

République du Congo



Plan National de Développement

PND

2018 - 2022

Annexe Opérationnelle
N°2

DCPPMB
2018-2022

Document Cadre de
Politiques et de Programmation
Macroéconomiques et Budgétaires

TABLE DE MATIERES

TABLE DE MATIERES	1
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	5
INTRODUCTION	8
A. CONTEXTE ET OBJECTIF DU RAPPORT	8
B. STRUCTURE ET CONTENU DU RAPPORT.....	9
CHAPITRE 1 : DEVELOPPEMENTS MACROECONOMIQUES RECENTS ET LES DEFIS POUR 2018-2022	11
A. PERFORMANCES MACROECONOMIQUES RECENTES	11
a. Croissance et inflation	11
b. Diversification et transformation de l'économie	14
c. Compétitivité et échanges commerciaux.....	19
B. PERFORMANCES DES FINANCES PUBLIQUES	20
a. Evolution des recettes	21
b. Evolution des dépenses	22
c. Endettement public	23
d. Evolution des soldes	29
C. PERFORMANCES RECENTES AU PLAN SOCIAL	30
a. Emploi et chômage	30
b. Conditions de vie : électricité, eau, assainissement	32
D. ECONOMIE CONGOLAISE EN 2017	34
E. DEFIS MAJEURS : L'IMPERATIF DE LA STABILISATION MACROECONOMIQUE ET DE LA RELANCE 2018-2022	35
CHAPITRE 2 : POLITIQUES MACROCONOMIQUES POUR LE PND 2018-2022	38
A. REPERES QUANTITATIFS D'ENSEMBLE.....	38
B. POLITIQUE MONETAIRE : STRATEGIES ET ACTIONS POUR SOUTENIR LA MONNAIE COMMUNE ET CONTROLER LA LIQUIDITE DU SYSTEME FINANCIER	39
a. Reconstitution des réserves de change	40
b. Maîtrise de l'inflation	41
c. Accroissement de la liquidité du système financier.....	42

C. POLITIQUE BUDGETAIRE : STRATEGIES ET ACTIONS POUR REEQUILIBRER LE BUDGET	43
a. Préservation de la viabilité budgétaire à moyen terme	44
b. Implications pour les ressources publiques : renforcer la mobilisation et gestion des recettes	45
c. Implication pour les dépenses publiques : renforcer la qualité et la gestion des dépenses.....	60
d. Implication pour les stratégies d'endettement public : efficacité et soutenabilité de la dette	79

CHAPITRE 3 : PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES 2018-2022 : CADRE DE REFERENCE

86

A. CADRE MACROECONOMIQUE DE REFERENCE 2018-2022	86
a. Croissance, inflation et stabilité macroéconomique.....	87
b. Echanges extérieurs et renforcement des réserves.....	87
c. Finances publiques et rééquilibrage du Budget de l'Etat.....	87
B. CADRE BUDGETAIRE DE REFERENCE 2018-2022	89
a. Profil des recettes	90
b. Profil des dépenses	91
c. Evolution des soldes et stratégie de financement des déficits.....	94
C. CADRE DES DEPENSES A MOYEN TERME ET ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2018-2022.....	97
a. Méthodologie	97
b. Allocations budgétaires 2018-2022	97
c. Allocations budgétaires par axe et objectifs stratégiques.....	98

CHAPITRE 4 : QUALITE DE LA MISE EN OEUVRE DU PND : PERSPECTIVES DE SUCCES ET RISQUES DE DERAPAGE

106

A. EFFETS ATTENDUS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PND	106
a. Croissance et stabilité macroéconomique	107
b. Croissance du revenu par tête.....	108
c. Emploi	108
d. Réduction de la pauvreté.....	108
e. Développement humain	109
B. RISQUES DE DERAPAGES ET EFFETS SUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS STRATEGIQUES.....	110
a. Poursuite des tendances actuelles : « Scénario Business as usual ».....	113
b. Scénario PND : « conditions pour atteindre le taux de croissance hors pétrole de 4% souhaité à l'horizon 2022 ».....	114

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

A. LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Diversification de l'économie congolaise, évolution comparée des croissances des grappes	16
Tableau 2: Evolution des finances publiques (Objectif PND vs réalisation)	22
Tableau 3: Dette extérieure brute par créancier et total du service de la dette.....	26
Tableau 4: Indicateurs macroéconomiques en % du PIB (sauf indication contraire)	38
Tableau 5: Objectifs et cibles de la politique monétaire	40
Tableau 6 : Réalisations douanières de 2012 à 2016	45
Tableau 7 : Programmes et actions majeurs de l'administration fiscale	48
Tableau 8 : Programmes et actions majeurs de l'administration fiscale	50
Tableau 9 : Administration fiscale, réformes en cours et Etat de mise en œuvre des actions	51
Tableau 10 : Actions majeurs des secteurs pétrolier et minier	53
Tableau 11 : Objectifs, politiques et défis majeurs pour la mobilisation des ressources	58
Tableau 12 : Objectifs, politiques et défis majeurs pour la mobilisation des ressources (suite et fin)	59
Tableau 13 : Les objectifs, politiques, défis majeurs et résultats attendus en matière de dette publique ...	85
Tableau 14 : Les principaux indicateurs du cadre de référence	89
Tableau 15 : Evolution des recettes propres.....	90
Tableau 16 : Evolution des dépenses	94
Tableau 17 : Evolution des soldes.....	95
Tableau 18 : Tableau des Opérations Financières de l'Etat, en % du PIB	96
Tableau 19 : Allocations budgétaires par axes prioritaires du PND 2018-2022	103
Tableau 20 : Allocations Dépenses d'investissement par axes stratégiques du PND 2018-2022	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 21 : Allocations Dépenses courantes par axes stratégiques du PND 2018-2022.....	105
Tableau 22 Résumé des principaux indicateurs avec le profil de 4% de croissance en 2022	115
Tableau 23 : Profil des dépenses compatibles avec un objectif de 4% de croissance en 2022	116
Tableau 24 : Profil des recettes compatibles avec un objectif de 4% de croissance en 2022.....	116

B. LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Mise en œuvre du PND 2012-2016 et croissance de l'économie congolaise	12
Graphique 2 : Evolution comparée du PIB pétrole et du PIB hors pétrole	12
Graphique 3 : Croissance du secteur pétrolier, objectif PND vs réalisation.....	12
Graphique 4 : Croissance du secteur non-pétrolier, objectif PND vs réalisation.....	12
Graphique 5 : Croissance du secteur hors pétrole, objectif PND vs réalisation	15
Graphique 6 : Transformation du PIB, Parts des grappes, objectif PND vs réalisation.....	15
Graphique 7 : Diversification de l'économie congolaise, évolution comparée du poids des secteurs pétrolier et non-pétrolier.....	19
Graphique 8 : Economie congolaise, Déterminants de la croissance (secteur pétrolier vs secteur non-pétrolier)	19
Graphique 9: Evolution du poids du secteur pétrolier, objectif PND vs réalisation	19
Graphique 10: Evolution du Poids du secteur non-pétrolier, objectif PND vs réalisation	19
Graphique 11 : Evolution du solde Budgétaire global (%PIB), objectif PND vs réalisation	25
Graphique 12 : Evolution d'endettement public (dette extérieure, en ratio au PIB).....	25
Graphique 13 : Evolution comparée de la dette extérieure et du PIB (taux de croissance nominale annuelle).....	25
Graphique 14 : Evolution du taux d'endettement public extérieur du Congo, 2010-2016	27
Graphique 15 : Evolution de la dette publique extérieure par créancier.....	27
Graphique 16 : Parts des emprunts à taux concessionnel dans le stock de la dette	28
Graphique 17 : Evolutions comparées des déficits publics et des réserves	30
Graphique 18 : Evolution de la dette totale et du ratio de la dette au PIB	79
Graphique 19 : Evolution de la dette selon les différents créanciers	79
Graphique 20 : Evolution comparée du PIB, de la dette publique et des recettes publiques	79
Graphique 21 : Evolution de la structure des recettes propres	91
Graphique 22 : Evolution de la structure des dépenses publiques (% du total)	92

LISTE ENCADRES

Encadré 1 : Partenariat Public Privé	54
Encadré 2 : Projets en Partenariat Public Privé (PPP) chiliens	56
Encadré 3 : Extraits de la Directive CEMAC 06-2011 : Section VII- INFORMATION DU PUBLIC	67

LISTE ANNEXES

Annexe 1 : Allocations budgétaires par axes stratégiques du PND 2018-2022	119
Annexe 2 : Projection des enveloppes budgétaires ministérielles en cohérence avec les priorités du PND 2018-2022	Erreur ! Signet non défini.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACLOMAC	: Agence Congolaise de Location de Matériel de Construction
AGOA	: Loi Américaine sur la Croissance et les Opportunités en Afrique
APC	: Association des Professionnels de la Comptabilité
APE	: Accord de Partenariat Economique
APEC	: Association Professionnelle des Etablissements de Crédit
APEMF	: Association Professionnelle des Etablissements de Micro finance
ARAP	: Autorité de Régulation de l'Aval Pétrolier
ARC	: Assurances et Réassurances du Congo
ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
BCI	: Banque Commerciale Internationale
BEAC	: Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BET	: Bureau d'Etudes Techniques
BIPM	: Bureau International des Poids et Mesures
BM	: Banque Mondiale
BOP	: Budget par Objectif de Programme
BTP	: Bâtiments et Travaux Publics
BVMAC	: Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale
CADHP	: Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CCP	: Centre des Chèques Postaux
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEEAC	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEFA	: Centre d'Education de Formation d'Apprentissage
CEMAC	: Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CFCO	: Chemin de Fer Congo – Océan
CFE	: Centre de Formalités des Entreprises
CHUB	: Centre Hospitalier Universitaire de Brazzaville
CIMA	: Conférence Internationale des Marchés d'Assurances
CNC	: Commissariat National aux Comptes
CNC	: Conseil National du Crédit
CNLCCFC	: Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Fraude et la Concussion
CNSEE	: Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques
CNSS	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNTS	: Centre National de Transfusion Sanguine
CNUCED	: Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CNDP	: Comité National de la Dette Publique
COBAC	: Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
COMEG	: Congolaise de Médicaments Essentiellement Génériques
CORAF	: Congolaise de Raffinage
CP	: Comité de Pilotage
CPCMB	: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire
CRF	: Caisse de Retraite des Fonctionnaires
CSI	: Centre de Santé Intégré
CSS	: Circonscription Socio-Sanitaire
DEP	: Direction des Etudes et de la Planification
DGB	: Direction Générale du Budget
DGCF	: Direction Générale du Contrôle Financier
DGE	: Direction Générale de l'Economie

DGFP	: Direction Générale de la Fonction Publique
DGFQE	: Direction Générale de la Formation Qualifiante et de l'Emploi
DGGT	: Délégation Générale des Grands Travaux
DGMC	: Direction Générale de la Monnaie et du Crédit
DGPD	: Direction Générale du Plan et du Développement
DGT	: Direction Générale du Trésor
DSCERP	: Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté
DSRP	: Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
ECOM	: Enquête Congolaise auprès des Ménages
EDS	: Enquête Démographie Santé
EESIC	: Enquête Urbaine sur l'Emploi et le Secteur Informel
ENVR	: Ecole Nationale à Vocation Régionale des Génies Travaux
ETVA	: Enquête sur la Transition des jeunes vers la Vie Active
FAC	: Forces Armées Congolaises
FEC	: Facilité Elargie de Crédit
FECC	: Fonds d'Equipement de Génie Civil
FIGA	: Fonds d'Impulsion, de Garantie et d'Accompagnement
FMI	: Fonds Monétaire International
FOMUC	: Force Multinationale en Afrique
FRPC	: Facilité pour la Réduction de la pauvreté et pour la Croissance
FSA	: Fonds de Soutien à l'Agriculture
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
GIE	: Groupement d'Intérêt Economique
GTDR	: Groupe Thématique de Discussion et Rédaction
GUMAR	: Guichet Unique Maritime
HCNDPP	: Haut Conseil National du Dialogue Public- Privé
HIMO	: Haute Intensité de Main d'œuvre
ICPN	: Investment Climate Policy Note
IGF	: Inspection Générale des Finances
IPHD	: International Partnership for Human Development
INT-DEC	: International Development Consulting
IUT	: Institut Universitaire de Technologie
LCB	: La Congolaise de Banque
LOLFP	: Loi Organique portant Loi de Finances Publiques
LPIC	: Lettre de Politique d'Industrialisation du Congo
MCMB	: Modèle de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire
MEPATI	: Ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration
MICOPAX	: Mission de Consolidation de la Paix en République Centrafricaine
MINOCO	: Minoterie du Congo
NEPAD	: Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NIU	: Numéro d'Identification Unique
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIM	: Organisation Internationale de Métrologie
OMC	: Organisation Mondial du Commerce
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
ONEMO	: Office National pour l'Emploi et la Main d'Œuvre
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PACADEC	: Projet d'Appui Institutionnel pour l'Amélioration du Climat des Affaires et de Diversification Economique du Congo
PADE	: Projet d'Appui à la Diversification Economique

PAP	: Programme d'Actions Prioritaires
PAPN	: Port Autonome de Pointe-Noire
PARSEGD	: Programme d'Appui à la Réinsertion Socio-Economique des Groupes Défavorisés
PDCTAC	: Plan Directeur Consensuel des Transports en Afrique Centrale
PIB	: Produit Intérieur Brut
PMA	: Pays les Moins Avancés
PME	: Petite et Moyenne Entreprise
PMEA	: Petite, Moyenne Entreprise et Artisans
PMI	: Petite et Moyenne Industrie
PND	: Plan National de Développement
PNEA	: Programme National de l'Eau et de l'Assainissement
PNEE	: Programme National de l'Energie Electrique
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTe	: Pays Pauvres Très Endettés
PRCTG	: Programme de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance
PS	: Protection Sociale
PUD	: Pôles Universitaires Départementaux
RCA	: République Centrafricaine
RDC	: République Démocratique du Congo
REDDF	: Réduction des Emissions Liées à la Déforestation des Forêts
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SADEC	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique Austral
SGTDR	: Sous-Groupe Thématique de Discussion et de Rédaction
SIDERE	: Système Intégré des Dépenses et Recettes de l'Etat
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNPC	: Société National de Pétrole du Congo
SOCOFIN	: Société Congolaise Financière
SSPE	: Service de Santé de Premier Echelon
ST	: Secrétariat Technique
TEC	: Tarif Extérieur Commun
TIC	: Technologie d'Information et de la Communication
TCP	: Travailleurs pour Compte Propre
TPE	: Très Petites Entreprises
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UBA Congo	: Union Bank for Africa Congo

INTRODUCTION

A. CONTEXTE ET OBJECTIF DU RAPPORT

1. Au cours du deuxième semestre 2014, les cours internationaux du pétrole brut ont enregistré une forte chute, baissant de près de la moitié, quoiqu'en légère augmentation depuis 2017. Cette crise a durement entamé l'économie congolaise, à travers la contraction générale des revenus, notamment ceux de l'Etat qui sont fortement dépendants des recettes tirées du secteur pétrolier. De plus, au Congo, les effets de la baisse des cours ont été exacerbés par le déclin de la production des principaux champs pétroliers jusque-là contrebalancé par la bonne tenue des prix.

2. Cette dépendance de l'économie et des recettes de l'Etat à l'égard du secteur pétrolier a eu pour impact une propagation rapide de la crise pétrolière au secteur non pétrolier, plongeant ainsi l'ensemble des activités économiques dans une totale tourmente. Cet état de fait révèle incontestablement les difficultés dans la diversification et l'impératif de renforcer la qualité et la mise en œuvre des programmes y relatifs. Elle illustre aussi des faiblesses au niveau de la gestion macroéconomique et des difficultés d'ajustement interne face à un choc externe d'une telle ampleur.

3. Malgré ces difficultés inhérentes à la crise pétrolière et de sa propagation à l'ensemble de l'économie, la volonté des autorités congolaises d'impulser le développement économique et social du pays n'a pas été affectée, encore moins celle du Chef de l'Etat. Aussi, il a clairement affiché ses ambitions de développement dans son projet de société pour le quinquennat 2017-2021, à travers « **La marche vers le développement, allons plus ensemble** ». Dès lors, le Gouvernement a fait siennes les ambitions affichées dans ce projet de société. Ainsi, les actions majeures de ce projet de société constituent les axes prioritaires du Programme d'Actions Gouvernemental.

4. Dans le même temps, d'autres initiatives régionales et sous régionales sont engagées dans lesquelles le Congo s'inscrit. Aussi, pour offrir un cadre fédérateur et d'opérationnalisation de toutes ces initiatives et assurer la convergence des objectifs dans une approche structurée, le Gouvernement, sous la supervision du Ministère du Plan, de la Statistiques et de l'Intégration Régionale, s'est engagé à doter le pays d'un

Plan National de Développement (PND) pour la période 2018-2022. Ainsi, le PND 2018-2022 s'inscrit dans un schéma axé d'une part sur la conduite des actions de développement dans une approche planificatrice à moyen terme qui se veut pragmatique, opérationnelle et adaptative et d'autre part sur des questions de gouvernance, de gestion administrative et économique afin de renforcer la qualité et l'efficacité des programmes.

5. C'est dans le cadre du Plan National de Développement que s'inscrit le présent Document du Cadre de Politiques et de Programmation Macroéconomique et Budgétaire (DCPPMB) qui en est la deuxième annexe opérationnelle. Il complète les trois autres annexes opérationnelles, dont le premier est relatif au Programme Pluriannuel d'Actions Prioritaires. Le troisième et le quatrième traitent respectivement du cadre du suivi et évaluation et des processus et procédures de mise en œuvre du PND.

6. L'objectif du DCPPMB est de montrer comment, dans un contexte de marges budgétaires restreintes, en œuvrant avec dextérité et habileté, mais dans la fermeté, le Gouvernement peut réussir le défi de remettre la République du Congo sur le sentier de la croissance robuste, soutenue et inclusive tout en restaurant les équilibres macroéconomiques internes et externes. En somme, le DCPPMB vise à donner le profil macroéconomique et social qu'aurait le Congo sur la période 2018-2022, si l'ensemble des politiques, mesures et actions contenues dans le PND sont rigoureusement mises en œuvre.

B. STRUCTURE ET CONTENU DU RAPPORT

7. Tenant compte de l'objectif poursuivi, ce document est structuré en quatre (4) chapitres. **Le premier chapitre passe en revue les développements macroéconomiques et sociaux récents et les défis pour 2018-2022.** Ce chapitre fait un résumé de la revue des performances du Congo au plan économique, social et des finances publiques sur la période 2012-2017, ainsi que les défis et leçons à tirer pour 2018-2022.

8. **Le second chapitre est relatif aux politiques macroéconomiques et budgétaires nécessaires à mettre en œuvre pour accompagner la mise en œuvre du**

PND sur la période 2018-2022. Aussi, rappelons que les objectifs sont d'abord macroéconomiques et financiers et également ont fait l'objet d'un consensus au niveau des chefs d'Etat de la sous-région (CEMAC) et qui constituent le socle des programmes économiques et financiers négociés au niveau de chaque pays avec les Institutions de Breton Wood. Il traite ensuite de la stratégie de mobilisation et de gestion rigoureuse des ressources afin d'améliorer la capacité financière de l'Etat. Enfin pour finir, il aborde les questions relatives à l'allocation stratégique des ressources budgétaires pour relancer le financement du développement, maîtriser les déficits publics afin d'éviter le risque de surendettement, malgré les importants besoins à couvrir.

9. Le troisième chapitre du DCPMB, examine les perspectives macroéconomiques et sociales 2018-2022. C'est dans ce troisième chapitre qu'une réponse est donnée sur le profil économique et social qu'aurait le Congo si les politiques, mesures et actions contenues dans le PND sont rigoureusement mises en œuvre. Ce chapitre traite également de comment allouer stratégiquement les ressources budgétaires, pour que, même réduites, elles accompagnent au mieux la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs stratégiques du PND.

10. Le dernier chapitre du DCPMB, le chapitre 4, est centré autour de l'analyse de la soutenabilité du cadre de la référence tel que projeté et décrit dans le chapitre 3. Ainsi, il aborde la soutenabilité et la robustesse du profil macroéconomique et social qui est présenté. Dans cette analyse, il est également abordé **l'analyse des risques qui pèsent sur ce cadre de référence** ainsi que les déviations de la trajectoire économique et social souhaité qui pourraient être observées en cas d'occurrence de ces risques majeurs. Il s'agit notamment du risque relatif à la poursuite des tendances actuelles, et du risque relatif à une évolution défavorable de l'environnement international au cours de la période 2018-2028.

CHAPITRE 1 : DEVELOPPEMENTS MACROECONOMIQUES RECENTS ET LES DEFIS POUR 2018-2022

A. PERFORMANCES MACROECONOMIQUES RECENTES

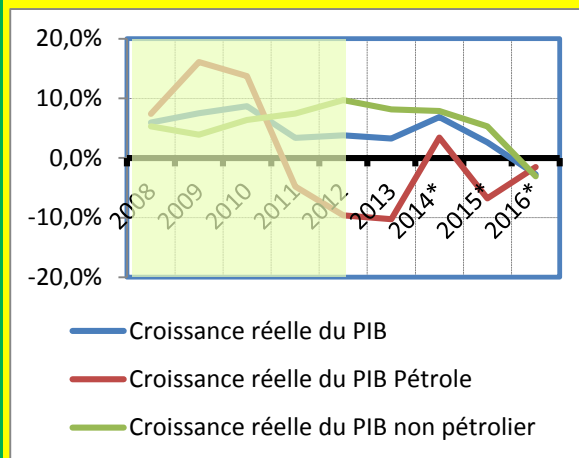
a. Croissance et inflation

11. **Les tendances du taux de croissance révèlent que le Congo a connu une croissance forte par comparaison aux autres pays d’Afrique. Mais celle-ci semble vite s’estomper au lieu de s’accélérer, et que l’amorce de transformation attendue à travers le PND 2012-2016 ne s’est pas encore manifestée. En effet, le PIB hors pétrole – qui traduit les efforts de diversification – a connu une croissance moyenne annuelle de 7 % environ sur la période, ce qui est appréciable par comparaison au taux moyen de la période précédente et aussi par comparaison à bien d’autres pays d’Afrique au Sud du Sahara.**

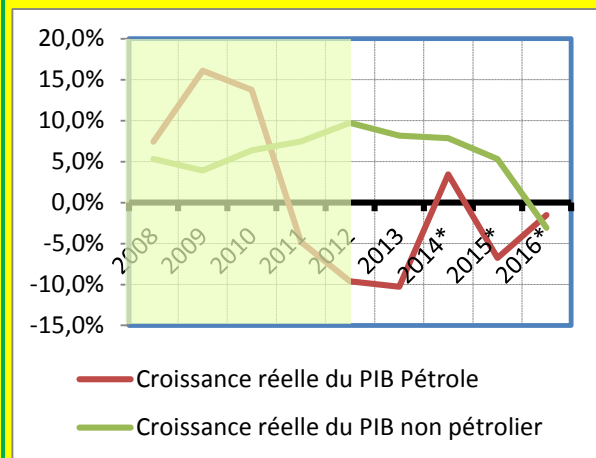
12. Toutefois, une analyse plus approfondie révèle des tendances alarmantes. D’abord, la performance de 7% est encore bien en-dessous de la cible PND de 10 %, qui était jugée nécessaire pour le Congo – selon les benchmarks internationaux - pour approcher ses objectifs d’émergence à l’horizon 2025-2030. Aussi, en cohérence avec les tendances précédentes, la revue n’a-t-elle relevé aucun signe d’industrialisation accrue sur la période. Comme indication, la part des industries non-extractives dans le PIB hors pétrole est restée relativement ‘flat’ sur toute la période comme lors des années précédentes (20 % environ).

13. **Mais plus alertant, le taux moyen de croissance du PIB hors pétrole montre non pas une accélération mais plutôt une décélération durant la période de mise en œuvre du PND par rapport aux années** précédentes (2009-2012). En effet, le taux moyen annuel de croissance était ascendant durant la période 2009-2012, augmentant de 4 % en 2009 à 9,7 % en 2012. A l’inverse, le taux a continuellement diminué sur la période 2012-2016 du sommet de 9,7 % en 2012 à 4,5 % en 2016 selon les estimations. En d’autres termes, alors même que le PND visait une accélération de la croissance hors pétrole, la revue indique que cette croissance a connu une décélération de 4 points sur la période de mise en œuvre du PND, contre une accélération de 4 points environ durant la période précédente - 2009-2012.

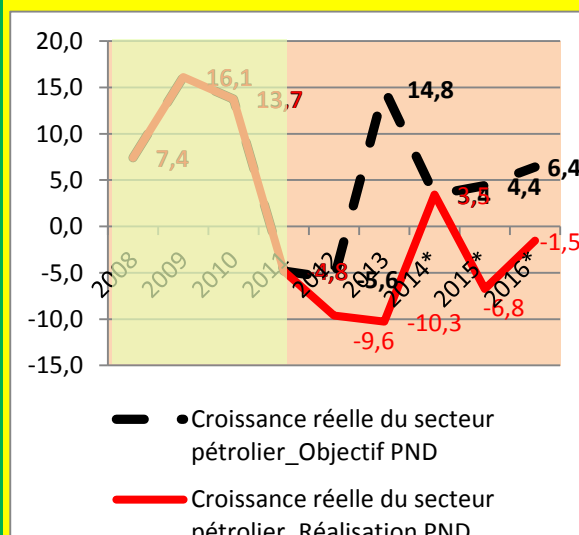
Graphique 1 : Mise en œuvre du PND 2012-2016 et croissance de l'économie congolaise



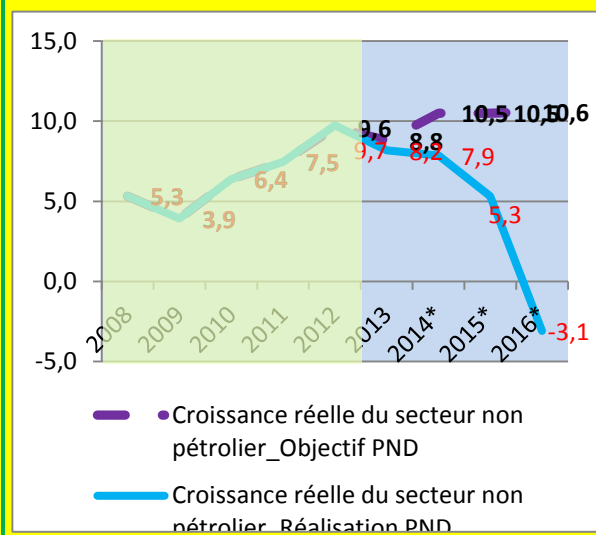
Graphique 2 : Evolution comparée du PIB pétrole et du PIB hors pétrole



Graphique 3 : Croissance du secteur pétrolier, objectif PND vs réalisation



Graphique 4 : Croissance du secteur non-pétrolier, objectif PND vs réalisation



14. Il importe toutefois de nuancer ces analyses pour tenir compte des facteurs problématiques en particulier, la crise pétrolière – baisse drastique des prix du pétrole et ses effets de contraction - qui a frappé le Congo sur la période 2014-2016, a contribué à la contre-performance du secteur hors pétrole à cause des effets d'entraînement de l'économie pétrolière sur le reste de l'économie. Mais reconnaître cela serait aussi confirmer l'absence ou la faiblesse de la diversification et la persistance de la dépendance de l'économie et des recettes de l'Etat vis-à-vis du secteur pétrolier. C'est aussi reconnaître implicitement des faiblesses dans les politiques macroéconomiques de stabilisation notamment, celles inhérentes des capacités

institutionnelles d'ajustement face aux chocs conjoncturels, qui auraient pu aider à amortir le choc pétrolier.

15. **Toutefois, les analyses montrent que l'ampleur de l'effet 'pétrole' est surestimée.** En effet, l'analyse comparée des tendances entre le PIB pétrolier et le PIB hors pétrole dénote quelques surprises. On note que le rythme de croissance du secteur pétrolier a entamé sa décélération depuis 2010 (de 13,7 % en 2010 à -10,3 % en 2013). Dans le même temps, le PIB hors pétrole a connu une croissance accélérée de 2009 (3,9%) à 2012 (9,7%) ! Ce 'hiatus' entre les performances des deux secteurs indiquent que la décélération de la croissance hors pétrole n'est ni totalement, ni même principalement attribuable aux moindres performances du secteur pétrolier.

16. Mais alors, quels autres facteurs seraient donc à l'œuvre pour expliquer ces contrastes ? **La revue complète pointe sur un autre 'déterminant' important, notamment la rigueur et l'ardeur déployées par le Gouvernement pour entreprendre les réformes durant la période menant au point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative Pays Pauvres et Très Endettés (PPTE/DMRI, 2008-2010), contre le relâchement relatif observé depuis lors, et qui a coïncidé avec la période de mise en œuvre du PND !** En effet, la période d'ascendance du taux de croissance hors pétrole coïncide bien avec celle où le Congo avait fait diligence dans la mise en œuvre des réformes en vue de l'atteinte du point d'achèvement.

17. Les réformes ainsi que l'annulation de la dette en 2010 ont permis au Gouvernement de dégager l'espace fiscal nécessaire pour un vigoureux stimulus budgétaire, boostant les dépenses d'investissement, ce qui a aussi contribué à soutenir la croissance. Ces effets se sont estompés à peu près en 2012, alors que le Gouvernement a relâché ses efforts de réformes après l'atteinte du point d'achèvement. Ce sont ces facteurs, qui expliquent la décélération de la croissance à partir de 2012, l'année de lancement de la mise en œuvre du PND, et que la crise pétrolière a certainement exacerbée en 2014-2016.

18. S'agissant de l'inflation, sur la période 2010-2017, l'indice harmonisé des prix à la consommation des ménages a évolué de façon ascendante. Au cours de la période sous-revue le taux d'inflation s'est établi en moyenne chaque année à 2,73%.

19. Cependant, ce taux d'inflation moyen cache certaines disparités, car en analysant minutieusement l'évolution du niveau des prix, on constate que lors des trois années, 2012, 2013 et 2016, le taux d'inflation s'est fixé respectivement à 4,98% ; 4,74% et 4,49%, supérieur

à la norme communautaire (3%). Cette hausse du niveau de prix, est la conséquence d'une politique budgétaire expansionniste. Après plusieurs efforts le taux d'inflation s'est établi à 0,5% en 2017, inférieur à la norme communautaire.

b. Diversification et transformation de l'économie

20. **Durant les cinq dernières années, la croissance a été bien en deçà de l'objectif visé dans le PND 2012-2016.** Le Gouvernement Congolais, conscient que pour obtenir une transformation socio-économique notable il faudrait une croissance robuste et soutenue, s'était fixé comme objectif une croissance moyenne de 8,5% sur la période 2012-2016, soit 2 points au-dessus des performances de la période 2008-2011, dans le cadre du Plan National de Développement sur la même période. Cette croissance devrait être tirée par le secteur non-pétrolier (10% de croissance moyenne) dont les performances devraient contrebalancer les contre-performances anticipées du secteur pétrolier qui montrait déjà des signes d'essoufflement.

21. A la réalisation, l'économie a enregistré une croissance moyenne de 2,4% sur la période 2012-2016, soit 6,1 points en dessous de l'objectif. Ces contreperformances sont imputables à la fois au secteur pétrolier et au secteur non-pétrolier. Le secteur pétrolier a affiché une baisse plus prononcée que prévue (-11,9 points par rapport aux performances de 2008-2011 contre une projection de -3,4 points) due notamment au recul des cours internationaux du brut (-47,2%) et qui n'ont pas permis la relance de la production telle que projetée. Sur la période, en lieu et place d'une relance, la production pétrolière nationale a enregistré une baisse de 6,8%. De plus, la production des mines solides (fer, cuivre, etc.) qui devrait démarrer en 2012 a été reportée à cause des problèmes d'infrastructures, de réglementation et d'effondrement des cours des matières premières.

22. Au niveau du secteur non-pétrolier, la croissance moyenne sur la période 2012-2016 est ressortie à 4,4%, soit 4,4 points en dessous de l'objectif visé dans le PND. Cette contreperformance peut s'expliquer en partie par les effets d'entraînement du secteur pétrolier sur le reste de l'économie à travers la contraction des revenus et le ralentissement des investissements tant au niveau du secteur privé qu'au niveau de l'Etat.

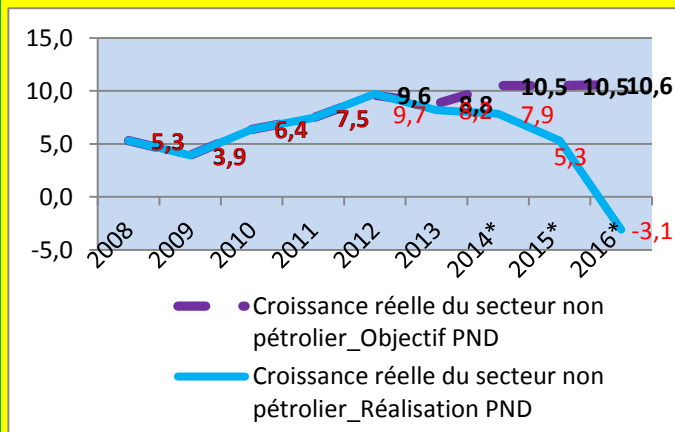
23. Il est aussi la résultante des performances ou contre-performances dans les efforts de réformes et investissements pour accélérer la diversification de l'économie. En cela, il apparaît que les efforts de diversification entamés par le Gouvernement avec l'exécution de grands projets structurants (notamment dans les infrastructures économiques de base) qui ont eu des

effets d'entraînement sur les investissements privés n'ont pas permis d'absorber totalement les effets pervers de la baisse des prix du brut sur l'économie congolaise. Cela est dû au poids encore important du secteur pétrolier dans l'économie (plus de 20% de la production réelle).

24. Outre, le fait que la croissance macroéconomique réalisée sur la période 2012-2016 soit en dessous des objectifs visés, cette période affiche un recul de l'économie congolaise par rapport à la tendance affichée au cours des années précédentes. Au cours de ces quinze dernières années, l'économie congolaise a enregistré une croissance réelle qui est passée de 4,6% en moyenne sur la période 2002-2006, à 4,8% sur la période 2007-2011, pour se situer à 2,8% en moyenne sur la période 2012-2016, soit 2 points de croissance en dessous des performances du quinquennat précédent. Pour l'année 2016, la croissance est ressortie à -2,8%, sous l'effet du bas niveau des prix du brut, du report des investissements qui devraient relancer la production pétrolière et du fléchissement des revenus de l'Etat qui ne permettent pas de relancer les investissements publics.

Transformation du PIB : Croissance et Parts relatives

Graphique 5 : Croissance du secteur hors pétrole, objectif PND vs réalisation



Graphique 6 : Transformation du PIB, Parts des grappes, objectif PND vs réalisation

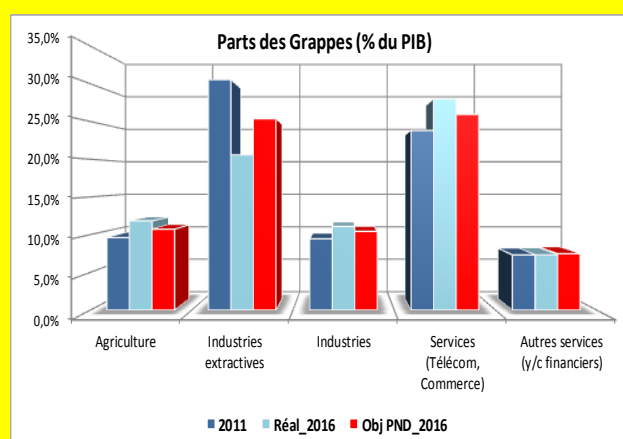


Tableau 1 : Diversification de l'économie congolaise, évolution comparée des croissances des grappes

Grappes	2008-2011	Réalisation 2012-2016	Objectifs PND 2012-2016	Ecarts Réali. PND/Période précédente	Ecarts Réali./Objectif PND
Taux moyen de croissance par grappe					
Agriculture	3,8	7	10,4	3,2	3,4
Industries extractives	7,8	-4,9	4,5	-12,7	9,4
Industries	6,7	6,2	10,7	-0,5	4,5
Services (Télécom, Commerce)	7,4	6,2	10,3	-1,2	4,1
Autres services (y/c financiers)	5,1	2,9	8,9	-2,2	6
PIB	6,4	2,8	8,5	-3,6	5,7
PIB hors pétrole	5,8	5,6	10	-0,2	4,4
PIB pétrole	7,8	-4,9	4,5	-12,7	9,4

25. **La mise en œuvre des stratégies et politiques de diversification contenues dans le PND 2012-2016 n'a pas encore permis d'impulser une transformation tangible de l'économie.** Conformément aux stratégies contenues dans le PND 2012-2016, le Gouvernement devrait poursuivre son programme volontariste de développement des infrastructures économiques de base pour attirer les investissements privés tout en les détournant vers les secteurs autres que le pétrole, c'est ce que le Gouvernement a tenté de faire pendant les premières années de mise en œuvre du PND, bien qu'une partie de ces efforts ait été détournée des ancrages prévus.

26. Cependant, dès le second semestre 2014, la chute brutale des cours du brut et la contraction des revenus publics qui s'en est suivie n'a pas permis au Gouvernement de poursuivre ses actions. Alors que le cadrage macroéconomique du PND prévoyait que le prix moyen du baril se situerait à 90 dollars sur la période 2012-2016, les cours du pétrole sont passés d'environ 110 dollars le baril en mai 2014 à moins de 40 dollars en 2015. Toutefois on observe une reprise des cours notamment depuis 2017.

27. Par ailleurs, l'exécution de certains projets non-inscrits dans le PND, comme la préparation des 11^{ème} Jeux Africains, a obligé une réorientation des ressources budgétaires, limitant considérablement la mise en œuvre d'activités prévues dans la stratégie de diversification de l'économie congolaise. En dépit de cette conjoncture défavorable, le Gouvernement s'est efforcé à maintenir le niveau des ressources prévues dans le PND, mais avec une réaffectation des ressources, essentiellement au profit du pilier 1 : « Promotion de la démocratie et de la gouvernance », au détriment du « Développement des infrastructures ». Dans le même temps, les ressources allouées à l'axe stratégique 5 « Développement équilibré et durable » ont aussi connu une forte progression afin de permettre la poursuite de la municipalisation accélérée.

28. Comme résultats des actions entreprises conjuguées à la baisse de la production pétrolière nationale, la part du secteur pétrolier a enregistré un recul. Toutefois, ce secteur reste encore important. Sur la période 2012-2016, le poids du secteur pétrolier représente en moyenne 22,5% du PIB contre 31% en moyenne entre 2008 et 2011, soit une perte de près de 9 points, plus importante que la perte de 5 points prévue.

29. **Cependant, il convient de relever que cette baisse affichée du poids du secteur pétrolier masque la forte concentration de la base productive et le faible niveau de transformation de l'économie.** En effet, une analyse plus détaillée du secteur non-pétrolier

montre que sa structure n'a enregistré que de faibles changements. Ce secteur reste dominé par les activités tertiaires qui représentent 63,3% des activités non pétrolières, quasiment le même poids que pendant la période 2008-2011. Déjà le diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du PND 2012-2016 montrait que l'économie congolaise était caractérisée par une base productive, peu diversifiée et dominée par la rente pétrolière.

