaluation d'impact environnemental et social, gestion des concessions, résolution des conflits fonciers, réforme fiscale). • Stratégie du secteur financier adoptée en 2008. • Politique du secteur de l'énergie en cours d'élaboration.

1.16 Les objectifs de dépenses sectorielles dans le CDMT global sont généralement alignés sur le DSRP et donc reflètent les priorités politiques du Gouvernement. Les objectifs de dépense pour 2010-2012 sont présentés dans le Tableau 1.1 et plus en détail dans l'Annexe 1.2. Généralement parlant, ces objectifs appellent à une augmentation des dépenses dans les secteurs sociaux et productifs et au maintien des dépenses d'infrastructures à leur niveau actuel (en pourcentage du total des dépenses). Ces accroisse-

ments doivent être compensés par une baisse marquée des montants alloués à la gouvernance et à l'administration politique et judiciaire.

Tableau 1.1 : Objectifs d'allocation des dépenses du CDMT

Allocations par secteur	Budget final		Projections du CDMT		
	En pourcentage du budget				
	2008	2009	2010	2011	2012
Secteurs sociaux	22,8	25,6	26,7	27,7	28,0
Éducation	10,7	13,1	14,1	14,6	15,1
Santé	9,4	9,6	9,8	10,0	10,2
Développement social et emploi	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Culture, sports	1,8	1,8	1,6	1,9	1,5
Production et commerce	4,6	7,7	9,1	9,5	9,7
Secteur rural	2,5	4,1	5,1	5,4	5,7
Autres ministères	2,1	3,5	4,0	4,0	4,1
Infrastructure	27,7	20,9	24,5	25,5	25,5
Travaux publics	10,7	9,9	11,9	12,8	13,1
Construction, urbanisme et logement	1,6	0,4	0,5	0,6	0,7
Énergie et eau	11,2	4,8	5,7	5,5	5,5
Communications	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
Transports et aviation	3,4	4,5	5,3	5,4	5,1
Transport maritime	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Administration et gouvernance économique	20,4	19,1	15,8	13,5	13,8
Défense et sécurité	10,7	12,3	10,4	9,9	9,6
Souveraineté	12,0	11,8	11,0	11,2	11,1
Secteur judiciaire	1,9	2,7	2,6	2,8	2,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : autorités congolaises.

1.17 Ces objectifs de dépenses sectorielles mettraient le Congo au niveau des pays voisins et des autres pays producteurs de pétrole au plan de la répartition sectorielle du budget. Comme le Tableau 1.2 le montre, le Congo est actuellement au niveau des pays comparables en termes de dépenses publiques en infrastructures (définies comme 'transports et énergie'), mais est à la traîne pour les crédits accordés à la santé, à l'éducation et au développement rural. Au total, le Congo n'a alloué que 7,2 % de son PIB aux secteurs prioritaires du DSRP en 2004-2008, un pourcentage bien plus faible que dans tous les pays comparables. Il semble grave que le Congo ne dépense actuellement qu'environ la moitié (en pourcentage du PIB) des pays comparables pour l'éducation. Dans la santé et l'agriculture, les allocations du Congo sont dans la moyenne des autres pays. Mais ces comparaisons doivent être prises avec prudence, car chaque pays a des besoins et des préférences différents.

1.18 Globalement, les réallocations proposées par le CDMT amèneraient le Congo au niveau international pour les crédits aux secteurs prioritaires d'ici 2012. Mais au niveau sectoriel, d'importantes divergences resteraient même si le Congo atteignait ses objectifs CDMT (Tableau 1.2) :

- Pour la santé et l'agriculture, le Congo atteindrait une position intermédiaire ;
- Pour l'éducation, il serait encore très au-dessous des pays comparables ;
- Pour les infrastructures, il irait très au-delà des normes internationales : un niveau supérieur à 5 % du PIB pour les infrastructures économiques n'est constaté que dans de rares pays.

Tableau 1.2 : Comparaison des dépenses pour les secteurs prioritaires (en pourcentage du PIB)

	Congo		Indonésie	Tanzanie	Zambie	Cameroun	Rwanda
	Moyenne 2004-08	CDMT 2010-12 (moyenne)	Moyenne 2006-07	Moyenne 2003-04	2008	Moyenne 2005-06	2007
Secteurs prioritaires	7,2	11,7	8,5	12	11,9	5,6	11,6
Éducation	2,0	3,1	4,1	5,1	4,0	3,0	5,2
Santé	1,8	2,1	1,1	2,7	2,8	0,8	2,6
Agriculture	0,6	1,1	0,6	3,2	2,3	0,4	1,0
Infrastructure	2,8	5,3	2,6	1	2,8	1,4	2,8

Source : FMI ; la Banque mondiale ; Banque de Tanzanie ; Banque d'Indonésie.

1.19 **Ceci dit, il y a encore fort à faire pour élaborer des objectifs de dépense clairs et détaillés permettant de guider l'allocation des ressources publiques.** On ne sait pas encore bien quelles actions publiques auraient le plus grand effet en termes de croissance et de progrès social. La récente étude du développement des infrastructures¹³ a fourni des éléments intéressants pour la fixation des priorités dans la répartition spatiale des nouveaux investissements d'infrastructure (voir Chapitre 2). Mais une étude plus fine est nécessaire pour justifier les objectifs de dépense notamment en déterminant comment les crédits budgétaires pourront accélérer la croissance dans les secteurs clé hors pétrole et ainsi créer de l'emploi. Une étude financée par la Banque sur cette question a été lancée début 2010.¹⁴

1.20 **De même, pour rendre opérationnel le nouveau DSRP au moyen des CDMT sectoriels il faudra élaborer des stratégies sectorielles détaillées.** Le DSRP ne contient que des objectifs indicatifs de dépense, qui ne se basent ni sur des estimations détaillées de dépenses ni sur des consultations internes avec le personnel de planification des ministères techniques. Arriver à des objectifs de dépense plus définitifs et détaillés nécessitera l'adoption de stratégies sectorielles détaillées avec des estimations de coûts précises et un solide cadre de Suivi-Evaluation (S-E). Ces stratégies serviraient alors de base à l'élaboration de CDMT sectoriels de plein droit. Des stratégies globales et crédibles pour l'ensemble d'un secteur n'existent actuellement que pour l'éducation, la santé et les transports (Encadré 1.1). Des efforts sont en cours pour transformer ces stratégies en une planification effective avec instruments de S-E et pour élaborer des stratégies pour les secteurs qui n'en ont pas encore, notamment pour l'agriculture. Le Gouvernement entend renforcer les CDMT sectoriels à mesure que les secteurs renforceront leur planification et leur cadre de S-E.

1.21 **Enfin, le système de suivi des dépenses favorables aux pauvres adopté dans le cadre PPTE pourrait être élargi pour couvrir les actions financées par le budget qui visent à développer les capacités productives des pauvres.** Ce système de suivi permettrait de voir dans quelle mesure les ressources publiques profitent aux actions ayant un potentiel de réduction de la pauvreté. La part des dépenses favorables aux pauvres a

¹³ Banque mondiale (2009). *Op. cit.*

¹⁴ Cette étude se centrera sur la promotion de la croissance hors pétrole et l'emploi au Congo.

nettement progressé ces trois dernières années, comme on le voit dans le document Point d'achèvement PPTE.¹⁵ C'est assurément positif. Mais, l'actuel système de suivi applique une définition étroite ligne-par-ligne des articles du budget de cinq catégories sociales (services de soins essentiels, prévention et traitement du VIH/SIDA, éducation de base, transports essentiels, infrastructures pour l'eau en ville et l'électricité) considérés comme favorables aux pauvres (tous les articles sont listés dans l'Annexe 1.1). Le système de suivi devrait inclure les dépenses qui profitent aux pauvres de façon secondaire en renforçant leur capacité de production (telles que les infrastructures de marché, les services de vulgarisation agricole pour les petits exploitants).

C. Comment le Congo a-t-il utilisé ses ressources publiques ces dernières années?

1.22 L'une des principales fonctions de la présente RDP est de montrer comment le Gouvernement a alloué ses ressources budgétaires ces dernières années. Cette section présente une analyse détaillée de la structure du budget et des évolutions de la période 2004-2008. Elle montre comment le budget a été réparti entre les catégories économiques, à savoir : service de la dette, traitements et salaires, biens et services, transferts et investissements publics. Elle montre aussi la composition fonctionnelle des dépenses, qui indique comment le budget a été alloué entre secteurs. Enfin, elle analyse les taux d'exécution et ainsi montre que des difficultés d'exécution du budget ont causé d'importantes distorsions des dépenses prioritaires dans les catégories de dépenses tant économiques que fonctionnelles.

1.23 Trois conclusions cruciales apparaissent : la nécessité, d'abord, de protéger l'important espace budgétaire dans le budget, qui permet au Gouvernement de poursuivre ses objectifs d'expansion des infrastructures et des services sociaux ; ensuite, de déplacer d'avantage de ressources des dépenses administratives vers les dépenses productives et sociales, enfin de renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion budgétaire, afin d'assurer que les politiques prioritaires se retrouvent effectivement dans le budget et sont moins victimes de distorsions pendant l'exécution du budget.

Espace budgétaire accru grâce à des politiques salariales prudentes et à la réduction de la dette

1.24 Le Congo se retourne aujourd'hui vers un passé de dépenses sans frein, suscitées par l'importance des revenus pétroliers. Sur la période 2000 à 2003, le volume moyen des dépenses publiques est monté à environ 30 % du PIB (70 % du PIB hors pétrole), un taux très supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne qui a été de 22 % pendant cette période.¹⁶ Les principaux facteurs en ont été l'importance des revenus pétroliers, les dépenses militaires liées à la guerre et l'héritage de planification centrale des années 80. Ces fortes dépenses ont été accompagnées de problèmes de discipline budgétaire, l'État accumulant d'importants arriérés intérieurs et extérieurs. Ce rythme de dépense s'est poursuivi pendant la période 2004-2009, où les dépenses publiques ont représenté en moyenne environ 28 % du PIB (76 % du PIB hors pétrole), largement au-dessus de la moyenne subsaharienne (environ 21 %).

1.25 Le haut niveau des dépenses des années 80 et 90 a été financé par un fort endettement extérieur, qui a fortement affecté les dépenses publiques ces dernières années. Les remboursements de la dette dans les années 90 ont représenté plus de 30 % des dépenses de l'État. Ces dernières années, le

¹⁵ Banque mondiale (2010). *Republic of Congo - Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative : Decision Point document and Multilatéraux Debt Reduction Initiative (MDRI)*. Rapport N° 52635 Banque mondiale: Washington D.C.

¹⁶ Banque mondiale (2009). *Indicateurs mondiaux du développement*. Banque mondiale: Washington D.C.

poids du service de la dette s'est réduit, surtout grâce à la participation du pays à l'initiative PPTE, dont il a atteint le Point d'achèvement début 2010.

- **Ces dernières années, le Congo a réussi à accroître considérablement son espace budgétaire, qui est particulièrement important vu sa forte dépendance de revenus pétroliers imprévisibles pour le financement de ses dépenses.** Certes, les ressources disponibles (recettes et dons) se sont fortement accrues (70 % du PIB de 2004 à 2008), surtout à cause de facteurs extérieurs (évolution favorable des cours du pétrole et expansion de la production pétrolière). Mais les autorités ont réussi à créer plus d'espace en comprimant les dépenses fixes, à savoir essentiellement les traitements et salaires et le service de la dette (Tableau 3 et Graphique 1). Ces dépenses ne représentent maintenant qu'environ 25 % du budget total, contre 38 % en 2004.
- Les paiements d'intérêts sont passés de 19,5 à 12,1 % du total des crédits budgétaires – soit de 5,2 à 3,1 % du PIB – pendant la période, le Congo ayant conclu des accords avec le Club de Londres et un nombre croissant de créanciers bilatéraux dans le cadre du processus PPTE. Grâce à l'atteinte du Point d'achèvement PPTE début 2010, les paiements d'intérêts du Congo descendront à 0,2 % du PIB en 2010 et devraient rester à ce bas niveau au cours des prochaines années. Globalement le service de la dette a suivi la même évolution, mais il devrait remonter d'un point bas de 1,3 % du PIB en 2010 à 2,3 % en 2013.¹⁷
- Les dépenses de traitements et salaires ont décliné de 18,8 à 13,4 % du total des crédits budgétaires, les autorités ayant maintenu une démarche prudente en matière de personnel et de salaires dans le secteur public. C'est une part assez modeste des dépenses totales à l'aune des comparaisons internationales.¹⁸ Cette prudence s'est quelque peu relâchée en 2008, année où le salaire de base des fonctionnaires a été augmenté de 12,5 %. L'examen de la structure de la masse salariale pendant cette période montre que la défense et la sécurité publique ont représenté ensemble 33 %, l'éducation 29 % et les services administratifs environ 20 %. Il faut noter que le secteur de la santé, qui dans la plupart des pays emploie un important personnel, n'a bénéficié que de 6 % de la masse salariale (Graphique 1.2).
- L'espace supplémentaire créé pour les dépenses a profité surtout à une forte augmentation du budget d'investissement. Les dépenses d'investissement ont représenté la plus grosse part du budget entre 2004 et 2009, soit en moyenne 29 %. Le budget d'investissement a progressé de 188 % en termes réels, passant de 24 à 37 % des dépenses totales. Cette progression a été largement due à l'exécution de l'ambitieux programme d'infrastructures du Gouvernement.

1.26 L'importante part du budget disponible pour les dépenses discrétionnaires offre une occasion unique d'utiliser les ressources publiques pour des interventions pouvant avoir un fort effet sur la croissance et les indicateurs sociaux. Saisir cette occasion nécessite surtout d'atteindre une forte

¹⁷ La différence entre l'évolution projetée pour le remboursement des intérêts d'une part et du principal d'autre part dans les années à venir est due au fait que le service de la dette devient de plus en plus dominé par les dettes concessionnelles contractées pendant la période PPTE.

¹⁸ Dans les autres pays de l'ASS, par contre, la masse salariale tend à dominer le budget public. Par exemple, en RDC, la masse salariale représente 27 % du budget financé intérieurement (RDP, Banque mondiale, 2008) et au Burundi, les traitements et salaires représentent 23 % du total des dépenses de l'État (PEMFAR, la Banque mondiale, 2008).

efficience des dépenses, comme on le verra dans la suite de ce rapport. Cela, à son tour, dépend de la protection de l'espace budgétaire.

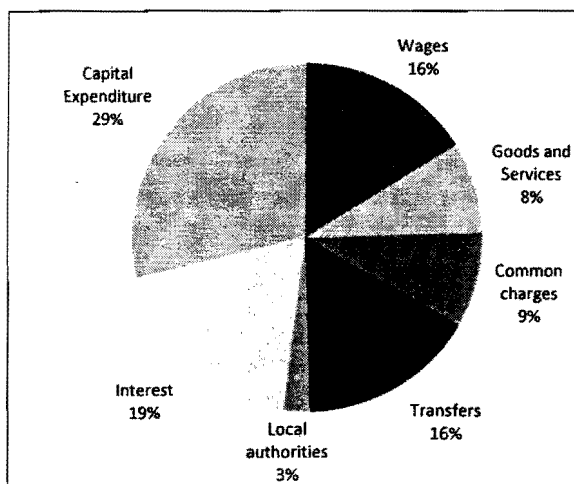
Tableau 1.3 : Evolution des finances publiques, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
							Est.	Projections	
	en milliards de FCFA ¹⁹								
Recettes et dons	746	1246	1796	1579	2480	1491	2662	3055	3270
Ressources intérieures	738	1240	1791	1564	2462	1469	2629	3010	3223
Revenus pétroliers	530	1020	1531	1284	2118	1070	2187	2487	2523
Dons	8	6	5	15	18	22	33	45	47
Dépenses et prêts nets	656	776	1128	1201	1238	1178	1248	1262	1303
Dépenses courantes	496	575	742	784	785	587	593	597	618
Salaires	123	130	135	142	166	175	188	200	211
Autre dépenses courantes	230	270	402	518	446	377	361	363	377
Matières et fournitures	55	62	85	135	176	164	175	186	196
Charges communes	52	66	96	81	42	25	23	20	20
Réserves budgétaires	0	0	0	0	20	27	20	53	177
Transferts	123	142	220	302	228	188	163	157	161
dont CORAF	0	31	67	115	62	0	0	0	0
dont élections	0	0	0	35	10	30	0	0	0
Collectivités locales	15	17	27	23	23	25	36	32	28
Intérêts	128	158	179	101	150	10	8	2	1
Dépenses d'investissement	161	201	381	418	453	591	655	665	685
Balance primaire de base	242	669	871	509	1424	433	1549	1861	1913
dont : balance primaire de base h. pétrole	-276	-340	-651	-775	-690	-637	-638	-626	-610
Balance des engagements	82	464	663	363	1224	291	1381	1748	1920
	en pourcentage du PIB								
Recettes et dons	30.4	38.8	44.4	43.1	51.6	36.3	47.4	49.1	51.5
Ressources intérieures	30.0	38.6	44.3	42.7	51.3	35.8	46.8	48.4	50.8
Revenus pétroliers	21.6	31.8	37.9	35.1	44.1	26.1	38.9	40.0	39.7
Dons	0.3	0.2	0.1	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7
Dépenses et prêts nets	26.7	24.2	27.9	32.8	25.8	28.7	22.2	20.3	20.5
Dépenses courantes	20.2	17.9	18.4	21.4	16.3	14.3	10.5	9.6	9.7
Salaires	5.0	4.0	3.3	3.9	3.5	4.3	3.4	3.2	3.3
Autres dépenses courantes	9.4	8.4	9.9	14.1	9.3	9.2	6.4	5.8	5.9
Matières et fournitures	2.2	1.9	2.1	3.7	3.7	4.0	3.1	3.0	3.1
Charges communes	2.1	2.1	2.4	2.2	0.9	0.6	0.4	0.3	0.3
Réserves budgétaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.7	0.4	0.9	2.8
Transferts	5.0	4.4	5.4	8.2	4.8	4.6	2.9	2.5	2.5
dont CORAF	0.0	1.0	1.7	3.1	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0
dont élections	0.0	0.0	0.0	1.0	0.2	0.7	0.0	0.0	0.0
collectivités locales	0.6	0.5	0.7	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.4
Intérêts	5.2	4.9	4.4	2.8	3.1	0.2	0.1	0.0	0.0
Dépenses d'investissement	6.5	6.2	9.4	11.4	9.4	14.4	11.7	10.7	10.8
Balance primaire de base	9.8	20.8	21.5	13.9	29.7	10.6	27.6	29.9	30.1
dont : balance primaire de base h. pétrole	11.2	-10.6	-16.1	-21.2	-14.4	-15.5	-11.4	-10.1	-9.6
Balance des engagements	3.3	14.5	16.4	9.9	25.5	7.1	24.6	28.1	30.2

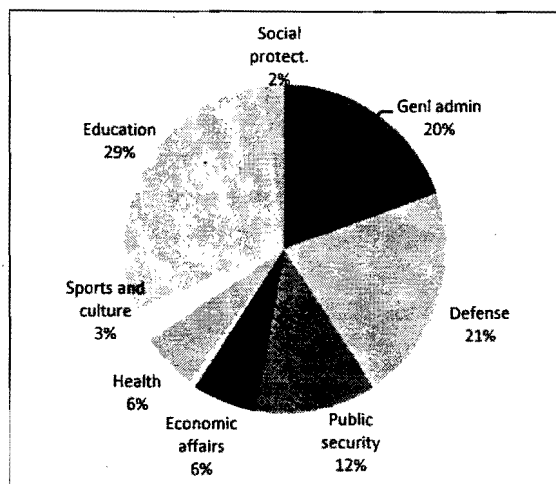
Source : FMI, la Banque mondiale estimations. Les données sont celles de l'étape des paiements et sont en termes nominaux.

¹⁹ Tous les chiffres absolus du budget présentés dans ce chapitre sont en valeur 2004.

Graphique 1.1 : Distribution des dépenses publiques selon la nomenclature économique, moyenne 2004-08 (Ordonnancement des dépenses)



Graphique 1.2 : Répartition fonctionnelle des traitements et salaires, moyenne 2004-2008 (Ordonnancement des dépenses)



Source : FMI, ministère du Budget et ministère du Plan. Note : Les données sont nettes des transferts à la CORAF.

1.27 La protection de l'espace budgétaire du Congo supposerait les mesures suivantes :

- *Ne permettre qu'une hausse modérée de la masse salariale* et utiliser les dépenses salariales pour attirer du personnel qualifié pour la réalisation de projets à forte valeur et l'offre de services de qualité, notamment dans les zones rurales.
- *Poursuivre l'actuelle politique prudente d'emprunts extérieurs*, limités à des prêts concessionnels. Vu les larges afflux de revenus pétroliers les prochaines années, le but des emprunts extérieurs ne doit pas être un financement, mais des contrats pour la réalisation de projets à forte valeur (i.e. ceux ayant un fort potentiel de réduction de la pauvreté) et l'apport de technologie et de compétences.
- *Éliminer l'actuel système de subventionnement des produits pétroliers intérieurs*, comme convenu dans la FCRP. Ces subventions, qui constituent un important risque budgétaire – elles ont atteint près de 10 % des dépenses totales en 2007, lorsque les cours du pétrole étaient élevés alors que les dépenses de santé ne représentaient que 5 % des dépenses – pourraient être remplacées par un système de prestations plus large, plus favorable aux pauvres.²⁰

Protection des dépenses très prioritaires en cas de contraction imprévue des recettes

1.28 **La provenance de plus de 80 % des recettes du Congo d'une source très volatile impose de prévoir un ajustement des dépenses en cas d'insuffisance imprévue des recettes** (voir Chapitre 1). Avec l'importante épargne constituée grâce au Fonds pétrolier de stabilisation (935 milliards de FCFA fin 2008), ce n'est peut-être pas une question urgente, car on pourrait tirer sur cette épargne disponible pour

²⁰ Les subventions aux produits pétroliers (PP) visent les pauvres de façon inadéquate, puisqu'ils sont consommés surtout par les groupes à haut revenu. Pour résoudre ce problème, les autorités ont augmenté les prix des PP de 14 % en janvier 2007 et adopté, avec le budget 2008, des mesures fiscales à court terme pour compenser l'effet négatif de cette hausse des prix pour les pauvres. Mais seules certaines de ces mesures sont favorables aux pauvres, selon une étude de leur effet social et sur la pauvreté et réalisée par le FMI (Bessaha et Manning, 2008, pg. 15).

faire face. Mais les revenus pétroliers étant appelés à diminuer, cette réserve pourrait se réduire, ce qui appelle à un plan pour faire face aux imprévus indiquant que les dépenses publiques seraient réduites de façon ordonnée, sans mettre en péril le fonctionnement de l'État ni les grands objectifs des politiques.

1.29 **Le CDMT du Congo offre un moyen d'ajustement stratégique en cas d'insuffisances soudaines et importantes des recettes**, en classant tous les articles de dépenses au sein de chaque ministère en trois catégories, par ordre décroissant de priorité :

- *Forte priorité : lignes de dépenses cruciales* : traitements et salaires des fonctionnaires, dépenses minimales pour le fonctionnement quotidien de l'administration, sans lesquelles l'État s'arrêterait ; autres dépenses cruciales pour les secteurs prioritaires du DSRP, sécurité, vie des institutions publiques (parlement, etc.) et service de la dette.
- *Seconde priorité : dépenses essentielles de fonctionnement nécessaires pour le fonctionnement et l'entretien des investissements existants* : entretien des routes et des équipements, traitements et fournitures pour les nouvelles écoles et les centres de soins et dépenses d'investissement minimales pour la réalisation ou l'achèvement de projets pluriannuels engagés.
- *Faible priorité : nouveaux investissements et projets ordinaires* : projets qui peuvent être retardés sans compromettre immédiatement les buts stratégiques du programme d'investissement à moyen terme.

1.30 **L'affinement de ce classement dans la mise à jour du CDMT en 2010** et son adoption officielle par le Gouvernement serait une façon efficace d'empêcher une perte de contrôle sur la gestion budgétaire en cas de chute dramatique des recettes.

Nécessité de maintenir un sain équilibre entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement

1.31 **Un sujet de préoccupation dans l'évolution des catégories de dépenses est que le rapide accroissement du budget d'investissement ne s'accompagne pas d'une hausse appropriée des dépenses de fonctionnement.** Le Graphique 1.3 montre le déséquilibre croissant entre dépenses d'investissement et de fonctionnement. Alors que le budget d'investissement pour les transports a cru de 130 milliards de FCFA entre 2004 et 2009, les dépenses de fonctionnement sur la même période n'ont progressé que d'environ 2 milliards de FCFA. Pour les travaux publics, le budget de fonctionnement a représenté environ 27 % du budget d'investissement en 2009, contre une moyenne de 50 % pour l'Afrique subsaharienne (ASS). Le déséquilibre reste important même si on considère qu'une partie des ressources de fonctionnement et entretien (F&E) sont allouées au moyen de transferts, surtout pour le financement du Fonds routier (FR). Mais, comme on le verra dans le Chapitre 5, les ressources fournies pour le FR ne sont déjà pas suffisantes pour l'entretien régulier du réseau routier prioritaire du pays.²¹

1.32 **En outre, l'enveloppe des dépenses de fonctionnement est dominée par les dépenses administratives et de sécurité, laissant peu de crédits pour les dépenses de fonctionnement des secteurs économiques et sociaux prioritaires.** L'administration et la sécurité continue à dominer le budget des biens et services, qui ont capté 72 % du total sur la période (Graphique 1.4). Les secteurs sociaux (éduca-

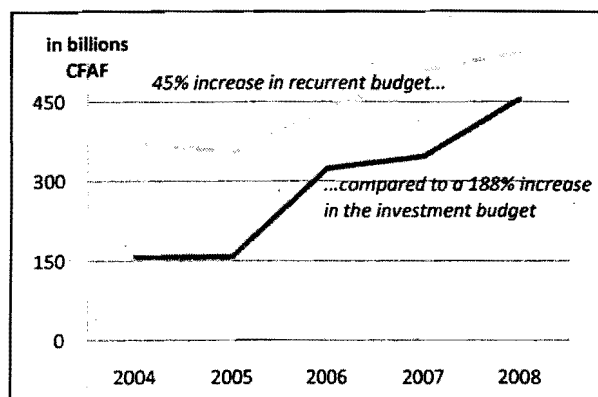
²¹ La considérable expansion du financement pour le Fonds routier (FR) depuis sa création en 2004 a été de pair avec l'expansion du nombre de routes placées sous sa responsabilité chaque année. Alors que le financement budgété pour le FR et les montants perçus chaque année par le Trésor (en fonction des taxes destinées au FR) serait, en principe, largement suffisant pour couvrir l'accroissement du travail, une part importante de ce budget n'a pas été régulièrement transférée.

tion, santé et protection sociale) ensemble n'ont reçu qu'environ 20 % du budget des biens et services. De même, la fonction affaires économiques – qui comprend les catégories fonctionnelles transports, énergie, agriculture et industrie – ne reçoit que 5 % du budget de fonctionnement. Ceci amène à se poser la question de savoir si l'État fournit des ressources suffisantes pour le fonctionnement des écoles et des centres de soins et pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures économiques.

1.33 En l'absence d'un fort accroissement du financement dans les années qui viennent, les ressources de F&E dans ces secteurs prioritaires seront largement insuffisantes. Une budgétisation et une dotation adéquates en personnel et fournitures pour les écoles et des dispensaires seront cruciales pour l'utilisation efficace des ressources. Alors que d'importants projets d'infrastructure s'achèvent, des plans explicites pour les coûts d'entretien devront être incorporés dans les budgets des projets et exécutés de façon appropriée.

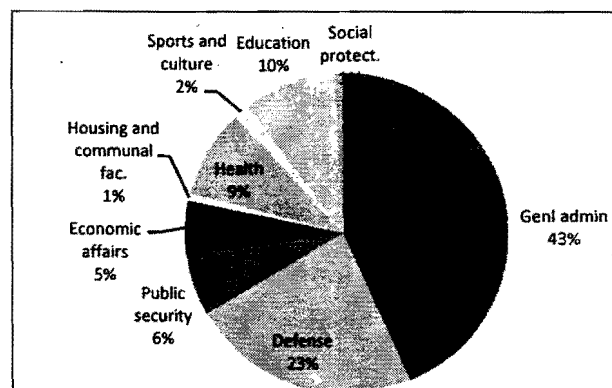
1.34 Problème connexe : les modifications importantes et erratiques dans la répartition du budget d'investissement selon les années. Le Graphique 9 montre des pointes dans les dépenses pour la santé et l'agriculture en 2006 et pour l'énergie en 2008. Ceci s'explique en partie par les grosses dépenses faites pour de grands projets telle ou telle année, mais vient aussi de l'absence d'une planification cohérente pluriannuelle des investissements publics.

Graphique 1.1 : Evolution des dépenses d'investissement et de fonctionnement, 2004-2008



Sources : ministère des Finances et ministère du Plan.

Graphique 1.2 : Distribution par fonctions des dépenses de fonctionnement, 2004-2008 (ordonnancement des dépenses)



Comment la distribution par fonctions du budget du Congo se compare-t-elle aux objectifs du DSRP ?

1.35 Une analyse fine de la distribution par fonctions du budget ces cinq (5) dernières années montre une progression, mais à des niveaux encore bas, des dépenses des secteurs prioritaires du DSRP. Le Congo dépense encore une trop forte part de son budget pour des activités purement administratives, au détriment du financement des priorités du DSRP, du développement des infrastructures économiques et du renforcement des services d'éducation, de santé et de protection sociale. On peut le voir dans les Graphiques 1.5 et 1.6. Toutefois, on observe un déplacement progressif de ressources vers les secteurs prioritaires pendant la période. On va voir maintenant plus en détail les tendances et évolutions des dépenses dans les différents secteurs (Tableau 1.4).

Tableau 1.4 : Evolution des dépenses publiques selon la nomenclature fonctionnelle, 2004-2008

En pourcentage du budget total	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Budgets exécutés					Budget	Projet de budget
Services administratifs généraux	40,2	32,3	29,9	34,7	22,4	22,3	20,3
Fonctions législative et exécutive	13,6	12,8	9,1	10,5	7,7	--	--
Finances et budget	16,6	9,6	7,7	6,4	3,9	--	--
Affaires étrangères	2,7	3,3	2,7	2,0	2,5	--	--
Autre services généraux	7,4	6,7	10,4	15,8	8,3	--	--
Défense	12,4	12,0	11,3	7,6	8,9	9,5	8,6
Sécurité publique	5,2	5,4	5,3	7,3	4,8	5,2	4,7
Protection de l'environnement	0,3	0,3	0,3	0,1	0,4	2,9	2,6
Équipements collectifs	3,9	2,2	3,9	4,8	4,6	5,2	5,2
Santé	4,5	7,9	21,5	5,2	9,3	8,8	8,7
Sports et culture	3,1	4,5	2,1	2,9	3,0	1,8	1,5
Éducation	10,4	12,5	10,4	9,8	11,2	12,3	12,1
Protection sociale	2,2	1,6	1,4	1,3	1,7	2,2	2,1
Affaires économiques	17,7	21,3	14,0	26,3	33,8	29,7	34,2
Agriculture	1,6	2,4	7,1	1,4	2,6	3,7	4,0
Énergie	1,6	2,6	1,5	4,0	11,1	2,7	3,2
Industrie	0,9	0,8	0,6	0,5	1,2	2,6	2,5
Transport	8,4	11,0	2,1	17,1	16,1	12,5	19,3
Autres affaires économiques	5,1	4,5	2,6	3,2	2,8	8,2	5,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Source : ministère du Finance, ministère du Plan.

1.36 **Le grand défi pour la politique budgétaire du Congo ces prochaines années sera de réduire la part trop importante des services administratifs et de sécurité.** Dans la période analysée, le budget a été fortement dominé par les dépenses des services administratifs généraux et celles de sécurité (sécurité publique et défense), notamment en début de période. Ces deux catégories ont représenté plus de 40 % des dépenses totales entre 2004 et 2008 (Graphique 1.4). C'est élevé par comparaison avec les autres pays d'ASS. Par exemple, le Ghana n'a dépensé que 19 % en services administratifs généraux (2003-2005).²²

1.37 **La prédominance de ces catégories de dépense improductives s'est un peu réduite ces dernières années, mais leur part reste élevée.** Depuis 2004, les ressources publiques ont été progressivement réallouées des fonctions administratives et de sécurité vers les secteurs importants pour l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance. Cela a été dû surtout à la hausse des crédits alloués aux investissements d'infrastructure. La hausse des crédits aux grands secteurs sociaux a été, par contre, moins prononcée. Le poids de l'administration publique dans le budget a commencé à décroître à partir de 2008 : les crédits alloués à cette catégorie sont montés à 22 % dans le budget de 2009 et à 20 % dans le celui de 2010. Mais, c'est encore beaucoup : avec celles pour la sécurité, les dépenses pour l'administration générale ont représenté 36 % des dépenses de l'État (nettes de la dette) en 2008, contre 23 % pour la santé, l'éducation et la protection sociale prises ensemble.

1.38 **Les dépenses pour l'administration sont non seulement élevées mais encore assez opaques.** Vu l'importance de la part du budget allouée à l'administration générale, il est important d'examiner de plus près les types d'activité financées à ce titre :

²² Banque mondiale. *Ghana: Public Finance Management Performance Report and Performance Indicators*. Rapport N° 36384-GH, Juin 2006.

- Près de la moitié des dépenses pour les services administratifs généraux ont été enregistrées sans beaucoup de précisions en tant que charges communes et transferts.
- Les dépenses des pouvoirs législatif et exécutif ont représenté environ 10 % du budget pendant la période, autant que l'ensemble des crédits alloués à l'éducation.
- Les services financiers et fiscaux ont représenté environ 8 % du budget et les affaires étrangères environ 3 % (soit 10 % de la catégorie services administratifs).

1.39 Dans le budget de l'investissement public, un volume de ressources assez élevé est consacré aux bureaux et autres actifs administratifs qui ne sont directement liés ni à la création des conditions de la croissance économique, ni aux progrès sociaux, ni à la réduction de la pauvreté. Ceci ressort d'une étude approfondie de l'avant-projet de budget d'investissement 2009 réalisée par la Banque fin 2008. Ces dépenses – y compris le financement de la construction ou la réfection d'immeubles administratifs, de logements pour les fonctionnaires et le renouvellement des flottes de voitures de diverses administrations – sont montées à 60 milliards de FCFA, dont environ 80 % ont été allouées aux services d'administration générale, à la défense et à la sécurité publique (Tableau 1.6). Le montant total des actifs administratifs correspond à 10 % du total du budget d'investissement dans l'avant projet de budget 2009. C'est moins que la part des infrastructures, qui représente plus de 50 % du budget d'investissement, mais c'est plus que les 55 milliards de FCFA allouées pour les dépenses d'investissement des Ministères de la Santé et de l'Education.

1.40 Malgré un retour à une certaine stabilité, les dépenses de défense et de sécurité publique sont restées assez élevées pendant cette période, représentant ensemble environ 16 % du budget. Les dépenses de la défense sont restées à peu près constantes, mais ont un peu augmenté en 2008 par rapport à 2007 dans un contexte d'activités résiduelles de groupes militants et de sécurité renforcée pendant les élections locales et la préparation de la présidentielle de 2009.

- **Les affaires économiques ont été le second poste de dépenses pendant la période 2004-2008, représentant 23 % des dépenses publiques totales, en moyenne.** En 2008, les affaires économiques ont en fait dépassé les services administratifs généraux comme première catégorie fonctionnelle dans les dépenses de l'État (Tableau 1.5). Cette rapide expansion a été due surtout à l'expansion du programme d'investissement dans les infrastructures, conforme aux priorités du DSRP. La montée en puissance des investissements dans les secteurs des transports et de l'énergie a représenté les trois quarts de la croissance du budget d'investissement, comme l'illustre le Graphique 1.9 .
- La hausse la plus importante a été dans le secteur des transports, qui a connu une hausse de 200 % de ses crédits en termes réels entre 2004 et 2008, atteignant 11 % du total du budget exécuté sur la période (Graphique 1.6). Cela a été dû à la mise en œuvre du Plan National des Transports, adopté en 2004. La capacité des routes et des aéroports sont fortement accrus.
- Il y a eu aussi une progression des investissements dans le secteur de l'énergie, où de gros projets de production et de distribution électrique ont été lancés. Le budget de ce secteur est passé de 7 milliards de FCFA en 2004 à 89 milliards en 2008, l'estimation des budgets de 2009 et 2010 étant respectivement de 20 milliards de FCFA et de 28 milliards. La forte chute en 2009 s'explique par l'achèvement en 2008 des travaux de grands projets.

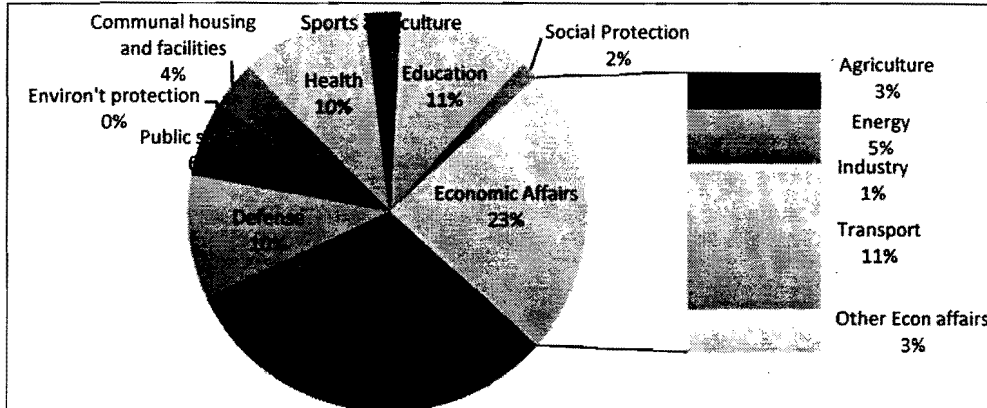
- Les crédits à l'agriculture et au développement rural ont représenté en moyenne à peine 3 % du budget total au cours de la période. C'est très au-dessous des 10 % du budget que suggère le NEPAD comme nécessaire pour revigorer le secteur agricole dans l'ASS et ne répond pas à l'objectif du DSRP qui a fait de l'agriculture un secteur prioritaire. Il y a eu quelques hausses dans les crédits budgétaires à l'agriculture au cours de la période, mais elles ont été très volatiles : ces crédits ont connu une pointe en 2006 à environ 53 milliards de FCFA, contre seulement 12 milliards l'année précédente (Graphique 1.7). Cette poussée des dépenses, d'un an seulement, a été due aux projets de sécurité alimentaire du Gouvernement financés par des donateurs avant la fin du DSRP-I. Mais, même avec cette pointe, le budget de l'agriculture sur l'ensemble de la période est resté à un bas niveau (équivalent au budget des sports et de la culture). Cela vient d'une absence de stratégie de développement rural au Congo, qui doit définir comment l'État pourrait effectivement intervenir dans ce secteur. Une telle stratégie est en cours d'élaboration.
- **Les crédits aux secteurs sociaux (éducation, santé et protection sociale), qui ont représenté environ 23 % des dépenses totales pendant la période, sont très en-deçà des besoins et des normes internationales.** L'éducation a été le plus gros de ces trois secteurs sociaux, avec environ 11 % du budget, ce qui, notons le, est inférieur de moitié à l'allocation suggérée par *Éducation pour tous* (20 % du budget) si on veut arriver à un enseignement primaire universel de qualité. De même, les crédits pour la santé, qui ont représenté environ 10 % du budget en moyenne au cours de la période, correspondent à la moyenne subsaharienne sur cette période, mais ce résultat assez fort a résulté de fortes dépenses en 2006, dues à l'engagement du Gouvernement cette année-là de mieux aligner les dépenses de santé sur les objectifs OMD. Si l'on exclut 2006, le chiffre tombe à 7 %. Le budget de la protection sociale est lui aussi resté très bas, à environ 2 % du budget total, contre un engagement de 15 % pris par les pays de l'ASS à une réunion de l'Union Africaine à Abuja en 2001. Les dépenses des secteurs sociaux ont cru progressivement pendant la période, mais ces progressions ont été bien modestes dans le cas de l'éducation et de la protection sociale et plutôt erratiques dans le cas de la santé.

**Tableau 1.5 : Investissements publics par fonctions (avant-projet de budget 2009)
(en FCFA en en pourcentage du budget d'investissement)**

Infrastructures économiques	Infrastructures de sécurité	Infrastructures sociales	Renforcement de capacité	Constructions et équipements pour l'administration	Total
267 milliards	31 milliards	131 milliards	61 milliards	61 milliards	542 milliards
49%	6%	24%	11%	11%	100%

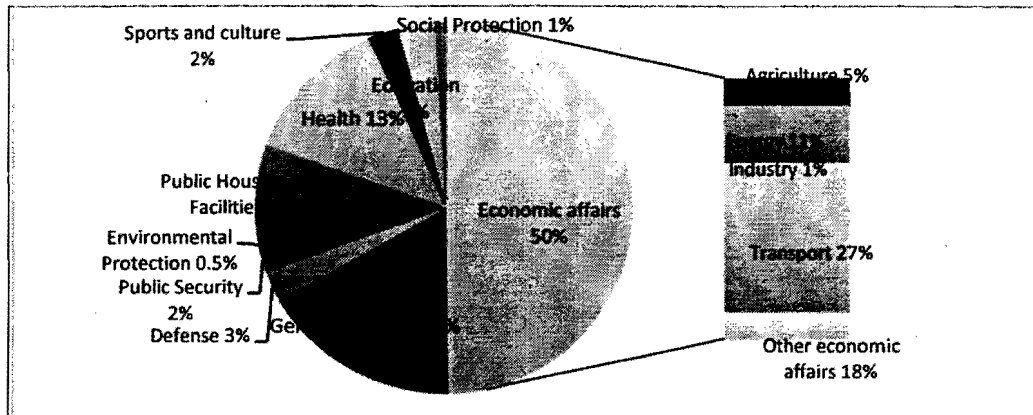
Source : ministère du Plan, calculs des services

Graphique 1.3 : Distribution par fonctions du budget total, moyenne 2004-2008 (ordonnement des dépenses)



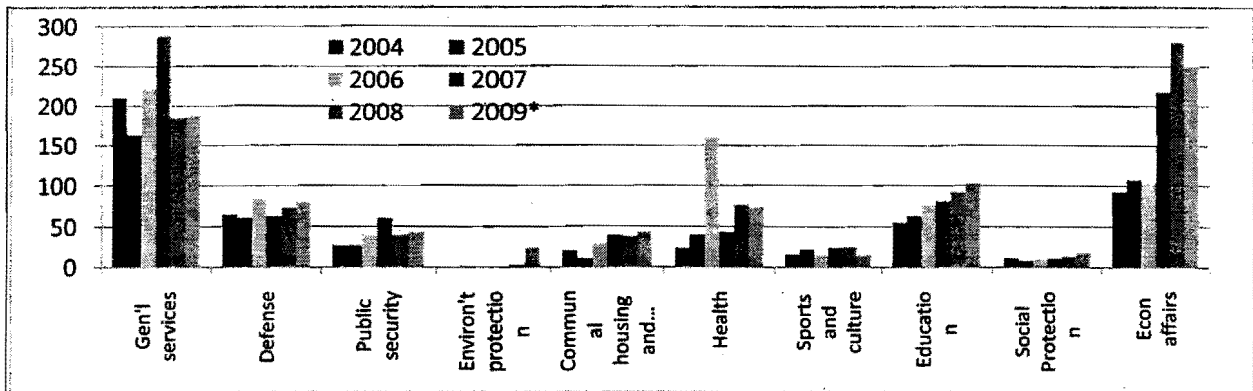
Source : Ministères des Finances et du Plan, calculs des services de la Banque mondiale.

Graphique 1.4 : Distribution par fonctions du budget d'investissement, moyenne 2004-2008 (ord. des dépenses)



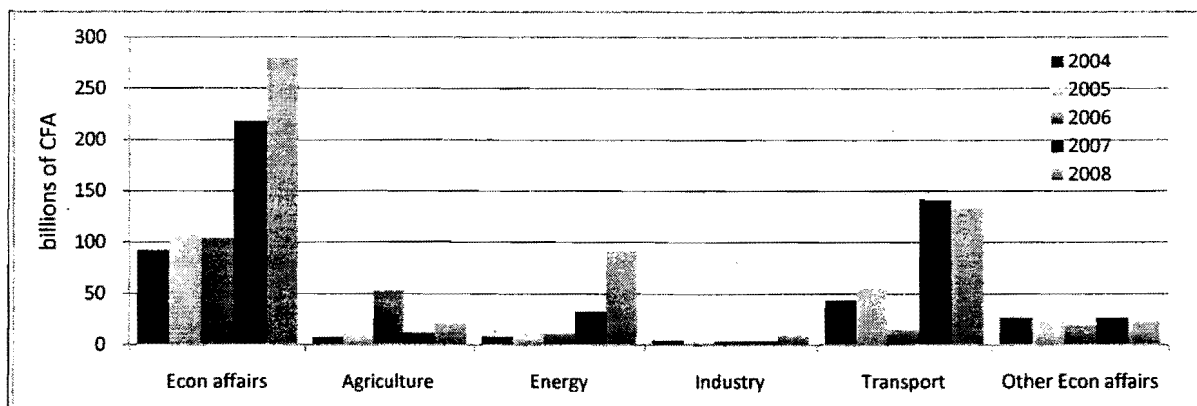
Source : ministères des Finances et du Plan, calculs des services

Graphique 1.5 : Évolution des dépenses totales par catégories fonctionnelles, 2004-2009 (ord. des dép., sauf 2009)



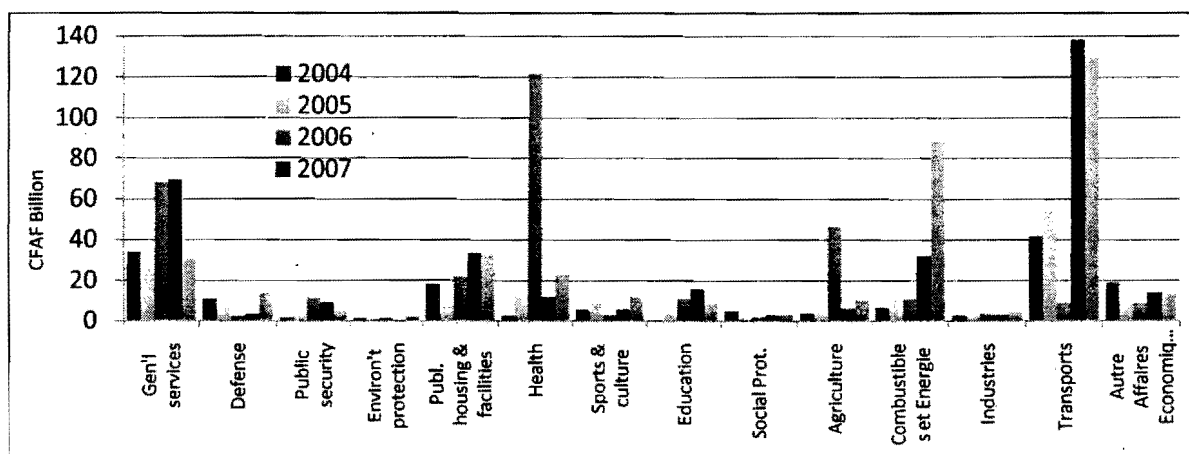
Sources : Ministère des Finances et du Budget. Notes : crédits budgétés pour 2009.

Graphique 1.6 : Évolution des dépenses pour les affaires économiques et leurs composantes, 2004-2008 (effectif)



Source : Ministère des Finances et du Budget.

Graphique 1.7 : Évolution des dépenses d'investissement par fonctions (en millions de FCFA, ordon. des dépenses)



Source : ministère des Finances et du Budget, ministère du Plan, calculs des services

Distorsion de la structure du budget pendant l'exécution, au détriment des secteurs prioritaires

- **Des taux élevés de sur-exécution et de sous-exécution ont causé une distorsion par rapport aux montants budgétisés, ces dernières années, généralement en faveur des secteurs non-prioritaires.** Bien que l'exécution du budget se soit améliorée dans certains domaines fonctionnels importants depuis 2004, ces améliorations n'ont pas été stables et n'ont pas concerné toutes les fonctions. Le taux moyen d'exécution de l'ensemble du budget a été de 101 % sur la période, avec un haut de 109 % en 2007 et un bas de 92 % en 2005. L'exécution du budget courant a été plus cohérente, avec un taux moyen d'exécution de 108 % pour l'ensemble des catégories fonctionnelles sur la période. Le taux d'exécution du budget d'investissement, par contre, a été erratique, allant d'un bas de 69 % en 2008 à un haut de 131 % en 2006.
- **Les bas taux d'exécution dans les secteurs prioritaires en 2008 sont la cause principale de l'insuffisance des dépenses publiques dans ces secteurs (Tableau 1.7) :**

- Le taux d'exécution dans le secteur de la santé a largement fluctué, allant de 78 % en 2004 à 143 % en 2006 puis 68 % en 2007 et 95 % en 2008. Cette fluctuation a été notamment forte pour le budget d'investissement, où les taux d'exécution sont passés de 25 % en 2004 à 164 % en 2006. Ce fort taux en 2006 a été causé par les efforts du Gouvernement pour accélérer les projets d'investissement liés au DSRP-I, lesquels projets avaient été retardés pendant les deux premières années de son exécution (2004-2005).
- Les traitements et salaires dans le secteur de la santé ont un fort taux de sous-exécution par rapport à tous les autres secteurs prioritaires. Selon les autorités, cela serait peut-être dû à des problèmes de recrutement et de rétention de personnels de santé, mais il faudrait voir cela de plus près.
- L'exécution du budget dans le secteur de l'éducation a été très insatisfaisante. Le taux d'exécution s'est amélioré au cours de la période, mais il a été faible en moyenne (85 %). Ici aussi le problème majeur est la faible exécution des investissements (seulement 50 %, en moyenne).
- Le secteur de l'agriculture a également souffert de taux d'exécution très volatiles et généralement faibles. Un taux exceptionnel de 305 % en 2006 a été suivi par un taux de 43 % en 2007, ces fluctuations venant surtout de l'exécution du budget d'investissement.
- Le budget continue à être régulièrement sur-exécuté dans l'administration publique, la défense et la sécurité publique, ce qui signifie que l'exécution des programmes publics et des dépenses de ces secteurs ont été favorisés au cours du processus budgétaire. Avec le retour à une relative stabilité politique, ces dépenses devraient, dans les années à venir, devenir plus prévisibles et plus conformes aux priorités du DSRP.
- Dans les secteurs importants pour la croissance économique, l'exécution du budget d'investissement s'est améliorée, en moyenne, mais a été soumise à d'amples variations dans certaines catégories. Dans l'énergie, le taux d'exécution du budget a été en moyenne de 205 %, mais est passé de 68 % en 2005 à 561 % en 2008. Dans les transports, le taux d'exécution a été en moyenne de 72 % sur la période, avec un point bas de 11 % en 2006 et un point haut de 108 % en 2007. Ces fortes variations sont le signe de problèmes dans la planification et la gestion des projets d'investissement.
- Les faibles taux d'exécution du budget pour les biens et services dans les affaires économiques sont particulièrement inquiétants, car ce poste de la nomenclature fonctionnelle comprend l'énergie et les transports. Ils peuvent indiquer des problèmes dans la fourniture de ressources suffisantes en temps voulu pour le F&E dans ces secteurs.

1.41 **En termes de catégories économiques, l'exécution du budget d'investissement est généralement faible, notamment dans les secteurs sociaux prioritaires.**²³ Cela reflète une faible capacité de planification et d'exécution des investissements, comme on le verra dans le Chapitre 3. Il y a aussi d'importantes sur-exécutions et sous-exécutions dans le budget des charges communes.²⁴

²³ Pour des détails sur l'exécution du budget par catégorie économique, voir l'Annexe 1.3.

²⁴ Cela pourrait être lié à des problèmes de reclassement : la catégorie "charges communes" a, historiquement, été utilisée pour des dépenses qui ne pouvaient être placées sous un autre titre. La faible exécution des "biens et services" peut donc en partie être due à des définitions vagues de ces deux catégories économiques.

Tableau 1.6 : Taux d'exécution des dépenses publiques selon la nomenclature fonctionnelle (2004-2008)

Taux d'exécution du budget total (en %)						
	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Services généraux	135	99	101	145	103	117
Défense	124	113	165	116	96	123
Sécurité publique	103	100	142	150	88	117
Protection de l'environnement	51	61	41	111	100	73
Équipements collectifs	60	65	104	66	57	70
Santé	69	82	143	68	95	91
Sports et culture	134	165	115	108	111	127
Éducation	78	84	91	82	87	84
Protection sociale	69	55	72	120	84	80
Affaires économiques	73	83	74	101	128	92
Agriculture	57	68	305	43	76	110
Énergie	110	69	123	131	480	183
Industrie	66	57	76	60	77	62
Transport	62	76	18	109	101	73
Autres	102	174	83	106	88	111
Taux d'exécution du budget de fonctionnement (en %)						
Services généraux	137	109	92	139	104	116
Défense	109	115	168	115	102	122
Sécurité publique	109	99	114	170	110	120
Protection de l'environnement	63	66	135	110	96	94
Équipements collectifs	84	32	216	110	98	108
Santé	91	80	102	72	100	89
Sports et culture	154	136	184	123	99	139
Éducation	86	88	95	86	101	91
Protection sociale	46	59	67	131	103	81
Affaires économiques	73	91	127	88	106	97
Agriculture	69	41	78	70	105	72
Énergie	76	80	61	36	101	71
Industrie	87	95	92	80	94	90
Transport	36	53	184	126	132	106
Autres	97	158	181	114	107	132
Taux d'exécution de budget d'investissement (en %)						
Services généraux	127	68	129	168	100	118
Défense	370	101	99	147	77	159
Sécurité publique	61	123	367	90	36	136
Protection de l'environnement	50	59	31	114	101	71
Équipements collectifs	58	81	90	62	53	69
Santé	25	89	164	59	85	84
Sports et culture	109	243	46	77	128	121
Éducation	7	59	74	69	39	50
Protection sociale	189	43	98	98	55	97
Affaires économiques	73	81	69	103	132	91
Agriculture	40	52	508	32	57	138
Énergie	123	68	130	144	561	205
Industrie	69	68	230	86	56	102
Transport	64	77	11	108	100	72
Autre	104	267	59	89	84	121

Source : ministère des Finances, calculs des services de la Banque mondiale.

Notes : Taux d'exécution d'au moins 120 % en gras et d'au plus 80 % soulignés.

D. Politiques pour améliorer la cohérence entre priorités du DSRP et structure du budget

1.42 L'analyse présentée dans ce chapitre montre que le Congo a amélioré la cohérence entre l'allocation de ses ressources publiques et les priorités de son DSRP au cours de ces cinq dernières an-

nées. De fortes hausses – en termes relatifs et absolus – des crédits alloués aux infrastructures économiques et à la santé sont des éléments de cette amélioration. Mais, d'autres secteurs prioritaires, surtout l'éducation, sont en retard sur leurs objectifs et par rapport aux pays comparables de la région tandis que les dépenses improductives d'administration et de sécurité continuent à consommer une part importante des ressources.

