REPUBLIQUE DU CONGO

.....

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DU PLAN, DE LA STATISTIQUE
ET DE L'INTEGRATION REGIONALE

.....

CENTRE NATIONAL D'ETUDES ET D'EVALUATION
DES PROJETS D'INVESTISSEMENT PUBLIC

RAPPORT DE L'ETUDE SUR LA QUALITE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU CONGO DE 2010 A 2020

Mai 2021

PREFACE

Au regard de l'approche du Fonds Monétaire International (FMI), l'investissement public fait référence aux dépenses du Gouvernement consacrées aux infrastructures économiques (aéroports, routes, chemins de fer, réseaux d'eau et d'assainissement, services publics d'électricité, télécommunications) et les infrastructures sociales (écoles, hôpitaux, etc.). Dans un sens plus large, l'investissement public est également assimilé aux dépenses en capital humain (éducation, santé) ou les investissements financiers des institutions gouvernementales, par exemple le fonds souverain.

Cependant, la gestion de l'investissement public obéit aux subtilités spécifiques de la programmation et de la budgétisation des dépenses de l'Etat. Ceci est relatif aux mécanismes du choix, de la qualité et de la priorisation de l'investissement par les administrations publiques. Aussi, il faut relever que la focalisation de la « gestion de l'investissement » sur les systèmes et institutions est relativement récente parmi les économistes et les spécialistes de la finance publique à l'opposé de la planification du développement dont l'accent sur les taux élevés d'investissement public domine la pensée économique et celle des finances publiques depuis les années 1950.

C'est pour essayer de concilier ces deux approches que la présente étude a été nécessaire afin de relever dans la période 2010-2020, les forces et les faiblesses du comportement de l'investissement public en République du Congo et de mettre en évidence l'importance de la capacité d'absorption dudit investissement.

Le choix de cette période n'est pas anodin. Elle traduit deux situations équivoques : une période d'embellie financière de 2010 à 2014 et une période de crise économique et financière entre 2015 et 2020.

Dans un contexte aussi ambivalent, comment l'investissement public a été-t-il planifié et géré ?

La réponse dans cette analyse n'est pas exhaustive, mais elle permet de mettre en orbite les problématiques liées à la chaine PPBS pour les dépenses d'investissement en République du Congo. L'objectif étant de relever les faiblesses sur la planification et la gestion desdites dépenses afin d'améliorer sa qualité dans la pratique future des budgets de l'Etat.

Ministre de l'économie, du plan, de la statistique et de l'intégration régionale.

Ingrid Olga Ghislaine EBOUKA-BABACKAS

AVANT-PROPOS

Le débat avec les institutions de Bretton Woods (FMI, BM) et les autres partenaires au développement tourne autour de la gestion des finances publiques dont la qualité de la dépense et l'efficience de l'investissement public focalisent l'attention.

Cette problématique devient de plus en plus importante d'autant plus que le Congo traverse depuis la fin de l'année 2014, une période de crise aigüe qui a désarticulé l'économie et remis en cause tous les fondamentaux macroéconomiques. En effet, amorcée vers la fin du dernier trimestre 2014 avec la baisse des prix du cours de pétrole sur le marché international (passant de +100$US en 2011 à -40$US en 2016), la crise économique et financière qui semblait conjoncturelle, est devenue structurelle, affectant dangereusement les économies des pays producteurs de pétrole, et donc n'épargne pas le Congo.

Comme on le sait, le pétrole contribue en moyenne annuelle à au moins 55% de la formation du PIB, plus de 90% des exportations et plus de 65% des recettes budgétaires. Ainsi, l'économie congolaise est frappée de plein fouet par cette crise, ce qui a réduit considérablement la marge de manœuvre du Gouvernement, malgré les efforts d'auto-ajustement et neutralisé le système de résilience.

Face à cette situation et en se basant sur l'un des objectifs stratégiques du MEPSIR à savoir : améliorer l'efficacité de la planification et de la programmation du développement pour une budgétisation viable à moyen et long termes, le ministre en charge du plan a voulu savoir comment s'est comporté l'investissement public depuis 2010 ; car, bien que les stratégies actuelles, découlant du PND 2018-2020, conseillent d'accorder la priorité aux investissements privés, il s'avère que l'investissement public demeure et devra encore jouer un rôle prépondérant pour répondre aux objectifs de développement.