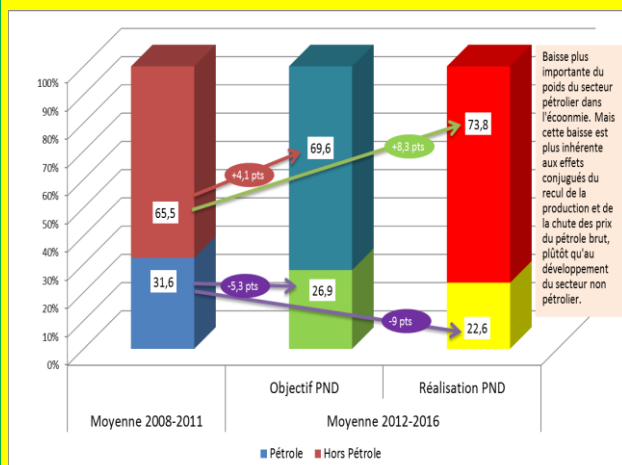
30. De façon plus spécifique, dans les domaines de l'agriculture, l'élevage et la pêche, la mise en œuvre d'initiatives comme la politique d'intensification des cultures vivrières, le village agricole d'Imvouba et le programme de repeuplement des élevages bovin, ovin et caprin, ont permis de maintenir la croissance annuelle à une moyenne de 7,0% sur la période. Toutefois, ce résultat est bien loin des 10,9% de croissance annuelle prévues dans le PND. Il convient de souligner que le secteur de l'agriculture a reçu des allocations budgétaires relativement limitées, associées à des taux d'exécution très faibles. En effet, la part de l'agriculture ne représente que 3,6% de toutes les ressources prévues dans le PND et 2% de celles effectivement allouées dans les lois de finances pour la période 2012-2014.

31. Les domaines de la sylviculture et de l'exploitation forestière sont passés d'une croissance moyenne de -7,1% sur la période 2007-2011 à 2,8% sur la période 2012-2016, soit un gain de 10 points avec l'exécution du PND. Ces résultats positifs sont dus, entre autres, à l'augmentation de la production et l'exportation des grumes. De plus, le taux de transformation locale du bois a atteint 64,5% en 2014. Toutefois, ces résultats restent bien inférieurs à l'objectif de 8% prévu dans le PND. Le sous-secteur forêt est confronté à une série de contraintes, parmi lesquelles la déficience de la chaîne de transport obligeant les forestiers installés dans la partie Nord du pays à évacuer leur bois par le Sud du Cameroun, posant le problème de ravitaillement des industries de transformation installées à Pointe-Noire. A cela s'ajoute les faiblesses dans l'application du code forestier, l'exploitation frauduleuse et le commerce illégal de produits forestiers et fauniques et les effets négatifs de la crise financière et économique mondiale sur le marché du bois.

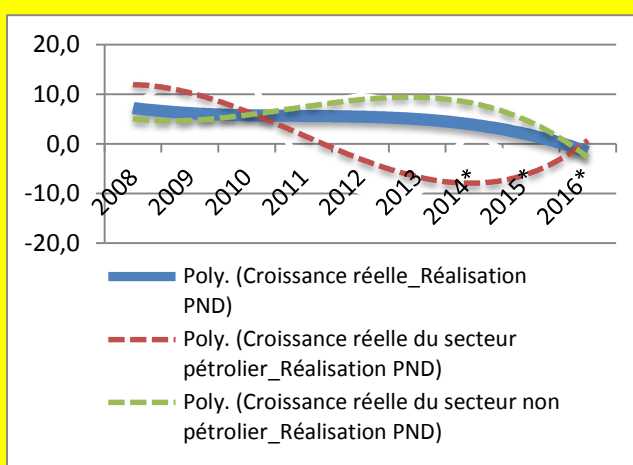
32. **Comme conséquence, l'économie congolaise reste encore dépendante de la rente pétrolière. Cette dépendance du pays vis-à-vis du secteur pétrolier a contrarié la mise en œuvre du PND avec le retournement de la conjoncture sur le marché des ressources naturelles.** Bien que des efforts aient été entrepris par le Gouvernement pour engager d'importants projets dans le cadre de la diversification de la base productive, l'économie reste encore fortement dépendante du secteur pétrolier. Pour preuve, la forte chute des cours du pétrole brut et la contraction des revenus de l'Etat qui s'en sont suivies ont fortement impacté

le Budget de l'Etat et contrarié l'exécution de certains programmes contenus dans le PND 2012-2016.

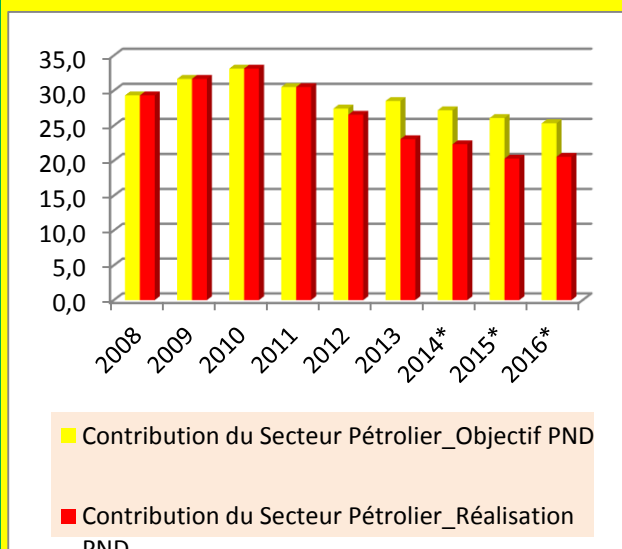
Graphique 7 : Diversification de l'économie congolaise, évolution comparée du poids des secteurs pétrolier et non-pétrolier



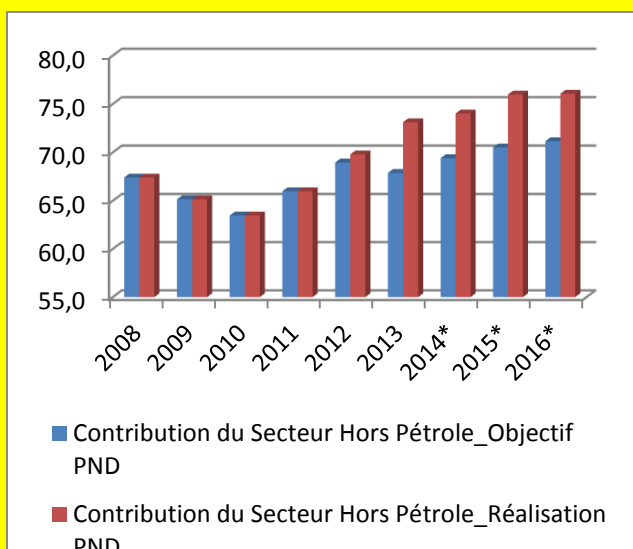
Graphique 8 : Economie congolaise, Déterminants de la croissance (secteur pétrolier vs secteur non-pétrolier)



Graphique 9: Evolution du poids du secteur pétrolier, objectif PND vs réalisation



Graphique 10: Evolution du Poids du secteur non-pétrolier, objectif PND vs réalisation



c. Compétitivité et échanges commerciaux

33. Par manque d'enquêtes, d'études et donc de données récentes, il est donc difficile d'apprécier objectivement la compétitivité de l'économie congolaise. Toutefois, les analyses internationales, notamment sur le climat des affaires permettent d'apprécier les performances du Congo en termes d'attractivité pour les opérateurs privés.

34. **Le climat des affaires.** A cet égard, la position compétitive du Congo ne semble pas avoir changé substantiellement lors des années 2012-2016. Entre autres, les indicateurs sur la qualité des institutions (l'IIAG global est resté « flat » à 43,0% et l'Indice Transparency International à 23/100). Aussi, les indicateurs de la qualité des infrastructures, des politiques et de l'environnement macroéconomiques, montrent qu'il n'y a pas eu de changements notoires dans le climat des affaires selon la perception des opérateurs.

35. **Le taux d'investissement privé.** Les flux d'investissements directs étrangers (IDE) hors pétrole et le taux d'investissement privé constituent aussi des indicateurs très fiables de l'attractivité et donc de la compétitivité de l'économie. A cet égard, on note que le taux d'investissement privé hors pétrole est resté relativement bas durant la période 2012-2016, en-dessous de 10 pourcent du PIB hors pétrole. Toutefois, la part des IDE a augmenté de 2,9 points sur la période (de 4,0 % en 2012 à 6,9 % en 2015). Mais la quasi-totalité (95 %) est destinée aux secteurs pétrolier et minier, qui peuvent prospérer même dans un climat peu favorable aux affaires. On ne peut donc pas conclure ou déduire que la bonne progression de l'IDE correspond aussi à un gain quelconque dans l'attractivité générale de l'économie congolaise sur la période.

B. PERFORMANCES DES FINANCES PUBLIQUES

36. La solidité de l'ensemble du système financier, dont celle des finances publiques, est une condition essentielle de la stabilité du cadre macroéconomique à moyen terme. Plus généralement, comment le Congo a su assainir ses finances publiques tout en accroissant les dépenses stratégiques pour accompagner le développement est un révélateur important de bonne gouvernance économique. En effet, des finances publiques saines sont indispensables à la poursuite résolue des objectifs de développement du pays. Elles permettent à l'Etat de mobiliser des ressources adéquates pour financer ses ambitions de développement sans faire exploser les déficits et causer un endettement insoutenable à la longue. Comme conséquence, l'action de l'Etat est aussi plus soutenue, résolue, et donc plus efficace, par ce qu'elle n'est pas contrariée par les cycles de surchauffes/essoufflements qui engendrent des 'stops-and-goes' dans l'exécution du plan.

37. Les performances en termes de *solidité des finances publiques* peuvent être évaluées à travers plusieurs indicateurs. Les plus importants sont la capacité de mobilisation des ressources, la progression et la qualité des dépenses, l'évolution des déficits et la soutenabilité de l'endettement qui en résultent. Ces éléments sont analysés séquentiellement dans les données suivantes :

a. Evolution des recettes

38. **Au cours de la période sous revue - 2012-2016, les recettes propres de l'Etat ont affiché une forte contraction. Elles sont passées de 42% du PIB en moyenne entre 2012 et 2014 à 28% du PIB en moyenne entre 2015 et 2016.** Ces fortes contractions des revenus de l'Etat témoignent de l'impact important qu'a eu la baisse des cours du pétrole brut sur les finances publiques, réduisant ainsi les capacités de l'Etat à poursuivre la mise en œuvre des programmes de développement contenus dans le PND.

39. Concernant les recettes pétrolières, on constate qu'elles ont fortement baissé – de plus de moitié - en ratio du PIB (de 32,6% en 2011 à 9% en 2016), et donc bien en-dessous de la cible PND de 30,6% pour 2016. Cela est dû à la chute drastique des cours du baril sur la période 2014-2016 comme susmentionné, dont les effets ont été amplifiés par la baisse combinée de la production consécutive au déclin des principaux champs pétroliers.

40. Par contraste, **on note des performances encourageantes concernant les recettes propres hors pétrole. Comme preuve, le ratio des recettes fiscales sur le PIB a doublé sur la période, passant de 8,9% en 2012 à 17,5% en 2016, et de 26,9% à 27,8% en ratio du PIB hors pétrole.** Ces performances sont le fruit des efforts de mobilisation déployés par le Gouvernement pour compenser la chute des recettes pétrolières. Il s'agit en particulier d'importantes améliorations dans la gestion fiscale, notamment le renforcement dans le recouvrement des impôts, des mesures fiscales additionnelles durant la période pour élargir l'assiette et combattre la fraude, et des renforcements importants dans le système de gestion comptable de recettes et du système d'informations y relatif.

41. **Des réformes importantes ont aussi été engagées pour accroître les capacités de financement de l'Etat et les performances dans la mobilisation des ressources.** En effet et

Tableau 2: Evolution des finances publiques (Objectif PND vs réalisation)

Principaux indicateurs		Historique				Historique	Résultats Exécution PND					Réalisations	Objectifs PND					Objectifs PND	Écarts	
		2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2007-2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	Moyenne 2012-2016	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2012-2016	Réali./Objectifs PND
(Variation annuelle en pourcentage, sauf indications contraires)																				
1. Prélèvements fiscaux																				
Recettes propres (%PIB)		43,9	54,0	30,0	36,6	40,9	41,1	41,8	44,7	40,3	29,0	27,1	36,6	41,1	43,7	44,3	42,1	39,5	42,1	-5,6
Recettes pétrolières (% PIB)		36,0	46,5	21,2	28,9	32,7	33,1	32,6	33,1	27,9	10,9	9,1	22,7	32,9	35,1	35,2	33,0	30,6	33,4	-10,6
Recettes fiscales (% PIB)		7,4	6,7	8,1	7,3	7,9	7,5	8,9	11,0	12,2	17,7	17,5	13,5	7,6	8,3	8,7	8,7	8,6	8,4	5,1
Autres ratios																				
Recettes non pétrolières et mines (%PIB hors pétrole)		20,1	22,5	23,3	25,5	27,8	23,8	27,9	31,3	30,3	29,6	28,6	29,6	28,4	27,3	26,2	25,2	24,3	26,3	3,3
Fiscales		19,0	19,9	21,4	24,2	26,5	22,2	26,9	29,9	30,0	29,2	27,8	28,7	26,2	26,1	25,2	24,3	23,5	25,1	3,7
Non fiscales		1,1	2,6	1,9	1,3	1,3	1,6	1,0	1,4	0,4	0,4	0,8	0,8	2,1	1,1	1,0	0,9	0,8	1,2	-0,4
2. Dépenses (% PIB)																				
Dépenses courantes		22,0	17,2	14,2	11,2	9,9	14,9	14,7	13,5	18,4	28,0	33,7	21,7	12,3	11,7	11,9	11,4	11,3	11,7	9,9
Salaires et traitements		4,0	3,6	4,0	3,0	3,0	3,5	3,6	4,0	4,6	7,0	8,4	5,5	3,1	3,3	3,3	3,2	3,0	3,2	2,3
Biens et services		6,1	4,8	3,9	3,8	3,6	4,4	5,6	5,1	8,8	15,1	17,1	10,3	2,7	2,9	3,0	2,9	2,8	2,9	7,5
Transferts		9,1	5,5	4,4	3,5	3,2	5,1	5,3	4,2	4,7	5,3	7,2	5,3	4,5	4,1	4,0	3,9	3,9	4,1	1,3
Dépenses en capital		10,9	10,0	11,0	9,0	14,8	11,1	21,2	23,3	29,9	20,3	12,7	21,5	24,7	26,9	29,4	29,2	27,0	27,4	-6,0
financées sur ressources intérieures		10,4	8,6	10,6	8,5	11,8	10,0	17,3	15,7	24,8	17,0	9,5	16,9	16,2	19,3	22,4	23,0	22,1	20,6	-3,7
financées sur ressources extérieures		0,4	1,4	0,4	0,5	3,0	1,1	3,9	7,6	5,1	3,3	3,2	4,6	8,5	7,5	7,0	6,1	4,9	6,8	-2,2
3. Soldes (% PIB)																				
Solde primaire hors pétrole		-21,7	-14,9	-14,4	-11,0	-13,3	-15,1	-23	-17	-31	-27	-24	-24,2	-22	-21	-24	-24	-23	-23,1	-1,2
Solde global, base engagement hors dons		11,0	26,9	4,8	16,5	16,3	15,1	6,0	7,9	-8,0	-19,5	-18,7	-6,5	1,5	5,1	3	1,4	1,2	2,4	-8,9

dans le cadre des programmes d'action des Ministères financiers, des réformes structurelles importantes ont été engagées en vue d'accroître les capacités de financement de l'Etat. On note en particulier : (i) la mise en place des guichets (GUD, GUMAR, GUOT) au Port de Pointe-Noire, (ii) le renforcement de la discipline budgétaire par la mise en place de la chaîne la dépense et (iii) la privatisation de certaines entreprises publiques pour améliorer leurs performances et réduire leur poids sur les finances publiques. Ces réformes ont permis d'accroître les performances des régies financières et de soulager la trésorerie de l'Etat, atténuant ainsi l'impact de la baisse des ressources pétrolières face aux difficultés d'ajustement des dépenses publiques du fait des grands chantiers engagés en début de période.

b. Evolution des dépenses

42. L'Etat soutient la mise en œuvre du PND à travers les dépenses d'investissement. En cela, les tendances montrent des performances mitigées. On relève d'abord que les dépenses en capital ont fortement augmenté au cours de la période 2012-2014 (24% en moyenne annuelle) en soutien au lancement du PND. Cela a permis la mise en œuvre du vaste programme d'investissements publics issus des projets de société du Président de la République. Ces projets ont permis de doter le pays en infrastructures de base, ce qui constitue un des objectifs sectoriels majeurs du PND.

43. Mais on relève aussi que l'essentiel des efforts de rééquilibrage budgétaire en 2015 et 2016 ont porté sur l'investissement public, comme l'indique la baisse drastique de leur part dans le PIB hors pétrole durant ces années. **Ces scénarii – hausses et baisses drastiques selon les fluctuations des recettes pétrolières – indiquent que le Gouvernement n'a pas de stratégies fiscales en place pour 'protéger' et 'sécuriser' les dépenses d'investissement, qui sont pourtant les plus stratégiques du budget et par lesquelles l'Etat soutient la mise en œuvre du PND.** Cela révèle également l'absence de politiques contra-cycliques pour soutenir l'économie en cas de chocs adverses.

44. **Toutefois, les tendances des dépenses courantes traduisent bien une politique consciente du Gouvernement pour les contenir et en maîtriser la progression par rapport au PIB, afin de dégager de l'épargne budgétaire pour le financement des investissements.** On note en effet que les dépenses courantes ont connu une moindre progression durant la période 18,8% de croissance et 22% du PIB en moyenne annuelle, contre une cible PND de 12% du PIB. En niveau, elles ont progressé en moyenne de 100 milliards par an, sur la période 2012-2016, passant de 1022,9 milliards en 2012 à 1526,1 milliards en 2016. Le ratio élevé (22% du PIB en moyenne) par rapport à la cible PND (12%) reflète l'importance de dépenses 'exceptionnelles à travers les charges communes' sur la période, notamment les dépenses relatives à l'organisation des Onzièmes Jeux Africains de Brazzaville, et à l'organisation du référendum constitutionnel. Il reflète aussi les incidences budgétaires de certaines mesures de politique sectorielle, dont le relèvement de la troisième tranche du point indiciaire des fonctionnaires, les nouveaux recrutements d'agents de l'Etat, la gratuité du traitement contre le paludisme et de la césarienne. N'eut été ces mesures 'ponctuelles', les dépenses courantes auraient fléchi davantage par rapport au PIB.

c. Endettement public

45. L'endettement est certainement l'indicateur dont les tendances traduisent le plus fidèlement les performances dans la gouvernance économique et financière. Lorsque la dette est stratégiquement et prudemment utilisée, alors elle a un *effet de levier positif*, qui se traduit à terme par une croissance nette du PIB hors pétrole relative à la dette, donc éventuellement un taux d'endettement diminuant au fil des années. A l'inverse, si le pays s'endette sans retombées économiques comparables, alors on observe un taux d'endettement croissant sur une longue période, ce qui cause des problèmes de viabilité de la dette. Cette analyse doit être toutefois nuancée car le pays peut s'endetter rapidement pour financer des dépenses massives mais structurantes – routes, électricité, éducation et santé etc. – dont les retombées économiques

peuvent prendre du temps à se matérialiser. C'est pourquoi des précautions doivent être prises dans l'analyse des taux d'endettement, en particulier sur une période relativement courte.

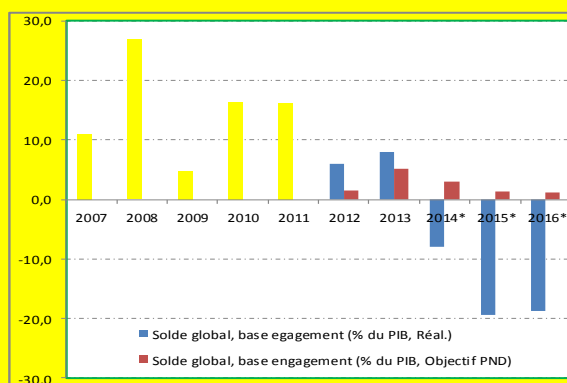
46. Ces précautions étant prises, la revue de l'endettement du Congo – rythme et composition de la dette – durant la période 2012-2016 révèle des tendances certainement alarmantes quant à la soutenabilité de la dette et la solidité des finances publiques à moyen terme. En effet, en contrastant les performances de la période 2009-2011 avec celles du PND – 2012-2016, on note **une très forte accélération du rythme d'endettement, qui accroît les risques de surendettement à moyen terme.**

47. On rappelle d'abord que le ratio de la dette publique totale au PIB a diminué considérablement de presque 200% du PIB (198,7%) en 2004 à 57% en 2009 et 25% en 2010 avec l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE et *l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)* en janvier 2010. Toutefois de ce plancher, l'endettement s'est fortement accéléré et le ratio a plus que triplé en l'espace de 5 ans pour se situer au-delà de 100% en 2016 (Graphique 12).

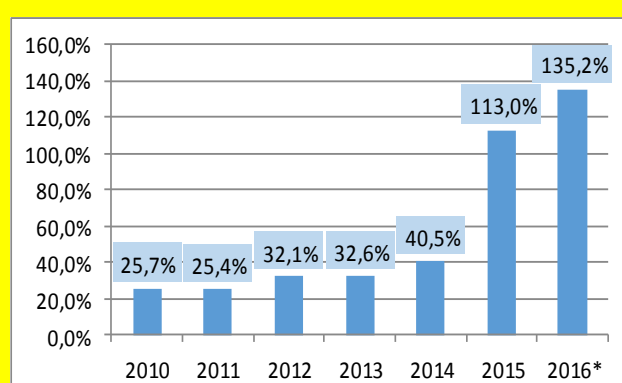
48. Ce taux d'endettement dépasse le seuil de 70 pour cent de convergence fixé par la CEMAC et sa progression est alarmante. La dette croît en effet au rythme explosif de 32% en moyenne annuelle sur la période 2012-2016, alors que le PIB nominal affiche une croissance annuelle moyenne de -7,3% sur la même période. Cette croissance de la dette publique se situe également à 25 points au-dessus de celle du PIB nominal hors pétrole durant la période. Autrement dit, la dette publique a cru au moins deux fois plus vite en moyenne annuelle que le produit national hors pétrole (Graphique 10), qu'elle est sensée booster à terme ! Comme conséquence pour le budget de l'Etat, la charge de la dette consomme une part croissante de l'espace fiscal, passant de 2,8 pour cent des dépenses en 2012 à 12,3 pour cent en 2016 (4 fois plus), ce qui signifie aussi une éviction relative et progressive des dépenses d'investissement.

49. Aussi, le fait que la dette croisse deux fois plus vite que le PIB nominal hors pétrole et sur une période relativement longue sonne l'alarme quant à la rentabilité économique à moyen terme de l'endettement. Mais il est peut-être encore trop tôt pour bien apprécier cette question, dépendant de la nature des dépenses qui est financée par l'endettement et l'horizon temporel pour leur rentabilité économique. Toutefois, cette croissance trop rapide par rapport au PIB nominal, s'est traduite par une augmentation aussi rapide du taux d'endettement qui est pas 25% en 2010 à plus de 100% en 2016.

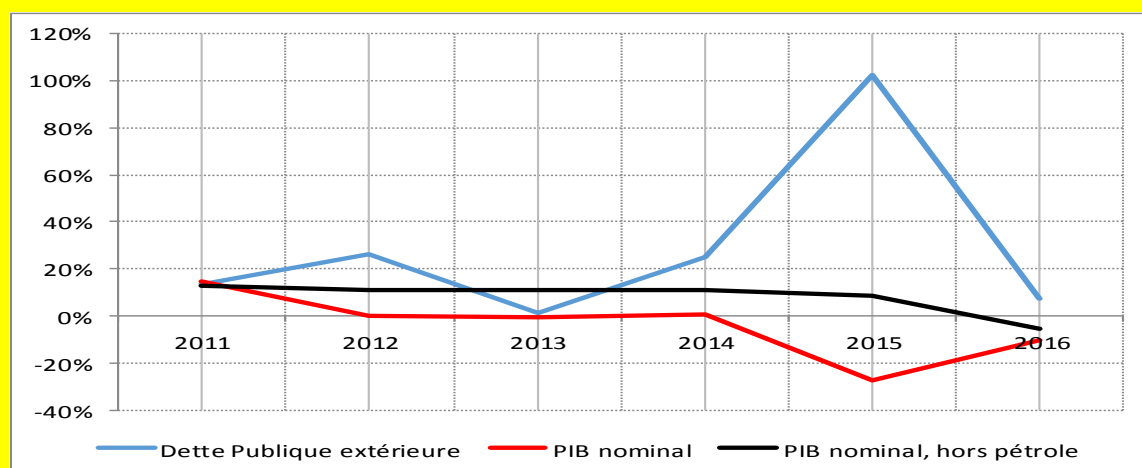
Graphique 11 : Evolution du solde Budgétaire global (% PIB), objectif PND vs réalisation



Graphique 12 : Evolution d'endettement public (dette extérieure, en ratio au PIB)



Graphique 13 : Evolution comparée de la dette extérieure et du PIB (taux de croissance nominale annuelle)



50. Aussi, l'évolution de la structure de la dette indique que l'endettement risque de s'accélérer au lieu de s'infléchir à moyen terme, et ce à un coût financier croissant. En effet, la stratégie d'endettement du Congo montre une préférence pour la dette bilatérale au détriment de la dette multilatérale qui est souvent plus concessionnelle, ce qui signifie une tendance au renchérissement du coût de la dette. En effet et depuis 2011, la part du stock de la dette due aux créanciers multilatéraux – et qui ont les conditions généralement les plus concessionnelles - a continué de chuter depuis l'atteinte du point d'achèvement passant de 19% en 2010 à 4% en 2014. A l'inverse, la part des créanciers privés – et dont les conditions sont les moins concessionnelles, se situe encore à 20% en 2014, bien qu'en retrait par rapport à 2010 (57%), et les créanciers bilatéraux restent à l'origine de plus de 60% du total de la dette extérieure (61% en 2011 et 75,5% en 2014). En comparant les conditions d'endettement (taux, périodes de grace, période de remboursement), il est certain que la part faible et baissière des

multilatéraux signifie aussi que la dette du Congo devient de moins en moins concessionnelle, et donc relativement coûteuse pour l'Etat.

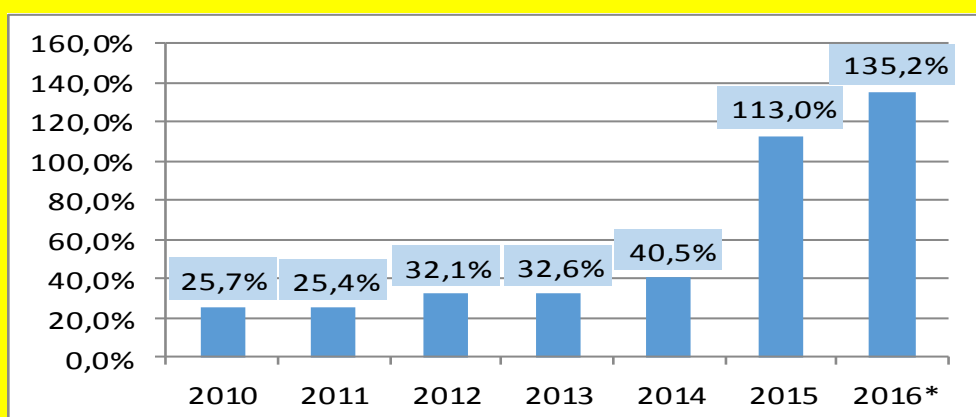
51. Le changement dans la structure de la dette est la conséquence des nouveaux emprunts et des importants décaissements effectués dans le cadre des accords de prêts bilatéraux avec la Chine. En effet, la coopération avec la Chine s'appuie sur l'accord de partenariat stratégique de 2006 qui prévoit des prêts concessionnels pour un montant d'environ 1,6 milliard de dollars pour des grands projets d'infrastructures. Un deuxième accord concessionnel, avec un total de décaissements de 1,0 milliard de dollars en 2013-2016, a pris effet pour appuyer aussi des investissements dans l'infrastructure. Les emprunts du Congo auprès de la Chine sont contractés à des conditions assortis d'un différé d'amortissement (période de grâce) de 5 ans, d'une échéance de 20 ans et d'un taux d'intérêt de 0,25%. Pour garantir les prêts, les autorités congolaises doivent maintenir un solde minimum de dépôt équivalant à environ 20% du total de l'encours des prêts sur un compte séquestre à l'EXIM Bank de Chine, à partir des ventes de pétrole à la Chine.

Tableau 3: Dette extérieure brute par créancier et total du service de la dette

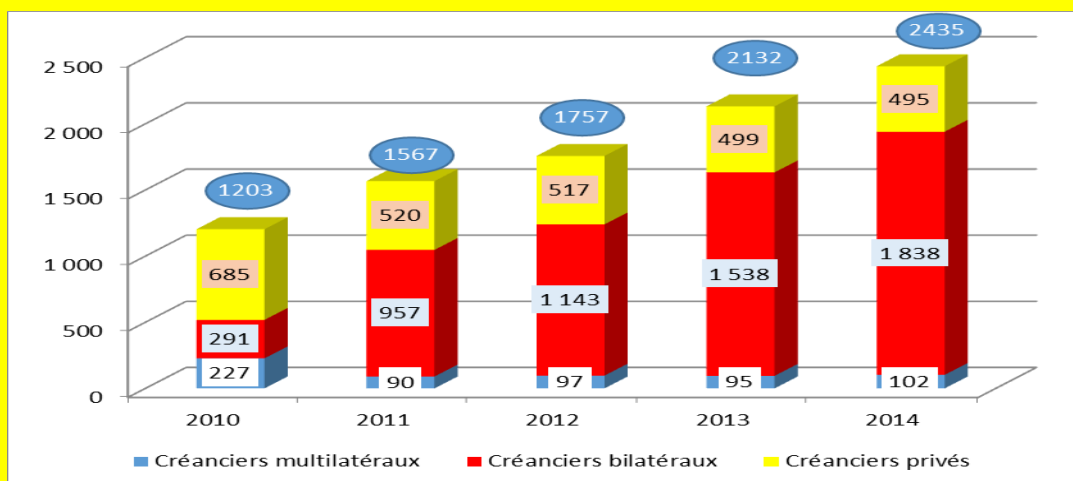
	2010		2011		2012		2013		2014	
	Millards de FCFA	Millions de US	Millards de FCFA	Millions de US	Millards de FCFA	Millions de US	Millards de FCFA	Millions de US	Millards de FCFA	Millions de US
Stock de la dette	1 203	2 434	1 568	3 325	1 792	3 511	2 132	4 316	2 435	4 934
Créanciers multilatéraux	227	459	90	191	97	190	95	193	102	207
Créanciers bilatéraux	291	589	957	2 031	1 187	2 325	1 538	3 113	1 740	3 526
<i>dont la Chine</i>	182	369	761	1 615	1 014	1 987	1 401	2 837	1 569	3 180
Créanciers privés	685	1 386	520	1 104	508	996	499	1 010	495	1 003
Total du service de la dette	72,6	146,8	65,7	139,3	69,9	137,1	150,7	305,1	176,0	356,7
Intérêts	15,7	31,8	13,4	28,5	11,9	23,3	16,9	34,1	16,2	32,9
Amortissement	56,9	115,0	52,2	110,8	58,1	113,8	133,8	270,9	159,8	323,8
Créanciers multilatéraux	8,2	16,5	7,4	15,6	7,0	13,8	10,4	21,0	6,0	12,1
Créanciers bilatéraux	23,6	47,7	37,5	79,5	47,2	92,5	114,8	232,4	143,2	290,2
Créanciers privés	25,1	50,8	7,4	15,6	3,8	7,5	8,7	17,6	10,6	21,5

Source: CCA, FMI

Graphique 14 : Evolution du taux d'endettement public extérieur du Congo, 2010-2016

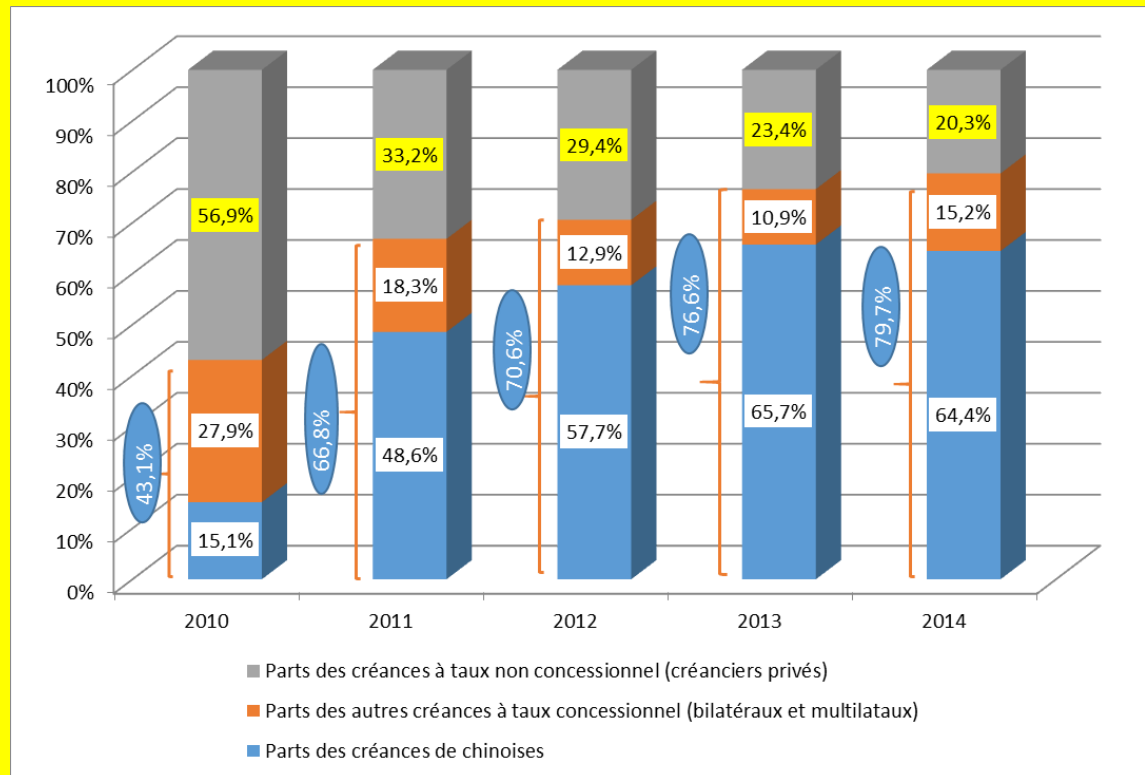


Graphique 15 : Evolution de la dette publique extérieure par créancier



52. **La dette publique intérieure est relativement peu importante sur la période 2011-2014**, et a représenté 5,4 % du PIB en 2014. Les arriérés intérieurs sont surtout des arriérés au titre des retraites et des prestations sociales impayées qui ont commencé à s'accumuler après la liquidation des entreprises publiques au cours des années passées, les anciens employés de ces entreprises n'ayant pas été licenciés selon des procédures classiques. Cependant, on note que la dette intérieure est devenue de plus en plus importante à partir de 2015, en particulier à cause de l'accumulation d'arriérés. En effet, la contraction des revenus publics suite à la baisse des ressources pétrolières combinées aux difficultés d'ajustement des dépenses publiques ont conduit à une accumulation des arriérés fournisseurs notamment envers ceux intervenant dans le secteur des « Bâtiments et travaux publics » et des entreprises livrant les consommables de bureaux.

Graphique 16 : Parts des emprunts à taux concessionnel dans le stock de la dette



53. Au regard des analyses précédentes, la progression rapide de l'endettement et son changement structurel au profit des dettes peu concessionnelles sonnent l'alarme quant à la viabilité à moyen terme de l'endettement. Pour inverser ces tendances, il faudra une vigilance accrue et des capacités institutionnelles et techniques renforcées par une gestion transparente et efficace de la dette. Aussi et en plus des rééquilibrages budgétaires recommandés plus haut pour réduire les gaps de financement du budget, le Gouvernement devra poursuivre une stratégie d'endettement qui privilégie les prêts concessionnels et aussi renforcer considérablement la gestion de la dette extérieure comme intérieure, évitant entre autres les accumulations d'arriérés. Déjà le rapport de surveillance multilatérale indique que le Congo avait repris en 2015 ses tendances à l'accumulation d'arriérés de paiement, situation à laquelle le pays avait renoncé depuis l'atteinte du point d'achèvement en 2010.

54. **La prise en compte de la dette des entreprises publiques indique des risques de surendettement encore plus alarmants.** Il est en effet très important de reconnaître que l'analyse précédente de l'endettement est incomplète car elle ne prend pas en compte la dette extérieure substantielle et croissante des entreprises publiques, qui est garantie par l'Etat et

constitue donc un sérieux '*passif contingenté*'. L'analyse a donc sous-estimé le vrai risque de surendettement du Congo. En effet, la revue n'a pas pu prendre en compte les dettes pourtant importantes des entreprises publiques et qui sont garanties par l'Etat, cela à cause de l'indisponibilité des données sur ces passifs. Toutefois, au regard des sérieux problèmes que connaissent la plupart des entreprises publiques et qui risquent de s'aggraver avec le ralentissement de la croissance, il n'est pas exclu que nombre d'entre elles deviennent insolvables et que de ce fait, le fardeau de leur dette vienne alourdir drastiquement celui de l'Etat.

55. Comme dans les autres domaines, **la bonne gouvernance consiste à savoir et surtout à vouloir anticiper, contenir et prévenir plutôt que d'avoir à guérir à forts coûts économiques et sociaux**. En cela et au regard des évolutions susmentionnées, il est important que le Gouvernement accorde une attention accrue aux tendances de l'endettement, dont celles des entreprises publiques, qu'il en examine sans complaisance les causes afin de prendre les résolutions et les mesures nécessaires pour contenir et infléchir l'endettement tout en améliorant la rentabilité économique et sociale à travers les actions que la dette finance. Pour les entreprises publiques en particulier, cela signifie l'intensification des réformes pour leur assainissement financier, et une plus grande transparence dans les processus de contractualisation, de comptabilisation et de gestion de la dette – à travers la CAA, afin de mieux maîtriser et ensuite réduire le stock des passifs contingentés. Ces efforts permettront de mieux apprécier la soutenabilité de la dette de l'Etat afin qu'il puisse prendre des mesures appropriées dans le cadre du prochain plan pour prévenir une crise de surendettement.