1.43 De nouvelles améliorations dans la gestion et la structure des dépenses publiques sont nécessaires pour que le pays atteigne ses ambitieux objectifs de croissance hors pétrole et d'amélioration des indicateurs sociaux. Il faut notamment :

- *Améliorer le fondement stratégique de la structure budgétaire*, en affinant le DSRP (ce sera le DSRP-II prévu en 2011), en élaborant de solides stratégies pour tous les grands secteurs et en élargissant le CDMT. Ces efforts pourraient être soutenus par des études évaluant comment les actions budgétaires peuvent favoriser la croissance dans les grands secteurs hors-pétrole, créer de l'emploi et réduire la pauvreté.
- *Renforcer la capacité à suivre les dépenses favorables aux pauvres*, en élargissant la définition de ces dépenses pour y inclure les éléments offrant des moyens aux activités productives en faveur des pauvres.
- *Protéger le considérable espace budgétaire* qui a été obtenu en limitant les nouveaux emprunts à des prêts concessionnels apportant savoir-faire international et technologies, en obtenant des accords de réduction de la dette avec les créanciers restant et en évitant de fortes hausse de la masse salariale.
- *Identifier un noyau de dépenses prioritaires pour atténuer l'impact d'éventuelles insuffisances de recettes*, en indiquant pour tous les éléments de dépenses du CDMT global leur ordre de priorité (1 : dépenses essentielles au fonctionnement de l'État ; 2 : dépenses qui allouent un minimum de ressources pour le F&E de toutes les grandes infrastructures et l'exécution des projets en cours et 3 : dépenses non-essentiels, notamment investissements dans de nouveaux projets).
- *Réallouer stratégiquement les ressources entre secteurs et en leur sein* pour mettre la structure des dépenses courantes en conformité avec les objectifs du CDMT (voir ci-dessous).
- *Renforcer la programmation et l'exécution du budget* pour améliorer le taux d'exécution et aligner les résultats du budget sur les crédits budgétaires (voir ci-dessous).

Réallocations intersectorielles pour atteindre les objectifs du CDMT

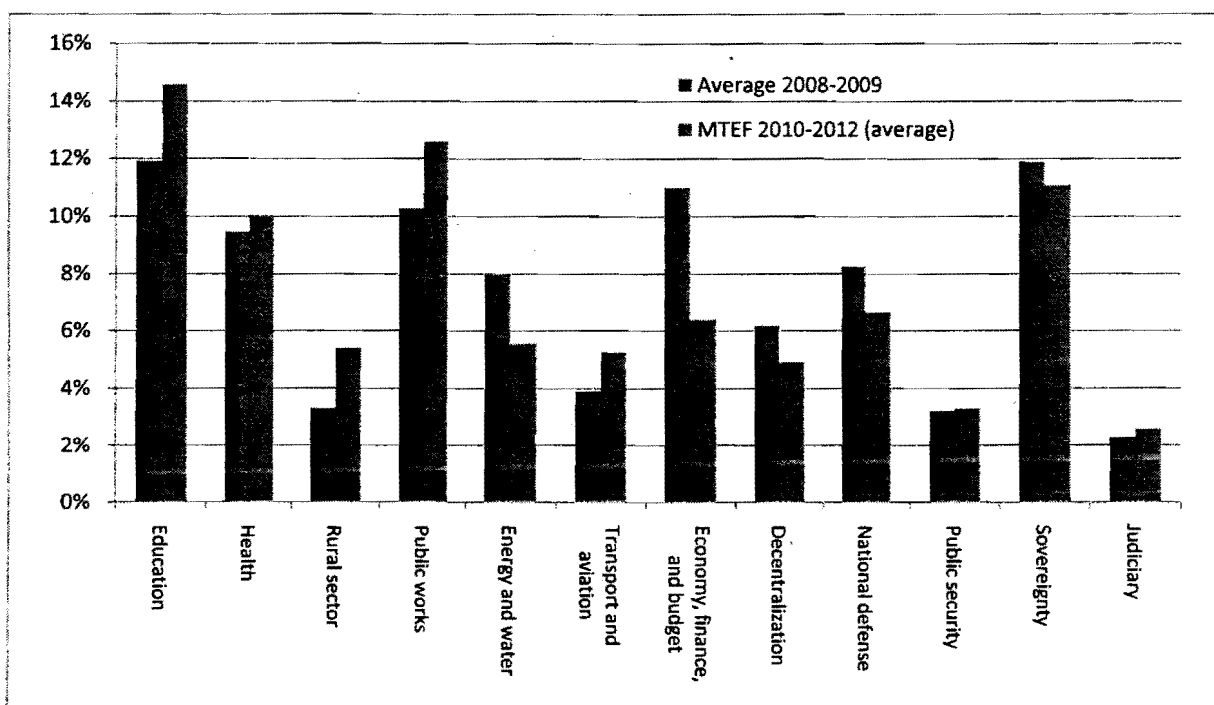
1.44 L'analyse de ce chapitre donne des orientations générales sur la façon de réallouer des ressources budgétaires pour mieux les aligner sur les priorités du DSRP. Mais, ces réallocations ne seront effectives que si elles sont utilisées pour financer des actions qui auront un effet positif sur les indicateurs sociaux ou les activités productives. Prenons l'exemple du secteur de l'agriculture. L'analyse du budget identifie une faiblesse des crédits alloués à ce secteur ces dernières années, mais l'allocation de ressources supplémentaires n'y aura l'effet souhaitable que si le Gouvernement adopte une stratégie claire quand à la façon d'aider, au moyen de fonds publics, les producteurs ruraux à accroître leur productivité et par ce moyen la quantité et la qualité des produits agricoles locaux disponibles sur les marchés.

1.45 Globalement, les objectifs du CDMT semblent à portée pour le budget de fonctionnement, à condition qu'il y ait un déplacement progressif de ressources des dépenses de l'administration et de

la défense en faveur des secteurs prioritaires. Le rapprochement entre les parts moyennes des secteurs dans les dépenses effectives 2008-2009 et les objectifs du CDMT pour 2010-2012 montre que les dépenses publiques pourraient être alignées sur les objectifs du DSRP pour 2012. Le Graphique 1.10 montre comment ces réallocations intersectorielles affecteraient les divers ministères.²⁵ Voici ce qui en ressort :

- Les crédits à l'ensemble des secteurs sociaux devraient passer de 23 % des dépenses totales²⁶ en 2008-2009 à environ 26 % en 2010-12, avec une hausse de trois (3) points des crédits à l'éducation (ou plus, puis que ce secteur est sous-financé à l'aune des normes internationales) et de un (1) point pour la santé.
- Les crédits aux secteurs productifs devraient croître d'environ trois (3) points : deux (2) points pour le secteur rural et un (1) point pour les autres secteurs productifs (industrie, PME, etc.).
- Les crédits aux infrastructures sont déjà près des objectifs du CDMT, mais devraient progresser d'environ un point.

Graphique 1.8 : Déplacements nécessaires dans les crédits budgétaires pour atteindre les objectifs du CDMT



Source : ministère du Plan et ministère des Finances, calculs des services de la Banque mondiale.

1.46 Ces hausses pourraient être financées par une baisse progressive du financement des fonctions administration, sécurité et gouvernance économique. Pour cette dernière, il est crucial que l'économie sur le service de la dette après l'atteinte du Point d'achèvement PPTE soit allouée aux secteurs sociaux, comme le Gouvernement s'y est engagé dans le cadre de cette Initiative PPTE. Ces réductions

²⁵ Voir le rapprochement détaillé entre les objectifs du CDMT et l'exécution des récents budgets dans l'Annexe 1.2.

²⁶ Y compris les paiements d'intérêts.

tions pourraient être complétées par une épargne sur l'administration générale et en stabilisant les crédits du Ministère de la Défense et de la Sécurité.

1.47 **Les autorités devraient par ailleurs examiner le risque que les dépenses de fonctionnement ne suivent pas les forts accroissements de l'investissement public prévus dans les années qui viennent.** Il est crucial pour la réussite de l'exécution du DSRP de fournir des crédits suffisants pour le fonctionnement des écoles et des centres de soins et le fonctionnement et l'entretien des infrastructures économiques. Cette question peut être résolue de deux façons : d'abord, en déplaçant une partie des dépenses de fonctionnement de l'administration générale – qui reçoit aujourd'hui la plus grosse part du budget de fonctionnement – aux secteurs économiques et sociaux prioritaires. Ensuite, en veillant à ce que tous les nouveaux projets insérés dans le budget soient accompagnés de crédits de F&E suffisants. Cela devrait être facilité par le CDMT, qui permet un processus de planification budgétaire plus intégré.

Mesures structurelles pour améliorer la programmation et l'exécution du budget

1.48 **Le programme en cours de réformes de la Gestion des Finances Publiques (GFP) (voir Annexe 1.4) et de la Gestion de l'Investissement Public (GIP) (voir Chapitre 3) permettra d'assurer que des ressources publiques suffisantes sont allouées aux secteurs prioritaires du DSRP.²⁷ En plus de ces réformes, il faudra prendre des mesures structurelles pour améliorer la programmation et l'exécution du budget :**

1.49 ***En ce qui concerne la programmation du budget, la consolidation du CDMT et l'adoption d'un processus systématique et transparent d'évaluation et de sélection des projets (voir chapitre 4) constituent des réformes prioritaires.*** Il est crucial que les résultats atteints en matière de réforme en 2009 soient consolidés dans la préparation du budget 2011. Il s'agit notamment :

- *de respecter, pour le budget 2011, le nouveau calendrier d'établissement du budget, qui permet une meilleure intégration de la planification des budgets de fonctionnement et d'investissement au moyen du CDMT et une plus grande implication des ministères sectoriels dans l'établissement du budget.*
- *de renforcer encore le cadrage macroéconomique, notamment en le liant au nouveau modèle de prévision des revenus pétroliers qui devraient être mis en service avant l'établissement du budget 2011.*
- *d'élaborer des stratégies sectorielles fines (comportant une estimation détaillée des coûts et un cadre solide de suivi-évaluation) dans quelques secteurs clés et d'actualiser ou élaborer les CDMT sectoriels basés sur ces stratégies. Il semble plus approprié d'actualiser ou affiner les stratégies existantes dans l'éducation, la santé et les transports et d'élaborer de nouvelles stratégies dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Les stratégies dans les autres secteurs pourraient être ajoutées progressivement avec les années.*
- *d'adopter un nouveau processus standardisé et transparent d'évaluation et de sélection des projets, pour s'assurer que tous les nouveaux projets devant être financés par le budget seront alignés*

²⁷ Le programme de réforme de la GFP est contenu dans le Plan d'action GFP de 2008 (PAGGFP), élaboré par le Gouvernement en collaboration avec ses principaux partenaires du développement (Banque mondiale, UE et Coopération française) et le Plan d'action de Gestion de l'investissement public (GIP) qui le complète, adopté fin 2009.

sur les objectifs du DSRP et auront fait l'objet d'évaluations de leur viabilité technique et financière et de leur rentabilité socio-économique (voir chapitre 4).

1.50 *En ce qui concerne l'exécution du budget, certaines réformes structurelles en cours devraient se traduire par un déroulement plus transparent et efficace du processus budgétaire et ainsi assurer un meilleur alignement des résultats du budget sur la répartition initiale des crédits.* Comme on peut le voir dans l'Annexe 1.4, l'application du nouveau Code des marchés publics ainsi que la rationalisation et l'informatisation du cycle des dépenses sont des éléments décisifs pour l'amélioration de l'exécution du budget. Si ces réformes sont correctement mises en œuvre, elles devraient réduire au minimum le recours aux procédures exceptionnelles d'exécution du budget (marchés de gré à gré, importants paiements d'avance, régularisation après coup des paiements) et ainsi améliorer la transparence et la prévisibilité de l'exécution du budget. On pourra traiter ultérieurement les autres grands problèmes de l'exécution du budget, mais pour l'instant les plus urgents semblent être les suivants :

- Réaliser une réforme globale du Trésor, pour assurer que les paiements sont correctement traités et enregistrés et pleinement intégrés dans le cycle des dépenses.
- Adopter des Lois de règlement qui rapprochent les données d'ordonnancement des dépenses, celles du paiement (budget) et celles du Trésor.
- Instituer des comptes-rendus réguliers sur l'exécution du budget, en termes tant de données financières que de résultats effectifs des actions, dans le cadre du rapport annuel d'avancement du DSRP et du cycle du CDMT. Ces comptes-rendus devraient être publiés et mis à la disposition du public pour améliorer la compréhension du processus budgétaire et par là accroître sa légitimité.

CHAPITRE 2 : METTRE LES INFRASTRUCTURES AU NIVEAU DES MEILLEURS PAYS D'AFRIQUE

A. Introduction et Principales Conclusions

2.1 **Les infrastructures jouent un rôle crucial dans l'effort de diversification de l'économie, de réduction de la pauvreté et de progrès social.** La remise en état d'infrastructures dilapidées, notamment dans le secteur électrique, est un préalable au développement économique et à l'amélioration des services sociaux. C'est aussi une importante source de croissance. Une analyse statistique sur l'ensemble du pays réalisée pour ce Chapitre montre que les infrastructures en tant que secteur économique ont apporté 0,5 point de pourcentage de croissance du PIB congolais par habitant entre 2001 et 2006. En fait, elles pourraient apporter plus de 3 % par an si la couverture et la qualité des services d'infrastructure étaient au niveau comparable à l'île Maurice, en tête des pays d'Afrique pour la couverture et la qualité des infrastructures.

2.2 **Ce chapitre se base sur les résultats du chapitre précédent qui a montré que les ressources allouées au secteur des infrastructures doivent croître afin d'atteindre les objectifs du DSRP.** Cependant, ce chapitre au-delà de l'estimation du niveau de ressources additionnelles nécessaires pour atteindre cet objectif, comme ces augmentations doivent s'accompagner d'un programme ambitieux de réformes structurelles et de gestion visant à améliorer l'accès et la qualité des services d'infrastructure.

2.3 **Les principaux objectifs de ce Chapitre sont les suivants :** (a) déterminer les grands obstacles infrastructurels nuisant à la pleine performance économique du Congo, en termes tant d'insuffisances d'investissement que de réformes structurelles et managériales pour améliorer les services ; (b) déterminer les modèles actuels de dépenses d'infrastructures et évaluer le déficit de financement des infrastructures en fonction du coût des objectifs de développement et (c) déterminer les sources de financement.

2.4 **Nous nous axons sur quatre grands secteurs d'infrastructures économiques : électricité, Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), transports et, dans une certaine mesure, eau et assainissement.** L'analyse se base sur des données de l'étude nationale sur le Congo, réalisée dans le cadre du *Diagnostic des Infrastructures Nationales des Pays d'Afrique (DINPA)*,²⁸ qui en est actuellement à sa deuxième phase.²⁹ Ce chapitre utilise la méthodologie standardisée du DINPA pour situer les

²⁸ Le DINPA a réalisé un important recueil de données sur les infrastructures des pays d'ASS et les a analysées. La première phase a couvert 24 pays et la 2nde, en cours, doit couvrir le reste du continent. Le Congo est le premier pays pour lequel la collecte des données a été achevée dans le cadre de cette 2nde phase. La collecte des données a été conduite par le Professeur Mantsie, Vice-doyen de la Faculté d'économie de l'Université de Brazzaville. Pour plus d'informations, voir www.infrastructureafrica.org.

²⁹ Ne pas sous-estimer les problèmes de méthode. D'abord, du fait de la nature internationale de la collecte des données, il y a eu inévitablement de longs délais. La période couverte par la 1^{ère} phase du DINPA s'est étalée de 2001 à 2006. Aux fins de l'établissement de références, la plupart des données techniques sont présentées pour 2006 (ou l'année disponible la plus récente), tandis que les données financières sont généralement une moyenne de la période disponible pour lisser les effets des fluctuations à court terme. Pour le Congo, dans le cadre de la collecte de la phase 2, les données recueillies portent sur la période 2002 à 2007. Pour les statistiques financières, les chiffres 2008 sont disponibles et ont été analysés lorsque c'était possible. Ensuite, pour pouvoir faire des comparaisons entre pays, il fallait standardiser les indicateurs. C'est pourquoi certains indicateurs du Congo peuvent être légèrement différents des données nationales des autres pays.

infrastructures du Congo par rapport aux pays africains comparables et d'abord aux autres pays riches en ressources, en mettant l'accent sur les pays d'Afrique centrale voisins du Congo.³⁰

2.5 Pour le calcul des besoins de financement pour les infrastructures du continent, les estimations de coûts du DINPA traitent l'arrière d'infrastructures de chaque pays. Le déficit d'infrastructures du Congo – le coût du rattrapage pour arriver au niveau des meilleurs pays en développement – est calculé en utilisant des modèles microéconomiques qui prennent en compte à la fois les besoins liés à la croissance et la demande sociale d'infrastructures et intègre les coûts d'entretien et de réfection ainsi que les nouveaux investissements. Les besoins d'infrastructures physiques sont la base de l'ensemble des estimations de dépenses et un horizon décennal a été utilisé pour l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs sociaux essentiels de large accès aux infrastructures.

2.6 Ce chapitre est structuré de la façon suivante. La première section quantifie l'effet qu'aura une amélioration des services d'infrastructure sur la croissance hors pétrole. Elle constate que l'économie par habitant du pays pourrait croître plus vite de 3,7 % en plus si les services d'infrastructure atteignaient le niveau de Maurice – leader sur ce plan en Afrique. L'essentiel de cet effet considérable viendrait des améliorations du secteur électrique, qui, actuellement, constitue le plus gros obstacle à la croissance de l'économie hors pétrole. Comme l'a montré une étude spatiale réalisée par la Banque, une démarche intégrée pour développer les infrastructures du pays le long de ses grands axes serait particulièrement efficace pour intégrer économiquement les différentes zones du pays et en faire une plaque tournante de transit pour la région.

2.7 La seconde section examine la performance des infrastructures des cinq principaux secteurs économiques. Elle montre que l'accès aux infrastructures et leur qualité sont fortement en retard par rapport aux pays pairs du Congo, à peu d'exception près comme la téléphonie mobile, l'adduction d'eau dans les zones urbaines et le port de Pointe-Noire. Sur cette base, ce chapitre détermine les grands investissements en cours et les nouveaux qui sont cruciaux pour le rétablissement des grands axes de circulation du pays. Il montre les importants gains de productivité, qui viendraient notamment d'une réduction des pertes de transport et de distribution électriques, d'une amélioration de la gestion des services publics de l'eau et de l'électricité, de l'amélioration de l'encaissement des recettes et de l'ajustement des tarifs, ainsi que de la transformation du Fonds routier en un Fonds de deuxième génération assurant un financement fiable de l'entretien routier.

2.8 Sur cette base, la troisième partie de ce chapitre présente les objectifs d'amélioration des infrastructures dans les quatre secteurs,³¹ les estimations de coûts pour l'atteinte de ces objectifs et calcule les déficits de financement en comparant les coûts aux ressources disponibles. L'estimation se monte à un total de 946 millions d'USD par an sur 10 ans. Elle montre qu'il semble y avoir assez de

³⁰ Les pays en développement « riches en ressources » sont définis comme des pays dont les comportements sont fortement influencés par leur dotations en ressources naturelles (Collier et O'Connell 2006; FMI 2007). Un pays est classé « riche en ressources » lorsque la rente des matières premières – en général minerais ou pétrole ou les deux – dépasse 10 % du PIB. Les exemples en sont la République du Congo, le Cameroun, le Nigeria et la Zambie (Briceño-Garmendia et al., 2008). L'Afrique du Sud a également une forte dotation en minéraux, mais comme ces matières premières ne représentent pas plus de 10 % de son PIB, ce pays n'est pas classé dans les pays en développement 'riches en ressources'.

³¹ L'irrigation est exclue de ce rapport. Le DINPA a trouvé que les besoins d'investissement en irrigation du Congo sont minimes. Selon cette analyse, une augmentation marginale des zones irriguées constitue un objectif réaliste pour les nouveaux investissements dans la mesure où l'investissement générerait une rentabilité économique supérieure à 12 %. En outre, l'analyse de sensibilité montre que les investissements pour l'irrigation sont voisins de zéro même si l'on fait descendre la rentabilité économique attendue à 0 %. (You 2008)

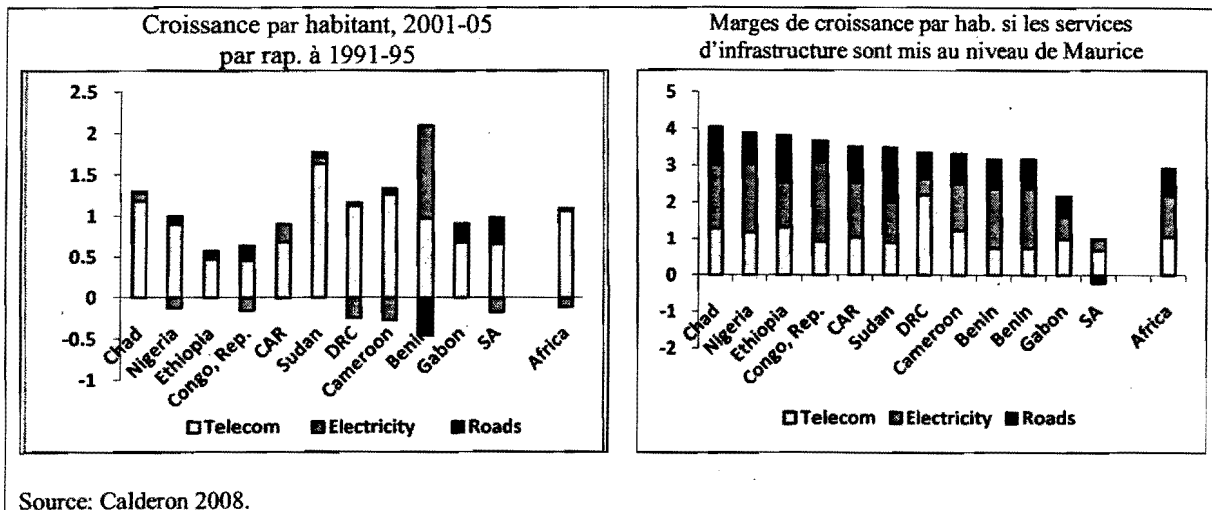
crédits budgétaires pour satisfaire les besoins du secteur des transports, alors qu'il y a des insuffisances dans les autres, surtout le secteur électrique. Ces coûts pourraient être couverts par les crédits budgétaires existants, de possibles réallocations entre les sous-secteurs d'infrastructure et surtout par des gains qui viendraient des remèdes apportés aux inefficiences susmentionnées. Si ces gains d'efficacité sont effectivement réalisés et si des réallocations budgétaires sont effectuées, le reste du déficit de financement pourrait être comblé dans la perspective des ressources budgétaires disponibles ces prochaines années (voir Chapitre 4). Enfin, ce chapitre souligne la nécessité de faire appel à des sources privées de financement, pas seulement pour des raisons de financement, mais encore et surtout pour les transferts de savoir-faire et pour l'effet d'incitation qui découle de participations privées à l'offre d'infrastructures.

B. L'effet d'un renforcement des infrastructures économiques sur la croissance hors pétrole

2.9 Au Congo, la contribution du secteur des infrastructures à la croissance par habitant au cours de la décennie passée, 0,5 %, a été fortement inférieure à celle constatée dans les autres pays de la région : 0,87 % au Nigeria, 0,91 % en RDC, 0,89 % en RCA et 0,99 % pour la moyenne de l'ASS. La croissance du Congo a été due surtout à l'accès accru à la téléphonie mobile, tandis que la mauvaise qualité du courant électrique et l'insuffisance de l'offre ont constitué un frein pour l'économie.

2.10 La contribution, historiquement faible, des infrastructures à la croissance du Congo suggère que le pays pourrait réaliser d'importants gains par des améliorations dans ces secteurs. Des simulations montrent que si les infrastructures du Congo étaient portées au niveau du pays africain qui fait le mieux sur ce plan, Maurice, les taux de croissance par habitant pourraient être supérieurs de 3,7 % de plus par an, à comparer avec 2,3 % pour la moyenne de l'ASS (Graphique 2.1).

Graphique 2.2 : Liens historiques et liens futurs potentiels entre infrastructures et croissance



2.11 L'essentiel du potentiel de croissance viendrait du secteur électrique et surtout de l'augmentation de la capacité de production. Les données d'une enquête récente de la Banque mon-

diale/SFI auprès d'entreprises³² montrent que l'électricité est de loin le principal obstacle infrastructurel pour les entreprises congolaises. Les firmes enquêtées disent perdre jusqu'à 16 % du chiffre d'affaires du fait de la fréquence des pannes de courant, soit près de trois fois plus que la moyenne de l'ASS (6 %).

2.12 L'amélioration des routes apporterait aussi une grosse contribution à la croissance si elle est réalisée dans le cadre d'un développement des axes. Par exemple, le coût de l'importation jusqu'au nord du pays descendrait de 313 USD/tonne via le port de Douala au Cameroun à 267 USD/tonne via le port de Pointe-Noire si de bonnes liaisons existaient entre Pointe-Noire et le nord du pays. La construction de routes de dessertes dans les départements de Pool et Cuvettes, qui ont un fort potentiel agricole, aurait une rentabilité de l'ordre de 34 %.³³

C. État actuel et principaux problèmes des grands secteurs d'infrastructures

2.13 Ayant suivi le modèle d'urbanisation, le réseau électrique du pays et les autres axes infrastructurels ont tendu à couvrir d'abord la région sud-ouest avant de remonter, les liens les moins développés étant ceux avec le nord-est. Une vue spatiale des réseaux d'infrastructure du Congo (Graphique 2.2) montre que le Congo est un pays surtout urbain, où 61 % de la population vit dans deux zones urbaines entourant les champs pétrolifères et les gisements miniers connus. La capitale, Brazzaville, située dans le sud-est et le grand port de Pointe-Noire, dans le sud-ouest, sont de loin les plus grands centres urbains. De vastes zones de forêts denses sont lourdement exploitées dans le sud-ouest alors que celle du nord du pays sont encore sous-exploitées.

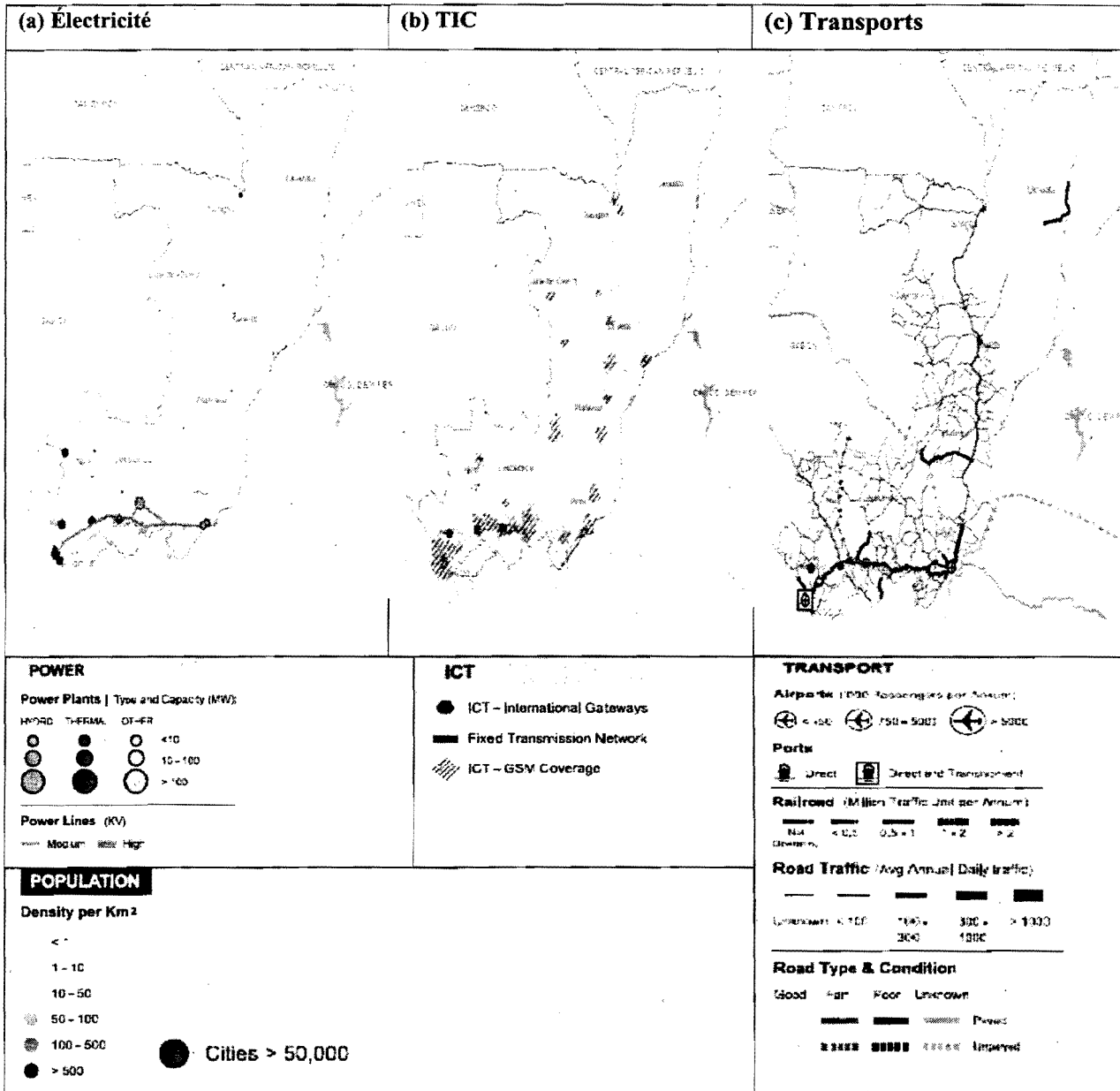
2.14 Le réseau d'infrastructures du Congo a un fort potentiel de liaison avec les pays voisins. Le réseau électrique est déjà relié à celui de la RDC. Un axe routier – fonctionnel mais en mauvais état général – relie Brazzaville à Pointe-Noire et s'étend jusqu'aux frontières du Gabon à l'ouest, du Cameroun et de la Centrafrique au nord et de l'Angola et de la RDC au sud et au sud-est. Le Congo a aussi d'importants axes ferroviaires et fluviaux.

2.15 Les principales réussites et les grands problèmes de chacun des grands secteurs d'infrastructures du Congo sont présentés dans le Tableau 1.1. Ce tableau reprend les besoins d'amélioration des infrastructures des différents sous-secteurs, les grands besoins de réforme et les efforts en cours, notamment dans les secteurs de l'électricité et des transports. Le texte qui suit reprend ces questions plus en détail.

³² Banque mondiale (2009). Enquête auprès d'entreprises. 6/4/10, <http://www.entreprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=49&year=2009>

³³ Banque mondiale (2009). Op. cit.

Graphique 3.2 : Vue spatiale des réseaux d'infrastructures du Congo



Source : Banque mondiale (2009). République du Congo : *Prioritizing Infrastructure Investments: a Spatial Approach*. Banque mondiale : W. DC

Tableau 2.1 : Réussites et problèmes des grands secteurs économiques d'infrastructures

Réalisations	Problèmes
Électricité	
<ul style="list-style-type: none"> • Une forte expansion de capacité de production (300MW thermique et 120 MW hydroélectrique) est en cours. • Le réseau électrique national est prévu. • La réfection de 425 km de ligne à haute tension de Pointe-Noire à Brazzaville a été lancée. • Les tarifs sont proches du recouvrement des coûts. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser un lourd programme d'investissement. • Diminuer la dépendance des importations de courant de RDC. • Réduire les fréquentes coupures de courant. • Accroître l'accès à l'électricité, surtout dans les zones rurales. • Réduire les pertes de transport et de distribution.
TIC	
<ul style="list-style-type: none"> • Deux tiers de la population sont couverts par le signal GSM. • Pénétration des portables à égalité avec les pays comparables. • Une certaine concurrence existe dans le secteur des portables. • Restructurer la SOTELCO, opérateur public de la téléphonie fixe, et l'ouvrir à une participation privée. • Améliorer la qualité du haut débit, actuellement limitée par les infrastructures existantes. • Accroître la compétitivité des tarifs de télécom, qui sont élevés notamment pour le haut débit. 	
Transports	
<i>Transports terrestres (routiers et ferroviaires)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Le financement de l'entretien s'accroît régulièrement. • Bon programme d'investissement en cours. 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la densité, la qualité et l'état du réseau routier national. • Créer un vrai réseau de routes rurales. • Accomplir la transition du Fonds routier vers un fonds de seconde génération pleinement fonctionnel. • Transformer le service ferroviaire actuellement lent, peu fiable, peu sûr et onéreux. • Assurer une relation routière et ferroviaire efficiente entre Brazzaville-Pointe-Noire et Brazzaville-Kinshasa.
<i>Transport maritime et fluvial</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Le Congo a l'un des meilleurs ports de l'ASS et c'est l'un des 7 pays de l'ASS à élaborer un Schéma directeur portuaire national. • Le fleuve Congo offre une artère de transport économique pour le bois venant du nord. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moderniser, étendre et accroître la compétitivité régionale du port de Pointe-Noire. • Draguer les affluents du fleuve Congo pour susciter le développement d'une industrie nationale de transformation du bois.
Eau et assainissement	
<ul style="list-style-type: none"> • Une forte proportion de la population urbaine a accès à une canalisation d'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire l'utilisation des eaux de surface comme source de boisson. • Accroître l'accès pour améliorer les sources d'eau en zone rurale. • Réduire les inefficiences de l'opérateur, notamment la sous-tarifification.

Le secteur électrique

2.16 Le secteur électrique congolais est sous-développé en termes de capacité de production, de consommation, d'accès et de fiabilité. Le réseau électrique national est très restreint et dépend d'importations de courant de RDC. La distribution pose un problème supplémentaire. Les taux d'électrification sont très bas dans les zones rurales et la qualité du réseau existant est très mauvaise. Près de la moitié de l'électricité produite se perd dans les réseaux de transport et de distribution. Cette capacité très

restreinte de production, de transport et de distribution est un obstacle critique pour l'économie. La fréquence des coupures de courant a obligé entreprises et ménages à s'équiper de générateurs dont la capacité de production totale se monte à environ 207 MW, soit près du double de la capacité du réseau public !

2.17 Le Gouvernement a des plans ambitieux : doubler l'accès à l'électricité d'ici 2011 :

- *Expansion de la capacité de production.* Le Congo a actuellement une capacité de production d'environ 121 MW : centrales hydroélectriques de 74 MW dans la Bouenza et de 15 MW (Djoué) et centrale thermique à gaz de 32 MW à Brazzaville. Deux grands projets vont faire du pays un producteur net d'électricité : centrale hydroélectrique de 120 MW à Imboulou, à 215 km au nord de Brazzaville, construite par une société chinoise, qui devrait être achevée en 2012 et centrale thermique à gaz de 300 MW à Pointe-Noire, qui devrait être terminée en 2011. Le coût marginal à long terme du développement de cette capacité de production est d'environ 0,06 USD/kWh, ce qui est inférieur au coût dans les pays voisins. C'est pourquoi, quand ces centrales seront achevées, le Congo aura un avantage comparatif dans la production électrique dans la région.
- *Amélioration du transport.* La ligne à haute tension de Pointe-Noire à Brazzaville sera réhabilitée et prolongée vers le nord en direction d'Owando, à 550 km de la capitale.

2.18 **Les réformes du secteur électrique doivent aller au-delà des investissements physiques pour assurer au peuple congolais un accès à l'électricité à des prix raisonnables.** Le Tableau 2.2 montre que le taux d'accès à l'électricité est très au-dessous de la moyenne africaine pour les zones tant urbaines que rurales. La situation est particulièrement mauvaise dans les zones rurales. Les ménages des deux quintiles de revenu supérieurs des zones rurales dépensent moins de 0,2 % de leur budget pour l'électricité à cause d'un manque d'accès ; ils sont donc obligés de se rabattre sur des carburants moins propres. Paradoxalement, les tarifs électriques de 0,09 à 0,15 USD/kWh sont parmi les plus élevés d'Afrique.

2.19 **Outre la faiblesse de la couverture et de la fiabilité du réseau, les réformes devront s'attaquer à l'important problème des inefficiences de la distribution.** Celles-ci rendent l'électricité du Congo très chère à produire et à distribuer, faisant monter les prix. Alors que, en principe, le prix du courant doit permettre de recouvrir les coûts d'exploitation, il reste trop bas pour permettre une saine autosuffisance de l'opérateur (Tableau 2.2, Graphique 2.4). Ces inefficiences, liées surtout à la faiblesse de la capacité de l'opérateur électrique national, la Société Nationale d'Electricité (SNE), sont les suivantes (voir Graphique 2.3) :

- *Fortes pertes dans le transport et la distribution* (47 % de l'électricité produite contre 27 % pour les autres pays africains riches en ressources). Ces pertes équivalent à 37 % du chiffre d'affaires de la SNE. C'est probablement dû à un manque d'entretien et de réfection du réseau de distribution existant et à une politique permissive à l'égard des branchements illégaux.
- *Coûts de personnel élevés à la SNE par rapport aux autres opérateurs africains.* L'équivalent d'environ 30 % du chiffre d'affaires de la SNE sert à payer les sureffectifs.
- *L'absence de recouvrement complet des coûts réduit la capacité de la SNE à investir dans la réfection ou l'expansion.* Les tarifs pratiqués sont suffisants pour couvrir les frais de fonctionne-

ment identifiés (le ratio de recouvrement des coûts de fonctionnement est de 112 %). Mais si l'on prend en compte les investissements, les pertes dues au non-recouvrement sont l'équivalent de 53 % du chiffre d'affaires.

- *Non encaissement des factures.* Cela représente 88 % du total de l'électricité vendue, soit l'équivalent de 12 % du chiffre d'affaires de la SNE.

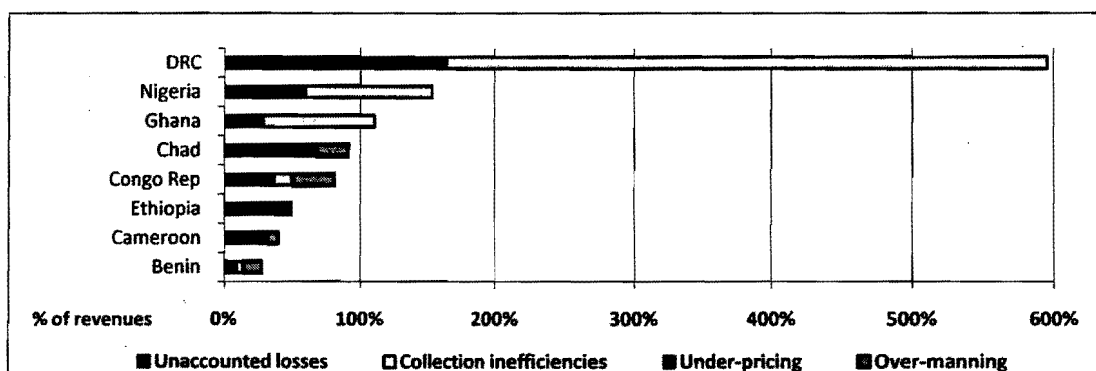
2.20 La SNE ne dessert que le sud. Le nord doit utiliser des techniques coûteuses de production hors réseau. Tous les concessionnaires des forêts du nord, par exemple, utilisent des générateurs au diesel pour leurs installations de transformation du bois sur place. Alors que le coût de la production au diesel dans le sud est d'environ 0,23 USD/kWh, grâce à la proximité de Pointe-Noire, il est près de trois fois plus élevé dans le nord : 0,62 USD/kWh. Par comparaison, le coût marginal à long terme du réseau électrique national est de 0,08 USD/kWh et tomberait à 0,06 s'il y avait des lignes raccordées au Cameroun.

Tableau 2.2 : Infrastructures électriques, capacités, accès et performance des opérateurs
Comparaison

	Unité	Congo	P. riches en ressources
Capacité de production électrique installée	MW/millions d'habitants	28,7	42,2
Production électrique	kWh/habitant	108,0	200,2
Coupures de courant	Nombre par mois type	27,4	15,8
Pertes des entreprises causées par les coupures	% du Ch. d'affaires	15,7	7,2
Accès à l'électricité	% de la population	34,9	46,1
Accès urbain à l'électricité	% de la population	51,3	78,7
Accès rural à l'électricité	% de la population	16,4	27,6
Taux d'encaissement	% des factures	91,0	77,5
Pertes dans la distribution	% de la production	47,4	26,5
Recouvrement des coûts d'exploitation	% des coûts d'exploitatioir	112	77,7
Recouvrement du total des coûts	% du total des coûts	53	55,9
Coûts cachés en % des recettes	% des recettes	86,1	83,6
Tarif électrique (en cents US/kWh)	Congo	Surtout centrales hydroélectriques	Autres pays en développement
Résidentiel à 100 kWh)	15,0	10,27	5,0 – 10,0
Commercial à 900 kWh)	10,0	11,73	
Industriel à 50.000 kWh)	9,9	11,39	

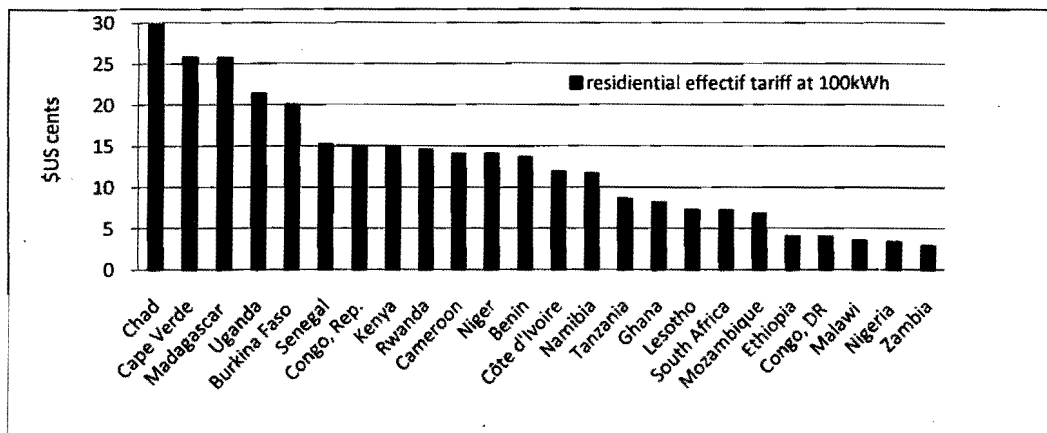
Source : Eberhard, A., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Ouedraogo, F., Camos, D. et Shkaratan, M. 2008. *Underpowered: The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude. Banque mondiale : Washington, D.C.

Graphique 2.1 : Coûts cachés des opérateurs électriques



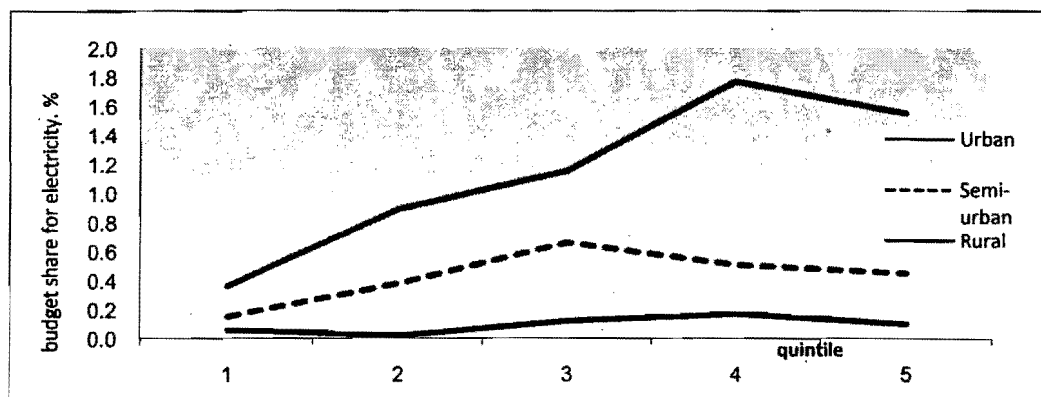
Source : Briceño-Garmendia, C., Smits, K. et Foster, V. 2008. *Financing Public Infrastructure in Sub-Saharan Africa: Patterns, Issues and Options*. DINPA, Document d'étude. Banque mondiale : Washington, D.C.

Graphique 2.2 : Les tarifs électriques du Congo sont parmi les plus élevés d'Afrique



Source : Briceño-Garmendia et al. 2008

Graphique 2.3 : Part du budget des ménages consacrée à l'électricité, 2005



Source : FMI Country Report No. 09/72, Tableau 3, p. 6, 2009.

Technologies de l'information et de la communication (TIC)

2.21 **La concurrence croissante sur le marché congolais de la téléphonie mobile, ces dernières années, a permis d'atteindre une assez large couverture.** Environ 70 % de la population du Congo est couverte par un signal GSM, contre 48 % en moyenne pour les pays africains riches en ressource (Tableau 2.3). La pénétration de la téléphonie mobile est plus forte au Congo – 35 % contre 24 % pour les pays riches en ressources – et le nombre d'abonnés est passé à 8,2 % de la population entre 2006 et 2008, contre une moyenne de 1,7 % dans les pays africains. Il a plus que doublé passant de 330.000 en 2003 à 760.000 fin 2007. Les trois grands opérateurs sont :

- *Zain*, anciennement Celtel, qui a lancé ses services en décembre 1999. Sa clientèle est passée de 43.000 en décembre 2000 à 1.014.000 en 2007.
- *MTN*, initialement lancé en 2000 sous le nom de Libertis, sous lequel la clientèle est passée de 22.600 à 76.544 en décembre 2002. Lorsque MTN a racheté cette société en décembre 2005, elle

avait 210.000 abonnés, soit 35 % du marché. En décembre 2007 ce nombre était passé à 330.000. Son chiffre d'affaire moyen par abonné est resté constant à 20 USD en 2006 et en 2007.

- *Warid Telecom*, qui a annoncé en 2006 qu'il aller constituer un joint-venture avec l'opérateur téléphonique public, la Société des Télécommunications du Congo (SOTELCO, rebaptisée Congo Télécom en 2009). Cet opérateur a été créé en janvier 2008 et offre des services voix et données. Il prévoit d'investir 95 millions d'USD dans l'infrastructure télécom sur cinq ans.

2.22 Il y a encore de la place pour l'entrée de nouveaux opérateurs privés afin de parvenir à l'accès universel. En fonction du pouvoir d'achat et de la disposition à payer pour les services mobiles, on estime que le secteur privé pourrait investir suffisamment pour couvrir 15 % supplémentaires de la population dans les années qui viennent. Mais, même dans un scénario optimiste, il faudra des subventions pour atteindre l'accès universel pour environ 15 % de la population (voir Graphique 2.6).

2.23 Bien que la téléphonie mobile soit très avancée au Congo, ses coûts sont relativement élevés. Le coût d'un appel par portable pour Washington DC est estimé à 96 cents d'USD par minute (Celtel), contre 40 cents (Celtel et VODacom) à partir de la RDC. Le haut débit et les appels internationaux sont plus chers que dans le reste de l'Afrique et l'accès à l'internet est plus lent (0,3 mbps contre 2,7 mbps pour les pays riches en ressources). Le coût mensuel de l'abonnement à une connexion internet de 1 mbps est d'environ 927 USD. Avec le raccordement au câble sous-marin, les coûts devraient baisser. Dans les autres pays qui se sont raccordés à ce câble, les prix ont baissé de moitié, en moyenne (Tableau 2.3) et ils ont encore baissé de 30 % dans des pays qui ont également promu la concurrence dans l'accès aux passerelles de trafic international.

2.24 La téléphonie fixe reste aux mains de Congo Télécom (ex-SOTELCO). Le taux d'équipement en lignes fixes du Congo est de 0,41 abonnés pour 100 habitants, soit moins de la moitié du taux des pays riches en ressources (1,1 pour 100). Le taux de couverture diminue ; il est tombé à 0,24 abonnés pour 100 habitants en 2008 contre 0,35 en 2007.

2.25 La qualité du réseau téléphonique fixe se détériore rapidement et devient un obstacle à l'expansion et à l'amélioration des services internet. Une partie importante du réseau des télécommunications, notamment l'artère principale de transmission par micro-ondes, a été détruite pendant le conflit. Les centraux téléphoniques ont également été endommagés, sauf celui de Pointe-Noire. Les projets de privatisation de la SOTELCO ont été remis à plus tard en raison de l'état déplorable des finances de la société. À la mi-2007, la société a cessé de payer ses salaires pour éviter le dépôt de bilan, aggravant le problème fondamental de sureffectifs. Le coût d'un appel de 3 minutes aux USA par une ligne fixe est d'environ 5 USD, le double du prix de référence régional (Tableau 2.3).

2.26 En 2008 et 2009, le Congo a mis en place une politique et un cadre réglementaire décisifs pour les secteurs de la poste et des télécommunications. Ce cadre, élaboré en consultation avec la Banque mondiale, vise à étendre l'usage des nouvelles technologies dans ce secteur. La Politique nationale pour le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), couvrant la

période 2008-2015, a été adoptée en 2008. Un ensemble de lois établissant le cadre réglementaires et la gouvernance du secteur a été voté par le parlement en 2009.³⁴

2.27 La mise en œuvre du nouveau cadre juridique et réglementaire, ainsi que des nouveaux projets TIC et de l'accord sur le câble sous-marin nécessiteront une volonté politique et un renforcement institutionnel. L'un des déclencheurs PPTE était l'adoption d'un cadre réglementaire pour le secteur qui établit la concurrence au niveau des stations de trafic international et de la boucle locale sans fil (BLSF). Sur ce plan, deux mesures ont été prises : (a) retrait du Décret 466 d'octobre 2004, qui donnait à la SOTELCO un monopole exclusif sur les stations de trafic international et sur la BLSF et (b) création d'une autorité réglementaire des télécommunications indépendante (l'ARPCE) et l'adoption de régimes réglementaires clairs et transparents, notamment dans la gestion des fréquences.

Tableau 2.3 : Références en matière d'infrastructures TIC

	Unité	Congo		Pays riches en ressources
Couverture GSM	% de la population	75,0		47,7
Débit internet	Mbps/personne	0,29		2,7
Abonnés internet	abonnés/100 people	0,03		0,3
Abonnés lignes fixes	abonnés/100 people	0,41		1,1
Abonnés téléphone portable	abonnés/100 people	35,4		23,7
Prix (en USD)	Congo	Pas de câble sous-marin	Avec câble sous-marin	Autres pays en développement
Prix d'un panier mensuel – portable	18.8	11.1	13.6	9.9
Prix d'un panier mensuel - ligne fixe	n.d.	13.6	16.7	n.d.
Prix d'un abonnement Internet 20 heures	84.5	68.0	47.3	11.0
Prix d'un appel 3 min. aux USA	5.4	2.6	1.4	2.0
Prix moyen des appels inter-Afrique	n.d.	0.72	0.44	n.d.

Source : Minges, M., Briceño-Garmendia, C., Williams, M., Ampah, M., Camos, D. et Shkratan, M. 2008. Information and Communications Technology in Sub-Saharan Africa : A Sector Review. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale, Washington, D.C.

2.28 Le Congo s'est engagé sur trois projets TIC porteurs de transformations :

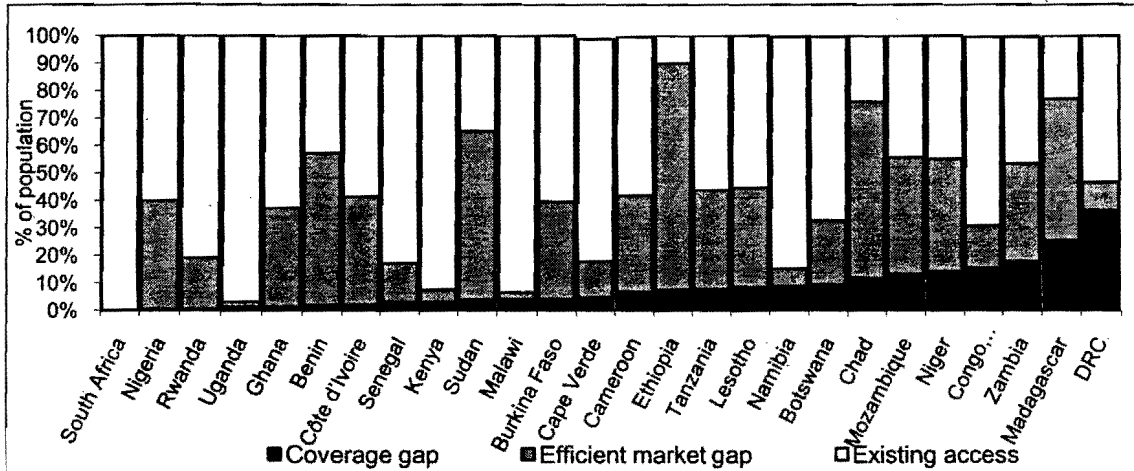
- *Le Projet pour la couverture nationale* : projet public visant à étendre l'accès à haut débit aux zones éloignées.
- *Raccordement au Câble ouest-africain (WACS)* : partenariat de cinq opérateurs sud-africains : MTN, Neotel, Telkom s.a., Infracore et Vodacom, WACS est un projet de liaison de télécommunication par câble sous-marin pour relier l'Afrique du Sud au Royaume-Uni en passant le long de la côte occidentale de l'Afrique, devant raccorder l'Afrique du Sud, la Namibie, l'Angola, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Cameroun, le Nigeria, le Togo, le

³⁴ Ces lois sont la Loi sur la Régulation du secteur des TIC, la Loi sur la Régulation postale et la Loi sur la Création de réglementations pour les secteurs des Postes et des TIC.

Ghana, la Côte d'Ivoire, le Cap-Vert, les Îles Canaries et le Portugal. La station terrestre au Congo fournira au pays sa première liaison directe avec le réseau du câble sous-marin mondial.

- Le *Projet Artère africaine 2 (CAB2)* : ce projet est financé par la Banque mondiale. Il vise à accroître les raccordements (a) en libéralisant davantage le secteur et en diminuant les écarts d'efficacité du marché ; (b) en s'appuyant sur l'investissement privé pour le développement coordonné des artères TIC régionales et nationales et pour combler les écarts des réseaux ruraux et (c) en accroissant les applications et services publics électroniques.

Graphique 2.4 : Couverture et écart de marché efficace



Source : Mayer, R., Figueredo, K., Jensen, M., Kelly, T., Green, R. et Barra, A., 2008. *Costing the Needs for Investment in ICT Infrastructure in Africa*. DINPA, Document d'étude. Banque mondiale : Washington, D.C.

Les transports terrestres

2.29 Avant 1980, le Congo servait de pays de transit pour l'ensemble de la région d'Afrique centrale, traitant les échanges venant de la RCA, de la RDC et du Gabon ou s'y dirigeant. Les grands axes intérieurs du Congo – Pointe-Noire-Brazzaville par route et par rail, Brazzaville-Ouesso par route et Brazzaville-Sangha-Oubangui par voie fluviale – reliaient ses grandes villes les unes aux autres et avec son grand port national et permettaient le transport des biens et des personnes entre les grands centres économiques de la région.