D'où l'intérêt d'évaluer les investissements publics qui ont été mis en œuvre au cours de la période 2010-2020. La problématique dans cette réflexion peut se construire autour des préoccupations liées aux résultats obtenus par le Congo en menant une politique d'investissement lourd qui a doté le pays d'équipements publics impactant positivement les productivités respectivement du travail et du capital dans les secteurs économiques marchands.

Conformément aux dispositions que la loi 34-2018 du 5 octobre 2018 lui confère, entre autres missions, la conception et la mise à disposition des outils permettant au Gouvernement de prendre des décisions judicieuses et bénéfiques à la bonne marche de l'économie nationale, le Centre national d'études et d'évaluation des projets d'investissement public (CNEEPIP) a réalisé cette importante étude avec un accent particulier sur la capacité d'absorption de l'économie congolaise pour appréhender la qualité et l'efficience de l'investissement.

Plusieurs fois on a évoqué le concept de capacité d'absorption, c'est-à-dire le montant optimal de dépenses publiques qui est défini comme le niveau de dépense qui exerce l'impact positif le plus élevé sur la croissance économique. Au-delà de ce montant, tout surcroît de dépense publique est source de gaspillage économique.

La capacité d'absorption n'a jamais fait l'objet d'un travail approfondi et abouti. Aujourd'hui, chose faite.

Le CNEEPIP reste particulièrement reconnaissant à l'endroit des responsables des différentes structures administratives et privées qui l'ont aidé à produire ce rapport.

La Direction générale du CNEEPIP reste ouverte et sera heureuse de recevoir toutes les observations et suggestions susceptibles d'en améliorer la qualité.

Le Directeur Général du CNEEPIP

J. G. TCHICAYA GONDHET De TREBAUD

SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX 8
LISTE DES GRAPHIQUES 8
RESUME 9
INTRODUCTION 10
A. Contexte et objectif général de l'étude 10
B. Dispositif général 11
PARTIE I : ANALYSE DU COMPORTEMENT DU BUDGET DE L'ETAT – VOLET INVESTISSEMENT AU COURS DE LA PERIODE 2010 - 2020 13
INTRODUCTION 13
I. SITUATION GLOBALE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE 2010 A 2020 15
II. SITUATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE 2010 A 2014 16
III. SITUATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE 2015 A 2020 18
CONCLUSION 22
PARTIE II : ANALYSE DE L'ORIENTATION ET DE L'AFFECTATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT AU COURS DE LA PERIODE 2010 – 2018 23
INTRODUCTION 24
I. ANALYSE DE L'INVESTISSEMENT SELON LES DOMAINES D'ORIENTATION 25
II. ANALYSE DE L'INVESTISSEMENT SELON LA NATURE OU L'AFFECTATION DE LA DÉPENSE 28
CONCLUSION 32
PARTIE III : ANALYSE DE LA QUALITE DEPENSES D'INVESTISSEMENT : CAPACITE D'ABSORPTION DE L'ECONOMIE CONGOLAISE AU COURS DE LA PERIODE 1990 - 2018 33
INTRODUCTION 34
I. DEFINITIONS DU CONCEPT DE CAPACITE D'ABSORPTION 35
II. METHODOLOGIE 35
III. PRESENTATION DES RESULTATS 40
CONCLUSION 48
BIBLIOGRAPHIE 54

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Variables des modèles et leurs sources 39
Tableau 2 : Calcul de l'ICOR 40
Tableau 3 : Test de stationnarité des variables 42
Tableau 4 : Calcul des niveaux seuils de l'investissement 44
Tableau 5 : Résultats de l'estimation du modèle 45
Tableau 6 : Taux d'investissement 2007-2016 46
Tableau 7 : Modèle de régression à seuil 46