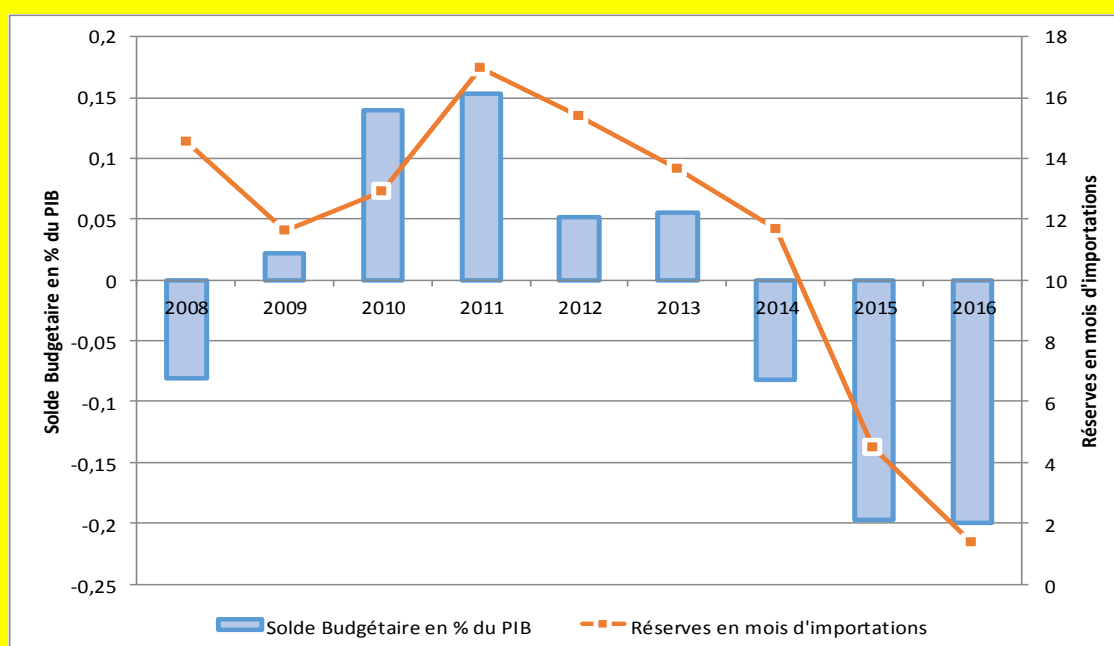
56. Un programme d'ensemble et cohérent dans le cadre du nouveau PND sera indispensable pour adresser toutes ces questions liées à la gestion financière et l'endettement qui n'en est que la résultante. Pour la dette en particulier, ce programme visera à (i) formuler une stratégie de gestion de la dette à moyen terme et en améliorer la transparence ; (ii) renforcer le cadre juridique et institutionnel pour l'étendre à l'intégralité du processus d'émission et de gestion de la dette ; (iii) mettre en place un cadre formel de gestion des flux de trésorerie de l'Etat ; et (iv) accroître les capacités d'analyse des agents dans le domaine de la gestion de la dette publique.

d. Evolution des soldes

57. Le solde budgétaire qui a été pendant longtemps, jusqu'en 2013, structurellement excédentaire, s'est affiché déficitaire sur la période 2014-2016. Plus alarmant, ce déficit

s'est creusé rapidement entre 2014 et 2016, passant de 8% à 20% du PIB en espace de 5 ans. Ce rapide écart du déficit témoigne des difficultés du Gouvernement à ajuster rapidement sa politique budgétaire, même en présence d'un choc externe aussi important. Ce déficit a été financé au niveau interne par le secteur bancaire et aussi externe, à travers des emprunts projets. Comme conséquence, d'une part on relève une contraction des crédits à l'économie et d'autre part un accroissement de l'endettement public pour soutenir la demande publique. Le budget de l'Etat réajusté pour l'année 2016 s'est soldé par des déficits. Cette demande publique qui se traduit par des importations massives, notamment dans le cadre des investissements publics, a eu comme conséquence des ponctions importantes sur les réserves de l'Etat qui sont passées de plus de 15 mois d'importations en 2012 à environ 1 mois en 2016.

Graphique 17 : Evolutions comparées des déficits publics et des réserves



C. PERFORMANCES RECENTES AU PLAN SOCIAL

a. Emploi et chômage

58. Malgré toutes les multiples stratégies, la situation de l'emploi en République du Congo a connu une évolution très irrégulière et assez contrastée par rapport aux potentialités liées aux richesses du pays. Le taux de chômage global en 2011 est de 6,9% (source ECOM 2).

59. L'analyse des caractéristiques du chômage montre que le chômage touche particulièrement les jeunes. En effet, le taux de chômage des jeunes de 15 à 29 ans est de 30,5% avec une forte proportion dans le milieu urbain 39% que dans le milieu rural 11,7% selon les résultats de l'enquête sur la transition vers la vie (ETVA 2015). En plus, le chômage qui touche les jeunes est de longue durée. en effet, 58% des jeunes recherchent un emploi depuis au moins un an.

60. Les jeunes femmes sont les plus touchées par ce chômage de longue durée puisqu'elles sont concernées à hauteur de 61,5% contre 54,6% pour les hommes. La répartition des jeunes selon la phase de transition montre que seulement 23,9 % de jeunes accèdent à un emploi stable après leur scolarité, dont 26,9% des hommes et 20,9% de femmes. Par ailleurs, Le taux de chômage des jeunes ayant un niveau secondaire technique est deux fois plus élevé (48,8%) que celui des jeunes ayant un niveau secondaire général (22,5%).

61. Ces chiffres sont une indication des limites qualitatives et quantitatives des formations et/ou de l'inadéquation formation/emploi. La persistance du chômage des jeunes illustre également les capacités limitées du système productif congolais à la création d'emplois, et constitue un facteur de vulnérabilité auprès de cette couche de la population surtout par le fait du non financement des programmes (PED, PADER, DOJETIP) en 2012, 2013, 2014 et 2015.

62. Au niveau du secteur public on compte, 128 946 agents en 2012, 129 656 en 2013 et un léger recul en 2014 avec 128 819 agents soit -0,64% de variation. Ceci montre que ce secteur n'a nullement contribué à réduire le chômage très galopant. Cependant, la masse salariale est passée en milliards de 327 068 en 2012 à 406 801 en 2014. Cette augmentation s'explique simplement par l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires.

63. La faible diversification de l'économie congolaise induite par la prépondérance de l'Etat et du secteur pétrolier a contribué à l'étroitesse du marché du travail auquel font face les jeunes au Congo. La dépendance de l'économie congolaise au secteur pétrolier (56% du PIB, 75% des recettes de l'Etat et 80% des exportations en 2013) est un des facteurs du niveau important du taux de chômage. Les performances en matière d'emploi restent moindres. Cette situation exige donc la poursuite dans la détermination des stratégies conséquentes, audacieuses, appropriées et efficaces de la part du Ministère afin de créer le maximum d'emplois qui permettront de réguler le chômage.

b. Conditions de vie : électricité, eau et assainissement

64. Les performances sont aussi notoires dans le domaine de l'énergie électrique, encore que des problèmes de gestion - et donc de gouvernance – continuent d'entraver sérieusement la disponibilité et la qualité des services aux usagers. En effet, la production électrique a plus que doublé durant la période (de 1054 millions de MWH en 2011 à 2 512 millions de MWH en 2016). Ce sur croit remarquable est dû à la mise en service du barrage d'Imboulou et aux deux centrales à gaz de Pointe-Noire.

65. Cette capacité de production accrue a permis de doubler le taux global d'accès à l'électricité, qui est passé de 35% à 70% au cours de la période. Toutefois, ce taux reste encore en deçà des attentes des populations et des ambitions du Gouvernement à travers le PND.

66. **Cependant, l'énergie vendue aux usagers représente encore moins de la moitié de l'énergie produite (1,152 MWH, soit 45,8 pour cent du total). Le taux de perte de 54 pour cent en 2016 ne s'est guère amélioré par rapport à la situation en 2011 (52.5 pour cent) et demeure le plus élevé au monde.**

67. Ces anomalies majeures relèvent encore une fois non pas de problèmes de capacités physiques, mais de gestion des services et donc de gouvernance que seules des réformes structurelles volontaristes et vigoureuses pourront corriger. En attendant ces réformes, le secteur reste confronté à des difficultés sérieuses qui minent la qualité des services et se manifestent à travers la vétusté et forte dégradation des équipements de production et distribution du réseau en électricité, la persistance des délestages d'électricité à Brazzaville et Pointe-Noire, les faiblesses structurelles et managériales de performance de l'opérateur public, et la faiblesse de l'électrification des campagnes.

68. La capacité de production installée n'a guère changé sur la période (68 122 m3/h, soit 4 pour cent au-dessus du niveau de 2011). Toutefois très encourageant, on relève que le programme de réhabilitation des puits modernes a pratiquement atteint son objectif (33 635 puits réhabilités sur un objectif de 34 136), soit un taux de réalisation louable de près de 100 pour cent (98,5). Comme conséquence, **le taux d'accès des populations à l'eau potable en milieu urbain s'est fortement amélioré (de 45 pour cent en 2011 à 66 pour cent en 2016), quoiqu'encore en-dessous de la cible PND de 90 pour cent. Les progrès sont encore plus marqués en zone rurale et semi-urbaine où le taux d'accès à l'eau potable a progressé notablement de 6,8 pour cent en 2011 à 47 pour cent en 2016, même si cela reste encore bien en-dessous de la cible de 75 pour cent visée dans le PND**

69. Ces améliorations ont été rendues possibles grâce à la mise en œuvre par le gouvernement de projets d'envergure, notamment le projet « Eau pour tous ». La mise en œuvre de ce projet a permis de construire plus de 2 000 forages (sur un objectif de près de 5000), ainsi que la poursuite du programme de municipalisation accéléré a amélioré la situation dans les chefs-lieux des départements. De même, la signature des contrats d'assistance technique avec les sociétés françaises EDF pour l'électricité et VEOLIA pour l'eau, a considérablement amélioré les dessertes en eau et électricité dans les villes de Brazzaville et Pointe-Noire. Cependant, il n'existe pas encore de nouvelles statistiques à cet égard pour mesurer et traduire dans les faits le degré de ces améliorations

70. Malgré ces progrès, des défis importants demeurent dans le sous-secteur de l'**eau**. On relève entre autres : (i) l'insuffisance de l'offre en alimentation en eau potable des populations par rapport aux potentialités du pays ; (ii) la faiblesse des moyens de contrôle de la qualité de l'eau ; (iii) la dégradation et la vétusté des équipements de production et du réseau ; (iv) la faible couverture du réseau urbain et les coupures fréquentes dans l'approvisionnement en eau ainsi que l'insuffisance des points d'eau en milieu rural.

71. L'analyse des budgets montre que la politique volontariste du Gouvernement à promouvoir le développement des infrastructures sur la période 2012-2016 s'est bien traduite par des allocations budgétaires considérables dans le secteur et qui s'élèvent à 5 899 724 millions de FCFA, soit 40,1% de toutes les allocations prévues pour l'exécution des actions du PND. Ce sont ces efforts qui ont permis la construction et la réhabilitation des routes et des aéroports, la construction des barrages pour la production électrique, des infrastructures pour la distribution de l'électricité et des usines d'eau.

72. Le Congo est l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique au Sud du Sahara. En effet près de 61,8% de la population vivent en milieu urbain et 56,49% de la population urbaine sont concentrés dans les deux plus grandes villes du pays (Brazzaville et Pointe-Noire). Cette urbanisation accélérée se fait, malheureusement au mépris des plans directeurs d'urbanisme et des schémas directeurs d'assainissement. Le premier plan d'urbanisme de Brazzaville date de 1929. Les projets actuels de réhabilitation et d'extension des réseaux d'assainissement des eaux pluviales se réalisent sans se référer à un quelconque schéma directeur d'assainissement.

73. Selon le rapport du Ministère de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat à la session extraordinaire des Nations Unies sur l'évaluation du Programme Mondial sur l'Habitat en 2001, la production journalière des eaux usées domestiques à Brazzaville variait entre 280

et 320 m³. Les eaux usées ménagères sont jetées dans la cour, la rue ou les canalisations d'évacuation des eaux pluviales par 86% des ménages, 14% d'entre eux utilisent des puisards ou des puits perdus.

74. Dans les villes congolaises, les réseaux d'évacuation des eaux pluviales, construites avant l'indépendance, sont concentrées dans les quartiers dits « centre-ville » et dans les quartiers y attenants. Leurs extensions n'ont pas suivi le rythme de développement de ces villes. Avec la création de nouveaux quartiers, la surface imperméabilisée s'est accrue. Ces réseaux sont vétustes et rarement entretenus. Ils sont chargés de déchets solides de toute sorte.

75. Les collecteurs naturels sont constitués par le réseau hydrographique de ces villes. Ils ont perdu leur lit d'origine du fait de leur encombrement par des déchets solides. Ils sont de véritables dépotoirs. De plus, l'eutrophisation de ces cours d'eau consécutive à la forte pollution dont ils sont victimes, les conduit inéluctablement à la mort. Les enquêtes réalisées par le ministère de la santé, dans le cas des études sur le péril fécal, ont fait ressortir les répartitions suivantes : moins de 14,4% des ménages disposaient des fosses septiques, moins de 28,6% des ménages de latrines à fosses étanches, moins de 42,4% utilisaient des latrines traditionnelles et le reste des ménages (moins 15%) allait se soulager chez les voisins ou dans la nature.

D. ECONOMIE CONGOLAISE EN 2017

76. L'année 2017 est une année charnière pour l'économie congolaise. Elle marque la fin de la mise en œuvre du PND_2012-2016, et la préparation du nouveau PND, celui de la période 2018-2022. Dans le même temps, au plan macroéconomique, cela fait la quatrième année consécutive que les prix internationaux du pétrole brut sont restés bas. Comme conséquences de ce prolongement de la crise pétrolière, l'économie congolaise, comme la plupart des pays pétroliers, notamment ceux de la zone CEMAC, fait face à de profonds déséquilibres internes et externes.

77. Au niveau interne, l'ensemble de l'économie s'est ressentie de la longue contraction des revenus, et la situation des finances publiques a été fortement dépendante de cette longue crise pétrolière. L'évolution de l'activité économique a continué d'afficher un recul, malgré la reprise de la production pétrolière (-3,1% contre -2,8% en 2016). La hausse de la production pétrolière a été impulsée par l'entrée en production du champ Moho Bilondo Nord qui a entraîné une hausse globale de la production pétrolière de 15,8%. Le secteur hors pétrole a affiché un recul de 7,9% dû notamment à la contraction des dépenses publiques pour tenter de rétablir les

équilibres budgétaires. Globalement, les dépenses publiques ont connu une baisse nominale de 26% inhérente aux dépenses d'investissement qui ont été réduites de 54%. Conséquemment à cette réduction des dépenses publiques, le secteur des Bâtiments et travaux publics a affiché un recul de l'ordre de 25% et la production de l'administration publique, un recul de l'ordre de 27%. Au niveau des industries alimentaires, l'activité a été entamée par les difficultés dans le ralliement des deux grands centres de consommation (Brazzaville et Pointe-Noire).

78. Face au niveau encore bas des prix du pétrole brut et de ses conséquences sur les revenus de l'Etat, le Gouvernement a entrepris de réduire les dépenses publiques. Ainsi, globalement, les dépenses ont connu une baisse absolue de près de 650 milliards, supportées notamment par les dépenses d'investissement. Les dépenses d'investissement qui ont déjà subi une forte baisse entre de 2014 et 2016, passant de 2192 milliards à 893 milliards, subissent encore une baisse de moitié 483 milliards pour se situer à 410 milliards en 2017, soit 8% du PIB. Malgré ces fortes réductions des dépenses, elles sont restées insuffisantes pour compenser les pertes de ressources. Ainsi, le solde budgétaire est ressorti à -8% du PIB à la fin de 2017, contraignant le Gouvernement à poursuivre son endettement auprès du système bancaire et vis-à-vis de l'extérieur.

79. Aussi, au niveau externe, la situation des réserves a continué à pâtir des difficultés qu'éprouve l'économie. En effet, malgré une hausse des exportations pétrolières et un ralentissement des importations, l'excédent de la balance commerciale est resté insuffisant pour compenser tous les autres déficits. Comme résultante, le solde courant reste déficitaire de l'ordre de 18% du PIB. La balance des capitaux est ressortie à 15% du PIB. Au total, le solde global de la Balance des Paiements est resté déficitaire, ce qui se traduirait par une ponction équivalente sur les réserves. Au final, les réserves ne représenteraient qu'environ 1 mois d'importations à la fin de 2017. Cette situation est devenue intenable pour le Congo et pour toute la zone CEMAC dont les différents pays membres subissent les conséquences néfastes de la crise pétrolière.

E. DEFIS MAJEURS : L'IMPERATIF DE LA STABILISATION MACROECONOMIQUE ET DE LA RELANCE 2018-2022

80. En termes de défis, la gouvernance constitue à elle seule le principal défi majeur récurrent voire une gageure pour l'amélioration de la situation politique, économique et sociale du pays. Cela est d'autant vrai pour la gouvernance politique et judiciaire, économique et

administrative ainsi que la réforme de l'administration publique et de l'Etat qui connaissent encore des lacunes.

81. Au regard des réalisations et des chiffres, beaucoup a été fait mais le ressenti demeure modeste au niveau des populations, car l'un des défis actuels est celui de la qualité des services des infrastructures et non celle de la quantité des investissements.

82. De même, partant des soubresauts liés au pétrole et du syndrome hollandais, le Congo devrait varier et densifier d'autres industries de la filière pétrole et maîtriser les filières amont et aval de la principale source de revenus du pays. L'agriculture devrait être le leitmotiv du Gouvernement et des populations pour qu'une véritable ruée vers les terres se produise et permette l'inversion de la tendance actuelle.

83. Comme leçons majeures à tirer pour l'actuel PND, le Gouvernement devra accorder une attention accentuée et soutenue aux questions de gouvernance, administrative et économique particulièrement, ainsi qu'aux réformes structurelles, institutionnelles et culturelles y relatives. Dans ces perspectives, on veillera à :

- renforcer l'appropriation du Plan national de Développement – ses ambitions et ses programmes prioritaires par toutes les parties prenantes – Gouvernement, secteur privé, partenaires et populations, afin de faire du Plan la boussole commune pour la conduite du développement du Congo ;
- renforcer les capacités administratives de mise en œuvre et mettre en place un système motivant pour insuffler une culture de diligence, de redevabilité, de la mesure et du résultat ; favoriser la coopération au sein de l'administration et avec les autres parties prenantes, ce, afin d'améliorer l'efficacité des interventions pour en maximiser les effets de développement tout en minimisant les incidences budgétaires ;
- renforcer les outils techniques et statistiques et les institutions et procédures y relatives afin de faciliter le suivi et l'évaluation régulière des performances, et partant d'améliorer les capacités d'ajustement opportun tant dans la substance que dans l'ordonnancement des actions.
- annexer au plan un manuel de procédures pour sa mise en œuvre, décrivant les principaux processus (coordination et surveillance administratives, suivi statistique et évaluation, planification, programmation et suivi d'exécution des investissements, programmation sectorielle, budgétisation, opérationnalisation des projets et d'autres piliers sectoriels), les

acteurs et leurs rôles, les instruments et productions clés, etc. Un tel guide permettrait de transiter facilement de l'adoption du plan à sa mise en œuvre.

CHAPITRE 2 : POLITIQUES MACROECONOMIQUES POUR LE PND 2018-2022

A. REPERES QUANTITATIFS D'ENSEMBLE

84. La chute marquée des cours de pétrole depuis le second semestre 2014 a profondément réduit les recettes budgétaires provenant de la production pétrolière. Comme conséquence les soldes extérieurs et budgétaires du Congo, comme du reste de tous les autres pays membres de la CEMAC ont été fortement entamés. Cette détérioration des équilibres macroéconomiques internes et externes s'est traduite par la chute drastique des réserves de change. Alors qu'en 2012, ces réserves représentaient environs 15 mois d'importations, jusqu'à fin 2017, elles ne devraient représenter qu'environ un mois. Et ce, en dépit des ajustements opérés par l'Etat.

Tableau 4: Indicateurs macroéconomiques en % du PIB (sauf indication contraire)

Indicateurs	Niveau actuel (2017)	Cible CEMAC (2022)
Réserve de change (en mois d'importation)	1,1	3 à 5
Taux d'endettement public (% du PIB)	110	70
Taux d'inflation (%)	2	Moins de 3
Déficit budgétaire (base engagement en % du PIB)	-6,5	0
Taux de pression fiscale (recettes fiscales/PIB hors pétrole en %)	27,4	30
Recettes fiscales/PIB total	15,5	17

85. Face à l'ampleur de la détérioration des fondamentaux de leurs économies, les chefs d'État des pays membres de la CEMAC et le FMI suite aux échanges de Yaoundé et Libreville ont décidé la mise en œuvre d'une stratégie commune visant : (i) un ajustement budgétaire considérable pour contribuer à éviter l'épuisement des avoirs de réserve et commencer plutôt à les reconstituer à court terme ; (ii) des réformes structurelles destinées à renforcer la gestion des finances publiques et à améliorer le climat des affaires, ainsi que d'autres initiatives propres à chaque pays pour rétablir une croissance durable. Ces objectifs s'appuieront sur des mesures au niveau régional visant à :

- resserrer la politique monétaire et la gestion des liquidités dans le but de restaurer la stabilité extérieure et ;

- renforcer le secteur financier et concerter les politiques nationales et régionales visant à rétablir la viabilité de chaque pays membre et, en conséquence, celle de la monnaie commune.

86. Les mesures conjoncturelles et structurelles suivantes sont nécessaires pour mettre en place des mécanismes et procédures d'ajustement budgétaire et de renforcement de la gestion des finances publiques : (i) l'exécution des opérations financières de l'Etat au travers d'un plan de trésorerie mensuel servant de tableau de bord pour garantir le respect de l'équilibre et la prévisibilité nécessaires de ces opérations afin d'éviter les dépenses hors budget ; (ii) la publication dans le site internet du Ministère ayant les finances publiques dans ses compétences des états de suivi budgétaire ainsi que des états comptables (balance des soldes) ; (iii) l'adoption d'une politique budgétaire prudente visant la maîtrise et l'efficacité de la dépense publique ; (iv) le désengagement de l'Etat totalement ou partiellement des activités à caractère commercial et productif pour lesquelles il n'a aucun avantage comparatif par rapport au secteur privé et/ou sa présence altère le libre jeu de la concurrence ; (v) l'adoption du système de Partenariat-Public-Privé dans le financement des investissements rentables pour se consacrer aux activités de régulation ; (vi) le renforcement des textes légaux et réglementaires relatifs au fonctionnement de la chaîne de la dépense et de la tenue de la comptabilité publique ; (vii) la poursuite de la mise en place des règles de transparence édictées par la loi n° 10-2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques.

B. POLITIQUE MONETAIRE : STRATEGIES ET ACTIONS POUR SOUTENIR LA MONNAIE COMMUNE ET CONTROLER LA LIQUIDITE DU SYSTEME FINANCIER

87. La propagation de la crise pétrolière et sa contamination à l'économie réelle implique un recalibrage de la politique monétaire en vue de l'adapter au contexte difficile que traversent les pays de la CEMAC. Cette crise a mis en lumière une tension fondamentale au cœur de la politique monétaire et financière. Aussi, la BEAC devient-elle un acteur majeur dans la lutte contre la crise, et ses efforts doivent être conçus et communiqués dans le but de garantir la stabilité des prix à long terme.

88. La BEAC doit réagir de manière flexible à la crise tout en s'inscrivant dans le cadre stable de sa stratégie monétaire. Le cœur de cette stratégie monétaire est caractérisé par une tension fondamentale entre les perturbations financières et macroéconomiques qui peuvent

atteindre une ampleur et présenter une complexité telles que les relations structurelles sous-jacentes entre les principales variables économiques s'en trouvent modifiées.

89. La crise actuelle se manifestant initialement par une perte de confiance dans la solvabilité de certains établissements financiers, elle a rapidement conduit à une dégradation généralisée de l'intermédiation financière privée. Le lien entre les impulsions de la politique monétaire et les agrégats économiques s'en est trouvé profondément affecté.

Tableau 5: Objectifs et cibles de la politique monétaire

Objectifs stratégiques	Objectifs spécifiques	Acteurs majeures	Cibles 2022
Reconstitution des avoirs extérieurs	Contenir les importations (du secteur privé et celles du secteur public) Favoriser les financements extérieurs privés et publics	Contenir la demande à travers : (i) Un resserrement des crédits à l'économie (prêts de la BEAC aux banques commerciales) ; (ii) La limitation des avances faites à l'Etat (Créances Nettes sur l'Etat) Mesures et réformes pour encourager : (i) Les flux d'investissements privés (ii) Les financements à l'Etat, notamment les dons	Porter les avoirs de réserves au-dessus de 3 mois d'importations (contre environs 1 semaine à fin 2017)
Maîtrise de l'inflation	Promouvoir une bonne politique de stabilisation des Prix	Poursuite de la politique monétaire prudentielle (ratio stable entre masse monétaire et PIB)	Taux d'inflation inférieur à 3% de la norme CEMAC
Accroissement de la liquidité du système bancaire	Favoriser le développement des secteurs productifs pour (i) Accroître les exportations ; (ii) Permettre l'import-substitution Optimiser le système bancaire à travers les taux directeurs optionnels	Redynamiser le marché interbancaire Mettre en place un environnement favorable au développement du système financier non bancaire Renforcer la régulation du système bancaire selon la réglementation de la COBAC Restructurer les créances douteuses des actifs des banques	Abaissier la pression sur les réserves de façon optimale Baïsser le taux de réserves obligatoires des banques ; Réduire le taux des créances douteuses ou non recouvables

a. Reconstitution des réserves de change

90. En raison de la chute marquée des cours du pétrole et des recettes pétrolières, le Congo se heurte à une diminution des réserves. Bien que cette diminution se soit ralentie depuis peu par les mesures d'ajustement et par la réduction des importations, elle ne s'est pas encore inversée. Ainsi, afin d'inverser cette tendance à la baisse des réserves de change, la BEAC devrait mettre en place une politique monétaire adéquate en soutien aux efforts d'ajustement budgétaire du Gouvernement. C'est bien conscient de cet impératif que dans ces politiques projetées, l'Institution monétaire entend resserrer les crédits privés et contenir ainsi la demande privée. Parallèlement, elle entend contenir les financements dont bénéficient les Etats et contribuer ainsi à contenir la demande publique. Ces politiques de resserrement du crédit

(créances privées et créances sur l'Etat) contribueront à ralentir la demande globale et partant les importations. Toute chose égale par ailleurs, cela devrait contribuer à la reconstitution des réserves. Cependant, ces instruments devront être manipulés avec beaucoup d'attention pour ne pas fragiliser davantage les économies dont les productions internes restent très dépendantes des importations, notamment les importations d'équipements et de biens intermédiaires.

a. Rappel des défis majeurs

91. La reconstitution des réserves appelle que le Congo relève les défis majeurs suivants : (i) la mise en œuvre des politiques visant à réduire les importations ; (ii) contribuer à l'assainissement du système bancaire.

b. Objectifs stratégiques pour la période 2018-2022

92. Pour relever les défis majeurs dans le cadre du PND, le Gouvernement et la banque centrale entendent conjuguer les efforts pour : (i) rétablir la stabilité extérieure et (ii) resserrer la politique monétaire et la croissance du crédit, notamment les crédits à la consommation.

c. Stratégie, programmes et actions majeures

93. La stabilité extérieure passe par des ajustements budgétaires, qui s'appuient principalement sur des coupes de dépenses, notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures, car ces ajustements ont une incidence profonde et directe sur le solde des transactions courantes vu leur contenu élevé en importations.

94. Le resserrement de la politique monétaire et la croissance du crédit implique que les conditions de crédit restent tendues pour contribuer à réduire les pressions exercées par le secteur hors administrations publiques sur les comptes extérieurs et pour stabiliser les flux de capitaux.

b. Maîtrise de l'inflation

95. La question qui se pose ici est celle de savoir pourquoi cibler l'inflation ? En effet, garantir la stabilité des prix, c'est-à-dire assurer que le taux de variation des prix soit faible et régulier est essentiel pour la stabilité économique.

96. Il est admis que l'instabilité des prix est source d'incertitude et qu'elle fausse le processus de décision économique et entrave la croissance économique. Très souvent, cette instabilité résulte de la hausse persistante des prix généralement exprimée par l'indice des prix à la consommation (qui mesure la variation du coût d'un panier de biens et services, y compris le logement, l'électricité, l'alimentation et les transports). Généralement, c'est l'excès de

liquidités qui en est l'origine, c'est-à-dire qu'il y a trop de monnaie pour trop peu de biens. Si la monnaie en circulation augmente, les particuliers accroissent leur demande de biens et services. Si cette demande accrue ne s'accompagne pas d'une augmentation de la production, les prix montent.

97. L'inflation est rangée parmi les trois (03) pôles du « carré magique » censé représenter le « tableau de bord » d'une économie au côté de la croissance, de l'emploi et de la situation des échanges extérieurs.

c. Accroissement de la liquidité du système financier

98. Le niveau relativement élevé de liquidité excédentaire que les banques détenaient les années précédentes a diminué ces derniers mois malgré la baisse des réserves obligatoires. Ceci s'explique principalement par le repli de la monnaie au sens large. Les vulnérabilités bancaires se sont donc accentuées et que la solvabilité et la liquidité du secteur bancaire risquent de se détériorer rapidement compte tenu des risques macroéconomiques.

a. Rappel des défis majeurs

99. On relève que l'ajustement peut peser sur la croissance et la qualité des actifs bancaires. En effet, les entreprises du secteur des BTP et les fournisseurs privés de l'Etat ont du mal à assurer le service de leurs prêts bancaires avec l'accumulation des arriérés. Bien que les banques disposent de marges de fonds propres pour faire face à une augmentation plus importante des créances improductives, mais plusieurs établissements pourraient avoir besoin de nouveaux apports de fonds propres dans ce type de scénario.

100. Avec la crise le ratio moyen des fonds propres des banques est tombé légèrement au-dessus de la norme de la CEMAC, car le crédit a progressé sans que les volants de fonds propres augmentent en parallèle. À l'heure actuelle, il y a des banques qui n'observent pas le ratio minimum de fonds propres. D'autres banques ont des volants de fonds propres qui sont généralement faibles. Les prêts improductifs des banques restent élevés par rapport à leurs portefeuilles de prêts. Ainsi, (i) resserrer la politique monétaire et la gestion des liquidités dans le souci de la stabilité extérieure et (ii) renforcer le secteur financier constituent des défis majeurs.

b. Objectifs stratégiques et cibles pour la période 2018-2022

101. Les objectifs stratégiques peuvent se résumer par ces points suivants : (i) renforcement de la supervision bancaire ; (ii) amélioration des réglementations prudentielles afin d'atténuer

les risques qu'un affaiblissement plus marqué des portefeuilles bancaires ne mène à une crise plus marquée et systémique du secteur et (iii) renforcement des instruments de la politique monétaire pour contribuer à la réalisation de l'objectif de réserves.

c. Stratégie, Programmes et actions majeures

102. La stratégie pour l'accroissement de la liquidité du système bancaire consiste à ce que le cadre prudentiel existant soit correctement appliqué. Des actions majeures seront menées conjointement par la BEAC et la COBAC. Les principaux domaines d'intervention sont les prêts entre parties liées, la concentration des risques, les règles d'honorabilité professionnelle des administrateurs d'une banque, et le provisionnement des créances improductives.

103. A compter de 2018, la supervision s'exercera progressivement sur la base des risques et de manière consolidée, ce qui est plus adéquat compte tenu de l'existence d'établissements bancaires présentant des liens avec d'autres secteurs et des relations transfrontalières. La COBAC évaluera d'ici la fin 2018 si ces mesures correctives suffisent à assurer l'application stricte des réglementations prudentielles.

104. Des mesures de la COBAC avec l'aide du FMI, en faveur de la stabilité financière et du renforcement du secteur financier, devraient être prises et comprendraient des plans d'action destinés à : (i) améliorer la résolution des créances improductives par les banques commerciales ; (ii) procéder à la résolution des banques en difficultés ; (iii) renforcer l'application, ou réviser les, principales réglementations prudentielles (prêts entre parties liées, provisionnement, concentration des risques, gouvernance, résolution d'établissements en difficultés) ; (iv) passer en revue l'efficacité des mesures correctives ; et (v) mettre à niveau le programme d'inspection sur site pour toutes les banques de la région.

C. POLITIQUE BUDGETAIRE : STRATEGIES ET ACTIONS POUR REEQUILIBRER LE BUDGET

105. De 2006 à 2010, dans le cadre de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE), la politique budgétaire s'est montrée efficace pour améliorer les équilibres macroéconomiques en général. La poursuite de l'objectif d'atteinte du point d'achèvement et donc de l'annulation de la dette a ouvert la voie à une révision complète du processus d'élaboration de la politique économique. Dès lors, l'objectif d'une politique budgétaire viable a été établi par la nouvelle démarche planificatrice, qui se fonde sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) mise en œuvre en 2009. Cette démarche a permis de faciliter la formulation des choix budgétaires

stratégiques et de rendre possible l'identification des inflexions éventuelles à apporter à la politique budgétaire dans son ensemble. L'établissement d'un lien entre les allocations budgétaires, la fixation d'objectifs et le suivi des performances y est essentiel.

106. Il est question ici de poursuivre l'implémentation de la démarche de performance des budgets-programmes déjà enclenchée notamment avec la finalisation de l'élaboration des Projets Annuel de performance pour les 50% des ministères restants.

a. Préservation de la viabilité budgétaire à moyen terme

107. La progression des dépenses courantes de 17% du PIB en moyenne annuelle, contre une cible PND 2012-2016 de 12% du PIB reflète l'importance de dépenses « exceptionnelles » sur la période. Il reflète aussi les incidences budgétaires de certaines mesures de politique sectorielle, dont le relèvement de la troisième tranche du point indiciaire des fonctionnaires, les nouveaux recrutements d'agents de l'Etat, la gratuité du traitement contre le paludisme et de la césarienne. N'eut été pour ces mesures « ponctuelles », les dépenses courantes auraient fléchi davantage par rapport au PIB.

108. Les tendances baissières projetées, à moyen terme, pour les prix du pétrole impliquent inévitablement un rééquilibrage budgétaire afin de réduire les risques d'instabilité macroéconomique. Mais pour contenir les dépenses et en maîtriser leur progression par rapport au PIB, afin de dégager de l'épargne budgétaire pour le financement des investissements, le Gouvernement est appelé à opter pour la démarche planificatrice qui se fonde sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) adoptée en 2009 et qui s'est montrée efficace pour réduire la dette publique et améliorer les équilibres macroéconomiques en général.

109. Avec la mise en œuvre du PND 2018-2022, un large consensus politique s'est instauré sur l'objectif d'une politique budgétaire viable, en ce sens qu'il soit possible de maintenir les politiques budgétaires actuelles dans l'avenir prévisible sans pour autant léguer une dette croissante aux générations futures.

110. Cet objectif de viabilité budgétaire est traduit par les stratégies budgétaires et actions pour améliorer les performances budgétaires. Ces stratégies et actions doivent susciter au niveau national une large prise de conscience et un consensus général sur : (i) l'importance d'une orientation à moyen terme de la politique budgétaire (ii) une parfaite intégration entre la politique gouvernementale et le budget et (iii) une nécessité de promouvoir des taux d'imposition moins élevés pour garantir la viabilité budgétaire dans une économie où les risques

d'instabilité macroéconomique sont importants et qui éprouve des difficultés pour contenir les dépenses publiques et maîtriser leur progression par rapport au PIB.

b. Implications pour les ressources publiques : renforcer la mobilisation et gestion des recettes

111. Il existe plusieurs sources potentielles de financement intérieur qui pourraient fournir d'importantes ressources additionnelles pour le financement du développement. Toutefois, les mesures de politique générale prises jusqu'à présent pour accroître le montant total des ressources n'ont pas permis au Gouvernement de mobiliser des ressources intérieures importantes. En effet, un certain nombre de réformes des finances publiques mises en œuvre en vue d'accroître les recettes publiques se sont appuyées sur des mesures de base telles que l'introduction d'impôts à la consommation à large assise, essentiellement sous la forme de taxe sur la valeur ajoutée, dont l'effet sur les recettes publiques est resté limité.

112. Certes cette mobilisation des ressources publiques ne réglera pas à elle seule tous les problèmes auquel est confronté le Gouvernement congolais mais, dans le moyen terme si une part croissante des besoins de la population en matière de développement pouvaient être financés en tirant parti de sources intérieures, le disposerait de la flexibilité indispensable pour formuler et mettre en œuvre des politiques adaptées aux problèmes économiques et sociaux ainsi que d'autres problèmes de développement.

❖ Amélioration de la mobilisation des ressources douanières

113. Des réformes importantes ont été engagées pour accroître les performances dans la mobilisation des recettes douanières. On note, entre autres, la mise en place des guichets (GUD, GUMAR, GUOT) au Port de Pointe-Noire. Cependant, la crise économique liée à la baisse du cours du baril de pétrole n'a pas épargné les activités douanières du Congo. Les recettes douanières d'import-Export sans la TVA et les prélèvements pour le compte des organismes sous régionaux (CEMAC, CEEAC et OHADA) ont amorcé une baisse depuis 2015.

Tableau 6 : Réalisations douanières de 2012 à 2016

	<i>En milliards de Francs CFA</i>				
	2012	2013	2014	2015	2016
Emissions (Prévisions)	122,168	143,499	152,057	146,105	125,672
Recouvrements	117,55	147,62	155,03	148,444	125,899
Taux de recouvrement	96,2%	102,9%	102,0%	101,6%	100,2%

114. Le niveau des droits et taxes à l'importation est en perpétuelle baisse malgré le recul du niveau global des exonérations. Ils sont passés de 404,8 milliards de FCFA au premier semestre 2016 à 192,6 milliards de FCFA au premier semestre 2017. Aussi, les recettes douanières d'import-export risquent de descendre à un niveau plus bas que celui de l'année 2012. Avec la tendance observée au cours des sept premiers mois de l'année (62,2 milliards de FCFA émis soit une moyenne mensuelle de 8,9 milliards de FCFA), ces recettes devraient se situer autour de 106 milliards de FCFA à fin 2017.

115. **Rappel des défis majeurs.** Malgré la mise en œuvre des réformes, on relève quelques faiblesses qui ont entamé les rendements et l'efficacité du secteur des douanes. Parmi ces faiblesses on note : (i) une inadaptation de l'organisation structurelle aux exigences des administrations des douanes modernes ; (ii) des contreperformances enregistrées par rapport aux objectifs fixés, notamment les objectifs budgétaires et la mise en œuvre des actions de modernisation ; (iii) des contrôles jugés infructueux ; (iv) une insuffisance d'appropriation des réformes engagées au sein de l'administration ; (v) un faible appui de la tutelle aux actions à mettre en œuvre pour soutenir les objectifs budgétaires ; (vi) des insuffisances dans les systèmes des services publics d'incitations et de motivations à la performance créant ainsi une culture défavorable à la diligence et la redevabilité renforçant ainsi des manquements à l'éthique et (vii) un manque d'attention aux données statistiques.

116. Ces faiblesses sont à corriger afin de limiter les gaps de financement des projets retenus dans le PND. Ainsi, pour que la mobilisation des recettes douanières atteigne un niveau maximal, des défis importants sont à relever, à savoir :

- ✓ actualisation de l'organisation des structures pour les adapter aux exigences des administrations des douanes modernes ;
- ✓ rationalisation des services en vue de les rendre plus performants et atteindre les objectifs fixés, notamment les objectifs budgétaires et la mise en œuvre des actions de modernisation ;
- ✓ rationalisation des contrôles pour les rendre plus fructueux ;
- ✓ appropriation des réformes entreprises au sein de l'administration par les agents, les partenaires, les autres administrations publiques et institutions ;
- ✓ amélioration des relations avec la tutelle en vue de l'appui de celle-ci dans la mise en œuvre des actions devant soutenir les objectifs budgétaires assignés à la douane ;
- ✓ mise en œuvre d'une politique d'incitations et de motivations à la performance pour créer une culture favorable à la diligence, la redevabilité et au renforcement de l'éthique ;
- ✓ rationalisation de l'appareil statistique de la douane.

117. **Objectifs stratégiques et cibles pour la période 2018-2022.** Le Gouvernement vise à améliorer le niveau des ressources douanières. Cet objectif stratégique se décline en objectifs opérationnels suivants : (i) rationaliser les contrôles à travers la gestion des risques ; (ii) organisation des services impliqués dans les procédures ; (iii) renforcer l'informatisation à l'appui des procédures et des contrôles ; (iv) poursuivre les projets de réforme engagés au cours du précédent programme régional et (v) renforcer des capacités administratives de la douane dans la mise en œuvre des incitations et des motivations à la performance.

118. A l'horizon 2022, la douane devra avoir la maîtrise des flux commerciaux taxables qui constituent une base fiable des projections de recettes douanières de plus en plus réalistes, les écarts entre le niveau des liquidations émises et les projections devront se situer entre -5% et +5%.