2.30 Le rôle du Congo comme axe d'échanges s'est effondré au milieu des années 80. Le trafic de minerais du Gabon a été perdu lorsque ce pays s'est doté d'un réseau ferroviaire propre (le Transgabonais) et qu'une grande partie du trafic de transit de la RDC a été détourné au profit de Matadi, port de la RDC sur le fleuve Congo et d'autres axes internationaux. Cette situation persiste : le nord du pays est maintenant desservi par le port camerounais de Douala tant pour les importations que pour les exportations, surtout à cause de la non-navigabilité des rivières intérieures (voir ci-dessous). Environ 100.000 tonnes d'importations destinées à Brazzaville vont par mer de Pointe-Noire à Matadi avant d'être réimportées par terre via Kinshasa, au lieu de venir directement de Pointe-Noire.

2.31 La couverture routière du Congo est faible et les routes existantes sont en mauvais état à la suite d'années de négligence et de dégâts dus au conflit. La couverture en routes goudronnées des

terres arables est quatre (4) fois inférieure à la couverture moyenne des pays riches en ressources. Pour les routes non goudronnées, elle est vingt cinq (25) fois inférieure. Seulement 38 % du réseau goudronné et 21 % du réseau non goudronné sont en bon état ou état moyen, le reste étant souvent hors d'état (Tableau 2.4).

2.32 Le réseau ferré du Congo est parmi les pires d'Afrique en termes de qualité de service et de sûreté, tandis que ses tarifs sont parmi les plus élevés. Le trafic ferroviaire a baissé des deux tiers pendant le conflit (le service s'étant interrompu pendant plusieurs mois) et n'est jamais revenu au niveau d'avant le conflit. Le tarif, à 0,16 USD la tonne, est trois fois plus élevé que celui de l'Afrique du Sud. L'axe ferroviaire du Congo, (les Chemins de Fer Congo-Océan, CFCO) est constitué par une ligne principale de 510 km reliant Brazzaville au port de Pointe-Noire et d'une ligne de 285 km vers le nord qui est tombée en désuétude. Le service de la ligne principale est lent, peu fiable, peu sûr et cher, à cause du manque d'entretien des voies, d'un matériel roulant périmé et insuffisant, des déficits de gestion et des insuffisances du personnel.

Tableau 2.4 : Comparaison des infrastructures routières du Congo

	Unité	Congo	Pays riches en ressources	ASS
Densité des routes goudronnées	km/1000 km ² de terre arable	25	111	101
Densité des routes non goudronnées	km/1000 km ² de terre arable	11	287	340
Accessibilité rurale SIG	% de pop. rurale/2 km de routes rég. et nat.	34	21	23
Trafic des routes goudronnées	Trafic voitures journalier (moyenne/an)	850	1,570	1,201
Trafic des routes non goudronnées	Trafic voitures journalier (moyenne/an)	50	56	54
État du réseau routier goudronné	% en bon état ou état moyen	38	67	79
État du réseau routier non goudronné	% en bon état ou état moyen	21	62	59

Source : Gwilliam, K., Foster, V., Archondo-Callao, R., Briceño-Garmendia, C., Nogales, A. et Sethi, K. 2008. The Burden of Maintenance: Roads in Sub-Saharan Africa. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale, Washington, D.C.

Encadre 2.1 : Important potentiel pour le développement des axes de transport au Congo

Le fort potentiel de développement d'axes de transport multimodal du Congo signifie que lorsque les axes routier et ferroviaire vers Brazzaville fonctionneront normalement, le port de Pointe-Noire devrait récupérer les importations qui arrivent actuellement dans le pays par Matadi. Lorsque sera restaurée la complète navigabilité fluviale Sangha-Oubangui, Pointe-Noire sera compétitif par rapport à Douala en tant qu'axe d'échange pour le nord du Congo.

Le port de Pointe-Noire pourrait aussi récupérer des exportations de bois de la RDC et tenter de récupérer des importations destinées à Kinshasa et Kisangani. Si le Congo réussit à rétablir son rôle de transit régional, le trafic de Pointe-Noire et les recettes qu'il génère pourrait doubler.

Dans un scénario optimiste, le Congo pourrait récupérer toutes ses importations, la moitié des importations vers Kinshasa et Kisangani et la moitié des exportations de bois de la RDC. Cela doublerait les importations et les exportations de bois passant par Pointe-Noire, faisant passer le trafic de un à deux millions de tonnes. La valeur globale des biens échangés doublerait, passant de 3,3 à 6,6 milliards d'USD/an, comme les recettes liées au transport qui passeraient de 135 à 278 millions d'USD/an. L'effet sur les recettes douanières serait très inférieur, car les droits ne sont perçus que sur les biens destinés au Congo et non sur les biens en transit. Les recettes de TVA venant du secteur des transports doubleraient, mais à partir d'un niveau très bas.

Source : Banque mondiale (2009). République du Congo : Prioritizing Infrastructure Investments—a Spatial Approach. Banque mondiale : Washington, DC

2.33 Le Gouvernement a donné aux transports terrestres une priorité de développement et, en conséquence a alloué, ces dernières années, d'importants crédits pour leur amélioration. Le fort potentiel de développement des transports (Encadré 2.1) en fait un élément crucial du DSRP. C'est non seulement une source de croissance en soi, notamment si le Congo peut progressivement reconquérir sa position de pays de transit de l'Afrique centrale, mais encore c'est un préalable pour le développement des activités productives dans l'agriculture et les autres secteurs.

2.34 Voici les grandes initiatives du pays dans le secteur des transports :

- Un *Plan National de Transport (PNT)*. Ce plan exhaustif, adopté en 2004, prévoit une plateforme multimodale pour toutes les formes de transport et couvre les réfections et les nouveaux investissements à un horizon de 15 ans.
- Un *programme d'investissement d'axe routier*, surtout sur l'axe Brazzaville-Pointe-Noire. Ce programme vise à améliorer les relations régionales et nationales essentielles et à relier la capitale à la côte, aux frontières internationales et aux capitales provinciales. La nouvelle autoroute entre Brazzaville et Pointe-Noire devrait être mise en service peu après 2012.
- Un *fonds routier*, lancé en 2005 dans le but de fournir un financement fiable pour l'entretien et la réfection des routes. Du fait de la faiblesse de la circulation, ce fonds peut rester très dépendant de subventions budgétaires (Annexe 2.1).

2.35 Le Congo va devoir redoubler d'efforts pour se doter d'un réseau de transports terrestres adéquat en termes d'investissements et de réformes structurelles. Voici les problèmes à résoudre :

- Les investissements dans les secteurs routier et ferroviaire seront efficaces s'ils sont centrés sur le soutien aux activités productives le long des axes existants (Encadré 1). Comme le montre la récente étude des axes d'infrastructures du Congo et de la RDC,³⁵ un ensemble d'investissements multimodaux intégrés sur ces axes aurait une bien plus forte rentabilité que si ces investissements étaient réalisés séparément. Les investissements sur l'axe routier, par exemple, auraient une forte rentabilité s'ils étaient combinés avec des investissements en routes de desserte dans les zones à fort potentiel agricole pour les marchés intérieurs, tels que Sangha et Cuvette-Ouest dans le nord et les Plateaux dans le sud-est. En outre, la rentabilité des investissements sur les voies d'eau et les routes de desserte pourrait être doublée s'ils étaient accompagnés d'améliorations sur les axes routiers et ferroviaires en aval. L'axe congolais qui aurait la plus forte rentabilité (taux prévu de 24 %) est la liaison ferroviaire Pointe-Noire-Brazzaville et la liaison fluviale Brazzaville-Ouessou. On prévoit un taux de rendement de 12 % pour l'axe routier reliant Brazzaville au nord, entouré de zones agricoles.
- Il est crucial de planifier et réaliser les investissements dans les transports terrestres en coordination avec les pays voisins. La construction prévue d'un pont routier-ferroviaire entre Brazzaville et Kinshasa en est un bon exemple. On estime qu'un tel pont éliminerait la nécessité de la traversée par barges du fleuve Congo, dont le coût est estimé à 20 USD la tonne.

³⁵ Banque mondiale (2009). Op. cit.

- Un Fonds Routier (FR) fonctionnant bien qui finance l'entretien périodique est crucial pour éviter des investissements plus onéreux de réfection. Un FR réformé pourrait se limiter au financement de l'entretien, tandis que les réfections seraient financées directement par le budget et réalisées par un service spécialisé comme la Direction générale des grands travaux (Annexe 1). Les charges sur les usagers devraient être ajustées pour assurer le financement de l'entretien. Le FR devrait avoir une certaine autonomie pour programmer ses ressources et superviser les travaux.
- Un réseau efficace de routes de desserte rurales dans les zones à fort potentiel agricole est un préalable indispensable au développement de l'agriculture, pour assurer la sécurité alimentaire et relier les populations rurales isolées aux marchés. La couverture du réseau de routes rurales de desserte du Congo est extrêmement pauvre et a besoin d'investissements massifs.³⁶ Le Gouvernement prévoit une amélioration majeure du réseau routier rural lorsque le réseau des grands axes aura été réalisé. Pour la réalisation de ce programme, il sera important de donner la priorité aux zones à fort potentiel agricole afin d'améliorer la sécurité alimentaire. Parmi les zones à fort potentiel agricole, notons la Sangha et la Cuvette-Ouest dans le nord-ouest du pays et les Plateaux et la Cuvette dans le centre.
- La restructuration du CFCO et l'amélioration de sa performance est d'importance stratégique pour l'économie du Congo. Les tentatives passées pour impliquer le secteur privé dans l'amélioration et la gestion de l'axe ferroviaire ont échoué, en raison (a) de l'importance de la dette sociale de la société et de ses dettes à l'égard de l'État ; (b) de l'absence d'un inventaire détaillé des actifs de la société ; (c) de l'absence de clarté concernant les tarifs nécessaires pour permettre au service public ferroviaire d'atteindre ses objectifs de service dans une situation de monopole et (d) de l'absence d'une stratégie de renouvellement et d'élévation du niveau du personnel. Les récentes expériences de contrats de concession sur plus de la moitié des axes ferroviaires de l'ASS montrent que de tels contrats impliquant le privé peuvent améliorer la performance d'exploitation et accroître le trafic.³⁷

Transport maritime et fluvial

2.36 Le Port Autonome de Pointe-Noire (PAPN) est l'un des meilleurs ports en eau profonde naturels d'Afrique. Largement épargné par les effets du conflit, c'est aussi l'outil de transport le plus compétitif du pays, le mieux entretenu et celui qui attire le plus les investissements. L'autorité portuaire exploite un contrat de concession de vingt sept (27) ans avec le Groupe français Bolloré et ses partenaires locaux, signé en 2008. Il prévoit une extension des installations portuaires.

2.37 Le Congo l'un des sept pays d'Afrique ayant un Schéma directeur portuaire national qui guide le développement des ports du pays. L'autorité portuaire a élaboré un Schéma directeur portuaire national et obtenu des engagements d'investisseurs privés à hauteur de 798 millions d'USD pour le Port de Pointe-Noire afin de doubler l'actuelle plate-forme de 17 hectares de manutention des conteneurs et de doubler l'actuelle capacité annuelle de traitement de 300.000 EVP (Équivalents Vingt Pieds, taille d'un

³⁶ L'accessibilité rurale au Congo est meilleure que dans les pays comparables : 34 % de la population rurale vit à moins de deux kilomètres d'une route régionale ou nationale (Gwilliam et al. 2008). Mais cela ne fait que traduire la forte concentration de la population autour des zones urbaines et des routes existantes.

³⁷ Mbangala, M., (2008). *Taking Stock of Railway Companies in Sub-Saharan African*. DINPA, étude, Banque mondiale : Washington, D.C.

conteneur moyen) dans les huit ans. Ce programme d'investissement comporte aussi l'approfondissement du port pour accueillir des navires allant jusqu'à 6.000 EVP, la réfection de jetées et d'entrepôts, la construction de réseaux d'égouts et d'électricité et la construction d'une plate-forme pour le bois.

2.38 Le fleuve Congo et ses affluents offraient naguère une artère de transport économique pour le bois de la RDC et de la RCA, mais l'absence d'entretien rend de grandes sections de ce réseau fluvial non-navigables pendant plusieurs mois de l'année. C'est notamment le cas de la Sangha et de l'Oubangui, qui desservaient les concessions forestières congolaises mais ne peuvent plus traiter la totalité de la production intérieure. Le bois en transit peut encore être flotté pour descendre le fleuve jusqu'à la capitale, où il est chargé sur des trains pour être transporté jusqu'à la côte, puis exporté. Les barges fluviales ont été largement utilisées pendant la période coloniale et, au coût de 0,05 USD la tonne-kilomètre, pourraient encore être parfaitement compétitives, si les rivières étaient plus navigables.

2.39 Lorsque les axes routiers, ferroviaire et fluvial en amont seront restaurés, le port de Pointe-Noire sera à même de récupérer le trafic d'importation destiné à Brazzaville, des exportations au départ de la RDC et les exportations de bois au départ du nord du Congo. Restaurer la navigabilité de la Sangha et de l'Oubangui rendrait le port de Pointe-Noire compétitif avec Douala en tant qu'axe d'échange vers le nord du Congo. De même, l'amélioration de la liaison routière et ferroviaire Pointe-Noire – Brazzaville permettrait au Congo de récupérer des trafics export/import de RDC (Encadré 2.1).

2.40 Pour permettre la concrétisation du fort potentiel économique du port de Pointe-Noire et du transport fluvial, le Congo doit résoudre deux grands problèmes :

- La capacité de Pointe-Noire à être compétitif avec les ports de RDC dépend de sa manutention des charges et de son efficacité administrative, puisque les distances et le coût du fret qui en dépend sont similaires. C'est particulièrement vrai des importations, où les processus administratifs à Pointe-Noire représentent un tiers des coûts totaux, contre seulement 7 % des coûts totaux à l'exportation.³⁸
- La Sangha et l'Oubangui, affluents du Congo, doivent être dragués pour pouvoir devenir des axes de transport majeurs pour la production nationale de bois. Cela nécessitera un investissement d'environ 30 millions d'USD, selon l'estimation du Plan national de transport.

Adduction d'eau et assainissement

2.41 Le Congo se compare favorablement avec les autres pays africains pour l'accès à l'eau canalisée. Comme le montrent le Tableau 2.5 et le Graphique 2.7, 26 % de la population a accès à l'eau canalisée, contre 17 % en moyenne pour l'ASS. Mais, il y a un gros écart entre les types de zones : le taux d'accès est de 46% dans les zones urbaines, et seulement de 3 % dans les zones rurales. Les deux tiers de la population rurale du pays (un tiers de la population totale) utilisent encore de l'eau de surface comme principale source d'approvisionnement en eau (Graphique 2.7).³⁹

2.42 La vaste majorité de la population du Congo n'a pas encore de système amélioré d'assainissement. Le taux de couverture des toilettes à chasse est très bas (5 % au Congo contre 10 %

³⁸ Banque mondiale (2009). Op. cit.

³⁹ Données de 2001, estimées à partir de l'Enquête auprès des ménages de 2001.

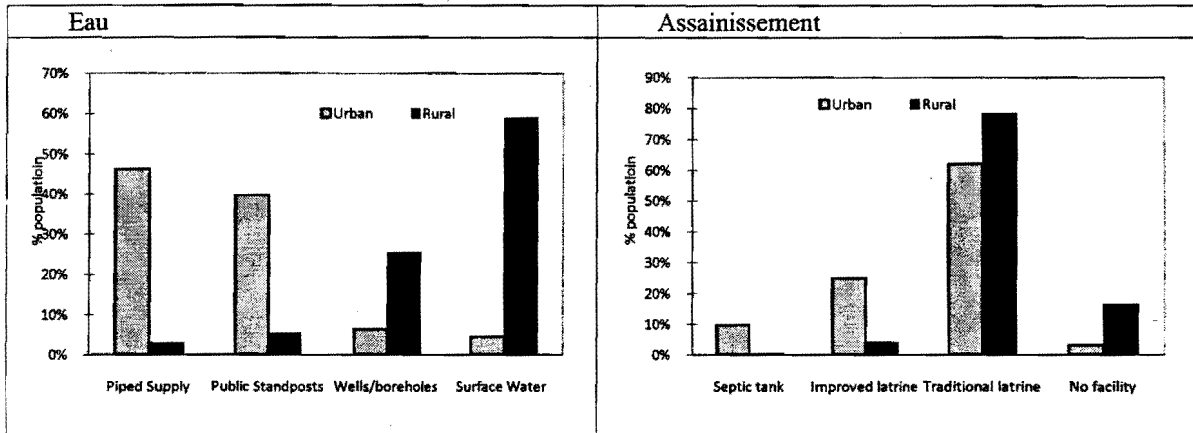
pour la moyenne de l'ASS) et les latrines traditionnelles restent le principal moyen utilisé tant en ville que dans les campagnes.⁴⁰ Par contre, le Congo a fait des progrès pour réduire la défécation à ciel ouvert en accroissant l'usage des latrines traditionnelles. Seulement 10 % de la population la pratique contre 28 % dans les autres pays riches en ressources.

2.43 Pour l'avenir, les principaux problèmes du secteur de l'adduction d'eau et de l'assainissement sont de réduire le gros écart entre zones rurales et zones urbaines et de réduire les énormes coûts cachés causés par les inefficiences :

- *Il faut renforcer l'adduction d'eau rurale.* Le Congo s'est doté d'une politique d'adduction d'eau rurale, y consacre des crédits budgétaires et a une politique de recouvrement des coûts pour l'eau rurale. Mais il n'y a pas d'agence de l'eau rurale pour mettre en œuvre les projets et pas de carte des points d'eau ruraux pour assurer leur entretien. À cet égard, on notera que certaines réussites africaines récentes ont résulté de la combinaison de plusieurs réformes dans l'adduction d'eau rurale, à savoir : adoption d'une politique explicite de l'eau rurale, réalisation d'une carte des points d'eau ruraux, adoption d'une politique de recouvrement des coûts pour améliorer la viabilité financière des systèmes, établissement d'une source de financement de l'eau rurale par le budget et création d'une agence de l'eau.
- *Malgré les taux d'accès assez hauts, le service public urbain reste très inefficace et génère d'importants coûts cachés.* L'opérateur congolais de l'eau, la Société Nationale de Distribution d'Eau (SNDE) ne récupère qu'à peine 60 % des recettes nécessaires à une exploitation efficace – une assez mauvaise performance par comparaison aux standards régionaux – due surtout à la sous-tarification et aux pertes inexplicables (Graphique 8). À 0,49 USD le mètre cube, le tarif congolais de l'eau est fortement inférieur à celui des autres pays de l'ASS ayant des ressources en eau plus rares et ne couvre que 52 % des coûts du service rendu. Par contre les pertes de distribution sont assez faibles, généralement autour de 28 % contre 33,4 % pour les autres pays d'Afrique riches en ressources. Le ratio de perception est aussi assez bon (88 %, contre 94,4 % pour l'ASS). La résorption de ces inefficiences mettra la SNDE en meilleure posture financière et donc en meilleure position pour investir dans l'expansion de son réseau.

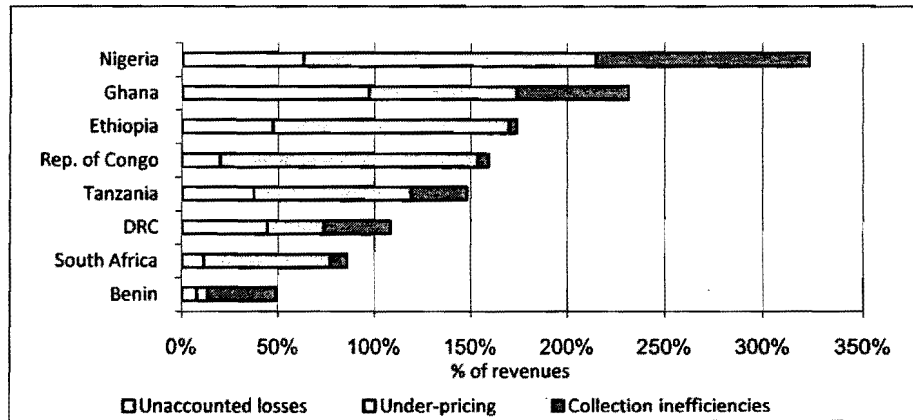
⁴⁰ Données de 2001, estimées à partir de l'Enquête auprès des ménages de 2001.

Graphique 2.5 : Accès urbain et rural à l'eau et à l'assainissement



Source : Banerjee, S., Skilling, H., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Morella, E. et Chfadi, T. (2008). *Ebbing Water, Surging Deficits: Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale : Washington, D.C.

Graphique 2.6 : Coûts cachés des services des eaux



Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Tableau 2.5 : Comparaisons pour l'accès à l'eau et à l'assainissement et la performance des services

	Unité	Congo	Pays riches en ressources	ASS
Accès à l'eau canalisée*	% de la population	25,8	12,8	16,6
Accès à des point d'eau*	% de la population	23,5	12,6	15,6
Accès à des puits/forages*	% de la population	15,3	49,0	41,5
Accès à de l'eau de surface*	% de la population	30,3	23,7	32,7
Toilettes à chasse d'eau*	% de la population	5,3	11,2	9,8
Latrines améliorées *	% de la population	15,1	6,4	9,2
Latrines traditionnelles*	% de la population	69,8	54,8	52,4
Défécation à ciel ouvert*	% de la population	9,5	27,6	34,2
Consommation d'eau domestique**	litre/personne/jour	37,1	78,9	102,9
Taux de recouvrement **	% des ventes	88,0	69,7	94,4
Pertes de distribution **	% de la production	27,7	43,9	33,4
Recouvrement des coûts par le tarif**	% des coûts totaux	51,6	59,3	44,2
Tarif (en cents d'US par m³) **	Congo	Ressources en eau rares	Autres régions en développement	
Tarif résidentiel (à 30 m ³) **	48,6	60,26	3,0 – 60,0	
T. non-résidentiel (à 100 m ³ /mois**	48,6	120,74		

Sources : *Enquête auprès des ménages, 2001 (accès national) ; **DINPA base de données, 2005 (uniquement pour le service national des eaux).

B. Financer la modernisation des infrastructures du Congo

2.44 Cette section propose un cadrage financier dans lequel le coût de l'atteinte des objectifs de développement des infrastructures est rapproché des volumes et structures actuels des dépenses afin de quantifier les insuffisances de financement par secteur et les possibles sources de financement. Elle commence par le volume et la structure des dépenses nécessaires pour rattraper les retards accumulés en infrastructures. Puis elle présente une vue globale des dépenses d'infrastructures pendant la période 2004-2008, en caractérisant les principales sources de financement (secteur public, secteur privé, aide au développement étrangère, bailleurs hors-OCDE⁴¹), l'utilisation économique des fonds (investissement, fonctionnement et entretien) et l'importance relative de chaque secteur par rapport à l'enveloppe globale des ressources. L'accent est mis sur l'étude de la structure des dépenses publiques (au moyen des données de l'analyse budgétaire du Chapitre 3) et la détermination et la quantification des inefficiences des dépenses publiques budgétaires et hors budget. La section évalue alors les déficits de financement dans chaque secteur et examine comment ces déficits pourraient être couverts par des crédits budgétaires existants, par de possibles réallocations entre sous-secteurs et surtout par des gains d'efficience.

Les objectifs de développement des infrastructures et leur coût

2.45 Pour évaluer la suffisance du volume actuel des dépenses dans le secteur des infrastructures économiques, on a évalué le coût de l'atteinte des objectifs indicatifs. Les objectifs et leur coût estimé sont tirés de modèles nationaux et sectoriels élaborés dans le cadre du DINPA. Dans ce diagnostic, les dé-

⁴¹ Bailleurs hors-OCDE : Chine, Inde et États du Golfe. Voir <http://www.ppiaf.org/documents/ebook-BuildingBridges.pdf>.

ficits d'infrastructure de chaque pays sont calculés au moyen de modèles microéconomiques qui tiennent compte tant des besoins en infrastructures matérielles résultant de la croissance que des demandes sociales. Ces modèles intègrent les coûts d'entretien et de réfection tout comme les nouveaux investissements. Les grands objectifs sociaux pour atteindre un plus large accès sont à un horizon de 10 ans (2005-2015). Les méthodes d'estimation des besoins varient selon les secteurs :

- **Électricité.** Il s'agit d'un modèle dynamique qui estime les besoins créés par la croissance économique, et les objectifs d'électrification. Il simule des stratégies optimales (de moindre coût) pour la production, le transport et la distribution d'électricité en réponse à l'accroissement de la demande. Il estime aussi le coût de la satisfaction de la demande dans une gamme de scénarios alternatifs qui prennent en compte les objectifs d'accès, le prix du fioul, les coûts unitaires d'investissement et la faisabilité d'échanges transfrontaliers. L'estimation des besoins commence par une identification des possibles projets de centrales et leur classement selon leur ratio coût/efficacité. Les investissements incluent la remise en état de la capacité de production électrique existante et la construction de nouvelles centrales pour un transport de courant transfrontalier. Les besoins doivent aussi tenir compte des exigences du fonctionnement et de l'entretien pour les actifs existants, tant anciens remis en état que nouveaux.⁴²
- **TIC.** Des modèles spatiaux sont utilisés pour simuler la viabilité commerciale de nouvelles extensions de la couverture des signaux voix et haut débit dans des zones non couvertes – essentiellement rurales – au moyen des technologies GSM et WiMAX. Les modèles étudient le coût du déploiement du réseau en fonction de facteurs topographiques et de la disponibilité locale de courant. Ils estiment le potentiel local de revenus en fonction des densités démographiques, du revenu par habitant et des tarifs estimés des abonnements. Sur cette base, les modèles estiment le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires pour atteindre la couverture universelle de la population, satisfaire la demande du marché d'ici 2015 et améliorer la connectivité internationale.⁴³
- **Transports.** C'est un modèle de planification basé sur un modèle spatial. Il évalue le coût des liaisons entre nœuds économiques et démographiques par des infrastructures de transport, dans le but de réaliser une interconnexion régionale, nationale, urbaine et rurale. Le modèle identifie les grands traits géographiques et démographiques du pays et utilise des Systèmes d'Information Géographique (SIG) pour mesurer les distances et évaluer les coûts sur la base de conditions de transport type et de besoins d'investissement et d'entretien standard.⁴⁴
- **Eau et assainissement.** Ce modèle s'appuie sur la méthode standard développée par le Programme conjoint de suivi des Nations Unies pour estimer le coût de l'atteinte des Objectifs de Développement pour le Millénaire (OMD) pour l'eau et l'assainissement (à savoir, réduire de moitié la proportion des gens sans accès durable à l'eau potable et à un assainissement de base d'ici 2015). Les estimations se basent sur les normes minimum acceptables. On suppose que les

⁴² Rosnes, O. et Vennemo, H. (2008). *Powering Up: Costing Power Infrastructure Investment Needs in Southern and Eastern Africa*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale: Washington, D.C.

⁴³ Mayer, R., Figueredo, K., Jensen, M., Kelly, T., Green, R. et Barra, A. (2008). *Costing the Needs for Investment in ICT Infrastructure in Africa*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale: Washington, D.C.

⁴⁴ Carruthers, R., Krishnamani, R. et Murray, S. (2008). *Improving Connectivity: Investing in Transport Infrastructure in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude, la Banque mondiale: Washington, D.C.

structures d'accès – disponibilité relative d'eau et modalité d'assainissement – resteront en gros les mêmes de 2006 à 2015 et que les services seront améliorés pour une petite fraction des clients.

2.46 Les objectifs de développement des infrastructures spécifiques au Congo sont d'accroître la capacité de production électrique pour satisfaire la demande prévue et d'atteindre l'interconnexion dans les transports et les TIC. Les modèles de besoins financiers sont uniformément utilisés pour tous les pays africains, alors que les objectifs spécifiques du Congo se basent sur la quantité et la qualité de ses infrastructures actuelles. Selon ces objectifs relativement modestes, le Congo devrait installer 1.689 MW de capacité nouvelle de production hydroélectrique et 498 MW de lignes de transport transfrontalières chaque année pour satisfaire la demande ; électrifier plus de 50 % de la population ; améliorer plus de 3,000 km de routes régionales et nationales et se relier aux pays voisins par le câble sous-marin et au moyen de liaisons en fibre optique (Tableau 2.8).

Tableau 2.6 : Objectifs indicatifs d'infrastructures pour le Congo, 2005-2015

	Objectifs économiques	Objectifs sociaux
Électricité	1.689 MW de production nouvelle 498 MW d'inter-connecteurs	Couverture électrique de 53% de la population (84% des zones urbaines)
TIC	Liaisons fibre optique avec les capitales voisines et câble sous-marin	Signal voix GSM et accès public accès au haut débit pour 100% de la population rurale
Transports	Raccordements nationaux et régionaux par l'amélioration de 1.052 km de routes nationales existantes, 1.318 km de routes régionales et remise en état de 305 km de voies ferrées	Réseau routier rural étendu pour relier 48% de la population rurale et 80% de la production agricole aux routes régionales et nationales Toute la population urbaine à moins de 500 mètres d'une route tout temps
Eau et assainissement	Non applicable	Atteinte de l'OMD : assurer à 85% de la population l'accès à l'eau potable et à 60% l'accès à un assainissement amélioré d'ici 2015

2.47 En se basant sur ces modèles, le coût de la couverture des besoins en infrastructures du Congo serait de 946 millions d'USD/an (environ 16 % du PIB) au cours de la prochaine décennie (Graphique 2.9). Ce fardeau économique est semblable à celui auquel est confronté l'ensemble du continent (15 % du PIB) et légèrement plus élevé que celui des pays riches en ressource (12 %). Les besoins financiers sont plus élevés dans le secteur électrique, où le Congo aurait besoin d'environ 483 millions d'USD/an pour satisfaire une demande croissante. Les besoins dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont également élevés (216 millions d'USD/an) et les besoins de financement du secteur transport sont substantiels en chiffres absolus (environ 163 millions d'USD/an). Les besoins d'investissement du secteur des TIC sont comparativement modestes et on prévoit que le secteur privé continuera à y jouer un rôle charnière. Les dépenses d'investissement représenteront 77 % des dépenses totales d'infrastructures, le secteur électrique comptant pour 438 millions d'USD, soit 60 % du total des besoins d'investissement (Tableau 2.9). Le fonctionnement et l'entretien ne représentent qu'un tiers des besoins financiers totaux, les transports comptant pour 69 millions d'USD, soit 40 %, du total des dépenses de fonctionnement et d'entretien.

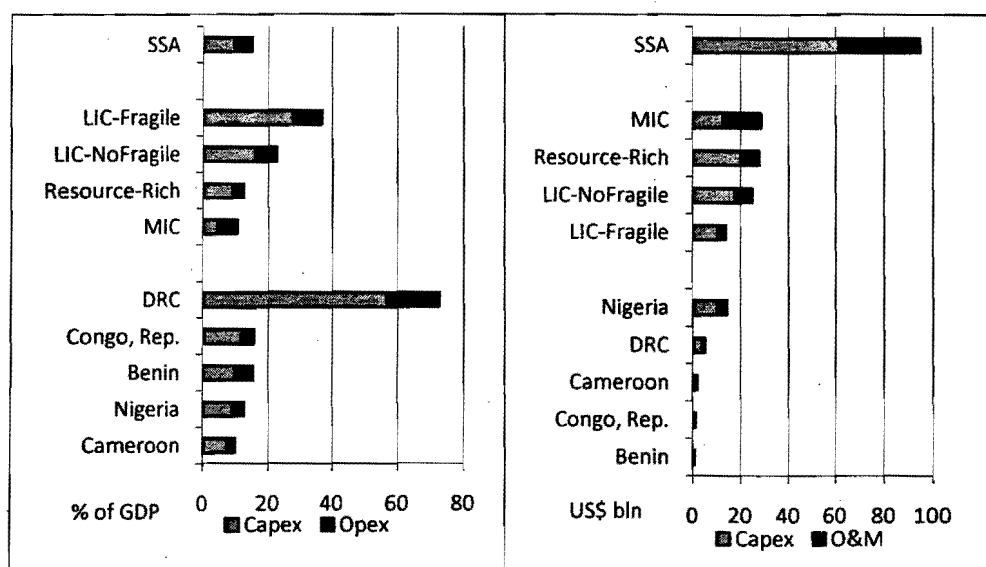
Tableau 2.7 : Besoins financiers indicatifs pour les infrastructures du Congo, 2005-2015

Secteur	Dépenses d'investissement	En millions d'USD par an	
		Fonctionnement et entretien	Besoins financiers totaux
Électricité	438	44	482
TIC	40	44	84
Transports	94	69	163
Eau et assainissement	159	57	216
Total	731	215	946

Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Note : Les graphiques se rapportent à l'investissement, sauf pour le secteur public (administrations générales et entreprises publiques non-financières), où les dépenses de fonctionnement sont comprises.

Graphique 2.7 : Comparaison internationale des besoins annuels pour les infrastructures



Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Note : Capex : dépenses d'investissement ; Opex : dépenses de fonctionnement ; F&E : fonctionnement et entretien.

Financement à partir des crédits budgétaires existants

2.48 En regroupant toutes les sources traçables de financement – secteur public, secteur privé, ODA et bailleurs hors OCDE – les dépenses actuelles pour les infrastructures se montent à 463 millions d'USD/an. Le secteur public représente 82 % des dépenses totales d'infrastructures (40 % en frais de fonctionnement ; 42 % en dépenses d'investissement). Les 18 % restant sont fournis par les bailleurs hors OCDE (10 %), l'ODA (4 %) et le secteur privé (4 %). Ces totaux sont des moyennes annuelles de la période 2004-7. Les données sur les dépenses budgétaires 2008-2009 – environ 195 millions d'USD – figurent dans le 1^{er} Chapitre. Cela correspondrait à une moyenne pour le total des dépenses d'infrastructures de 558 millions d'USD/an. Mais, cette période a été volontairement exclue de ces moyennes, parce que les dépenses des deux dernières années ont été exceptionnellement élevées (Graphique 2.10).

2.49 Les dépenses du Congo en infrastructures économiques représentent déjà 8 % du PIB, taux plus élevé que la moyenne des pays riches en ressources et des pairs africains (Graphique 2.11), taux qui représente

un important effort pour redévelopper ses infrastructures après la dévastation du conflit. Mais c'est loin des 12 % du PIB que la Chine a systématiquement consacré à ses infrastructures ces 2 dernières décennies.

2.50 Les dépenses d'infrastructures privilégient les dépenses d'investissements, qui absorbent 60 % des dépenses totales. Les secteurs de l'énergie et du transport ensemble représentent 80 % du flux annuel total vers les secteurs d'infrastructures (Tableau 2.10).

Tableau 2.8 : Dépenses d'infrastructure du Congo de toutes sources (moyenne annuelle 2004-2007)

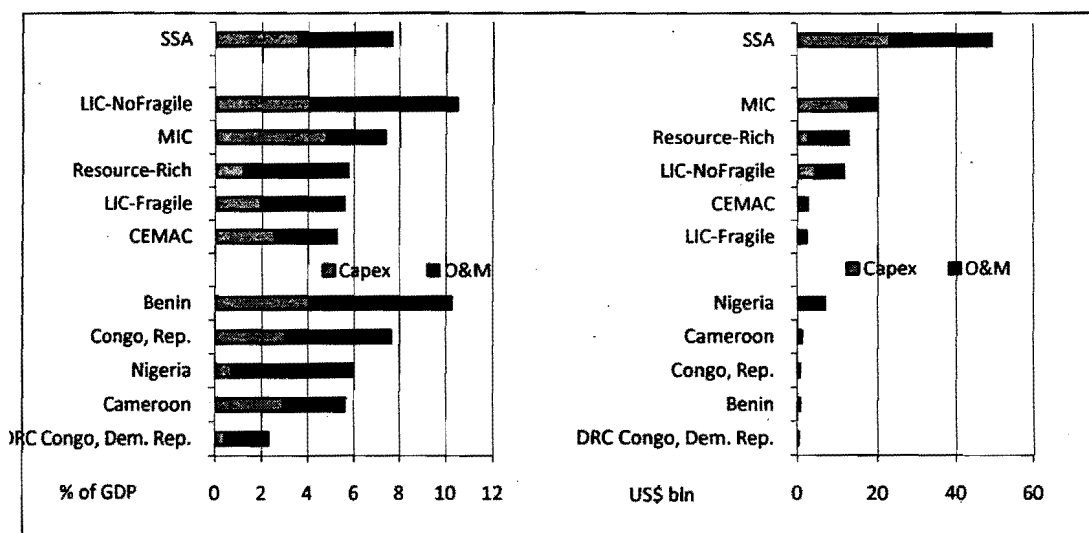
Secteur	En millions d'USD par an						TOTAL
	F&E	Dépenses d'investissement				Dépenses totales d'investissement	
	Secteur public	Secteur public	ODA	Bailleurs hors OCDE	PPI		
Électricité	62	32	2	31	0	65	128
Transports	89	139	17	12	0	168	258
TIC	6	6	0	0	18	24	30
Eau et Assainissement	28	19	0	1	0	20	48
Total	185	196	19	44	18	278	463

Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Note : Le secteur public comprend les financements du budget et ceux hors budget.

2.51 Les ressources publiques représentent 71 % des dépenses totales d'investissement et les frais de fonctionnement sont totalement financés par des crédits budgétaires ou des charges pesant sur les usagers. Les bailleurs hors OCDE, surtout la Chine, sont une source de plus en plus importante de financement des infrastructures, contribuant à 16 % des dépenses totales d'investissement. L'aide publique au développement (ODA) est assez faible, ne contribuant qu'à 7 % de dépenses totales d'investissement. La part du secteur privé représente 6 % des dépenses totales d'investissement (surtout TIC).

Graphique 2.8 : Dépenses publiques en infrastructure relativement importantes du Congo

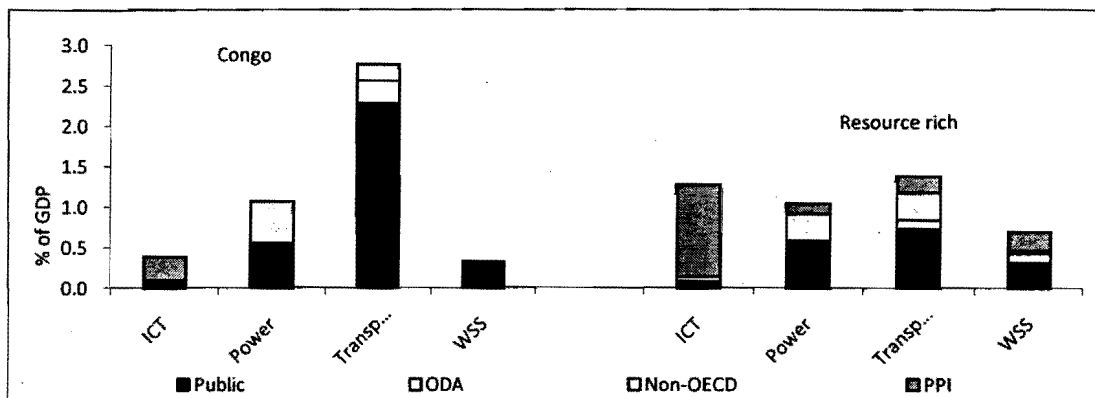


Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

2.52 La structure de l'investissement au Congo diffère sensiblement de celle de ses pairs riches en ressources, probablement à cause de ses sources de financement. Le Congo investit considérable-

ment plus dans les infrastructures de transport que ses pairs africains, à peu près autant dans l'électricité et fortement moins dans les TIC et dans l'eau et l'assainissement. L'absence de financements privés dans l'électricité et les transports est remarquable par rapport aux pairs africains. De même, le soutien de l'ODA au secteur de l'eau et de l'assainissement est pratiquement inexistant, ce qui est loin d'être le cas dans les autres pays de l'ASS. Le Congo s'appuie fortement sur le financement public et les bailleurs hors OCDE pour les transports et l'électricité, alors que dans les autres pays riches en ressources, les bailleurs extérieurs y jouent un rôle beaucoup plus éminent (Graphique 2.12).

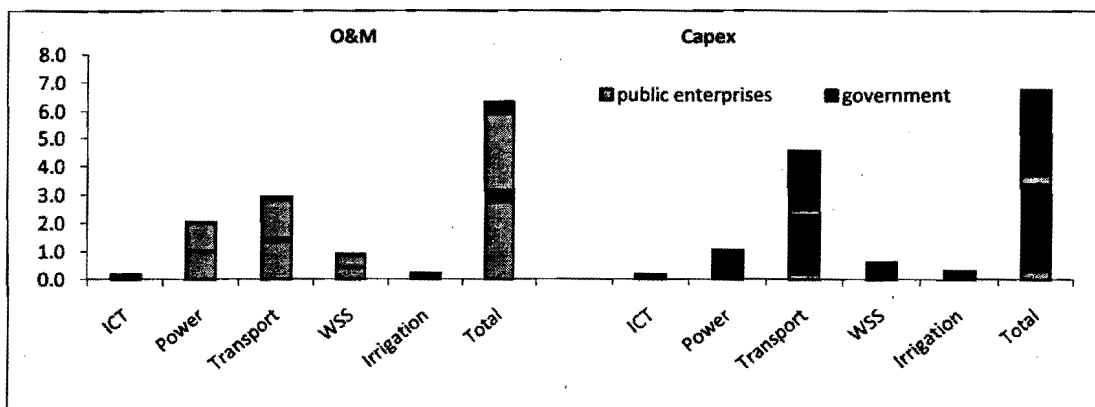
Graphique 2.9 : Le secteur public, principal financeur des investissements d'infrastructure au Congo



Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

2.53 **L'investissement public vient presque entièrement du budget de l'État.** Les services publics de l'électricité et de l'eau n'indiquent aucun investissement important financé sur ressources propres. Les frais de fonctionnement sont presque totalement assumés par les entreprises publiques (Graphique 2.13).

Graphique 2.10: Le budget public principal source de l'investissement et des F&E des entreprises



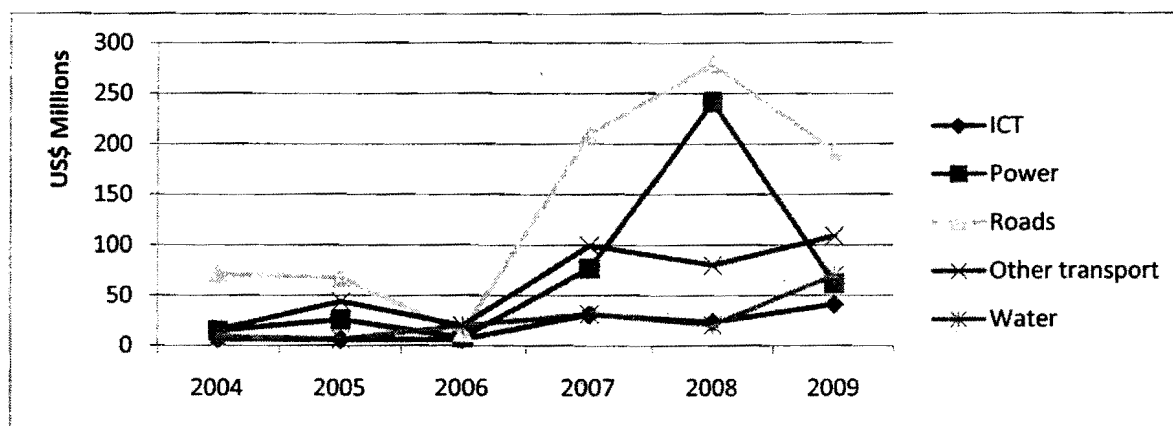
Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

2.54 **Les dépenses publiques financées par le budget – notamment d'investissement – se sont fortement accrues ces dernières années.** Après une forte chute en 2006, les dépenses pour l'électricité et les transports ont atteint un niveau sans précédent en 2008 (Graphique 2.14). Mais, les estimations du budget 2009 sont nettement inférieures aux dépenses exécutées en 2008, ce qui jette un doute sur la pérennité des hauts niveaux de dépenses publiques. Les investissements routiers ont été portés à 3 % du PIB

en 2007-2008, (contre 2 % du PIB en 2004-2006), afin de réhabiliter, étendre et élargir le réseau des routes nationales. La valeur absolue de ces dépenses (35 USD/habitant/an en moyenne, est plus élevée que celle des autres pays d'Afrique centrale.

2.55 Les ressources allouées à l'entretien routier et à la réfection des routes via le Fonds routier ont doublé entre 2005 et 2007 et ont encore augmenté de 50 % en 2008, pour atteindre 54 millions d'USD en 2008 (Tableau 2.11). Le FR a été conçu à l'origine pour couvrir les frais d'entretien du réseau existant. Mais, en pratique, environ la moitié de ses ressources vont à la réfection d'une partie importante du réseau négligée pendant les années de conflit et délabrée. Comme le montre l'Annexe 2.1, une meilleure séparation entre dépenses d'entretien et de réfection faciliterait l'allocation de ressources suffisantes pour les deux : le FR ne fournirait que les ressources pour l'entretien tandis que la réfection serait financée par le budget d'investissement.

Graphique 2.11: Vif accroissement des dépenses d'infrastructure dans le budget du Congo après 2006



Source : République du Congo - données budgétaires. Note : 2004-08 données effectives, 2009 données budgétées

Tableau 2.9 : Flux actuel des ressources pour le secteur routier (en millions d'USD/an)

Année	Routes				Autres transports		
	Investissements.	F&E État	F&E Fonds routier*	Total	Investissements	F&E État	Total
2004	68	2	0	71	14	2	16
2005	67	1	16	84	42	2	44
2006	12	1	26	39	7	13	20
2007	208	1	35	245	91	8	99
Moyenne 04-07	89	1	26	110	39	6	45
2008	276	3	54	333	73	7	80

Source : République du Congo - données budgétaires. Note : *50 % des ressources du Fonds routier sont utilisées pour la réfection.

Gains potentiels pouvant résulter d'une efficacité accrue des dépenses

2.56 On a de fortes indications que l'on pourrait trouver 322 millions d'USD supplémentaires par an pour répondre aux besoins d'infrastructures du Congo dans l'enveloppe budgétaire actuelle. Environ 209 millions d'USD/an par pourraient venir de gains d'efficacité (amélioration de l'exécution du budget d'investissement, du recouvrement des coûts, de l'efficacité du fonctionnement). Environ 112

millions d'USD pourraient venir d'une réallocation de ressources à de meilleures utilisations fonctionnelles et économiques. Voici cinq possibilités de mieux utiliser les ressources :

- *Accroître les efficiences d'exploitation* des services publics et des autres prestataires de services (gains possibles de 79 millions d'USD/an).
- *Tarifer les services d'infrastructure à un niveau plus proche du recouvrement des coûts* (gains possibles de 78 millions d'USD/an).
- *Améliorer les taux d'exécution du budget*, car les crédits budgétaires exécutés pour les infrastructures tendent à être très inférieurs aux montants budgétés (gains possibles de 52 millions d'USD/an).
- *Réallouer des crédits d'infrastructures entre sous-secteurs* – entre investissement et fonctionnement-entretien – pour assurer un meilleur usage fonctionnel (gains possibles de 38 millions d'USD/an).
- *Réallouer des dépenses d'infrastructures vers des sous-secteurs* ayant les plus forts déficits de financement (gains possibles de 74 millions d'USD/an).

2.57 Accroître les efficiences de fonctionnement permettrait de récupérer 79 millions d'USD supplémentaires par an, soit 1,3 % du PIB). Les pertes de distribution, notamment dans le secteur électrique, représentent 51 millions d'USD/an et les sureffectifs, surtout chez l'opérateur public de l'électricité, apporteraient encore 20 millions d'USD de coûts d'opportunité. On dispose également d'indications de sous-encaissement dans les services publics de l'eau et de l'électricité, qui entraînent un coût supplémentaire de 8 millions d'USD/an (Tableau 2.12). Par rapport aux pays pairs, les coûts cachés dus à l'inefficience des secteurs de l'électricité et de l'eau se situent dans la moyenne (Graphique 2.15).

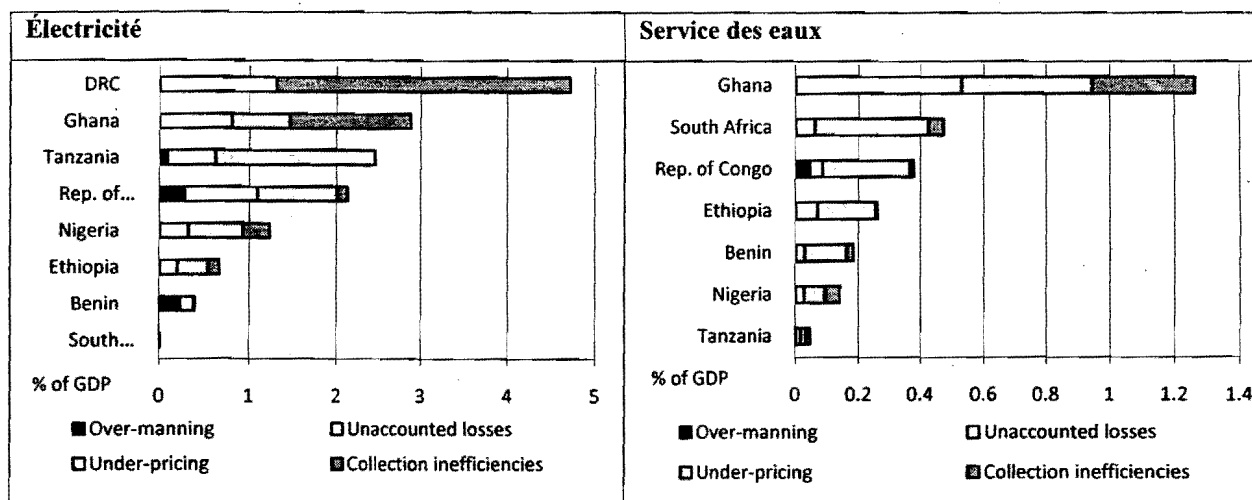
2.58 Un supplément de 78 millions d'USD pourrait être trouvé si les services d'infrastructure étaient tarifés de façon à mieux recouvrer les coûts (Tableau 2.14).

Tableau 2.10: Gains potentiels d'une amélioration de l'efficience opérationnelle

Secteur	US\$ million par an				Total
	TIC	Électricité	Transport	Eau et ass.	
Sureffectifs	--	17	--	3	20
Pertes	--	49	--	2	51
Sous encaissement	--	7	0	1	8
Sous-entretien	--	--	0	--	0
Total	--	73	0	6	79

Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Graphique 2.12: Comparaison des coûts cachés venant de l'inefficacité des secteurs de l'eau et de l'électricité



Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Tableau 2.11: Gains potentiels d'une amélioration du recouvrement des coûts

Secteur	Millions d'USD/an	En pourcentage du PIB
TIC	n/a	n/a
Électricité	56	0,92
Transports	5	0,08
Eau	17	0,28
Total	78	1,28

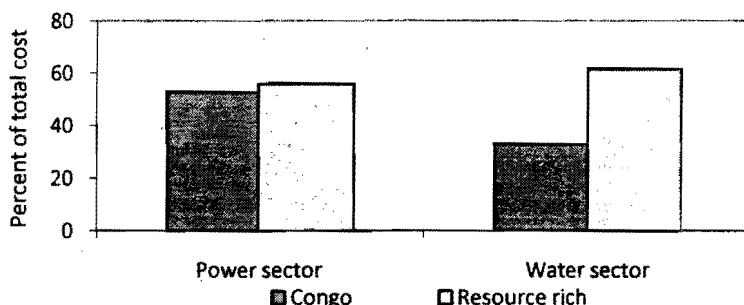
Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

2.59 Les tarifs électriques ne permettent de recouvrer que 53 % des coûts. Le coût moyen historique de production de l'électricité au Congo est de 0,28 USD/kWh en prenant en compte tous les coûts de fonctionnement et d'investissement, alors que le tarif moyen est d'environ 0,15 USD. Si le recouvrement des coûts est en gros comparable à la moyenne observée pour le pays riches en ressources, le Congo supporte un fardeau beaucoup plus lourd du fait des pertes et de la sous-tarification (Graphique 2.15).

2.60 Les tarifs de l'eau couvrent moins de la moitié des coûts. Le coût moyen total de production du service des eaux est estimé à 0,80 USD/m³, alors que le tarif moyen effectif n'est que de 0,26 – soit environ 33 % du total des coûts (Graphique 2.16). Mais, du fait du relativement faible chiffre d'affaires de ce service public, la charge financière qui en découle ne représente que 0,3 % du PIB, du même ordre que le service public type des pays africains riches en ressources (Graphique 2.15)

2.61 Le faible taux d'exécution du budget d'investissement prive les secteurs d'infrastructures d'environ 52 millions d'USD/an. L'État congolais consacre, en moyenne, 177 millions d'USD, soit 3 % du PIB, aux dépenses d'investissement dans les infrastructures (période 2004-2007). Mais, comme le montre le Chapitre 3, l'exécution du budget s'écarte fortement des crédits votés : en moyenne seulement 67 % des crédits sont effectivement engagés (au stade de l'ordonnancement des dépenses). Ce taux n'est que de 42 % pour l'électricité.

Graphique 2.16: Comparaison du recouvrement des coûts dans les secteurs de l'électricité et de l'eau



Source : Briceño-Garmendia et al., 2008.

Tableau 2.12: Faiblesse des taux d'exécution du budget des infrastructures

Secteur	Total budget			Budget d'investissement		
	Montant budgété	Montant exécuté	Taux d'exécution	Montant budgété	Montant exécuté	Taux d'exécution
TIC	12,3	12,1	98%	5,5	6,1	111%
Électricité	75,2	31,2	42%	70,6	29,1	41%
Transport (routes)	124,8	90,4	72%	122,8	88,9	72%
Eau	11,4	16,5	144%	8,4	14,6	173%
Total	223,7	150,2	67%	207,3	138,6	67%

Source : autorités congolaises, calculs des services.

Note : Hors financements extérieurs. Basé sur la moyenne des dépenses de la période 2004-07. Le total est seulement l'addition des quatre secteurs.

2.62 Parallèlement, environ 112 millions d'USD/an sont dépensés au-delà des besoins estimés de financement, notamment dans les secteurs de l'électricité et des routes, ce qu'on pourrait corriger par des réallocations au sein des secteurs et entre eux (Tableau 2.16). L'ensemble des ressources peut être divisé en trois catégories : dépenses budgétées, liées à l'atteinte des objectifs de développement des infrastructures ; dépenses susceptibles de réallocation au sein des secteurs (du poste fonctionnement-entretien au poste investissement ou inversement) et dépenses susceptibles de réallocation entre secteurs (qui pourraient avoir une plus forte rentabilité économique si elles étaient allouées à des secteurs ayant des besoins plus pressants. Ces deux dernières catégories constituent des dépenses inefficaces.

Tableau 2.16 : Dépenses actuelles qui permettraient une plus forte rentabilité économique

	Électricité	Transport	TIC	Eau	Total
Dépenses tracées des besoins d'infrastructure	109	163	30	48	351
Dépenses permettant une réallocation dans les secteurs	18	20	0	0	38
Dépenses permettant une réallocation entre secteurs	0	74	0	0	74
Total des dépenses d'infrastructures	127	257	30	48	463

Source : calculs des services.