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution des dépenses d'investissement de 2010-2020 15
Graphique 2 : Evolution des MLA de 2010 à 2014 16
Graphique 3 : Evolution des ressources externes de l'Etat de 2010 à 2014 17
Graphique 4 : Evolution de fonds d'études de 2010 à 2014 18
Graphique 5 : Evolution des MLA de *2015 à 2020* 19
Graphique 6 : Evolution des ressources externes de 2015 à 2020 20
Graphique 7 : Evolution du fonds d'études de 2015 à 2020 21
Graphique 8 : Evolution des dépenses prévues et réalisées dans le secteur des infrastructures 25
Graphique 9 : Evolution des dépenses prévues et réalisées dans le secteur social 25
Graphique 10 : Evolution des dépenses prévues et réalisées dans le secteur de la production économique 26
Graphique 11 : Evolution des dépenses prévues et réalisées dans le secteur souveraineté, défense et sécurité 27
Graphique 12 : Répartition des secteurs en % 27
Graphique 13 : évolution des dépenses par nature (en %) 29
Graphique 14 : Evolution de la FBCF selon la nature des dépenses 29
Graphique 15 : Part des réalisations des différents postes dans la FBCF durant la période 2010-2018 30
Graphique 16 : Courbe de la fonction quadratique investissement-performance 37
Graphique 17 : Régression non linéaire PIB réel-investissement brut 43
Graphique 18 : Régression non linéaire PIB réel par habitant - investissement brut 43
Graphique 19 : Régression non linéaire taux de croissance du PIB réel - investissement brut 44

RESUME

Le budget de l'Etat est composé, entre autres, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Ces dernières sont financées simultanément par des ressources internes ou moyens librement affectables (MLA) dont l'un de ses éléments est la ligne budgétaire « Fonds d'études des projets d'investissement public », et des ressources externes (Emprunts et Dons).

La période 2010-2020 que couvre cette analyse est caractérisée par deux phases : une situation antérieure à la crise (2010-2014) et celle concernée par la crise (2015-2020). Cette crise s'explique par la chute des cours du pétrole ayant engendré l'amenuisement des recettes publiques. Elle a contraint le Gouvernement à solliciter un accord relatif à un programme de facilité élargie des crédits avec le Fonds monétaire international.

Il ressort de l'analyse, qu'avant la crise, les dépenses d'investissement de l'Etat ne cessaient de croitre de 2010 à 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de 29,8%. A contrario, pendant la période de crise, des ajustements budgétaires drastiques, étant décidés, ainsi les dépenses d'investissement de l'Etat n'ont cessé de régresser, passant de 1 705 146 millions de FCFA en 2015 à 495 000 millions de FCFA en 2020, soit une baisse annuelle moyenne de 18,3%.

Pour percevoir le comportement des dépenses d'investissement entre 2010 et 2020, une analyse est faite sur les tendances évolutives des investissements publics à travers les ressources internes, externes et le « Fonds d'études des projets d'investissement public ».

INTRODUCTION

A. Contexte et objectif général de l'étude

La République du Congo est engagée depuis quelques années dans l'amélioration de la gestion des finances publiques notamment avec la transposition de six (6) directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la CEMAC. Ce processus a permis de consolider la gestion des finances publiques avec la promulgation de deux (2) lois fondamentales et quatre (4) décrets pour renforcer et compléter ce cadre règlementaire des finances publiques[1]. L'ensemble de ces textes constitue une base juridique pour la mise en œuvre de la réforme qui marquera le passage de l'élaboration du budget de l'Etat en mode moyens au budget de l'Etat en mode programme. Ce processus est institué dans la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

Toutefois, la pratique budgétaire ne s'inscrit pas dans la logique des budgets programmes dont le basculement est prévu pour 2022, (Cf. circulaire n°009/PM-CAB du 19 août 2020 du Premier ministre). L'actuelle nomenclature budgétaire est soumise à des défis de la gestion axée sur les résultats et l'articulation budget-Plan. Ceci exige l'alignement du budget de l'Etat aux programmes nationaux de développement, la politique économique de l'Etat et les politiques sectorielles des autres administrations publiques et des engagements vis-à-vis des partenaires techniques et financiers.