119. **Stratégie, programmes et actions majeures.** La stratégie de la douane repose sur les politiques et réformes pour améliorer le niveau des ressources douanières. Elle s'opérationnalise en quatre programmes dont : (i) Informatisation de toutes les procédures douanières et acquisition des nouveaux outils techniques des statistiques de la direction générale des douanes ; (ii) Elaboration et mise en œuvre des manuels des procédures pour décrire les principaux processus des opérations de dédouanement, de coordination, des contrôles, de surveillance administrative, de suivi statistique et évaluation des objectifs budgétaires ; (iii) Formation des agents des douanes et élaboration du code d'éthique et de bonne gouvernance et (iv) Actualisation de l'organigramme de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects.

120. Aussi, les efforts porteront sur la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions en rapport avec chaque objectif fixé ainsi qu'il suit :

Tableau 7 : Programmes et actions majeures de l'administration fiscale

Objectifs stratégiques	Actions majeures à mettre en œuvre
Maîtriser les flux	Informatiser toutes les étapes de la procédure douanière à l'importation, en vue de la traçabilité de toutes les opérations de la chaîne de dédouanement avec le renforcement des outils techniques et statistiques de la direction générale des douanes Renforcer l'appropriation par les douaniers du système informatique, en vue d'une utilisation optimale des fonctionnalités des applications informatiques par les douaniers Suivre le respect des délais légaux fixés pour l'accomplissement des formalités douanières, l'accélération des opérations, la sécurisation et le paiement des droits et taxes
Rationaliser les contrôles à travers la gestion des risques	Exiger l'envoi préalable des manifestes électroniques (déjà opérationnel), en vue de la sécurisation de la prise en charge et la réduction des délais de passage Cibler les envois à risque sur la base du manifeste, en vue de l'accélération des formalités de passage en douane par une meilleure sélection des envois à vérifier Renforcer les capacités en matière d'évaluation en douane, en vue de réduire les minorations de valeurs et respecter les règles de l'organisation mondiale du commerce Instituer et développer les renseignements contraignants en matière tarifaire et d'origine, en vue de réduire les irrégularités en matière d'espèce et d'origine pour une prévisibilité et une fluidité des contrôles Renforcer la gestion des exonérations en vue de réduire les détournements de bénéfice du privilège et augmenter les recettes Identifier et traiter les opérations à risque en matière de transit pour sécuriser les recettes en cause sur ces marchandises Déployer l'application de gestion informatisée du contentieux (GESAC) pour un meilleur suivi du contentieux et de son produit, une meilleure gestion des risques et un meilleur suivi de la performance des services en matières du contentieux
Organiser les services impliqués dans les procédures	Poursuivre l'élaboration et la diffusion des instructions cadre sur la répartition des rôles dans le traitement et le suivi de la prise en charge des déclarations, question de préciser les responsabilités et des rôles dans l'organisation Elaborer et diffuser des manuels de procédures pour assurer la mise en œuvre des changements organisationnels dans le but de rationaliser le cadre de travail et l'exécution des tâches conformément aux instructions Elaborer un barème transactionnel d'amendes sur les infractions pour l'amélioration de la conformité volontaire
Renforcer l'informatisation à l'appui des procédures et des contrôles	Elaborer un plan d'actions prioritaires de réformes nécessitant un appui informatique dans le but d'identifier les solutions informatiques en fonction des objectifs de réforme Mettre en place des équipes de projets dirigées par des fonctionnels et comprenant des informaticiens, pour la mise en œuvre des solutions informatiques intégrées et une meilleure appropriation des outils par les douaniers
Renforcer les capacités administratives de la douane dans la mise en œuvre des incitations aux motivations à la performance	Elaborer les contrats de performances entre la tutelle et l'administration, en vue d'instaurer l'émulation entre les agents, insuffler une culture de diligence, de redevabilité, de la mesure de résultat Obtenir l'adoption du statut particulier des agents des douanes, en vue d'inciter les agents à la diligence Mettre en œuvre la médaille d'honneur de la douane

121. Toutefois, le niveau d'appropriation de la stratégie des douanes dépend fortement de la qualité des ressources humaines. Cependant, un départ massif à la retraite des cadres supérieurs d'encadrement, notamment les inspecteurs principaux des douanes peut compromettre toute la stratégie. En effet sur 214 inspecteurs principaux, 35 inspecteurs principaux seront admis à faire valoir leur droit à la retraite respectivement en 2017 et 2018, soit 70 inspecteurs en deux (2) ans. D'où l'inscription du renforcement des capacités de l'administration des douanes dans la gestion efficace du dispositif à mettre en place.

❖ **Amélioration de la mobilisation des ressources de la fiscalité intérieure**

122. Comme pour les douanes, une série des réformes visant à améliorer la mobilisation des ressources fiscales et à renforcer l'administration de l'impôt ont été mises en œuvre, entre autres, la réforme qui a abouti à l'élargissement de l'assiette fiscale et a permis à l'administration fiscale d'immatriculer l'ensemble des contribuables et de créer un fichier unique de ces derniers à savoir : l'introduction du SYSTAF et du Numéro d'Identification Unique (NIU). Cependant, des défis majeurs existent encore que l'administration fiscale doit surmonter pour mobiliser des ressources importantes.

123. **Rappel des défis majeurs.** Parvenir à un niveau de mobilisation optimale et satisfaisante des recettes fiscales, à même d'assurer le financement des politiques de développement, la stratégie de l'administration fiscale, pour les cinq (5) prochaines années, est confrontée aux défis majeurs à savoir : (i) l'amélioration de l'environnement fiscal des affaires ; (ii) la poursuite de la réorganisation des services ; (iii) la rationalisation et la maîtrise des dépenses fiscales et enfin (iv) le renforcement de l'élargissement de l'assiette de l'impôt et la sécurisation des recettes.

124. **Objectifs stratégiques et cibles pour la période 2018-2022.** Le Gouvernement à travers l'administration fiscale compte renforcer la politique fiscale pour une traçabilité des recettes fiscales nécessaire pour une mobilisation conséquente des ressources. A cet objectif stratégique est associé deux objectifs opérationnels à savoir : (i) renforcer la mobilisation des recettes non pétrolières et (ii) renforcer l'efficacité de l'administration fiscale. Pour atteindre ces objectifs opérationnels, des actions majeures seront menées.

125. **Stratégie, programmes et actions majeures.** Afin d'atteindre ses objectifs, la fiscalité congolaise s'appuiera sur une stratégie qui met un accent particulier sur le renforcement de la politique fiscale notamment la mise en œuvre des mesures qui ont davantage d'homogénéité et de cohérence entre elles, dans le souci d'assurer une égalité de traitement entre les opérateurs

intervenant dans les secteurs que le législateur a entendu promouvoir. Cette stratégie dont l'objectif central reste une plus forte mobilisation des ressources de la fiscalité intérieure, se décline autour de deux axes majeurs : (i) le renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale ; et (ii) l'amélioration de la collecte des recettes fiscales. Chaque axe se décline en actions majeures : (i) l'amélioration de l'environnement fiscal des affaires ; (ii) la réorganisation des services ; (iii) la rationalisation et la maîtrise des dépenses fiscales et (iv) le renforcement de l'élargissement fiscal. Ces actions viennent compléter ou renforcer les réformes déjà en cours.

Tableau 8 : Programmes et actions majeures de l'administration fiscale

Objectifs stratégiques	Objectifs spécifiques	Actions majeures à mettre en œuvre
Accroître la mobilisation des ressources de la fiscalité intérieure	Renforcement des capacités techniques et administratives pour une administration fiscale plus efficace	L'amélioration de l'environnement fiscal des affaires, à travers notamment : La mise en œuvre de la télé déclaration et du télépaiement La refonte des imprimés et formulaires de déclaration L'institution et l'application des indicateurs de qualité de service L'amélioration de la gouvernance et de l'information des contribuables
		Accélération de la réorganisation des services, à travers notamment : La redéfinition et la reprécisions des missions des services centraux en vue d'une séparation des missions de pilotage de celles opérationnelles L'intégration au sein des unités opérationnelles de toutes les fonctions fiscales et la configuration, sous le modèle des unités de moyennes et des grandes entreprises, celles des très petites et petites entreprises La poursuite de la gestion spécialisée par type de contribuable et par secteur d'activité : cette approche managériale déjà éprouvée au niveau des grandes entreprises et des moyennes, s'est révélée d'un intérêt et d'une efficacité certains. Renforcer les capacités des gestionnaires afin rentabiliser les recettes provenant des secteurs d'activités spécifiques (télécommunications, mines...) au sein des unités des grandes et moyennes entreprises.
	Accroissement des performances dans la collecte des ressources d'impôts	La rationalisation et la maîtrise des dépenses fiscales, en se focalisant sur : La suppression des mesures incitatives non pertinentes L'encadrement de l'octroi des avantages fiscaux accordés aux entreprises dans le cadre des régimes fiscaux particuliers Le suivi et le contrôle de conformité des avantages fiscaux L'évaluation systématique des dépenses fiscales consenties
		Poursuite des actions d'élargissement de l'assiette fiscale, à travers : Le renforcement de l'informatisation et de la gestion de l'information fiscale L'exploitation et la valorisation des liaisons informatiques avec la Douane (maîtrise du fichier des importations) et le Budget et Trésor (maîtrise du fichier des fournisseurs de l'Etat) L'amélioration du système d'identification et d'immatriculation des contribuables L'élimination des sources d'évasion fiscale et de niches fiscales qui génèrent d'importants manques à gagner pour le Trésor public La refonte des régimes d'imposition dans l'optique d'inciter les acteurs du secteur informel à regagner le secteur formel

Tableau 9 : Administration fiscale, réformes en cours et Etat de mise en œuvre des actions

Objectifs stratégiques	Objectifs spécifiques	Actions	Etat de mise en œuvre
Renforcement de la politique fiscale	Renforcer la mobilisation des recettes des non pétrolières	-Imposer tous les revenus - Maitriser l'assiette fiscale des impôts foncier ; -Collaborer étroitement avec le cadastre (installation d'un réseau); -Doter des moyens à l'administration fiscale (techniques et formations) dans la perspective d'une maîtrise du secteur foncier ; -Inciter les propriétaires à immatriculer leur propriété. -Promouvoir et développer la fiscalité foncière. -Supprimer les mesures incitatives non pertinentes ; -Encadrement l'octroi des avantages fiscaux accordés aux entreprises dans le cadre des régimes fiscaux particuliers ; -Suivre et contrôler la conformité des avantages fiscaux ; -Evaluer systématique les dépenses fiscales consenties.	En cours Les termes de référence pour le recrutement d'un consultant individuel international pour l'élaboration d'un plan stratégique sur les impôts fonciers sont en cours avec l'appui de la Banque mondiale. Travaux amorcés avec le Pôle stratégies de développement (PNUD Dakar), uniquement sur les entreprises de Brazzaville. A étendre sur tout le pays
	Renforcer l'efficacité de l'administration fiscale	-Renforcer l'informatisation et de la gestion de l'information fiscale ; -Exploiter et valoriser les liaisons informatiques avec la Douane, le Budget et Trésor ; -Améliorer le système d'identification et d'immatriculation des contribuables ; -Refondre le code général des impôts et intégrer en son sein tous les codes sectoriels et toutes les mesures incitatives. Initier un livre de procédures fiscales. -Mettre en œuvre la télé déclaration et le télépaiement ; -Refondre les imprimés et formulaires de déclaration et réduire le nombre des documents à fournir accompagnant les déclarations et le nombre des échéances de paiement des impôts ; -Instituer et appliquer les indicateurs de qualité de service ; -Améliorer la gouvernance et l'information des contribuables. -Redéfinir et préciser les missions des services centraux en vue d'une séparation des missions de pilotage de celles opérationnelles ; -Intégrer au sein des unités opérationnelles toutes les fonctions fiscales et configurer, sous le modèle des unités de moyennes et des grandes entreprises, les unités des très petites et petites entreprises ; -Poursuivre la gestion spécialisée par type de contribuable et par secteur d'activité. Forcer les inspecteurs dans les domaines spécifiques tels les télécommunications, les mines, les hydrocarbures et autres.	Encours sous le pilotage de la direction des systèmes d'information du cabinet du ministre en charge des finances L'imprimé unique de déclaration est disponible depuis 2016. Le reste est en étude Une équipe de reformes est en place à la DGID depuis 2015. Elle a déjà rédigé les projets de décret et d'arrêté de réorganisation de la DGID qui sont en examen actuellement au niveau de la DGID.

❖ *Amélioration de la mobilisation des ressources pétrolières et minières*

126. Il est a noté que le Congo tire relativement profit de l'exploitation pétrolière, à travers les Contrats de Partage de Production qui lui garantissent 40% des revenus pétroliers totaux voire 58% aujourd'hui, ce qui le place dans la moyenne mondiale et au rang des pays les mieux rémunérés dans la région. Ainsi, le Gouvernement entend redoubler d'effort pour capter le maximum de recettes pétrolières et minières.

127. **Rappel des défis majeurs.** Un des défis majeurs du Gouvernement est de faire que les activités du secteur pétrolier et mines contribuent efficacement à la croissance et à l'emploi. Aussi, à ce principal défi on peut associer les défis suivants : (i) une représentation suffisante des acteurs nationaux dans la chaîne des activités de soutien ; (ii) une rationalisation du raffinage et de la vente des produits pétroliers ; (iii) le respect des dispositions réglementaires pour interdire le torchage et (iv) le développement de la chaîne de valeur du gaz afin qu'il s'étende au transport (gazoduc) et à la vente (trading) de gaz aux usines de transformation.

128. **Objectifs stratégiques et cibles pour la période 2018-2022.** Le Gouvernement à travers les activités pétrolières et minières entend capter le maximum des recettes. Aussi, les objectifs poursuivis sont : (i) rendre transparente la gestion des revenus ; (ii) valoriser le gaz par le biais des projets d'électricité ; (iii) certifier par un cabinet les recettes pétrolières transférées ; (iv) renforcer les audits des coûts pétroliers conformément à l'application des Contrats de Partage de Production (CPP) et mettre en place un système pour l'interdiction des paiements des produits de vente de cargaison.

129. **Stratégie, programmes et actions majeures.** Les activités d'exploration ou de raffinage, qui requièrent des capitaux importants et de la haute technologie exigent que le Gouvernement mette en œuvre une « stratégie d'intégration nationale » dont les retombées seront plus rapides et substantielles. Ainsi, les actions majeures à réaliser sont contenues dans le tableau ci-après :

Tableau 10 : Actions majeures des secteurs pétrolier et minier

Objectifs stratégiques	Description	Actions majeures à mener
Capter le maximum des recettes pétrolières	Les nouvelles réformes sont consignées dans le nouveau code des hydrocarbures, Loi n°28-2016 du 12 octobre 2016. L'Etat et les sociétés pétrolières sont liés par des lois pétrolières et autres réglementations (le code des hydrocarbures et les conventions). Les conditions fiscales et les droits revenants à l'Etat sont fixés d'accord parties dans les Contrats de Partage de Production (CPP).	Sur le plan fiscal : Les nouvelles actions à mener (1) - Suivi de paiements des bonus : le bonus de signature du CPP, le bonus de prorogation du permis d'exploitation ; (2) - Au-delà du paiement de la Redevance Minière Proportionnelle, la prise en compte de la redevance superficielle ; (3) - Mise en place des nouvelles dispositions de gestion de la provision pour les démantèlements des sites ; (4) - Instauration de la taxe sur la plus-value de cession des intérêts participatifs dans les CPP ; Sur le plan juridique : (1) - Attribution des nouveaux permis par appel d'offre ; (2) - Passage de tous les champs pétroliers régis en régime de concession en régime de partage de production ; (3) - Exclusivité de l'attribution des titres miniers d'hydrocarbures à la société Nationale des Pétroles du Congo(SNPC). (4) - Suppression de la clause de banalisation ; (5) - Prise en compte du contenu local qui est devenu une exigence dans l'attribution des permis miniers et hydrocarbures : Utilisation prioritaire des entreprises de sous - traitance de droit congolais, emploi prioritaire et formation du personnel congolais ; Réalisation des projets sociaux (6) - Interdiction de torchage de gaz nécessaire à la transformation en électricité ; (7)- Maintien de la stabilité fiscale.
La transparence dans la gestion des revenus pétroliers	Des accords commerciaux ont été signés entre l'Etat et certaines sociétés pétrolières. Ces accords donnent lieu à des récupérations sur les droits à huile de la République. On note par exemple, la Centrale électrique du Congo (CEC), la centrale à Gaz de Djéno, les autres frais (taxe maritime, frais du personnel...) Et autres...etc.	(1) -Suivi mensuel des engagements de l'Etat sur les droits à huile ; (2) -Renforcement des audits des couts pétroliers conformément à l'application des Contrats de Partage de production(CPP) ; (3) - Mise en place d'un système de l'interdiction des prépaiements des produits de vente de cargaisons ; (4) - Mise en place d'un mécanisme de la gestion des provisions pour le démantèlement des sites : création d'un compte séquestre domicilié à la banque centrale (BEAC) ; (5) - Certification par un cabinet indépendant des recettes pétrolières transférées Au trésor public.
Gestion des excédents des recettes pétrolières		(1) -Mise en place des mécanismes de gestion des fonds de stabilisation (2)-Placement dans des places financières le Fonds des Générations futurs

❖ *Promotion des Partenariats Publics-privés*

130. Le partenariat public-privé (PPP) est un contrat de longue durée, exclusivement négocié entre le secteur public et privé dans le cadre d'un projet unique, portant sur la conception, la construction, l'exploitation et financement d'un ouvrage public. Lorsque cette relation contractuelle est bien négociée et bien encadrée juridiquement, elle représente un levier innovant d'optimisation des services publics.

Encadré 1 : Partenariat Public Privé

Il existe fondamentalement deux grandes familles de partenariat public-privé (PPP) : d'une part les délégations de services inhérents aux marchés publics et d'autre part les contrats de partenariat entre le public et le privé.

L'État confie, dans le cas des délégations, la gestion d'un service public à un délégataire privé. Bien évidemment, la rémunération de l'opérateur privé, sélectionné suite à un appel d'offre, est conditionnée aux résultats concrets de l'exploitation du service. La délégation peut endosser plusieurs formes. Les types de délégations principalement utilisés sont : l'affermage, la concession, la gérance et la régie.

Quant au contrat de partenariat public-privé (PPP), il s'inscrit dans un cadre global. La conception, la construction, la gestion et la maintenance des biens publics sont confiés à une seule personne, en général un consortium privé, qui aura la lourde charge de piloter le projet. Bien que les PPP revêtent des formes variées, il existe du moins deux formes de compromis qui s'apparentent essentiellement au contrat de partenariat public-privé : le bail emphytéotique et l'autorisation d'occupation temporaire.

Le bail emphytéotique est un contrat de longue durée (18 à 99 ans en France). Cette relation contractuelle semble parfois assez surprenant, en particulier dans le cas du Kenya et du Zimbabwe, car le locataire (appelé emphytéote) se voit reconnaître un véritable droit sur le bien qui lui est donné à bail sur une durée pouvant atteindre 999 ans. Cependant, à propos du contrat de partenariat public-privé (PPP), le consortium privé sélectionné, au terme d'un appel d'offre, dispose d'un droit réel de financement, de construction et d'exploitation d'ouvrage public pendant 20, 30, 40 ou 50 ans selon les projets. En contrepartie, l'État verse, sous forme de « leasing », un loyer ou une redevance aux prestataires privés. Selon la nature du contrat, l'opérateur privé peut percevoir un paiement direct de la part des usagers ou consommateurs des services qu'il gère. Il existe néanmoins un risque réel de la baisse de fréquentation ou de consommation qui empêcherait de couvrir véritablement les coûts fixes. Le paiement, assuré par les usagers via un système de péage ou par l'État, permet de couvrir l'amortissement de cet investissement et les coûts liés à la maintenance ou à l'entretien. En général, les redevances versées sont composées d'environ 90 % d'amortissement et 10 % des services rendus. La durée du contrat est calculée en tenant compte des amortissements de l'investissement.

Légalement, l'État ne serait reconnu propriétaire du bien public construit qu'au terme du contrat. Donc, comme dans tout contrat synallagmatique, les partenaires s'obligent mutuellement le respect strict d'engagements consentis. En effet, le partenariat public-privé (PPP) a permis la réalisation et la modernisation d'ouvrages publics tels que les barrages, le réseau de distribution d'eau et d'électricité, les installations portuaires et aéroportuaires, la modernisation des réseaux ferrés, les stades, les routes, les Universités, les prisons, les hôpitaux, etc., qui n'auraient vraisemblablement pas pu être réalisés globalement si l'État avait fait appel au marché public. Le PPP se distingue en cela des privatisations et de la sous-traitance dans la mesure où il constitue une approche globale qui, théoriquement, responsabilise directement les parties prenantes. Les risques seraient proportionnellement répartis selon les degrés de compétences et d'implication de chacun : les grands groupes privés assumeraient les risques liés à la construction, la gestion et au financement tandis que l'État devrait, quant à lui, assurer ce qu'il fait le mieux notamment la mise en place des conditions juridiques et financières attractives ou le recouvrement des créances amiables ou forcées auprès des usagers.

Ainsi donc, les décideurs publics africains sont de plus en plus attirés par cette approche partenariale puisqu'elle permet, semble-t-il, de disposer rapidement d'équipements publics, flambant neuf, indispensable à l'économie et, théoriquement, de payer moins cher la redevance au début du contrat.

131. **Rappel des défis majeurs.** Dans ce contexte de crise et où le Gouvernement recherche des financements pour financer le PND, le PPP est une véritable continuité de l'action publique avec d'autres moyens. Il offre l'avantage de favoriser le financement immédiat d'ouvrages publics et éventuellement le partage des risques. Cependant, un PPP mal défini incite subrepticement à des comportements opportunistes, à la tricherie et au conflit qui malheureusement auront des conséquences graves sur la collectivité, voir même les générations futures. Conscient de cet état de fait, le Gouvernement congolais tente de mobiliser tous les

leviers possibles (cadre réglementaire attractif, fiscalité, fiabilisation de l'environnement des affaires, coût du travail, zone franche, etc.) afin d'éviter des coûts sociaux importants.

132. **Objectifs stratégiques pour la période 2018-2022.** Au regard des défis majeurs, les objectifs stratégiques que se fixe le Gouvernement est la mobilisation de toutes les batteries à savoir : (i) un cadre réglementaire attractif ; (ii) une fiabilisation de l'environnement des affaires et (iii) les zones économiques spéciales.

133. **Stratégie, programmes et actions majeures.** Actuellement, le partenariat public-privé (PPP) est le modèle d'organisation étatique « plébiscité » par les autorités publiques congolaises afin de mobiliser le capital et le savoir-faire privé. Le PPP est choisi comme outil pour améliorer l'offre des services publics.

134. Cependant, à force de vouloir privilégier l'approche managériale dans les services publics au détriment des besoins réels et incompressibles des citoyens, le Gouvernement court véritablement le risque de s'éloigner de la mission noble pour laquelle sa légitimité tire ses racines. En outre, le décalage abyssal entre les besoins sociaux réels et l'offre d'infrastructures existantes doit nous obliger à s'interroger sur cette attractivité soudaine du Congo par des fonds des investisseurs privés (nationaux ou étrangers) pour réaliser les projets d'investissement.

135. L'ampleur de la dette qui obère lourdement les finances publiques peut s'expliquer, entre autres, par des choix économiques, politiques et sociaux à faible effet d'entraînement. L'urgence économique et sociale est bien réelle et continue de miner la cohésion sociale, notamment le chômage des jeunes.

136. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, pour renforcer leur leadership sur le marché, ces « partenaires privés » sont à la quête des marchés juteux.

137. Cependant, l'Etat, ne possédant pas forcément les mêmes informations sur les risques éventuels que le partenaire privé (asymétrie d'informations), peut faire des choix catastrophiques. Il ne tient qu'à nous de mettre en place des garde-fous adéquats, de faire tomber ce voile d'insouciance qui auréole le contrat de partenariat public privé (PPP) afin de rendre cette coopération plus fiable, plus fédérateur, car la durée d'engagement est tellement longue qu'on ne peut pas se permettre d'être naïf.

138. Aussi, un Partenariat Public Privé bien cerné économiquement, juridiquement et techniquement, débouchant sur un cahier de charge qui définit clairement les responsabilités et les risques, peut éventuellement constituer un vecteur du développement économique. Pour

cela, le Gouvernement congolais opte pour une stratégie fondée sur un partenariat inclusif qui créerait une synergie et ferait émerger des bons projets.

139. Il est fortement indispensable de « dé complexifier » le PPP en mettant le dialogue inclusif au centre des préoccupations. Ainsi, les actions majeures à entreprendre sont : (i) réorganiser globalement leurs cadres législatifs afin d'encadrer astucieusement les relations contractuelles entre le public et le privé ; (ii) mettre places des garde-fous idoines qui intègrent les réalités historiques, culturelles, politiques, économiques et sociales du pays ; (iii) mobiliser plusieurs métiers ; (iv) promouvoir le dialogue entre les partenaires afin d'adapter réellement les projets aux besoins économiques, sociaux et technologiques et créer un collège d'experts indépendants et neutres capables d'évaluer le bien-fondé de ce mode de financement public afin d'encadrer, d'une part, les velléités opportuniste des entreprises privées et, d'autre part, d'éventuelle concussion de la part des fonctionnaires chargés de piloter les grands projets.

Encadré 2 : Projets en Partenariat Public Privé (PPP) chiliens

En 2004, le programme de PPP du Chili englobait 44 projets (dont la valeur atteignait 6,25 % du PIB) consacrés principalement aux routes nationales, à la voirie urbaine et aux aéroports. Le Chili applique un certain nombre de bonnes pratiques en ce qui a trait aux PPP et à la transparence des finances publiques. Il démontre en particulier l'importance de mettre en place un cadre institutionnel adéquat avant de lancer un programme de PPP. Le Chili a créé un tel cadre avec l'adoption, en 1991, de la *Loi sur les concessions* qui exige le recours aux appels d'offres pour les contrats de concession et précise les droits et obligations de chacune des parties prenantes ainsi que des procédures de règlement des différends et d'annulation de contrats. Une autre bonne pratique consiste à appliquer les mêmes méthodes d'évaluation rigoureuses, y compris l'analyse des coûts et avantages, à l'ensemble des projets d'investissement publics, qu'ils soient mis en œuvre par le secteur public ou confiés en sous-traitance au secteur privé. Les projets doivent par ailleurs être conformes à un vaste plan d'infrastructure et acceptable du point de vue de la viabilité budgétaire pour éviter que les PPP ne conduisent à des engagements non viables.

Au Chili, les contrats en PPP doivent indiquer clairement les risques assumés par l'État. Par ailleurs, depuis octobre 2003, l'exposition de l'État aux passifs éventuels liés aux garanties données dans les contrats de concession est divulguée dans le *Rapport sur les finances publiques*. Les données publiées comprennent notamment la valeur actualisée nette des versements minimums et maximums escomptés de garanties des recettes (nets des recettes obtenues dans le cadre de l'accord de partage des recettes). Les rapports récents comprennent un examen détaillé de la méthode analytique utilisée et de ses lacunes. Par ailleurs, en plus de faire état des paiements en espèces versés aux concessionnaires et reçus de ces derniers, le Chili indique également la valeur actualisée des paiements futurs pour la période 2004–2030. Il est ainsi possible d'obtenir un tableau complet des coûts à long terme et des risques associés aux PPP. Toutefois, on pourrait accroître encore la transparence en publiant des informations complètes sur les contrats originaux et renégociés. On pourrait à cette fin élaborer un modèle uniforme permettant de résumer les principales dispositions des contrats sur le site Web du Ministère des travaux publics et dans la documentation budgétaire.

❖ Amélioration de la qualité de la gestion de l'ensemble des ressources publiques

140. Pour les pays pétroliers en général et le Congo en particulier, l'un des enseignements clés de l'effondrement des cours de pétrole est qu'il faut accorder davantage d'attention à la mobilisation des ressources publiques fiscales intérieures. En effet, cette crise a non seulement

fait apparaître la vulnérabilité de ces pays aux chocs exogènes mais a aussi montré la volatilité des sources extérieures de financement du développement, notamment les recettes d'exportation, les investissements directs étrangers, l'aide publique au développement et les transferts de fonds des migrants, et les incertitudes qui les entourent.

141. Dans la mesure où certains pays africains ont réussi à créer un espace budgétaire en mobilisant des ressources intérieures accrues, cela montre que l'objectif est accessible. Cette progression du niveau du prélèvement public sur le continent a entraîné une amélioration des conditions de vie dans certains pays dont la réussite illustre bien l'importance du renforcement des recettes publiques pour faire véritablement reculer la pauvreté.

142. **Rappel des défis majeurs.** Des ressources stables et prévisibles facilitent la planification budgétaire à moyen terme, car elles garantissent que les dépenses budgétaires, des secteurs prioritaires, soient payées. Il est admis que la mauvaise gouvernance dans certains pays est à l'origine de leur niveau élevé d'endettement et de facto à la faible mobilisation des ressources, car elle génère des situations de recherche de rente pour les agents qui interviennent au niveau de la chaîne de la dépense. Ainsi, mobiliser les ressources publiques passe par la prise en compte des fins poursuivies et des stratégies déployées par les principaux acteurs intervenant directement et indirectement dans la chaîne de la dépense.

143. **Objectifs stratégiques et cibles pour la période 2018-2022.** Pour parvenir à un niveau de gestion optimale et satisfaisante des ressources publiques, à même d'assurer le financement des politiques de développement, les objectifs stratégiques de la mobilisation des ressources sont les suivants : (i) répondre aux besoins ; (ii) promouvoir l'efficacité et l'efficacités ; (iii) s'appuyer sur les synergies nationales et ; (iv) renforcer les capacités.

144. **Stratégies, programmes et actions majeures.** Plusieurs arguments invitent à penser qu'une forte progression des recettes des produits pétroliers pendant un temps à durée incertaine entraînerait une baisse de l'effort de mobilisation des recettes publiques. En effet, une surestimation de la durée des « booms » et du volume des recettes supplémentaires qu'ils apportent pourrait amener les gouvernements à appliquer des politiques fiscales plus laxistes et à perdre la motivation dans la mobilisation des autres catégories de recettes publiques. Cependant, les gouvernements peuvent aussi agir de façon involontaire. En présence d'un choc externe positif (accroissement des recettes pétrolières), la réponse logique du gouvernement

pourrait être de réduire les taux d'imposition de manière à diminuer l'excédent budgétaire et donc les pressions politiques en faveur d'un surcroît de dépenses.

145. Il revient donc au Gouvernement de disposer des mécanismes de mobilisation des ressources nécessaires à l'exécution du PND. La Stratégie de mobilisation des ressources vise principalement à faire adopter une approche claire, méthodique, prévisible et bien coordonnée pour élargir la base de ressources, afin qu'elles soient disponibles de façon durable. Le volet principal de cette stratégie étant la revue de la coordination de la mobilisation des ressources, elle doit se conformer aux principes de la gestion axée sur les résultats.

146. Les principaux programmes qui sous-tendent cette stratégie sont : (i) l'accroissement de la mobilisation des ressources et (ii) l'élargissement des circuits de ressources en explorant des sources de financement alternatives afin, d'une part, de réduire la dépendance à l'égard des ressources extérieures et, d'autre part, de renforcer le rôle directeur des régies financières. Les actions majeures à mener sont : (i) améliorer le cadre juridique et organisationnel de l'administration du Trésor public ; (ii) poursuivre la réorganisation de son management administratif ; (iii) améliorer l'exécution des opérations budgétaires ; (iv) améliorer la tenue de la comptabilité et la production des états comptables ; (v) améliorer le contrôle des services ; (vi) adopter et mettre en place une fiscalité forestière qui tienne compte des facteurs de coûts spécifiques au pays et (vii) adopter un code forestier révisé exigeant, de tous les opérateurs, au-delà d'une certaine taille qu'ils élaborent des plans de gestion des ressources forestières.

Tableau 11 : Objectifs, politiques et défis majeurs pour la mobilisation des ressources

Objectif stratégiques	Objectifs spécifiques	Politiques et défis majeurs
Amélioration de la mobilisation des ressources budgétaires	Améliorer les recettes de services	Mettre en place des plateformes dans les postes de recettes pour permettre aux Receveurs de se rassurer des paiements effectués par les contribuables et délivrer les quittances dans les meilleurs délais.
	Améliorer l'accroissement du financement sur le marché financier sous régional (Bons de Trésor) et sur le marché international	Adopter un cadre formel de concertation cabinet du Ministre des Finances du Budget, Trésor Public, Banque Etats de l'Afrique Centrale et les banques commerciales de la place ainsi que les compagnies d'assurance.
		Rationaliser la gestion de la trésorerie publique par l'utilisation de techniques et outils éprouvés (plans de trésorerie) et d'un cadre institutionnel approprié, contribuant au succès des émissions.
		Préparer ou renforcer la préparation des plans de communication pour la réalisation des émissions afin de résorber la méconnaissance de la pertinence des titres publics par le grand public et faire la pédagogie de ce nouveau mode de financement.
Amélioration de la gestion optimale des ressources	Améliorer le cadre juridique et organisationnel du Trésor Public et poursuivre la réorganisation du management du Trésor Public	Diligenter l'obtention des agréments des banques commerciales de la place la BSCA, la BGFI Congo et Ecobank Congo qui ont fait des demandes d'agréments toujours en instance.
		Redéfinir le cadre juridique de la DGT ;
		Mettre un système d'information intégré à la DGT afin d'améliorer la qualité des prestations de service et garantir le rendement des services de la DGT ;
		Interfacer les applications des Douanes, des Impôts et celles de la DGT pour arriver à une maîtrise totale de la trésorerie ;

	Améliorer l'exécution des opérations budgétaires et de trésorerie	Mettre en place une gestion efficace de la trésorerie, un cadre technique et institutionnel de trésorerie devra être élaboré et mis en œuvre. Des plans de trésorerie devront être préparés et actualisés suivant une fréquence mensuelle et utilisés à des fins de régulation budgétaire ;
		Remettre en place les procédures d'émission des titres de perception des recettes publiques tels les rôles, les bulletins de liquidation et les ordres de recettes ;
		Développer puis généraliser le paiement des salaires et indemnités de fin de carrière des fonctionnaires, par virement, pour assurer une plus bonne traçabilité ;
		Moderniser le cadre législatif et réglementaire de la chaîne de la recette en tenant compte des pratiques internationales (CEMAC) ;
		Interconnecter la DGT avec les Directions Départementales, en particulier les postes comptables secondaires pour faciliter la communication des données ;
		Accélérer le processus de régularisation des mandats de paiements relatifs aux dépenses payées sans ordonnancement par le comptable, afin de faciliter les imputations ;
		Renforcer l'encadrement et les contrôles sur les deux dérogations de la dépense (simplifiée et sans ordonnancement) ;
		Mettre à la disposition du comptable le plan d'engagement de dépense de la DGB, pour permettre à ce dernier d'élaborer un plan de trésorerie ;
	Améliorer la tenue de la comptabilité et la production des états comptables	Mettre en place un cadre de concertation entre les ordonnateurs délégués de recettes et le comptables sur l'échéancier d'encaissement périodiques, en vue d'exécution du plan de trésorerie ;
		Mettre en place un cadre légal de concertation entre la Direction des Ressources Naturelles et la DGT en vue du rapprochement des données chiffrées des recettes pétrolières.
		Mettre en place un système comptable qui tient compte du degré de réalisation des objectifs économiques et financières de l'Etat ;
		Accélérer le processus de transposition des Directives de la CEMAC qui pourra remédier à cette situation ;
		Doter la DGT d'une application dédiée à la centralisation et au traitement des opérations financières de l'Etat ;
		Mettre en œuvre un système de gestion informatisée des opérations financières de l'Etat, prenant en compte les spécificités du système d'information de gestion des finances publiques ;

Tableau 12 : Objectifs, politiques et défis majeurs pour la mobilisation des ressources (suite et fin)

Objectif stratégiques	Objectifs spécifiques	Politiques et défis majeurs
Amélioration de la gestion optimale des ressources	Améliorer la tenue de la comptabilité et la production des états comptables	Modifier le format de présentation de la balance des comptes du Trésor pour la rendre claire et conforme aux normes sous régionales (CEMAC)
	Améliorer le contrôle des services	Assurer la régularité des contrôles des services et doter la Direction de Contrôle de Services de moyens financiers et matériels conséquents pour La réalisation de cette mission ;
		Elaborer un manuel de procédure de contrôle pour un meilleur exercice des contrôles ;
	Payer la bonne dépense	Harmoniser le poste de Directeur, Coordonnateur des Services extérieurs avec le cadre juridique de la DGT.
		Prioriser et réduire les dépenses en capital, tout en améliorant leur efficacité. En particulier, la réduction visera les dépenses en capital financées sur ressources intérieures pour maximiser l'impact sur la balance des paiements ;
	Maîtriser les ressources mobilisées (sécuriser les recettes)	Introduire l'analyse cout-bénéfice dans la priorisation des investissements ;
		Veiller au dégagement systématique des recettes publiques des banques commerciales vers le CUT dans les banques centrales ;
		Mettre en réseau les systèmes d'information de la douane, des impôts et du Trésor public; Assurer la traçabilité des recettes encaissées par nature de droits et taxes dans les banques commerciales ;

		Renforcer l'inspection et le système d'information en réseau ;
		Prendre des textes d'encadrements de la bancarisation et du paiement par téléphone mobile des droits et taxes ;
	Améliorer les outils de gestion de la trésorerie	Eliminer les dépenses hors budget, y compris en renforçant la surveillance des ministères de tutelle et autres entités publiques ;
		Etablir des prévisions de dépenses au niveau des ministères sectoriels au moyen de plans d'engagement et de plans de trésorerie annuels et mensuels ;
		Assurer des prévisions fiables des agrégats budgétaires et renforcer les contrôles des engagements et les procédures destinées à prévenir l'accumulation d'arriérés ;
	Améliorer les instruments et procédures de contrôle	Améliorer les instruments de communication
		Améliorer la qualité des statistiques et du système informatique ;
		Créer des sous comptes par service des impôts/douanes du compte unique du Trésor au niveau de la Banque centrale des Etats de l'Afrique centrale ;
		Renégocier (ou bien négocier) ensemble (Trésor/Douanes/Impôts) les conventions de bancarisation des recettes avec les banques, en estimant les coûts de gestion ;
		Renforcer les activités de recherches de renseignements et de recoupements ;
	Améliorer la qualité des agents des régies financières	Établir des états de rapprochement par décade pour assurer la cohérence entre les montants versés aux banques, les quittances délivrées par les régies et les sommes effectivement déposées sur le compte unique du Trésor.
		Former le personnel des régies financières pour la maîtrise du rôle des agents publics, sur la charte du service public et sur la déontologie administrative.

c. Implication pour les dépenses publiques : renforcer la qualité et la gestion des dépenses

147. Le Congo connaît un profond déséquilibre budgétaire dont le retour de l'équilibre nécessite des efforts importants à réaliser par l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Il est donc impératif de poser des gestes à court terme, mais aussi à moyen et long termes afin de faire face au déficit structurel auquel les finances publiques sont confrontées.

Par conséquent, il y a urgence d'agir afin d'assurer le retour et le maintien continu de l'équilibre budgétaire pendant la période 2018-2022. Pour ce faire, l'objectif du gouvernement est d'améliorer sa capacité à financer les programmes prioritaires et de les évaluer de façon continue dans l'avenir. Ainsi, le renforcement des pratiques et procédures budgétaires se trouve au cœur des dépenses publiques.