2.63 En réallouant des ressources au sein des secteurs ou entre ceux-ci, le Congo pourrait gagner respectivement 38 millions et 74 millions d'USD, pour financer ses besoins d'infrastructure. Les économies à réallouer pourraient être réalisées dans deux domaines principaux : (a) le gros programme d'investissement routier, qui représente un effort majeur de rattrapage d'années de sous-investissements,

mais qui, à long terme, peut aller au-delà de ce dont le pays a besoin ; (b) entretien des actifs routiers et électriques. Les ressources allouées à l'entretien sont beaucoup plus élevées que les besoins estimés, notamment une fois que les infrastructures routières et les centrales hydroélectriques auront été remis en état.

C. Couvrir le déficit de financement

2.64 Si les gains d'efficacité sont pleinement réalisés, plus de 70 % des besoins de financement des infrastructures seraient couverts par des ressources existantes. Les dépenses orientées vers des besoins – de l'ordre de 351 millions d'USD/an – représentent près de 40 % du déficit estimé d'infrastructure. Un supplément de 38 millions d'USD pourrait venir de la réallocation d'un poste de fonctionnement/entretien à un poste d'investissement (Tableau 2.17). Le reste du déficit de financement pourrait être couvert par l'élimination d'inefficiences de fonctionnement (209 millions d'USD/an) et par la réallocation de dépenses entre secteurs (74 millions d'USD/an).

Tableau 2.13: Déficients de financement et gains potentiels d'efficacité par secteur
(Basés sur le niveau 2004-2007 des dépenses publiques)

En millions d'USD/an	TIC	Électricité	Transports	Eau	Entre secteurs	Total
Déficits de financement	(84)	(482)	(163)	(216)		(946)
Dépenses en fonction des besoins	30	109	163	48		351
Réallocations possibles dans le secteur (F&E/Investissement)	0	18	20	0		38
Gains d'efficacité possibles	0	146	40	23		209
Réallocations possibles entre secteurs					74	
(déficients) ou excédents	(54)	(208)	60	(145)	74	(274)

Source : calculs des services.

Notes : Les calculs sont basés sur les volumes de dépenses publiques 2004-2007, sauf pour "dépenses en fonction des besoins" sont des moyennes annuelles entre 2002-2007, basées sur les données disponibles ; les totaux sont calculés en supposant qu'il n'y a pas de restrictions aux réallocations entre secteurs.

2.65 Après prise en compte de toutes les ressources existantes, le Congo aura encore un déficit de financement des infrastructures de 274 millions d'USD/an (soit environ 4,7 % du PIB) ces 10 prochaines années (Tableau 2.17). Plus de 60 % de ce déficit – 208 millions d'USD – sont liés au développement de capacité additionnelle de production pour répondre aux besoins d'électricité du Congo. Ce déficit persiste même si les hauts niveaux 2008-2009 des dépenses sont maintenus. Autre important déficit de financement : le secteur de l'eau et de l'assainissement, où la poursuite des OMD crée un déficit de financement de 145 millions d'USD/an jusqu'en 2015. Le reste du déficit de financement se rapporte surtout aux TIC, où il faudrait 54 millions d'USD supplémentaires par an. On ne voit pas de déficit de financement pour les transports du fait de l'importance des efforts actuels de dépenses. En fait ce secteur reçoit même 60 millions d'USD de plus que ce qui est strictement nécessaire.

2.66 Si le Congo pouvait maintenir son allocation 2008-2009 de ressources aux infrastructures et si tous les gains potentiels d'efficacité étaient réalisés, le déficit de financement des infrastructures disparaîtrait (Tableau 2.18).⁴⁵ La conclusion fondamentale que l'on peut tirer de ces estimations est que

⁴⁵ Par contre, les estimations des déficits de financement basés sur les moyennes 2004-2005 révèlent de sérieux déficits de financement pour l'électricité, les transports et les TIC dans ces années-là.

le Congo alloue actuellement suffisamment de ressources pour satisfaire ses besoins d'infrastructure. Mais la réalisation des gains d'efficience pour combler le déficit de financement pourrait prendre plusieurs années.

Tableau 2.18: Déficits de financement gaps et gains potentiels d'efficience par secteur
(Basé sur le niveau 2008-2009 des dépenses publiques)

En millions d'USD/an	TIC	Électricité	Transport	Eau	Inter secteurs	Total
Besoins	(84)	(482)	(163)	(216)		(946)
Dépenses en fonction des besoins	50	225	163	76		514
Réallocations possibles dans le secteur (F&E/Invest)	0	23	22	0		45
Gains d'efficience possibles	0	214	94	23		332
Réallocations possibles entre secteurs					271	217
(déficit) ou excédent	(34)	(20)	116	(117)	271	216

Source : calculs des services.

Notes : Les moyennes annuelles 2008-2009 se basent sur les données disponibles ; les totaux ont été calculés en supposant une absence de restriction aux réallocations entre secteurs.

2.67 Avec des hypothèses réalistes en matière de gains d'efficience des dépenses et de réallocations, il reste un déficit considérable de financement pour le développement des infrastructures au Congo. Ce constat appelle à une mobilisation de ressources extérieures au budget, ce qui aurait d'importants avantages annexes :

- *Mettre en place des mécanismes transfrontaliers innovants de financement*, tels que des investissements dans la production et le transport d'électricité, ainsi que des projets conjoints de transport comme le pont rail-route entre Kinshasa et Brazzaville qui permettrait la mise en place d'axes régionaux d'infrastructures.
- *Attirer des investissements privés dans les secteurs d'infrastructures du Congo qui apporteraient un savoir-faire technique et managérial crucial* pour le développement des infrastructures et la prestation des services. Comme l'a noté l'Évaluation du climat de l'investissement du Congo (Banque mondiale 2009), une plus forte implication du secteur privé dans l'économie nécessitera des réformes du cadre juridique et réglementaire.

CHAPITRE 3 : PHASAGE ET PRIORISATION DES REFORMES DE LA GIP

3.1 **Ce chapitre discute les réformes encours de gestion des investissements publics, une dimension majeure des efforts engagés pour accroître « la rentabilité » que le Congo tire de ses richesses naturelles.** Les deux premiers chapitres ont montré comment les ressources budgétaires peuvent être mieux réallouées pour répondre aux priorités, et ce qu'il faut pour une meilleure livraison des services d'infrastructures. Ce chapitre complète cette discussion en identifiant les mesures qui peuvent permettre d'améliorer les faibles capacités institutionnelles dans la sélection et l'exécution des investissements publics.

3.2 **Dans cet objectif, ce Chapitre contribue à l'amélioration de la qualité de l'investissement public en aidant à prioriser les réformes du plan d'action de la Gestion de l'Investissement Public (GIP) du Congo, adopté en décembre 2008.** Ce plan est crucial pour réussir la remise en état et l'expansion des infrastructures économiques et sociales du pays.. Ce chapitre propose d'abord une évaluation approfondie des forces et faiblesses du système d'investissement public du Congo. Puis il fait le point sur les progrès en cours des réformes de la GIP et donne des conseils pour leur priorisation et leur exécution. L'analyse se base sur le cadre de diagnostic élaboré par Rajaram, Minh Le et Biletska (2008) et est éclairée par un panorama des meilleurs pratiques internationales en la matière.

3.3 **Grâce à ses revenus pétroliers élevés, le Congo dispose d'importantes ressources pour restaurer et développer ses infrastructures dilapidées.** En moyenne, depuis 2004, l'investissement public a représenté 8,6 % du PIB. Le Congo a l'un des plus hauts niveaux d'investissement public dans les comparaisons internationales, surtout mesuré en pourcentage du PIB hors pétrole (voir Tableau 3.1). En 2009, il y avait plus de 1,2 milliards d'USD de crédits budgétaires pour l'investissement public, un montant très important pour un pays de la taille du Congo.

3.4 **Gérer l'investissement public est l'un des aspects les plus difficiles de la gestion des finances publiques, notamment dans un contexte de faible capacité comme au Congo.** Les difficultés vont de la planification, tant au niveau des projets qu'à celui de l'ensemble du budget public d'investissement, à l'exécution physique et financière des projets, en passant par la passation des marchés et le suivi et l'évaluation des effets des investissements. Trouver le juste équilibre entre l'utilisation de ressources publiques pour renforcer les infrastructures économiques et sociales et l'attraction de capitaux privés à ces fins est un autre problème délicat. Les efforts pour relever ces défis ont été compliqués au Congo par la faiblesse des institutions de gouvernance.

3.5 **De plus en plus, les pays reconnaissent l'importance des réformes de l'investissement public pour le développement d'une économie compétitive et diversifiée.** Par exemple, les nouveaux systèmes adoptés par le Chili et la Corée du Sud pour améliorer l'efficacité de l'investissement public se sont traduits par une sélection plus stratégique des projets, un meilleur achèvement, une transparence accrue du cycle des projets et une meilleure intégration des budgets d'investissement et de fonctionnement.⁴⁶

⁴⁶ Pour un aperçu, voir Rajaram, Minh Le et Biletska (2008). Un cadre de diagnostic pour l'évaluation de la gestion de l'investissement public. Banque mondiale: Document d'étude non publié pour le Comité de Développement.

3.6 En adoptant un plan d'action global de GIP fin 2008, le Gouvernement du Congo a reconnu l'importance de ce programme de réforme pour poser les bases d'un développement économique plus compétitif et plus diversifié. Les priorités du plan d'action ont été déterminées suivant un processus de consultations et un travail de diagnostic.⁴⁷ Le plan d'action vise notamment : (a) à renforcer la capacité de planification stratégique au niveau sectoriel ; (b) à améliorer la programmation et l'élaboration des projets ; (c) à renforcer l'élaboration du budget d'investissement ; (d) à améliorer l'exécution physique des projets et (e) à introduire progressivement l'évaluation des projets.

Tableau 3.1 : Ressources croissantes disponibles pour l'investissement public au Congo

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Investissements publics						
Total en milliards de FCFA	160,7	200,6	385,6	417,8	453,2	591,4
dont financés intérieurement	128,4	153,9	357,4	372,0	389,6	469,0
% du PIB	6,5	6,2	9,5	11,4	9,4	14,4
En millions d'USD	304,6	380,9	738,0	873,0	1016,8	1.238,2
Investissements privés (en % du PIB hors pétrole)						
Secteur pétrolier	22,6	21,0	20,4	16,8	18,9	13,7
Autres secteurs	12,8	14,0	14,5	14,7	14,9	12,9
Recettes (en % du PIB hors pétrole)						
Total (y compris les dons)	69,9	108,2	141,5	113,5	159,3	87,4
dont revenus hors pétrole	19,5	19,1	20,5	20,1	22,1	23,4

Sources : FMI, Banque – calculs des services

Tableau 3.2 : En tête pour l'investissement public, mais en queue pour l'investissement privé

	Investissements publics		Dont financé nationale- lement	Investissements privés (en % du PIB)
	% du PIB	% du PIB hors pétrole		
Congo (2008)	9,5	29,1	8,1	15,2*
Pays comparables de la région ayant du pétrole :				
Angola	12,2	32,7		1,9
Cameroun (2007)	3,9	4,3	2,8	14,3
Gabon	4,5	8,9	3,6	20,0
Nigeria** (2007)	3,7	5,9	3,4	
Pays comparables de la région n'ayant pas de pétrole :				
Burkina Faso (2007)	8,3		5,4	10,6
RCA (2007)	3,6		1,1	6,1
Rwanda	8,6		3,4	12,4
Pays à revenu intermédiaire				
Algérie	15,5	27,9		19,1
Colombie	5,1			19,5
Malaisie	10,1			11,9
Ukraine	2,5			26,4
Jordanie	6,9			24,6
Vietnam	9,8			30,4

Notes : *dont 9,5% dans le secteur pétrolier ; **État fédéral seul. Sources : FMI, Bank, calculs des services

⁴⁷ Un diagnostic a été établi par un consultant (DME (2008). Diagnostic sur le Système de Gestion des Investissements Publics. Gouvernement du Congo : rapport interne de mission). En outre, un audit d'un choix d'investissements publics (exercice 2006) a été réalisé (CGIC- Afrique (2008). Rapport d'audit technique et financier des dépenses publiques d'investissement et des transferts financés par le Budget national 2006. Gouvernement du Congo: rapport interne de mission).

A. Volumes importants et croissants des dépenses d'investissement au Congo

3.7 **Le Congo dispose de montants assez importants et croissants de ressources disponibles pour l'investissement public, grâce à ses revenus pétroliers élevés; parallèlement il a d'énormes besoins de financement pour améliorer ses services d'infrastructure.** Les revenus du Congo ont augmenté considérablement ces dernières années, grâce surtout à une hausse de la production pétrolière et à l'évolution favorable des cours mondiaux du pétrole. Cela a permis au Gouvernement d'accroître ses dépenses d'investissement (voir Tableau 3.1).⁴⁸ D'importantes ressources sont maintenant disponibles pour les investissements publics par rapport aux pays ayant un niveau de développement similaire, aux pays africains producteurs de pétrole et aux pays à revenu intermédiaire (voir Tableau 3.2). Mais cela doit être rapproché des énormes besoins financiers pour remettre en état les infrastructures délabrées et les développer pour les mettre au niveau voulu pour édifier une économie diversifiée et compétitive. Une étude récente de la Banque estime le coût d'un ensemble d'investissements initiaux prioritaires dans les grands secteurs d'infrastructure⁴⁹ à 780 millions USD/ an au cours des dix (10) prochaines années.

3.8 **En accroissant ses dépenses d'investissement, le Congo doit tenir compte des contraintes macro et micro d'absorption, en évitant les erreurs du passé.** Pendant les années 80, la dernière fois que le Congo a bénéficié d'une aubaine de revenus pétroliers, les dépenses avaient cru rapidement, sans trop se soucier des effets macroéconomiques ni de l'efficacité et de l'efficacé des investissements. Le résultat fut un surendettement très dommageable et un grand gaspillage de ressources dans des projets mal prévus ou mal exécutés. La démarche concernant l'utilisation des ressources pétrolières a été, ces dernières années, plus prudente. Comme le montre le Tableau 3.1, la croissance de l'investissement public a été généralement plus lente que le total des recettes. Par exception, les années 2006/2007, ont connu un net dérapage budgétaire qui a conduit à une interruption d'un programme FRPC avec le FMI. Ces deux dernières années, le Gouvernement a adopté une posture budgétaire assez saine, mettant de côté une importante épargne sur un compte pétrolier de stabilisation à la Banque centrale régionale.

3.9 **Fixer des niveaux appropriés et accroître la qualité des investissements publics d'infrastructure est capital pour accélérer la croissance hors pétrole.** Il faut trouver un sain équilibre entre l'augmentation du volume des investissements publics et la préservation de la stabilité macroéconomique et d'une place suffisante pour les investissements privés⁵⁰. Actuellement, les volumes d'investissements privés au Congo sont considérablement inférieurs à ceux constatés dans les pays réformateurs à revenu intermédiaire, comme le montre le Tableau 3.2⁵¹. Accroître la diversification de la croissance hors pétrole nécessite que l'investissement public accroisse la rentabilité attendue des investissements privés et non se substitue aux investissements privés. À cette fin, il est crucial que les projets à financement public soient efficacement planifiés et exécutés de façon à ce qu'ils permettent de surmonter

⁴⁸ Comme le montre le Tableau, la part du financement extérieur de l'investissement public n'est pas très importante, ne représentant que 15 % en moyenne sur la période 2004-2008. De ce fait, ce document n'accorde pas d'attention particulière à la question du financement extérieur des investissements publics.

⁴⁹ Cela comprend les investissements dans la production électrique, l'amélioration du port de Pointe-Noire, la réfection de la voie ferrée Pointe-Noire-Brazzaville, l'amélioration des grandes routes nationale et routes de dessertes ainsi que la construction d'un pont rail-route entre Kinshasa et Brazzaville. Voir BM (2009). Priorisation des investissements d'infrastructure: Démarche spatiale.

⁵⁰ Une étude macro-budgétaire plus approfondie pour déterminer le volume optimal de dépenses publiques sera menée dans le 1^{er} chapitre de la RDP.

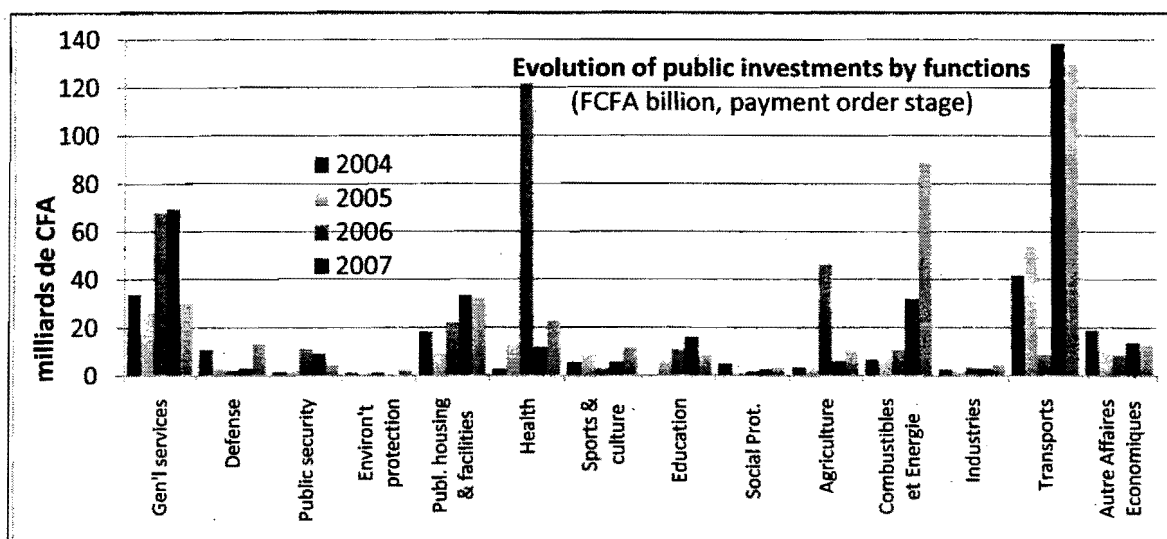
⁵¹ Il faut donc tenir compte de ce que les 2/3 des investissements privés aujourd'hui se rapportent au secteur pétrolier

effectivement les plus importants goulots d'étranglement infrastructurels. C'est la principale motivation de l'engagement des réformes de la Gestion de l'Investissement Public examinées dans ce chapitre.

B. La Structure du Budget d'Investissement public doit être plus cohérente et en harmonie avec le DSRP

3.10 Bien qu'une part croissante du budget d'investissement ait été, ces dernières années, consacrée aux secteurs prioritaires, il faut encore améliorer la cohérence entre les dépenses d'investissement et les orientations du DSRP. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, les plus grosses parts du budget d'investissement sur 2004-2008 ont été celles des transports, de l'énergie, des services généraux et de la santé. Cela correspond à peu près aux priorités fixées dans le DSRP, qui est centré sur la diversification de l'économie, sa compétitivité et les avantages de l'expansion économique pour les pauvres⁵². Mais il faut renforcer encore cette cohérence entre priorités du DSRP et crédits alloués à l'investissement public. Il faut notamment corriger l'utilisation excessive des fonds publics pour financer la création d'actifs pour les « fonctions administratives », c'est-à-dire les dépenses non directement liées à la création des conditions de la croissance économique, à des améliorations sociales ou à la réduction de la pauvreté. Un aspect crucial est la nécessité de remédier aux sérieuses faiblesses dans le processus d'exécution du budget. D'importantes distorsions ont été produites ces dernières années par la sur ou sous-exécution du budget, généralement en faveur de secteurs non prioritaires (voir Chapitre 2.3). Cela a fortement nuit à la crédibilité de la procédure budgétaire.

Graphique 3.1 : Evolution erratique des dépenses d'investissement par fonctions



Source : MinFin, calculs des services

3.11 Les données sur les dépenses publiques d'investissement ces dernières années révèlent par ailleurs des changements importants et erratiques dans la distribution du budget d'investissement selon les années. C'est une autre conclusion importante de la récente Revue des dépenses publiques effectuée conjointement par le Gouvernement et la Banque. Le Graphique 2.1 le montre bien, notamment

⁵² La structure et l'évolution des dépenses publiques d'investissement sont analysés plus finement dans la revue des dépenses publiques.

les pointes des dépenses pour la santé et l'agriculture en 2006 et pour l'énergie en 2008. Cela peut s'expliquer en partie par les coûts élevés de grands projets une année donnée, mais cela vient aussi d'un manque de planification pluriannuelle cohérente des investissements publics.

C. État des réformes de la Gestion de l'investissement public et priorités (GIP)

3.12 Le plan d'action de la GIP adopté en décembre 2008 fournit une réforme complète du cycle des projets à financement public : élaboration, sélection, exécution, suivi et évaluation. Le plan d'action se base sur une évaluation institutionnelle fine des procédures existantes et des capacités à gérer les investissements publics, et sur un audit approfondi de l'exécution du budget public d'investissement en 2006. Les principaux objectifs de ce plan sont les suivants :

- Fournir un renforcement de capacité aux administrations centrales et aux ministères sectoriels.
- Clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs, les ministères sectoriels obtenant progressivement plus de pouvoir dans la GIP du fait de la décentralisation.
- Adopter un système de sélection stratégique des projets d'investissement, basé sur un processus évaluant objectivement leurs coûts et avantages économiques, sociaux et environnementaux.
- Intégrer le budget public d'investissement dans l'ensemble du processus budgétaire au moyen du Cadrage des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui renforcera la planification pluriannuelle des investissements publics (voir Chapitre 1, Annexe 1.4).
- Renforcer la transparence et l'efficacité dans l'exécution des investissements publics, grâce aux réformes en cours de la passation des marchés et du cycle des dépenses.
- Adopter un système officiel d'évaluation des projets et programmes publics et renforcer la capacité d'évaluation dans les administrations centrales et dans les ministères sectoriels.

3.13 Certains aspects du plan d'action de réforme sont déjà en cours d'exécution, surtout ceux liés au CDMT et aux réformes des marchés publics et du cycle des dépenses. D'autres éléments du plan – notamment l'adoption d'un nouveau système d'évaluation et de sélection des projets – doivent encore être affinés.

3.14 L'évaluation institutionnelle utilise un cadre de diagnostic développé par Rajaram, Minh Le et Biletska (2008), qui identifie sept (7) traits souhaitables d'un système efficace de GIP.⁵³ Le Tableau 3.3 résume ces dispositifs souhaitables et les grands problèmes du Congo dans chaque domaine. Les paragraphes suivants décrivent ces sept traits, en prenant des exemples dans divers pays et offrent des recommandations pour renforcer le plan d'action et mettre le pays en harmonie avec les normes acceptées d'efficacité et de transparence dans la Gestion des Investissements Publics.

⁵³ Rajaram, Minh Le et Biletska (2008). A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management.. Banque mondiale: Document d'étude non publié pour le Comité de Développement. Ce document donne aussi un aperçu de la pensée récente sur la réforme de la Gestion de l'investissement public.

Axe stratégique et filtrage préliminaire

3.15 Une exigence fondamentale pour l'efficacité d'un investissement public est qu'il contribue à l'atteinte des objectifs de développement du pays. Tous les projets à financement public doivent être cohérents avec les plans nationaux de développement (les DSRP dans les pays à bas revenu) et aux stratégies sectorielles correspondantes. Ceci implique que ces plans et stratégies soient disponibles et adéquats.

3.16 Les systèmes de GIP doivent donc avoir une fonction de filtrage qui élimine, très tôt, les projets qui, à l'évidence, ne contribuent pas aux objectifs nationaux et sectoriels de développement ou qui pourraient être réalisés de façon plus efficiente par des acteurs privés. Le filtrage préliminaire pourrait être utilisé pour assurer que les autres principes fondamentaux sont respectés, notamment que le projet contribue à développer des actifs nationaux et non au financement de dépenses de fonctionnement (voir Encadré 3.1). Cela veut dire que l'initiateur du projet (habituellement un ministère sectoriel ou une instance décentralisée) devra fournir une formulation claire de la raison et des objectifs du projet.

3.17 Plusieurs pays ont adopté ce filtrage préliminaire des nouveaux projets d'investissement public. Au Royaume-Uni, Le « Livre vert d'Évaluation de l'État » du Ministère des Finances recommande, en tant qu'étape préliminaire du cycle d'un projet, que toute action planifiée soit justifiée sur la base d'un besoin clairement identifié et d'une évaluation initiale que l'action vaut probablement son coût.⁵⁴ Au Chili, Il y a une étape préliminaire d'analyse technique et économique par laquelle passent tous les projets pour vérifier leur cohérence avec les priorités nationales, régionales et sectorielles. Ce filtrage comporte une évaluation des autres possibilités d'action, telles que la réfection des actifs existants. Le pourcentage de rejet à ce stade est faible (moins de 10 %), ce qui est attribué à la claire formulation des priorités et à la conscience qu'ont les initiateurs des projets de ces exigences.⁵⁵

3.18 Le Congo a commencé à créer une base stratégique cohérente pour l'allocation de ses ressources publiques, surtout au moyen de son DSRP complet, adopté en mai 2008. Le DSRP donne la vision stratégique d'un développement économique plus diversifié et compétitif, améliorant les indicateurs sociaux et réduisant la pauvreté. Il faut encore des efforts pour faire du DSRP un outil de gestion efficace pour l'action publique, notamment élaborer un solide système de S-E basé sur un ensemble de grands indicateurs avec des valeurs de référence et des objectifs et renforcer la capacité statistique pour mesurer les progrès sur le terrain.

3.19 Le DSRP ne donne pas à lui seul un guidage suffisant pour l'allocation stratégique des ressources. Il doit être accompagné par des stratégies sectorielles détaillées. Malgré les récents progrès, les stratégies sectorielles sont encore largement absentes au Congo (voir Chapitre 1). Elles existent dans les secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé et les transports et des efforts sont en cours pour transformer ces stratégies en outils efficaces de planification et de S-E. Les autres secteurs, notamment l'agriculture, manquent encore d'une base stratégique adéquate. La réforme en cours du CDMT joue un rôle crucial dans ces efforts, car elle soutient l'élaboration de CDMT sectoriels qui traduisent les stratégies sectorielles et les politiques prioritaires en plans d'action avec estimation des coûts.

⁵⁴ HM Treasury (2003). The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government London: Stationary Office Books.

⁵⁵ Arancibia, H. (2008). Public Investment Efficiency: the Case of Chile. Rapport pour la Banque mondiale. Non-publié

Tableau 3.3 : Principaux éléments d'une gestion efficace de l'investissement public et défis du Congo

Dispositifs institutionnels souhaitables	Indicateurs	Principales difficultés du Congo
1. Orientation stratégique focus et filtrage préliminaire	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de stratégie nationale réaliste de réduction de la pauvreté et de développement (DSRP) et stratégies détaillées pour les grands secteurs avec chiffrage des coûts • Tous les projets sont cohérents avec le DSRP et la stratégie du secteur concerné • Tous les projets sont des investissements réels et non des éléments de budget de fonctionnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Affiner et renforcer le DSRP en tant principal instrument pour guider l'allocation des ressources et leur utilisation • Actualiser et affiner les stratégies sectorielles dans les transports, l'éducation et la santé ; renforcer la stratégie pour l'agriculture • Adopter un filtrage systématique de 1^{er} niveau pour les grands projets (cohérence avec les objectifs stratégiques, objectifs clairs) • Bien distinguer les dépenses d'investissement et de fonctionnement dans le budget
2. Évaluation officielle standardisées des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Critères formels disponibles pour une étude économique, sociale et environnementale et une analyse coût/bénéfices • Tous les projets du PIP ont été évalués (forme et ampleur de l'évaluation adaptées à la taille et l'importance du projet) • Compétences disponibles pour la conception et l'évaluation du projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter des critères clairs d'évaluation et les diffuser au moyen d'un manuel • Créer un fond pour la formation à la conception et à l'évaluation des projets • Former un grand nombre de personnels à l'élaboration et l'évaluation des projets
3. Rôles clairs et examens indépendants dans le processus d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Service central pour l'évaluation des grands projets complexes • Vérifications indépendantes pour tous les grands projets complexes pour assurer l'objectivité de l'évaluation et la clarté des dispositifs d'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarifier le dispositif institutionnel pour l'élaboration, l'évaluation et la sélection des projets (rôle et création d'un service central et de services décentralisés d'évaluation dans les ministères sectoriels) • Création de comités interministériels pour examiner les propositions au stade de l'évaluation et du filtrage préliminaires, éventuellement avec participation d'ONG.
4. Sélection des projets alignée sur le processus budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Un cadrage budgétaire à MT structuré et crédible établit les enveloppes sectorielles des investissements publics • Processus de sélection des projets (étapes 1-3 ci-dessus) intégré dans la procédure budgétaire annuelle • Frais de F&E des investissements existants et nouveaux pleinement budgétés 	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter l'inclusion de projets dans le budget d'investissement qui n'ont pas été filtrés par le processus d'évaluation • Achever la réforme CDMT pour réaliser l'intégration des budgets d'investissement et de fonctionnements et donner au budget une orientation plus stratégique et MT • Officialiser le PIP glissant pour permettre une programmation pluriannuelle des projets • Évaluation systématique des frais de F&E dans les CDMT sectoriels et inclusion dans le budget
5. Exécution transparente et efficace des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Directives pour l'exécution matérielle et financière des projets publiés. • L'exécution financière respecte les procédures de GFP • Passation des marchés économiques, concurrentielles et transparentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter et diffuser un manuel d'exécution des projets • Mettre en œuvre de nouvelles procédures d'exécution du budget, comportant un cycle des dépenses informatisé et simplifié • Mettre en œuvre le nouveau Code des marchés publics • Écarts des procédures de GFP/marchés uniquement dans des cas clairement définis
6. Exécution étroitement surveillée et pourtant souple	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports d'exécution de tous les grands projets régulièrement publiés • Procédure souple d'examen financier permettant des changements dans le décaissement (ou annulations) pour s'adapter à des changements de circonstances • Actualisations régulières des analyses de C&B • Tenue exacte des registres des actifs valorisés 	<ul style="list-style-type: none"> • Formaliser l'exigence de CR (annuels) pour les agences d'exécution au MinPlan pour tous les projets • Formaliser les responsabilités (matérielles et financières) de revu/ audit du MinPlan • Produire des rapports d'exécution matérielle et financière pour tous les grands projets • Adopter une base de données complète des projets (basée/dossiers de projet existants) pour alimenter le PIP • Adopter une comptabilité des actifs publics (physique et valeurs)
7. Évaluation après coup	<ul style="list-style-type: none"> • Critères d'évaluation intégrés dès la conception des gr projets • Dispositif institutionnel en place pour évaluer les sorties et publier les résultats des grands projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'un système d'évaluation, couvrant d'abord seulement les grands projets cruciaux, puis l'étendre progressivement aux autres

3.20 **Une complication pour la planification des investissements vient de l'existence d'initiatives de haut niveau pour des investissements publics dans les infrastructures.** Une initiative, mise en œuvre depuis 2004, est le programme présidentiel d'amélioration des infrastructures urbaines "Municipalisation accélérée" gérée par la Direction Générale des Grands Travaux (DGGT). Visant à accélérer les travaux urbains, ce programme a permis de substantielles améliorations dans plusieurs villes. Mais il rend la planification et l'exécution des investissements publics plus difficile, car il priorise les actions sur une base géographique, alors que le DSRP et les stratégies sectorielles sont basés sur une logique de développement économique et /ou des objectifs de prestation de services sociaux. En outre, les interventions sont habituellement insérées tardivement dans la programmation des investissements publics et sans consultations adéquates des agences d'exécution. Cela est également le cas pour les autres grandes initiatives d'investissement engagées par la DGGT et les ministères sectoriels. Les cabinets des ministères sectoriels insèrent souvent de nouvelles propositions de projets dans le processus budgétaire qui n'ont pas été correctement examinées par les entités chargées de l'exécution (normalement les Directions des Etudes et de la Planification (DEP) dans chaque ministère).

3.21 **Bref, il faut faire davantage au Congo pour assurer la cohérence entre la sélection des projets et les priorités stratégiques.** Il n'y a pas de filtrage préliminaire systématique des nouveaux projets pour déterminer leur cohérence avec le DSRP ou les objectifs des stratégies sectorielles ; ou si ces projets conduiront à la création de nouveaux actifs (ou si ce sont en fait des dépenses de fonctionnement). Ce filtrage pourrait aussi évaluer les nouvelles propositions de projets par rapport à l'alternative d'une rénovation d'actifs existants.

Encadre 3.1 : Définition large des dépenses d'investissement utilisée au Congo

Le Congo utilise une définition large de "développement" et non une définition stricte "capital" pour les articles couverts par son budget d'investissement⁵⁶. La distinction entre budgets d'investissement et de fonctionnement se base sur la Loi organique relative aux lois de finance de 2000. Cette loi donne une définition large des dépenses d'investissement, couvrant les dépenses pour des actifs matériels et incorporels, mais aussi les grosses dépenses qui sont par nature récurrentes telles que l'achat de grands lots de médicaments. Cela rend difficile le suivi du budget, notamment en ce qui concerne le maintien d'un sain équilibre entre dépenses d'investissements et dépenses de fonctionnement et entretien (F&E).

La littérature définit habituellement les dépenses d'investissement comme celles qui visent à créer de nouveaux actifs ou l'amélioration d'actifs existants, permettant d'en augmenter la productivité. Le terme « dépenses d'investissement » est habituellement appliqué lorsque les bénéfices de la dépense d'investissement s'étendent sur plusieurs années à venir.

Source : Premchand, A. (2007). Capital Budget: Theory and Practice. In: Shah, A. (Ed.). Budgeting and Budgetary Institutions. Banque mondiale Gouvernance du secteur public et responsabilité, Washington, D.C.

Évaluation formelle et standardisée des projets

3.22 **L'évaluation systématique des coûts et avantages attendus d'un projet devraient être au cœur de tout système de GIP.** Cette évaluation créerait une base objective pour décider si un projet se traduira probablement par un bénéfice net positif pour la société et si c'est bien le choix du moindre coût pour atteindre l'objectif. L'évaluation devrait couvrir plusieurs aspects des projets :

- Faisabilité technique

⁵⁶. Pour une discussion sur les questions de définition au sujet des dépenses d'investissement voir Premchand, A. (2007). Capital Budget: Theory and Practice. In: Shah, A. (Ed.). Budgeting and Budgetary Institutions. Banque mondiale, Série Gouvernance du secteur public et responsabilité, Washington, D.C.

- Viabilité financière (coûts attendus pour l'exécution et fonctionnement du projet par rapport aux revenus futurs attendus, en termes monétaires)
- Les bénéfices et les coûts pour la société (rentabilité sociale des investissements par rapport aux coûts sociaux et environnementaux, en Valeur Actuelle Nette (VAN), y compris valeurs monétaires et non-monétaires).

3.23 Même si l'on peut utiliser différentes méthodes pour évaluer les projets, toutes ont des limites au niveau des données et de la méthodologie. L'Analyse Coûts-Avantages (ACA) est probablement la plus connue (voir Encadré 3.2). Mais, les projets à financement public se heurtent souvent à la difficulté de valoriser les bénéfices et coûts sociaux en termes monétaires, car ils fournissent généralement un bien public. Dans ces cas-là, l'évaluation peut utiliser une Analyse Coût-Efficacité (ACE), qui compare la VAN des coûts du projet aux avantages attendus, tels qu'une amélioration des services de soins. Mais il faut admettre que toutes les méthodes d'évaluation ne sont bonnes que dans la mesure où les données utilisées le sont (ce qui est un problème pour les pays pauvres en données comme le Congo) et ses estimations sur les coûts et rendements sont nécessairement basés sur des éléments subjectifs.

Encadre 3.2 : Méthodes d'évaluation des projets

Les deux principales méthodes d'évaluation des projets à financement public sont l'Analyse Coûts-Avantages (ACA) et l'Analyse Coût-Efficacité (ACE).

Une ACA compare généralement des estimations de futurs flux de coûts (financiers et autres) à celles de futurs flux d'avantages d'un investissement proposé. Elle compare normalement au moins 2 alternatives différentes d'investissement. Les valeurs des flux sont actualisées pour arriver à des valeurs actuelles nettes. Les coûts sont habituellement mesurés sous la forme de coûts d'opportunité (ou « coût implicite ») i.e. la valeur des autres utilisations possibles des inputs. C'est notamment important pour les apports en travail, qui sont souvent comptés comme des avantages, alors qu'ils sont en fait des coûts d'opportunité. Les estimations des avantages doivent se baser sur un concept de demande, même implicite et être obtenues en mesurant la disposition du public à payer.

Une ACE évalue la VAN des coûts d'un projet par rapport à ses effets attendus et compare le ratio avec celui d'une autre stratégie d'investissement. Elle est habituellement utilisée dans des cas où les avantages économiques sont difficiles à quantifier, comme dans le secteur de la santé, ou lorsqu'un investissement a un objectif clairement (souvent légalement) prédéfini, comme le maintien de normes des prestations de services existants par la réfection d'une infrastructure

Sources : Fuguitt, D. et Wilcox, J. (1999). *Cost-benefit analysis for public sector decision makers*. Westport, CT: Quorum Books; Layard, S. et Glaister, S. (eds.) (1994). *Cost-benefit analysis*. Cambridge, UK : Cambridge University Press et Gold, M. (ed.) (1996). *Cost-effectiveness analysis in health and medicine*. New York NY: Oxford University Press.

3.24 Pour permettre une comparaison entre les différentes propositions, toutes les évaluations doivent être réalisées au moyen de critères et méthodes standardisés, le champ et la nature de l'évaluation reflétant la taille et la complexité du projet. Ceci requiert que des directives officielles claires soient disponibles pour l'évaluation. Plusieurs pays disposent déjà de tels systèmes d'évaluation standardisés :

- Le système national d'investissement du Chili comporte une analyse technique et économique en deux étapes des projets. Dans l'étape pré-faisabilité, une étude socio-économique coût-avantages est réalisée pour chaque projet et comparée aux diverses alternatives d'investissement. Cette étude se base sur des estimations des montants d'investissement, des coûts de fonctionnement, des calendriers et des avantages. Dans le cas de projets à avantages non-financiers, une analyse coût-efficacité est utilisée. L'étape de pré-faisabilité conduit à la sélection de projets qui vont subir une seconde évaluation de faisabilité plus détaillée. Si la seconde évaluation a un résultat positif, l'élaboration du projet est achevée et le projet est inclus dans la « banque de donnée intégrée » des projets d'investissement et est qualifié pour des crédits budgétaires. Les critères utilisés pour

les études de faisabilité sont publiés sur le site web de la base de données du système national d'investissement.⁵⁷

- En Corée, tous les nouveaux projets de grande ampleur sont soumis à une étude préliminaire de faisabilité, qui consiste en une analyse économique, une analyse politique (qui évalue la cohérence du projet avec les objectifs de la politique nationale et ses risques économiques et environnementaux) et une analyse d'impact sur le développement régional (pour faciliter l'inclusion des projets ayant une ampleur de nature à faire progresser les régions en retard du pays). Cette étude préliminaire de faisabilité produit une valeur numérique, qui doit atteindre un niveau minimum pour que le projet soit jugé faisable et se qualifie pour un financement budgétaire.⁵⁸
- L'UE a mis en place des directives précises pour l'analyse coût-avantages pour les projets d'infrastructure qu'elle finance dans les nouveaux États membres⁵⁹. L'État-membre applique les directives, puis combine les résultats des évaluations techniques, financières et socio-économiques avec d'autres critères pour sélectionner les projets. En Lettonie, par exemple, l'évaluation financière et économique n'est que l'un des six critères pour l'évaluation des projets de transport, les autres étant l'état de préparation du projet à l'exécution, la conformité aux objectifs de développement du système de transport ; l'urgence ; la taille du projet et les possibilités de cofinancement.

3.25 Le Congo, par contre, n'a pas de procédure systématique pour évaluer les projets proposés.

Les études de faisabilité ne sont pas la norme, la pratique et les méthodes d'études variant fortement d'un ministère à l'autre. Il n'y a, par ailleurs, pas de rôles clairement assignés dans la procédure d'évaluation des projets et les compétences nécessaires pour réaliser ou superviser les évaluations sont très restreintes et présentes seulement dans quelques services, notamment la Direction Générale des Grands Travaux (DGGT), le Ministère de l'Équipement et celui du Plan. Il n'est donc pas surprenant que les études de faisabilité se limitent aux grands projets d'importance stratégique, qui, pour la plupart, sont gérés par la DGGT. Les études de faisabilité des grands projets sont habituellement réalisées par des bureaux d'études internationaux.

3.26 Lorsque des études de faisabilité ont été faites, elles sont souvent de piètre qualité et manquent des points importants. La plupart des dossiers de projet n'offrent aucune preuve que le projet correspond aux priorités nationales de développement, ou que ses coûts estimés correspondent aux moyennes nationales. Les preuves de l'existence d'une analyse coût-avantages d'un nouveau projet sont encore plus rares.⁶⁰ C'est en partie dû au fait que le Congo a une faible capacité à recueillir et analyser tant les données spécifiques à un projet (comme les coûts unitaires moyens de la construction de routes), que les statistiques générales nécessaires pour calculer les avantages économiques (comme la population dans les zones devant bénéficier du projet).

3.27 De ce fait, l'adoption d'évaluations systématiques des projets avec études de faisabilité standardisées doit être au cœur de la réforme de la GIP au Congo. La conception d'un système d'évaluation des projets est en cours de mise au point avec le soutien d'un expert international. Ce sys-

⁵⁷ Voir: <http://sni.mideplan.cl/> or Arancibia (op.cit), p.14.

⁵⁸ Lee, Jong W. (2009). Public Investment Management in Korea. Presentation for the World Bank. Core Course on Efficient Management of Public Investment. 16 avril 2009, Washington D.C.

⁵⁹ Voir Laursen, T. et Myers, B. (2009). *Public Investment Management in New EU Member States*. Banque mondiale, Document de travail N° 161.

⁶⁰ Rapport de consultant, p.19.

tème doit définir des directives claires, simples et standardisées d'évaluation et spécifier les méthodes à utiliser et le niveau minimal d'information nécessaire pour répondre aux grandes questions suivantes :

- Les objectifs du projet sont-ils, de façon générale, cohérents avec les objectifs de développement nationaux et sectoriels ?
- Le projet est-il techniquement faisable avec les ressources limitées disponibles ?
- Quels sont les coûts prévus pour la réalisation du projet ? Pour son fonctionnement ? Le projet est-il l'option du moindre coût pour l'atteinte de ses objectifs ?
- Quelle est la rentabilité socio-économique estimée du projet ? Comment ce retour peut-il être comparé aux coûts (ratio coûts/avantages) ?
- Prévoit-on que le projet risque d'avoir un important impact sur l'environnement ? Si oui, quel est l'impact environnemental attendu (Une évaluation d'impact environnemental doit-elle être réalisée dans le cadre de l'évaluation) ?
- Quel est le calendrier d'exécution et quels indicateurs seront utilisés pour mesurer les résultats attendus ?

3.28 Les contraintes de capacité humaine et institutionnelle du Congo constituent un problème pour la création d'un système efficace d'évaluation des projets. C'est pourquoi, un tel système doit être adopté progressivement, les exigences devenant plus strictes le temps passant. Le système doit se centrer d'abord sur les projets importants stratégiquement.

3.29 Un programme pluriannuel ambitieux de renforcement de capacité est crucial pour la création d'un système effectif d'évaluation, comme l'a montré l'expérience chilienne⁶¹ Ce programme devrait viser à établir de solides compétences fondamentales dans l'analyse coûts avantages, non seulement au Ministère du Plan et à la Direction Générale des Grands Travaux, mais encore dans les ministères sectoriels et les instances décentralisées. Cette capacité permettrait d'accroître la qualité des projets entrant dans la procédure d'évaluation et la rendrait ainsi plus efficace.

3.30 Plusieurs innovations institutionnelles sont nécessaires pour mettre en place le nouveau système d'évaluation, dont certaines sont déjà en cours. Une des innovations est la création d'un Fonds d'étude pour financer l'élaboration des études de faisabilité, pour lequel un montant significatif a été alloué dans les budgets 2009 et 2010. Les règles pour évaluer ce fonds devront être conçues aux fins des dispositifs institutionnels gouvernant le nouveau système d'évaluation (voir prochaine section).

Rôles clairs et revues indépendantes dans la procédure d'évaluation des projets

3.31 Un système efficace d'évaluation des projets doit être spécifique au pays. Il n'y a pas de dispositif institutionnel idéal pour l'élaboration, l'évaluation et la sélection des projets. Les systèmes peuvent être plus centralisés, auquel cas seuls des projets marginaux seront élaborés par les ministères sectoriels ou décentralisés et auquel cas les procédures d'élaboration et d'évaluation des projets seront plus standardisées. Dans un tel système, un service central comme un Ministère du Plan ou des Finances est chargé des étapes cruciales de la procédure d'évaluation et joue un rôle majeur dans le choix final des projets à financer par le budget. Dans les systèmes plus décentralisés, par contre, les ministères sectoriels et les ins-

⁶¹ Arancibia (op.cit) pg. 24.

tances décentralisées sont pleinement responsables de l'élaboration du projet et d'importants éléments de la fonction d'évaluation, les services centraux fournissant les directives et examinant la qualité. Dans les systèmes décentralisés, le choix final du projet est généralement fait au moyen d'une procédure consultative entre les services de l'État, ce qui assure un équilibre entre les diverses priorités.

3.32 Pour ces deux types de systèmes d'évaluation, une exécution efficace et transparente nécessite un équilibre suffisant des pouvoirs. Un examen indépendant de l'évaluation des projets pourrait contribuer à cet équilibre.⁶² Cela semble pertinent notamment dans un système décentralisé, où les services décentralisés ou les ministères sectoriels pourraient être peu incités à effectuer une appréciation complète et honnête de leurs propres propositions de projets. Dans le système coréen, toutes les études de faisabilité préliminaires sont revues dans une procédure ouverte par une équipe plurisectorielle comportant des experts indépendants. En Irlande, un groupe de pairs réviseurs de services de l'État non impliqués examine les projets à des points clés du cycle du projet (proposition, évaluation, principales offres, étapes de l'exécution, etc.) et offre ses critiques. Les pairs réviseurs n'ont aucun pouvoir de décision ; leur rôle est seulement consultatif.⁶³ En Biélorussie, une agence publique indépendante d'évaluation examine toutes les propositions de projets d'investissement ; les évaluations sont réalisées par les personnels très qualifiés de l'agence.⁶⁴

3.33 Il est difficile de classer le système congolais d'élaboration et d'évaluation des projets comme centralisé ou décentralisé, car il manque une claire définition des rôles et responsabilités. Il n'y a pas d'exigences standards pour que les projets soient considérés pour le financement et seulement une base juridique restreinte et des directives pour l'élaboration des projets. Ces facteurs, et la pratique des ministères sectoriels élaborant les nouveaux projets et les insérant dans les demandes budgétaires annuelles dans l'évaluation préalable, indiquent un système plutôt décentralisé. (Comme on l'a noté, les évaluations sont réalisées par la seule DGGT et seulement pour les grands projets.) Mais le système comporte également d'importantes caractéristiques centralisées, comme le pouvoir de la DGGT et celle du président d'introduire de grands projets dans le budget, certains dans le cadre du Programme de *Municipalisation* ; ainsi qu'un processus restreint de consultation au sein de l'État sur les crédits budgétaires.

3.34 Conformément à l'engagement général du Gouvernement à décentraliser la GFP, il semble approprié d'adopter une démarche décentralisée pour l'évaluation des projets. Cette démarche prévoit que les ministères sectoriels et les autres initiateurs de projets, tels que la DGGT, sont en dernier ressort responsables de l'évaluation des projets, tandis que le Ministère du Plan joue le rôle de révision et de décideur ultime de la sélection des projets. Cette démarche correspond au décret adopté en 2009 sur la clarification du rôle des DEP dans tous les ministères sectoriels.⁶⁵ Le Tableau 3.5 présente les rôles et responsabilités des différents acteurs de la procédure congolaise d'évaluation des investissements publics, tels qu'ils existent aujourd'hui et tels qu'ils pourraient être réformés pour rendre le système plus efficace.

⁶² Voir Rajaram, A. Minh Le, T. et Biletska, N. (2008), p. 5.

⁶³ Ferris, T. (2008). *Public Investment in Ireland*. Document non publié établi pour le Banque mondiale.

⁶⁴ Cho, J. (2009). *Public Investment in Belarus. A Case Study Applying the Framework for Reviewing Public Investment Efficiency*. Document non publié établi pour le Banque mondiale.

⁶⁵ Ce décret renforce la position des DEP dans l'élaboration des stratégies sectorielles, CDMT sectoriels, PIP et propositions de budget d'investissement ; dans l'élaboration des projets et leur évaluation et dans le suivi de leur exécution dans leur secteurs respectifs. Il crée aussi un plus fort lien entre les ministères sectoriels et le ministère du Plan. Un plan de formation est en cours pour développer la nécessaire capacité dans les DEP pour assumer ces responsabilités. Cette réforme devrait être complétée par une clarification des rôles et responsabilités des Directions des Affaires financières et administratives (DAFA) dans chaque ministère et leur relation avec les DEP.

Tableau 3.4 : Vers une répartition plus claire et efficace des rôles dans l'évaluation des projets

	Rôles et responsabilités actuels	Nouveaux rôles et responsabilités
Identification des projets (objectifs et traits fondamentaux du projet)	Ministères sectoriels, DGGT, organismes publics (comme hôpitaux)	Ministères sectoriels (en consultation avec la DGGT et les Entreprises publiques)
Pré-filtrage (cohérence avec les buts nationaux de développement)	N/A (la seule condition est qu'un dossier de projet soit établi pour chaque projet)	Comité interministériel (secrétariat technique au MinPlan)
Études de faisabilité (faisabilité technique, ACA or ACE)	DGGT (surtout au moyen d'experts internationaux, METP (pour les routes), organismes publics (e.g., PAPN au moyen d'experts internationaux)	1 ^{ère} phase : MinPlan et DGGT (et ministères sectoriels lorsqu'ils en ont la capacité) 2 ^{de} phase : Ministères sectoriels et DGGT (sur la base de directives claires)
Évaluation formelle (évaluation socio-économique, basée sur les études de faisabilité)	N/A	Comité interministériel (secrétariat technique au MinPlan)
Revue indépendante de l'évaluation	N/A	Commission de l'investissement public nouvellement constituée
Allocation de crédits budgétaires au projet	Par la procédure budgétaire (mais pas de tri des divers projets)	Conférence budgétaire (MinPlan et MinFin jouent un rôle de coordination)

3.35 Vu les capacités limitées de l'administration, la GIP pourrait être réformée en deux étapes. La première se centrerait sur le renforcement institutionnel au centre, en fixant des normes claires et en fournissant un guidage fort pour l'élaboration et l'évaluation des projets. La responsabilité de la conduite des évaluations resterait au niveau central et pourrait être donnée à un nouveau service dédié, assisté d'experts extérieurs. Parallèlement, un ambitieux programme de renforcement de capacité serait mené dans les ministères sectoriels pour développer leurs compétences en élaboration et évaluation des projets, notamment de réalisation d'ACA et d'ACE. À la seconde étape, une fois les ministères sectoriels dotés des compétences voulues, ils pourraient prendre plus de responsabilité et de pouvoir dans l'élaboration et l'évaluation des projets.

3.36 Une nouvelle structure d'examen des propositions de projet et d'évaluation est proposée, qui aurait le pouvoir de rééquilibrer le système. Aujourd'hui, il y a très peu de capacité d'examen extérieur des propositions et évaluations des projets. La proposition de réforme actuellement discutée dans l'administration, qui vise à créer deux comités, a de bonnes chances de régler ce problème : le premier serait chargé de filtrer les propositions de projet et serait composé de hauts fonctionnaires et d'experts indépendants. Le second serait chargé de la sélection finale des projets à inclure dans le PIP. Il serait composé de représentants des différents ministères et soutenu par un sous-comité technique qui serait chargé d'examiner les évaluations d'un point de vue technique, financier et économique.

Sélection des projets alignée sur la procédure budgétaire

3.37 Intégrer totalement la procédure d'évaluation et de sélection des projets dans l'ensemble du cycle budgétaire est crucial pour une programmation efficace des ressources. Une dichotomie continue d'exister dans de nombreux pays entre les budgets de fonctionnement et d'investissement. Elle vient de la nature différente de la programmation des dépenses courantes et d'investissement. Comme les dépenses d'investissement impliquent des programmes de dépenses complexes, souvent pluriannuels, de nombreux pays ont opté pour l'élaboration de Programmes d'Investissement Public (PIP) pluriannuels à côté du budget national. Ces PIP ont habituellement la forme de listes complètes de dépenses d'investissement projet-par-projet, qui comprennent les frais de fonctionnement prévus.

3.38 Cette dichotomie empêche une bonne programmation du budget, car elle rend difficile de tenir compte convenablement des implications des projets d'investissement en termes de coûts de fonctionnement. La sous-estimation des frais de fonctionnement et entretien (F&E) est une cause fréquente de dépassements des budgets (ou de budgétisation insuffisante du F&E). De même les coûts de réfection sont souvent mal pris en compte. Ce problème a été résolu par l'Ukraine en élaborant des normes et standards techniques pour les estimations des coûts d'entretien spécifiques à chaque secteur, qui sont utilisés pour la programmation du budget de F&E.⁶⁶ Parallèlement, la faiblesse du lien entre la procédure budgétaire et la Programmation de l'investissement public peut entraîner que les plafonds pour les dépenses d'investissement de certains secteurs ou certaines régions ne sont pas communiqués, ou le sont trop tard dans la procédure, ce qui accroît le risque de sur-programmation et complique les arbitrages pour réduire les propositions de dépenses d'investissement.

3.39 Beaucoup de pays ont adopté le Cadre des dépenses (ou cadre budgétaire) à moyen terme (CDMT ou CBMT) pour intégrer la planification pluriannuelle de l'investissement avec la budgétisation à court terme du fonctionnement. Le CDMT est un outil budgétaire glissant à trois ans qui relie la budgétisation aux objectifs des politiques et fournit une plate-forme pour la priorisation des dépenses dans le cadre d'une enveloppe globale donnée. Il permet l'identification et la protection des dépenses essentielles, notamment le F&E et les réfections. Il faut que les CDMT, soit intègrent le PIP, soit aient un lien étroit avec lui comme c'est le cas au Rwanda.⁶⁷

3.40 Au Congo, l'adoption d'un système budgétaire plus intégré et rationalisé, sous la forme d'un CDMT, est bien avancée. Le CDMT global (cadre macroéconomique et CDMT central), ainsi que les CDMT sectoriels dans tous les grands ministères ont été utilisés pour l'élaboration du budget 2010. Dans le cadre de la réforme du CDMT, une nouvelle procédure officielle d'établissement du budget devrait être adoptée par décret avant le début de la procédure budgétaire de 2011. Le Tableau 3.6 (colonne de droite) montre à quoi pourrait ressembler la procédure d'établissement du budget après la réforme du CDMT.

3.41 La réforme du CDMT vient à point nommé, car le système budgétaire du Congo est encore séparé entre budget courant et budget d'investissement. Le budget de fonctionnement couvre les traitements et salaires, le service de la dette, les transferts et certaines dépenses d'achat de biens et services. Le budget d'investissement couvre toutes les dépenses liées aux projets (voir colonne du milieu dans le Tableau 3.5). L'établissement du budget suit deux processus parallèles, l'une coordonné par la Direction Générale du Plan au Ministère du Plan et l'autre par la Direction Générale du Budget au Ministère des Finances. Ces deux processus se rejoignent à la toute dernière étape de l'établissement du budget, juste avant l'adoption de l'ensemble du budget par le Gouvernement et sa soumission à l'Assemblée Nationale. Bien que la coordination entre ces deux services se soit améliorée, cette coordination restreinte dans l'élaboration des deux budgets reste un obstacle à une planification efficace et transparente du budget.

3.42 La planification de l'investissement restera importante dans la procédure budgétaire une fois le système CDMT en place. Il est essentiel que la réforme du CDMT tienne compte du lien entre la procédure globale d'établissement du budget et l'évaluation et la sélection des projets. Comme on l'a vu, la procédure de sélection des projets suit son cours qui est parallèle à l'établissement du budget jusqu'à un certain point. Dans un système bien développé d'investissement public chaque secteur a un pipe-line de projets bien

⁶⁶ Banque mondiale (2006). Ukraine Public Expenditure Review. Non publié.

⁶⁷ Short, J. (2003). Evaluation of the CDMT in Rwanda. Country Case Study 5. London: Overseas Development Institute.

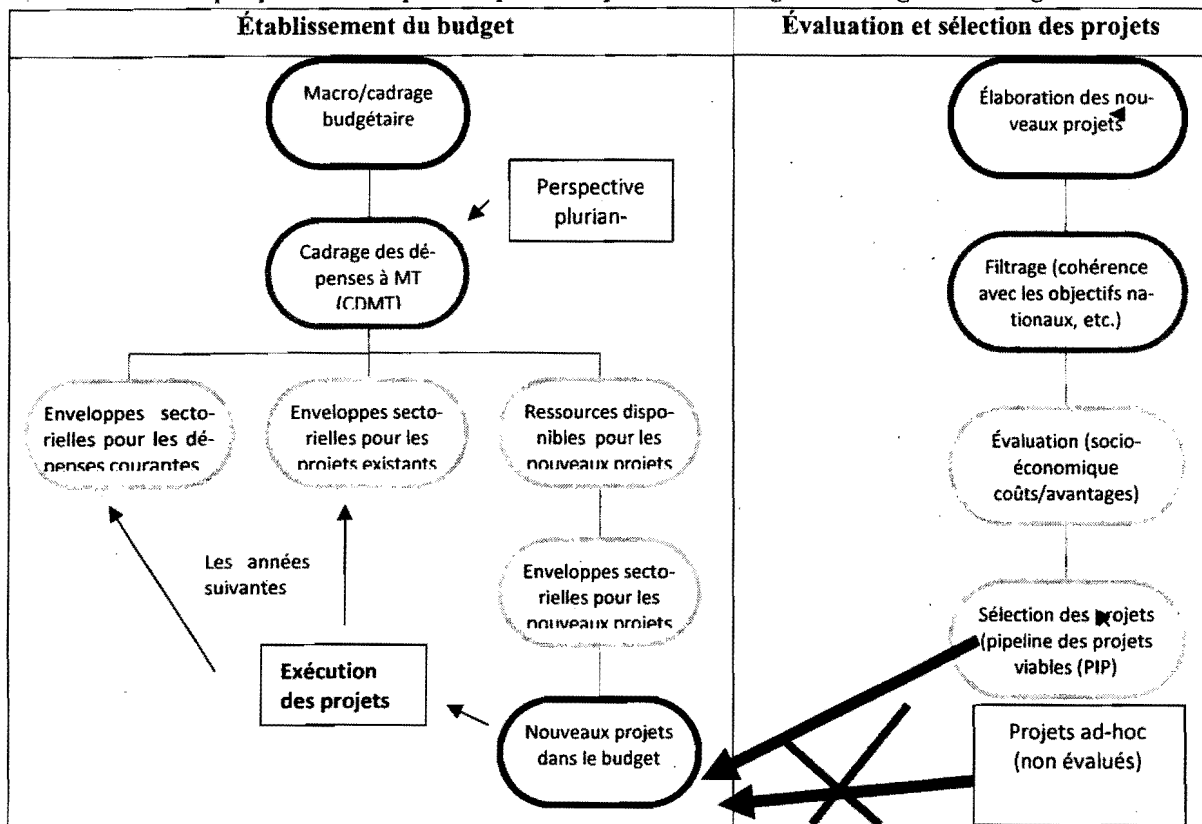
défini qui suit une procédure d'évaluation, y compris un filtrage par une institution centrale et/ou indépendante. Le pipeline de tous les nouveaux projets sera enregistré dans le PIP. Ce pipeline sera alors utilisé pour la formulation des demandes budgétaires de chaque secteur et un certain nombre de projets seront retenus (dans le processus d'arbitrage du CDMT) pour financement par le budget. Le Graphique 3.3 montre cette relation entre procédures parallèles de sélection des projets et de programmation du budget.

Tableau 3.5 : Vers une élaboration rationalisée et intégrée du budget d'investissement

Calendrier	Étapes de l'établissement du budget de l'investissement public – Pratique actuelle	Étapes de l'établissement du budget de l'investissement public – Après le réforme CDMT
1. Planification budgétaire glissante	N/A	<p>Les ministères rendent compte de l'exécution matérielle et financière du budget (investissement et fonctionnement) de l'année n-1.</p> <p>PIP trisannuel glissant révisé par MinPlan en consultation avec les ministères sectoriels, avec actualisation des estimations de dépenses pour les anciens et nouveaux projets, y compris pour le F&E.</p> <p>CDMT sectoriels révisés sur la base des crédits CDMT originels (année n-2) (intègre les estimations du PIP).</p> <p>Cadre macro actualisé et CDMT global adopté, indiquant les enveloppes sectorielles.</p>
2. Initiation de la procédure budgétaire	<p>La Direction générale du budget (DGB) envoie la lettre de cadrage à tous les ministères, indiquant les exigences (données, informations) pour les demandes budgétaires.</p> <p>La DGB informe la Direction générale du Plan (DGP) d'une enveloppe indicative globale pour le budget public d'investissement.</p>	La DGB envoie la lettre de cadrage à tous les ministères, indiquant les enveloppes sectorielles.
3. Enveloppes indicatives	La Direction du Plan pour l'investissement public (DPI) fournit des enveloppes sectorielles indicatives (basées sur le DSRP) et informe les ministères sectoriels.	
4. Demandes de budget	Les ministères sectoriels (DEP, ou souvent les cabinets ministériels directement) font les demandes de budget avec justifications (liens au DSRP), y compris les fiches de projet nouvelles ou actualisées.	Les CDMT sectoriels sont révisés en fonction des enveloppes sectorielles.
5. Conférences budgétaires	<p>Conférences budgétaires (1^{er} tour) : négociations entre DGP/DPI et représentants des ministères sectoriels sur les enveloppes sectorielles (sans implication du MinFin).</p> <p>Conférences budgétaires (2nd tour) : conclusion des négociations au niveau ministériel.</p>	<p>Le budget annuel est élaboré (éventuellement en tenant compte des actualisations du cadrage macroéconomique et du CDMT global).</p> <p>Proposition de budget annuel (pour l'année n+1) et CDMT sectoriels (pour les années n+1 à n+3) sont validés par la conférence budgétaire.</p>
6. Finalisation et adoption	Intégration du budget d'investissement finalisé avec le budget de fonctionnement, adoption par le Gouvernement en tant que projet de Loi de Finance et soumission de celui-ci à l'Assemblée nationale.	Après actualisations, le projet de budget est adopté avec le cadrage macroéconomique et le CDMT actualisé et soumis à l'Assemblée nationale.

Source : DME (2008), pp.24. Gouvernement du Congo (2009) Rapport préliminaire sur le CDMT.

Graphique 3.2 : Proposition pour une procédure budgétaire intégrée au Congo



Adapté de Rajaram, A. Minh Le, T. et Biletska, N. (2008), p. 9.

3.43 Un PIP réformé pourrait renforcer la programmation du budget en fournissant l'état exact de l'exécution physique et financière de chaque projet à inclure dans le budget. Ces dernières années, les PIP n'ont pas joué un rôle important dans la détermination des crédits budgétaires annuels, du fait qu'ils étaient limités à l'aspect financier des projets, n'informaient pas sur l'état de la réalisation physique et n'étaient en aucun cas officiellement adoptés. Cela signifiait qu'il n'y avait pas de report automatique des crédits budgétaires des projets en cours – une situation qui continue à causer de graves interruptions dans l'exécution des projets. L'adoption des PIP dans le cadre de la Loi de Finance annuelle fournirait un mécanisme d'officialisation du pipeline des projets établi au moyen de la procédure d'évaluation.

3.44 Au-delà du CDMT et des PIP, les efforts de réforme devront permettre la programmation et le suivi adéquats des investissements publics. Le budget de l'investissement public du Congo utilise encore la démarche traditionnelle de budgétisation double par ligne/article, année par année, qui rend difficile de comprendre l'orientation stratégique de l'investissement public dans le pays. La présentation du budget sous cette forme limite son utilité en tant qu'outil de planification et de suivi de l'usage des ressources publiques. Le Gouvernement a récemment adopté un certain nombre d'innovations pour améliorer la "lisibilité" du budget, notamment une nouvelle nomenclature budgétaire (2009) qui présente le budget sous une forme fonctionnelle (i.e., investissements par secteur) et utilise les codes du DSRP pour lier toute entrée du budget de l'investissement public à un des cinq piliers du DSRP.

3.45 Il faudrait une importante refonte de la présentation du budget selon les lignes suivantes :

- Passer d'une démarche par ligne/article à une démarche programmatique. Le budget d'investissement 2010 contenait 1481 entrées – nombre excessif qui a sérieusement réduit la transparence et rendu difficile d'assurer la cohérence entre les objectifs de la politique et la structure du budget. Une présentation du budget plus programmatique résoudrait ce problème.
- Présenter le CDMT sous une forme fonctionnelle. La 1^{ère} édition du CDMT (2009-2011) était présentée par ministères et non par secteurs. Cela rend difficile de le traduire dans la nomenclature fonctionnelle du budget annuel et de le lier aux objectifs globaux de politique. La présentation du CDMT sous forme fonctionnelle est l'un des objectifs de la seconde étape de la réforme du CDMT en 2010.
- Éliminer les dépenses d'investissement du budget de fonctionnement. D'importants transferts, surtout des Entreprises Publiques (EP), sont actuellement utilisés pour financer de gros investissements de ces entreprises. Cela amène une sous-estimation des volumes d'investissement, car ces transferts représentent une grosse part du budget, mais sont classés dans le budget de fonctionnement. En outre, on ne sait pas grand-chose de l'exécution des projets financés par ces transferts, car les rapports des EP sont peu détaillés.⁶⁸
- Éliminer les dépenses de fonctionnement du budget d'investissement. Les dépenses qui sont récurrents par nature, tels que l'achat d'importants lots de médicaments, devraient être reportés au budget de fonctionnement, afin d'améliorer la distinction entre ces deux types de dépenses.
- Distinguer les projets en cours et nouveaux. Dans le budget d'investissement 2009, le Gouvernement a introduit un "marqueur" pour savoir si une ligne budgétaire correspond à un projet nouveau ou en cours. D'autres marqueurs pourraient être utilisés pour fournir des informations supplémentaires, telles que le stade d'exécution d'un projet.
- Trouver une façon plus adéquate de suivre les dépenses prioritaires. Le système de codage du DSRP (voir ci-dessus) rend possible de suivre l'évolution de la structure de l'investissement public par rapport aux priorités du DSRP, mais il fait peu pour établir les dépenses prioritaires. En outre, le suivi des dépenses favorables aux pauvres réalisé dans le cadre d'un programme soutenu par une FRPC financée par le FMI obéit à une définition étroite des priorités de dépenses qui ne couvre pas les dépenses qui promeuvent la croissance. Ce système de suivi pourrait être complété (ou remplacé) par un nouveau système de suivi permettant l'identification et le suivi des dépenses prioritaires.

3.46 Enfin, un effort concerté sera nécessaire pour mieux identifier les implications en frais de F&E des projets nouveaux et en cours, ainsi que les coûts de la réfection des infrastructures existantes afin d'inclure systématiquement ces coûts dans la programmation budgétaire. Cela pourrait se faire dans le cadre de l'établissement des CDMT sectoriels. L'effort devrait comporter le soutien technique au développement des compétences voulues dans les ministères sectoriels et centraux et des normes, standards et manuels de guidage pour l'estimation des coûts d'entretien.

Exécution efficace et transparente des projets

3.47 L'exécution efficace et transparente des investissements publics nécessite, d'abord et avant tout, un système de gestion des finances publiques, avec un cadre juridique bien défini du traitement, du contrôle et de la comptabilité des dépenses publiques ; une suffisante compétence pour son

⁶⁸ CGIC Afrique (2008), p. 49.

fonctionnement et une procédure d'exécution qui respecte parfaitement les règles et les procédures établies. Cela veut dire que les opérations financières liées à l'investissement public doivent passer par les étapes prescrites par le cycle des dépenses ; que les autorisations nécessaires des contrôles financiers doivent être obtenues à chaque étape et que les dépenses doivent être correctement comptabilisées. Les exceptions à ces procédures ne doivent être possibles que dans des cas spéciaux clairement définis. Il est particulièrement important qu'il y ait harmonie entre exécution financière et physique et que le paiement des fournisseurs ne soit effectué que contre une preuve de l'avancement concret requis dans la réalisation du projet.

3.48 La passation des marchés publics joue un rôle crucial pour l'exécution réussie des investissements publics. L'absence d'appel d'offre transparent et concurrentiel pour l'adjudication des marchés crée un important risque de dépassement des coûts et des délais et de problèmes de qualité dans l'exécution des travaux publics. À cet égard, il y a un lien étroit entre les procédures d'évaluation et de passation des marchés. Une solide procédure d'évaluation établit des estimations de coûts réalistes, qui facilitent la préparation de références pour les appels d'offres. Une bonne procédure de passation de marché, à son tour, fournit une vérification de marché des estimations de coûts calculées dans les ACA pendant l'évaluation. Dans le système chilien, une réévaluation est déclenchée s'il y a une différence de 10 % ou plus entre l'estimation de coût initiale et les offres reçues.⁶⁹

3.49 Le Congo est confronté à de gros problèmes dans l'exécution du budget de l'investissement public. L'analyse des dépenses publiques réalisée pour cette étude montre que les crédits budgétaires – et donc les dépenses prioritaires – ne sont bien respectés dans l'exécution du budget (voir Tableau 3.6). Du fait de déficiences dans la GFP, les taux d'exécution des secteurs prioritaires du DSRP tels que la santé, l'éducation et les transports ont été faibles, tandis que ceux des secteurs de la souveraineté tels que la défense et la sécurité publique sont restés élevés. L'absence de vérification de la disponibilité de crédits budgétaires suffisants au moment d'exécuter l'ordonnancement des dépenses s'est traduite par une sur-exécution dans certains domaines ; tandis que des goulots d'étranglement dus à la complexité du cycle des dépenses et à l'insuffisance de capacité ont entraîné une sous-exécution dans d'autres.

Tableau 3.6 : Distorsion des priorités d'investissement dans l'exécution du budget
Taux d'exécution de budget d'investissement (dépenses ordonnées en % des crédits budgétaires votés)

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Services généraux	127	<u>68</u>	129	168	100	118
Défense	370	101	99	147	<u>77</u>	159
Sécurité publique	<u>61</u>	123	367	90	36	136
Protection de l'environnement	<u>50</u>	<u>59</u>	<u>31</u>	114	101	<u>71</u>
Équipements collectifs	<u>58</u>	81	90	<u>62</u>	<u>53</u>	<u>69</u>
Santé	<u>25</u>	89	164	<u>59</u>	85	84
Sports et culture	109	243	<u>46</u>	<u>77</u>	128	121
Éducation	7	<u>59</u>	<u>74</u>	<u>69</u>	<u>39</u>	<u>50</u>
Protection sociale	189	<u>43</u>	98	98	<u>55</u>	97
Affaires économiques	<u>73</u>	81	<u>69</u>	103	132	91
Agriculture	<u>40</u>	<u>52</u>	508	32	<u>57</u>	138
Énergie	123	<u>68</u>	130	144	561	205
Industrie	<u>69</u>	<u>68</u>	230	86	<u>56</u>	102
Transport	<u>64</u>	<u>77</u>	11	108	100	<u>72</u>
Autre	104	267	<u>59</u>	89	84	121
TOTAL	79	81	107	99	100	93

Sources : Le Gouvernement de Congo ; Calculs des services.

Note : Les taux d'exécution égaux ou supérieurs à 120 % sont en gras ; ceux égaux ou inférieurs à 80 sont soulignés

⁶⁹ Voir Arancibia (2008), pg. 30.

3.50 L'audit 2006 des dépenses publiques pour les investissements et les transferts a montré de graves insuffisances dans l'exécution du budget de l'investissement public. La déficience des données sur les projets audités rend difficile une évaluation de l'exécution physique et financière, de sorte que l'audit n'a produit qu'une image floue de l'état de l'exécution du budget (voir Encadré 3.3). Néanmoins, cet audit a souligné plusieurs graves problèmes concernant les pratiques de gestion du budget et du Trésor :

- Une fraction importante des paiements des marchés publics contourne les lourdes procédures normales du cycle des dépenses en recourant à des procédures d'urgences qui sont régularisées après coup. C'est le cas pour la plupart des projets réalisés par la DGGT, qui représentent les deux tiers du budget de l'investissement public.
- Il est de pratique courante de verser d'importants paiements d'avance aux adjudicataires sans preuve d'un avancement équivalent de l'exécution concrète du projet.
- Les appels d'offres sont l'exception et non la règle dans les marchés publics. Les règles d'appels d'offres sont souvent contournées en divisant les marchés en plus petits lots se retrouvant au-dessous du seuil (10 million de FCFA) pour les marchés de gré à gré.

Encadre 3.3 : Peu d'informations sur l'exécution concrète et financière du budget des investissements publics

L'audit des dépenses publiques d'investissement et de transferts de 2006 a consisté en un examen approfondi d'un échantillon d'investissements publics. Il s'est basé sur une technique d'échantillonnage aléatoire, en s'assurant d'avoir toutes les grandes régions et secteurs représentés dans l'échantillon. En voici les grandes conclusions :

- Pour sept (7) des dix neuf (19) projets examinés, les données disponibles étaient insuffisantes pour permettre une évaluation correcte.
- La preuve d'un appel d'offres n'a été trouvée que dans trois (3) cas ; trois (3) autres donnaient la preuve d'un marché de gré à gré ; les autres cas ne contenaient pas d'indications montrant qu'il y avait eu un contrat.
- Dans les sept (7) cas de projets en cours ou achevés, les taux d'exécution physique était supérieur à 95 % ; dans cinq (5) cas il était compris entre 40 et 80 %. Il y avait très peu de données sur l'exécution financière.
- Trois (3) projets avaient été abandonnés, un avait été reconçu.

L'échantillon et les données obtenues au moyen de l'enquête étaient trop limités pour permettre des affirmations générales sur la qualité de l'exécution de l'investissement public. Des évaluations périodiques approfondies de l'exécution physique et financière des investissements publics sont nécessaires pour assurer une exécution efficace et transparente de l'investissement public.

Source : Rapport d'Audit technique et financier des dépenses publiques d'investissements et des transferts financés par le Budget national 2006.

3.51 Ces insuffisances sont corrigées par un plan d'action complet de GFP, adopté par le Gouvernement de 2008. Les réformes concernant l'investissement public dans la réforme en cours de GFP et du Code des marchés sont les suivantes :

- Nouveau Code des marchés publics. Le nouveau Code des marchés publics, adopté en mai 2009, vise à accroître la concurrence et la transparence dans les marchés publics et à améliorer la gestion des marchés. Le Code a introduit des procédures d'appels d'offres standardisées, une agence centrale de contrôle (la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics, DGCOMP) et une instance réglementaire indépendante (L'Agence de Régulation des Marchés Publics, ARMP). Le Code prévoit une décentralisation progressive des marchés publics aux ministères sectoriels. Sa mise en œuvre s'accompagne d'un gros effort de renforcement de capacité.

- **Rationalisation et informatisation du cycle des dépenses.** Un nouveau cycle des dépenses publiques, adopté par décret en juillet 2009, clarifie et simplifie le cycle et les rôles respectifs des principaux acteurs. Il prescrit un système qui comporte deux étapes : une étape d'engagement et une étape de liquidation-ordonnancement des paiements. Le décret stipule clairement les circonstances exceptionnelles dans lesquelles une procédure simplifiée peut être utilisée (surtout pour les transferts ou les obligations juridiquement contraignantes), les paiements peuvent être régularisés après coup (urgences) et des avances peuvent être consenties. Le décret prévoit une progressive décentralisation des pouvoirs d'approbation d'engagement, des liquidations et de l'ordonnancement des dépenses aux ministères sectoriels. Le nouveau système sera en place début 2010 et complété par une totale informatisation du système des dépenses.

3.52 La réussite de ces réformes de la GFP est essentielle pour remédier aux graves déficiences de l'exécution de l'investissement public. Cela prendra du temps, étant donné l'important effet de formation qu'il faudra pour disposer de la capacité voulue dans l'administration publique et parmi les adjudicataires privés des marchés.

Une exécution étroitement suivie mais souple

3.53 Un suivi efficace de l'investissement public nécessite des rapports fiables sur l'exécution physique et financière des projets. Traditionnellement, ce suivi est réalisé au moyen du PIP (ou de tout autre système d'information sur les projets) qui est régulièrement actualisé pour refléter l'avancement de l'exécution financière et (dans les systèmes plus évolués) concrète des projets en cours. Le PIP doit être exhaustif et transparent, pour permettre tant le suivi que la production des rapports d'exécution (voir aussi paragraphe 45). Il est important qu'un service central ait la responsabilité générale de la gestion du PIP. Ce service doit conduire des audits réguliers pour vérifier les données d'exécution des projets fournies par les différents organes d'exécution.

3.54 Certains pays ont dépassé les simples listings de projets qui caractérisent la plupart des PIP pour adopter des outils de suivi plus évolués des investissements publics. La Banque Intégrée de Projets du Chili (BIP) est un outil de suivi innovant, adapté au système centralisé d'investissement public du pays⁷⁰. Ce système d'information centralisé, accessible sur internet, contient les données projet-par-projet sur tous les aspects du cycle des projets. Les divers usagers ont différents niveaux d'accès à la base de données. Les initiateurs du projet (surtout institutions régionales ou ministères sectoriels) créent l'entrée initiale d'un nouveau projet. Les évaluations du projet, pour la procédure d'évaluation, sont réalisées grâce à la base de données ainsi que les appels d'offres. À l'étape de l'exécution, la base de données est utilisée pour suivre l'exécution concrète et financière du projet.

3.55 Tenir un registre des actifs publics est essentiel pour le suivi des investissements publics. Ces registres fournissent les informations sur l'état des infrastructures et la valeur des actifs publics. Pour les pays qui tiennent une comptabilité publique sur la base des droits constatés, ces valeurs des actifs doivent être connues et leur amortissement comptabilisé selon une méthode standard. Pour les pays ayant des systèmes d'information financière moins sophistiqués, les registres d'actifs sont importants pour connaître l'état des programmes d'entretien d'une installation particulière, et des besoins de réfection, ou de nouveaux investissements. Mais, la tenue d'un registre détaillé, complet et régulièrement actualisé des actifs

⁷⁰ Voir Arancibia, Biletska et Ahmed (2009), p. 25.

nécessite une assez forte capacité. Même des pays à revenu intermédiaire comme le Vietnam, la Biélorussie et l'Ukraine n'ont pas la capacité de tenir des registres d'actifs centraux de bonne qualité.⁷¹

3.56 Une base de données bien gérée des investissements publics permet de détecter tôt des problèmes d'exécution, qui peuvent déclencher des réévaluations, telles que l'actualisation des ACA voire des modifications dans l'exécution du projet. Les problèmes d'exécution peuvent être causés par des dépassements de coûts, des retards ou des modifications dans l'environnement économique ou social d'un projet. En Corée, un Système d'examen des programmes a été mis en place pour une auto-évaluation automatique par les organes d'exécution des projets au-delà d'un certain seuil.⁷² Il doit y avoir une suffisante souplesse et des procédures clairement définies pour permettre au projet d'être réorganisé ou annulé si la réévaluation conclut que c'est nécessaire.

3.57 La capacité du Congo à surveiller son investissement public est très limitée. La plus forte compétence se trouve à la DGGT, qui a généralement un service consacré à la gestion de chaque projet, financé par les fonds du projet. Dans les ministères sectoriels et au Ministère du Plan, par contre, la capacité de suivi est très restreinte. Notamment :

- La Direction du Contrôle et de l'Évaluation des Investissements (DCEI) du Ministère du Plan n'a pas suffisamment de ressources financières et humaines pour assurer un suivi systématique.⁷³ Ses rapports annuels ne contiennent pas assez de données sur l'état du budget d'investissement, notamment en ce qui concerne l'exécution physique. Son très petit budget et son personnel restreint limitent cette Direction à sa mission de faire des visites périodique des sites, qui sont cruciales pour l'exercice de sa fonction de suivi.
- Les DEP des ministères sectoriels ne sont pas capables d'assurer effectivement leurs fonctions de suivi, pour des raisons similaires. Mais un programme de formation est en cours pour renforcer leurs capacités de programmation et de suivi.
- Les contrôles financiers internes et extérieurs de l'exécution des projets souffrent d'un manque de capacité, du flou de leurs missions et d'une absence de coordination. Le programme en cours pour renforcer les contrôles soutenu par l'UE est crucial pour remédier à ces faiblesses.

3.58 En outre, il n'y a pas de registre centralisé des actifs publics du Congo. L'information sur l'inventaire des actifs n'est pas disponible et les biens de l'État ne sont pas correctement identifiés et codés. Cela représente non seulement un important risque fiduciaire, mais encore un handicap critique pour la programmation et l'exécution de l'investissement public.

3.59 L'adoption d'une base de données exhaustive pour suivre l'exécution concrète et financière des projets à financement public est un aspect essentiel de la réforme congolaise de l'investissement public. Les premières mesures ont été prises avec l'adoption de dossiers de projet contenant les données et informations sur les objectifs des projets, leurs liens avec les piliers du DSRP, leurs spécifications techniques de base, leurs données financières et les services chargés de leur exécution. Ces dossiers sont

⁷¹ Brumby, J. et Biletska, N. (2009). Lessons from Six Country Case Studies. Diagnostic Framework Application. Presentation for PREM & Africa Region Training on Efficiency in Public Investment Management. Présenté le 1er mai 2009 à Washington D.C. Voir aussi Banque mondiale (2006), p. 92.

⁷² Kim, J. (2008). Institutional Arrangements for Enhancing Public Investment Efficiency in Korea. Documents pour la Conférence internationale Banque mondiale-Institut Coréen de Développement. Séoul, 20-21 novembre 2008.

⁷³ CGIC Afrique (2008), p.29

établis par les initiateurs des projets (le plus souvent les DEP des ministères sectoriels) et enregistrés au Ministère du Plan. Bien que des dossiers de projet soient obligatoires, les nouveaux projets qui sont soumis en sont souvent dépourvus ; cette exigence doit être mieux respectée pour assurer l'exhaustivité de la base de données. Une fois qu'un projet a passé le filtrage préliminaire, la soumission du dossier de projet complété devrait être une condition préalable pour qu'un projet se qualifie à une évaluation complète.

3.60 Pour l'étape suivante de la réforme, les dossiers de projet devraient être centralisés dans le PIP, qui deviendrait une base de données exhaustive des aspects financiers et techniques des projets en cours et nouveaux. Cette base de données serait simple et facile à utiliser. À une étape suivante, un système interactif de gestion de projets pourrait être adopté. Il pourrait correspondre à la Banque Intégrée de Projets du Chili (BIP), qui permet la procédure d'évaluation et la gestion financière de l'exécution des projets.⁷⁴

3.61 Comme dans les autres éléments de la GIP, le Congo aurait avantage à mieux délimiter les responsabilités et les procédures de suivi. La démarche et les ressources utilisées pour le suivi devraient être harmonisées dans l'ensemble de l'administration, dans le but de mettre toutes les activités de suivi au niveau de celles de la DGGT. En outre, les rôles et responsabilités du suivi et des comptes-rendus d'exécution de l'investissement public doivent être mieux définis. À la suite de l'évolution d'ensemble de la décentralisation de la GFP, la méthode la plus efficace serait une décentralisation progressive de la fonction de suivi, dans le but ultime de transférer la principale responsabilité de suivi de l'exécution des projets aux ministères sectoriels. Parallèlement, la capacité et la responsabilité de l'instance principale de supervision, le MinPlan, devraient être renforcés, pour assurer une gestion effective de la banque de données des projets, de l'établissement des rapports périodiques d'exécution et de la réalisation d'audits de l'exécution des projets par les autres instances administratives.

L'apprentissage systématique par l'évaluation après coup des projets

3.62 La meilleure façon d'améliorer la qualité de l'investissement public est de tirer les leçons de l'expérience des projets réalisés. Un système d'évaluations après coup doit se centrer sur la comparaison entre les résultats des projets et de leurs objectifs au stade de leur conception. La façon la plus efficace de le faire est d'inscrire des indicateurs de résultats dans la conception même du projet et d'utiliser les leçons tirées pour voir si un projet ultérieur est réaliste. Comme on l'a noté, l'existence d'évaluations systématiques des projets est l'exception et non la règle dans les pays en développement. Au Vietnam, par exemple, un système d'évaluation rudimentaire existe, mais il se limite à examiner la durée d'exécution des projets, aux décaissements effectués et aux éventuels abus de fonds.

3.63 Le Congo a peu de capacités pour réaliser des évaluations de projet, qui en pratique se limitent aux actions soutenues par les donateurs. Vu les nombreux et urgents besoins de réforme du Congo, la meilleure démarche serait d'adopter un système d'évaluation pour les grands projets essentiels puis de l'étendre progressivement pour couvrir les autres projets. Ce serait fait parallèlement à la réforme du CDMT, qui introduira des indicateurs de résultats et leur évaluation régulière au niveau des programmes.

⁷⁴ Arancibia (op.cit) pg. 14.

Conclusions et recommandations

3.64 **Le plan de GIP offre l'occasion au Congo d'adopter des pratiques plus systématiques et transparentes concernant l'investissement public.** La mise en œuvre réussie de ce plan conduirait à un système permettant de sélectionner les projets en fonction des objectifs nationaux de développement, de la faisabilité technique, financière et socio-économique et permettrait une exécution efficiente et transparente des projets.

3.65 **Le principal problème de la réforme est de mettre en phase ce processus complexe de réforme d'une façon qui permette de relever d'abord les défis les plus urgents et d'atteindre assez vite des résultats parlants dans des domaines importants.** Ceci est important pour soutenir les réformes contre les groupes qui ont intérêt à ne pas rendre le système transparent et concurrentiel.

3.66 **Ce chapitre a donné un aperçu complet de tous les éléments du cycle des projets qui doivent être renforcés.** Sur la base de cette analyse, le programme de réforme de l'investissement public pourrait être structuré en deux volets : d'abord, un ensemble de réformes qui sont déjà en cours dans le cadre d'autres efforts de réforme, surtout l'adoption du CDMT et le renforcement de l'exécution du budget par les réformes de la passation des marchés et des dépenses publiques. Un second ensemble de réformes concerne celles qui sont plus spécifiques à la GIP.

3.67 **Sur la base de l'analyse et des expériences internationales présentées ici, le renforcement de l'évaluation et la sélection des projets, ainsi que le suivi de leur exécution apparaissent comme les deux grandes réformes prioritaires.** Traiter ces deux domaines permettrait de s'attaquer aux problèmes cruciaux de l'opacité et du manque d'efficacité de l'investissement public au Congo. Bien que la sélection et le suivi des projets soient des questions politiquement sensibles, il semble possible de réunir un large soutien autour de ces réformes :

- L'adoption d'un nouveau système d'évaluation et de sélection des projets aura des conséquences étendues sur la façon dont les ressources publiques sont allouées au Congo. Il sera donc important de conduire de larges consultations sur le nouveau système, notamment avec les principaux bénéficiaires privés des marchés publics, avant de le mettre en place. De même, le mécanisme proposé de décision à large base (sous la forme de deux comités interministériels de sélection des projets) pour le choix des nouveaux projets devrait-il permettre d'obtenir un soutien à la réforme.
- Le renforcement du suivi de l'exécution des projets par l'adoption d'une nouvelle base de données exhaustive des projets, quoique de nature assez technocratique, pourrait faire beaucoup pour améliorer la qualité et la disponibilité des informations sur les projets à financement public. Mais, cela nécessiterait que les données produites et analysées au moyen de ce système soient rendues publiques par des comptes-rendus réguliers.

CHAPITRE 4 : SUSCITER LA CROISSANCE EN ATTENUANT LES RISQUES DE VOLATILITE ET DE SURENDETTEMENT

A. Introduction

4.1 **La principale question adressée dans ce chapitre vient directement des résultats du chapitre précédent : est-ce que le Congo dispose de marge fiscale pour entreprendre les investissements additionnels identifiés dans les infrastructures ; si oui, quelle est la stratégie fiscale qui conviendrait le plus ?** Dans cet objectif, le chapitre cherche à déterminer la disponibilité des ressources globales en évaluant les perspectives des revenus pétroliers futurs, et à proposer une gestion efficiente du volume globale des dépenses dans le contexte difficile de la volatilité des revenus pétroliers, des effets des dépenses élevés sur le secteur réel et le déclin graduel sur le long terme des revenus pétroliers.

4.2 **Les décideurs de la politique budgétaire du Congo semblent dans la position confortable de disposer des ressources –revenus pétroliers élevés– nécessaires pour satisfaire leurs grands besoins en matière d’infrastructures économiques.** Le Congo a donc de bonnes chances de pouvoir étendre ses services d’infrastructure et améliorer leur qualité pour accélérer et diversifier sa croissance économique. Les données budgétaires des dernières années montrent que le Gouvernement a déjà profité des ces ressources, puisque l’investissement public a cru fortement depuis 2003.

4.3 **Mais dans cette poursuite de l’expansion et de la diversification de l’économie, le Congo est confronté aux risques type d’une économie pétrolière : volatilité des revenus pétroliers, érosion de la compétitivité et nature non renouvelable de la ressource.** Ces risques sont devenus palpables comme résultat de la domination croissante de l’économie par le secteur pétrolier. Alors que le pétrole ne représentait que de 15 % du PIB nominal en 1970, en 2008, il en représentait 68 % du PIB nominal, 94 % des exportations et 86 % du total des recettes publiques.

4.4 **L’histoire économique récente du Congo montre clairement qu’une rapide expansion de l’investissement public financé par les revenus pétroliers peut mettre en danger la stabilité macroéconomique.** Dans les années 80 et 90, le Congo a souffert d’une faible discipline budgétaire. Sa politique budgétaire obéissait aux cycles du prix du pétrole et ne se préoccupait guère de la stabilité macroéconomique. L’économie n’a donc pas connu de périodes prolongées de croissance et le pays s’est surendetté. Depuis 2003, la part du PIB hors pétrole dans le PIB total et celle des exportations hors pétrole dans l’ensemble des exportations ont perdu du terrain, claire indication d’une perte de compétitivité.

4.5 **Ces dernières années, le Congo a amélioré sa gestion budgétaire, mais de façon inégale.** Le Gouvernement a réalisé des excédents budgétaires chaque année depuis 2004, grâce à l’évolution favorable des cours internationaux du pétrole. Les excédents budgétaires ont été canalisés au moyen d’un mécanisme structuré (compte de stabilisation à la BEAC), générant une importante réserve d’épargne publique.

4.6 **Ce Chapitre propose une stratégie budgétaire permettant de promouvoir une croissance forte et diversifiée, tout en s’attaquant aux problèmes macroéconomiques causés par les revenus pétroliers.** Il le fait de la façon suivante :

- D'abord, il examine la performance inégale de la politique budgétaire ces dernières décennies et ses récentes améliorations. Cette rétrospective révèle les problèmes de volatilité et de compétitivité causés par la croissante dépendance pétrolière de l'économie.
- La section suivante présente les projections de revenus pétroliers et examine comment leur qualité pourrait être améliorée. Ce faisant, elle montre que les revenus pétroliers venant des réserves prouvées connues doivent baisser progressivement après avoir atteint le pic en 2011.
- Sur cette base, la section suivante propose deux cadrages budgétaires : d'abord, un cadrage de référence basé sur la politique budgétaire actuelle définie par le programme de l'Accord Elargi de Crédit (AEC) en cours, accordée par le FMI, qui consoliderait la stabilité budgétaire, mais ne laisserait les marges voulues pour effectuer les dépenses supplémentaires nécessaires à la satisfaction des besoins chiffrés au chapitre 2. Puis nous présentons un second scénario d'expansion, qui lui permettrait les investissements nécessaires à l'amélioration des infrastructures, mais se heurterait à d'importantes contraintes de capacité des secteurs public et privé et comporterait le risque d'effets négatifs sur l'économie réelle. Cette section prône donc une démarche progressive d'expansion budgétaire et étudie les conditions qui devraient être mises en place pour qu'une telle expansion soit efficace.
- Ce chapitre se conclut par un examen des innovations institutionnelles adoptées pour renforcer la politique budgétaire, surtout le mécanisme de programmation budgétaire prudente et d'épargne des revenus pétroliers dans le compte de stabilisation pétrolière, ainsi que le CDMT basé sur un cadrage macroéconomique cohérent. Ces innovations devraient évoluer et être renforcées, en les intégrant par une officialisation, si possible au moyen d'une loi.

A. Politique budgétaire depuis les années 80 : résultats inégaux et améliorations récentes

4.7 L'économie du Congo est devenue très dépendante de la production pétrolière. Depuis les années 70, le pétrole est devenu le cœur de l'économie congolaise. Le Congo est devenu le quatrième producteur de pétrole de l'ASS, avec une production moyenne de 230.000 barils/jour. La contribution de la production pétrolière au PIB nominal est passée de 15 % au début des années 70 à 68 % en 2008 (Graphique 4.1a). Cette année-là, le pétrole a représenté 94 % des exportations et 86 % du total des recettes publiques. Cette situation n'a guère de chances de changer rapidement, même si une baisse progressive de la production pétrolière des réserves prouvées actuellement connues est prévue à partir de 2012.

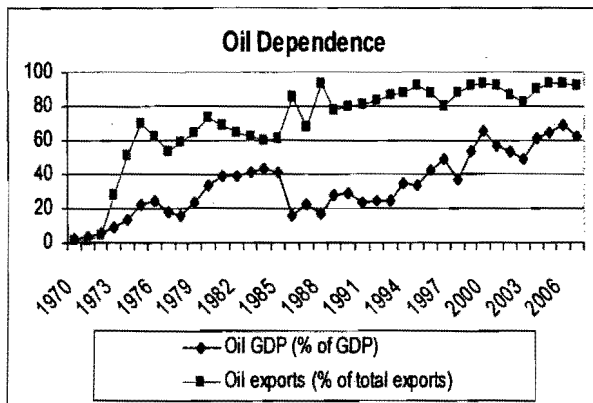
4.8 Cette dépendance du pétrole expose l'économie congolaise au risque de la volatilité des cours du pétrole et des volumes de production, comme on l'a vu dans le passé. Comme le montre les Graphiques 4.1b et 4.1c, le PIB par habitant a cru fortement pendant les deux booms des cours du pétrole dans les années 70 et 80 et a baissé fortement à la fin des années 80, lorsque les cours mondiaux du pétrole ont chuté. Les années 90 se sont caractérisées par une faible croissance, alors que les cours du pétrole restaient bas, mais les guerres civiles de cette période y ont certainement contribué aussi.

4.9 Pendant ces nombreuses années de forts afflux de revenus pétroliers, le Congo n'a pas réussi à obtenir des retombées positives sur le reste de l'économie. Au contraire, l'économie hors pétrole (par habitant) a stagné depuis 1970 (Graphique 4.1b). Il est intéressant de noter que le PIB hors pétrole a suivi une évolution similaire au PIB pétrolier. C'est le signe non seulement que la dépendance du pétrole de l'économie se fait sentir dans une grande partie de ce secteur de la production, mais encore de la dépendance

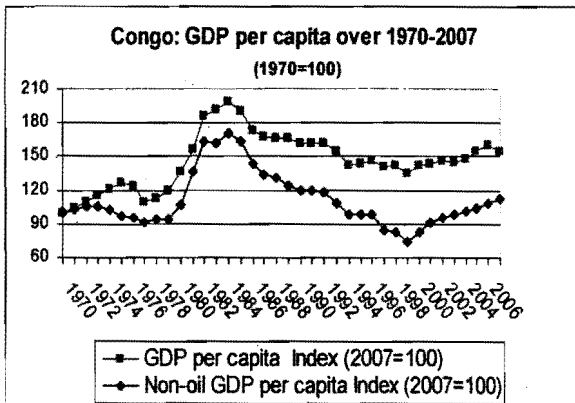
directe et indirecte des activités du secteur hors pétrole par rapport au secteur pétrolier. Par exemple, le secteur des services dépend largement des services fournis à l'industrie pétrolière.

Graphique 4.1 : Pétrole

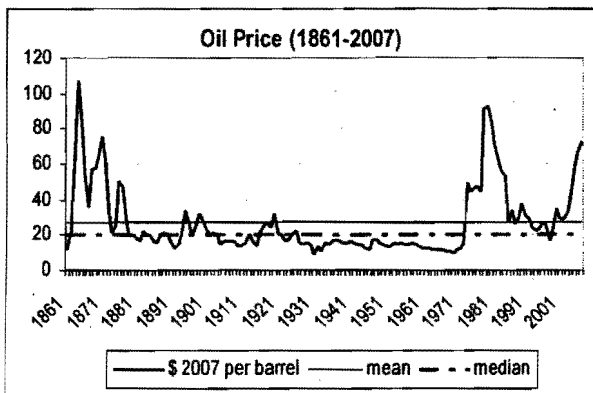
Graphique 4.1a : dépendance croissante du pétrole



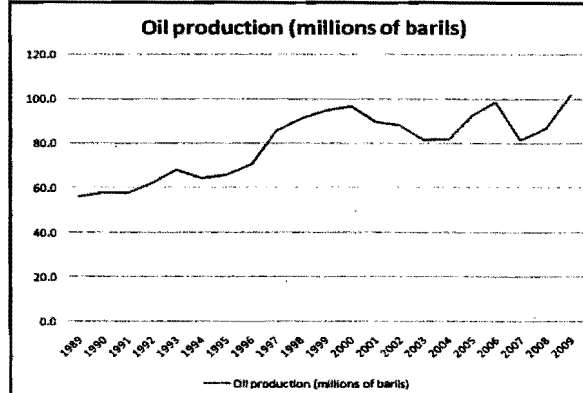
Graphique 4.1b : la croissance suit l'évolution des cours du pétrole



Graphique 4.1c : Volatilité des cours et des volumes de pétrole



Graphique 4.1d : Production pétrolière croissante mais volatile



Sources : autorités congolaises, données du FMI, calculs des services.

4.10 La dominance croissante du pétrole a bouleversé la structure de l'économie. Comme le montre le Graphique 4.2, l'agriculture, l'industrie et, dans une moindre mesure, les services ont vu leur part dans l'économie fortement décroître depuis 1960. Cette évolution non seulement résulte de la marginalisation des autres secteurs par le boom de la production pétrolière, mais encore reflète un déclin de leur capacité de production et un manque d'exploitation du potentiel :

- Le Congo, pays disposant d'une vaste superficie de terre arable et fertile, n'a plus guère de production agricole commerciale. Les cultures de rapport comme le café et le cacao ont pratiquement disparu. L'élevage et la pêche n'ont jamais été exploités, malgré leur important potentiel de production. Le nombre restreint de groupes d'agriculteurs et de centres de production qui existaient dans les années 80 a disparu en partie pendant les conflits et en partie du fait des programmes d'ajustement structurel du début des années 80. La valeur ajoutée de l'agriculture représente envi-

ron 5,0 % du PIB, soit beaucoup moins que dans de nombreux autres pays producteurs de pétrole de la région (9,0 % du PIB en Angola, 19 % au Cameroun et 33 % au Nigeria).

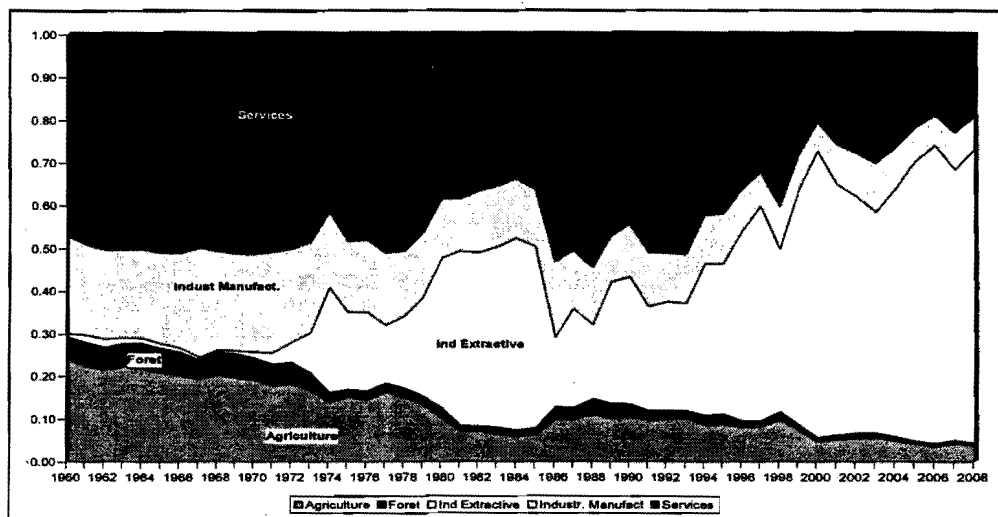
- Le secteur forestier est resté l'un des secteurs les plus productifs et l'un des plus gros employeurs du pays. Il représente aujourd'hui environ 5 % du PIB nominal et c'est le second exportateur, (ayant été surpassé par le pétrole dans les années 70). Il garde un fort potentiel économique non seulement pour la production de grumes et de produits ligneux à forte valeur ajoutée, mais encore pour le tourisme et les échanges avec les services mondiaux d'environnement. Mais, pour une exploitation durable des ressources forestières, il est important que les politiques de gestion forestière assez saines qui ont été définies au Congo soient correctement mises en œuvre.
- Le Congo a été jadis un pays assez industrialisé, où la production manufacturière représentait 25 % du PIB nominal (années 60). Ce développement industriel était alimenté par des incitations fournies par l'Union Douanière des États de l'Afrique Centrale (UDEAC) et l'active politique de promotion industrielle menée par le gouvernement congolais dans le cadre d'un régime d'économie planifiée dans les années 70. Le secteur manufacturier était dominé par le textile, la cimenterie et l'agro-industrie dans les mains surtout d'entreprises publiques. Les interventions et subventions de l'État se sont trouvées réduites dans le cadre des réformes d'ajustement structurel. Puis les destructions de la période des conflits ont affaibli ces industries. La part du secteur manufacturier est descendue à 10 % en 2008. Aujourd'hui, ne restent que quelques industries : une raffinerie, une cimenterie, une sucrerie et des brasseries dans le sud (Pointe-Noire, Brazzaville et Dolisie et Nkayi) et des usines de traitement du bois dans le nord. Les PME existantes se caractérisent par la faiblesse de leur accès à la technologie et aux compétences ainsi que leurs limitations causées par un climat des affaires défavorable.
- Dans les années d'après l'indépendance, les services étaient le principal secteur économique, représentant près de la moitié du produit. L'économie des services était fortement liée au rôle de plateforme régionale de transit que jouait le Congo. Ce rôle a progressivement diminué, du fait de problèmes socio-économiques et des guerres civiles. Aujourd'hui, ce secteur représente environ 20 % de l'économie en termes nominaux. Depuis le début des années 2000, il donne des signes de reprise. L'amélioration des infrastructures, notamment la remise en service de la voie ferroviaire entre Brazzaville et Pointe-Noire, ainsi que la stabilisation de l'économie en sont des facteurs importants.
- L'important potentiel minier du pays n'a pas été exploité jusqu'ici. Le sous-sol du Congo est riche en minerais et gisements fossiles, notamment or, diamants, potasse et fer. Les perspectives de mise en production sont bonnes : des négociations avec des investisseurs internationaux sont en cours et le cadre réglementaire est en cours de renforcement. Mais le secteur minier a un caractère également volatile et non-renouvelable et ne peut donc avoir qu'un rôle limité d'atténuation de la dépendance de l'économie du Congo par rapport au pétrole.

4.11 Le Gouvernement a adopté son premier DSRP complet en 2008 et centre ses efforts de réforme sur l'édification d'une économie diversifiée et compétitive. Il vise à corriger l'évolution constatée d'une domination croissante de l'économie par le pétrole. Le programme de diversification est axé sur la reconstruction et l'extension des services d'infrastructure du pays pour réaliser la vision d'un Congo jouant à nouveau un rôle de plaque-tournante des transports de la région. Une étude récente réalisée par la Banque⁷⁵ a constaté qu'une stratégie de développement centrée sur les infrastructures de ses grands axes

75 Banque mondiale (2009). Op. cit.

aurait de bonnes chances de susciter le développement non seulement des services de transport, mais encore d'autres activités économiques, notamment l'agriculture, le long de ces axes.

Graphique 4.2 : D'une économie diversifiée à une économie dominée par le pétrole
- en 50 ans (Parts des secteurs dans le PIB nominal, 1960-2008)



Source : autorités congolaises.

Les taux de croissance, ces dernières décennies, ont diminué et sont devenus très volatiles

4.12 Comme pour les autres pays riches en ressources, la performance économique du Congo a souffert d'une forte volatilité macroéconomique⁷⁶. Incontestablement, la volatilité induite par le secteur pétrolier a joué un rôle déterminant dans la faiblesse de la croissance ces dernières décennies. La littérature économique constate que la volatilité des prix des matières premières est une cause première de la faible croissance des pays riches en ressources, notamment ceux qui ont peu accès aux marchés financiers internes ou internationaux.⁷⁷ La volatilité macroéconomique peut empêcher les investissements, car elle accroît les risques. Comme la volatilité liée aux ressources naturelles affecte très directement les secteurs extérieurs, les investisseurs tendent à se concentrer sur le secteur des biens non échangeables, ce qui tend à réduire le champ de la diversification économique et les gains de compétitivité⁷⁸.

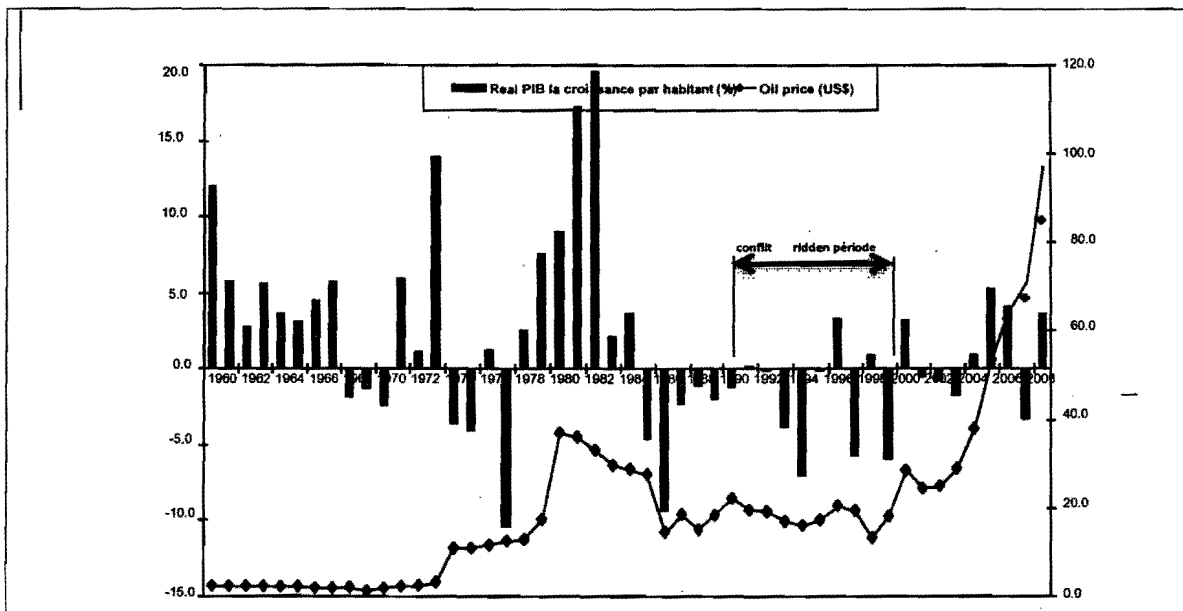
4.13 Sur longue période, le taux de croissance du Congo a été fortement inférieur à la moyenne des pays en développement, mais il progresse avec le temps. Le taux annuel de croissance du PIB par habitant a été de 1,6 % en moyenne entre 1960, année de l'indépendance, et 2008, contre 2,7 % en moyenne pour les pays en développement. Ce taux a encore baissé au cours de la dernière décennie (2000-2008), où la croissance par habitant n'a été que de 1,2 % en moyenne.

⁷⁶ Une analyse internationale fine de la croissance pendant la période 1870-1939 par Blattman, Hwang et Williamson (2007) conclut que les pays qui se spécialisent dans la production de biens à prix très volatiles sont – par rapport aux pays plus industrialisés spécialisés dans des biens à prix plus stables – les économies les plus vulnérables en ce qui concerne les prix, la performance des échanges et bénéficient le moins de l'investissement direct étranger. Ces pays ont connu une croissance assez faible.

⁷⁷ Ploeg, F. van der et Poelhekke, S. (2009). Volatility and the natural resource curse. *Oxford Economic Papers* 2009 61(4):727-760.

⁷⁸ Il a été estimé que la volatilité des termes réels de l'échange à long terme est trois fois plus importante dans les pays en développement que dans les pays développés (Hausmann, R., Panizza, U., Rigobon, R. (2004). *The long-run volatility puzzle of the real exchange rate*. Document de travail N°. 10751, NBER, Cambridge, MA.)

Graphique 4.3 : Evolution 1960-2008 des cours du pétrole et du taux de croissance du PIB réel/ habitant



Source : autorités congolaises

Tableau 4.1 : Hauts et bas du développement du Congo selon les périodes depuis 1960

	1960-1974	1975-1984	1985-1999	2000-2008	1960-2008
Taux de croissance du PIB réel	6,7	8,4	0,1	4,2	4,6
Taux de croissance démographique	2,9	3,2	2,8	2,8	3,0
Taux de croissance du PIB réel par habitant	3,4	4,8	-2,6	1,2	1,6
Moteurs de la croissance	Agriculture, forêt et transport	1 ^{er} boom pétrolier	Crash, ajustement et guerre civile	Stabilisation et réforme	

Sources : autorités congolaises, calculs des services

4.14 Comme le montrent le Graphique 4.3 et le Tableau 4.1, la croissance a fortement varié selon les périodes, en fonction de la volatilité du secteur pétrolier. Notons en particulier les fortes variations entre les quatre grandes périodes :

- De 1960 à 1974 : La forte croissance du PIB réel, au taux de 3,4 % par an, a été alimentée surtout par l'expansion de la production de bois ainsi que par l'extraction de minerais et l'agriculture commerciale. Le fonctionnement des infrastructures de transport a permis au pays de jouer le rôle de plaque tournante de transit, qui a suscité l'émergence d'un dynamique secteur des services lié à la logistique des transports.
- De 1975 à 1984 : cette période a été marquée par une forte expansion de l'exploitation pétrolière. La croissance du PIB réel a atteint 8,4 % par an en moyenne, avec des pointes à plus de 20 % en 1981 et 1982. Pendant ce temps, le Gouvernement a eu un rôle interventionniste dans la gestion économique : implication directe dans la production (monopoles d'État), contrôle des prix et fortes restrictions aux activités du secteur privé, notamment celles impliquant le secteur extérieur. Cela a étouffé l'initiative économique privée.