❖ Renforcement de la crédibilité et de l'alignement stratégique du budget

148. En dépit des réformes mises en œuvre au cours de la période 2006-2010 en vue d'assainir les finances publiques et d'atteindre le point d'achèvement et donc l'annulation de la dette et le retour à l'équilibre budgétaire, le Congo fait face à un déficit annuel récurrent.

149. La cause principale de ce déficit structurel est non seulement l'effondrement des cours du baril de pétrole mais surtout un rythme d'augmentation des dépenses plus rapide que celui des ressources. Les mécanismes de reconduction des programmes publics ne sont pas suffisamment adaptés au rythme de la croissance économique et à la capacité réelle de financement des projets de développement.

150. ***Renforcement de la qualité des prévisions budgétaires : réalisme des projections.*** A l'image d'un paquebot conservant son cap un long moment après que le gouvernail a été actionné, les prévisions budgétaires sont affectées d'une grande inertie, tant sur les stocks (la masse salariale, les intérêts de la dette) qui font peser sur le budget le poids des choix du passé que sur les flux (les coûts des dépenses d'équipement).

151. Au Congo, les recettes publiques dépendent fortement des exportations de quelques produits de base (Pétrole et Bois) aux cours mondiaux fluctuants. Pour cela, il est donc très difficile de planifier à l'avance sur une période de temps prolongée. Aussi, la planification pour une durée annuelle peut s'avérer impossible quand l'incertitude est élevée et que les budgets peuvent devoir être refaits presque continuellement (depuis 2014, il est procédé au collectif budgétaire).

152. Un retour à l'équilibre budgétaire nécessite donc d'aller au-delà des révisions ponctuelles des dépenses et des programmes et de se pencher sérieusement sur la structure même des dépenses. Dans ce contexte la configuration du projet de budget révèle que les choix du Gouvernement sont déterminés par un double objectif : d'une part maintenir une préférence pour un faible déficit public et donc de stabilité et d'autre part une volonté de relance de la croissance.

153. Les enjeux du renforcement de la qualité des prévisions budgétaires sont donc clairs. Les prévisions budgétaires doivent rendre compte des tendances récentes d'évolution des recettes et des dépenses, des courants macroéconomiques sous-jacents et des engagements bien précis des pouvoirs publics. Aussi, ces prévisions doivent traduire dans les faits les réformes contenues dans le plan d'action gouvernemental de gestion des finances publiques (PAGGFP) de mars 2008, le plan d'action gouvernemental de gestion de l'investissement public (PAGGIP) de décembre 2008, le code de marchés publics de mai 2009, le cycle de dépenses publiques (chaîne de la dépense) de juillet 2009 et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) de novembre 2009 ainsi que des directives de la CEMAC.

154. Une des premières étapes est le cadrage macro-économique, financier et budgétaire du projet de budget. Cette première phase, interne au ministère en charge des finances, vise à assurer un lien cohérent entre les dépenses du projet de budget d'une part et son cadrage macro-économique et budgétaire d'autre part.

155. Sur la base du cadrage macroéconomique et budgétaire sont effectuées les prévisions « théoriques » des recettes en les corrigeant de l'effet de facteurs propres aux politiques réelles de recouvrement (niveau d'activité, d'assiette, de recouvrement des services fiscaux, douaniers, trésor,) afin de mieux refléter la réalité ainsi que des dépenses par grandes masses.

156. Très peu d'informations existent sur les recettes et dépenses des entités extrabudgétaires, celles-ci étant peu, voire pas suivies. A ce titre, le Parlement doit être pleinement informé des montants de ces ressources, tant en prévision qu'en réalisation, de leur affectation sectorielle et de leur contribution aux résultats des politiques publiques. Il n'existe actuellement aucun suivi des ressources des entités extrabudgétaires et leurs affectations. Les administrations ne sont donc pas en mesure de produire des informations fiables sur ces ressources.

157. A cet effet, il faut réaliser des études visant à identifier les moyens pour prendre en compte, lors du processus de préparation du budget de l'Etat, les activités des collectivités locales. Ces études devront, entre autres, proposer les améliorations du contenu des CBMT et CDMT pour que ces derniers traduisent les politiques sectorielles à travers le budget de l'Etat, les budgets des collectivités (hypothèses sur les dépenses consolidées par secteur) ainsi que ceux des établissements publics. Les dépenses extrabudgétaires pourront alors être connues et jointes à la documentation qui accompagne le projet de budget ou de loi de règlement (ADE, avril 2014).

158. La deuxième étape, la négociation budgétaire avec les ministères techniques, assure la conformité des demandes ministérielles à la note de cadrage et encadre la procédure d'arbitrage. Les demandes budgétaires des ministères sont déposées, en référence aux dispositions précises de la note de cadrage et au document d'orientation.

159. Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme constitue le document central en matière de préparation budgétaire qui présente un panorama complet de la situation budgétaire, des orientations globales (déficit maximum, recettes, endettement, etc.) et sectorielles (annonce des secteurs prioritaires) arrêtées par le Gouvernement et les conditions dans lesquelles le projet de budget devra être préparé par la direction générale du budget et les sectoriels ainsi que les

institutions. C'est aussi le document de référence qui permettra d'évaluer le degré de conformité de la suite de la procédure de préparation budgétaire aux objectifs initiaux du Gouvernement.

160. Le ministre en charge des finances (à travers la direction générale du budget) prépare une circulaire du Premier ministre adressée à chacun des ministres et la soumet à sa signature. Cette circulaire, dite note de cadrage, fait référence aux orientations fixées dans le document d'orientation budgétaire et détermine les enveloppes de crédits pour chaque ministère réparti entre créations d'emplois, dépenses de matériel et dépenses diverses et dépenses d'investissement.

161. Le réalisme des projections dans ce cadre, implique d'observer les principes suivants : (i) améliorer le processus de programmation budgétaire interne aux administrations en s'appuyant notamment sur le dispositif du cadre de dépenses à moyen terme mis en place depuis 2009. (ii) approfondir les travaux sur la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle ; (iii) assurer les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de performance (les prérequis) : définition préalable des objectifs de performance par les ordonnateurs et de leurs conditions de réalisation (programmes, pluri-annualité, systèmes d'information, indicateur de mesure de la performance, développement d'une culture d'évaluation) et (iv) améliorer la programmation des dépenses de fonctionnement en se référant à la démarche de rationalisation (construction des différentes infrastructures, parc auto, ratios et normes divers ...) afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins des ministères et institutions de tenir compte de leurs programmes d'équipement.

162. ***Au niveau de la Programmation budgétaire : renforcer la sélectivité et éviter le saupoudrage.*** La stratégie de rationalisation des dépenses à deux composantes majeures et complémentaires : (i) dégraisser le budget pour accroître l'efficacité des programmes et réaliser des économies et (ii) assurer un meilleur alignement stratégique du budget.

163. La première composante consiste à « dégraisser le budget » pour accroître l'efficacité et l'efficacité des programmes et réaliser des économies budgétaires. Il s'agit de revoir les programmes et les actions, revisiter les objectifs et les coûts. Les programmes prioritaires et les projets appelant les contreparties continueront d'avoir des « raisons d'être », et éliminer ceux qui n'ont plus de raison d'être. Bien que concernant les investissements, cette composante affecte aussi les différents postes du budget de fonctionnement et vise à contenir la progression des charges récurrentes et de consommation (salaires, biens et services, subventions et transferts).

164. La seconde composante dans la rationalisation des dépenses consiste à assurer un meilleur alignement stratégique du budget, c'est-à-dire donner la priorité aux dépenses stratégiques dans le processus d'allocation budgétaire. Cet alignement assure une grande efficacité de la dépense car elle permet de réaliser les actions qui concourent le plus à l'atteinte des objectifs stratégiques, ce qui en retour accroît aussi les ressources de l'Etat et sa capacité à accompagner le développement. L'instrument clé de l'alignement stratégique du budget est le CBMT/CDMT/BP à travers le processus Planification Programmation Budgétisation et Suivi-Evaluation.

165. ***Renforcement de l'alignement stratégique : financer en priorité les programmes du PND.*** Dans le cadre de la réalisation de ses objectifs en matière d'intégration régionale, le Conseil des Ministres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) a adopté le 19 décembre 2011, six (6) nouvelles directives en vue de moderniser et de renforcer l'efficacité, la sécurité et la transparence du système de gestion des finances publiques dans les Etats membres et de faciliter la coordination régionale, la surveillance multilatérale et l'accélération de la convergence des économies de la région. Elles portent sur : (i) le code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au sein de la zone, (ii) les lois de finances, (iii) la comptabilité publique, (iv) la nomenclature budgétaire de l'Etat, (v) le plan comptable de l'Etat et (vi) le tableau des opérations financières de l'Etat. Ces directives modifient le cadre législatif communautaire dans lequel les Etats membres de l'espace CEMAC s'étaient inscrit jusqu'à présent. Elles doivent être transposées en droits nationaux au plus tard le 31 décembre 2017 et la mise en œuvre de certaines dispositions devra être effective au plus tard le 1er janvier 2022 ou le 1er janvier 2024 pour l'introduction de la comptabilité selon le principe des droits et obligations.

166. Pour ce faire, plusieurs réformes sont en cours et la transposition en droit national de toutes les directives a été effective. A cet effet, la directive relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au sein de la CEMAC a permis l'adoption de la loi n° 10 - 2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques.

167. De même, la transposition en droit national de la Directive n°1/08-UEAC-190-CM-17 relative aux lois de Finances dans les pays de la CEMAC a permis l'adoption de la loi n° 36-- 2017 du 03 octobre 2017 relative aux lois de finances. Cette nouvelle constitution financière, introduit d'importants changements dans la gestion budgétaire.

168. Ces changements qui portent sur la préparation et la présentation du budget dans l'optique de renforcer son alignement stratégique, concernent : (i) l'introduction du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) pour ce qui concerne l'implication du Parlement au processus de préparation ; (ii) la Budgétisation par Programmes (BP) pour ce qui est de l'architecture et de la présentation du budget ; (iii) le Cadre Budgétaire à Moyen Terme pour ce qui est de l'information des parties prenantes au processus budgétaire sur les performances macroéconomiques et budgétaires récentes et les perspectives à moyen terme.

169. Au niveau du processus de préparation du budget et de la programmation des dépenses, le Gouvernement a renforcé le dispositif d'alignement du budget sur la vision et les priorités sectorielles en s'appuyant sur le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Le Gouvernement a aussi mis en place sous l'autorité du Premier ministre, un Comité de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (CCMB), qui constitue une plateforme d'échanges entre les acteurs clés du processus (les services en charges des projections macroéconomiques et des statistiques, les services en charge de la programmation des dépenses).

170. Dans cette nouvelle approche, une attention particulière est accordée à la priorisation des dépenses. A cet effet, les allocations budgétaires aux Ministères et Institutions sont basées sur des principes directeurs clairs, notamment les priorités des projets et les besoins réels tirés des Programmes d'Actions Prioritaires (PAP) pour la mise en œuvre des stratégies sectorielles, les capacités réelles des ministères à exécuter les crédits qui leur sont alloués ainsi que leur performance dans la mise en œuvre des politiques. Cette priorisation des choix de dépenses, combinée à la rigueur dans la programmation des actions, s'inscrit dans la démarche et la culture de performance insufflée par le Gouvernement, que doivent désormais adopter tous les responsables chargés de la mise en œuvre des politiques publiques.

171. Le Gouvernement entend approfondir les réformes et institutionnaliser les nouvelles procédures de budgétisation et de gestion des finances publiques. Parallèlement, il entend revoir à la baisse tous les postes de dépenses afin de les rationaliser et de dégager des économies budgétaires.

172. Ces réformes à mener, comme l'a souligné l'étude réalisée par l'ADE en avril 2014, exigeront encore des efforts soutenus durant plusieurs années. Elles sont complexes et difficiles à mener, car elles devront conduire à de profonds changements dans les organisations et les procédures de gestion financières et budgétaires, dans les relations entre les institutions et entre celles-ci et les partenaires économiques et sociaux de l'Etat, voire dans les comportements des gestionnaires.

173. Pour bien les mener, les autorités congolaises pourront bénéficier de la riche expérience qu'elles ont acquise dans le cadre de la mise en œuvre du PAAGFP et du PAAGIP. Elles peuvent utilement en tirer profit à partir d'une analyse objective des raisons de succès qu'elles ont obtenues, tout comme des causes des retards ou des échecs qu'elles ont subis.

❖ ***Renforcement de la rigueur dans l'exécution du Budget***

174. La direction générale du budget est au centre du dispositif de l'exécution budgétaire de la loi de finances puisque toutes les procédures sont soit initiées et conduites par elle, lorsqu'elles résultent d'une initiative du ministre des finances (lois rectificatives, décrets d'ouverture de crédits supplémentaires, reports...), soit soumises à son approbation préalable lorsqu'elles résultent d'une initiative d'un ministre dépensier (mouvements de crédits, mouvements concernant les emplois...).

175. La direction générale du contrôle budgétaire joue aussi un rôle crucial dans la maîtrise de la gestion budgétaire puisqu'elle exerce un contrôle a priori en s'assurant notamment de l'imputation de la dépense (elle contraint l'administrateur à respecter l'imputation des dépenses sur les dotations votées par le Parlement) et de la disponibilité des crédits (l'administrateur de crédits est ainsi contraint de procéder au mouvement de crédits nécessaire s'il ne dispose pas des crédits suffisants).

176. En matière de crédits de personnel, ces deux directions générales veillent au respect du tableau des emplois afin que l'effectif réel ne dépasse pas l'effectif théorique du nombre de postes. Aucune création d'emplois supplémentaires ne peut donc intervenir en dehors de l'autorisation de la loi de finances et les éventuelles transformations de postes doivent être acceptées par les deux directions.

177. Dans le cadre de l'assainissement des finances publiques, il a été mis en place une nouvelle chaîne de la dépense publique. Les objectifs de cette nouvelle sont : (i) simplifier et rationaliser les procédures en vue d'en améliorer l'efficacité et la transparence de l'information sur la gestion budgétaire ; (ii) améliorer la qualité des services rendus par les acteurs intervenant dans la chaîne de la dépense ; (iii) décrire de manière détaillée les procédures précisant la place ou le moment, les rôles ou les tâches et le temps de traitement des dossiers par les différents acteurs ; (iv) améliorer la qualité de la dépense nécessaire au développement économique et social (Le DGB, FOHBAC Brazzaville 2010).

178. Cependant, l'étude sur la mesure de la performance de la gestion des finances publiques faisait constater, au niveau de la répartition de la dépense par ministère, l'existence de forts taux de sur ou sous exécution entamant fortement la crédibilité du budget¹. L'étude souligne en outre que la chaîne de la dépense, dans ses modalités d'exécution pratique, ne suit pas les textes qui les régissent, qui, pourtant, correspondent aux bonnes pratiques en la matière.

179. Le renforcement de la rigueur dans l'exécution du budget passe par l'application stricte de toutes les réformes mises en œuvre et des directives de la CEMAC. En effet, la persistance de certaines distorsions dans l'exécution budgétaire en dépit d'importantes réformes peut être expliquée par une faiblesse fondamentale : le manque de transparence.

180. Toutefois, ces distorsions peuvent être expliquées aussi par une certaine inadéquation entre les différentes réformes. A cet effet, ADE (avril 2014) fait observer que la situation actuelle des relations intergouvernementales est caractérisée par un manque d'organisation pour assurer l'intégration et la complémentarité des politiques et activités des administrations centrales avec celles des collectivités locales. En la matière, les différentes lois prises en 2003 dans le cadre de la réforme de la décentralisation ne sont pas suffisamment explicites.

Encadré 3 : Extraits de la Directive CEMAC 06-2011 : Section VII- INFORMATION DU PUBLIC

1 L'information doit être exhaustive et porter sur le passé, le présent et l'avenir et doit couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires.

2 La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration.

3 Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté.

4 L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers est organisée dans un souci de pédagogie et d'objectivité. La presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques

5 Un guide synthétique budgétaire clair et simple est diffusé, à destination du grand public, à l'occasion du budget annuel pour décomposer les grandes masses des recettes et des dépenses ainsi que leur évolution d'une année à l'autre.

6 L'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans le présent « Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques » sont publiés par les institutions compétentes sur leur site internet dès qu'ils sont disponibles.

181. **Plus de rigueur dans le contrôle.** Un défi important auquel font face de nombreux pays africains est d'améliorer la crédibilité du budget en réduisant l'écart entre les dépenses

¹ Jean Mathis (2006), Mesure de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, République du Congo, page 70.

planifiées et les dépenses exécutées. Une des armes essentielles pour réduire cet écart est l'efficacité du contrôle budgétaire.

182. Cependant, l'étude PEFA 2006 souligne que le service fait est très peu vérifié. Les paiements avant service fait sont nombreux. La lourdeur de la chaîne, de par la multiplication des contrôles, conduit à des retards de paiement importants organisés au niveau de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement, sans prévision de trésorerie.

183. A cet effet, on note que le Parlement, dont le rôle au cours du processus budgétaire est l'un des aspects distinctifs de tout système de gestion des finances publiques, n'est pas pleinement informé des montants des ressources, tant en prévisions qu'en réalisations, de l'affectation sectorielle et de la contribution des recettes et dépenses des entités extrabudgétaires aux résultats des politiques publiques (ADE, avril 2014). Ce manque d'information signifie implicitement une absence de contrôle parlementaire de l'exécution du budget.

184. Le contrôle de l'inspection générale des finances et le contrôle parlementaire devraient être également adaptés et renforcés dans la loi en préparation. De même, le contrôle du service fait qui n'est pas réalisé correctement et n'engage pas réellement la responsabilité de ceux qui le fait devrait être renforcé.

185. Pour renforcer le contrôle à priori, l'étape de la liquidation a été délocalisée dans les ministères avec des délégués du contrôleur budgétaire assignés à demeure. Le contrôle se fait sur pièces et sur le service. Ce dernier est sanctionné par un procès-verbal, qui fait partie du dossier à envoyer au mandataire. Cependant, l'informatisation parcellaire de la chaîne de la dépense ne permet pas un suivi cohérent de la comptabilité des engagements, des ordonnancements et des paiements.

186. ***Renforcement de la régulation budgétaire et évitement des dérapages.*** La régulation budgétaire passerait certainement par la résolution de quelques faiblesses constatées dans l'exécution du budget et le contrôle des dépenses. Aussi, un des éléments de l'évitement des dérapages est le renforcement de l'information budgétaire, y compris au regard des dépôts à l'étranger et des dépenses d'investissement hors Budget, dépenses qui devraient être consolidées dans le processus budgétaire et, partant, soumises à des procédures normalisées (Cf. FMI, juillet 2015).

187. Un autre élément de renforcement de la régulation budgétaire est d'améliorer le contrôle des engagements, notamment pour les dépenses d'investissement, car cela contribuerait à contenir l'accumulation d'arriérés intérieurs et à maîtriser tout accroissement de la dette

publique extérieure qui mettrait gravement en cause la résilience de l'économie et la marge de manœuvre budgétaire.

❖ ***Dépenses de personnel : maîtrise des effectifs, des coûts et des avantages***

188. **Les dépenses de personnel.** Malgré les efforts fournis par le Gouvernement pour améliorer la gestion des agents de l'Etat, des lacunes existent toujours dans la gestion du personnel qui entravent les efforts de maîtrise de la progression de la masse salariale. Il s'agit notamment de : (i) l'existence de deux fichiers entre la solde et la fonction publique ; (ii) le paiement des indemnités, avantages sociaux et le renforcement des systèmes de gestion.

189. Les résultats du dernier recensement organisé par le gouvernement ont permis de rationaliser les effectifs des agents civils de l'Etat dans les administrations publiques. Ce recensement qui visait entre autres la maîtrise des effectifs des agents civils de l'Etat devrait aboutir à l'harmonisation des deux fichiers pour obtenir à la fin un fichier unique entre la solde et la fonction publique.

190. Le fichier du ministère de la fonction publique ou fichier de la gestion des agents de l'Etat et de leur carrière et celui du ministère des finances (fichier de gestion de la solde) sont distincts et ne sont pas reliés directement par des moyens techniques (interface d'échanges automatiques de données). Il n'existe non plus de procédures formelles visant à vérifier périodiquement la cohérence entre les contenus des deux fichiers, ce qui rend difficile la maîtrise des effectifs des agents civils de l'Etat.

191. Ces insuffisances devraient être résorbées par la modernisation en cours des systèmes informatiques pour la gestion des personnels et de la solde, avec le passage de l'application SIBEC vers HR-Payroll.

192. En ce qui concerne le paiement des indemnités, avantages sociaux et le renforcement des systèmes de gestion, le traitement des dossiers de modifications de la situation des agents de l'Etat pour leur prise en compte dans le fichier solde se fait avec beaucoup de retard en raison de l'ancienneté des systèmes informatiques, des échanges d'informations restent encore manuels ou par courrier. La migration HR-Payroll offre des possibilités d'améliorer les délais. Le gouvernement commettra à une équipe d'experts de produire un rapport sur la détermination de délais de traitement des dossiers des usagers applicables à tous et dans les mêmes conditions.

193. Ce nouveau système fonctionne en préservant les prérogatives du ministère de la fonction publique pour tout ce qui concerne le contenu et les modifications du fichier des agents

de l'Etat, ainsi que celle du ministère des finances pour tout ce qui concerne le contenu et les modifications du fichier solde.

❖ ***Dépenses d'achats de biens et services : plus d'efforts de rationalisation***

194. **Les dépenses de biens et services.** Dans le souci de contenir la progression des dépenses récurrentes et de préserver les secteurs sociaux, notamment la santé et l'éducation, le Gouvernement est résolu à maîtriser et infléchir la progression des charges de biens et services. Pour ce faire, l'incitation des ministères à faire des économies s'avère nécessaire.

195. A ce niveau, l'esprit de la réforme envisagée par le Gouvernement est de mieux responsabiliser et motiver les ministères dépensiers à faire des économies sur les charges de fonctionnement tout en restant cohérent avec les besoins de leurs programmes d'actions prioritaires. Pour contenir la progression des dépenses de biens et services des institutions et des administrations, le Gouvernement devrait : (i) respecter la conformité des prix des biens et services consommés par l'Etat avec les prix de référence pratiqués par l'administration publique, (ii) constituer un fichier de tous les opérateurs économiques prestataires de l'Etat à rapprocher de ceux du centre de formalités des entreprises (CFE), des douanes, des impôts et de la CNSS, (iii) retenir du fichier, les opérateurs économiques ayant un siège social, disposant au moins de trois employés permanent immatriculés au registre de la sécurité social. Pour ce faire la programmation des dépenses devra être alignée sur les besoins réels en relation avec les résultats et objectifs poursuivis.

❖ ***Dépenses de subvention et de transferts : rationalisation et un meilleur ciblage***

196. **Les dépenses de transferts et intervention.** Pour maîtriser cette catégorie de dépenses, le Gouvernement a déployé des efforts pour une revue approfondie des programmes, qui aidera à renforcer le programme de réforme déjà en cours pour rationaliser ces dépenses. La réforme vise : (i) une reformulation des politiques afin d'obtenir de meilleurs résultats dans la poursuite des objectifs fixés – protection sociale, lutte contre la pauvreté, efficacité économique, ce à moindre incidence budgétaire ; (ii) un meilleur ciblage des actions et des bénéficiaires conformément aux objectifs poursuivis ; (iii) des réformes institutionnelles pour l'exécution effective des mesures, la réduction des distorsions des marchés et les détournements des programmes de leurs cibles et objectifs.

❖ **Dépenses d'investissement : plus de sélectivité et d'efficacité**

197. **Les dépenses d'investissement.** La réalisation soutenue du programme d'investissement pour bâtir les fondements de la « Marche vers le développement » du Congo constitue un défi de taille pour le Gouvernement.

198. Ce défi concerne le ciblage des dépenses et donc la qualité des investissements. Des efforts importants ont été consentis pour établir des priorités sectorielles pour les investissements, mais ces efforts restent compromis par le fonctionnement du dispositif de planification des investissements, de l'identification des projets aux études de faisabilité, la programmation et la budgétisation, et le suivi d'exécution des investissements. Cette défaillance entraîne des faiblesses dans les déclinaisons des programmes en actions/projets, dans leur chiffrage, et donc beaucoup d'imprécisions dans les coûts budgétaires des programmes, ce qui empêche une budgétisation crédible.

199. Ainsi, comme stratégie, le Gouvernement va améliorer : (i) le processus de programmation des investissements publics, (ii) le processus de budgétisation des investissements publics, (iii) l'exécution des investissements publics, et (iv) le contrôle des investissements publics, afin d'affiner et contenir les coûts, d'améliorer la qualité des dépenses et à accroître leur impact sur la croissance économique.

200. **Le processus de programmation des investissements publics :** la programmation permet d'identifier les projets à inscrire au budget de l'État sur la base des objectifs de politique publique poursuivis et de critères de sélection bien définis. Les principaux acteurs qui interviennent dans la programmation des investissements publics sont : les Directions des études et de la planification (DEP) des ministères sectoriels, la Direction Générale du Plan et du Développement (DGPD), la Direction Générale du Budget (DGB), le Centre d'Etude et d'Evaluation des Projets d'Investissement (CEPI) et la Commission d'Identification et de Sélection des Projets d'Investissement Public (CISPIP).

201. Le dispositif d'identification et de sélection des projets d'investissement public mis en place en 2009 n'a pas fonctionné correctement. La Commission d'Identification et de Sélection des Projets d'Investissement public (CISPIP) n'a plus tenu de sessions depuis 2011. Les projets sélectionnés en 2011 n'ont pas pu bénéficier du financement de leurs études de faisabilité par le Fonds d'étude mis en place à cet effet. En conséquence, très peu de projets programmés dispose d'une étude de faisabilité. L'absence d'étude de faisabilité des projets proposés à l'inscription ne permet de disposer d'estimations fiables sur les coûts des projets, ce qui affaiblit

le réalisme des dotations budgétaires. En conséquence, les crédits ouverts au titre des dépenses d'investissement peuvent être surestimés ou sous-estimés, ce qui a une incidence négative sur l'efficacité de l'allocation stratégique des ressources. Les dépassements de crédits notés dans l'exécution des dépenses d'investissement pourraient résulter de la sous-estimation des dotations budgétaires.

202. De même, les charges récurrentes générées par les investissements ne sont pas évaluées pour être prises en compte dans la programmation budgétaire. Le mécanisme d'autorisation d'engagement et de crédit de paiement (AE/CP) qui permet la gestion et le suivi des projets pluriannuels n'est pas mis en œuvre. Eu égard aux insuffisances actuelles du système de programmation des investissements identifiées, les mesures suivantes sont envisageables :

- prendre les dispositions pour relancer les activités de la Commission d'Identification et de Sélection des Projets d'Investissement Public (CISPIP) ;
- rendre opérationnel le Fonds d'étude et d'analyse des projets afin d'assurer le financement et la réalisation effectifs des études de faisabilité des projets ;
- prendre les dispositions pour faire réaliser les études de faisabilité des projets à inscrire au programme d'investissement public et aux CDMT sectoriels avant le début du processus de budgétisation ;
- faire procéder, dans le cadre des études de faisabilité des projets, à l'évaluation systématique des charges récurrentes des projets et en faire un critère de sélection des investissements à inscrire au budget de l'État ;
- assortir tous les projets proposés à la budgétisation d'un planning d'exécution pluriannuel afin de permettre la mise en œuvre du mécanisme d'autorisation de programme ou d'autorisation d'engagement, et de crédit de paiement ;
- renforcer les capacités des DEP en matière d'étude de projet.

203. **Le processus de budgétisation des investissements publics :** La programmation et la budgétisation des investissements publics sont réalisées principalement par la DGPD et la DGB. Les deux structures relèvent des ministères différents, nous avons d'une part le ministère du plan qui a la charge de faire la programmation et d'autre part il y a le ministère des finances, du budget et du portefeuille public qui fait la budgétisation mais les deux processus se déroulent de manière distincte. Le budget de l'État est unifié dans sa présentation, mais le processus de sa préparation n'est pas encore totalement unifié.

204. Les prévisions de dépenses d'investissement devant découler des tranches annuelles des CDMT sectoriels, les ministères proposent généralement les projets à programmer et à budgétiser sur la base des enveloppes des PAP-CDMT sectoriels. Les premières propositions budgétaires relatives aux dépenses d'investissement sont ensuite corrigées et/ou complétées sur la base des directives contenues dans des « lettres de mission » adressées par le Président de la République aux ministres. Ces directives du Président de la République amènent parfois les ministres à modifier substantiellement leurs prévisions de dépenses d'investissement et peuvent parfois concerner des projets qui ne sont pas prévus dans les PAP-CDMT sectoriels.

205. Les propositions de dépenses d'investissement ainsi élaborées sont par la suite examinées et discutées au cours des conférences budgétaires, puis finalisées et intégrées au projet de budget de l'État qui est soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Après l'examen et l'approbation du projet de budget de l'État par le Conseil des ministres, le montant définitif du budget de chaque ministère et institution est retenu aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, et notification est faite à chaque ministre sectoriel du montant des ressources (parts stratégiques) qui est alloué à son département.

206. Sur la base de ces parts stratégiques communiquées aux ministres suite à l'approbation du budget par le Conseil des ministres chaque ministère réajuste son budget (fonctionnement et investissement), le finalise et le transmet à la DGB pour intégration au projet de budget de l'État à transmettre au Parlement.

207. Les processus de programmation et de budgétisation des investissements ne sont pas bien coordonnés. Des écarts importants sont constatés entre les tranches annuelles des CDMT sectoriels et les allocations budgétaires des investissements contenues dans le budget de l'État. Des plafonds de dépenses à observer ne sont pas communiqués aux ministères sectoriels au début du processus de préparation budgétaire, mais après l'adoption du projet de budget en Conseil des ministres.

208. En vue d'améliorer le processus de budgétisation des investissements publics, les mesures suivantes sont envisageables :

- prendre les dispositions pour faire approuver et communiquer aux ministères les parts stratégiques dès le début du processus budgétaire ;
- améliorer la présentation des dotations budgétaires des dépenses d'investissement par la mise en œuvre du mécanisme d'autorisation d'engagement et de crédit de paiement.

209. **L'exécution des investissements publics présente beaucoup de faiblesse.** Il s'agit entre autres de : (i) l'incapacité des acteurs de l'exécution des dépenses d'investissement au niveau sectoriel, (ii) le non-respect de la réglementation en vigueur, (iii) l'absence d'une planification de la trésorerie, (iv) le retard dans la mise en œuvre du mécanisme AE/CP et (v) l'incapacité du système informatique (SIDERE).

210. **La faiblesse des capacités des acteurs de l'exécution des dépenses d'investissement au niveau sectoriel** et leur manque d'anticipation retardent l'accomplissement des tâches préalables à l'exécution du budget, notamment la préparation des plans annuels de passation des marchés.

211. En raison de l'importance de leur montant, les dépenses d'investissements publics sont en général exécutées suivant la procédure de marchés publics. Le principal problème lié à la passation des marchés publics est la longueur du processus qui a une incidence négative sur l'exécution des dépenses d'investissement. Du fait de la lourdeur du processus, l'exécution des opérations d'investissement programmées au titre d'une année donnée ne démarre au plus tôt que vers la fin du troisième trimestre. Ce retard est dû notamment à l'exécution tardive des tâches préalables à la mise en exécution du budget, à la préparation tardive des dossiers d'appel d'offres et à la qualité généralement peu satisfaisante de la documentation soumise au contrôle a priori de la DGCMP.

212. La notification des crédits après le vote de la loi de finances et l'émission de la circulaire du Ministre des finances précisant les modalités d'exécution du budget interviennent généralement au cours du mois de février de l'exercice budgétaire concerné. Après le vote du budget et la notification des crédits par le Ministre en charge des finances, les gestionnaires de crédit doivent fournir à la DGPD au moyen de fiches appropriées les détails des activités à réaliser dans le cadre des projets inscrits. Ces informations sont répertoriées à la DGPD dans un document intitulé « Budget codifié » qui sert de référence à l'exécution budgétaire. Il s'agit donc d'une tâche préalable à l'exécution du budget d'investissement, mais qui est généralement accomplie avec retard par les gestionnaires de crédits.

213. L'élaboration des plans annuels de passation des marchés publics (PAPM) constituent également un préalable à l'exécution des dépenses d'investissement. Les PAPM élaborés par les personnes responsables des marchés publics des maîtres d'ouvrage doivent être validés par la DGCMP avant le lancement de la procédure de passation des marchés publics. Dans la pratique, ces PAPM sont validés au plus tôt à la fin du premier trimestre de l'exercice concerné.

214. En outre, du fait de la faiblesse des capacités des gestionnaires de crédit, les dossiers d'appel d'offres sont préparés tardivement et le processus de passation des marchés publics n'est pas qualitativement bien assuré. Ce qui revient à dire que beaucoup de maîtres d'ouvrage:

- ne maîtrisent pas l'élaboration et l'utilisation des PAPM ;
- procèdent à des appels d'offres qui manquent de transparence ;
- rédigent mal les termes de référence de leurs projets, ce qui a pour conséquence de fausser la suite de la procédure en termes de résultats ;
- montent mal les spécifications techniques des fournitures qu'ils veulent acquérir ; préparent mal leurs dossiers de consultation ;
- ne respectent pas les conditions de recevabilité pour l'évaluation des offres ;
- attribuent les marchés parfois au mépris des critères de qualification définis.

215. L'exécution tardive des tâches préalables à l'exécution des opérations d'investissement et la lourdeur du processus de passation et d'approbation des marchés publics entraînent un raccourcissement du délai d'exécution des dépenses d'investissement et ont pour conséquence la non consommation des crédits ouverts au titre de ces dépenses et leur annulation à la clôture de l'exercice.

216. **Quant au respect de la réglementation,** il est à relever que conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, les dépenses d'investissement sur ressources propres sont exécutées suivant la procédure normale d'exécution des dépenses de l'État. Quant aux dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures, elles sont exécutées suivant les procédures spécifiques de chaque bailleur de fonds.

217. En vue d'une plus grande célérité dans l'exécution des dépenses en général, la DGCB avait été déconcentrée en 2010 et des délégués du contrôleur budgétaire déployés au niveau de tous les ministères et institutions. Mais cette réforme n'a pas prospéré et, en mars 2013, tous les délégués nommés auprès des ministères et institutions ont été suspendus. Aujourd'hui, la délégation du contrôle budgétaire est restreinte à trois collaborateurs de la DGCB qui ne sont plus placés au niveau des ministères, mais au niveau central. Il est évident que ce retour à une concentration de la fonction de contrôle budgétaire a des répercussions négatives sur la célérité de la chaîne de la dépense. C'est pour cette raison que l'évaluation PEFA de 2014 a relevé les

insuffisances du contrôle a priori exercé sur les dépenses d'investissement au stade de l'engagement et de la liquidation.

218. **En raison de l'absence d'un plan d'engagement et de trésorerie** qui doivent servir de base à la régulation budgétaire, les dépenses du budget de l'État ne sont pas exécutées de façon harmonieuse. Cela se traduit par des accumulations d'arriérés de paiement à la clôture de l'exercice budgétaire.

219. **Le mécanisme d'autorisation d'engagement et de crédit de paiement (AE/CP)** qui permet un meilleur suivi budgétaire des dépenses en capital n'est pas mis en œuvre. Les marchés conclus en vue de la réalisation des investissements ne font pas l'objet de réservation de crédit comme le prescrivent les dispositions des articles 22, 53 et 54 du décret n° 2009 – 230 du 30 juillet 2009, règlementant les modalités d'exécution des dépenses de l'État. L'engagement comptable n'est donc pas concomitant de l'engagement juridique (signature et approbation des marchés). Seuls font l'objet d'engagement comptable les avances de démarrage à payer et les factures, ce qui fait courir un risque de contraction d'engagement par les sectoriels au-delà des autorisations budgétaires et ne facilite pas le suivi financier des projets.

220. **Le système informatique (SIDERE).** En vue d'informatiser l'exécution, le contrôle et le suivi de l'exécution du budget de l'État, ainsi que la production des comptes, le ministère en charge des finances a mis en place un Système Intégré des Dépenses et des Recettes de l'Etat (SIDERE). Toutefois, pour diverses raisons, ce système n'est pas encore entièrement fonctionnel. Selon le rapport de la seconde évaluation PEFA réalisée en 2014, ce système n'est pas entièrement fonctionnel pour des raisons suivantes :

- l'intégration des modules budgétaires et comptables n'est pas finalisée (retour de l'information sur les paiements vers le module budget) ;
- les applicatifs d'aide aux contrôles pour chaque phase de l'exécution des dépenses ne sont pas développés ;
- le système n'est pas déployé dans tous les ministères, les gestionnaires de crédit ne disposant pas de poste se déplacent au ministère des finances qui leur a aménagé une salle de saisie ;
- les supports des visas accordés à chaque phase budgétaire ne sont pas obligatoirement édités par le système. Des dépenses peuvent ainsi échapper aux enregistrements dans le système SIDERE.

221. De plus, le système d'information de suivi des dépenses d'investissement public devrait être renforcé. Le suivi financier de l'exécution des dépenses d'investissement est mal assuré du fait des insuffisances de la comptabilité budgétaire et de l'incapacité du système informatique (SIDERE) à produire des états d'exécution budgétaire et des comptes complets. En raison des insuffisances sus évoquées, le Gouvernement est en train de mettre en place un nouveau système informatique de gestion des finances publiques en sigle « SIGFIP ».

222. Pour améliorer l'exécution des dépenses d'investissement, les mesures suivantes sont envisageables :

- réorganiser le circuit de passation des marchés publics de façon à faire assurer, conformément au décret n° 2009-230 du 30 juillet 2009 règlementant les modalités d'exécution des dépenses de l'État, le contrôle budgétaire des contrats de marché par la DGCB avant leur approbation afin de limiter les engagements de dépenses d'investissement aux dotations budgétaires ;
- renforcer les capacités de la DGCB en ressources humaines et en matériel pour lui permettre d'assurer convenablement le contrôle du service fait ;
- renforcer les capacités de tous les acteurs en charge de l'exécution des dépenses au niveau des ministères notamment en procédure d'exécution du budget en général et, en particulier en passation des marchés publics ;
- accélérer l'élaboration et l'adoption de tous les textes d'application de la nouvelle loi organique portant régime financier de l'État afin de la rendre pleinement applicable et de mettre fin à la confusion juridique qu'engendre aujourd'hui le recours à des textes qui sont expressément abrogés ;
- mettre en place une gestion efficace de la trésorerie. Un cadre technique et institutionnel de trésorerie devra être élaboré et mis en œuvre. Des plans de trésorerie devront être préparés et actualisés suivant une fréquence mensuelle et utilisés à des fins de régulation budgétaire ;
- instruire les administrateurs et les gestionnaires de crédits pour qu'ils commencent par élaborer les PAPM et les dossiers d'appel d'offres dès la transmission du projet de loi de finances au Parlement et les finaliser après son vote ;
- prendre toutes les dispositions en tirant leçon de l'expérience récente, pour organiser à nouveau la déconcentration de la fonction contrôle budgétaire en déployant au niveau

de tous les ministères et institutions des délégués du contrôleur budgétaire préalablement formés ;

- concevoir et mettre en œuvre un programme de formation de tous les acteurs de l'exécution budgétaire en matière notamment de planification de la trésorerie et de mise en œuvre de la régulation budgétaire, de passation des marchés publics (élaboration et utilisation des PAPM, préparation des DAO, analyse des offres etc.) ;
- définir et de mettre en œuvre toutes les actions nécessaires à l'amélioration du système d'information de façon à ce qu'il assure une gestion efficace et transparente des dépenses et des recettes de l'État conformément à la réglementation et aux principes budgétaires et comptables en vigueur, et qu'il garantisse la fiabilité des comptes de l'État et des états d'exécution budgétaire.