- De 1985 à 1999 : ce fut la « période noire » du Congo, à cause des guerres civiles dans les années 90, mais également sur le plan économique. Le PIB réel n'a pas cru durant ces années-là (0,1 % de croissance moyenne annuelle). Un effondrement des cours du pétrole (réduction de moitié) dans la seconde moitié des années 80 a provoqué des déséquilibres macroéconomiques et un surendettement. Cette crise a été aggravée par la dévaluation du franc CFA en 1992 et par l'absence d'ajustement budgétaire et de réformes structurelles. Le modèle d'implication de l'État dans toute l'économie n'était plus viable et une série de programmes d'ajustements structurels a été lancée à partir de 1986. Mais, ces réformes n'ont guère abouti, des guerres civiles ayant éclaté au début des années 90. Nombre de commentateurs voient dans les turbulences économiques et la perte de contrôle sur le budget un facteur majeur du déclenchement des guerres qui ont duré jusqu'à la fin de la décennie.
- Depuis 2000 : ces dernières années et notamment depuis 2003, le Congo a fait des progrès considérables vers la stabilisation macroéconomique et l'accélération de la croissance. Le retour à la paix et la nécessité de reconstruire le pays ont boosté l'économie, qui a cru au taux de 4,6 %/an en termes réels entre 2000 et 2008. Le Gouvernement a lancé un ambitieux programme de réformes structurelles, comportant le retrait de l'État de son rôle le plus direct dans les activités de production. En 2004, ces efforts de réforme se sont structurés dans le cadre du processus DSRP, qui a permis au Congo de bénéficier de l'initiative PPTE.

Indications d'une érosion de la compétitivité

4.15 Le PIB hors pétrole, dans l'ensemble du PIB et les exportations autres que le pétrole, dans l'ensemble des exportations ont perdu beaucoup de terrain. La baisse des performances du secteur hors pétrole et la perte de compétitivité qui en a résulté peuvent être attribués à un certain nombre de facteurs, dont beaucoup sont structurels : absence d'infrastructures, faiblesse des ressources humaines, accès restreint aux services techniques et faible qualité de ceux disponibles, mauvaise gouvernance et faiblesse du secteur financier.⁷⁹ Parallèlement, les ressources supplémentaires mises à la disposition du Gouvernement par la hausse des revenus pétroliers n'ont pas été utilisées assez efficacement pour lever les obstacles et améliorer la compétitivité de l'économie hors pétrole, par exemple par une amélioration de la couverture et de la qualité des infrastructures économiques, le renforcement du cadre juridique et réglementaire des activités privées et l'accès aux services financiers.

4.16 Si plusieurs facteurs expliquent l'assez médiocre performance des exportations hors pétrole, on a des signes mais pas de preuves concluantes que le « syndrome hollandais »⁸⁰ a contribué à la perte de compétitivité après 2000. L'évaluation par le FMI du Taux de Change Effectif Réel (TCER) basé sur l'indice des prix à la consommation (IPC) a montré une appréciation d'environ 20 % entre 2000 et 2007 et une appréciation d'environ 50 % du TCER basé sur les valeurs unitaires des importations et des exportations. L'évaluation du FMI a par ailleurs montré une surévaluation modérée du TCER pour le Congo pendant cette période, atteignant environ 7 % en 2007⁸¹. Cela coïncide avec le déclin plus prononcé de la part des exportations hors pétrole dans le total des exportations, notamment après 2003.

⁷⁹ FMI (2009), Document sur des questions choisies.

⁸⁰ Voir Humphreys, Sachs et Stiglitz (2007, p.5).

⁸¹ FMI (2009), Document sur des questions choisies. La surévaluation estimée doit être traitée avec prudence, car elle n'est pas robuste aux tests statistiques. Voir aussi Abdih et Tsangarides, qui ne trouvent pas de preuve robuste que le franc CFA était surévalué fin 2005. Abdih, Yasser et Charalambos G. Tsangarides (2006): FEER pour le franc CFA. FMI Document de travail WP/06/236.

4.17 **L'évolution des prix des biens échangeables et non-échangeables pourrait indiquer la possible existence du syndrome hollandais.** Depuis 2000, les prix des biens non-échangeables ont augmenté davantage que ceux des biens échangeables, à Brazzaville comme à Pointe-Noire (voir Tableau 4.2). En cas de syndrome hollandais, les prix des biens non-échangeables augmentent plus vite que ceux des biens échangeables, conduisant à une appréciation du taux de change effectif réel et finalement à la contraction du secteur des biens échangeables. Une vive hausse du prix du ciment à Pointe-Noire et à Brazzaville à partir de 2006, indique, par ailleurs, que les contraintes d'infrastructure ne peuvent pas être la principale explication de l'évolution des prix car les coûts de transport à Pointe-Noire sont minimes.

Tableau 4.2 : Evolution des prix des biens échangeables et non-échangeables, Brazzaville et Pointe-Noire, 2000-2008⁸²

Taux d'évolution	Brazzaville		Pointe-Noire	
	Moyenne	Total	Moyenne	Total
Bien échangeables	1,6	18,7	1,5	11,7
Biens non échangeables	6,0	40,7	6,0	64,8
Différence	4,4	22,0	4,5	53,2

Source : Gouvernement, calculs des services.

La politique budgétaire a renforcé la volatilité des revenus pétroliers et amené un surendettement⁸³

4.18 **On a des signes que la politique budgétaire a renforcé la volatilité des revenus pétroliers ces dernières années au lieu de l'atténuer.** Étant donné que plus de 80 % des recettes publiques sont constituées par des revenus pétroliers, elles fluctuent fortement en réaction aux évolutions des cours du pétrole et du volume de production. Mais la politique budgétaire au lieu d'atténuer ces fluctuations, les a suivies et même renforcées. Le Graphique 4 montre comment la politique budgétaire a fortement aggravé les cycles ces dernières années, en augmentant les dépenses publiques plus que les recettes les années de croissance relativement forte et inversement.

4.19 **On constate souvent une politique budgétaire pro-cyclique dans les pays dont une part importante des recettes vient de ressources naturelles⁸⁴.** Dans les moments où le prix des ressources naturelles est élevé, il y a une tendance à accroître la consommation publique et les dépenses d'investissement. Comme l'efficacité des dépenses est souvent faible dans ces cas-là, le principal effet sur l'économie a lieu sous la forme de pression sur les prix et sur le taux de change réel. Une fois que les prix commencent à baisser, il est difficile de réajuster les dépenses à des niveaux inférieurs. Qui plus est, si les dépenses doivent être ajustées à une insuffisance des recettes, on réduit en général les investissements, tandis que la consommation de l'État est maintenue⁸⁵, ce qui rend difficile la réalisation de projets d'investissement à long terme. Les coupes dans les investissements sont particulièrement probables, si des revenus pétroliers ont été réservés pour des projets d'investissement spécifiques.

4.20 **Les politiques budgétaires ont contribué à l'accumulation d'une dette publique insupportable par le Congo jusqu'en 2000, comme le montre le Graphique 4.5.** Assurément, d'autres facteurs, notamment la dévaluation du franc CFA et les guerres civiles ont également joué un rôle dans l'accumulation de la

⁸² Moyenne de l'inflation d'une année sur l'autre ; calculs des auteurs basés sur les données du NSEE.

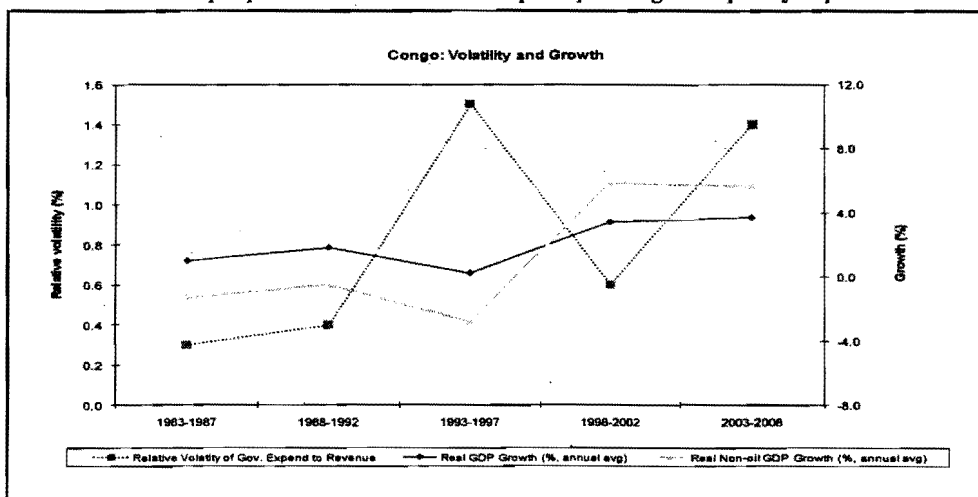
⁸³ Cette section s'appuie sur une note technique établie par Budina, Wijnbergen et Li (2008).

⁸⁴ Voir Fasano et Wang (2001).

⁸⁵ Voir par ex. Celasun et Walliser (2008) pour le cas des insuffisances d'aide.

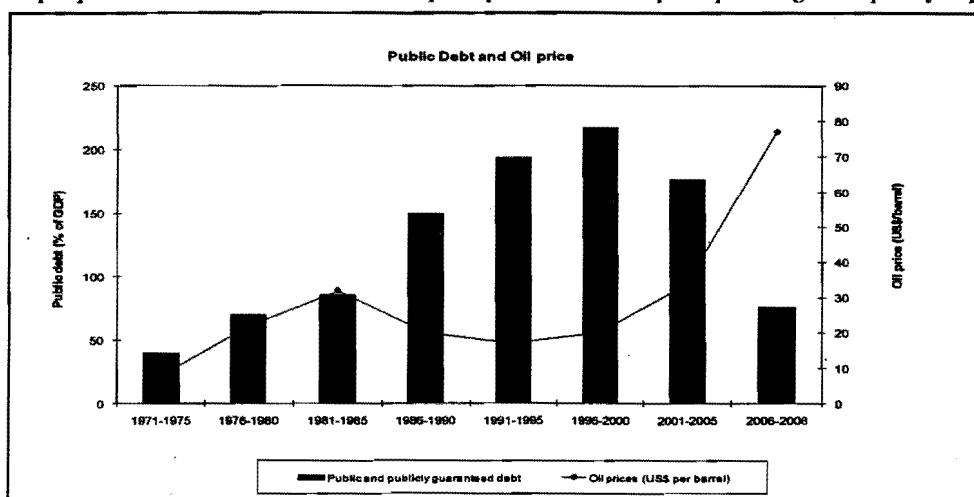
dette. Mais il est clair que, depuis les années 70, le Congo n'a pas mené une politique budgétaire qui aurait atténué la volatilité des revenus pétroliers. Comme on l'a mentionné, dans les périodes de fortes recettes, les dépenses se sont fortement accrues, souvent à un rythme plus rapide encore que les recettes. Dans les périodes de faibles cours du pétrole et /ou de bas volumes de production, le niveau des dépenses a été maintenu (ou insuffisamment réduit) en recourant à un financement par la dette. Ceci a engendré un niveau insupportable d'endettement extérieur, qui a finalement conduit le Congo à participer à l'Initiative PPTE. De même, il y a eu une importante accumulation d'arriérés intérieurs, notamment de traitements de fonctionnaires impayés, qui ont maintenant été liquidés grâce au programme de liquidation des arriérés.

Graphique 4.4 : Indications d'une politique budgétaire pro-cyclique



Source : Gouvernement, FMI, calculs des services

Graphique 4.5 : Accumulation de la dette publique du fait d'une politique budgétaire pro-cyclique



Sources : Le Gouvernement, FMI.

Récentes améliorations de la gestion budgétaire - signes que le Congo surmonte le cycle réactif

4.21 Ces 6 ou 7 dernières années, le Congo a renforcé sa discipline budgétaire. La balance budgétaire globale est passée d'un déficit de -8,1 % du PIB en 2002 à un excédent d'environ 15 % en 2006 et de plus de 22 % en 2008. Depuis 2003, chaque exercice s'est terminé par un considérable excédent budgétaire.

taire (voir Tableau 4.3), même si la progression n'a pas été identique tous les ans. Cela a aussi été accompagné par le haut niveau des cours du pétrole et l'évolution de la production, mais aussi favorisé par une meilleure gestion budgétaire, et notamment un renforcement de la capacité des administrations fiscales et douanières. L'amélioration de l'efficacité dans l'évaluation et la collecte a permis d'accroître les revenus non-pétroliers passés de 17,3 % du PIB hors pétrole en 2000 à 22,3 % en 2008.

4.22 Depuis 2008, le Gouvernement a mené une politique d'ajustement budgétaire visant à réduire le Déficit Primaire Hors Pétrole (DHPH) à un niveau viable. La définition de la viabilité budgétaire est tirée d'une démarche de revenu permanent, qui a été adoptée dans le cadre du programme en cours soutenu par l'AEC. Cet accord a fixé une voie d'ajustement progressif vers un niveau d'équilibre du DPHP qui maintient le revenu de l'extraction pétrolière à un niveau permanent. Au cours du pétrole de fin 2009, ce niveau d'équilibre du DPHP était entre 4 et 6 %, selon le FMI.⁸⁶ La prudence budgétaire a conduit à réduire régulièrement le DPHP, de son niveau de 56 % en 2007 à 37 % fin 2009. Ceci s'est traduit par d'importants excédents budgétaires ces dernières années (Graphique 4.6). Cet ajustement progressif conduirait à atteindre le niveau permanent de revenu du DPHP en 2026.

Tableau 4.3 : Renforcement des fondamentaux macroéconomiques entre 1999 et 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de croissance du PIB réel	7.6	3.8	4.6	0.8	3.5	7.8	6.2	-1.6	5.6
Pétrole	-1.0	-7.5	-1.5	-7.2	0.5	12.5	6.8	-17.2	6.1
Hors pétrole	15.3	12.5	8.5	5.4	5.0	5.4	5.9	6.6	5.4
Taux de croissance du PIB réel/habit.	3.2	-0.5	-0.7	-1.7	0.9	5.3	4.1	-3.3	3.6
Taux d'inflation	-3.1	8.3	-2.9	6.7	1.1	3.1	8.1	-1.7	6.6
Recettes totales (en % du PIB)	26.6	30.8	27.3	30.2	30.4	38.8	44.4	43.1	51.6
Recettes totales (en milliards d'USD)	0.9	0.9	0.8	1.1	1.4	2.4	3.4	3.3	5.6
Dépenses totales (en % du PIB)	25.5	24.5	27.7	29.8	26.7	24.2	27.9	32.8	25.8
Dépenses totales (en milliards d'USD)	0.8	0.7	0.8	1.0	1.2	1.5	2.2	2.5	2.8
Balance primaire (en % du PIB)	8.4	6.8	1.2	6.8	9.8	20.8	21.5	13.9	29.7
Balance primaire h. pétr. (en % du PIB)	-14.2	-15.5	-12.2	-11.2	-10.6	-16.1	-21.2	-14.4	-14.2
Balance budgétaire globale (en % du PIB)	1.1	-0.7	-8.1	0.4	3.6	14.6	16.5	10.3	25.9
Recettes non- pétrolières/PIB h. pétrole	17.3	22.2	17.8	17.9	19.5	19.1	20.5	20.1	22.3
Réserves de change (en mois d'importations)	2.0	1.0	0.7	0.6	1.4	7.2	11.2	11.3	17.0

Source : autorités congolaises, FMI données.

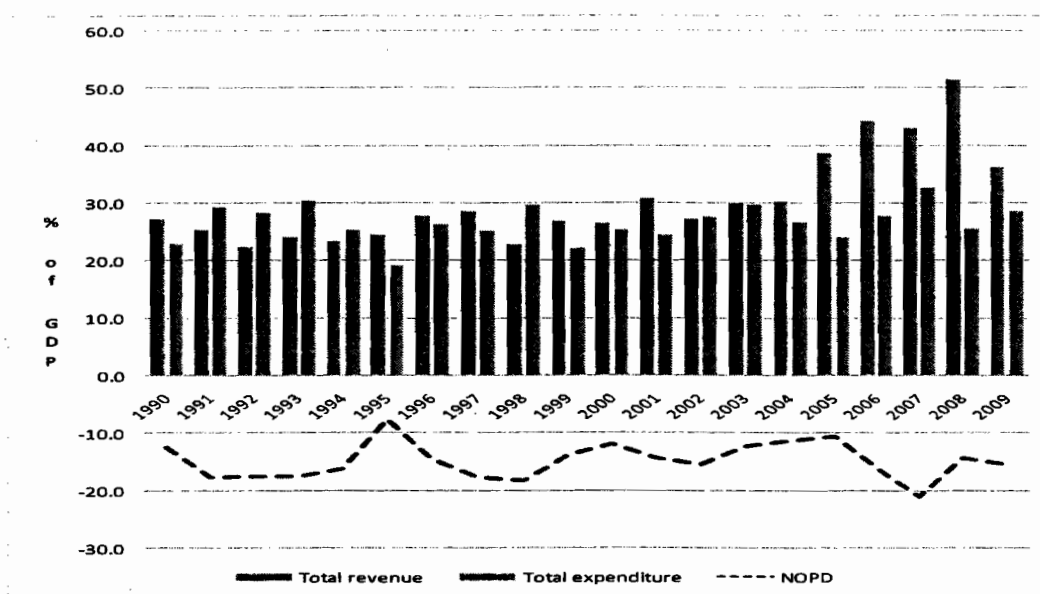
Tableau 4.4 : Le compte de stabilisation – un matelas budgétaire qui croît

Solde fin 2005	171 milliards de FCFA
Solde fin 2006	516 milliards de FCFA
Solde fin 2007	489 milliards de FCFA
Solde fin 2008	925 milliards de FCFA

Source : autorités congolaises

⁸⁶ Un calcul réalisé dans le cadre de l'analyse de la viabilité budgétaire pour ce Chapitre a eu pour résultat un niveau permanent de revenu de 1,5 milliards d'USD/an, sur la base d'un taux d'actualisation hypothétique de 5% (taux de rendement réel de 3%, prime de risque de 0%, inflation US :2%). C'est légèrement plus de la moitié des dépenses affectives de 2008 (2,8 milliards d'USD).

Graphique 4.6 : Evolution budgétaire positive ces dernières années



Source : autorités congolaises

4.23 **Ces efforts de consolidation budgétaire ont été accompagnés par un ensemble de réformes structurelles visant à renforcer le contrôle sur le budget et surtout par une quasi-institutionnalisation du mécanisme de stabilisation des revenus pétroliers.** Ce mécanisme, qui a été adopté avec le budget 2003 et affiné en 2005 dans le cadre adopté par l'Union monétaire régionale,⁸⁷ prévoit que toutes les recettes supérieures au niveau prévu dans le budget sont transférées à un compte de stabilisation domicilié à la BEAC. Le Congo adhère au mécanisme depuis 2005, ce qui lui a permis de constituer une épargne substantielle. L'évolution favorable des cours du pétrole et l'expansion de la production pétrolière, accompagnées par une prudence budgétaire ont permis l'augmentation régulière du solde du compte (Tableau 4.4).

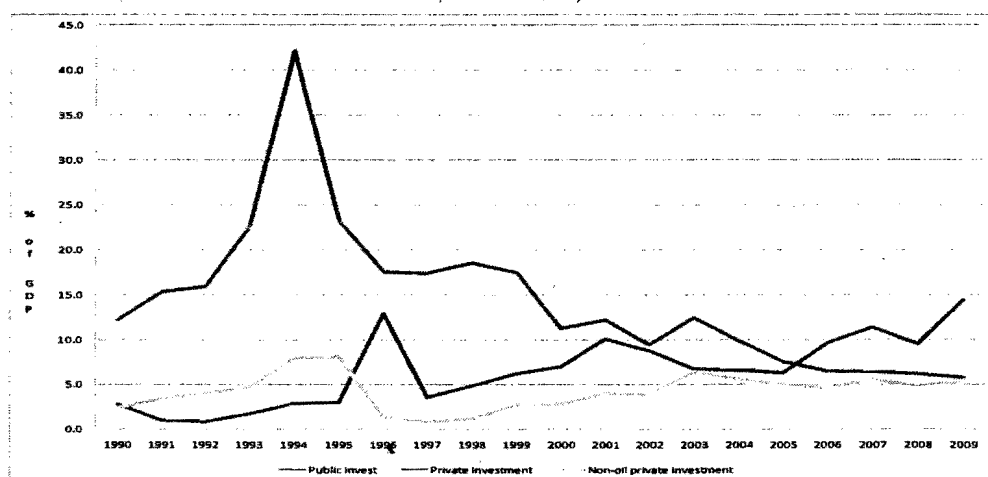
4.24 **Dans le cadre de la stabilisation budgétaire, une inquiétude demeure : la rapide hausse des dépenses publiques d'investissement.** Étant donné l'importance et la croissance des revenus pétroliers ces dernières années, les autorités ont pu multiplier les investissements publics depuis 2003, tout en menant une politique d'ajustement budgétaire. Le Graphique 4.8 montre que l'investissement public a doublé en seulement trois (3) ans en termes nominaux pour dépasser 30 % du PIB hors pétrole, soit 453 milliards de FCFA (environ 1 milliard d'USD) en 2008 et 591 milliards de FCFA (environ 1,2 milliards d'USD) en 2009. De ce fait, la part de l'investissement public dans l'économie est maintenant très élevée par rapport à d'autres pays de la sous-région (voir Tableau 4.5).

4.25 **On n'a pourtant pas d'élément permettant de penser que cet accroissement de l'investissement public a eu un effet proportionnel sur l'économie.** Le taux de la croissance hors pétrole a été entre 5 et 6,6 % sur la période 2004-2008. C'est assez fort, mais inférieur au potentiel puisque l'économie est encore sous-performante dans de nombreux secteurs où les activités ont fortement décliné pendant la période des conflits et n'ont pas encore complètement repris. Un autre indicateur de l'effet limité jusqu'ici de l'accroissement des dépenses publiques sur l'investissement privé hors pétrole est que sa progression

⁸⁷ Une convention a été signée entre la BEAC et le Gouvernement du Congo en mai 2008 pour officialiser le dispositif du compte de stabilisation. Mais cette convention se limite aux aspects relatifs à la gestion du compte et laisse au Gouvernement toute latitude quant aux dépôts et retraits (en dehors d'un minimum de 6 mois de maturité). Voir: <http://www.mefb-cg.net/petroles/production/pdf/Convention.pdf>.

est inférieure au taux de croissance global des investissements. Les investissements du secteur pétrolier dominent l'ensemble de l'investissement au Congo ces dernières années (voir Graphique 4.8), bien qu'ils aient baissé depuis leur pointe de 1994⁸⁸. Mais ils ont eu un effet limité sur le reste de l'économie⁸⁹. L'investissement privé non pétrolier, même s'il a progressé, reste à un bas niveau.

Graphique 4.7 : L'investissement public a dépassé l'investissement du secteur pétrolier (en % du PIB)



Source : autorités congolaises, FMI données.

Tableau 4.5 : Taux d'investissement plus élevé que dans les pays pairs africains égal à celui des PRI

En % du PIB	Investissement public	Investissement public financé intérieurement	Investissement privé
Congo (2008)	9,5	8,1	15,2*
Burkina Faso (2007)	8,3	5,4	10,6
RCA (2007)	3,6	1,1	6,1
Cameroun (2007)	3,9	2,8	14,3
Gabon (2008)	4,5	3,6	20,0
Nigeria** (2007)	3,7	3,4	
Rwanda(2008)	8,6	3,4	12,4
Colombie	6,5		19,5
Jordan	6,9		24,6
Vietnam	9,8		30,4

(*) dont 9,5% investi dans le secteur pétrolier ; (**) état fédéral seul

Sources : Banque mondiale.

4.26 Les récents accomplissements budgétaires du Congo doivent être consolidés pour pouvoir résister aux pressions politiques visant à mettre en cause la prudence budgétaire. Le mécanisme d'épargne et la plupart des réformes de la GFP ont besoin d'années de mise en œuvre pour devenir des pratiques bien établies. L'effet réel de ces réformes, surtout en termes de couverture et de qualité des services publics, ne sera pas ressenti avant un certain temps, car la capacité administrative reste très res-

⁸⁸ Les investissements du secteur pétrolier ont dominé l'ensemble des investissements au Congo ces dernières années (voir Graphique 8), bien qu'ils aient ralenti depuis leur pointe en 1994. Cette pointe s'explique par la réalisation d'un énorme investissement pour la réalisation de la plate-forme Nkossa, la plus importante construite en ASS. Mais les investissements du secteur pétrolier sont assez isolés du reste de l'économie et vice versa et sont moins affectés par le climat de l'investissement.

⁸⁹ Les activités pétrolières sont essentiellement off-shore et utilisent peu de main d'œuvre locale étant donné les hautes qualifications requises. En outre, les inputs utilisés par les compagnies pétrolières sont surtout importées et exemptés de taxes et droits d'importation.

treinte, notamment dans les zones rurales. Il y a donc un risque d'affaiblissement de l'orientation de la politique budgétaire face à des demandes politiques plus pressantes. La maîtrise des dépenses et la recherche d'un accroissement des revenus non-pétroliers seront politiquement de plus en plus difficiles, face à une opinion consciente des richesses pétrolières et de l'importance des besoins en services essentiels insatisfaits. On sait que, dans les pays riches en ressources, il est particulièrement difficile de défendre la politique budgétaire contre les puissants intérêts des chercheurs de rente économique.⁹⁰ La pression en faveur d'un accroissement plus rapide et plus radical des dépenses a toutes chances de se renforcer, l'effet des réformes mettant du temps à être ressentie.

B. Projections des revenus pétroliers : comment améliorer leur qualité⁹¹

4.27 L'évolution future des revenus pétroliers est le plus important facteur pour les décideurs de la politique budgétaire du Congo. Sur la base des projections actuelles très conservatrices des réserves prouvées, les grands champs pétroliers sont prévus atteindre leur production maximale en 2011, où la production totale du pays atteindra environ 140 millions de barils. Après, le volume de la production devrait progressivement diminuer pour tomber à juste un peu plus de 40 millions de barils en 2029. Cela veut dire que les revenus de l'État tirés du pétrole vont progressivement diminuer (voir Graphique 4.8), même si les cours du pétrole retenus pour les projections du Gouvernement – calquées sur ceux de la publication de FMI Perspectives Economiques Mondiales (PEM) – sont supposés monter avec le temps.

4.28 Ces projections sont affectées par un fort coefficient d'incertitude, qu'une amélioration de la qualité des projections des revenus pétroliers pourrait réduire, sans bien sûr pouvoir l'éliminer. La volatilité des cours du pétrole et l'incertitude concernant les facteurs techniques et économiques qui influent sur les volumes de production créent une forte incertitude pour les décideurs de la politique budgétaire du Congo. Cette-ci est aggravée par le fait que les projections de revenus pétroliers se heurtent à de sérieuses limites de capacité :

- Les volumes de production pétrolière sont projetés par le Ministère des Hydrocarbures (MH) à partir de projections champ par champ reçues des compagnies pétrolières en vertu de leurs obligations contractuelles. Ces projections sont extrapolées après application d'un important coefficient de prudence et en ne tenant compte que des réserves prouvées. Cette dépendance des données de production des compagnies pétrolières (volumes et coûts de production estimés) rend difficile le MH de sortir des profils de production par champ basés sur les caractéristiques effectives et la performance du gisement pour chaque champ, ou d'évaluer les propositions de développement des champs faites par les compagnies. Il est également difficile pour le Ministère des Finances, qui reçoit les données de production de MH, de prévoir exactement les revenus pétroliers afin d'établir le budget. Pour cette raison, le MH est en train d'établir sa propre base de données pétrolières et de se doter d'outils d'interprétation et de simulation afin d'améliorer ses capacités de prévision et de suivi.
- Les cours du pétrole sont prévus par le Ministère des Finances par référence aux projections de PEM (moyenne des cours des trois grands bruts de référence), corrigés à la baisse pour tenir compte de la moindre qualité des bruts congolais par rapport au Brent, ainsi que des frais de transport. Les données sur les coûts de production, qui sont fournies par les compagnies pétrolières sont également pris en

⁹⁰ Voir Mauro (1995), Leite et Weidmann (1999) sur la capture fréquemment observée des politiques budgétaires dans les pays riches en ressources par de petits groupes puissants ainsi que la fréquence et les hauts niveaux de la corruption.

⁹¹ L'Annexe 4.1 propose une analyse plus détaillée des projections des revenus pétroliers.

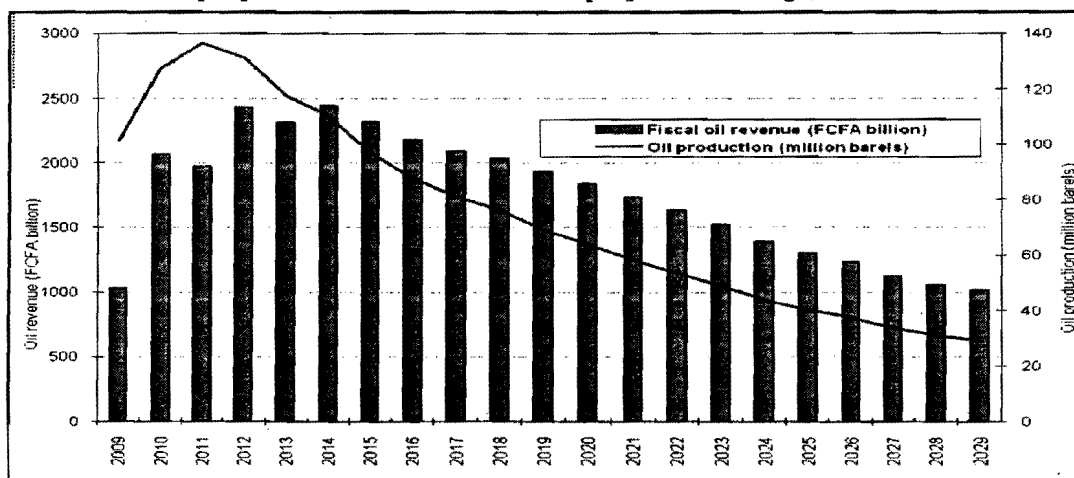
compte dans le calcul de la part des revenus pétroliers revenant à l'État (la plupart des contrats d'extraction du Congo suivent le principe du partage de la production).

4.29 **L'adoption de la nouvelle modélisation des revenus pétroliers devrait permettre d'améliorer la qualité des projections des revenus pétroliers et cette modélisation pourrait encore être améliorée.** Une évaluation de ce nouveau modèle, actuellement mis en place, a conclu qu'il est effectivement capable d'améliorer les projections, grâce aux innovations suivantes : d'abord, de meilleures projections de la production par un suivi au niveau des divers champs des données mensuelles de production ; ensuite, adoption du Brent, qui est plus pertinent pour les bruts congolais que les projections PEM pour les prévisions de prix et enfin, estimation plus précise des rabais à appliquer aux bruts congolais par rapport aux prévisions des cours internationaux.

4.30 **D'autres améliorations pourraient être apportées progressivement pour améliorer encore la prévision des revenus pétroliers, à savoir :**

- Introduction de nouvelles variables (autres que le cours du Brent) dans le modèle pour mieux simuler les rabais ou primes du pétrole congolais sur les marchés internationaux.
- Ajout de scénarios différents de cours et de production pour l'établissement de plans budgétaires pour mieux parer aux imprévus.
- Mesures pour renforcer la qualité des estimations des coûts d'investissement et d'exploitation des compagnies. Ceci renforcerait la capacité des autorités à estimer leur part des revenus et à suivre l'exécution des contrats.

Graphique 4.8 : Pétrolière et recettes projetées au Congo, 2009-2029



Source : FMI, autorités du C., calculs BM., Note : scénario basé sur cadrage budgétaire de référence et cours moyens du pétrole.

C. Élaborer des politiques budgétaires viables et efficaces à moyen et long terme

4.31 **Équilibrer la nécessité d'accroître les investissements d'infrastructure et celle de sauvegarder la viabilité budgétaire à long terme est le grand problème budgétaire du Congo.** Comme on l'a vu, les revenus pétroliers, dans une projection conservatrice, baisseraient progressivement après un pic en 2011. Il faut donc une planification budgétaire à long terme qui permette d'éviter des ajustements subits en cas de chute brutale des revenus pétroliers et qui assure que la ressource profitera aussi aux générations futures. Mais cette démarche pru-

dente d'épargne d'une part substantielle des revenus pétroliers doit être contrebalancée par la nécessité d'engager des dépenses supplémentaires pour rénover et étendre les services d'infrastructure du pays (Chapitre 2).

4.32 Comment le Congo doit-il aborder ce compromis entre l'accélération des dépenses aujourd'hui et l'épargne des revenus pétroliers pour demain ? On peut éclairer cette question par l'actuel débat universitaire sur ce point (Encadré 4.2). La question ne s'est pas encore vraiment posée au Congo du fait de l'accroissement des revenus pétroliers, qui a permis au pays de mener une politique d'ajustement budgétaire tout en développant les investissements publics (Graphique 4.6).

4.33 Mais, s'il y avait déclin de la production et baisse des cours du pétrole, ce compromis deviendrait d'actualité et le Congo doit s'y préparer sans compromettre ni l'un ni l'autre des 2 objectifs. Il est important de noter que la limitation de l'expansion des dépenses publiques n'est pas seulement due à des préoccupations de viabilité budgétaire à long terme, mais encore à la nécessité de lisser la volatilité, d'éviter les effets négatifs sur la compétitivité et – en rapport avec ce point – de tenir compte des limites de la capacité absorbative.

4.34 Cette section propose des orientations pour déterminer une politique budgétaire efficace en présentant deux scénarios budgétaires quantifiés et en examinant leur effet macroéconomique à moyen et long terme. Nous présentons d'abord un cadrage de référence conservateur, basé sur le cadrage macroéconomique actuellement utilisé par le Gouvernement (CDMT et AEC). Puis nous examinerons une hypothèse d'expansion budgétaire qui permettrait des dépenses d'investissement supplémentaires en couvrant le déficit de financement identifié au chapitre 2. Ces deux cadrages ont été soumis à un test de sensibilité au moyen de 2 scénarios de cours du pétrole (hauts et bas) et à une analyse de viabilité budgétaire à long terme. On a estimé l'effet de ces scénarios sur la croissance et la viabilité budgétaire et d'autres implications macroéconomiques et examiné d'autres variables. Enfin nous présentons une stratégie proposant une voie vers un scénario d'expansion et les conditions à mettre en place pour un tel changement.

Encadré 4.1 : Le débat universitaire sur le compromis entre dépense et épargne des revenus pétroliers

Le compromis entre une accélération des dépenses aujourd'hui et l'épargne des revenus pétroliers pour demain est caractéristique des pays riches en ressources et est largement débattu dans les sphères universitaires. L'actuel débat universitaire sur la stratégie budgétaire la plus appropriée dans les économies qui dépendent de matières premières volatiles et non-renouvelables peut être caractérisé par deux positions extrêmes :

D'abord, une position conservatrice qui argumente en faveur d'une démarche de revenu permanent (ou de variantes) qui assure un flux régulier et égal de revenus à long terme. La version extrême de cette position appelle à ne consommer chaque année que le flux d'intérêts de la valeur actuelle nette des réserves pétrolières. Cela laisse intacte la richesse pétrolière et assure donc à toutes les générations futures une augmentation égale de la consommation. Cette position et d'autres similaires sont habituellement mise en œuvre au moyen par un fonds d'épargne pétrolière investi dans un portefeuille diversifié d'investissements*. En détenant les avoirs largement en actifs étrangers, ces fonds visent aussi à réduire les risques de fluctuations des taux de change.

La seconde position est une résurgence des voix universitaires qui appellent à une utilisation immédiate des ressources pétrolières pour les dépenser en investissements dans les infrastructures et le capital humain dans le pays**. Elle se base sur deux grands arguments : d'abord, la valeur sociale marginale d'un dollar dans un pays pauvre producteur de pétrole est plus élevée s'il est dépensé aujourd'hui que s'il est dépensé dans l'avenir, lorsque le pays aura accru sa richesse et, ensuite, il y a des rentabilités potentiellement importantes des investissements dans des pays ayant une faible base infrastructurelle. Mais cela suppose que ces dépenses vont effectivement accroître la productivité dans le secteur hors pétrole et donc que les ressources publiques soient allouées en cohérence avec les priorités du pays et avec un minimum d'efficacité des dépenses.

Notes : * voir FMI (2007). Rôle des institutions budgétaires dans la gestion des revenus du boom pétrolier. Fiscal Affairs Division, FMI : Washington D.C. ; ** voir par exemple Collier, van der Ploeg, Spence et Venables (2009), ou Sachs (2007).

Le cadrage budgétaire de référence : il permet d'accumuler une importante épargne budgétaire, mais laisse peu de place pour des investissements supplémentaires

4.35 **L'actuel cadrage budgétaire de référence du Congo repose sur des projections conservatrices de l'évolution des principales variables économiques et vise un ajustement progressif du DPHP.** Il est supposé que l'ajustement budgétaire actuel continuerait selon la voie de réduction progressive du DPHP prévue dans le programme de l'AEC. Le pays y parviendrait par une plus grande mobilisation de recettes non pétrolières (grâce aux efforts de renforcement de capacité de l'administration douanière et de réduction des exonérations) et par une plus grande maîtrise des dépenses. Les principales hypothèses macroéconomiques sur lesquelles est basé ce scénario sont présentées dans le Tableau 4.6 et se résument comme suit :

- **Secteur pétrolier** : les hypothèses de production pétrolière et d'évolution des cours du pétrole (scénario intermédiaire) sont basées sur les projections présentées ci-dessous (Graphique 8). La production diminuerait progressivement d'environ 140 millions de barils/an en 2011 à un peu moins de 40 millions de barils en 2029 (une contraction de 5,5 % par an en termes réels). Les cours sont prévus croître à une moyenne de 2,5 %/an en longue durée, ce qui est cohérent avec les projections à long terme des taux d'inflation de l'économie américaine.
- **Secteur réel** : le cadrage prévoit une croissance moyenne annuelle du PIB réel de 4,7 % sur la période 2009-2029. Cette croissance serait alimentée surtout par le secteur hors pétrole, qui croîtrait de 6,2 % par an, grâce à des réformes structurelles et à des investissements d'infrastructure réalisés pour lever les contraintes pesant sur les activités privées (renforcement du secteur financier intérieur, restructuration des services publics, réforme des douanes, code du travail plus favorable aux entreprises, meilleure protection de la propriété, et renforcement de la gouvernance et des institutions de lutte contre la corruption).
- **Inflation** : le cadrage suppose une réduction progressive de l'inflation et l'atteinte des critères de convergence de la CEMAC de 3 % du taux annuel moyen d'inflation en 2011.
- **Position extérieure et financement** : Le compte courant extérieur du Congo devrait rester positif avant de devenir négatif à moyen terme en raison de la réduction projetée des exportations pétrolières et de la hausse des importations due à l'accroissement de la demande en réaction à l'intensification de l'activité dans le secteur hors pétrole. Ce déficit apparaissant devrait être financé en partie par le rapatriement de l'épargne placée dans le compte de stabilisation et par un accroissement des investissements directs étrangers et des investissements en actions attirés par une amélioration du climat de l'investissement. Le service de la dette, fortement réduit après l'atteinte du Point d'achèvement PPTTE début 2010 jouera aussi en faveur du Congo dans ce contexte. Les dons devraient rester à un faible niveau, se limitant surtout à de l'assistance technique.

4.36 **Le Tableau 4.6 montre que ce scénario budgétaire de référence se traduit par un excédent budgétaire global pendant toute la période même s'il décroît avec la baisse des revenus pétroliers.** Alors que le solde budgétaire global se détériorerait, le DPHP devrait s'améliorer passant de 30 % du PIB hors pétrole dans la période 2010-2012, à 15 % pour la période 2016-2020 et atteindre un objectif de revenu permanent de 5,0 % en 2025-2029.

4.37 **Étant donné l'importance de l'évolution des cours du pétrole pour les perspectives macroéconomiques du Congo, le cadrage de référence a été testé pour sa sensibilité à différentes évolutions des cours du pétrole.** À cette fin, le cadrage budgétaire de référence a été modifié en utilisant un scénario de cours plus bas et un scénario de cours plus élevés (voir Graphique 4.9). Le premier scénario suppose que les

cours internationaux du pétrole, mesurés par le cours de référence du Brent, descendront à 50 dollars et resteront à ce niveau pendant toute la période. Ce scénario pourrait se réaliser si l'économie mondiale sortait de la crise financière mondiale plus lentement que prévu. L'autre scénario prévoit une hausse progressive des cours du pétrole, plus forte que dans le scénario de référence, qui amènerait les cours du pétrole à franchir le seuil de 200 USD/baril en 2026. Il pourrait se réaliser si l'économie mondiale reprenait avec force et vite et notamment si la demande de pétrole des marchés émergents continuait à croître rapidement.

4.38 Le Tableau 4.7 montre que le cadrage budgétaire de référence est assez robuste par rapport à des variations des cours du pétrole. Même dans le scénario de cours bas, le solde budgétaire global resterait positif jusqu'en 2020, avant de devenir légèrement négatif. Le solde primaire hors pétrole resterait positif dans la totalité des scénarios. Ceci dit, le déficit extérieur courant monterait à plus de 30 % du PIB hors pétrole dans le scénario des cours bas et resterait à ce niveau pendant l'essentiel de la période. Dans le scénario des cours élevés, la baisse de la production est plus que compensée par le niveau des cours, pour ce qui est tant du solde budgétaire global que du solde extérieur courant.

4.39 Une actualisation de l'analyse fine de la viabilité budgétaire du Congo réalisée en 2008 montre que le cadrage budgétaire du scénario de référence est viable à long terme. L'analyse prévoit que l'endettement public net du Congo restera négatif sur l'ensemble de la période dans tous les scénarios de cours du pétrole (Graphique 4.10). Cela veut dire que ses actifs (essentiellement son épargne pétrolière) resteront nettement plus importants que sa dette. Cela confirme les conclusions de la plus récente Analyse de la viabilité de la dette (AVD) du Congo réalisée dans le cadre de l'initiative PPTE⁹². Cette analyse a conclu que le Congo a un risque modéré de surendettement. Contrairement à l'AVD présentée ici, celle faite dans le cadre PPTE selon la méthodologie standardisée des AVD, ne s'occupait que de la dette extérieure et ne tenait pas compte de l'accumulation des actifs extérieurs du Congo.

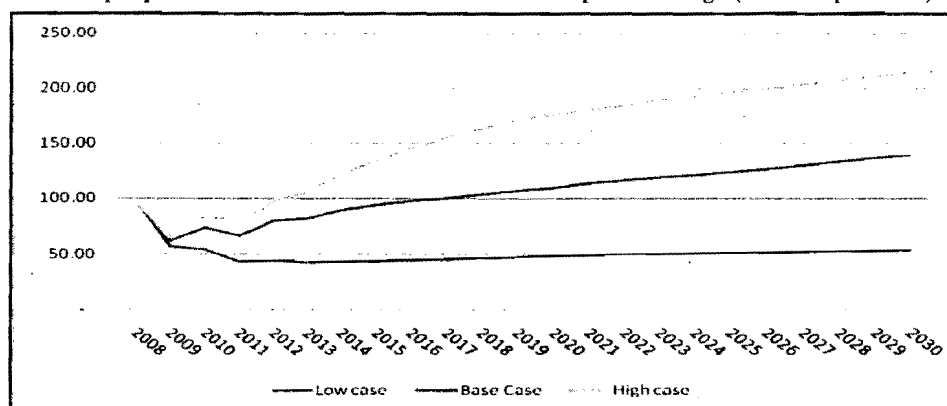
Tableau 4.6 : Principaux indicateurs macroéconomiques résultant du cadrage budgétaire de référence

	2010-2012	2013-2015	2016-2020	2021-2024	2025-2029
Secteur réel (taux d'évolution/an					
PIB	7,2	2,0	4,1	4,7	4,8
Dont : Secteur pétrolier	9,5	-9,5	-8,1	-9,0	-7,9
Secteur hors pétrole	6,4	6,9	6,8	6,3	5,6
Inflation (IPC annuel moyen)	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Secteur extérieur (taux d'évolution annuel sauf indication contraire)					
Exportations de biens et services	23,0	-2,7	-3,6	-4,1	-2,0
Importations de biens et services	11,5	4,1	3,3	3,9	5,4
Solde du compte courant (en % du PIB hors pétrole)	5,4	11,8	4,2	-5,2	-10,9
Finances publiques (en % du PIB hors pétrole sauf indication contraire)					
Total recettes, y compris dons	132,1	124,0	91,9	48,1	52,9
Total dépenses	61,5	51,7	40,5	34,2	31,1
DPHP	-30,3	-21,6	-15,0	-8,6	-5,0
Solde budgétaire global	70,6	72,3	51,3	32,1	21,8
Pour mémoire (en milliards de FCFA)					
PIB nominal	5.775,5	6.466,2	7.180,1	8.967,3	11.143,0
Dont : secteur pétrolier	3.700,1	3.684,2	3.018,6	2.269,9	1.720,0
Secteur hors pétrole	2.075,4	2.782,0	4.161,5	6.697,4	9.422,9

Source : FMI, autorités congolaises, calcul staff Banque mondiale.

⁹² Insert reference.

Graphique 4.9 : Trois scénarios de cours du Brent pour le Congo (en USD par baril)



Source : ministère des Hydrocarbures, Projections des services de la BM.

Tableau 4.7 : Effet des différents scénarios de cours pétroliers sur le cadrage budgétaire de référence

	2010-2012	2013-2015	2016-2020	2021-2024	2025-2029
Solde du compte courant (in % du PIB hors pétrole)					
<i>Scénario des cours bas</i>	-29,8	-36,4	-34,2	-32,0	-30,5
<i>Scénario des cours intermédiaires</i>	5,4	11,8	4,2	-5,2	-10,9
<i>Scénario des cours élevés</i>	23,6	43,3	37,6	19,0	6,6
Solde budgétaire global (en % du PIB hors pétrole)					
<i>Scénario des cours bas</i>	17,7	5,6	2,1	-0,4	-1,0
<i>Scénario des cours intermédiaires</i>	70,6	72,3	51,3	32,1	21,8
<i>Scénario des cours élevés</i>	97,6	116,6	95,6	61,9	42,2
DPHP (en % du PIB hors pétrole)					
<i>Scénario des cours bas</i>	-30,3	-21,6	-15,0	-8,6	-5,0
<i>Scénario des cours intermédiaires</i>	-30,3	-21,6	-15,0	-8,6	-5,0
<i>Scénario des cours élevés</i>	-30,3	-21,6	-15,0	-8,6	-5,0
PIB nominal (en milliards de FCFA)					
<i>Scénario des cours bas</i>	4.372,0	4.499,2	5.451,1	7.302,8	10.089,7
<i>Scénario des cours intermédiaires</i>	5.775,5	6.466,2	7.180,1	8.679,2	11.143,0
<i>Scénario des cours élevés</i>	6.482,6	7.827,1	8.899,6	10.070,7	12.142,2

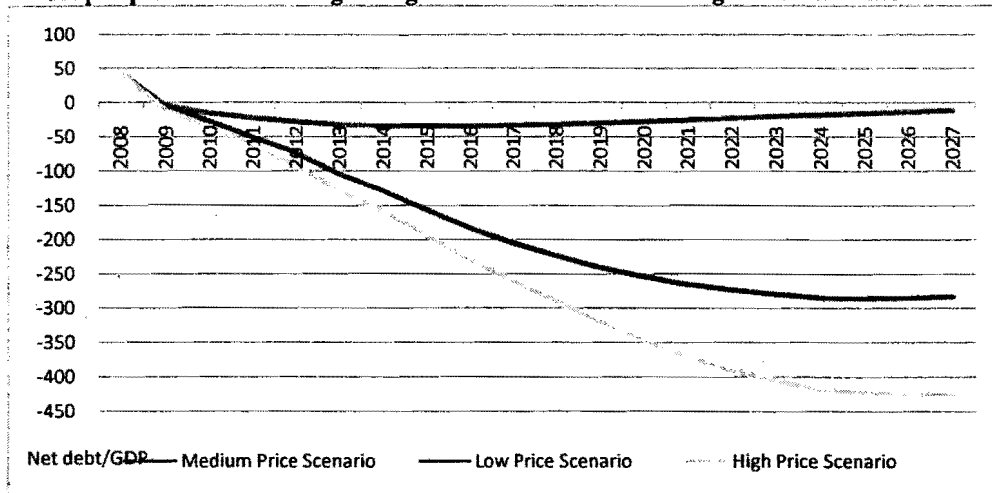
Source : FMI, autorités congolaises et Bank calculs des services.

Le cadrage budgétaire peut-il supporter une expansion des dépenses d'infrastructures ?

4.40 Le cadrage budgétaire de référence présenté ne laisse pas de place pour des dépenses plus ambitieuses dans les investissements publics. L'augmentation globale des dépenses prévue dans ce cadrage ne serait pas suffisante pour couvrir les 274 millions d'USD/an nécessaires pour atteindre les objectifs d'amélioration des infrastructures économiques au cours des 10 prochaines années.⁹³

⁹³ Pour mémoire, cette analyse limite son champ aux cinq sous-secteurs d'infrastructure des TIC, de l'énergie, des transports, et de l'eau et de l'assainissement. Le montant de ces investissements est estimé à un total de 946 millions d'USD par an au cours des 10 prochaines années. L'analyse suppose que les gains potentiels d'amélioration d'efficacité dans la production, le transport et la distribution des services d'infrastructure sont réalisés. Cela libérerait 209 millions d'USD. Considérant que la plupart des réformes structurelles ne sont qu'en cours ou envisagées dans les années qui viennent, ces économies seraient inférieures les pre-

Graphique 4.10: Le cadrage budgétaire de référence est budgétairement viable



Source : calculs des services de la Banque

4.41 On a simulé l'effet sur les grandes variables macroéconomiques d'une expansion du cadrage budgétaire pour permettre la réalisation des dépenses supplémentaires d'investissement. S'ils sont bien programmés et exécutés, les investissements publics supplémentaires pourraient entraîner une accélération de la croissance hors pétrole, car l'amélioration de la couverture et de la qualité des services d'infrastructure stimulerait les activités économiques dans le secteur hors pétrole. L'effet estimé serait une accélération de la croissance hors pétrole dont le taux passerait de 6,6 %/an en 2010 à 7,8 %/an en 2029 (voir Tableau 4.8). Comme on peut s'y attendre, le DPHP (par rapport au PIB hors pétrole) se détériorerait, bien que l'accroissement des dépenses soit compensé par une hausse des recettes dans les dernières années.

4.42 L'expansion du cadrage budgétaire ne devrait pas avoir un important effet sur la viabilité budgétaire étant donné l'important matelas budgétaire constitué par l'épargne pétrolière. Le Graphique 4.11 présente le résultat de l'analyse de la viabilité budgétaire effectuée dans l'hypothèse d'une expansion du cadrage budgétaire. Il montre que même avec cette importante expansion des dépenses d'investissement, la dette publique nette resterait négative sur le long terme. Le changement du scénario des cours du pétrole ne modifierait pas cela fondamentalement, même si dans le scénario des cours bas, la courbe de l'endettement net franchit la ligne zéro à partir de 2022.

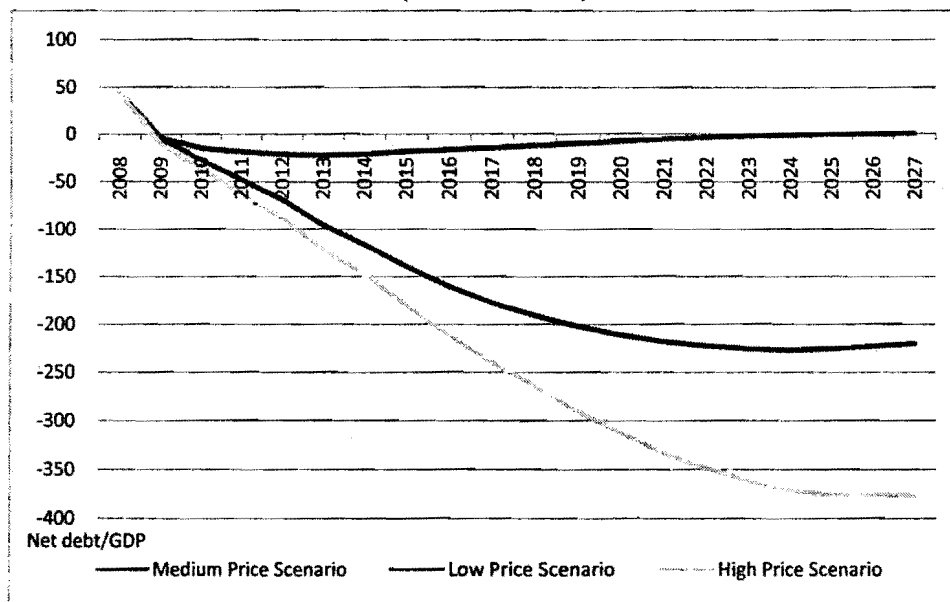
mières années, de sorte que le déficit effectif de financement pourrait être plus élevé. De même, le déficit de financement suppose que 38 millions d'USD pourraient être fournis par la réallocation de ressources budgétaires entre sous-secteurs.

Tableau 4.8 : Principaux indicateurs macroéconomiques résultant de l'expansion du cadrage budgétaire

	2010-2012	2013-2015	2016-2020	2021-2024	2025-2029
Secteur réel (taux d'évolution annuel, sauf indication contraire)					
PIB réel	7,8	3,7	5,3	5,6	5,8
Pétrole	9,5	-9,5	-8,1	-9,0	-7,9
Hors pétrole	7,3	9,0	8,0	7,1	6,5
IPC (taux d'évolution moyen annuel)	4,7	5,0	5,0	5,0	5,0
Secteur extérieur (taux d'évolution annuel, sauf indication contraire)					
Exportations, FOB	23,2	-2,6	-3,4	-3,7	-1,4
Importations, FOB	13,6	5,1	4,1	4,5	6,0
Solde du compte courant (% du PIB hors pétrole)	2,9	9,5	-1,6	-10,6	-14,7
Finance publiques (en % du PIB hors pétrole, sauf indication contraire)					
Total recettes et dons	131,3	120,4	83,2	58,1	46,3
Total dépenses	65,0	53,5	39,9	32,4	28,5
Balance primaire hors pétrole	-33,9	-24,1	-14,7	-7,2	-2,8
Balance globale (y compris dons)	66,3	66,9	43,3	25,7	17,9
Pour mémoire					
PIB nominal (en milliards de FCFA)	5.812,6	6.710,8	7.896,3	10.157,8	13.967,5
PIB pétrole (en milliards de FCFA)	3.700,1	3.684,2	3.018,6	2.325,0	1.720,0
PIB hors pétrole (en milliards de FCFA)	2.112,5	3.026,6	4.877,7	7.832,9	12.247,4

Source : calculs des services de la Banque

Graphique 4.11: Viabilité budgétaire à long terme de l'expansion du cadrage budgétaire (ratio dette/PIB)



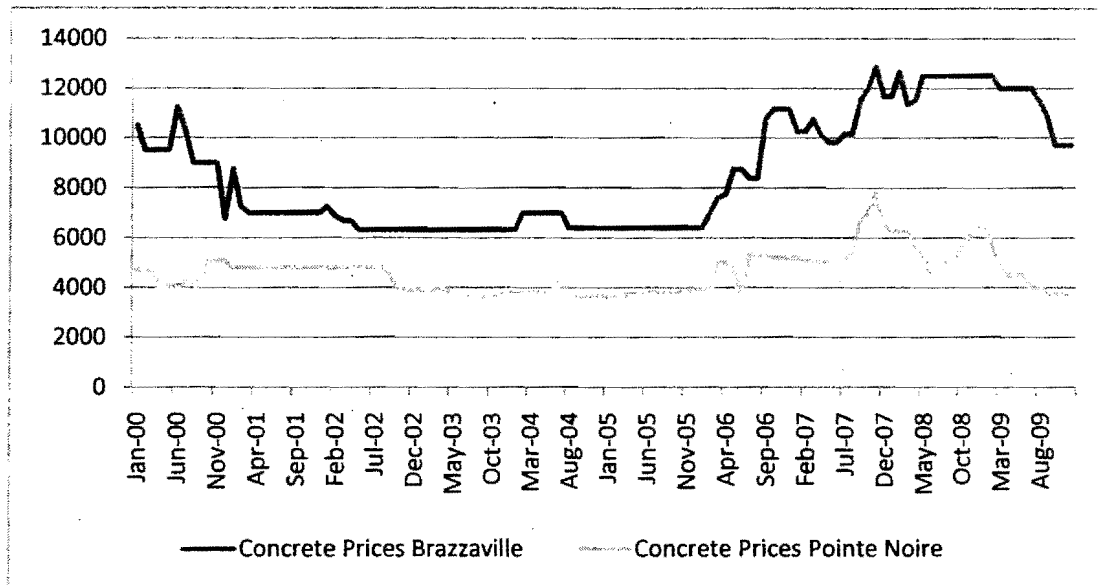
Source : calculs des services de la Banque.

4.43 **Mais, même s'il y a un espace budgétaire pour une expansion des dépenses publiques du point de vue de la viabilité budgétaire à long terme, cette expansion se heurte à plusieurs obstacles et risques importants, qui ont trait aux limites de la capacité d'absorption des secteurs public et privé et aux éventuels effets négatifs de cette expansion sur l'économie réelle :**

- La viabilité budgétaire pourrait tout de même être compromise si les besoins de financement et les volumes des dépenses supplémentaires se révélaient être supérieurs à ceux estimés dans le modèle. C'est très possible, étant donné les points suivants : d'abord, les hypothèses sur les gains d'efficacité et de réallocation sont plutôt optimistes et ces gains ne seront probablement obtenus que progressivement ; ensuite, le calcul du déficit de financement des infrastructures ne couvre que quatre secteurs d'infrastructures et laisse de côté le coût de l'amélioration des infrastructures dans les secteurs sociaux ; enfin, il est possible, bien que peu probable, que les cours du pétrole chutent plus bas encore que ne le prévoit le scénario des cours bas.
- Le scénario d'expansion suppose que les dépenses supplémentaires d'investissement public se traduiront par une plus forte croissance hors pétrole. Mais, comme l'a montré l'évaluation de la capacité de GFP et de GIP dans les chapitres 2 et 3, l'efficacité des dépenses au Congo reste faible, notamment en ce qui concerne la programmation et l'exécution des projets d'infrastructures économiques. Même si les réformes en cours renforcent cette efficacité, la réforme sera progressive et demandera plusieurs années avant de porter ses fruits.
- L'expansion budgétaire se heurte également à la capacité restreinte d'absorption du secteur privé congolais. Une analyse de l'évolution du prix du ciment à Brazzaville et Pointe-Noire en donne une preuve flagrante : à partir de 2006 il a doublé dans ces deux villes (Graphique 4.12). Le fait que cela ait coïncidé avec une période de rapide et forte expansion de l'investissement public montre les limites de la capacité du secteur local de la construction à répondre à une telle expansion. Puisque la hausse des prix a eu lieu à Pointe-Noire, elle ne peut être attribuée à l'engorgement des transports, mais doit plutôt l'être aux contraintes générales d'approvisionnement du secteur⁹⁴. En outre, le secteur public absorberait des ressources supplémentaires pendant cette expansion et donc priverait le secteur privé de ressources en capital humain et physique déjà rares.
- Une forte et rapide augmentation des dépenses publiques pourrait en outre affaiblir encore la compétitivité du Congo en faisant monter le taux de change effectif réel. On pourrait l'atténuer en investissant les revenus pétroliers dans des domaines faisant progresser la productivité et améliorant la capacité et en consacrant une part importante de ces ressources supplémentaires à l'importation de biens d'investissement. Ne pas dépenser les revenus pétroliers directement dans l'économie intérieure réduirait le risque d'appréciation du taux de change réel.

⁹⁴ Mais le niveau des cours beaucoup plus élevé rehausse les coûts du transport déjà élevés en général.

Graphique 4.12: Forte hausse des prix du ciment depuis 2006
(en FCFA pour 50 kg)



4.44 **Il faut donc être prudent et progressif dans l'expansion budgétaire.** La démarche d'expansion de l'investissement public devrait être pragmatique et souple, mais également transparente et prévisible. Il serait sage de respecter les principes suivants dans la conception d'une stratégie budgétaire appropriée :

- Primo et surtout, les efforts pour améliorer l'efficacité et la transparence des dépenses devraient être redoublés pour assurer que toute augmentation des investissements publics facilitera les investissements privés en améliorant les infrastructures et l'efficacité du secteur public et non en s'y substituant.⁹⁵ Les Chapitres 2, 3 et 4 proposent des recommandations concrètes sur ce plan. Il faudrait un suivi régulier des progrès pour assurer que l'efficacité des dépenses s'accroît effectivement.
- Secundo, les objectifs de l'AEC, qui sont assez restrictifs, devraient être respectés dans la fixation du volume des dépenses publiques, afin d'envoyer un signal positif aux partenaires économiques du Congo concernant sa volonté de réaliser les réformes. **Ceci signifierait adhérer pendant un an ou deux (la durée de l'AEC) au cadrage budgétaire de référence présenté dans la section précédente.** Rester sur la voie de l'AEC permettra par ailleurs de faire avancer les réformes structurelles, de consolider la situation budgétaire et de réduire la dépendance des revenus pétroliers.
- Tertio, il faudrait adopter une démarche plus consciente et plus finalisée à l'égard de l'utilisation de revenus pétroliers qui atténuerait les effets négatifs sur la compétitivité. Cela signifie qu'investir les revenus pétroliers dans des domaines faisant progresser la productivité et améliorant la capacité de l'offre, pourraient compenser les possibles effets négatifs sur les prix relatifs. En outre, dépenser une part importante des ressources supplémentaires pour l'importation de

⁹⁵ Voir Gupta et al. (2006) pour une synthèse des études qui examinent la relation entre investissement public et privé dans l'ASS.

biens d'investissement permettrait de contrer l'effet potentiellement négatif sur le taux de change réel.⁹⁶

- Quarto, à moyen terme (après l'AEC), le Gouvernement pourrait établir un ensemble d'indicateurs macroéconomiques pour surveiller l'efficacité de sa politique budgétaire, notamment en ce qui concerne le niveau de la croissance hors pétrole en résultant. Ces indicateurs pourraient inclure des mesures de l'effet sur la croissance hors pétrole, sur l'efficacité des dépenses, sur la croissance des revenus non pétroliers, sur la stabilité macroéconomique, sur la viabilité budgétaire et sur la compétitivité extérieure (voir Tableau 10). Un objectif minimal pourrait être fixé pour chaque indicateur, qui déterminerait la rapidité de l'expansion vers un niveau supérieur de dépenses, tel que celui présenté dans le cadrage de l'expansion budgétaire. Le choix exact et la définition de ces indicateurs nécessiteraient un approfondissement de l'étude. Les valeurs atteintes par les indicateurs devraient être rendues publiques sur le site web du Gouvernement, éventuellement tous les six mois, avec des commentaires sur les progrès accomplis et les actions correctives adoptées. Un tel système de suivi aurait de bonnes chances d'accroître la transparence, la prévisibilité et la crédibilité de la politique budgétaire et par là d'améliorer le climat de l'investissement. Ce serait aussi un instrument utile pour maîtriser le problème posé par la volatilité des revenus pétroliers.

Tableau 4.9 : Indicateurs possibles pour la mesure de l'efficacité des politiques budgétaires

Objectif	Effet	Indicateurs de résultat
Diversification économique	Accélération de la croissance hors pétrole	- Croissance du PIB réel hors pétrole - Croissance réelle dans 1/2 secteurs prioritaires (agriculture, services)
Amélioration de la structure du budget et de l'efficacité des dépenses	Augmentation de l'efficacité de l'allocation (mesurée par l'alignement du budget sur les priorités du DSRP)	- Dépenses non discrétionnaires / PIB - Grands programmes de dépenses / PIB (éducation, santé, transports)
	Augmentation de l'efficacité du produit	- 2-3 mesures de l'efficacité des dépenses d'infrastructure (pertes de distribution de l'eau et de l'électricité, capacité de transport ferroviaire, etc.) - Objectifs de taux de scolarisation
Accroissement des revenus non pétroliers	Augmentation des revenus non pétroliers	- Croissance des revenus non pétroliers - Revenus non pétroliers/PIB
Stabilité macroéconomique et budgétaire et compétitivité extérieure	Ralentissement de l'inflation Amélioration des termes de l'échange	- Indice des prix à la consommation (IPC) - Taux de change effectif réel - Volatilité du solde du compte courant/PIB
Viabilité budgétaire	Accélération de la croissance du secteur privé	- Crédit au secteur privé / PIB - Solde du compte courant/PIB hors pétrole - Balance primaire hors pétrole/PIB (*)
Perspective de bonne gestion des dépenses supplémentaires	Renforcement de la capacité de GFP et de GIP	- Indicateurs PPTE de GDP - Notes CPIA - Indicateurs de gouvernance

Renforcement institutionnel pour gérer la volatilité du pétrole et le déclin à terme de la production

4.45 Des innovations dans la politique budgétaire, ces dernières années, ont enrichi la panoplie des outils du Gouvernement pour gérer les problèmes de gestion budgétaire. Le plus important (en dehors de l'adoption du CDMT, voir Chapitres 1 et 3) est la pratique de fixer des objectifs de recettes dans le budget et de transférer au compte de stabilisation les excédents résultant de cours du pétrole ou de volumes de produc-

⁹⁶ Voir Sachs (2007) et Levy (2007).

tion plus élevés que prévu. Le mécanisme d'épargne de revenus pétroliers, au moyen du compte de stabilisation domicilié à la BEAC a permis de constituer une solide réserve pour faire face en cas d'insuffisances imprévues des revenus pétroliers au cours des prochaines années et a accru la prévisibilité et la stabilité de la gestion budgétaire. L'Encadré 4.2 décrit la genèse et les forces et faiblesses de ce mécanisme.

4.46 Ces nouveaux outils seraient plus prévisibles et transparents s'ils étaient institutionnalisés et officialisés au moyen de dispositions légales. Le CDMT n'est actuellement officialisé que sous la forme d'un décret présidentiel. Il serait bon qu'il soit débattu et éventuellement adopté par le Parlement. De même, l'officialisation de la pratique de placer sur le compte de stabilisation les revenus dépassant les objectifs de recettes renforcerait encore la prévisibilité de la politique budgétaire et la responsabilité du Gouvernement à l'égard du parlement en matière de discipline budgétaire. Ceci pourrait se faire au moyen d'un remaniement général du cadre légal de la politique budgétaire, sous la forme d'un simple toilettage de la loi organique relative aux lois de finance, ou en adoptant une loi relative à la gestion budgétaire :

- L'option d'un toilettage de la loi organique relative aux lois de finance, qui remonte à 2001, serait surtout procédurale et consisterait à ajouter à la loi les récentes réformes de la programmation budgétaire (CDMT, évaluation des projets, etc.) et de l'exécution du budget (nouveau Code des marchés publics, rationalisation et informatisation du cycle des dépenses, etc.).
- Une option plus ambitieuse serait d'adopter une loi relative à la gestion budgétaire qui – outre la clarification des aspects procéduraux de la gestion des finances publiques – officialiserait les objectifs de la politique budgétaire ainsi que son suivi et son évaluation. De nombreux pays (Brésil, Colombie, ou Inde) ont adopté de telles lois, qui sont habituellement appelés « loi de responsabilité budgétaire ». L'expérience est généralement positive⁹⁷. L'Annexe 2 donne un aperçu des expériences internationales en matière de législation relative à la responsabilité budgétaire.

4.47 Indépendamment de la façon dont la politique budgétaire serait officialisée, il semble important de clarifier le but du compte de stabilisation et d'officialiser les règles de dépôt et de retrait des fonds. La convention entre le Gouvernement du Congo et la BEAC qui a établi le compte de stabilisation (officialisé en 2008) régit la gestion du compte en termes strictement comptables. Elle détermine que le Gouvernement a le droit de déposer et de retirer des fonds à sa discrétion, la seule limite étant un délai de remboursement d'au moins 6 mois. Les dépôts sont déterminés par la pratique budgétaire décrite par ailleurs. Les règles de retrait ont été déterminés dans un précédent programme soutenu par une FRPC, mais n'ont jamais été actualisées ni officialisées

⁹⁷ Ter – Minassian, T. 2005. *Fiscal Responsibility Laws*. Washington DC: FMI.

Encadre 4.2 : Le compte de stabilisation du Congo à la Banque centrale régionale

Un cadre juridique régional pour placer une partie des revenus pétroliers dans des fonds domiciliés à la BEAC a été adopté en 2001. La BEAC a créé un cadre pour deux fonds : un pour aider à lisser les revenus du pétrole à court terme (compte de stabilisation) et l'autre pour accumuler une épargne à long terme en vue des générations futures (Fonds pour les Générations Futures- FGF). Les pays peuvent décider de déposer 50 % des excédents de leurs revenus pétroliers sur le compte de stabilisation – ou d'en retirer 50 % des insuffisances (les excédents ou insuffisances sont définis par rapport aux écarts des cours du pétrole avec une moyenne quinquennale), sous réserve que le solde du compte reste positif. Jusqu'à 10 % des revenus pétroliers peuvent être déposés dans le FGF. Les pays membres sont prudents dans l'usage de ces fonds, surtout à cause de leur faible rémunération, qui est liée au taux interbancaire de la BCE (Eurolibor), très inférieur au taux du marché. Les règles restrictives de retrait s'appliquant à ces comptes affectent leur rémunération.

La politique de stabilisation des revenus pétroliers a été adoptée par le Congo avec la Loi de finance de 2003. Elle vise à accumuler une épargne budgétaire lorsque les cours du pétrole sont élevés, pour pouvoir l'utiliser lorsque leurs recettes sont insuffisantes parce que les cours du pétrole sont bas. Mais, jusqu'à l'adoption de la Loi de finance 2005, l'épargne congolaise constituée avec les recettes pétrolières était déposée sur le compte courant du Congo à la BEAC. En 2005, les autorités ont opté pour un compte de stabilisation, et non pour un FGF, car la gestion de la volatilité à court et moyen terme était vue par les autorités politiques comme le principal problème politique posé par la gestion des revenus pétroliers. La gestion de ce compte est essentiellement régie par la procédure budgétaire :

- i) La distinction dans les revenus pétroliers entre des fonds à dépenser dans le cadre de l'exécution du budget et des fonds à épargner dans le compte de stabilisation pétrolière du Congo à la BEAC est largement fondée sur des objectifs budgétaires déterminés dans le cadre de la FRPC (basée sur un modèle de revenu permanent).
- ii) Au début de l'exercice budgétaire, un prix du pétrole de référence est adopté par le parlement avec la Loi de finance.⁹⁸ Ce prix permet de déterminer des volumes de dépense cohérents avec les objectifs budgétaires.
- iii) Mensuellement, les autorités déterminent s'il faut faire des ajustements à ces niveaux pour assurer l'atteinte des objectifs budgétaires globaux de l'année. La somme de ces ajustements mensuels détermine le niveau de l'épargne qui est éventuellement placée sur le fonds de stabilisation.
- iv) En cas de changement dramatique des cours du pétrole au cours de l'année, un budget supplémentaire est adopté, avec un nouveau prix budgétaire du pétrole. Cela s'est produit régulièrement ces dernières années.

De ce fait, les retraits du fonds de stabilisation se limitent au financement de dépenses budgétaires dans le cas où le cours du pétrole descend au-dessous du prix budgétaire du pétrole provoquant d'importantes insuffisances de recettes et à des retraits ad hoc prévus dans l'accord de la FRPC 2004 qui doivent viser : a) à réduire des arriérés intérieurs prioritaires, tels que des arriérés de salaires ; b) à réduire des arriérés intérieurs audités de dettes au secteur privé tels que déterminés par le plan d'action de règlement des arriérés ; c) à régler des créances nettes du système bancaire au Gouvernement et d) à financer des dépenses accélérées visant à réduire la pauvreté.

Source : Ministère des Finances.

4.48 L'absence d'un cadre légal clair pour la gestion budgétaire et plus précisément pour la gestion du compte de stabilisation a contribué à un écart entre les règles et la pratique : Alors que ces comptes ont été conçus par l'Union monétaire comme un mécanisme de stabilisation, le Congo utilise son compte de stabilisation plutôt comme un moyen de constituer une réserve budgétaire à moyen terme. En fait, depuis 2003, le solde budgétaire global du Congo est excédentaire, ce qui permet au Gouvernement d'accumuler une importante épargne. Les dépôts sur ce compte ont été faits sur la base des objectifs de recettes fixés par les Lois de finance et non en référence aux cours du pétrole. Il n'y a pas eu de retraits du compte de stabilisation jusqu'ici, même pas à la suite de la chute brutale des cours du pétrole au second se-

⁹⁸ Le prix de référence adopté pour le budget 2009 était de 43 USD/baril de pétrole congolais.

mestre 2008 alors que les cours effectifs du pétrole sont tombés très au-dessous de son prix budgétaire⁹⁹. De ce fait, ce compte fonctionne comme un mécanisme d'épargne et non de stabilisation du prix.

4.49 Le but d'un fonds de revenus pétroliers commande sa conception, ainsi que sa stratégie d'investissement et son profil de liquidité. Un fonds de stabilisation permet d'atténuer les effets macroéconomiques et la déstabilisation budgétaire d'afflux importants et volatiles de revenus en devises. Généralement, les fonds de stabilisation sont conçus pour accumuler de l'argent lorsque les cours des matières premières sont élevés (par rapport au niveau de cours projeté à long terme) afin de le reprendre lorsque ces cours sont bas. Par nature, ces fonds n'impliquent pas nécessairement l'accumulation d'une épargne permanente, étant donné que si on prévoit bien l'évolution des cours de la matière première, le solde devrait tendre vers zéro en fin du cycle des cours.¹⁰⁰ De leur côté, les fonds d'épargne visent à préserver la richesse nationale en convertissant le revenu de la ressource en actifs générateurs de revenus, qui pourront être utilisés plus tard pour répondre à un motif d'équité entre générations (i.e. assurer que les générations futures comme les présentes bénéficieront de l'exploitation de la ressource), de couverture d'engagements à long terme (tels que les engagements à payer des pensions dans l'avenir), ou de précaution (i.e. auto-assurance contre des chocs éventuels). Il faut noter que l'épargne de précaution nécessite de détenir des réserves supérieures à ce qui est nécessaire pour la stabilisation des prix, puisque ses objectifs de stabilisation ne se limitent pas aux chocs pouvant résulter des cours des matières premières mais couvrent également toutes sortes d'imprévus. En concevant les règles de retrait et d'accumulation des fonds d'épargne, la difficulté est de choisir le rendement et le principal qui devraient être utilisés pour couvrir les dépenses de consommation courante et combien doit être mis de côté pour les motifs d'équité intergénérationnelle ou de précaution.¹⁰¹

4.50 Le but principal du compte de stabilisation est-il un objectif d'épargne ou de stabilisation de la politique budgétaire ? Ces deux objectifs nécessitent des caractéristiques institutionnelles très différentes. Étant donné la difficulté de prévoir le cours du pétrole à long terme, il n'existe pas de base théorique évidente pour un dispositif institutionnel qui stabilise automatiquement le niveau des dépenses dans un contexte de fluctuation des cours du pétrole¹⁰². La pratique actuelle du Congo de mettre de côté des revenus dépassant ses objectifs de revenu fixés dans la Loi de finance et établis en référence à un revenu permanent, permet de mieux fonder les choix de dépense et d'épargne dans sa politique budgétaire. Mais les règles de dépôt et de retrait doivent être affinées (par exemple en incluant des stabilisateurs automatiques comme en Norvège ou au Chili) et le lien avec la politique budgétaire devrait être officialisé.

4.51 En conclusion, les dispositifs congolais de stabilisation pétrolière, d'épargne et de gestion des revenus, notamment le mécanisme du compte de stabilisation doivent être profondément repensés. Voici les pistes qui nous paraissent les plus prometteuses à cet égard :

⁹⁹ Selon les autorités, à ce jour, seulement deux retraits du fonds ont été effectués. Le premier a fourni un financement pour la mise en œuvre des accords de renégociation de la dette du Club de Londres (2007) et le second a réglé la créance d'un groupe de créanciers en procès (2008).

¹⁰⁰ La conception des règles d'accumulation et de retrait de fonds aux fins de stabilisation des cours pose des problèmes techniques (et politiques) relatifs à la définition de ce qui constitue une évolution et de ce qui est un cycle. En fait, pendant la dernière période de montée inattendue et durable des cours du pétrole, de nombreux fonds de stabilisation ont accumulé des soldes substantiels et certains ont dissociés ou convertis en fonds d'épargne. Voir dans l'Annexe 3 un aperçu des fonds pétroliers des pays ou provinces producteurs de pétrole

¹⁰¹ Ces considérations évoluent avec le temps pour des raisons techniques, sociales et politiques essentiellement nationales.

¹⁰² Pour un examen détaillé voir : Engel, E. et Valdes, R. (2000). *Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries*. FMI Document de travail WP/00/118.

- *Prendre un engagement officiel à mener une politique budgétaire prudente et orientée sur le long terme* : l'adoption d'une règle budgétaire officielle est peut-être un objectif trop ambitieux vu les capacités limitées du pays. L'option de l'officialisation (au-delà de la durée de l'AEC) de la démarche de fixer des objectifs de recettes dans les budgets annuels et de transférer mensuellement les excédents de recettes au compte de stabilisation, sur la base d'un ajustement progressif à un niveau permanent d'équilibre des recettes semble l'option la plus réaliste politiquement à ce stade. Elle pourrait être adoptée dans le cadre d'une actualisation du cadre légal évoqué plus haut.
- *Maîtriser la volatilité en sauvegardant l'espace budgétaire et en priorisant les dépenses en cas d'insuffisance des recettes* : Pour pouvoir répondre à des mouvements inattendus des cours du pétrole il faut protéger les marges de manœuvre budgétaires qui ont été créés grâce à l'importance des revenus pétroliers et à la réduction de la part des dépenses fixes. La sauvegarde des importants montants de ressources actuellement disponibles pour les dépenses discrétionnaires constitue un important « trésor de guerre » pour éviter des réactions pro-cycliques à des insuffisances des revenus pétroliers, une auto-assurance contre d'éventuels chocs. Cette question a été développée dans le 1^{er} chapitre : cela nécessite de poursuivre les efforts de maîtrise de la masse salariale et de réduction du service de la dette. En outre, l'officialisation et l'application du système de priorisation des dépenses dans le CDMT permettrait d'ajuster les dépenses à une soudaine insuffisance des ressources sans compromettre le fonctionnement de l'État ou provoquer un effet préjudiciable irréversible sur l'exécution des programmes prioritaires du Gouvernement.
- *Institutionnaliser le mécanisme de gestion des revenus et fixer des objectifs et des règles clairs de gestion pour pouvoir améliorer la stabilisation anticyclique et l'équité entre générations*. Étant donné l'évolution attendue de l'accumulation de l'épargne budgétaire évoquée dans le Chapitre 2, il semble approprié de concevoir des règles de gestion des revenus qui correspondent à la fois aux besoins de stabilisation à court et moyen terme et aux objectifs d'épargne à long terme. Cela pourrait être obtenu en rattachant plus officiellement les règles de dépôt et de retrait à l'objectif permanent de revenu et d'équilibre structurel.
- *Changer les termes et conditions du compte* : cet aspect de la réforme est plus compliqué et ne pourrait être envisagé qu'à un horizon à long terme, étant donné que ces règles sont fixées au niveau régional. Cependant, les autorités congolaises pourraient lancer un débat régional sur les termes et conditions applicables aux dépôts de liquidités excédentaires. Le solde, important et croissant, du compte de stabilisation a mis en lumière la question de la rémunération relativement faible du compte. Les taux d'intérêt réels payés par la BEAC pour les dépôts sur le compte se situent entre 2 et 2,35 % depuis 2005. Les fonds souverains ayant des objectifs d'épargne à long terme et qui ne se heurtent pas aux mêmes obstacles que la BEAC en ce qui concerne leurs stratégies d'investissement – c'est-à-dire qui peuvent investir dans un portefeuille diversifié d'actifs correspondant au profil de risque et de liquidité de leurs gouvernements – ont toutes les chances d'obtenir des taux de rentabilité réelle plus élevés que l'Eurolibor.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdih, Yasser et Charalambos G. Tsangarides (2006): FEER pour le franc CFA. FMI : Document de travail WP/06/236.
- Arancibia, H. (2008). Public Investment Efficiency: the Case of Chile. Banque mondiale : Rapport non-publié
- Banerjee, S., Skilling, H., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Morella, E. et Chfadi, T. (2008). *Ebbing Water, Surging Deficits: Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale : Washington, D.C.
- Banque mondiale (2010). *Republic of Congo - Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Decision Point document and Multilatéraux Debt Reduction Initiative (MDRI)*. Rapport N° 52635 Banque mondiale: Washington D.C.
- Banque mondiale (2009). Indicateurs mondiaux du développement. Banque mondiale: Washington D.C.
- Banque mondiale (2009). Enquête auprès d'entreprises. 6/4/10, <http://www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=49&year=2009>
- Banque mondiale (2009). République du Congo : *Prioritizing Infrastructure Investments: a Spatial Approach*. Banque mondiale : W. DC
- Banque mondiale (2006). Congo Country Integrated Financial Assessment of 2006, Public Expenditure Financial Assessment (PEFA) of 2006, and Public Procurement Assessment of 2005.
- Banque mondiale (2006). Ukraine Public Expenditure Review. Rapport non publié.
- Banque mondiale (2006). *Ghana: Public Finance Management Performance Report and Performance Indicators*. Rapport N° 36384-GH.
- Bannon, I. and Collier, P. (2003). Natural resource and conflict : what we can do. In: *Natural Resources and Violent Conflict*. Bannon Ian and Paul Collier (eds), Washington DC: World Bank.
- Bessaha, A. et Manning, D. (2008). Fiscal Costs and Distributional Impact of Oil Subsidies. In: IMF Country Report No. 09/72 (Selected Issues Paper).
- Blattman, C., Hwang, J. et Williamson, J. (2007). Winners and losers in the commodity lottery: The impact of terms of trade growth and volatility in the Periphery 1870-1939. *Journal of Development Economics*. Elsevier: vol. 82(1), pages 156-179, January.
- Briceño-Garmendia, C., Smits, K. et Foster, V. 2008. Financing Public Infrastructure in Sub-Saharan Africa: Patterns, Issues and Options. DINPA, Document d'étude. Banque mondiale : Washington, D.C.
- Brumby, J. (2008). Efficient Management of Public Investment: An Assessment Framework. Presentation for World Bank/KI Conference. Seoul: 20-21 November.

- Brumby, J. and Biletska, N. (2009). *Lessons from Six Country Case Studies. Diagnostic Framework Application*. Presentation for PREM & Africa Region Training on Efficiency in Public Investment Management. Presented on May 1, 2009 in Washington D.C.
- Budina, N., Wijnbergen, S. and Li, K. (2008). *Fiscal Policy Debt Management and Oil Revenues in the Republic of Congo*. World Bank: Washington D.C.
- Carcillo, S., Leigh, D and Villafuerte, M. (2007). *Catch-Up Growth, Habits, Oil Depletion, and Fiscal Policy: Lessons from the Republic of Congo*. FMI: Working Paper.
- Carruthers, R., Krishnamani, R. et Murray, S. (2008). *Improving Connectivity: Investing in Transport Infrastructure in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude, la Banque mondiale: Washington, D.C
- Celasun et Walliser (2008)
- Collier, P. and Venables, A. (2008), *Managing the Exploitation of Natural Assets: lessons for low income countries*, Oxford: Oxford Center for the Analysis of Resource Rich Economies (OxCarre), OxCarre Research paper 2008-12.
- Collier, P., van der Ploeg, R., Spence, M. and Venables, A. (2009), *Managing Resource Revenues in Developing Economies*. Oxford: Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies (OxCarre), Working Paper, No. 15.
- Davis, J.M, Ossowski, R. et Fedelino, A. (eds.), (2003). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. FMI: Washington, DC.
- Drummond, Paulo (2007). *Implications of Oil Inflows for Savings and Reserve Management in the CEMAC*. FMI: Working Paper.
- CGIC- Afrique (2008). Rapport d'audit technique et financier des dépenses publiques d'investissement et des transferts financés par le Budget national 2006. Gouvernement du Congo: rapport interne de mission.
- Cho, J. (2009). *Public Investment in Belarus. A Case Study Applying the Framework for Reviewing Public Investment Efficiency*. Document non publié établi pour la Banque mondiale.
- DME (2008). Diagnostic sur le Système de Gestion des Investissements Publics. Gouvernement du Congo: rapport interne de mission
- Eberhard, A., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Ouedraogo, F., Camos, D. et Shkaratan, M. (2008). *Underpowered: The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude. Banque mondiale : Washington, D.C.
- Engel, E. et Valdes, R. (2000). *Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries*. FMI Document de travail WP/00/118.
- Ferris, T. (2008). *Public Investment in Ireland*. Document non publié établi pour le Banque mondiale.
- FMI (2007). *Rôle des institutions budgétaires dans la gestion des revenus du boom pétrolier*. Fiscal Affairs Division, FMI : Washington D.C.

- Fritz, V. and Finch, C. (2008), Mongolia Governance assessment note: What is driving PIP project selection? In. *Mongolia Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Fuguitt, D. et Wilcox, J. (1999). *Cost-benefit analysis for public sector decision makers*. Westport, CT: Quorum Books.
- Gelb, A. et Grasmann, S. (2008). "Confronting the Oil Curse". Paper presented to AFD/EUDN Conference, Paris, November.
- Gold, M. (ed.) (1996). *Cost-effectiveness analysis in health and medicine*. New York NY: Oxford University Press.
- Gwilliam, K., Foster, V., Archondo-Callao, R., Briceño-Garmendia, C., Nogales, A. et Sethi, K. (2008). *The Burden of Maintenance: Roads in Sub-Saharan Africa*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Hausmann, R., Panizza, U., Rigobon, R. (2004). *The long-run volatility puzzle of the real exchange rate*. Document de travail N°. 10751, NBER, Cambridge, MA.)
- HM Treasury (2003). *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government* London: Stationary Office Books.
- Horton, Mark, (2009), *The Recent Oil Price Cycle: Macro-Fiscal Challenges of Managing Volatile Extractive Industries Revenues*, Washington, DC: Presentation for Extractive Industries Week: Improving EI Benefits for the Poor, March 4th.
- Humphreys, M., Sachs, J., and Stiglitz, Joseph (2008). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Kim, J. (2008). *Institutional Arrangements for Enhancing Public Investment Efficiency in Korea*. Documents pour la Conférence internationale Banque mondiale-Institut Coréen de Développement. Séoul, 20-21 novembre 2008.
- Layard, S. et Glaister, S. (eds.) (1994). *Cost-benefit analysis*. Cambridge, UK : Cambridge University Press
- Laursen, T. et Myers, B. (2009). *Public Investment Management in New EU Member States*. Banque mondiale, Document de travail N° 161.
- Lee, Jong W. (2009). *Public Investment Management in Korea*. Presentation for the World Bank. Core Course on Efficient Management of Public Investment. 16 avril 2009, Washington D.C.
- Leite, C. et Weidmann, J. (2009) *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*. IMF Working Paper No. 99/85.
- Mbangala, M., (2008). *Taking Stock of Railway Companies in Sub-Saharan African*. DINPA, étude, Banque mondiale : Washington, D.C.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*. 110 (1995), pp. 681–712.

- Mayer, R., Figueredo, K., Jensen, M., Kelly, T., Green, R. et Barra, A., (2008). *Costing the Needs for Investment in ICT Infrastructure in Africa*. DINPA, Document d'étude. Banque mondiale : Washington, D.C.
- Mayorga Alba, E. (2009). *Extractive Industries Value Chain*. World Bank Working Paper.
- Medas, P. (2009). *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*. IMF Working Paper.
- Minges, M., Briceño-Garmendia, C., Williams, M., Ampah, M., Camos, D. et Shkratan, M. (2008). *Information and Communications Technology in Sub-Saharan Africa : A Sector Review*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale, Washington, D.C
- Ossowski, Rolando, Mauricio Villafuerte, Paolo A. Medas, and Theo Thomas, (2008), *Managing the Oil Revenue Boom: The Role of Fiscal Institutions*, Washington, DC: IMF.
- Premchand, A. (2007). *Capital Budget: Theory and Practice*. In: Shah, A. (Ed.). *Budgeting and Budgetary Institutions*. Banque mondiale, Série Gouvernance du secteur public et responsabilité, Washington, D.C.
- Ploeg, F. van der et Poelhekke, S. (2009). *Volatility and the natural resource curse*. *Oxford Economic Papers* 2009 61(4):727-760.
- Rajaram, Minh Le et Biletska (2008). *Un cadre de diagnostic pour l'évaluation de la destion de l'investissement public*. Banque mondiale: Document d'étude non publié pour le Comité de Développement.
- Rosnes, O. et Vennemo, H. (2008). *Powering Up: Costing Power Infrastructure Investment Needs in Southern and Eastern Africa*. DINPA, Document d'étude, Banque mondiale: Washington, D.C.
- Short, J. (2003). *Evaluation of the CDMT in Rwanda*. Country Case Study 5. London: Overseas Development Institute.
- Tanzi and Davoodi, (2003), *Corruption, Public Investment and Growth*. Washington D.C.: World Bank (<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/CoreCourseDec2003/TanziDavoodi.pdf>).
- Ter – Minassian, T. 2005. *Fiscal Responsibility Laws*. Washington DC: FMI.
- Tornell, A. et Lane, P. (1999). *The Voracity Effect*. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 89(1), pages 22-46, March.

ANNEXES

**Annexe A 1 : Dépenses favorables aux pauvres pour la période 2005-2008
(nominal, en milliards de FCFA)**

	2005			2006			2007			2008		
	Budget	Réalisé	Exécution	Budget	Réalisé	Exécution	Budget	Réalisé	Exécution	Budget	Réalisé	Exécution
Soins essentiels et traitement et prévention du Sida	32,4	30,7	94,6	44,3	39,0	88,0	52,4	33,3	63,5	57,1	56,5	99,0
construction/réparation de centres de soins	9,4	8,3	87,8	13,3	11,8	88,6	12,6	5,4	42,3	15,3	13,3	86,8
substances et médicaments essentiels	9,2	9,1	99,0	6,5	7,6	117,0	15,8	2,4	15,5	5,8	5,4	93,2
contributions charitables							0,3	0,2	66,7	0,3	0,3	115,6
construction de centres VIH/SIDA	0,2	0,2	95,0	2,8	0,3	10,0				0,1		0,0
médicaments VIH/SIDA	1,2	1,1	95,1	6,2	1,5	24,0		5,0		5,3	5,2	98,3
vaccinations				0,8	0,8	106,2	1,0	0,7	69,1	0,8	0,7	84,5
campagne d'éducation VIH/SIDA	3,9	3,6	92,2	1,3	2,8	223,6	2,4	2,3	96,3	2,6	2,5	95,9
campagne anti-paludisme										6,3	6,1	97,2
réfection/équipement de l'hôpital universitaire	2,8	2,7	99,7	3,9	5,9	149,2	6,9	5,3	77,2	2,0	6,1	306,3
personnel travaillant pour les pauvres	5,7	5,6	97,9	9,4	8,3	88,0	13,4	12,0	89,5	18,4	16,8	91,0
Éducation de base	51,5	50,2	97,5	63,9	58,4	91,5	70,2	59,3	84,4	75,0	79,7	106,3
tables/chaises pour le primaire /le secondaire	1,2	1,1	92,8	0,5	0,4	83,2	2,6	1,9	74,7	0,5	0,5	100,0
construction/réparation d'écoles	4,3	4,1	96,4	10,4	9,9	95,0	12,2	4,4	36,5	17,5	16,0	91,5
construction de centres pour enfants des rues					0,1							
fournitures et matériels scolaires	8,7	8,7	99,9	8,5	8,4	98,1	10,3	9,4	91,2	11,8	12,6	106,7
réfection de l'imprimerie des manuels scolaires	0,6	0,6	95,7	1,5	0,4	25,0						
alimentation à l'école	0,6	0,3	54,2	2,7	0,1	2,4	0,1	0,0	30,0	0,2	0,1	25,6
équipement de l'imprimerie des manuels scolaires	0,4	0,2	53,8				0,9		0,0			
personnel travaillant pour les pauvres	35,7	35,1	98,4	40,3	39,2	97,4	43,1	43,5	100,8	45,0	50,5	112,3
Infrastructures favorables aux pauvres	26,4	26,1	98,6	49,8	48,3	97,0	73,0	59,2	81,1	119,6	114,7	95,9
construction et entretien de routes rurales	3,1	3,0	96,5	6,9	9,5	138,4	3,5	13,8	394,3	2,1	3,3	156,6
dragage et marquage de rivières	2,2	2,1	95,4	3,3	1,2	34,8	5,2	3,8	73,9	35,0	29,6	84,6
projets collectifs	0,8	0,7	81,3	1,9	0,3	16,8	5,3	0,6	11,4	3,4	2,9	87,6
réseau routier national	20,4	20,4	100,0	37,8	37,4	98,9	59,1	41,0	69,4	79,1	78,8	99,6
rénovation urbaines et routes publiques												

	2005			2006			2007			2008		
	Budget	Réalisé	Exécution	Budget	Réalisé	Exécution	Budget	Réalisé	Exécution	Budget	Réalisé	Exécution
Électricité et eau	21,1	16,5	78,4	46,3	45,9	99,2	58,5	83,7	143,0	49,7	50,6	101,9
projets d'eau potable	5,9	5,1	87,0	8,8	8,7	99,7	32,1	19,5	61,0	28,9	28,4	98,2
production d'électricité rurale	8,8	6,6	75,9	22,3	21,9	98,3	20,9	51,5	247,0	15,2	14,1	93,2
assainissement eau urbaine/projet anti-paludisme	6,5	4,8	74,0	15,2	15,2	100,1	5,6	12,6	225,1	5,6	8,1	144,7
Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR) et alimentation	24,4	23,9	97,9	32,5	31,3	96,1	25,7	55,1	214,7	29,1	33,4	114,8
DDR	3,6	2,2	59,7	5,6	5,0	88,9	2,3	2,3	100,0	1,5	1,4	94,2
alimentation et pré-franc	20,8	21,7	104,6	26,9	26,3	97,6	23,3	52,8	227,0	27,6	32,0	115,9
Protection sociale	3,1	3,0	97,0	3,9	2,8	71,1	1,1	3,0	262,7	1,3	1,3	106,5
programme pour handicapés et invalides	0,0	0,0	86,3	0,5	0,4	87,4	0,0	2,5	5643,0	0,4	0,4	90,6
personnes vulnérables et enfants des rues	0,1	0,1	85,9	0,5	0,3	59,0	0,8	0,4	52,9	0,7	0,4	48,1
développement des petites entreprises	0,7	0,6	90,1	0,4	0,0	13,3	0,3		0,0	0,1	0,6	618,6
personnel de la protection sociale	2,3	2,3	99,6	2,6	2,0	78,5						
Agriculture	4,5	4,1	92,7	14,1	3,7	25,9	17,6	3,0	17,2	6,8	7,0	103,6
projets de jardins urbains	0,4	0,4	90,8	6,0	0,9	15,0	1,2	0,2	15,1	1,4	2,1	149,6
élevage	2,6	2,3	89,5	1,0	0,6	55,8	14,8	2,3	15,7	1,2	1,4	112,9
distribution d'intrants agricoles	1,4	1,4	99,2	7,1	2,2	30,9	1,6	0,5	32,3	4,2	3,6	85,4

Source : Direction générale du Budget, ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, Mai 2009.

**Annexe A 2 : Allocations sectorielles estimées du CDMT 2008-2012
(en % du total des crédits budgétaires par ministère)**

Crédits ministériels			Moyenne				Moyenne		Écart entre 2008-09 et 2010-12
	2008	2009	2008-09	2010	2011	2012	2010-2012		
Secteurs sociaux	22,79%	25,58%	24,18%	26,67%	27,70%	28,02%	27,46%	3,28%	
Éducation	10,74%	13,10%	11,92%	14,10%	14,61%	15,05%	14,59%	2,67%	
Enseignement primaire et secondaire et alphabétisation	6,59%	7,82%	7,21%	8,20%	8,57%	8,87%	8,54%	1,34%	
Enseignement technique et professionnel	1,55%	1,98%	1,76%	2,36%	2,40%	2,42%	2,39%	0,63%	
Enseignement supérieur	2,31%	2,70%	2,50%	2,88%	2,91%	2,93%	2,91%	0,40%	
Recherche scientifique et innovation	0,29%	0,60%	0,45%	0,67%	0,74%	0,83%	0,75%	0,30%	
Santé	9,36%	9,60%	9,48%	9,83%	10,03%	10,23%	10,03%	0,55%	
Santé et affaires familiales	9,36%	9,60%	9,48%	9,83%	10,03%	10,23%	10,03%	0,55%	
Développement social et emploi	0,87%	1,04%	0,95%	1,13%	1,20%	1,20%	1,18%	0,23%	
Travail, emploi et sécurité sociale	0,57%	0,62%	0,59%	0,62%	0,64%	0,64%	0,63%	0,04%	
Égalité des femmes	0,14%	0,24%	0,19%	0,29%	0,30%	0,30%	0,30%	0,10%	
Aide humanitaire et coopération	0,16%	0,18%	0,17%	0,22%	0,27%	0,27%	0,25%	0,08%	
Culture, sports et loisirs	1,81%	1,84%	1,83%	1,60%	1,85%	1,54%	1,66%	-0,16%	
Sports et jeunesse	1,46%	0,96%	1,21%	0,98%	0,98%	0,97%	0,98%	-0,23%	
Culture et arts	0,35%	0,89%	0,62%	0,62%	0,88%	0,56%	0,69%	0,07%	
Production et commerce	4,60%	7,66%	6,13%	9,07%	9,46%	9,71%	9,41%	3,28%	
Secteur rural	2,53%	4,13%	3,33%	5,11%	5,44%	5,65%	5,40%	2,07%	
Forêt	0,64%	1,03%	0,84%	1,13%	1,16%	1,17%	1,15%	0,32%	
Agriculture et élevage	1,89%	3,09%	2,49%	3,98%	4,28%	4,48%	4,24%	1,75%	
Autres ministères	2,07%	3,53%	2,80%	3,96%	4,02%	4,06%	4,01%	1,21%	
Tourisme et environnement	0,54%	0,56%	0,55%	0,67%	0,69%	0,69%	0,68%	0,13%	
Pétrole	0,22%	0,37%	0,29%	0,37%	0,37%	0,37%	0,37%	0,08%	
Commerce	0,33%	0,78%	0,56%	0,85%	0,87%	0,88%	0,87%	0,31%	
Petites et moyennes entreprises	0,15%	0,32%	0,24%	0,36%	0,37%	0,37%	0,37%	0,13%	
Pêche	0,20%	0,42%	0,31%	0,51%	0,52%	0,52%	0,52%	0,20%	
Mines	0,32%	0,47%	0,40%	0,52%	0,53%	0,54%	0,53%	0,14%	
Industrie et développement du secteur privé	0,30%	0,60%	0,45%	0,66%	0,67%	0,68%	0,67%	0,22%	

Infrastructure	27,66%	20,86%	24,26%	24,45%	25,49%	25,54%	25,16%	0,90%
Travaux publics	10,68%	9,89%	10,29%	11,89%	12,80%	13,11%	12,60%	2,32%
Construction, urbanisme et logement	1,59%	0,44%	1,02%	0,52%	0,58%	0,68%	0,59%	-0,42%
Énergie et eau	11,17%	4,84%	8,01%	5,69%	5,51%	5,49%	5,56%	-2,44%
Communications	0,71%	0,89%	0,80%	0,75%	0,82%	0,81%	0,79%	0,00%
Transports et aviation	3,36%	4,49%	3,93%	5,26%	5,43%	5,09%	5,26%	1,33%
Transport maritime	0,15%	0,30%	0,23%	0,34%	0,35%	0,35%	0,35%	0,12%
Gouvernance administrative et économique	20,44%	19,10%	19,77%	15,79%	13,45%	13,76%	14,33%	-5,43%
Économie, Finances et Budget	13,59%	8,43%	11,01%	7,86%	6,21%	5,15%	6,41%	-4,60%
Plan	1,25%	1,20%	1,22%	1,38%	1,31%	1,31%	1,33%	0,11%
Décentralisation	5,00%	7,38%	6,19%	4,67%	4,32%	5,73%	4,91%	-1,28%
Délégation à l'Aménagement du Territoire	0,08%	0,31%	0,20%	0,36%	0,36%	0,37%	0,36%	0,17%
Réforme Foncière et préservation du domaine public	0,09%	1,33%	0,71%	1,11%	0,85%	0,80%	0,92%	0,21%
Administration Publique et réforme de l'État	0,43%	0,45%	0,44%	0,41%	0,40%	0,39%	0,40%	-0,04%
Défense et sécurité	10,65%	12,31%	11,48%	10,42%	9,89%	9,55%	9,95%	-1,53%
Défense Nationale	7,79%	8,75%	8,27%	7,00%	6,59%	6,39%	6,66%	-1,61%
Sécurité Publique	2,87%	3,57%	3,22%	3,43%	3,30%	3,16%	3,30%	0,08%
Souveraineté	12,00%	11,80%	11,90%	10,97%	11,21%	11,09%	11,09%	-0,81%
Présidence	5,88%	5,04%	5,46%	4,87%	5,04%	5,00%	4,97%	-0,49%
Primature	0,57%	0,55%	0,56%	0,51%	0,56%	0,56%	0,54%	-0,02%
Senat	0,67%	0,80%	0,73%	0,58%	0,56%	0,55%	0,57%	-0,17%
Assemblée Nationale	1,61%	1,82%	1,72%	1,44%	1,41%	1,39%	1,41%	-0,31%
Médiateur de la République	0,03%	0,08%	0,06%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,03%
Conseil Economique et Social	0,15%	0,19%	0,17%	0,18%	0,18%	0,18%	0,18%	0,01%
NEPAD et intégration régionale	0,15%	0,29%	0,22%	0,26%	0,25%	0,25%	0,25%	0,03%
Communications avec le Parlement	0,87%	0,97%	0,92%	0,96%	0,95%	0,95%	0,96%	0,03%
Affaires Etrangères	2,06%	2,05%	2,05%	2,10%	2,16%	2,12%	2,12%	0,07%
Secteur judiciaire	1,86%	2,69%	2,28%	2,63%	2,81%	2,34%	2,59%	0,32%
Justice et Droits de l'Homme	0,85%	1,17%	1,01%	1,14%	1,13%	1,13%	1,13%	0,13%
Conseil National des Droits de l'Homme	0,07%	0,10%	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,01%
Conseil National pour la Liberté de la Presse	0,07%	0,09%	0,08%	0,09%	0,44%	0,09%	0,21%	0,13%
Conseil d'État	0,05%	0,08%	0,07%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,02%
Cour des Comptes pour la Discipline Budgétaire	0,06%	0,16%	0,11%	0,16%	0,17%	0,17%	0,16%	0,05%
Cour Constitutionnelle	0,41%	0,16%	0,28%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	-0,13%
Conseil Supérieur de la Magistrature	0,17%	0,47%	0,32%	0,55%	0,40%	0,33%	0,43%	0,10%
Haute Cour de Justice	0,17%	0,47%	0,32%	0,35%	0,33%	0,28%	0,32%	0,00%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%

Annexe A 3 : Evolution du taux d'exécution des dépenses publiques selon la nomenclature économique et fonctionnelle, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
TRAITEMENTS ET SALAIRES						
Services généraux	108	106	99	106	101	104
Défense	92	106	102	97	95	98
Sécurité publique	104	93	109	108	109	105
Affaires économiques	94	105	102	94	95	98
Protection de l'environnement	<u>57</u>	<u>73</u>	<u>283</u>	<u>193</u>	115	<u>144</u>
Équipements collectifs	<u>144</u>	<u>135</u>	<u>149</u>	<u>126</u>	85	<u>128</u>
Santé	<u>78</u>	<u>70</u>	<u>78</u>	<u>70</u>	91	<u>77</u>
Sports et culture	<u>320</u>	<u>237</u>	<u>176</u>	<u>181</u>	93	<u>202</u>
Éducation	91	102	106	96	102	99
Protection sociale	91	<u>37</u>	45	106	93	74
BIENS ET SERVICES						
Services généraux	<u>210</u>	<u>200</u>	<u>126</u>	<u>145</u>	105	<u>157</u>
Défense	<u>157</u>	80	<u>153</u>	<u>129</u>	104	<u>125</u>
Sécurité publique	<u>125</u>	<u>72</u>	108	107	100	102
Affaires économiques	91	<u>53</u>	<u>70</u>	<u>66</u>	115	<u>79</u>
Protection de l'environnement	<u>39</u>	<u>33</u>	<u>56</u>	81	97	<u>61</u>
Équipements collectifs	<u>58</u>	<u>38</u>	<u>52</u>	<u>40</u>	93	<u>56</u>
Santé	90	<u>49</u>	<u>86</u>	<u>37</u>	103	<u>73</u>
Sports et culture	88	<u>32</u>	<u>67</u>	<u>45</u>	96	<u>66</u>
Éducation	<u>69</u>	<u>33</u>	<u>69</u>	<u>47</u>	99	<u>63</u>
Protection sociale	<u>64</u>	<u>37</u>	<u>47</u>	<u>34</u>	88	<u>54</u>
CHARGES COMMUNES						
Services généraux	<u>133</u>	89	<u>66</u>	<u>191</u>	<u>128</u>	<u>121</u>
Défense	102	<u>206</u>	<u>440</u>	<u>155</u>		<u>226</u>
Sécurité publique	<u>126</u>	<u>152</u>	<u>149</u>	<u>382</u>	<u>150</u>	<u>192</u>
Affaires économiques	84	<u>73</u>	80	113	100	90
Protection de l'environnement	-					
Équipements collectifs	<u>75</u>	<u>61</u>	<u>152</u>	100	100	98
Santé	<u>186</u>	82	<u>639</u>	<u>156</u>		<u>266</u>
Sports et culture		101		<u>46</u>	100	82
Éducation	<u>74</u>	<u>49</u>	103	<u>44</u>	92	<u>72</u>
Protection sociale						
TRANSFERTS						
Services généraux	<u>125</u>	93	112	<u>129</u>	96	111
Défense	-	<u>192</u>	<u>72</u>	100	<u>189</u>	<u>138</u>
Sécurité publique	80	95	88	108	96	93
Affaires économiques	<u>46</u>	102	111	92	109	92
Protection de l'environnement	<u>70</u>	<u>74</u>	90	113	94	88
Équipements collectifs	<u>78</u>	<u>6</u>	<u>370</u>	<u>146</u>	110	<u>142</u>
Santé	87	99	<u>77</u>	99	101	93
Sports et culture	115	118	<u>212</u>	<u>122</u>	106	<u>135</u>
Éducation	82	95	93	97	99	93
Protection sociale	<u>35</u>	98	95	111	116	91
INVESTISSEMENTS						
Services généraux	<u>127</u>	<u>68</u>	<u>129</u>	<u>168</u>	100	118
Défense	<u>370</u>	101	99	<u>147</u>	<u>77</u>	<u>159</u>
Sécurité publique	<u>61</u>	<u>123</u>	<u>367</u>	90	<u>36</u>	<u>136</u>
Affaires économiques	<u>73</u>	81	<u>69</u>	103	132	91
Protection de l'environnement	<u>50</u>	<u>59</u>	<u>31</u>	114	101	<u>71</u>
Équipements collectifs	<u>58</u>	81	90	<u>62</u>	<u>53</u>	<u>69</u>
Santé	<u>25</u>	89	<u>164</u>	<u>59</u>	85	84
Sports et culture	109	<u>243</u>	<u>46</u>	<u>77</u>	<u>128</u>	<u>121</u>
Éducation	7	<u>59</u>	<u>74</u>	<u>69</u>	<u>39</u>	<u>50</u>
Protection sociale	<u>189</u>	43	98	98	<u>55</u>	97

Annexe A 4 : Réforme de la gestion budgétaire au Congo –situation et prochaines étapes

La Loi organique relative aux Loix de finances de 2001 donne un cadre global à la gestion budgétaire. Son adoption en 2001 a marqué le début d'une période d'efforts lents mais réguliers pour améliorer la gestion des finances publiques.

En mars 2008, un plan d'action complet de Gestion des finances publiques (GFP) a été adopté afin de s'attaquer aux faiblesses de la GFP de façon plus coordonnée et plus ambitieuse. Ce plan d'action, qui vise la faible capacité et l'absence de transparence des institutions du budget et de la GFP, est le résultat d'une série de diagnostics qui avaient été soutenus par la Banque et d'autres partenaires du développement.¹⁰³ Il est centré sur des mesures prioritaires dans les domaines suivants : (a) établissement du budget, notamment adoption du CDMT ; (b) exécution du budget ; (c) gestion de l'investissement public¹⁰⁴ ; (d) passation des marchés publics ; (e) contrôles externes et (f) comptes-rendus de l'exécution du budget. Ce plan d'action vise non seulement à améliorer la qualité de la programmation et de l'exécution des crédits budgétaires, mais encore à faciliter l'accès du public à l'information sur le budget et à accroître la capacité des acteurs non-gouvernementaux à comprendre cette information.

Ce plan d'action témoigne de l'engagement du gouvernement à décentraliser la GFP, en augmentant progressivement les pouvoirs et la capacité des ministères techniques et les organes publics déconcentrés. Ce plan implique une démarche en deux étapes : d'abord, renforcement de la capacité de GFP dans l'administration, puis décentralisation des pouvoirs d'élaboration et d'exécution du budget. Les administrations centrales (Ministère du Plan, Ministère des Finances, Direction Générale des Travaux Publics, Direction Générale du Contrôle des Marchés, Cour des Comptes) auraient donc des rôles de coordination, de surveillance de la qualité, de contrôle financier, de suivi et d'évaluation.