223. **Le contrôle des investissements publics.** Le contrôle a posteriori de l'exécution des projets d'investissement public est exercé par plusieurs organes : la Direction Générale du Plan et du Développement (DGPD) l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale d'État (IGE) et la Cour des comptes et de discipline budgétaire (CCDB).

224. Il apparaît donc que la DGPD, l'IGF, l'IGE et la CCDB sont toutes compétentes pour exercer des contrôles a posteriori sur l'exécution physique et financière des projets d'investissement public, mais que ces contrôles ne portent que sur un nombre infime d'opérations d'investissement. En effet, ces organes sont presque tous confrontés à des difficultés liées principalement à l'insuffisance quantitative et qualitative de leurs ressources humaines, ce qui limite leur capacité d'intervention.

225. Ainsi pour une meilleure transparence dans l'efficacité des dépenses, les mesures suivantes sont préconisées aux organes de contrôle :

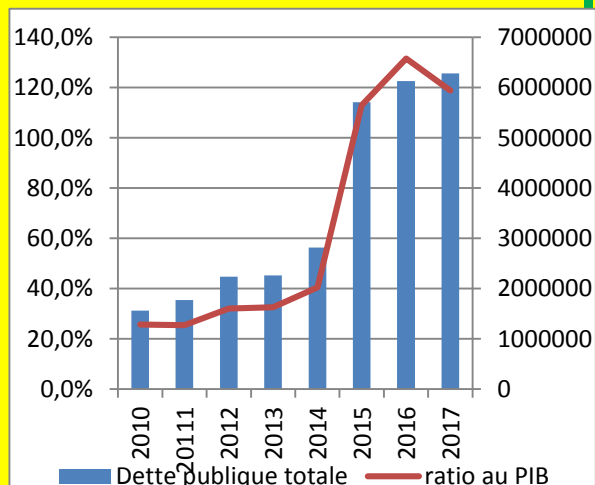
- Elaborer, d'adopter et de mettre en œuvre un programme de formation au profit du personnel dédié aux contrôles et aux audits ;
- Élaborer et mettre en œuvre un plan de recrutement de personnel qualifié en liaison avec les ministères en charge des finances et de la fonction publique.
- Créer un cadre de concertation de tous les organes de contrôle afin de coordonner leurs programmes d'intervention et couvrir ainsi un plus grand nombre de projets.

d. Implication pour les stratégies d'endettement public : efficacité et soutenabilité de la dette

226. Le taux d'endettement du Congo a connu une accélération passant de l'ordre 25% en 2010 à plus de 100% en 2016. De 2010 à 2016, malgré une politique d'endettement prudente, le pays a connu une croissance rapide de son endettement public. La dette publique est passée de 1 565,5 milliards de FCFA, à 6131,9 milliards à fin 2016.

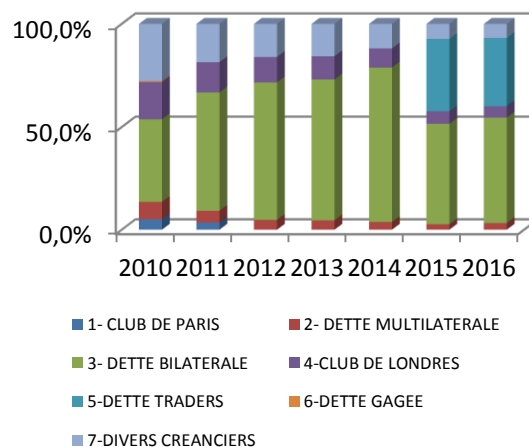
227. Plus alarmant, la stratégie d'endettement du Gouvernement Congolais s'est faite au détriment des instruments de prêts à taux concessionnel et semi-concessionnel, surtout à partir de l'année 2015, augmentant ainsi le risque d'insolvabilité à moyen terme. Par ailleurs, la contraction des revenus publics consécutive à la crise pétrolière, conjugué au choix des instruments d'endettement a généré une « crise d'endettement » qui se traduit par une forte accumulation d'arriérés.

Graphique 18 : Evolution de la dette totale et du ratio de la dette au PIB



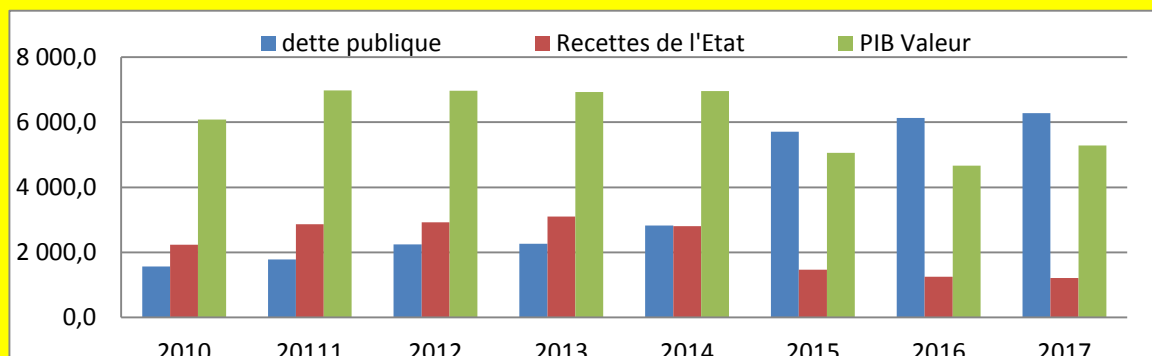
Source : CCA

Graphique 19 : Evolution de la dette selon les différents créanciers



Source : CCA

Graphique 20 : Evolution comparée du PIB, de la dette publique et des recettes publiques



Source : CCA

228. **Un portefeuille de dette publique vulnérable aux chocs exogènes.** L'analyse de la résilience du portefeuille de la dette publique Congolaise, basée sur les résultats de l'AVD réalisée par la CCA en 2015, avec l'appui d'AFRITAC centre, avait révélé qu'un choc sur le taux de croissance réel du PIB et sur les recettes publiques, allait modifier défavorablement, à compter de 2016 et cela pour les dix (10) prochaines années, tous les indicateurs de la qualité du portefeuille d'endettement et donc alourdir la dette publique, ce qui a commencé à se vérifier en 2016.

229. **Pour retrouver la viabilité de sa dette, la République du Congo doit se doter d'instruments modernes de gestion de la dette publique.** Cette nouvelle gestion s'inscrira dans une vision qui prendra en compte les exigences internationales ainsi que les normes communautaires, en application du règlement n°12/07-UEAC-186-CM-15 DU 19 Mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de la CEMAC.

230. En effet, même si le Décret n°2008-56 du 31 mars 2008, portant création du Comité National de la Dette Publique définit ce nouveau cadre institutionnel de gestion de la dette publique, une Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) doit désormais être élaborée de façon systématique, en cohérence avec les politiques macroéconomique, budgétaire et monétaire. Ainsi, chaque année l'Etat se fixera, des objectifs qualitatifs de gestion de la dette publique visant à rendre ses emprunts (à l'extérieur comme à l'intérieur) plus attractifs, tout en minimisant les coûts et risques de ceux-ci.

231. **Une bonne stratégie d'endettement à long et moyen terme ainsi qu'un effort d'ajustement sont recommandés, pour :** faire baisser la dette publique par rapport à la capacité de l'économie, réhabiliter les finances publiques, assurer la soutenabilité de la dette, reconstituer les réserves et relancer la croissance.

232. Cette stratégie de gestion de la dette à long et moyen terme 2018-2022 se reposera sur des instruments d'endettement qui permettront de répondre au mieux aux besoins de financement. En outre, cette stratégie tiendra compte d'une part, des besoins importants de financement qui serviront à relancer l'investissement pour les projets porteurs de croissance et dans les secteurs pro-pauvres et d'autre part, des contraintes liées à la diminution des ressources concessionnelles tout en assurant la soutenabilité de la dette.

❖ **Choix des créanciers et modalités d'endettement**

233. Les nouveaux financements pour la période 2018-2022 sont à rechercher dans un contexte de raréfaction ou de baisse de l'offre, des financements concessionnels auprès des créanciers extérieurs classiques (multilatéraux et bilatéraux). Ainsi, le Gouvernement se tournera vers les emprunts semi-concessionnels, dans une moindre mesure vers les emprunts non concessionnels pour les projets à grande valeur ajoutée et en fin, vers les emprunts sur le marché domestique sous régional.

234. Dans une telle approche, la stratégie d'endettement aura pour objectif fondamental de « pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et à ses obligations de paiements, en lui assurant, des ressources stables et durables à moindre coûts et risques, tout en favorisant l'arbitrage entre le financement interne et externe ».

235. De cet objectif principal, il en découle la nécessité de déployer des efforts portants notamment sur : (i) l'accroissement des capacités de mobilisation de ressources ; (ii) la réduction des coûts de la dette et la maîtrise des risques associés ; (iii) l'arbitrage entre les différents instruments de financement ; (iv) le développement du marché intérieur de titres. Aussi, les stratégies et modalités d'endettement sont examinées par créanciers dans les sections suivantes.

236. **Les bilatéraux : l'aide extérieure au développement.** Représentant 51,3 % du total de l'encours de la dette extérieure en 2016 contre 48,9% en 2015 et 75,1%. En 2014, la dette bilatérale est en nette régression alors qu'elle est constituée en majorité de la dette envers la Chine et les instruments qui la composent ont un caractère concessionnel.

237. Ces prêts ont été contractés à des conditions suivantes : maturité 15-20 ans, différé d'amortissement 5-10 ans, taux d'intérêts de 0,25 à 0,75% et un élément don de 29 à 35%.

238. Pour la période 2018-2022, malgré la raréfaction de ces ressources concessionnelles sur le marché, ces prêts doivent atteindre de 60 à 70% de l'encours de la dette extérieure du prochain portefeuille de la dette publique.

239. **Les Multilatéraux.** Les prêts multilatéraux représentent 3,3% du portefeuille total de la dette extérieure, ils sont en nette régression, ils sont partis de 8,9% en 2010 à 3,3% en 2016. Un effort n'a pas été fait pour mobiliser assez ces instruments de prêts qui présentent des nombreux avantages liés à leurs conditions d'octroi, bien qu'une partie de ceux-ci ne soit pas concessionnelle (Type BAD, AFD, BIRD etc.).

240. Il va falloir accroître de 10% à 15% du portefeuille de la dette extérieure, la part des prêts multilatéraux de type FAD, FIDA, AID qui sont hautement concessionnels, parce qu'ils sont accordés à des conditions suivantes : maturité 20-30 ans, différé 5-6, taux 1-1.25% élément don 35%, très idéal pour le financement des réformes structurelles et les projets de financement des secteurs pro-pauvres.

241. **Le marché financier sous régional.** Le marché sous régional est à priorisé, pour des nombreux avantages qu'il offre : les instruments de prêts sont en monnaie locale et ce marché est encore à développer, c'est la porte de sortie pour accroître la part de la dette intérieure dans le portefeuille total de la dette publique et se mettre à l'abri des aléas du marché financier international. A ce jour, un seul emprunt obligataire de 192 milliards de FCFA (AOG6,5%) a été lancé par le Congo sur ce marché en décembre 2016.

242. Pour la période 2018-2022, l'Etat devra s'efforcer à maintenir la part de la dette intérieure autour de 30 % du total de l'encours de la dette publique comme en décembre 2016. La structure de cette dette qui est composée des arriérés budgétaires et des avances statutaires de la BEAC, devra se baser essentiellement sur les instruments du marché comme les OTA, BTA etc.

243. **Le marché financier international.** Ces instruments de prêts sont contractés à des taux de marché, généralement des taux fluctuants du genre Eu ribord + une marge de fluctuation. Ce qui expose le portefeuille de la dette au risque de taux d'intérêts et élève le coût de la dette.

244. A fin 2016, la dette due aux créanciers privés commerciaux s'élève à 1.939,7 milliards de FCFA, elle représente 45,3% du total de la dette extérieure. Elle est constituée, entre autres, des eurobonds et des prêts auprès de la banque AFRI-EXimbank.

245. Compte tenu des incertitudes liées à ces instruments de prêts, il serait souhaitable que le recours à ceux-ci soit évité au maximum pendant la période 2018-2022. Ramener ces dettes de 5 à 10% du portefeuille total de la dette publique à long terme serait une très bonne performance pour l'Etat.

❖ **Utilisation des ressources de l'endettement**

246. Pour les prochaines années, en ce qui concerne les ressources mobilisées, le défi majeur à relever sera celui de l'amélioration de leur gestion. Pour cela il faut clarifier le circuit de la dépense pour ces ressources d'emprunts, améliorer le processus de suivi-évaluation de celles-ci, afin qu'avec ces ressources mobilisées nous atteignons les objectifs escomptés. Une

synergie doit être créée entre toutes les structures qui participent dans la chaîne, depuis la mobilisation en passant par la gestion jusqu'au remboursement de celles-ci.

❖ **Gestion efficace de la dette publique**

247. La gestion efficace de l'endettement public impose : en amont, qu'il y ait une structure chargée de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement et en aval, que l'on assure un meilleur suivi de l'exécution des accords et des conventions de financement signés par l'Etat.

248. A ce titre, au Congo, il avait été mis en place un Comité National de la Dette Publique, en sigle CNDP, par décret n° 2008-56 du 31 mars 2008, pour coordonner la politique d'endettement et il existe depuis 1971, une structure chargée de gérer les emprunts souscrits par l'Etat, appelée Caisse Congolaise d'Amortissement, en sigle CCA.

249. Pour la période 2018-2022, des efforts importants seront déployés par le Gouvernement pour améliorer substantiellement la gestion de la dette publique. Ces efforts porteront notamment sur (i) la redynamisation des structures existantes ; (ii) le développement de nouveaux instruments de suivi de la dette publique.

250. **La redynamisation du CNDP.** Rendre opérationnel le CNDP permettra de créer une synergie entre toutes les administrations qui interviennent depuis le processus de la mobilisation jusqu'au remboursement des ressources d'emprunts, en passant par leur gestion. Ceci permettra de maîtriser l'endettement et d'avoir une visibilité à moyen terme de celui-ci. Il est donc impérieux que les financements relatifs aux investissements publics et autres besoins de l'Etat s'opèrent dans le cadre de la SDMT, sous le contrôle de la CNDP. Ceci contribuera à améliorer l'efficacité du processus d'endettement public.

251. **Renforcement des instruments de gestion et de suivi de la dette publique.** Cela passe par le renforcement de l'efficacité de la Caisse Congolaise d'Amortissement (CCA), à travers un renforcement structurel de celle-ci, afin qu'elle atteigne des standards internationaux en matière de gestion de la dette. En d'autres termes, sur le plan institutionnel, le Gouvernement devrait rendre opérationnelle l'entité en charge de la gestion de la dette suivant la structuration en Front, Middle et Back Office. Ceci permettra d'avoir un meilleur suivi des accords et conventions de financement.

252. **Apurement des arriérés.** L'apurement d'arriérés passe par trois phases, à savoir : la maîtrise de l'assiette des arriérés tant intérieurs qu'extérieurs, la définition, par le

Gouvernement d'un plan d'apurement de ceux-ci, pour regagner la confiance des créanciers et par le fait d'éviter d'en accumuler d'autres.

253. ***Payement régulier des services pour éviter de nouveaux arriérés.*** Assurer le paiement régulier et à terme échu, de toute catégorie de dette permet de garantir la qualité de la signature de l'Etat. Pour atteindre ce but la CCA devra parfaire la structuration du portefeuille de la dette publique, car un portefeuille bien structuré facilite la gestion de la dette et améliore la gestion de la liquidité de l'Etat.

254. ***Mise en place de mécanismes performants de suivi.*** La CCA a bénéficié de l'assistance technique de la CNUCED, pour la mise en place d'un logiciel performant de gestion et suivi des opérations de la dette, SYGADE. Il sied de renforcer les capacités opérationnelles des gestionnaires et des analystes de la dette publique, par la formation continue.

Tableau 13 : Les objectifs, politiques, défis majeurs et résultats attendus en matière de dette publique

Objectifs stratégiques	Objectifs spécifiques	Politiques et défis majeurs	Résultats attendus
Contenir l'évolution de la dette publique	<u>Pour les nouvelles dettes</u> Accommoder les nouveaux emprunts aux besoins réels de l'économie ; Réduire le coût des nouvelles dettes ; Développer de nouvelles sources de financements pour accroître les capacités de mobilisation des ressources financières.	- Se référer toujours aux besoins de financement issus du cadrage macroéconomique pour déterminer les niveaux d'endettement futurs ; - Prioriser le financement des projets porteurs de croissance et de grande valeur ajoutée ; - Limiter au strict minimum le recours aux emprunts non concessionnels ; - Eviter le recours aux emprunts du marché du genre euros obligations ; - Maîtriser les pratiques des bailleurs de fonds et les coûts associés à chaque instrument de prêt ; - Définir pour chaque catégorie d'instruments de prêt, les cibles à ne pas franchir ainsi que leur seuil d'alerte ; - Collecter l'épargne des institutions financières nationales et la mettre à contribution pour le financement des projets de développement, en émettant les titres à souscription libre sur le marché intérieur des titres ; - Contribuer au développement du marché financier sous régional de la zone CEMAC, en souscrivant aux appels d'offres et en émettant les titres ; - Eviter le recours abusifs aux avances statutaires de la BEAC, comme moyen de financement des déficits de trésorerie ;	- Maîtriser l'endettement public et l'arrimer aux objectifs de développement fixés par le Gouvernement de la République ; - Ramener l'endettement public au-dessous de 70%, comme l'exige la norme communautaire ; - Se fixer le seuil d'alerte ; - Une maîtrise des coûts et risques liés à notre portefeuille de la dette publique ; - Une meilleure structuration du portefeuille de l'endettement public, qui facilitera sa gestion et celle de la trésorerie de l'Etat ; - Une maîtrise des coûts et risques liés à notre portefeuille de la dette publique ; - Une meilleure structuration du portefeuille de l'endettement public, qui facilitera sa gestion et celle de la trésorerie de l'Etat ; - Un marché intérieur stable, profond et capable de mobiliser l'épargne des agents économiques nationaux et la mettre à la disposition de l'Etat pour le financement du développement.
	<u>Pour les anciennes dettes</u>	- Assurer un meilleur suivi de l'exécution des accords et des conventions de financement signés par l'Etat ; - Maîtriser l'assiette d'arriérés tant extérieurs qu'intérieurs ; - Définir un plan d'apurement d'arriérés tant intérieurs qu'extérieurs, pour regagner la confiance de nos créanciers ; - Ne plus accumuler d'autres arriérés ; - Assurer le paiement régulier et à terme échu, de toute catégorie de dette pour garantir la qualité de la signature de l'Etat.	- Un meilleur suivi de l'exécution des accords, des conventions de financement et des aides extérieures relatives aux investissements de l'Etat est assuré ; - Les responsabilités se rapportant d'une part au pilotage du PND et celles d'autre part se rapportant à la mobilisation des moyens externes supplémentaires pour appuyer ce programme sont clarifiées ; - Les financements sur d'autres zones ou d'autres priorités du Gouvernement sont orientés afin de réduire leur duplication.
	<u>Pour la gestion des ressources mobilisées</u>	- Améliorer le processus de gestion des ressources mobilisées ; - Doter la CCA des moyens matériels conséquents pour l'accomplissement de ses tâches quotidiennes, afin qu'elle atteigne les standards internationaux en matière de gestion de la dette ; - Revisiter l'organisation interne de la CCA pour rendre cette structure plus opérationnelle ; - Renforcer les capacités opérationnelles des gestionnaires et des analystes de la dette publique, par la formation continue.	- Opérationnaliser le Comité National de la Dette Publique (CNDP) qui avait été créé en 2008 ; - Une CCA plus compétente et hisser au niveau des standards internationaux en matière de gestion de la dette publique.

A. CADRE MACROECONOMIQUE DE REFERENCE 2018-2022

255. Le cadre de référence est bâti pour refléter la mise en œuvre rigoureuse des principales mesures contenues dans le programme économique et financier que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour juguler les effets de la crise pétrolière et restaurer les équilibres macroéconomiques et financiers. En effet, la crise pétrolière continue de secouer fortement tous les pays de la zone CEMAC. Aussi, les gouvernements ont-ils décidé d'y apporter une réponse structurée en adoptant des mesures tant au niveau sous régional qu'au niveau de chaque pays membre. Ils sont accompagnés dans ces efforts par les services du Fonds Monétaire International. Au Congo, dans le cadre des réponses à la crise et à ces effets au plan macroéconomique, financier et social, le Gouvernement a arrêté un ensemble de mesures et des réformes dont la mise en œuvre rigoureuse permettra de renouer avec la stabilité et de relancer à terme l'économie. Le cadre de référence traduit également, d'une manière plus large, la mise en œuvre résolue du PND sur la période 2018-2022. Les objectifs sont :

(i) **la relance de l'économie en s'appuyant sur la diversification des bases productives** organisée autour de secteurs clés (hors pétrole) qui ont un potentiel important pour générer la croissance, des emplois et des devises, tout en s'appuyant sur le secteur privé. Pour cette période les efforts de diversification vont être centrés autour de l'agriculture au sens large, du tourisme et des industries y relatives ;

(ii) **le développement des fondamentaux de l'économie** que sont (a) **le renforcement et la valorisation du capital humain** à travers l'éducation de base et la formation qualifiante afin d'outiller les jeunes congolais en particulier à participer pleinement au développement économique du Congo et à en tirer profit ; et (b) **le renforcement de la qualité des services d'infrastructures économiques de base** (routes, énergies) ;

(iii) **la promotion et le développement du secteur privé** pour accroître son rôle dans le financement de l'économie et soulager les finances publiques, à travers le renforcement de la Gouvernance en général, et du cadre des affaires en particulier.

256. Ce scénario tient compte également de l'objectif de **stabilisation macroéconomique et financière que vise le Gouvernement afin d'assurer la viabilité budgétaire qui repose sur la maîtrise des dépenses et l'amélioration des performances dans la collecte des ressources ; la**

soutenabilité de l'endettement public, la qualité du portefeuille public et la reconstitution des avoirs extérieurs. Il repose à la fois sur des hypothèses du contexte international et de l'évolution du prix de pétrole ainsi que l'exécution résolue des mesures du Programme Economique et Financiers et des programmes majeurs du PND.

a. Croissance, inflation et stabilité macroéconomique

257. L'application des politiques et réformes adoptées dans ce cadre combiné aux principaux programmes contenus dans le PND d'une manière plus large, se traduira au cours de la période 2018-2022 par une croissance moyenne de 1% du PIB. Toutefois, il faut relever que la période sera caractérisée par deux moments distincts. Au cours deux premières années, l'économie enregistrera une croissance moyenne de 2,9% portée par le secteur pétrolier (+17%), en relation avec la production du champ Moho Nord. Alors que sur la même période, le secteur non pétrolier continuera de reculer avec un taux annuel moyen de -2%. Au cours des trois dernières années de la période (2020-2022), l'économie affichera globalement un recul au rythme moyen de -1% par an, inhérent aux fortes baisses que connaîtra la production pétrolière (-10% en moyenne annuelle). Bien que les efforts porteront leurs fruits au cours de cette période et permettront une réorientation du secteur non pétrolier à la hausse (+3,5% de croissance moyenne par an), cela restera insuffisant à cause des contreperformances du secteur pétrolier.

b. Echanges extérieurs et renforcement des réserves

258. Au niveau externe, le niveau des réserves s'affichera en nette reconstitution. Ainsi, estimées à moins d'un mois d'importations en 2017, elles remonteront rapidement pour atteindre une moyenne équivalente à quatre mois d'importations à la fin de la période 2018-2022. Cependant, une analyse de la structure de la Balance des paiements montre que cette reconstitution des réserves résultera essentiellement de la relative hausse des cours du pétrole et des financements extérieurs qui seront mobilisés sur la période à la fois au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public. Par ailleurs, l'instabilité structurelle du solde courant montre également que des risques importants de déséquilibre persistent.

c. Finances publiques et rééquilibrage du Budget de l'Etat

259. Au niveau des finances, les efforts qui seront déployés, notamment au niveau des régies financières, se traduiront par une nette amélioration du taux de pression fiscale. Le ratio des ressources non pétrolières au PIB non pétrolier passera de 27,6% en 2017 à 33,6% à l'horizon 2022, soit un croît de 6 points, traduisant ainsi une forte hausse des recettes non pétrolières. Les

recettes pétrolières, quant à elles, après la hausse importante de 2018, connaîtront une évolution décroissante inhérente à la baisse production. Globalement, les recettes afficheront une évolution à la hausse au rythme annuel moyen de 7% sur la période 2018-2022. Toutefois, le Gouvernement a décidé de poursuivre ses efforts visant à rétablir l'équilibre des finances et surtout de reconstituer les avoirs extérieurs. Pour réaliser ces objectifs, le Gouvernement continuera à déployer ses efforts visant à contenir les dépenses publiques. Ainsi, sur la période 2018-2022, les dépenses courantes vont afficher une baisse moyenne de 1,5% par an pour se situer à 43% du PIB hors pétrole à l'horizon 2022 contre 52% en 2018 et 49% en 2017. Au niveau des dépenses d'investissements, le Gouvernement va poursuivre leur resserrement entamé depuis 2015 (passage à 39% du PIB hors pétrole contre 77,5% en 2014) pour se situer en moyenne à 10% du PIB non pétrolier sur la période 2018-2022. En niveau, les investissements publics passeront ainsi de l'ordre 2 200 milliards en 2014 à 1200 milliards en 2015 et ensuite à 400 milliards en 2017 pour se stabiliser autour de 270 milliards sur la période 2018-2022.

260. Pour accommoder ses contraintes budgétaires aux objectifs de développement, le Gouvernement a décidé de réorienter sa politique d'investissements publics. Il opte désormais pour plus de rentabilité de l'investissement public en mettant l'accent sur la réhabilitation et l'amélioration des services des infrastructures existantes plutôt que d'engager de nouveaux chantiers qui sont susceptibles de consommer d'importants crédits. Pour accompagner ces choix, le Gouvernement va également redéfinir un cadre plus rigoureux de sélection, de programmation et de budgétisation des investissements publics. Il entend aussi renforcer les actions de suivi de l'exécution de ces dépenses pour en assurer une maîtrise des impacts budgétaires tout en maximisant l'impact sur le développement économique.

261. Tous ces efforts devraient conduire au rétablissement des équilibres macroéconomiques et financiers. Au plan interne, le solde primaire global devrait connaître une nette amélioration pour redevenir structurellement excédentaire dès 2018. Le Solde Budgétaire global (base engagement et dons compris) devrait également ressortir excédentaire et se situer au-delà de 10% du PIB hors pétrole alors qu'il est estimé à respectivement à -32% et -14% en 2016 et 2017. Toutefois, le Gouvernement reste bien conscient de l'existence d'importants risques. En effet, les soldes primaire et global hors pétrole demeurent structurellement déficitaires, traduisant la fragilité de l'équilibre interne obtenu au prix d'importants sacrifices sur les dépenses publiques. De plus leur tendance baissière préfigure d'une fragilité de la situation des finances publiques. Par ailleurs, la forte contraction des dépenses publiques pourrait mettre à

mal l'atteinte des objectifs de relance économique, et la réalisation des résultats prévisionnels, si les réformes et les rigueurs escomptées dans la gestion ne sont pas effectives.

Tableau 14 : Les principaux indicateurs du cadre de référence

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I. La croissance réelle									
PIB total	6,80%	2,60%	-2,80%	-3,10%	2,00%	3,70%	-0,10%	-1,80%	0,80%
Pétrole	3,50%	-6,80%	-1,50%	15,30%	24,80%	8,40%	-5,80%	-14,70%	-8,50%
Hors pétrole	7,90%	5,30%	-3,20%	-7,90%	-5,40%	1,60%	2,50%	3,60%	4,00%
II. Taux d'investissement (% PIB)									
Total	48,00%	47,20%	46,30%	24,00%	19,00%	18,70%	19,30%	20,60%	21,80%
Public	31,50%	23,60%	19,40%	8,10%	4,60%	4,70%	4,80%	5,20%	5,30%
Privé	16,50%	23,60%	26,90%	15,80%	14,40%	14,00%	14,50%	15,40%	16,20%
Taux d'inv hors pétrole (% PIB hors pétrole)	46,9%	38,5%	34,6%	17,0%	12,7%	13,0%	13,0%	13,2%	13,3%
III. Les performances fiscales (% PIB hors pétrole)									
Total des Recettes	118,20%	53,80%	54,10%	54,20%	78,00%	77,30%	71,90%	65,70%	62,10%
Récesses Fiscales (ratio au PIB non Pétrolier)	30,30%	29,60%	28,60%	27,60%	30,50%	32,20%	32,60%	33,20%	33,60%
Total des Dépenses	151,80%	94,50%	85,90%	68,60%	62,60%	60,20%	57,30%	55,60%	52,20%
Dépenses courantes	52,30%	43,40%	47,20%	48,90%	52,20%	49,80%	47,50%	46,30%	43,30%
Dépenses d'investissement	77,50%	38,80%	30,70%	15,50%	10,40%	10,40%	9,80%	9,40%	8,90%
Solde primaire hors pétrole	-119,70%	-62,00%	-51,70%	-35,70%	-25,60%	-22,20%	-19,40%	-17,60%	-14,10%
Solde primaire de base	-21,50%	-35,20%	-18,30%	-2,00%	24,80%	21,70%	18,70%	13,80%	13,20%
Solde Global	-33,50%	-40,80%	-31,90%	-14,40%	15,50%	17,10%	14,60%	10,00%	9,90%
IV. Equilibres externes (% du PIB)									
Solde des transactions courantes	1,40%	-54,10%	-74,10%	-13,20%	4,00%	5,10%	0,80%	-3,90%	-6,80%
Dette extérieure	36,20%	77,20%	86,70%	80,90%	74,40%	75,40%	80,60%	87,60%	87,80%
Réserves officielles en mois d'importations	5,80	3,00	1,80	1,00	2,50	3,00	3,30	3,60	3,80

Source : Autorités Congolaises et FMI

B. CADRE BUDGETAIRE DE REFERENCE 2018-2022

262. Le gouvernement poursuivra jusqu'en 2020 l'ajustement budgétaire entamé suite à la chute des cours de pétrole depuis fin 2014, ce dans le cadre du programme de stabilisation macroéconomique et financier et des engagements pris au niveau sous régional afin que chaque Etats membres contribuent par des mesures internes au rétablissement des équilibres internes et externes de la zone. En somme, les choix stratégiques du Gouvernement s'inscrivent dans le sens d'une contraction des dépenses publiques pour s'ajuster au niveau des recettes qui subissent une forte baisse inhérente au bas niveau des prix du pétrole brut, et réduire ainsi le solde budgétaire. Parallèlement, le Gouvernement va continuer à déployer des efforts pour accroître la mobilisation des recettes non pétrolières afin de poursuivre ses actions majeures de développement et relancer la croissance économique.

a. Profil des recettes

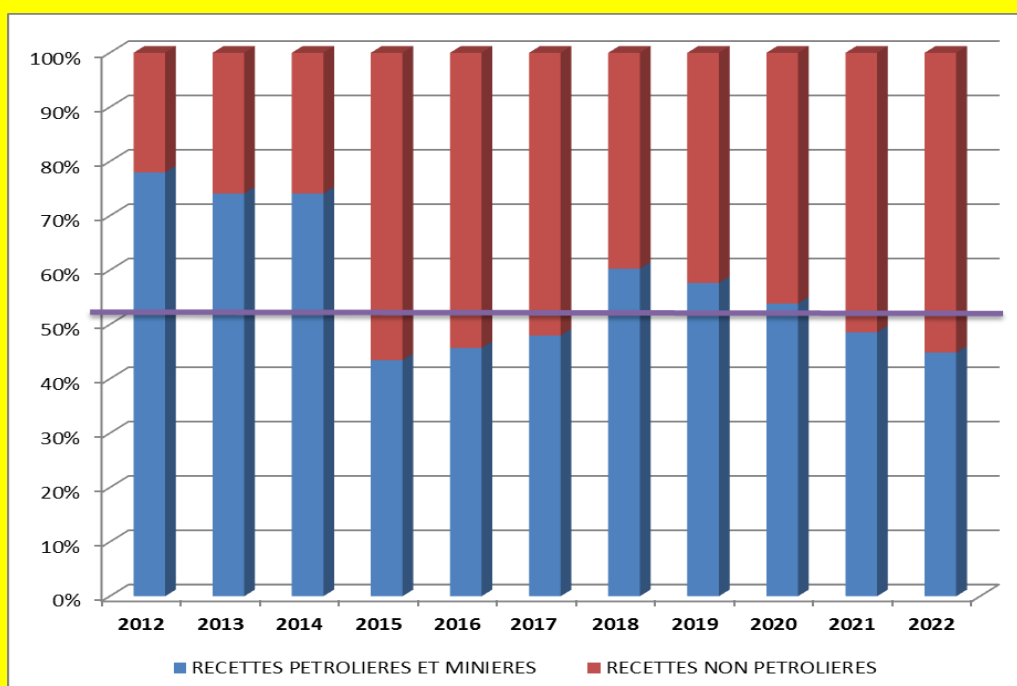
263. **Les recettes de l'Etat seront tirées des revenus pétroliers.** Sur la période 2018-2022, globalement, les recettes intérieures enregistreront une croissance annuelle moyenne de près de 10%, tirée par les recettes pétrolières en dépit du ralentissement que celles-ci afficheront en fin de période. C'est ce poids encore important des recettes pétrolières (40% des recettes propres) qui va engendrer un recul des recettes en 2022 lorsque les recettes pétrolières vont enregistrer une baisse importante de 7% suite aux effets cumulés du déclin de la production sur les trois dernières années (baisse cumulée de 36%). Les recettes propres quant à elles, outre les efforts de mobilisation accrue qui seront déployés, elles n'afficheront qu'une évolution timide, en liant avec l'évolution de l'activité économique non pétrolière et ne devrait enregistrer qu'une croissance moyenne de 7% sur le quinquennat.

264. **Le taux de pression fiscale affichera une hausse de 3 points en pourcentage du PIB hors pétrole.** Même si la croissance économique va contraindre l'évolution des recettes non pétrolières, les efforts qui seront déployés par les régies financières vont permettre d'enregistrer une performance dans la mobilisation des recettes. Aussi, le taux de pression fiscal connaîtra une hausse de 3 points en pourcentage du PIB hors pétrole par rapport à la période 2012-2016, pour se situer à 32,5%. Ces performances résulteront à la fois des efforts au niveau de la fiscalité intérieure que de la fiscalité de porte. Les actions qui seront déployées porteront à la fois sur (i) la maîtrise de l'assiette fiscale ; (ii) la lutte contre la fraude et (iii) le renforcement de la gouvernance dans les administrations fiscales et douanières.

Tableau 15 : Evolution des recettes propres

	Croissance annuelle (%)				Ratios au PIB (%)			
	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	2017	Moyenne 2018-2022	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	2017	Moyenne 2018-2022
RECETTES PROPRES	26,9%	-8,2%	-6,8%	6,7%	40,4%	39,9%	28,3%	35,0%
RECETTES PETROLIERES ET MINIERES	31,7%	-12,8%	-3,0%	8,4%	32,3%	26,0%	13,5%	18,5%
RECETTES NON PETROLIERES	19,8%	8,2%	-11,5%	7,2%	8,1%	13,8%	14,6%	16,5%
RECETTES FISCALES	20,1%	8,6%	-10,3%	7,0%	7,5%	13,5%	14,4%	16,1%
Impôts et taxes (intérieurs)	21,1%	9,3%	-9,5%	7,0%	6,1%	11,1%	12,2%	13,6%
Recettes des douanes	19,1%	5,5%	-14,2%	7,5%	1,4%	2,3%	2,1%	2,4%
RECETTES NON FISCALES	31,3%	15,6%	-53,4%	26,4%	0,6%	0,4%	0,2%	0,5%

Graphique 21 : Evolution de la structure des recettes propres



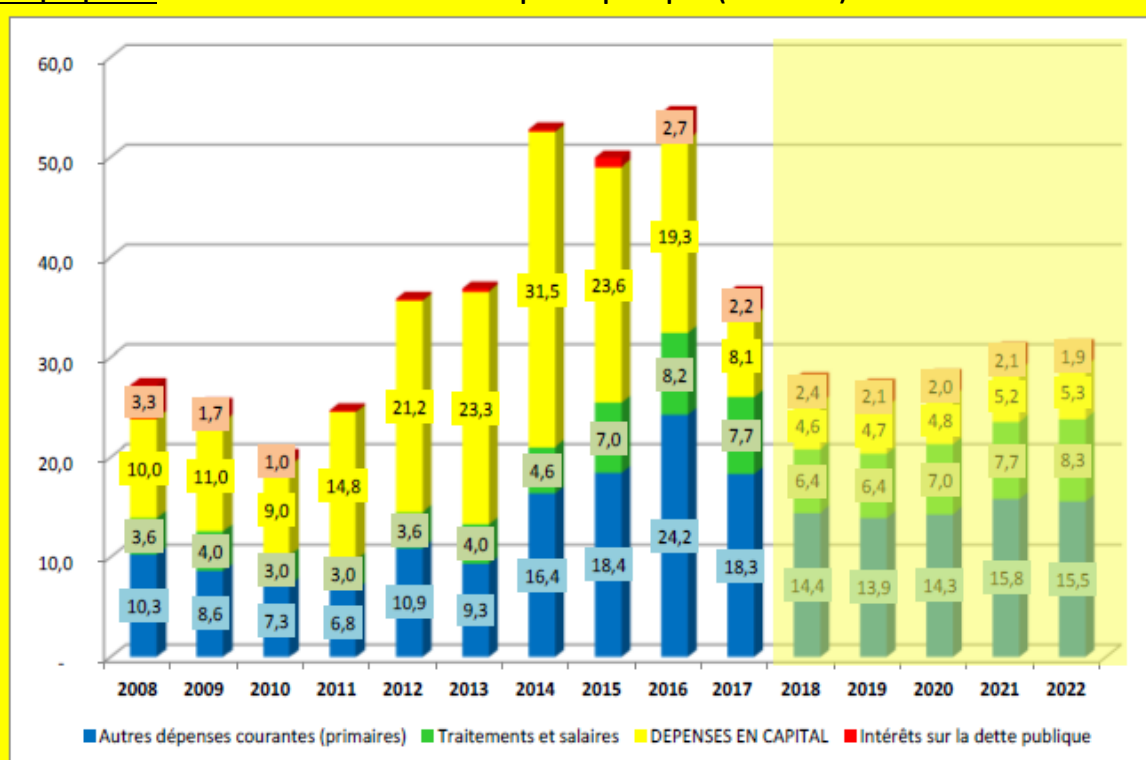
b. Profil des dépenses

265. **Le taux d'endettement public déjà élevé et inhérent aux politiques budgétaires pro-cycliques au cours des périodes d'abondance contraignent aujourd'hui le niveau des dépenses et la mise en œuvre du PND.** Au cours des années phares où les ressources budgétaires étaient abondantes du fait du niveau élevé des prix du brut qui permettait de couvrir le déclin de la production, de nombreux projets ont été engagés, ce qui a conduit à une évolution rapide des dépenses publiques. Dans le même temps, les efforts déployés pour la mise en place du Fonds Souverain qui devrait abriter les surplus de ressources (Fonds de Générations Futures) n'ont pas été suffisants. Dans le même temps, la volonté de couvrir rapidement les gaps en infrastructures socio-économiques ont conduit à l'engagement de grands projets dont le financement a eu des implications importantes sur l'endettement. Ainsi, le taux d'endettement a connu une accélération et estimé à plus 100% du PIB à fin 2017. Comme conséquence de ces choix de politiques budgétaires pro-cycliques, les marges de manœuvre du Gouvernement sont devenues très réduites au moment où la conjoncture internationale s'est retournée avec une baisse des cours du pétrole brut exacerbé par le déclin de la production nationale.