L'établissement du budget au Congo connaît actuellement de changements substantiels, surtout avec l'adoption du CDMT. Avec certaines mesures adoptées dans le cadre du plan d'action de Gestion de l'investissement public (voir Chapitre 4), cette nouvelle démarche s'attaquera aux grands problèmes relatifs à une élaboration efficace et transparente du budget :

- *Un calendrier d'élaboration du budget plus structuré et mieux respecté.* L'ancien calendrier officiel du budget fixait des objectifs de date claires pour la publication de la lettre de cadrage, les conférences budgétaires, la soumission du projet de budget au parlement et l'adoption du budget par vote en octobre. Le nouveau calendrier pour l'établissement du budget, conforme au processus CDMT, a été adopté par décret avec le Rapport d'avancement du DSRP en août 2009 (voir tableau résumé dans le Chapitre 4 sur la Gestion de l'Investissement Public). Il fournit plus de détails sur les différentes étapes dans le processus d'établissement du budget et comporte les actions relatives à l'élaboration des différents éléments du CDMT. Le respect du calendrier d'établissement du budget n'a pas, jusqu'ici été très bon ces dernières années. Dans la plupart des cas le budget n'a pas été adopté avant janvier, début du nouvel exercice. Mais il y a des signes

¹⁰³ Évaluation financière intégrée du pays de 2006, Évaluation financière des dépenses publiques (PEFA) de 2006 et Évaluation de la passation des marchés publics de 2005.

¹⁰⁴ Un Plan de réforme distinct pour la Gestion de l'investissement public a été adopté en décembre 2008, comme on l'a vu dans le Chapitre 4.

d'amélioration : grâce au processus plus structuré d'établissement du budget avec le CDMT, le projet de budget pour 2010 a été adopté par le parlement en décembre 2009.

- ***Élaboration plus intégrée des budgets d'investissement et de fonctionnement.*** L'établissement des budgets d'investissement et de fonctionnement suit encore des processus parallèles. L'élaboration du budget d'investissement est coordonnée par le ministère du Plan et celle du budget de fonctionnement par le Ministère des Finances. Traditionnellement, l'intégration de ces deux budgets ne se fait qu'à l'étape finale, ce qui a rendu difficile une planification intégrée des dépenses courantes et d'investissement. Au cours l'exercice 2010, la planification intégrée a commencé plus tôt sous la forme de CDMT sectoriels et d'un CDMT central, qui comportent les dépenses à la fois courantes et d'investissement et ont constitué la base pour l'élaboration de l'avant-projet de budget en septembre. En outre, la démarche CDMT a introduit la pratique d'une priorisation des dépenses essentielles de fonctionnement (pour permettre un fonctionnement minimal des ministères) et des projets d'investissement en cours, les nouveaux investissements ne devant être financés que si on dispose de plus de fonds.
- ***Planification glissante à moyen terme.*** Jusqu'à l'adoption des CDMT, la seule planification à moyen terme du budget congolais était le Plan d'Investissement Public (PIP), essentiellement liste des projets en cours et nouveaux d'investissement public. Dans le passé, aucun PIP n'a jamais été officiellement adopté. Avec le CDMT, la planification glissante à trois (3) ans deviendra le principal ancrage de l'établissement annuel du budget tant pour l'investissement que pour le fonctionnement. S'y ajoutera un PIP réformé qui permettra la planification glissante des projets à financement public, ainsi que le suivi de leur exécution physique et financière.
- ***Participation active des ministères techniques aux grandes étapes du processus.*** L'élaboration du budget congolais reste très centralisée. Avant la réforme en cours, les ministères sectoriels devaient établir un avant-projet de budget basé sur une enveloppe indicative, puis le réviser une fois l'enveloppe globale définitivement fixée. Leur seule occasion – restreinte – de plaider pour des demandes budgétaires spécifiques était les conférences budgétaires. En outre, les grands projets étaient souvent parachutés dans les budgets sectoriels, à l'insu des ministères. Avec la nouvelle démarche CDMT, les ministères sectoriels devraient avoir plus d'influence sur le contenu et éventuellement le volume de leur budget, puisque les CDMT sectoriels leur permettront de montrer des liens explicites entre demandes budgétaires et objectifs sectoriels et d'identifier les zones de collaboration entre secteurs. En outre, la réforme de la GIP introduira une évaluation systématique et un processus de sélection des projets, ce qui rendra plus difficile un parachutage de projets dans le budget sans une planification fine préalable au niveau du secteur.
- ***Meilleure liaison avec les objectifs de la politique.*** Jusque là, les budgets étaient essentiellement élaborés au moyen d'augmentations marginales des différents postes du budget précédent. Les crédits budgétaires tenaient donc peu compte des priorités stratégiques des secteurs ni des coûts estimés des programmes. L'élaboration de CDMT sectoriels basés sur les stratégies sectorielles devrait résoudre ce problème, car elle permet une budgétisation fondée sur les objectifs de la politique du secteur, traduits en programmes avec estimations précises des coûts de chaque action. Tous les ministères sectoriels élaboreront des CDMT. Les premiers ont été établis pour les secteurs prioritaires du DSRP (santé, éducation et transports) ; pour le budget 2010, 20 ministères ont été concernés. Dans les ministères restants (essentiellement ceux chargés de la sécurité et de l'administration), le

renforcement de la capacité d'élaboration des CDMT a commencé. Il y a donc de bonnes chances qu'un CDMT exhaustif sera en place pour l'établissement du budget 2011.

Le plan d'action traite par ailleurs les problèmes relatifs à l'exécution du budget, qui se caractérisait par des procédures trop lourdes et opaques qui étaient régulièrement outrepassées. Le cycle des dépenses consistait en un nombre excessif d'autorisations et de contrôles internes. Les procédures de passation des marchés étaient également compliquées. De ce fait, avant l'adoption du nouveau Code des marchés publics et du système de CDMT, les règles d'exécution du budget étaient largement contournées notamment par l'utilisation de procédures d'urgence, comme l'a montré l'évaluation interne des marchés publics par le ministère du Plan en 2008 et 2009, qui a constaté :

- **Marchés de gré à gré.** La grande majorité des marchés publics de 2008 et 2009 ont été adjugés dans appel d'offres. Mais, dans les deux ministères responsables de plus de 80 % du montant des marchés pour ces deux années – la Direction des grands travaux et le ministère de l'Équipement et des Travaux publics, qui ont la plus forte capacité dans ce domaine – il a été constaté que cette part était moindre et décroissante.
- **Avances supérieures à 30 %.** Selon la Loi organique relative aux lois de finance, les paiements d'avance ne devraient pas dépasser 30 % du coût total d'un projet d'investissement public. Mais le rapport a constaté que dans plus de 90 % des cas (2008 et 2009), des avances plus importantes ont été consenties. Cette part était nettement moindre dans les deux ministères commandant des travaux publics.
- **Régularisations après coup.** Cette procédure non-orthodoxe a été utilisée excessivement ces dernières années. Mais, la part des paiements qui a été régularisée après coup a chuté de 13 % en 2008 à 9 % en 2009.

L'adoption d'un nouveau Code des marchés publics en mai 2009 a été l'une des principales réponses aux problèmes d'exécution du budget. Ce nouveau code vise à accroître la concurrence et la transparence dans les marchés publics et à améliorer la gestion des marchés. Ses traits principaux sont l'adoption de procédures d'appel d'offres standardisées, d'une instance centrale de contrôle (la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics, DGCMP) et une instance réglementaire indépendante (l'Agence de Régulation des Marchés Publics, ARMP). Le code prévoit une décentralisation progressive des marchés publics vers les ministères sectoriels. Sa mise en œuvre s'accompagnera d'un gros effort de renforcement des capacités.

Une seconde grande réforme de l'exécution des budgets concerne la rationalisation et l'informatisation du cycle des dépenses. Un nouveau cycle des dépenses publiques a été adopté par décret en juillet 2009. Ce décret clarifie et simplifie le cycle et les rôles respectifs des principaux acteurs. Il prescrit un système qui comprend deux étapes, une étape d'engagement et une étape d'ordonnancement et de liquidation des paiements. Ce décret indique clairement les circonstances exceptionnelles (urgences) dans lesquelles une procédure simplifiée peut être utilisée (surtout pour les transferts et les obligations légales), dans lesquelles les paiements peuvent être régularisés après coup et celles dans lesquelles des avances peuvent être consenties. Le décret prévoit une progressive décentralisation des engagements et du pouvoir d'autorisation aux ministères sectoriels. Il sera mis en application début 2010 et doit être complété par la totale informatisation du cycle des dépenses.

Il existe des rapports réguliers sur l'exécution du budget, mais ils se limitent aux aspects financiers et ne sont pas publiés. Le service du budget du ministère des Finances établit des rap-

ports complets sur l'exécution ligne-par-ligne du budget à des fins de contrôle interne au moyen de son logiciel (mais ils se basent sur les autorisations et non sur les paiements eux-mêmes). La Loi organique relative aux lois de finance demande un rapprochement du budget définitif et de l'état des comptes publics chaque année. Le projet de Loi de règlement doit alors être vérifié par la Cour des Comptes qui a été instituée en 2005 dans le but de vérifier les comptes publics. Comme on l'a noté, la dernière loi de règlement a été établie et vérifiée portait sur le budget 2006.

La bonne exécution durable du plan d'action de GFP nécessite un effort massif de renforcement de capacité, notamment dans les ministères techniques. Des efforts sont en cours pour renforcer la capacité des Directions des Étude et de la Planification, (DEP) des ministères techniques, notamment en ce qui concerne leur rôle dans la programmation et le suivi du budget. Le rôle des DEP a été clarifié par un décret adopté mi-2009. Mais les efforts de renforcement de capacité doivent aller au-delà : renforcement et clarification des rôles des Directions des Affaires Administratives et Financières (DAAF), qui sont chargées de la programmation financière et des contrôles dans les ministères techniques.

Annexe A 5 : Assurer le financement de l'entretien routier en réformant le Fonds routier

1. Cette annexe examine la performance du Fonds Routier (FR) et propose des orientations pour assurer un financement suffisant et prévisible pour l'entretien routier. Cela répond à un clair engagement du Gouvernement à améliorer le financement, la gestion et la supervision de ce FR.¹⁰⁵

2. Le FR du Congo a été créé en 2004, mais est resté jusqu'ici gravement handicapé par l'absence d'un financement prévisible et d'indépendance administrative. La principale raison en est que la viabilité financière du FR dépend fortement d'une large contribution directe du budget. Il est loin du fonctionnement d'un fonds de seconde génération, qui suppose que l'entretien routier est financé par des charges supportées par les usagers. Il y a d'autres différences entre le FR du Congo et la pratique internationale pour les fonds de seconde^e génération (voir Tableau 1), notamment concernant la part des ressources utilisées pour la réfection.

Tableau 1 : Fonds Routier et bonne pratique pour les Fonds Routiers de seconde génération.

	FR du Congo	Bonne pratique des FR seconde génération
Base légale	Loi de 2004 sur la protection des actifs routiers nationaux et Loi 2004 sur le Fonds routier et décrets d'application. ¹⁰⁶	Loi et décrets d'application.
Supervision	Comité de direction, à majorité publique, mais comprenant des représentants du secteur privé. Le président est nommé par le ministère des Travaux publics.	Conseil d'administration public-privé à président fort (éventuellement indépendant)
Dépenses possibles	Entretien, réfection et études.	F&E priorité principale, puis réfection, critères clairs pour l'allocation entre agences routières.
Principale source de recettes	Budget de l'État, mais avec des contributions venant de taxes payées par les usagers et taxes sur le carburant.	Taxe sur les carburants, redevance annuelle, taxe sur les poids-lourds, amendes, droits de transit, taxe au poids/distance, péages. (pas de crédits du budget).
Mécanisme de dépôt	Versements du Trésor.	Versement mensuel direct, le recouvrement peut être par contrat.
Vérification des comptes	Commissaires aux comptes indépendants. Vérification annuelle des comptes et vérifications techniques aléatoires.	AG ou commissaires aux comptes, vérifications techniques et financières.

Source : FR

¹⁰⁵ Les lettres de cadrage pour les budgets 2009 et 2010 ont indiqué la nécessité de passer à un fond de 2nde génération en assurant un transfert automatique des fonds au FR.

¹⁰⁶ Loi n° 7-2004 du 13 février portant protection du patrimoine routier national; Loi n° 8-2004 du 13 février 2004 portant création d'un établissement public administratif dénommé fond routier et des textes d'application.

Législation et administration du Fonds Routier du Congo

3. **Le FR du Congo est devenu opérationnel en 2005.** Il a reçu pour mission d'assurer le financement des travaux liés : (i) à l'entretien habituel et périodique du réseau routier primaire, comprenant les routes urbaines, nationales et rurales ; (ii) à la réfection de ces routes ; (iii) à la sécurité routière ; (iv) à la protection des actifs routiers nationaux et (v) à la réalisation des études et à l'appui technique, relatifs aux domaines susmentionnés.

4. **Le FR est administré par un Secrétariat permanent, qui est supervisé par un Comité de Direction.** Le Secrétariat gère et surveille les aspects financiers de l'entretien routier et des réfections. Il traite et effectue les paiements aux prestataires privés qui ont été engagés pour réaliser les travaux routiers. Le Comité de direction se réunit une fois lorsque le budget a été voté pour examiner le budget et le programme d'activités du FR pour l'année et une fois à la fin de l'année pour examiner les comptes. Le Comité compte dix huit représentants des institutions publiques et six du secteur privé. Ces représentants sont choisis par les divers ministères concernés par les infrastructures routières.

5. **L'autonomie du FR est limitée par la forte implication du Ministère des Travaux Publics et son contrôle sur ses fonctions.** Le Secrétariat et le Comité ne s'occupent ni de l'allocation des crédits ni de la supervision des travaux. Leurs responsabilités se limitent à effectuer les paiements et à tenir les comptes. La programmation de l'entretien et de la réfection des routes est assurée par la Direction des Routes du Ministère des Travaux Publics. Cette Direction est également chargée de la supervision des travaux en cours, au travers de ses bureaux provinciaux. La supervision est en fait souvent assurée par des entreprises privées engagées à cette fin.

Assurer un financement prévisible et suffisant pour l'entretien routier

6. **Plus de 40 % du financement du FR est fourni par des transferts directs du budget de l'État.** Cette contribution est indispensable pour atteindre un niveau minimum de financement de l'entretien routier. Mais elle introduit un facteur majeur d'imprévisibilité car l'engagement effectif de ces crédits budgétaires dépend de l'établissement du budget de l'État et des décisions d'exécution.

7. **Une petite partie seulement du financement du FR vient de taxes payées par les usagers,** dont la plus importante est une part de TVA perçue sur la vente des produits pétroliers et conçue pour financer le FR. Elle correspond à un peu plus de 15 % du financement total (moyenne 2005-2008), comme le montre le Tableau 2. Les autres charges pesant sur les usagers, comme les droits perçus sur les permis de conduire ou les péages routiers ne dépassent pas 5 % du financement total. Un trait particulier du FR du Congo est le montant assez important venant de taxes et redevances sur les activités forestières commerciales (environ 12 % du financement total du FR). Alors qu'il n'y a pas lien direct entre l'utilisation des routes et ces taxes forestières, une part analogue des ressources totales du FR est en fait consacrée à l'entretien des routes forestières.

8. **En outre, bien que ces taxes et redevances soient régulièrement perçues, leur produit n'est pas automatiquement et totalement versé au FR.** Comme le montre le Tableau 3, depuis le début de son fonctionnement en 2005, à l'exception de 2008, le FR n'a reçu qu'environ 60 % des ressources perçues en son nom par le Trésor. Récemment, le FR a adopté une démarche plus active à l'égard du Trésor, tenant avec lui des réunions régulières pour veiller à ce que ces produits lui soient effectivement versés, ce qui a quelque peu amélioré la situation.

9. Alors que le FR a connu une forte expansion du volume de son financement depuis 2004, ses ressources effectives ne sont pas suffisantes pour permettre un entretien régulier et convenable du réseau routier prioritaire du pays. L'expansion du financement a été de pair avec celle du nombre de routes placées sous sa responsabilité chaque année. Alors que le financement budgété du FR et les montants collectés chaque année par le Trésor (sur la base des taxes prévues pour le FR) devraient en principe largement suffire pour couvrir l'extension de la charge de travail, une large fraction de ce budget n'a, de façon régulière, pas été transférée. Le Tableau 3 montre que, à l'exception de 2008, les transferts effectifs au FR sont très inférieurs aux crédits originellement budgétés. En conséquence, les ressources du FR ne suffisent pas pour financer le programme de travail proposé et des projets d'entretien et de réfection sont continuellement remis à l'année suivante, ce qui crée un cumul de travaux en retard.

Tableau 2 : Grandes sources du financement sources du FR, 2005-08
(en millions de FCFA, sauf indication contraire)

Source	2005	2006	2007	2008	Moyenne 05-08 en % du total des ressources
<i>en millions de FCFA</i>					
Permis de conduire	-	1	4	13	0,03%
Autorisations de transport	-	6	5	2	0,02%
Contrôle technique des véhicules	-	4	-	1	0,01%
Taxe sur les exportations forestières	300	345	1.163	1.323	4,96%
Redevances forestières	1.464	728	752	821	5,97%
TVA sur les produits pétroliers	2.300	2.891	2.404	2.115	15,39%
Péages routiers	157	148	211	711	1,95%
Transferts du Budget de l'État	3.400	6.300	6.200	9.500	40,27%
Autres ressources forestières	925	-	3	15	1,50%
Dons et legs	-	-	-	-	0,00%
Autres subventions	-	1.000	500	-	2,38%
Autres ressources	77	1.966	5.516	1.451	14,29%
Enveloppes spéciales (RN1)	-	-	-	8.350	13,24%
	8.623	13.388	16.758	24.303	100%

Source : Fonds routier.

Tableau 3 : Budget estimé et transfert de ressources au Fonds routier
(en millions de FCFA sauf indication contraire)

Année	Budget estimé	Ressources collectées par le Trésor ¹⁰⁷	Ressources transférées au FR	Total collecté en % du budget	Ressources transférées en % du budget	% des ressources transférées
2005	16,720	16,044	8,623	95.96	51.57	53.75
2006	19,969	23,819	13,388	119.28	67.05	56.21
2007	25,017	25,750	16,757	102.93	66.98	65.08
2008	26,000	23,045	24,303	88.64	93.47	105.46

Source : Fonds routier.

Une large part des ressources du FR est utilisée pour les réfections

10. Une large part des ressources du FR est utilisée pour des réfections. Comme on l'a indiqué, c'est contraire à la bonne pratique des FR qui doivent se consacrer au financement de

¹⁰⁷ Ce montant comprend toutes les sources spécifiées sur la page __ comme contribuant au Fonds routier

l'entretien. Le principe qui l'inspire est que les fonds perçus auprès des usagers doivent être utilisés pour financer le coût de cet usage, qui se traduit par des frais d'entretien. Au Congo, la moitié seulement des ressources du FR va aux dépenses d'entretien, pour la plupart allouées à l'entretien des liaisons routières nationales entre les grandes villes du pays. Cela est dû à la nécessité d'une réfection progressive du réseau routier, qui a souffert d'années de négligence et de dommages causés par la période de conflit.

Conclusions et recommandations

11. **L'analyse montre que le FR du Congo est loin d'atteindre son principal objectif qui est de fournir des ressources suffisantes pour l'entretien du réseau routier prioritaire du pays.** Cela est dû à deux grands facteurs : d'abord, sa mission comprend le financement des grands travaux de réfection de routes ; ensuite son financement dépend dans une large mesure de transferts importants et imprévisibles du budget de l'État.

12. **Pour remédier à ces insuffisances, les autorités pourraient envisager de retirer une large partie des travaux de réfection de la mission du FR.** Ces travaux pourraient être réalisés par une entité spécialisée, telle que la Direction Générale des Grands Travaux (DGGT), en dehors du FR. Cela libérerait le FR d'une large partie de sa mission de financement et lui permettrait de réaliser le reste de sa mission. Parallèlement, cela donnerait au FR un objectif de financement plus réaliste et lui permettrait d'être financé entièrement par les charges sur les usagers.

13. **En ce qui concerne le mécanisme du financement, le FR devrait jouir d'une indépendance financière accrue.** Ceci pourrait signifier que toutes les ressources perçues pour le FR passeraient encore par le Trésor, mais qu'elles devraient lui être transmises systématiquement. L'amélioration de la prévisibilité du financement nécessiterait de réduire la mission de financement, comme on l'a dit, en réduisant la part du financement venant du budget (par exemple en ajustant les taux des taxes payées par les usagers, ou la part de celles-ci qui est transférée au FR), accroissant la prévisibilité du financement de ce budget par une meilleure planification. Enfin, le degré d'autonomie du FR pourrait être augmenté en revoyant la forte implication du ministère des Travaux publics dans son fonctionnement.

Annexe A 6 : Capacité de prévision des revenus pétroliers – suggestions pour son amélioration

A. Capacité et outils de précision des revenus pétroliers

1. Cette annexe propose les dernières estimations du niveau des revenus pétroliers du Congo au cours des deux prochaines décennies, basées sur le volume projeté de la production et des prévisions du niveau des cours et propose des suggestions pour améliorer la qualité des projections. L'analyse examine les volumes de production dans trois scénarios d'évolution des cours et constate que, dans tous les cas, le volume de production culminera brièvement en 2011 avant de commencer un lent déclin du fait de l'épuisement progressif des réserves pétrolières. Nous examinerons la qualité des méthodes de prévision du pays avant de conclure que le nouveau modèle de revenus pétroliers, actuellement mis en place dans l'administration, devrait fortement améliorer la qualité des prévisions et nous ferons des suggestions sur la façon d'améliorer encore ce modèle.

Prévisions de la production et des recettes

2. Ni le ministère des Finance et du Budget (MFB) ni le ministère des Hydrocarbures (MH) n'ont une capacité suffisante pour prévoir les volumes de production et le niveau des revenus pétroliers. Ils se fondent donc sur des données fournies par les compagnies pétrolières en vertu des exigences contractuelles. Cette dépendance des données de production des compagnies pétrolières (volumes et coûts de production estimés) rend difficile au MH de générer des profils de production des champs basés sur les caractéristiques effectives de la performance des gisements de chaque champ, ou d'évaluer les propositions de développement des champs faites par les compagnies. Par ailleurs cela rend difficile, pour le MFB qui reçoit les données de production du MH, de prévoir exactement les revenus pétroliers pour établir le budget. Pour cette raison, le MH est en train de créer sa propre base de données pétrolières, avec des outils d'interprétation et de simulation, afin d'améliorer sa capacité de prévision et de suivi.

3. Pour l'établissement du budget, le MFB utilise les données des compagnies ventilées par champs et qualités de brut, avec les conditions fiscales des contrats (dits « de concession ») concernant le partage de production, afin de modéliser les revenus pour un exercice budgétaire donné. Les revenus au-delà de l'exercice budgétaire sont prévus en utilisant un modèle simplifié élaboré par le FMI à ses fins propres. Les compagnies fournissent aussi au MH des données provisionnelles pour deux années au-delà de l'exercice en cours. Pour les années au-delà, le MH extrapole les volumes de production en appliquant un taux de déclin historique ou normal champ-par-champ, ou par référence aux plans approuvés de développement des champs.

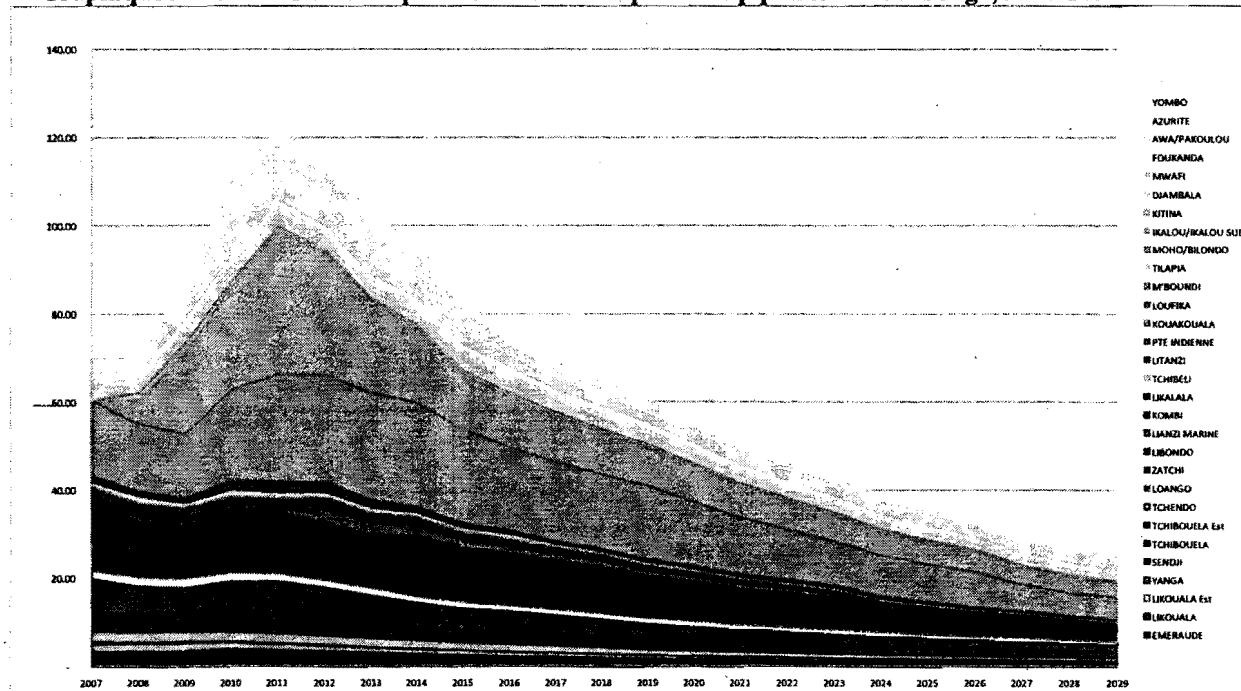
4. Bien que les projections se basent sur les réserves prouvées,¹⁰⁸ le MFB prend en compte l'incertitude et la variabilité¹⁰⁹ des volumes de production en appliquant un « coeffi-

¹⁰⁸ Les réserves prouvées sont celles dont l'existence et la taille ont été prouvées par des forages. Pour la classification des réserves, voir les normes du secteur pour 2000 établies par la *Society of Petroleum Engineers* (SPE), le *World Petroleum Congress* (WPC) et l'*American Association of Petroleum Geologists* (AAPG). Voir aussi les directives de la Commission américaine des opérations de bourse (Securities and Exchange Commission, SCE).

¹⁰⁹ Toutes les estimations des réserves impliquent une certaine incertitude, selon l'importance des données géologiques et d'ingénierie fiables disponibles au moment de l'estimation et l'interprétation de ces données. Comme les réserves sont définies comme les quantités de pétrole que l'on prévoit pouvoir récupérer commercialement de gisements connus, à partir d'une certaine date, les estimations du coût de développement et des cours du pétrole sont également pertinentes. Les modèles de gisements et les prévisions de production qui en résultent sont ajustés en fonction de la perfor-

cient de prudence »¹¹⁰ aux données fournies par le MH. Pour l'établissement du budget 2010, le coefficient de prudence a réduit le volume de production espéré de l'ensemble des grands champs de 10 %. Les prévisions de production excluent toute production qui pourrait être obtenue des champs existants après expiration des contrats de concession. Le Graphique 1 montre le profil de production des champs existants et prévus, établi par le MH en vue du budget 2010 et de l'analyse de la viabilité budgétaire présentée au chapitre 2.

Graphique A.1 : Prédiction de la production annuelle par champ pétrolier --au Congo, 2007-2029



Source : Ministère du Hydrocarbures.

5. Outre les volumes de production, les compagnies fournissent des données sur leurs coûts de production, qui sont utilisés pour déterminer la part de la production qu'elles ont le droit de conserver. Les limites du recouvrement des coûts et les formules pour les calculer, sont définies dans les contrats de production. Les coûts de production sont généralement supposés être égaux aux limites du recouvrement des coûts.¹¹¹ Bien que cette hypothèse ne reflète pas les structures probables de recouvrement des coûts des divers champs, elle permet d'assurer que les estimations des revenus pétroliers sont prudentes, notamment si l'on prévoit une hausse des cours du pétrole.

mance du gisement dans le temps. En fait, la performance effective d'un gisement peut être très différente des hypothèses faites au moment de l'évaluation.

¹¹⁰ Le coefficient de prudence est défini sur la base du différentiel moyen annuel entre les volumes estimés et les volumes effectifs de production au cours des 5 ans précédant l'exercice, en tenant compte des nouveaux facteurs de risque probables pour chaque champ.

¹¹¹ Le *cost stop* (fraction de la production plafonnant le *cost oil*) est le paramètre utilisé pour calculer le volume maximal de production nette que les compagnies pétrolières peuvent revendiquer pour couvrir les frais d'exploration, de développement, de production et d'abandon pour toute année civile (le *cost oil*), en utilisant des formules spécifiées dans le contrat. Pour toute année, le pétrole du coût est soit la valeur de la production nette obtenue en appliquant le *cost stop* soit les coûts recouvrables effectivement supportés par la compagnie, la valeur la plus basse étant choisie. Les coûts dépassant la limite de recouvrement des coûts sont reportés sur les années futures de recouvrement. La production restant après les redevances et le recouvrement des coûts (le « profit en pétrole ») est partagée entre la compagnie pétrolière, la société pétrolière d'État (la SNPC) et l'État sur la base d'une formule spécifiée dans le contrat.

6. **Le Ministère des Finances n'effectue pas actuellement une analyse fine de la variance pour expliquer les différences entre valeur estimée et valeur effective des revenus pétroliers.** Pourtant une compréhension des causes de cette variation serait utile pour affiner les paramètres de prévision.

Encadré A.1 : Le prix budgétaire du pétrole au Congo – quel est son but et à quoi sert-il ?

Le prix budgétaire du pétrole, fixé trimestriellement, est utilisé pour calculer les droits des compagnies pétrolières, de la SNPC et de l'État sur la production, conformément aux termes des contrats ou des contrats de concession. Ce prix était l'objet d'intenses discussions entre le Gouvernement et les compagnies pétrolières. Étant donné que chaque compagnie a ses propres accords de vente, le prix de référence de la période (la période pour le calcul du prix moyen de référence du Brent pour chaque transaction) varie fortement entre elles. En outre, le Gouvernement n'a pas d'informations sur les ventes effectuées par les compagnies du brut congolais, qui est également vendu sur le marché libre par la SNPC. Cette absence d'information complique la détermination du prix de référence et les rabais ou primes de qualité. Le Gouvernement a le droit de vérifier les comptes des compagnies pétrolières, mais n'a pas la compétence pour le faire. Le prix de référence est donc historiquement le fruit de longues et complexes négociations.

Pour atténuer ce problème, le Gouvernement exige maintenant des compagnies pétrolières qu'elles soumettent leurs calculs pour la détermination des rabais et/ou des primes le 25 du mois suivant celui où les transactions ont eu lieu. Le prix budgétaire lui-même est encore déterminé trimestriellement, sur la base des ventes à des conditions normales, effectuées par les compagnies pétrolières (pas la SNPC) à des acheteurs indépendants pendant le trimestre. Cette nouvelle procédure, qui a été mise en place début 2009, permet de prévoir les revenus en donnant aux autorités une indication avancée du niveau du prix du brut congolais.

Il faut noter que le pétrole issu des redevances et celui correspondant à la part de l'État dans le profit en pétrole est habituellement enlevé en nature et vendu sur le marché libre par la SNPC. Depuis début 2008, ces transactions sont cotées au prix *réalisé* par la SNPC (et non au prix budgétaire). Ce changement signifie que la SNPC ne supporte plus le risque de sous-performance commerciale par rapport aux compagnies pétrolières privées. Aux fins de la prévision, le même prix est utilisé pour calculer les droits de l'État sur la production et leur valeur.

Source : autorités congolaises.

Prévision des cours du pétrole

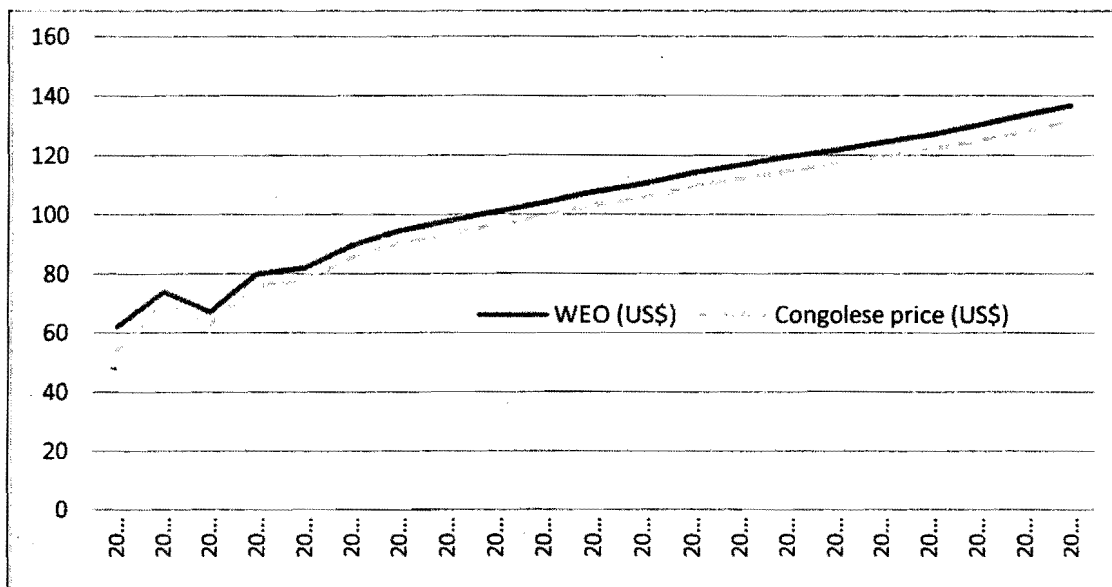
7. **Le prix projeté du pétrole congolais est établi par référence au prix RU du Brent, ajusté à la baisse pour tenir compte de la différence de qualité entre le Brent et le brut congolais concerné et des frais de transport.**¹¹² Comme le processus d'établissement du budget utilise un cours de référence différent – le cours moyen du pétrole donné par Perspectives économiques mondiales (PEM) du FMI¹¹³ – les rabais qualité est encore ajusté pour tenir compte de la différence entre le cours moyen du pétrole de PEM et le cours du Brent. Les futurs rabais (ou primes, dans le cas du Nkossa), en USD/baril, sont établis sur la base de l'évolution historique observée en comparant les prix négociés ou le prix budgétaire (Encadré 1), avec le prix effectif pour chaque qualité de brut produit au Congo. Les prix sont fixés pour toute la période de prévision, généralement chaque trimestre. Le Gra-

¹¹² La valeur d'un brut est normalement déterminée en appliquant des rabais ou des primes au pris d'un brut de référence, c'est-à-dire un brut qui a un assez gros volume de vente sur les marchés internationaux (habituellement le Brent ou le West Texas Intermediate, WTI). Les rabais ou primes sont définis pour refléter la différence de qualité et les coûts de transport entre un brut donné et la référence. Le prix de référence pour la plupart des bruts africains est le Brent, un brut léger (37,5 API de densité). Le Congo produit actuellement trois qualités de brut : (a) le Djeno, un mélange peu sulfuré de densité moyenne (27,5° API) obtenu de la production de 11 champs, qui représente près de 60 % de la production pétrolière totale actuelle; (b) le Nkossa, un brut léger peu sulfuré (41° API de densité) obtenu de la production de 8 champs, qui représente près de 35 % de la production totale et (c) le Yombo, un brut lourd (17,5° API de densité) produit par les champ portant ce nom, qui ne représente qu'une petite fraction de la production.

¹¹³ Le cours moyen du pétrole de PEM est la simple moyenne de trois grands bruts de référence : WTI, Brent et Dubai.

phique 2 montre les prévisions de prix pour les principales qualités de brut congolais qui ont été utilisées pour l'établissement du budget 2010 et du Cadrage des dépenses à moyen terme (CDMT).

Graphique 2 : Prévisions des prix du pétrole pour le budget 2010 et le CDMT



Sources : FMI, calculs des services.

8. **Pour améliorer la qualité des prévisions de revenus pétroliers et assurer la cohérence des données entre les administrations publiques, les autorités ont mis en service un nouveau modèle qui suivra les données mensuellement au niveau des champs et permettra de simuler des scénarios et de faire des analyses.** Ce modèle estimera le pétrole des redevances, le pétrole des coûts (y compris les parts relatives des compagnies pétrolières et de la SNPC), le pétrole du profit et le pétrole en excédent ¹¹⁴ (y compris les parts relatives des compagnies pétrolières, de la SNPC et de l'État) ; la Provisions pour Investissement Diversifié (PID) ; les dividendes payés par la SNPC à l'État et les divers droits et taxes. Les estimations de tous ces flux de revenus seront fournies en comptabilité des droits constatés et en comptabilité de trésorerie.

9. **Le nouveau modèle possède un meilleur algorithme pour estimer les rabais et les primes pour la qualité du brut et améliore la robustesse des données de production et de coût.** Le prix du pétrole brut congolais sera calculé en fonction du prix du Brent de la façon suivante :

$$\text{Prix du Brut congolais}_t = A * \text{Prix du Brent}_t - B$$

où A et B sont des paramètres estimés au moyen d'une régression basée sur les données historiques annuelles. Bien que la performance de cet algorithme doive encore faire ses preuves, les régressions effectuées par la Banque, en utilisant les données de la SNPC et d'une compagnie pétrolière concernant les opérations sur le brut réalisées entre janvier 2006 et septembre 2009, ont donné des résultats prometteurs (Encadré 2).

¹¹⁴ Le coût du pétrole est défini comme la part de la production que les compagnies pétrolières ont le droit de conserver pour couvrir leurs coûts, qui à tout moment, ne doit pas dépasser la limite de recouvrement des coûts telle que définie dans le contrat de partage de la production. Le reste de la production, après redevances et recouvrement des coûts (le « pétrole du profit ») est partagé entre la compagnie pétrolière, la SNPC et l'État sur la base de la formule contenue dans le contrat de partage de la production concerné.

Encadré A.2 : Analyse statistique des différentiels de prix entre le Djeno, le Nkossa et le Brent

En décembre 2006, la Banque a réalisé une analyse statistique du prix obtenu par la SNPC pour ses deux principaux bruts commercialisés : le type Djeno et le type Nkossa. L'analyse, réalisée pour aider les efforts du Congo à atteindre le Point d'achèvement PPTE, a examiné l'importance, les évolutions et les moteurs des différentiels de prix entre les bruts congolais et le type Brent. Les régressions ont été faites en utilisant la fonction d'interpolation suivante :

$$P_{diff(n)ji} = \alpha + \beta [BPrice_n] + \chi [\Delta API_{(n)ji}] + \Delta Sulfur_{(n)ji} + \delta [HH_t] + \varepsilon [Spot_n] + \phi_{(1,4)} [Regions_n] + \gamma_{(1,11)} (M_n)$$

où :

$P_{diff(n)ji}$ est le différentiel de prix entre Nkossa et Brent (ou entre Djeno et Brent, selon le cas) pour une cargaison donnée

$BPrice_n$ est le prix de référence du Brent pour cette cargaison

$\Delta API_{(n)ji}$ est la différence de densité entre le Nkossa (ou le Djeno) et le Brent pour cette cargaison

$\Delta Sulfur_{(n)ji}$ est la différence en contenu de soufre entre le Nkossa (ou le Djeno) et le Brent pour cette cargaison

HH_t est l'indice de concentration du marché pour l'année en question*

$Spot_n$ est une variable indicatrice pour les ventes spot pour cette cargaison

$Regions_n$ sont des variables indicatrices pour le marché de destination de cette cargaison

M_n est une variable indicative pour le mois au cours duquel cette cargaison est vendue

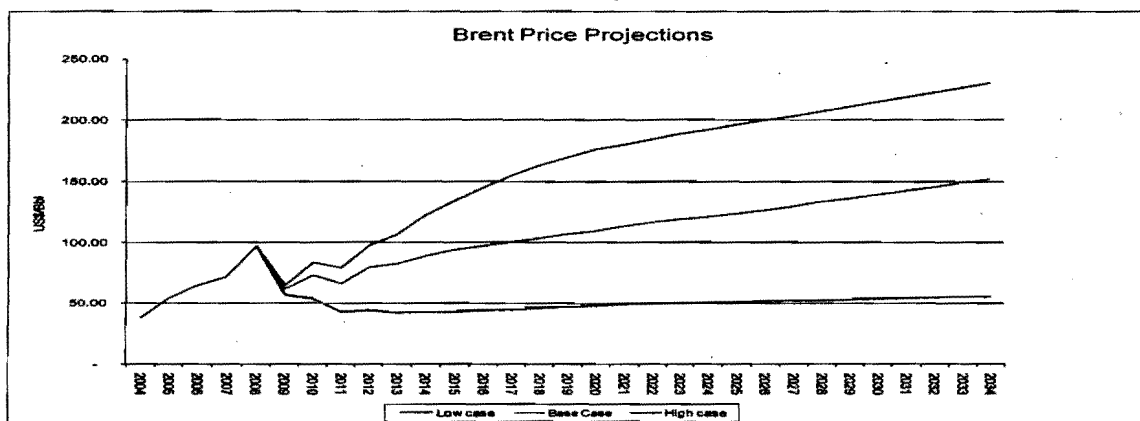
$\alpha, \beta, \chi, \delta, \varepsilon, \phi_{(1,4)}$ et $\gamma_{(1,11)}$ sont des coefficients établis par régression.

Le modèle a donné des résultats raisonnablement bons de prédiction des différentiels de prix, mais son adaptation et son interprétation pourraient être renforcées par une amélioration de la qualité des séries de données sous-jacentes ou en construisant des variables indépendantes pertinentes pour tenir compte de facteurs particuliers relatifs à l'évolution observations.

*L'indice Herfindhal-Hirshman (HH) mesure le degré de concentration d'un marché. Il suppose que toutes les entreprises (en nombre N) ont une part égale du marché (donc un égal pouvoir de marché), qui est calculées comme $N * (1/N)^2$. Ce chiffre est souvent multiplié par 10.000. Une valeur supérieure à 1800 est considérée comme un éventuel indicateur d'actions non-concurrentielles, tandis qu'une valeur située entre 1000 et 1800 est modérément concurrentielle.

10. **L'utilisation du Brent au lieu de l'indice PEM comme cours de référence devrait améliorer la qualité des prévisions du prix du pétrole.** Les estimations du cours du Brent se baseront sur les prévisions à trois ans de la Deutsche Bank. Au-delà le chiffre sera augmenté chaque année de 5 USD nominaux par baril. Mais on notera que l'analyse de la viabilité budgétaire présentée au chapitre 4 utilise un ensemble différent d'hypothèses à moyen et long terme pour le cours du Brent, qui se base sur les prévisions trimestrielles de cours du pétrole de l'EIU (Octobre 2009) et sur l'*Annual Energy Outlook 2009* (DOE/EIA-0383-2009) puisque le but est d'améliorer la cohérence des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles s'appuie le modèle de viabilité budgétaire, et non la précision des prévisions de prix. En fait, étant donné l'importance des revenus pétroliers attendus par rapport aux besoins de dépenses du Congo, l'exactitude des estimations – si on peut prévoir les cours du pétrole avec exactitude – est moins importante que la cohérence des hypothèses sur les cours.

Graphique A.3 : Trois scénarios de prévision des cours du Brent



Sources : FMI, ministère du Finance, calculs des services.

11. **Le nouveau modèle présentera aussi des courbes de production prenant en compte des informations à jour sur les champs fournies par les opérateurs.** Le modèle ne suivra pas la consommation de pétrole et de gaz pour les besoins opérationnels, mais utilisera la production brute pour estimer les revenus pétroliers. Les estimations de coûts de production se baseront sur les budgets annuels des compagnies pétrolières, établis conformément au contrat de partage de production concerné et sur des enveloppes budgétaires indicatives, s'il y en a, couvrant les deux années suivant l'exercice budgétaire. Les estimations de coûts de production au-delà de trois ans seront obtenues en indexant les dernières données disponibles sur les futurs cours du pétrole. L'ancien modèle supposait que les coûts de production étaient égaux aux limites du recouvrement des coûts, tels que définis dans le contrat concerné – une pratique qui amenait souvent à sous-estimer la part des revenus de l'État, notamment lorsque les cours du pétrole montaient. Bien que le nouvel algorithme n'améliore pas sensiblement la qualité de l'estimation des coûts,¹¹⁵ le Gouvernement pourra – une fois que la base de données pétrolière sera en place – générer des profils de coût par champ, basés sur les données de coût de chaque champ.

Autres recommandations pour l'amélioration des prévisions

12. **Le nouveau modèle constitue une considérable amélioration par rapport aux actuels outils de prévision et sa conception permet des améliorations supplémentaires en fonction de l'accroissement des besoins de suivi et de comptes-rendus.** Parmi les améliorations possibles notons :

- L'ajout d'un algorithme pour calculer d'autres variables, en plus du cours du Brent, qui affectent les rabais et les primes, pourrait améliorer la fonction d'interpolation.
- En plus du scénario de cours de référence de la Deutsche Bank, on pourrait établir une fourchette (scénario de cours plus élevés et scénario de cours inférieurs) pour tenir compte des évolutions de l'économie mondiale.
- Les coûts d'exploitation pourraient être déterminés, au moins par zones fiscales, sur la base du baril. Les coûts d'investissement par catégorie d'investissements, pourraient être déterminés sur la base de la performance probable des champs, pour mieux refléter les besoins prévisibles de développement et d'entretien de chaque champ.
- Le report avant le recouvrement des coûts pourrait être modélisé pour améliorer les estimations de la part des revenus de l'État et le suivi de l'exécution des contrats.
- On pourrait aussi distinguer droits d'enlèvement et enlèvements effectifs pour permettre un suivi plus précis des paiements par les compagnies, notamment si le Gouvernement adopte une taxation des entreprises dans le cadre du régime fiscal des activités pétrolières et gazières amont.

¹¹⁵ Le nouvel algorithme peut, dans certains cas, conduire à une sous-estimation des coûts. Par exemple, pour un champ en déclin pour le quel il faudra des investissements pour une récupération assistée du pétrole, le coût du champ pour l'année N-1 conduirait probablement sous-estimer les futurs coûts.

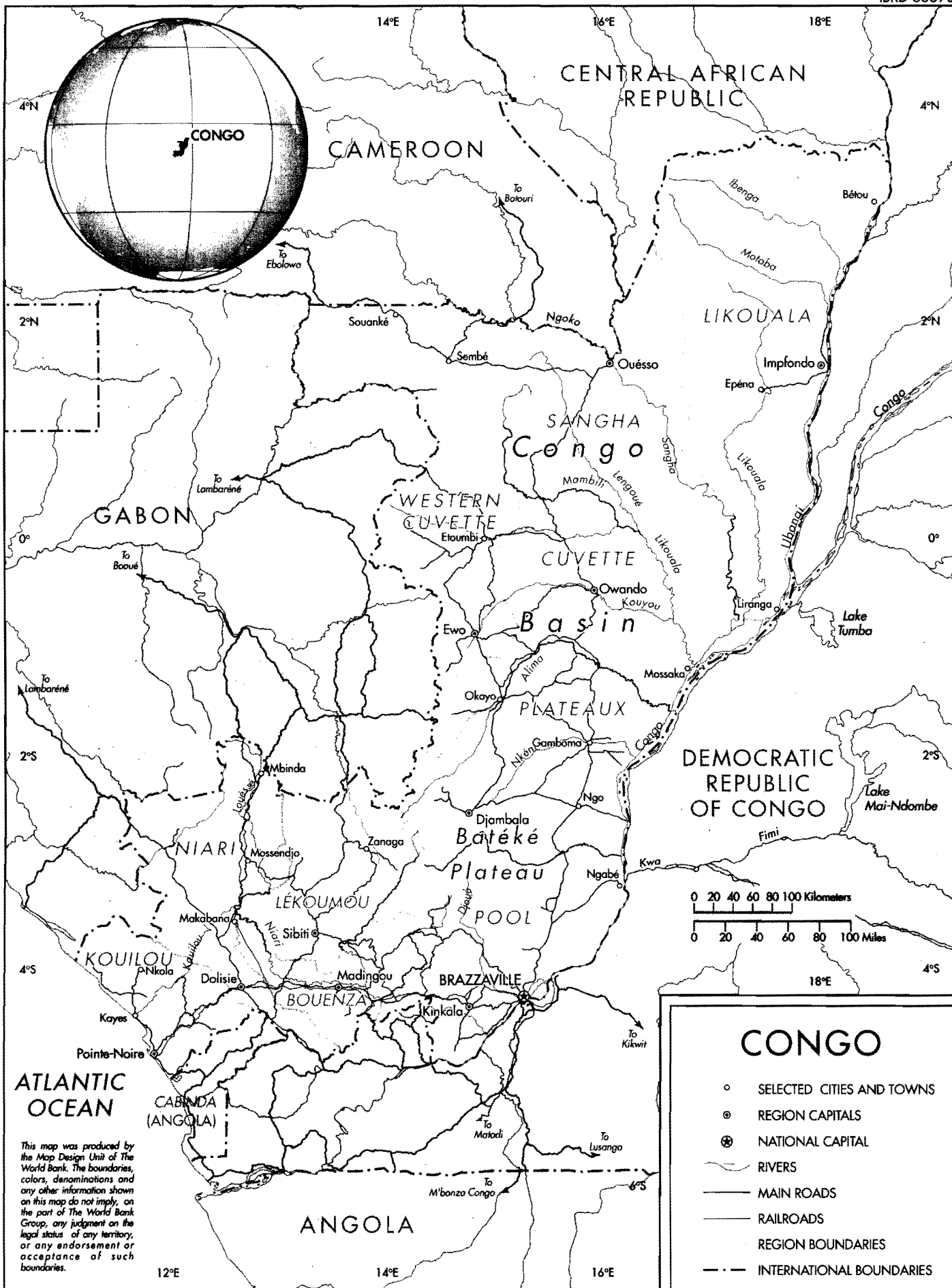
Annexe A 7 : Synthèse des législations sur la responsabilité budgétaire dans un choix de pays

Pays	Nom de la Loi	Règles procédurales	Règles numériques	Juridiction / champ	Sanctions	Clause échappatoire
Argentine	Régime fédéral de Responsabilité budgétaire	Oui	Dépenses et Dette	Etat, mais aussi adopté par certaines collectivités locales	Institutionnelles	Urgence sociale et économique
Australie	Charte de l'Honnêteté budgétaire, 1998	Oui	Dépenses et Dette	État	Réputation	Aucune
Brésil	Loi de Responsabilité fiscale, 2000	Oui, Règles fixées pour l'élaboration et l'exécution du budget et sur le rendu des comptes.	Dépenses et Dette.	Secteur public (y compris les entreprises publiques)	Institutionnelles, personnelles	Plusieurs (faible croissance économique ; catastrophe nationale, etc.
Colombie	Loi organique relative à la Transparence et à la Responsabilité budgétaire, 2003	Oui	Dépenses, Dette et Balance primaire	Secteur public non-financier	Institutionnelles, personnelles	Aucune
Équateur	Loi relative à la Responsabilité budgétaire, 2005	Oui	Balance hors pétrole ; Dépenses et Dette	Secteur public	Institutionnelles, personnelles	Aucune
Inde	Loi relative à la Responsabilité et à la gestion budgétaires, 2003	Oui	Balance courante, règle fixée pour une période pluriannuelle	Etat mais également adopté par certaines collectivités locales	Réputation	Sécurité nationale ou désastre, ou autres circonstances exceptionnelles
Nouvelle-Zélande	Projet de loi relative aux finances publiques (Gestion du secteur public), 2005	Oui	Solde budgétaire opérationnel, règle fixée pour une période pluriannuelle	État	Réputation	Aucune
Panama	Loi N°. 2 sur la Promotion de l'activité économique et la responsabilité budgétaire, 2002	Non/ le Mini Finances est responsable de l'exécution		Secteur public non-financier (y compris les entreprises publiques)	Réputation	Aucune
Pérou	Règle relative à la prudence et à la transparence budgétaire, 2003	Oui	Solde budgétaire opérationnel, Dépenses et Dette	Secteur public non-financier (y compris les entreprises publiques)	Institutionnelles	Plusieurs
Espagne	Loi relative à la Stabilité budgétaire, 2001	Oui	Solde budgétaire opérationnel	Secteur public non-financier (y compris les entreprises publiques)	Institutionnelles	Circonstances exceptionnelles
Royaume-Uni	Code pour la Stabilité budgétaire, 1998	Oui	Pas d'autres règles que la balance courante, règle fixée pour une période pluriannuelle	État	Réputation	Aucune

Source : Ter – Minassian, T. 2005. *Fiscal Responsibility Laws*. Washington DC : FMI.

Annexe A 8 : Fonds de stabilisation pétrolière et d'épargne dans certains pays ou États/provinces

Pays/État	Nom	Objectifs affirmés	Date de création	Règles d'accumulation	Règles de retrait	Contrôle
Alberta (Canada)	Alberta Heritage Savings Trust Fund	Épargne mais aussi développement économique et social	1976	30% des revenus des ressources jusqu'en 1983 ; 1984-87- 15% ; après ad hoc	Transferts discrétionnaires au budget	Comité de surveillance (membres du parlement) et Trésorier de la Province
Alaska (USA)	Alaska Permanent Fund	Épargne	1976	50% de certains revenus miniers (contre seulement 25 % en 1980)	Principal (ajusté de l'inflation depuis 1982) investi en permanence) Décision du Gouverneur et du Législatif	Indépendant trustees, Gouverneur et Législatif.
Kuwait	General Reserve Fund	Épargne et Stabilisation	1960	Excédents budgétaires résiduels	Transferts discrétionnaires au budget	Ministre des Finances, Gouverneur de la Banque centrale et autres responsables
Kuwait	Reserve Fund for Future Generations	Épargne	1976	10 % de toutes les recettes publiques	Transferts discrétionnaires au budget (après approbation du parlement)	Ministre des Finances, Gouverneur de la Banque centrale et autres responsables
Norvège	State Petroleum Fund d'après le Fonds public mondial des pensions norvégien, 2004	Épargne	1990 - activé en 1995	Revenus pétroliers de l'État nets	Transferts discrétionnaires au budget (après approbation du parlement)	Ministère des Finances
Oman	State General Reserve Fund (SGRF)	Épargne	1980	Jusqu'en 1998, revenus pétroliers dépassant le montant du budget		Agence publique autonome
Oman	Contingency Fund	Stabilisation	1990 -aboli en 1993	Revenus pétroliers résiduels après dotations au budget et au SGRF		
Oman	Oil Fund	Investissement dans le secteur pétrolier	1993	Depuis 1998, valeur de marché de 15.000 barils/jour		Ministère des Finances
Russie	Fiscal Stabilization Fund	Stabilisation	2004			Ministère des Finances



This map was produced by the Map Design Unit of The World Bank. The boundaries, colors, denominations and any other information shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory, or any endorsement or acceptance of such boundaries.