266. **Globalement, les dépenses afficheront au mieux une quasi-stabilité sur la période 2018-2022.** Alors que la mise en œuvre du PND 2018-2022 demande une accélération des

dépenses publiques pour « booster la demande intérieure et redynamiser l'économie » au ralenti du fait de la baisse des revenus pétroliers, et financer des projets devant favoriser l'élargissement de la base productive, le Gouvernement est maintenant obligé de contenir le niveau de ses dépenses compte tenu des marges réduites pour la mobilisation de financements additionnels d'endettement, en même temps que les déséquilibres se creusent. Dès lors, au cours de la période 2018-2022, notamment sur la première moitié, le Gouvernement va poursuivre la compression des dépenses publiques entamée depuis 2015. Ainsi, globalement, les dépenses de l'Etat devraient enregistrer un recul sur la période, sinon au mieux connaître une quasi-stabilité, et ne représenter que 30% du PIB en moyenne contre 46% entre 2012 et 2016. Cette contraction des dépenses touchera surtout les dépenses d'investissement.

Graphique 22 : Evolution de la structure des dépenses publiques (% du total)



267. **Globalement, les dépenses courantes représenteront en moyenne 24% PIB contre 28% en 2017.** Au cours de la période 2018-2022, toutes les composantes des dépenses courantes vont subir une compression au cours de l'année 2018 avant de reprendre une lente progression entre 2019 et 2022. La baisse de 2018 résulterait à la fois des contraintes de ressources mais également des actions entreprises par le Gouvernement pour le dégraissage du budget. Les dépenses de traitement et salaires, après un recul de 6% en 2018, enregistreront une hausse moyenne annuelle de 4% sur la période 2019-2022. Toutefois, pour ne pas dégrader davantage les conditions de vie des populations dont la plupart dépendent de la fonction

publique, le Gouvernement veillera à sauvegarder les revenus salariaux. Les économies attendues proviendront notamment du resserrement du contrôle des annexes aux salaires, notamment les indemnités et les allocations familiales. Les dépenses d'achats de biens et services ainsi que les transferts subiront, quant à elles, une baisse de près de 2,5% par an en moyenne sur toute la période. Pour y parvenir, des efforts seront consentis par l'ensemble des services de l'Etat pour réduire leurs dépenses de fonctionnement courant et aussi un meilleur ciblage des subventions et des transferts. Les intérêts de la dette publique vont afficher une forte croissance sur la période, conséquence de l'accélération de l'endettement public au courant du quinquennat précédent. Alors que cette charge ne représentait à peine qu'un demi-point du PIB entre 2012 et 2016 suite à l'annulation de la dette en 2010, au cours de la période 2018-2022, elle représentera 2% du PIB en moyenne et 10% des dépenses courantes. Par ailleurs, dans le souci de la relance de l'économie nationale, des efforts seront déployés pour payer une part importante des créances dues aux les fournisseurs nationaux de l'Etat profondément affectés par la crise et l'accumulation des arriérés intérieurs qui s'en ont suivi, et les remettre ainsi au travail.

268. Les dépenses d'investissement, par contre, afficheront une quasi-stabilité de leur niveau déjà suffisamment bas, après une réduction à un niveau cinq fois plus faible que celui de 2015. Au cours l'année 2018, le Gouvernement poursuivra la réduction des dépenses d'investissement dans l'optique de réduire le déficit public d'une part et d'autre de contenir la progression des importations inhérentes aux investissements publics, toute chose qui devrait contribuer à la reconstitution des avoirs extérieurs. Cependant, conscient que les dépenses d'investissement ne peuvent être baissées continuellement au risque de dégrader complètement les acquis, notamment les services d'infrastructures, à partir de 2019, un effort sera consenti pour une reprise des investissements publics dans le cadre de la mise en œuvre du PND et de la relance de l'économie. Toutefois, il s'agira d'investissements ciblés, alignés sur les objectifs stratégiques du PND et reposant sur des projets préalablement étudiés et susceptibles d'être effectivement mis en œuvre. Ainsi, entre 2019 et 2022, les investissements publics enregistreront une quasi-stagnation, avec une hausse de 1% en moyenne par an, et ne représenteront qu'à peine 10% du PIB hors pétrole. Ce qui au final, en niveau réel, représentera que 5% du PIB en moyenne sur la période, mais restant largement en dessous des niveaux de 25% atteints entre 2012 et 2014, avant la crise pétrolière, et requis pour une croissance au-dessus de la progression de la population et donc qui pourrait améliorer les revenus par tête.

Tableau 16 : Evolution des dépenses

	Croissance annuelle (%)				Ratios au PIB (%)			
	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	Moyenne 2017	Moyenne 2018-2022	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	Moyenne 2017	Moyenne 2018-2022
DEPENSES ET PRETS NETS	11,5%	11,9%	-27,0%	-2,3%	24,3%	45,9%	36,4%	29,0%
DEPENSES COURANTES	-2,5%	21,8%	-12,0%	-1,1%	13,1%	22,2%	28,2%	24,0%
Traitements et salaires	10,0%	8,2%	-11,5%	7,2%	3,4%	5,5%	7,7%	7,2%
Autres dépenses courantes (primaire)	-2,2%	8,6%	-10,3%	7,0%	8,2%	15,8%	18,3%	14,8%
Intérêts sur la dette publique	9,4%	9,3%	-9,5%	7,0%	1,5%	0,9%	2,2%	2,1%
DEPENSES EN CAPITAL	31,3%	3,5%	-54,1%	-6,1%	11,2%	23,8%	8,1%	4,9%
Sur ressources intérieures	23,6%	3,7%	-72,3%	-2,5%	9,9%	18,5%	3,2%	2,5%
Sur ressources extérieures	225,5%	25,1%	-20,2%	-8,5%	1,3%	5,3%	4,9%	2,5%

c. Evolution des soldes et stratégie de financement des déficits

269. **La période 2018-2022 sera marquée par une nette amélioration de la situation des finances publiques, toutefois elle est fortement dépendante des évolutions des recettes pétrolières.** L'effort du Gouvernement à maîtriser les dépenses tout en déployant des actions pour accroître les recettes non pétrolières conduira à une amélioration de la situation des finances publiques. En effet, au cours de la période, les différents soldes budgétaires afficheront une nette amélioration.

270. **Le solde primaire affichera un excédent équivalent à 10% du PIB en 2022 contre un déficit de l'ordre de 15% en 2015 et 2016.** Cette amélioration rapide du solde primaire résultera à la fois de la remontée des ressources pétrolières grâce à l'entrée en production du champ Moho Nord qui boostera la production et des efforts pour accroître les recettes non pétrolières d'une part, et d'autre part des efforts visant à contenir la pression des dépenses. Ce qui permettra de passer dès 2018 d'un déficit global de 1% du PIB en 2017 à excédent de 11% du PIB dès 2018. Dans le même temps cette forte dépendance des recettes pétrolières continue de faire peser des risques importants sur les finances publiques dont l'équilibre reste très fragile. Comme en témoigne le solde primaire hors pétrole qui reste déficitaire sur toute la période. Toutefois, on notera une amélioration de ce solde dont le déficit sera ramené autour de 8% du PIB en moyenne sur la période 2018-2022.

271. **Plus que les évolutions des soldes, c'est la structure de la situation des finances qui appelle à une forte prudence.** En effet, les recettes non pétrolières représenteront en moyenne sur la période 16,5% du PIB, soit 8 points en dessous du ratio des dépenses courantes au PIB. Cela traduit que les dépenses d'investissement resteront entièrement financées par (i) les recettes pétrolières et (ii) les appuis budgétaires et les ressources d'emprunts d'extérieurs. On

note ainsi que malgré leur caractère stratégique, les dépenses d'investissement, gages de la relance économique, reposent sur des ressources instables qui les rendent aussi instables.

Tableau 17 : Evolution des soldes du tableau des opérations financières de l'Etat

	Ratios au PIB (%)			
	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	2017	Moyenne 2018-2022
Soldes				
Solde primaire base ressources propres	18,9%	0,1%	-0,9%	10,6%
Solde primaire hors pétrole	-13,4%	-25,9%	-14,3%	-7,9%
Solde global (base engagements, hors dons)	16,1%	-6,0%	-8,0%	6,1%
Solde global (base caisse)	6,9%	-4,9%	-7,2%	7,6%

272. **L'excédent budgétaire apparent reste insuffisant pour faire face aux charges de trésorerie, notamment l'amortissement de la dette publique extérieure.** Comme conséquence de l'endettement accéléré au cours du quinquennat 2012-2016, le quinquennat 2018-2022 est le celui du remboursement. Alors que sur la période 2012-2016, les charges d'amortissement de la dette publique extérieure s'élevaient à peine à 150 milliards de FCFA en moyenne, soit 3% du PIB, au cours de la période 2018-2022, les charges d'amortissement de la dette publique extérieure s'élèveront en moyenne à 450 milliards, soit 16% du PIB hors pétrole (qui génère les recettes stables pour faire face à cette charge stable). En tenant compte des autres charges de trésorerie telles que le remboursement des échéanciers lié aux titres publics et la nécessité de faire face aux arriérés vis-à-vis des fournisseurs de l'Etat, il apparaît clairement que des tensions persistent encore sur les finances publiques. Aussi afin de pouvoir dégager des marges pour couvrir toutes ces charges de trésoreries incontournables dont le non règlement peut entamer la qualité de la signature de l'Etat, que le Gouvernement va solliciter (i) d'importants apports financiers dans le cadre d'appuis budgétaires ; (ii) continuer de s'endetter auprès des créanciers traditionnels malgré le taux d'endettement déjà élevé et (iii) également solliciter le marché sous régional à travers l'émission de titres publics pour pallier le manque à gagner du côté de la Banque Centrale qui entend réduire son soutien financier aux Etats membres. Ainsi, les ressources qui seront mobilisées permettront au Gouvernement (i) de continuer à financer une partie du programme d'investissements visant à améliorer les conditions de production et attirer les investisseurs privés pour accompagner les actions de développement ; (ii) couvrir certaines charges de trésoreries ; et (iii) apurer une partie des arriérés dus aux fournisseurs de l'Etat et contribuer ainsi à relancer l'activité économique nationale.

Tableau 18 : Tableau des Opérations Financières de l'Etat, en % du PIB

Tableau resumé des Opérations Financières de l'Etat (en % du PIB nominal)						2017	PND 2018 2022					Moyenne	Moyenne		Moyenne
	2012	2013	2014	2015	2016		2018	2019	2020	2021	2022	2008-2011	2012-2016	2017	2018-2022
1. RECETTES ET DONS	42,0	45,1	48,1	31,9	33,2	28,3	34,3	34,3	34,7	35,7	36,3	40,6	40,1	28,3	35,0
RECETTES PROPRES	41,8	44,7	47,6	31,9	33,2	28,3	34,3	34,3	34,7	35,7	36,3	40,4	39,9	28,3	35,0
RECETTES PETROLIERES ET MINIERES	32,6	33,1	35,3	13,8	15,2	13,5	20,5	19,7	18,7	17,3	16,3	32,3	26,0	13,5	18,5
RECETTES NON PETROLIERES	9,2	11,6	12,3	18,0	18,0	14,6	13,5	14,5	16,0	18,3	20,0	8,1	13,8	14,6	16,5
RECETTES FISCALES	8,9	11,0	12,2	17,7	17,5	14,4	13,3	14,1	15,6	17,8	19,5	7,5	13,5	14,4	16,1
Impôts et taxes (intérieurs)	7,2	8,9	10,0	14,8	14,8	12,2	11,1	12,2	13,2	15,2	16,6	6,1	11,1	12,2	13,6
Recettes des douanes	1,7	2,1	2,2	2,9	2,7	2,1	2,1	2,0	2,3	2,7	2,9	1,4	2,3	2,1	2,4
RECETTES NON FISCALES	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,2	0,5
DONS (courants)	0,1	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
2. DEPENSES ET PRETS NETS	35,9	36,8	52,8	49,6	54,4	36,4	27,8	27,1	28,1	30,8	31,1	24,3	45,9	36,4	29,0
DEPENSES COURANTES	14,7	13,5	21,3	26,4	35,1	28,2	23,2	22,4	23,3	25,6	25,8	13,1	22,2	28,2	24,0
Traitements et salaires	3,6	4,0	4,6	7,0	8,2	7,7	6,4	6,4	7,0	7,7	8,3	3,4	5,5	7,7	7,2
Autres dépenses courantes (primaires)	10,9	9,3	16,4	18,4	24,2	18,3	14,4	13,9	14,3	15,8	15,5	8,2	15,8	18,3	14,8
Intérêts sur la dette publique	0,2	0,3	0,2	0,9	2,7	2,2	2,4	2,1	2,0	2,1	1,9	1,5	0,9	2,2	2,1
DEPENSES EN CAPITAL	21,2	23,3	31,5	23,6	19,3	8,1	4,6	4,7	4,8	5,2	5,3	11,2	23,8	8,1	4,9
Sur ressources intérieures	17,3	15,7	26,4	20,3	12,6	3,2	2,3	2,3	2,5	2,6	2,7	9,9	18,5	3,2	2,5
Sur ressources extérieures	3,9	7,6	5,1	3,3	6,8	4,9	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6	1,3	5,3	4,9	2,5
3. Solde	0,0	0,0													
Solde primaire base ressources propres	10,0	15,7	0,2	-13,6	-11,8	-0,9	11,3	11,6	11,0	9,5	9,8	18,9	0,1	-0,9	10,6
Solde primaire hors pétrole	-22,6	-17,4	-35,1	-27,4	-26,9	-14,3	-9,3	-8,2	-7,7	-7,8	-6,5	-13,4	-25,9	-14,3	-7,9
Solde global (base engagements, hors dons)	6,0	7,9	-5,1	-17,8	-21,2	-8,0	6,6	7,2	6,6	4,9	5,2	16,1	-6,0	-8,0	6,1
Solde global (base caisse)	5,2	5,7	-1,5	-16,0	-17,7	-7,2	6,6	7,2	6,6	8,7	9,0	6,9	-4,9	-7,2	7,6
3. FINANCEMENT TOTAL	-5,2	-5,7	1,5	16,0	17,7	7,2	-6,6	-7,2	-6,6	-8,7	-9,0	-6,9	4,9	7,2	-7,6
Extérieur	2,7	5,4	9,5	12,4	6,0	5,7	4,9	-1,8	-2,1	-7,6	-5,3	4,2	7,2	5,7	-2,4
Dons projets	0,0	0,0	0,0	0,8	0,9	0,6	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	0,0	0,9	0,6	1,0
Tirages	3,7	7,2	4,7	2,5	5,9	8,4	6,2	6,1	6,3	1,9	1,9	2,6	5,9	8,4	1,9
Emprunts budgétaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	4,4	4,3	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0
Emprunts-projets	3,7	7,2	4,7	2,5	5,9	4,3	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,6	5,9	4,3	1,9
Amortissements dette ext. (principal)	-1,0	-2,3	-3,2	-5,1	-5,3	-5,1	-8,7	-9,0	-8,2	-7,0	-6,7	-1,2	-5,3	-5,1	-6,7
Intérieur	-7,9	-11,0	1,0	11,4	11,5	2,2	-14,6	-12,8	-11,4	-11,1	-10,4	-11,1	1,0	2,2	-12,1
Système bancaire	5,2	0,4	4,9	16,2	14,2	2,0	-6,3	-4,8	-4,2	-2,6	-0,5	-5,6	14,5	1,0	0,0
Non bancaire 2/	-13,1	-11,4	-3,9	-4,8	-2,7	0,2	-8,3	-8,0	-7,2	-8,5	-9,9	-8,7	-2,5	0,8	-4,2
dont amortissement dette intérieure,...	-13,1	-11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,0	-2,6	-1,8	-0,6	-2,6	-8,7	0,0	0,0	-2,6
Gap résiduel	0,0	-0,1	-9,0	-7,8	0,3	-0,7	3,1	7,5	6,9	10,1	6,7	0,0	-3,3	-0,7	6,9

C. CADRE DES DEPENSES A MOYEN TERME ET ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2018-2022

273. La stratégie volontariste du Gouvernement de booster la croissance économique et d'améliorer le bien-être des populations par une politique budgétaire vigoureuse mais soutenable exige l'amélioration substantielle de la qualité des politiques et de l'efficacité dans la mise en œuvre. Cela signifie entre autres une plus grande sélectivité dans les choix, un meilleur ciblage des actions et une affectation consciemment stratégique des ressources budgétaires entre les secteurs et les programmes tout comme au sein des secteurs et des programmes. Au niveau central, les allocations se feront par axe stratégique et missions assignées aux ministères selon les priorités du Gouvernement et les objectifs poursuivis par le PND 2018 – 2022. Au niveau sectoriel, les répartitions des crédits budgétaires seront guidées par la nécessité d'apporter des réponses aux urgences du secteur et à la prise en compte des actions prioritaires des ministères au regard des objectifs du PND relevant de leurs compétences.

a. Méthodologie

274. Au plan organisationnel, le processus a été conduit par des équipes de cadres du Ministère des Finances et du Budget (MFB) et du Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale (MPSIR). Au plan technique, les ressources allouées sont celles qui émanent du cadre macroéconomique de référence qui, comme analysé plus haut, réconcilie les objectifs d'ensemble du PND et les besoins de financements des programmes sectoriels d'une part, et les impératifs de stabilité macroéconomique d'autre part. Les allocations du CDMT soutenues par une série de simulations budgétaires, faites à l'aide du module CDMT Central du Modèle de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (MCMB-RC-CDMT Central), a permis d'obtenir un profil d'allocations budgétaires conciliant les grandes préoccupations « macro » avec les besoins des programmes sectoriels et les priorités énoncées par le Gouvernement pour l'exécution du PND.

b. Allocations budgétaires 2018-2022

275. Le PND se fixe comme objectifs principaux la diversification et la transformation de l'économie pour une croissance diversifiée et soutenue. Les secteurs mis en valeur dans le PND, permettraient de libérer le Congo de l'emprise du secteur pétrolier afin d'apporter plus d'attention, de ressources sur l'agriculture, le tourisme (commerce, restaurant et l'hôtellerie) et

l'industrie. Des moyens sont également prioritairement alloués à l'amélioration des services d'infrastructure en soutien au développement sectoriel envisagé. En outre, une priorité est aussi accordée au renforcement et à la valorisation du capital humain à travers les secteurs de l'Education et de la Santé, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des populations dans le souci de la continuité de la lutte contre la pauvreté qui frappe encore une frange importante de la population.

276. Comme principe directeur des allocations budgétaires au cours de la période 2018-2022, le Gouvernement entend financer les projets de façon prévisible et surtout avoir des interventions ciblées pour bien les mener rapidement à terme, évitant ainsi d'embrasser un champ d'actions trop large, source de dispersion. Dans cette optique, et dans le souci de maximiser les impacts de ses interventions, le Gouvernement entend utiliser le processus budgétaire pour cibler d'année en année certains secteurs selon les urgences, les priorités du PND et les performances. C'est ce principe et les priorités telles que définies dans le PND qui ont guidé la répartition des enveloppes budgétaires pour la période 2018-2022.

c. Allocations budgétaires par axe et objectifs stratégiques

277. Bien que contrariées par les contraintes budgétaires, les allocations budgétaires sont faites en tenant compte des choix et priorités contenues dans le programme d'actions du Gouvernement. Ainsi, pour la période 2018-2022, les efforts du Gouvernement seront concentrés sur les secteurs prioritaires du PND, à savoir : (i) le renforcement de la gouvernance ; (ii) le renforcement du système éducatif dans son ensemble ; et (iii) le développement de l'agriculture, du tourisme et de l'industrie couplé à l'industrialisation

278. Les parts relatives des ressources consacrées aux activités transversales de soutien connaissent également un accroissement pour répondre à l'impératif de développer les ressources humaines, améliorer les services d'infrastructures et renforcer la Gouvernance, dans le volet économique et financier. L'objectif du Gouvernement est d'améliorer les conditions globales de production et particulièrement dans les secteurs de concentration de la période, afin d'attirer d'importants financements privés extérieurs et soulager le Budget de l'Etat dans la quête de la diversification de l'économie.

279. Il convient toutefois de relever que, même sans être érigées au titre des domaines de concentration de la période 2018-2022, certaines questions cruciales pour lesquelles le Congo a pris des engagements régionaux et internationaux ne sont pourtant pas reléguées au second plan. C'est le cas par exemple des questions liées aux changements climatiques. C'est aussi le

cas pour certaines questions qui concourent à la stabilité sociale comme l'amélioration du cadre de vie des populations, le développement intégré et harmonieux du territoire national et la prise en compte des groupes cibles tels que les jeunes, les femmes ou les personnes défavorisées, dans un souci de développement inclusif où personne n'est laissée pour compte, où tous comptent.

280. ***Le renforcement de la gouvernance.*** La gouvernance est l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi. La gouvernance concerne ainsi plusieurs domaines de la vie sociale, justifiant le fait que l'ensemble de ses déclinaisons politique, judiciaire et sécuritaire, économique, administrative et financière, constitue le socle du développement économique et social². Conscient du rôle et de l'importance des enjeux que représente la bonne gouvernance dans le processus de développement économique et social, le Gouvernement de la République du Congo considère le renforcement de la gouvernance comme un pilier essentiel pour atteindre les objectifs du PND 2018-2022. Ainsi, le Gouvernement en fait le premier axe parmi les trois autour desquels s'articule le PND 2018-2022. En effet, comme relevé dans la revue du PND 2012-2016, les contreperformances que le Congo a connues dans l'exécution de ce plan étaient liées principalement aux problèmes de gouvernance. Aussi, dans le cadre du PND 2018-2022, le renforcement de la gouvernance concerne les domaines politique, judiciaire, sécuritaire, administratif et économique. Cette orientation répond à l'objectif général de mettre en œuvre de nouvelles pratiques en matière de gestion publique fondées sur des valeurs, des référentiels et des principes connus, reconnus et acceptés par tous les acteurs de la société congolaise.

281. ***La réforme en profondeur du système éducatif, de la formation qualifiante et professionnelle.*** Globalement les crédits alloués à cet axe enregistreront un croît de crédits sur la période 2018-2022. La part des crédits du secteur enregistrera une hausse nette de 5,1 points, peuvent des efforts que le Gouvernement consentira à l'amélioration du système éducatif. Ce croît résultera notamment des crédits qui seront alloués à l'enseignement général, à l'enseignement technique, professionnel et formation qualifiante dont les formations seront désormais plus axées sur les besoins de l'économie, et à la recherche pour répondre aux atteintes

² Programme des Nations Unies pour le Développement

des secteurs de production. Il convient toutefois de relever que les gains de qualité dans le système éducatif ne peuvent être obtenus par le seul levier budgétaire. En effet, l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation fait intervenir quatre leviers principalement : (i) le corps enseignant, ses relations avec les apprenants et la qualité des supports didactiques ; (ii) les apprenants : leurs relations avec le corps enseignant et leur disposition à apprendre ; (iii) les infrastructures éducatives et leur quantité/qualité et (iv) le financement du système qui fait intervenir le Gouvernement, le secteur privé, les parents d'apprenants et la société d'une manière générale, assumant également les rôles de financiers, de contrôleurs et d'orientation. Si à travers l'octroi des crédits budgétaires, le Gouvernement assume son rôle de financier, des actions courageuses méritent aussi d'être menées pour améliorer la « gouvernance éducative » et « la moralité dans le système » qui mettent au centre le corps enseignant, leur relation avec les apprenants et la qualité des formations dispensées.

282. ***La diversification, la transformation de l'économie et la croissance.*** Globalement les crédits alloués à cet axe enregistreront un croît de crédits de 2% sur la période 2018-2022. Ce croît résultera notamment des crédits qui seront alloués au secteur de l'agriculture, au développement du secteur du tourisme, au développement des industries ainsi qu'au soutien aux activités de développement du secteur privé. Dans ces secteurs de production, les interventions de l'Etat viseront surtout à améliorer les performances et compétitivités sectorielles. C'est pourquoi la hausse de crédits concerne à la fois les dépenses de fonctionnement (pour conduire des réformes) et les dépenses d'investissement (pour mener des investissements structurant tels que l'aménagement de certaines zones pour faciliter les accès ou accroître l'attractivité). Par ailleurs, outre les crédits accordés aux ministères pour conduire les actions relevant de leurs compétences, un fonds de diversification sera mis en place avec une dotation provisionnelle cumulée de près de 80 milliards sur la période pour soutenir les initiatives privées de diversification.

283. **Le développement des services d'infrastructures.** Le Gouvernement entend accompagner les communautés agricoles en développant les infrastructures de production, de transport et de commercialisation. Par ailleurs, pour soutenir la politique de développement touristique, des crédits seront alloués au développement des infrastructures d'accès aux sites touristiques et l'intensification des travaux transversaux d'aménagement de ses sites. Les activités qui seront financées dans cet axe viendront compléter celles dont les financements ont été directement logés dans l'axe diversification. Les crédits contribueront également à l'amélioration des services d'électricité et d'eau ainsi que des infrastructures de

télécommunication. Toutefois, compte des efforts importants déjà consentis dans ces secteurs au cours des années récentes et compte tenu des contraintes budgétaires, au niveau des investissements, la part relative de ce secteur a été réajustée dans le souci d'un rééquilibrage du budget vers les secteurs de production. Ce réajustement est en cohérence avec les orientations exprimées par le Gouvernement dans ce PND, qui consiste en l'amélioration des services des infrastructures existantes plutôt à l'engagement de nouveaux chantiers. Dans cette logique, les parts de crédits dans les dépenses de fonctionnement sont maintenues stables. Au total, la part relative des crédits qui seront alloués à cet axe stratégique va se maintenir autour de 8,5% du budget total, comme c'est déjà le cas en 2018, contre 15% en 2017. Conséquemment aux choix de politiques du Gouvernement pour la période 2018-2022, les moyens qui seront alloués seront prioritairement consacrés à la réhabilitation et l'amélioration des infrastructures existantes.

284. L'axe santé et développement, absorbera 18,0% des ressources du budget de l'Etat en moyenne sur la période 2018-2022. Le Gouvernement poursuivra ses efforts dans la modernisation des infrastructures hospitalières du pays et le renforcement de la gouvernance en milieux sanitaire et hospitalier. A cet effet, des moyens continueront à être alloués pour la finalisation des travaux prioritaires de construction des hôpitaux généraux déjà engagés ainsi que l'entame des activités d'équipement afin de les rendre effectivement opérationnels. Les crédits consacrés à cet axe serviront également à soutenir les actions en faveur des populations vulnérables et les groupes défavorisés pour assurer un bénéfice à tous des fruits de l'effort commun. Ainsi, les actions seront orientées vers l'inclusion des femmes, des jeunes, des handicapés et des populations autochtones ; l'amélioration des conditions de vie des populations à travers la promotion de politiques de logements décentes et d'assainissement du cadre de vie ; et le renforcement des systèmes de prévoyance sociale.

285. Bien que n'étant pas inscrits au titre des domaines de concentration, les autres secteurs ne sont pas relégués au second plan. Aussi, des crédits y leurs sont consacrés pour permettre la poursuite des programmes et actions ainsi que le fonctionnement normal de ses secteurs. Il s'agit notamment des secteurs de l'économie forestière, des industries extractives et des services, qui restent d'importants pourvoyeurs de ressources pour le financement de la stratégie.. Une part de crédits relativement constante continuera aussi d'être accordée pour la promotion du sport, de la culture et des arts pour permettre de poursuivre les actions qui contribuent au bien-être social et également à la promotion de l'image du pays.

286. Ces allocations, reflètent les ambitions que le PND affiche pour traduire dans les faits le projet de société du Chef de l'Etat : « La marche vers le développement-Allons plus loin ensemble » dans un contexte de stabilisation macroéconomique et budgétaire.

Tableau 19 : Allocations budgétaires par axes prioritaires du PND 2018-2022

Enveloppes prévisionnelles - Dépenses courantes et d'investissement Parts stratégiques (en %)	Enveloppes finales				
	2018	2019	2020	2021	2022
I. PND - 2018-2022 : Domaines de Concentration	53,0%	53,7%	54,0%	54,6%	54,8%
Secteur 1 : Renforcement de la Gouvernance	29,7%	27,5%	27,0%	26,6%	26,0%
Sous-secteur 1.1 : Renforcement de la Gouvernance économique et financière	10,6%	8,1%	7,5%	7,5%	7,0%
Sous-secteur 1.2 : Renforcement de la Gouvernance Judiciaire et de la Sécurité intérieur	6,3%	6,4%	6,4%	6,2%	6,2%
Sous-secteur 1.3 : Renforcement de la Gouvernance Administrative	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Gouvernance Politique et Renforcement de la Démocratie	10,9%	11,0%	11,1%	10,9%	10,8%
Axe Stratégique 1 : Développement et valorisation du Capital Humain	20,6%	21,9%	22,5%	23,2%	23,8%
Sous-Axe Stratégique 1.1 : Promotion de l'enseignement général	16,2%	17,1%	17,5%	18,0%	18,4%
Sous-Axe Stratégique 1.2 : Promotion de l'enseignement technique, professionnel et formation qualifiante	4,1%	4,4%	4,6%	4,8%	5,0%
Sous-Axe Stratégique 1.3 : Promotion de la recherche scientifique	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Axe Stratégique 2 : Diversification, Transformation de l'économie et Croissance	2,7%	4,3%	4,5%	4,8%	5,0%
Sous-Axe Stratégique 2.1 : Développement du secteur agricole	2,3%	3,3%	3,3%	3,7%	3,7%
Sous-Axe Stratégique 2.3 : Développement du tourisme	0,3%	0,9%	1,1%	1,0%	1,2%
Sous-Axe Stratégique 2.4 : Développement l'industrie	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
II. PND - 2018-2022 : Les Secteurs d'accompagnement	29,4%	28,4%	28,0%	27,4%	27,3%
Secteur 2 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Sous-secteur 2.1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Secteur 3 : Développement des infrastructures	8,7%	8,5%	8,5%	8,4%	8,6%
Sous-secteur 3.1 : Développement des infrastructures de transport et travaux publics	3,5%	3,9%	4,3%	4,6%	5,1%
Sous-secteur 3.2: Développement des infrastructures de Télécommunication et des TICs	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%
Sous-secteur 3.3: Développement des infrastructures électriques et hydrauliques	4,5%	3,9%	3,6%	3,2%	2,9%
Secteur 4 : Santé et Développement social	19,5%	18,6%	18,0%	17,3%	16,8%
Sous-secteur 4.1 : Renforcement du système de santé	13,0%	12,8%	12,6%	12,3%	12,0%
Sous-secteur 4.2 : Renforcement de la protection sociale	3,2%	2,6%	2,4%	2,2%	2,0%
Sous-secteur 4.3 : Promotion de l'habitat et assainissement du cadre de vie	2,6%	2,4%	2,2%	2,0%	1,9%
Sous-secteur 4.4 : Développement inclusif et Promotion de la Femme	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Sous-secteur 4.5 : Développement inclusif et protection des groupes vulnérables	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
Secteur 4 : Développement équilibré et durable	1,1%	1,2%	1,4%	1,6%	1,8%
Sous-secteur 4.1 : Aménagement du territoire et développement local	1,1%	1,2%	1,4%	1,6%	1,8%
Sous-secteur 4.2 : Développement durable, Protection de l'environnement et changement climatique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
III. PND - 2018-2022 : Autres secteurs	17,6%	17,9%	18,0%	18,0%	17,9%
Autres secteurs 1 : autres secteurs de Diversification et transformation structurelle de l'économie	1,8%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Autres sous-secteur 1.1 : Développement de l'économie forestière	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Autres sous-secteur 1.2 : Développement des industries extractives	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Autres sous-secteur 1.3 : Développement des services	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Autres secteurs 2: Défense nationale	14,3%	14,8%	14,8%	14,8%	14,7%
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Défense Nationale	14,3%	14,8%	14,8%	14,8%	14,7%
Autres secteurs 3 : Sport, Culture et Art	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%
Sous-secteur 3.1 : Promotion du sport et de la culture	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Montant Total des Dépenses courantes TOFE (données en milliards de FCFA)	841,0	864,0	875,0	928,0	933,0
Enveloppes allouables aux Ministères	841,0	815,0	826,3	875,0	882,0
Provision pour arbitrage	0,0	49,0	48,7	52,2	50,2
Montant Total des Dépenses en capital TOFE (données en milliards de FCFA)	264	272	269	272	277
Enveloppes allouables aux Ministères	264	231,8	227,9	230,6	235
Provision pour arbitrage	0	20,1	20,6	20,7	20,9
Provision pour constitution du Fonds de Diversification	0	20,1	20,6	20,7	20,9

Tableau 20 : Allocations Dépenses d'investissement par axes stratégiques du PND 2018-2022

Enveloppes prévisionnelles - dépenses d'investissements (Parts stratégiques en %)	2018	2019	2020	2021	2022
I. PND - 2018-2022 : Domaines de Concentration	36,4%	36,4%	36,4%	36,4%	36,4%
Axe Stratégique 1 : Renforcement de la Gouvernance	8,9%	8,9%	8,9%	8,9%	8,9%
Sous-Axe Stratégique 1.1 : Renforcement de la Gouvernance économique et financière	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Sous-Axe Stratégique 1.2 : Renforcement de la Gouvernance Judiciaire et de la Sécurité intérieur	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%
Sous-Axe Stratégique 1.3 : Renforcement de la Gouvernance Administrative	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Sous-Axe Stratégique 1.4 : Renforcement de la Gouvernance Politique et Renforcement de la Démocratie	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Axe Stratégique 2 : Développement et valorisation du Capital Humain	26%	26%	26%	26%	26%
Sous-Axe Stratégique 2.1 : Promotion de l'enseignement général	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Sous-Axe Stratégique 2.2 : Promotion de l'enseignement technique, professionnel et formation qualifiante	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%
Sous-Axe Stratégique 2.3 : Promotion de la recherche scientifique	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Sous-Axe Stratégique 2.4: Promotion de l'enseignement supérieur	16,4%	16,4%	16,4%	16,4%	16,4%
Axe Stratégique 3 : Diversification, Transformation de l'économie et Croissance	10,1%	10,1%	10,1%	10,1%	10,1%
Sous-Axe Stratégique 3.1 : Développement du secteur agricole	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%
Sous-Axe Stratégique 3.2 : Développement du tourisme	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Sous-Axe Stratégique 3.3 : Développement l'industrie	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
II. PND - 2018-2022 : Les Secteurs d'accompagnement	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%
Secteur 1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sous-secteur 1.1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Secteur 2 : Développement des infrastructures	14,9%	14,9%	14,9%	14,9%	14,9%
Sous-secteur 2.1 : Développement des infrastructures de transport et travaux publics	8,7%	8,7%	8,7%	8,7%	8,7%
Sous-secteur 2.2: Développement des infrastructures de Télécommunication et des TICs	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Sous-secteur 2.3: Développement des infrastructures électriques et hydrauliques	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Secteur 3 : Santé et Développement social	9,3%	9,3%	9,3%	9,3%	9,3%
Sous-secteur 3.1 : Renforcement du système de santé	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Sous-secteur 3.2 : Renforcement de la protection sociale	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Sous-secteur 3.3 : Promotion de l'habitat et assainissement du cadre de vie	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Sous-secteur 3.4 : Développement inclusif et Promotion de la Femme	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Sous-secteur 3.5 : Développement inclusif et protection des groupes vulnérables	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Secteur 4 : Développement équilibré et durable	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
Sous-secteur 4.1 : Aménagement du territoire et développement local	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%
Sous-secteur 4.2 : Développement durable, Protection de l'environnement et changement climatique	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
III. PND - 2018-2022 : Autres secteurs	26,2%	26,2%	26,2%	26,2%	26,2%
Autres secteurs 1 : autres secteurs de Diversification et transformation structurelle de l'économie	6,7%	6,7%	6,7%	6,7%	6,7%
Autres sous-secteur 1.1 : Développement de l'économie forestière	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Autres sous-secteur 1.2 : Développement des industries extractives	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
Autres sous-secteur 1.3 : Développement des services	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Autres secteurs 2: Défense nationale	17,2%	17,2%	17,2%	17,2%	17,2%
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Défense Nationale	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%
Dont 2% pour la mise au point des unités de génie travaux (en agriculture et entretien routier)	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Autres secteurs 3 : Sport, Culture et Art	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
Sous-secteur 3.1 : Promotion du sport et de la culture	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tableau 21 : Allocations Dépenses courantes par axes stratégiques du PND 2018-2022

Enveloppes prévisionnelles - Dépenses courantes Parts stratégiques (en %)	Enveloppes projetées				
	2018	2019	2020	2021	2022
I. PND - 2018-2022 : Domaines de Concentration	61,6%	60,2%	59,9%	59,9%	59,8%
Secteur 1 : Renforcement de la Gouvernance	36,2%	33,4%	32,4%	31,7%	30,7%
Sous-secteur 1.1 : Renforcement de la Gouvernance économique et financière	11,8%	8,7%	7,9%	8,0%	7,0%
Sous-secteur 1.2 : Renforcement de la Gouvernance Judiciaire et de la Sécurité intérieure	8,1%	8,2%	8,1%	7,7%	7,7%
Sous-secteur 1.3 : Renforcement de la Gouvernance Administrative	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Gouvernance Politique et Renforcement de la Démocratie	13,9%	14,0%	13,9%	13,5%	13,5%
Axe Stratégique 1 : Développement et valorisation du Capital Humain	24,0%	25,3%	25,8%	26,3%	26,9%
Sous-Axe Stratégique 1.1 : Promotion de l'enseignement général	19,2%	20,2%	20,5%	20,8%	21,2%
Sous-Axe Stratégique 1.2 : Promotion de l'enseignement technique, professionnel et formation qualifiante	4,4%	4,7%	4,9%	5,1%	5,2%
Sous-Axe Stratégique 1.3 : Promotion de la recherche scientifique	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%
Axe Stratégique 2 : Diversification, Transformation de l'économie et Croissance	1,4%	1,5%	1,7%	1,9%	2,2%
Sous-Axe Stratégique 2.1 : Développement du secteur agricole	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%
Sous-Axe Stratégique 2.3 : Développement du tourisme	0,3%	0,4%	0,5%	0,7%	0,8%
Sous-Axe Stratégique 2.4 : Développement l'industrie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
II. PND - 2018-2022 : Les Secteurs d'accompagnement	16,8%	17,7%	18,0%	18,2%	18,5%
Secteur 2 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Sous-secteur 2.1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Secteur 3 : Développement des infrastructures	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Sous-secteur 3.1 : Développement des infrastructures de transport et travaux publics	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Sous-secteur 3.2 : Développement des infrastructures de Télécommunication et des TICs	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Sous-secteur 3.3 : Développement des infrastructures électriques et hydrauliques	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Secteur 4 : Santé et Développement social	15,0%	15,5%	15,5%	15,4%	15,4%
Sous-secteur 4.1 : Renforcement du système de santé	12,3%	12,7%	12,6%	12,6%	12,5%
Sous-secteur 4.2 : Renforcement de la protection sociale	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%
Sous-secteur 4.3 : Promotion de l'habitat et assainissement du cadre de vie	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%
Sous-secteur 4.4 : Développement inclusif et Promotion de la Femme	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Sous-secteur 4.5 : Développement inclusif et protection des groupes vulnérables	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Secteur 4 : Développement équilibré et durable	0,4%	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%
Sous-secteur 4.1 : Aménagement du territoire et développement local	0,4%	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%
Sous-secteur 4.2 : Développement durable, Protection de l'environnement et changement climatique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
III. PND - 2018-2022 : Autres secteurs	21,6%	22,1%	22,1%	21,9%	21,7%
Autres secteurs 1 : autres secteurs de Diversification et transformation structurelle de l'économie	1,7%	1,6%	1,8%	1,8%	1,6%
Autres sous-secteur 1.1 : Développement de l'économie forestière	0,8%	0,6%	0,8%	0,9%	0,7%
Autres sous-secteur 1.2 : Développement des industries extractives	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%
Autres sous-secteur 1.3 : Développement des services	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Autres secteurs 2 : Défense nationale	18,1%	18,6%	18,4%	18,2%	18,1%
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Défense Nationale	18,1%	18,6%	18,4%	18,2%	18,1%
Autres secteurs 3 : Sport, Culture et Art	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%
Sous-secteur 3.1 : Promotion du sport et de la culture	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

CHAPITRE 4 : QUALITE DE LA MISE EN OEUVRE DU PND : PERSPECTIVES DE SUCCES ET RISQUES DE DERAPPAGE

A. EFFETS ATTENDUS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PND

287. La réalisation d'un scénario PND 2018-2022, paraît nécessaire pour tenir compte du contexte actuel lié à sa réalisation, des orientations et choix stratégique pour la relance à moyen terme vers le niveau de croissance du secteur non pétrolier propice à la réduction de la pauvreté (plus de 3%). Au regard de la configuration actuelle de l'économie congolaise dont la croissance est tributaire des dépenses publique, l'atteinte de cet objectif nécessiterait des volumes importants d'investissement public avoisinant les mille milliards. Compte tenu des contraintes actuelles qui pèsent sur l'économie congolaise, la mobilisation de ce niveau d'investissement s'avère très problématique. Pour remédier cette problématique, le Gouvernement s'est fixé comme objectif :

- **(i) tirer la croissance par l'investissement privé hors pétrole comme fruit des stratégies de diversification et de financement de cette diversification.** A travers les réformes préconisées dans le cadre du PND, il est attendu une forte attraction des investissements directs étrangers à travers l'amélioration du climat des affaires, de l'amélioration de la qualité des services publics à travers l'amélioration et la valorisation du capital humain.
- **(ii) consacrer un niveau plus conséquent d'investissement public.** Il convient de noter qu'au-delà du financement du plan via le secteur privé hors pétrole, un accompagnement du secteur public s'avère important. Ce dernier devrait remplir deux critères : (i) il doit être porté à un niveau acceptable et (ii) intervenir le plus tôt possible afin de pouvoir obtenir une croissance pro-pauvre au plus tard en 2022. A cet effet, le gouvernement devrait pouvoir assurer un niveau d'investissement de près de 350 milliards et pouvoir l'augmenter de 25% par an durant la période du plan. En effet, compte tenu des secteurs prioritaires retenus dans le cadre du PND2018 2022 à savoir l'agriculture au sens large, la foresterie, l'industrie et le tourisme, il est nécessaire que les investissements dans ces secteurs puissent intervenir en 2019 afin d'obtenir des résultats escomptés à l'horizon 2022.

288. De plus, la réalisation de ce scénario repose à la fois sur des hypothèses du contexte international et de notamment l'évolution du prix de pétrole ainsi que l'exécution résolue des mesures du Programme Economique et Financier.

a. Croissance et stabilité macroéconomique

289. La mise en œuvre rigoureuse du PND 2018-2022 permettra au Congo d'enregistrer des résultats encourageants. Au niveau de l'activité économique, le secteur non pétrolier devrait connaître un redressement rapide et atteindre une croissance de l'ordre de 4% à l'horizon 2022. Certes, cette croissance reste insuffisante pour rattraper les pertes de revenus causées par la longue crise pétrolière, mais cette remontée augure un avenir meilleur. Quant au secteur pétrolier, il affichera une croissance positive de plus de 10% sur les deux premières années en relation avec la production du champ Moho Nord, pour ensuite enregistrer un recul sur les trois dernières années.

290. Au niveau des finances publiques, malgré les efforts qui seront déployés pour accroître les recettes non pétrolières, les revenus de l'Etat afficheront un repli sous l'effet de la baisse des recettes pétrolières inhérentes au déclin de la production. Cette situation combinée à la volonté du Gouvernement de rétablir les équilibres financiers va contraindre l'évolution des dépenses publiques. Comme résultats, sur la période 2018-2022, les dépenses vont afficher une progression très lente, sinon une stagnation, notamment au niveau des investissements publics.

291. Les efforts de rétablissement des équilibres macroéconomiques et financiers vont porter des fruits. Au plan interne, le solde primaire global va connaître une nette amélioration pour redevenir structurellement excédentaire dès 2018. Le Solde Budgétaire global (base engagement et dons compris) sera également excédentaire et situera au-delà de 10% du PIB hors pétrole en moyenne, alors qu'il est estimé respectivement à -32% et -14% en 2016 et 2017. Si aux premiers abords ces résultats semblent encourageants, il convient de relever les risques importants qui pèsent encore sur l'économie congolaise. En effet, les soldes primaire et global hors pétrole resteront structurellement déficitaires, traduisant la fragilité de l'équilibre interne obtenu au prix d'importants sacrifices sur les dépenses publiques. De plus la forte contraction des dépenses publiques met à mal l'atteinte des objectifs de relance économique.

292. Au niveau externe, le niveau des réserves s'affichera en nette reconstitution. Ainsi, estimées à moins d'un mois d'importations en 2017, elles remonteront rapidement pour atteindre une moyenne équivalente à trois (03) mois et demie

d'importations au cours de la période 2018-2022. Cependant, une analyse de la structure de la Balance des paiements montre que cette reconstitution des réserves résultera essentiellement des financements extérieurs qui seront mobilisés sur la période à la fois au niveau du secteur privé que d'au niveau du secteur public. Par ailleurs, l'instabilité structurelle du solde courant montre également que des risques importants de déséquilibre persistent.

b. Croissance du revenu par tête

293. Au niveau social, les développements vont être empreints des évolutions à la fois des revenus (pétrolier et non-pétrolier) et des dépenses publiques. La croissance des revenus reste insuffisante pour insuffler un recul de la pauvreté et une nette amélioration des conditions de vie des populations. En effet, avec une croissance de la population de l'ordre de 3% par an, la croissance économique réelle de 1% en moyenne par an sur la période 2018-2022 se traduira par un recul du revenu réel par habitant de l'ordre d'un point et demi par an. Ce qui, au lieu d'une amélioration des conditions de vie des populations, se manifestera, bien au contraire, par une dégradation. Toutefois, les effets sur les populations seront plus contenus du fait que les contreperformances sont surtout inhérentes à la production pétrolière. Le secteur non pétrolier, plus enraciné dans le développement social affichera une hausse au-dessus de 2,5% à partir de 2021 et atteindra 4% à l'horizon 2022, ce qui signifie un retour à l'amélioration des revenus réels par tête.

c. Emploi

294. A défaut de données, l'emploi n'est pas projeté par les outils utilisés, l'on s'attend à une évolution de l'emploi en conformité avec les performances dans les activités non pétrolières. Ainsi, la croissance moyenne de 1,3% qui sera enregistrée sur la période au niveau du PIB non pétrolier s'accompagnera d'une création d'emplois. De plus, cette croissance sera portée par le secteur agricole et le développement des services connexes aux activités touristiques (hôtellerie, transport, restaurant) qui sont très consommateurs de main d'œuvre. Il s'en suivrait alors une réduction du chômage.

d. Réduction de la pauvreté

295. Sur la période de mise en œuvre du PND, compte tenu de la faiblesse de la croissance résultant à la fois des contraintes budgétaires qui limitent les interventions de l'Etat et des contractions de revenus inhérente aux contreperformances du secteur pétrolier, le taux de

pauvreté estimé à 35% en 2016 devrait connaître une stabilisation sur la période. Cette stabilisation est atténuée par le fait que le Gouvernement a inscrit au titre de ces priorités au cours de la période 2018-2022, les actions contribuant au bien-être des populations, notamment (i) le développement de la production agricole qui a un important effet d'entraînement sur les revenus ruraux et une réduction des coûts de certains produits locaux de grande consommation ; (ii) l'accentuation des efforts dans l'éducation et le développement social ; (iii) l'amélioration des services d'infrastructures qui contribueront à la baisse des prix de certains services essentiels (eau, électricité, transport) et (iv) les efforts pour sauvegarder les coûts salariaux dans la fonction publique malgré la baisse des dépenses publiques.

e. Développement humain

296. Au niveau du développement humain, malgré les efforts qui seront consentis par le Gouvernement pour accroître les moyens y consacrés, du fait des marges budgétaires déjà très réduites, il sera difficile d'enregistrer des résultats probants. Tout au moins, en inscrivant ces secteurs au titre de ses priorités, le Gouvernement va limiter la dégradation de la situation sociale entamée depuis 2014 avec la baisse des revenus.

297. Au niveau de la santé par contre, les efforts consentis par le Gouvernement depuis plusieurs, avec l'amélioration du plateau technique et l'augmentation de l'offre de soins, devraient porter quelques résultats. En effet, dans ce secteur, beaucoup de gros investissements ont été réalisés. Les efforts vont maintenant porter sur l'opérationnalisation de certains investissements à travers des activités d'achèvement. Comme résultats, le taux de mortalité infanto-juvénile estimé à 52 pour 1000 naissances vivantes affichera un net recul.

B. RISQUES DE DERAPAGES ET EFFETS SUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS STRATEGIQUES

298. Comme cela est bien montré dans les sections qui précèdent, d'importants risques pèsent encore sur l'économie congolaise. En effet, le profil de l'économie congolaise décrite ci-dessus est le reflet d'hypothèses formulées autour des ajustements sur les dépenses dans le souci du rééquilibrage budgétaire ; de la mise en œuvre rigoureuse de réformes et de plans d'actions au niveau des régies financières qui permettront de faire des gains importants de performances, ce qui se traduirait par une nette amélioration du taux de pression fiscale. Il est également le reflet de la mise en œuvre rigoureuse de réformes visant à améliorer fortement la qualité des dépenses publiques, notamment des investissements publics pour accroître leur impact sur la croissance économique ; ainsi que d'autres réformes plus générales qui contribueront à améliorer le climat des affaires pour plus d'investissements privés. Il découle de ses hypothèses une croissance du PIB hors pétrole qui atteindrait 4% à l'horizon 2022.

299. Cependant, si les coupes budgétaires (profil des dépenses), peuvent être obtenues du jour au lendemain, c'est moins le cas pour la mise en œuvre de réformes profondes et encore moins pour l'atteinte des objectifs visés. En effet, l'expérience a montré que la mise en œuvre de réformes, surtout de réformes profondes, prend du temps et rencontre souvent de la résistance car elles s'accompagnent dans nombre de cas de changements d'habitudes, de bouleversements des jeux de pouvoirs, et parfois cela implique la prise de décisions impopulaires. La mise en œuvre de telles réformes peut être confrontée à des dilemmes qui conduisent à en retarder certaines, pourtant cruciales et déclencheurs d'importants effets, surtout quand celles-ci peuvent entamer le bien-être des populations déjà en souffrance.

300. C'est donc bien conscient de ces risques que le Gouvernement s'interroge sur le profil qu'aurait l'économie si les hypothèses liées aux réformes, à l'amélioration significative de la qualité de la gestion publique et aux gains importants de performances des régies financières ne se réalisent pas.

301. Par ailleurs, outre la capacité du pays à conduire les réformes, les hypothèses du cadre de référence restent tributaires de la rigueur absolue dans la mise en œuvre du PND 2018-2022 et programmes clés d'une part, et de l'évolution de l'environnement économique international et de la situation sociopolitique interne d'autre part. **En tout état de cause, tout changement notable dans l'évolution de ses principales hypothèses pourrait avoir un impact sur le taux**

de croissance, l'évolution des finances publiques, les développements sociaux (la réduction de la pauvreté ainsi que les autres indicateurs sociaux).

302. C'est pourquoi le Gouvernement mettra tout en œuvre pour respecter les priorités qu'il a défini. Dans cette optique, **le Gouvernement mettra en œuvre un package minimum de mesures et actions visant à accroître la mobilisation des ressources.** Les efforts porteront en particulier sur les ressources non pétrolières pour compenser en partie le faible niveau des ressources pétrolières, mais également les actions de suivi de la mobilisation des ressources pétrolières seront également renforcées pour mobiliser le maximum de ressources possibles, malgré la baisse du niveau de la production et le maintien des prix à des niveaux bas.

303. Par ailleurs, il veillera à plus de **rigueur dans l'affectation des ressources mobilisées en référence aux priorités définies dans le PND** pour : (i) soutenir le développement dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme ; (ii) améliorer les services d'infrastructures économiques et sociales (routes-électricité-eau-éducation-santé); (iii) permettre la réalisation d'actions visant à améliorer substantiellement la gouvernance économique et financière en vue d'inciter le secteur privé à plus d'investissements, notamment le privé extérieur.

304. Au niveau de l'endettement public, le Gouvernement est bien conscient que le taux d'endettement du Congo est déjà assez élevé. C'est pourquoi, au cours de la période 2018-2022, il va **définir et mettre en œuvre une politique d'endettement publique prudente et maîtrisée privilégiant l'endettement à taux concessionnel compte tenu du taux d'endettement déjà élevé. Mais surtout, le Gouvernement observera beaucoup de rigueur dans l'utilisation des ressources d'endettement qui seront mobilisées pour une affectation à dépenses sociales et/ou économiquement rentables.**

305. Tirant les leçons de la mise en œuvre du PND 2012-2016, le Gouvernement observera cette rigueur et évitera de retomber dans les mêmes erreurs, à savoir :

305.1.2. *des allocations budgétaires non alignées sur les priorités du PND et donc une part importante du budget sur la période consacrées à des actions « hors PND » ;*

305.1.3. *des contreperformances dans l'exécution budgétaire (écarts importants entre les prévisions et les réalisations) exposant les finances publiques à des dérapages ;*

305.1.4. *un rythme d'endettement accéléré et une utilisation peu rigoureuse des ressources d'endettement couplé à un mécanisme de suivi et d'alerte de niveau d'endettement peu efficace.*

306. **Des simulations ont été faites autour de deux principaux scénarios basés sur les risques majeurs entourant la mise en œuvre des réformes et du PND.** Le premier scénario tendanciel « business as usual » est basé sur une lourdeur dans la mise en œuvre des principales réformes et des programmes/projets clés du PND 2018-2022. Le second scénario est relatif aux exigences que devraient satisfaire les hypothèses, notamment le profil des dépenses publiques, pour renforcer la résilience de l'économie et permettre de ne pas s'éloigner de l'objectif de croissance du secteur non pétrolier, même en cas de survenance de certains risques majeurs.

307. **Le premier scénario tendanciel** indique, sous les hypothèses du cadre de référence, notamment le profil des dépenses publiques, et avec les conditions actuelles de l'économie, le niveau de croissance du secteur non pétrolier d'une relative « robustesse » oscillerait autour de 2,5% sur la période 2018-2022. La soutenabilité de cette croissance est testée avec l'ICOR qui serait autour de 7, cohérence avec les résultats enregistrés au cours des années 2014 et 2015.

308. **Le second scénario, relatif aux exigences que devraient satisfaire les hypothèses, notamment le profil des dépenses publiques, pour renforcer la résilience de l'économie et permettre de ne pas s'éloigner de l'objectif de croissance du secteur non pétrolier (4% en 2022),** indique qu'il faudrait un taux d'investissement hors pétrole, de l'ordre 40%. Sachant que le taux d'investissement privé hors pétrole sur la période se situerait à 12% en moyenne, le taux d'investissement public devrait se situer autour de 30%, soit les mêmes conditions qu'en 2014. Ce taux d'investissement correspondrait à un niveau de dépenses qui passerait de 1500 milliards (en nominal) en 2019 pour atteindre 3000 milliards en 2022, et permettrait de rattraper les retards accumulés entre 2014 et 2018, après les coupes drastiques des dépenses d'investissement (contre 270 milliards en moyenne projeté dans le cadre de référence).

309. Par ailleurs, des tests de résilience par rapport aux hypothèses liées à la mise en œuvre rigoureuse du PND sur les évolutions macroéconomiques et sociales indiquent qu'il est nécessaire d'observer une mise en œuvre rigoureuse du PND pour obtenir une croissance plus forte, même si elle reste encore insuffisante pour insuffler une dynamique réelle dans l'amélioration des conditions des vies des populations. Les analyses ont aussi montré que la solution qui garantirait une stabilité macroéconomique et financière au Congo est l'élargissement de sa base productive et la réduction de la dépendance vis-à-vis du pétrole. Or

cela ne peut se faire sans une forte contribution du secteur privé, à travers une mobilisation accrue d'investissements extérieurs. C'est pour cela que le Gouvernement doit persévérer dans le respect de ses engagements pour assurer une mise en œuvre rigoureuse du PND et créer les conditions nécessaires pour attirer les investissements privés extérieurs. Cela soulagera le budget de l'Etat dans le financement de l'économie d'une part, et d'autre part les activités qui seront entreprises par le secteur privé généreront des ressources pour accroître les marges de manœuvre du Gouvernement qui pourra ainsi se concentrer et combler rapidement les gaps dans les domaines régaliens.

a. Poursuite des tendances actuelles : « Scénario Business as usual »

310. Ce scénario présente le comportement de l'économie dans un contexte caractérisé par la persistance des tendances observées dans un passé récent et une procrastination dans l'exécution du PND et du package de mesures et réformes arrêtées par le Gouvernement pour répondre aux urgences liées à la crise. Ainsi, les hypothèses se résument comme suit :

- reconduction du rythme de progression des dépenses publiques (dépenses courantes et dépenses d'investissement) tel que défini dans le cadre de référence ;
- reconduction du rythme des investissements directs étrangers, tel que défini dans le cadre de référence ;
- réduction du rythme moyen de progression des appuis extérieurs et du profil de la dette publique, tel que définie dans le cadre de référence ;
- absence/ non mise en œuvre complète de nouvelles réformes dans les administrations fiscales, ce qui se traduira par un moindre rendement de certains impôts ;
- persistance de certains dysfonctionnements observés dans la gestion publique, qui se traduirait par une faible efficacité des actions publiques.

311. Sous ces hypothèses, le cadre macroéconomique serait caractérisé par les évolutions suivantes :

- **La croissance économique.** Une progression plus faible de l'activité économique, notamment dans le secteur non pétrolier. La croissance annuelle moyenne hors pétrole serait de 2,5% sur la période. Surtout, au cours des deux dernières années, compte tenu du faible niveau des dépenses d'investissement publiques, la croissance ne devrait pas excéder 3% contre 4% dans le cadre de référence.

- **Les recettes publiques.** Tenant compte des arguments développés plus hauts en ce qui concerne la mise en œuvre de réformes, les recettes globales croîtraient moins vite que dans le scénario de référence, au taux moyen annuel de 6% sur la période. Ainsi, le taux de pression fiscale (ratio au PIB) passerait de 11,6% en 2018 à 14% en 2022, soit une augmentation de deux (02) points.

b. Scénario PND : « conditions pour atteindre le taux de croissance hors pétrole de 4% souhaité à l'horizon 2022 »

312. Ce scénario est bâti pour définir les exigences que devraient satisfaire les hypothèses, notamment le profil des dépenses publiques, pour renforcer la résilience de l'économie et permettre d'atteindre l'objectif de croissance du secteur non pétrolier (4% en 2022), en tenant compte des performances actuelles de l'économie. Il a été conduit comme une variante du scénario tendanciel, mais en se donnant la latitude de modifier le profil des dépenses publiques, pour le rendre compatible avec l'objectif de croissance.

313. Les hypothèses clés se résument comme suit :

- reconduction du rythme des investissements directs étrangers, tel que défini dans le cadre de référence ;
- réduction du rythme moyen de progression des appuis extérieurs et du profil de la dette publique, tel que défini dans le cadre de référence.
- absence/non mise en œuvre complète de nouvelles réformes dans les administrations fiscales, ce qui traduirait un moindre rendement de certains impôts ;
- persistance de certains dysfonctionnements observés dans la gestion publique, qui se traduirait par une faible efficacité des actions publiques.

314. Sous ces hypothèses, le cadre macroéconomique serait caractérisé par les évolutions décrites ci-après :

315. **La croissance économique.** Conformément à l'objectif visé, la croissance du secteur non-pétrolier s'afficherait à 4% en 2022. Compte tenu des niveaux indiqués par les simulations, l'atteinte d'un tel objectif avec seulement 270 milliards d'investissement en moyenne par an sur la période 2018-2022 semble difficile, voire impossible. Il apparaît donc clairement que l'atteinte d'un tel objectif exige du gouvernement des efforts très importants. Il devrait outre les réformes visant à améliorer sensiblement la qualité de la gestion publique qui peuvent prendre du temps pour avoir des effets notables, relâcher les contraintes budgétaires. Une telle

décision appelle le gouvernement à mettre aussi l'accent sur la collecte des recettes et le renforcement de la rigueur dans leur gestion. C'est pourquoi, dans un tel scénario, il identifiera les actions à des résultats rapides et tangibles dans les plans d'actions des régies financières, et veillera à leur mise en œuvre rigoureuse.

Tableau 22 Résumé des principaux indicateurs avec le profil de 4% de croissance hors pétrole en 2022

Mise en œuvre du PND 2018-2022 et évolution des indicateurs clés	Historique		Estimation 2017	PND 2018 2022 (Projections)				
	2012	2016		2018	2019	2020	2021	2022
I. Croissance économique								
PIB	3,8%	-2,8%	-3,1%	1,9%	2,6%	-1,0%	-1,4%	0,8%
Pib pétrole	-9,6%	-1,5%	15,3%	24,4%	8,2%	-5,8%	-14,8%	-8,5%
Pib hors pétrole	9,7%	-3,2%	-7,9%	-5,4%	0,2%	1,1%	3,7%	4,1%
II. Finances Publiques								
Ratio des Dépenses Totales / Pib	35,9%	54,2%	35,0%	26,2%	29,0%	31,2%	34,0%	34,6%
Ratio des Dépenses Courantes / Pib	14,7%	34,9%	27,3%	21,9%	21,5%	22,6%	24,9%	25,5%
Ratio des Dépenses d'investissement /Pib	21,2%	19,3%	7,7%	4,4%	7,5%	8,6%	9,2%	9,1%
III. Equilibres macroéconomiques et Financiers								
Solde Courant (% PIB)	17,7%	17,7%	13,8%	4,9%	-53,8%	-85,6%	-18,2%	-20,9%
Solde Globale (% PIB)	-11,2%	-11,2%	-32,3%	-21,1%	-40,4%	-31,5%	-1,5%	-13,4%
Réserves (en mois d'importation)	15,4	1,4	1,10	0,90	2,0	3,4	4,7	5,4
Solde primaire Global (en %PIB)	10,0%	-11,5%	-1,3%	10,6%	10,4%	7,5%	9,3%	7,6%
Solde primaire hors pétrole (en %PIB)	-22,6%	-26,7%	-14,1%	-8,8%	-8,3%	-10,0%	-11,5%	-11,7%
Solde Budgétaire Global (en %PIB)	6,1%	-21,0%	-8,1%	6,2%	6,0%	3,4%	4,9%	3,3%
IV. Indicateurs sociaux								
Taux de Pauvreté (%)	46,5%	37,2%	41,2%	44,7%	45,9%	46,8%	46,5%	46,0%
Taux de scolarisation au Primaire								
Brut (%)	123,8%	108,9%	107,9%	105,6%	104,8%	105,8%	107,8%	110,4%
Net (%)	98,3%	97,2%	96,4%	94,3%	93,7%	94,5%	96,3%	98,6%
Taux de mortabilité								
Taux de mortalité infanto- juvénile (‰)	64,8	52,0	51,0	49,6	49,3	49,7	50,4	50,2
Taux de mortalité infantile (‰)	38,4	36,0	35,3	34,3	34,1	34,4	34,9	34,8

316. **Les dépenses publiques.** Les simulations effectuées indiquent que pour atteindre l'objectif de croissance de 4% à l'horizon 2022, des efforts importants devront être effectués au niveau des dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement. Toutefois, pour rester cohérents aux choix de politiques budgétaires, les efforts seront centrés sur les investissements. Dans cette logique, les dépenses courantes devraient croître à un rythme annuel moyen de 2% à partir de 2019. Les dépenses en capital devraient quant à elles afficher une évolution plus prononcée. Ainsi, compte tenu des coupes importantes subies entre 2014 et 2018, elles devraient connaître un rattrapage important à partir de 2019 et croître ensuite à un rythme annuel moyen de 2% entre 2020 et 2022. Ainsi le taux d'investissement public passerait de 10,4% en 2017 à 15,2% dès 2019 et resterait quasi stable jusqu'en 2022.

Tableau 23 : Profil des dépenses compatibles avec un objectif de 4% de croissance en 2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Niveau en milliards de FCFA								
Dépenses courantes	1 231,8	1 610,5	1 449,8	1 328,0	1 322,1	1 340,9	1 376,3	1 427,6
Dépenses en capital	1 192,4	893,0	410,0	264,0	396,0	435,6	435,6	435,6
B. Ratio au PIB (hors pétrole)								
Dépenses courantes	40,1%	55,3%	50,1%	52,3%	50,9%	49,8%	47,9%	46,9%
Dépenses en capital	38,8%	30,7%	14,2%	10,4%	15,2%	16,2%	15,2%	14,3%
Solde primaire	-19,1%	-18,3%	-2,4%	25,4%	27,1%	19,3%	20,5%	16,4%
Solde primaire hors pétrole	-41,8%	-42,4%	-25,9%	-21,0%	-17,1%	-19,4%	-19,7%	-19,1%
Solde Global (base engagement)	-26,0%	-33,2%	-14,8%	14,9%	16,6%	10,3%	12,0%	8,4%
C. Croissance annuelle								
Dépenses courantes	-8,2%	30,7%	-10,0%	-8,4%	-0,4%	1,4%	2,6%	3,7%
Dépenses en capital	-45,6%	-25,1%	-54,1%	-35,6%	50,0%	5,0%	0,0%	0,0%

317. **Les recettes publiques.** En cohérence avec l'évolution de l'activité économique et des bases taxables, les recettes non pétrolières enregistreraient une croissance moyenne de 7% sur la période du PND. Elles seraient tirées notamment par les recettes non fiscales. Les revenus intérieurs, dont certains sont liés au revenu total des individus devraient subir les contreperformances du secteur pétrolier.

Tableau 24 : Profil des recettes compatibles avec un objectif de 4% de croissance en 2022

	Croissance annuelle (%)				Ratios au PIB (%)			
	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	Moyenne 2017	Moyenne 2018-2022	Moyenne 2008-2011	Moyenne 2012-2016	Moyenne 2017	Moyenne 2018-2022
RECETTES PROPRES	26,9%	-8,2%	-6,8%	9,1%	40,4%	39,9%	26,9%	35,8%
RECETTES PETROLIERES ET MINIERES	31,7%	-12,8%	-3,0%	13,2%	32,3%	26,0%	12,8%	19,2%
RECETTES NON PETROLIERES	19,8%	8,2%	-11,5%	7,2%	8,1%	13,8%	13,8%	16,4%
RECETTES FISCALES	20,1%	8,6%	-10,3%	6,7%	7,5%	13,5%	13,6%	15,9%
Impôts et taxes (intérieurs)	21,1%	9,3%	-9,5%	7,0%	6,1%	11,1%	11,6%	13,6%
Recettes des douanes	19,1%	5,5%	-14,2%	5,7%	1,4%	2,3%	2,0%	2,3%
RECETTES NON FISCALES	31,3%	15,6%	-53,4%	28,1%	0,6%	0,4%	0,2%	0,5%

ANNEXES

Annexe 1 : Allocations budgétaires par axes stratégiques du PND 2018-2022

Enveloppes prévisionnelles - Dépenses courantes et en Capital, En niveau (Franc CFA)	Enveloppes finales				
	2018	2019	2020	2021	2022
I. PND - 2018-2022 : Domaines de Concentration	598 928 124 990	564 767 384 973	570 197 714 304	603 798 594 034	612 442 301 806
Axe Stratégique 1 : Renforcement de la Gouvernance	335 962 378 153	288 392 917 030	284 821 772 447	294 081 609 336	291 050 027 663
Sous-secteur 1.1 : Renforcement de la Gouvernance économique et financière	120 348 543 206	84 802 895 409	79 082 269 790	82 887 373 355	78 288 551 037
Sous-secteur 1.2 : Renforcement de la Gouvernance Judiciaire et de la Sécurité intérieur	70 972 239 475	67 137 244 202	67 807 410 511	68 816 369 843	69 333 979 944
Sous-secteur 1.3 : Renforcement de la Gouvernance Administrative	21 638 147 100	20 840 664 729	21 033 431 974	22 184 746 862	22 267 458 589
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Gouvernance Politique et Renforcement de la Démocratie	123 003 448 372	115 612 112 690	116 898 660 172	120 193 119 276	121 160 038 093
Axe Stratégique 2 : Développement et valorisation du Capital Humain	233 401 527 096	231 180 636 214	238 679 799 782	256 821 311 783	266 341 329 000
Sous-Axe Stratégique 2.1 : Promotion de l'enseignement général	183 395 749 264	179 818 555 715	185 436 875 055	199 543 749 392	205 264 168 174
Sous-Axe Stratégique 2.2 : Promotion de l'enseignement technique, professionnel et formation continue	46 170 178 882	46 678 542 469	48 548 377 765	52 390 896 399	56 170 440 000
Sous-Axe Stratégique 2.3 : Promotion de la recherche scientifique	3 835 598 950	4 683 538 030	4 694 546 962	4 886 665 992	4 906 720 826
Axe Stratégique 3 : Diversification, Transformation de l'économie et Croissance	29 564 219 741	45 193 831 729	46 696 142 075	52 895 672 915	55 050 945 143
Sous-Axe Stratégique 3.1 : Développement du secteur agricole	25 613 578 649	34 796 605 171	34 864 301 925	40 920 314 441	41 476 400 000
Sous-Axe Stratégique 3.2 : Développement du tourisme	3 239 377 588	9 752 521 761	11 201 878 716	11 335 987 958	12 944 900 000
Sous-Axe Stratégique 3.3 : Développement l'industrie	711 263 504	644 704 797	629 961 434	639 370 516	629 645 143
II. PND - 2018-2022 : Les Secteurs d'accompagnement	335 100 726 872	297 503 327 110	296 249 205 210	303 903 573 630	305 978 164 314
Secteur 1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	1 104 686 341	1 117 379 986	1 200 463 694	1 341 003 842	1 435 545 864
Sous-secteur 1.1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	1 104 686 341	1 117 379 986	1 200 463 694	1 341 003 842	1 435 545 864
Secteur 2 : Développement des infrastructures	99 425 011 571	89 041 277 914	90 026 477 358	93 160 178 331	96 601 039 614
Sous-secteur 2.1 : Développement des infrastructures de transport et travaux publics	40 188 374 605	40 827 861 926	45 306 705 253	51 166 139 204	57 327 640 000
Sous-secteur 2.2 : Développement des infrastructures de Télécommunication et des TICs	8 112 922 459	7 050 558 778	6 812 146 767	6 786 350 006	6 765 300 000
Sous-secteur 2.3 : Développement des infrastructures électriques et hydrauliques	51 123 714 507	41 162 857 210	37 907 625 338	35 207 689 121	32 508 099 614
Secteur 3 : Santé et Développement social	222 624 155 566	194 438 152 714	189 906 854 052	191 398 017 257	187 384 880 131
Sous-secteur 3.1 : Renforcement du système de santé	147 266 447 805	134 961 345 125	133 017 174 873	136 128 518 772	134 143 763 940
Sous-secteur 3.2 : Renforcement de la protection sociale	35 855 799 886	27 122 319 262	25 499 539 834	24 071 420 451	22 720 444 786
Sous-secteur 3.3 : Promotion de l'habitat et assainissement du cadre de vie	30 385 680 280	23 907 023 269	22 884 494 756	22 378 602 912	21 644 662 492
Sous-secteur 3.4 : Développement inclusif et Promotion de la Femme	3 940 676 093	3 397 550 384	3 331 761 867	3 284 533 879	3 226 258 913
Sous-secteur 3.5 : Développement inclusif et protection des groupes vulnérables	5 175 551 502	5 049 914 674	5 173 882 722	5 534 941 243	5 649 750 000
Secteur 5 : Développement équilibré et durable	11 946 873 394	12 906 516 496	15 115 410 106	18 004 374 200	20 556 698 705
Sous-secteur 5.1 : Aménagement du territoire et développement local	11 946 873 394	12 906 516 496	15 115 410 106	18 004 374 200	20 556 698 705
Sous-secteur 5.2 : Développement durable, Protection de l'environnement et changement climatique	0	0	0	0	0
III. PND - 2018-2022 : Autres secteurs	199 513 192 138	189 029 287 917	190 253 080 486	198 697 832 338	199 679 533 880
Autres secteurs 1 : autres secteurs de Diversification et transformation structurelle de l'économie	20 442 936 610	17 353 181 851	17 171 750 999	17 502 536 995	17 343 249 864
Autres sous-secteur 1.1 : Développement de l'économie forestière	10 601 697 973	8 452 576 262	8 335 886 350	8 510 672 750	8 421 489 983
Autres sous-secteur 1.2 : Développement des industries extractives	5 820 476 900	5 288 502 105	5 263 968 071	5 320 059 851	5 292 413 036
Autres sous-secteur 1.3 : Développement des services	4 020 761 737	3 612 103 484	3 571 896 578	3 671 804 394	3 629 346 845
Autres secteurs 2 : Défense nationale	162 422 295 412	155 559 282 699	156 646 762 137	163 777 800 218	164 620 792 466
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Défense Nationale	162 422 295 412	155 559 282 699	156 646 762 137	163 777 800 218	164 620 792 466
Autres secteurs 3 : Sport, Culture et Art	16 647 960 116	16 116 823 367	16 434 567 350	17 417 495 125	17 715 491 550
Sous-secteur 3.1 : Promotion du sport et de la culture	16 647 960 116	16 116 823 367	16 434 567 350	17 417 495 125	17 715 491 550
TOTAL	1 133 542 044 000	1 051 300 000 000	1 056 700 000 000	1 106 400 000 002	1 118 100 000 000
Montant Total des Dépenses en Capital (TOFE)	264 000 000 000	272 000 000 000	269 000 000 000	272 000 000 000	277 000 000 000
Enveloppes allouables aux Ministères	264 000 000 000	236 300 000 000	230 400 000 000	230 600 000 000	235 300 000 000
Provision pour arbitrage	0	15 600 000 000	18 050 000 000	20 700 000 000	20 850 000 000
Provision pour constitution du Fonds de Diversification	0	20 100 000 000	20 550 000 000	20 700 000 000	20 850 000 000

Annexe 2 : Allocations budgétaires par axes stratégiques du PND 2018-2022 (dépenses en capital)

Enveloppes prévisionnelles - Dépenses en Capital, En niveau (Franc CFA)	2018	2019	2020	2021	2022	Total
I. PND - 2018-2022 : Domaines de Concentration	96 040	85 963	83 817	112 520	114 229	492 569
Secteur 1 : Renforcement de la Gouvernance	23 394	20 939	20 416	27 408	27 824	119 981
Sous-secteur 1.1 : Renforcement de la Gouvernance économique et financière	10 695	9 573	9 334	12 530	12 721	54 853
Sous-secteur 1.2 : Renforcement de la Gouvernance Judiciaire et de la Sécurité intérieur	7 392	6 616	6 451	8 660	8 792	37 912
Sous-secteur 1.3 : Renforcement de la Gouvernance Administrative	5 306	4 750	4 631	6 217	6 311	27 215
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Gouvernance Politique et Renforcement de la Démocratie	5 386	4 821	4 700	6 310	6 406	27 622
Axe Stratégique 1 : Développement et valorisation du Capital Humain	69 376	62 097	60 547	81 281	82 516	355 817
Sous-Axe Stratégique 1.1 : Promotion de l'enseignement général	1 435	1 285	1 252	1 681	1 707	7 360
Sous-Axe Stratégique 1.2 : Promotion de l'enseignement technique, professionnel et formation qualifiante	21 490	19 235	18 755	25 177	25 560	110 216
Sous-Axe Stratégique 1.3 : Promotion de la recherche scientifique	3 139	2 810	2 740	3 678	3 734	16 100
Sous-Axe Stratégique 1.4 : Promotion de l'enseignement supérieur	43 313	38 768	37 800	50 745	51 516	222 141
Axe Stratégique 2 : Diversification, Transformation de l'économie et Croissance	26 664	23 866	23 270	31 239	31 714	136 752
Sous-Axe Stratégique 2.1 : Développement du secteur agricole	19 747	17 675	17 234	23 135	23 487	101 277
Sous-Axe Stratégique 2.3 : Développement du tourisme	2 033	1 820	1 774	2 382	2 418	10 426
Sous-Axe Stratégique 2.4 : Développement l'industrie	4 884	4 372	4 262	5 722	5 809	25 049
II. PND - 2018-2022 : Les Secteurs d'accompagnement	98 924	88 544	86 334	115 898	117 660	507 360
Secteur 2 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	106	95	92	124	126	542
Sous-secteur 2.1 : Renforcement du secteur privé et Climat des Affaires	106	95	92	124	126	542
Secteur 3 : Développement des infrastructures	39 389	35 256	34 376	46 148	46 849	202 017
Sous-secteur 3.1 : Développement des infrastructures de transport et travaux publics	23 021	20 605	20 091	26 971	27 381	118 069
Sous-secteur 3.2 : Développement des infrastructures de Télécommunication et des TICs	1 901	1 701	1 659	2 227	2 261	9 749
Sous-secteur 3.3 : Développement des infrastructures électriques et hydrauliques	14 467	12 949	12 626	16 950	17 207	74 199
Secteur 4 : Santé et Développement social	24 499	21 929	21 381	28 703	29 139	125 651
Sous-secteur 4.1 : Renforcement du système de santé	15 708	14 060	13 709	18 403	18 683	80 563
Sous-secteur 4.2 : Renforcement de la protection sociale	898	803	783	1 052	1 068	4 604
Sous-secteur 4.3 : Promotion de l'habitat et assainissement du cadre de vie	290	260	253	340	345	1 489
Sous-secteur 4.4 : Développement inclusif et Promotion de la Femme	2 402	2 150	2 097	2 815	2 857	12 321
Sous-secteur 4.5 : Développement inclusif et protection des groupes vulnérables	5 201	4 655	4 539	6 093	6 186	26 674
Secteur 4 : Développement équilibré et durable	11 537	10 326	10 068	13 516	13 722	59 170
Sous-secteur 4.1 : Aménagement du territoire et développement local	11 273	10 090	9 838	13 207	13 408	57 816
Sous-secteur 4.2 : Développement durable, Protection de l'environnement et changement climatique	264	236	230	309	314	1 354
III. PND - 2018-2022 : Autres secteurs	69 036	61 792	60 250	80 882	82 111	354 071
Autres secteurs 1 : autres secteurs de Diversification et transformation structurelle de l'économie	17 582	15 738	15 345	20 599	20 912	90 176
Autres sous-secteur 1.1 : Développement de l'économie forestière	3 907	3 497	3 410	4 578	4 647	20 039
Autres sous-secteur 1.2 : Développement des industries extractives	8 606	7 703	7 511	10 083	10 236	44 140
Autres sous-secteur 1.3 : Développement des services	5 069	4 537	4 424	5 939	6 029	25 997
Autres secteurs 2 : Défense nationale	45 302	40 549	39 537	53 076	53 882	232 346
Autres sous-secteurs : Renforcement de la Défense Nationale	39 917	35 729	34 836	46 766	47 477	204 725
Autres secteurs 3 : Sport, Culture et Art	6 151	5 506	5 368	7 207	7 316	31 548
Sous-secteur 3.1 : Promotion du sport et de la culture	6 151	5 506	5 368	7 207	7 316	31 548
TOTAL	264 000	236 300	230 400	309 300	314 000	1 354 000