Ainsi, à la lecture de la dualité budgétaire, ce sont les dépenses d'investissement qui ont l'apanage de financer ces politiques/stratégies à travers les ressources internes (MLA) dont l'une des composantes est la ligne budgétaire « Fonds d'études des projets d'investissement public » dédiée au financement des études de faisabilité pour s'assurer de l'efficacité de ces dépenses, et les ressources externes (Emprunt et Dons).

La présente analyse sur 10 ans (2010-2020), du comportement du budget de l'Etat, dépenses d'investissement, permet de relever la nécessité d'une bonne approche de la gestion de dépenses d'investissement. Il s'agit de repenser d'une part la pratique du choix, de l'identification et de la sélection des projets d'investissement public à inscrire dans le budget de l'Etat et d'autre part le volume conséquent des ressources financières affectables au financement des études des faisabilités desdits projets. Un tel cadre suppose l'implication de tous les acteurs de la chaine planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation (PPBSE) aussi bien des ministères du plan et des finances en charge du budget de l'Etat que des ministères sectoriels.

Au-delà de cette logique procédurale, la période de l'analyse 2010-2020 montre les faiblesses de la stabilité de la politique budgétaire qui est rythmée par les fluctuations exogènes particulièrement le lien entre les prévisions budgétaires et le prix du baril du pétrole. En effet, dans les périodes phares où le prix du Brent a atteint les 100 USD/baril, les dépenses d'investissement étaient en hausse jusqu'en 2014.

Après 2014, le budget de l'Etat, dépenses d'investissement, a subi des amenuisements considérables par l'effet des exigences du FMI avec qui le Congo a entamé dès 2015 des négociations en vue d'un programme de facilité élargie des crédits et surtout les incidences inattendues de la crise sanitaire liée au coronavirus « Covid-19 », qui sont venus accentués la crise économique et financière, marquée par une dégradation de la croissance

[1] — 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 ;
— la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.
— le décret n° 2018-67 du 1er mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique ;
— le décret n° 2018-68 du 1er mars 2018 portant plan comptable de l'État ;
— le décret n° 2018-69 du 1er mars 2018 portant nomenclature budgétaire de l'État ;
— le décret n° 2018-70 du 1er mars 2018 instituant le tableau des opérations financière.

économique, un effondrement des recettes publiques, un recul de la masse monétaire et un déficit du solde de compte courant.

Par conséquent, l'objectif de cette étude est d'analyser, dans la période sous-revue, le comportement des ressources internes, des ressources externes et de la ligne budgétaire « Fonds d'études des projets d'investissement public » avant et après la crise. A travers cette analyse il est question de montrer la nécessité d'une planification stratégique de dépenses d'investissement afin de dynamiser la chaine PPBSE dans l'élaboration du budget de l'Etat.

B. Dispositif général

L'élaboration du budget de l'Etat en République du Congo est de la responsabilité du ministère en charge de finances, selon la loi n°36-2017 du 03 octobre 2017, relative aux lois de finances, en son article 62.

Par ailleurs, le décret n°2020-86 du 27 mars 2020, relatif aux attributions du ministre du plan, de la statistique, de l'intégration régionale, des transports, de l'aviation civile et de la marine marchande, en son article 1er alinéa 8, attribue au ministère en charge du plan, la responsabilité de préparer le projet du budget de l'Etat, volet dépenses d'investissement.

Ce ministère a pour, entre autres, attributions la préparation du cadre stratégique du développement à court, moyen et long terme. La proximité entre ces deux tâches permet de faire observer que le budget général de l'Etat n'est pas seulement un moyen de stabilité macroéconomique, mais également un instrument de réalisation des politiques publiques.

L'investissement public fait référence aux dépenses du gouvernement consacrées aux infrastructures économiques telles que les aéroports, les routes, les chemins de fer, les réseaux d'eau et d'assainissement, les services publics d'électricité et de gaz, les télécommunications et les infrastructures sociales telles que les écoles, les hôpitaux et les prisons (FMI, 2015).

Ces postes peuvent être regroupés en différents secteurs qui facilitent également la lecture des dépenses d'investissement. Il s'agit par exemple, des secteurs d'infrastructures, sociaux et de protection sociale, de production et les autres secteurs (défense, gouvernance économique, etc.).

La préparation du budget, volet dépenses d'investissement commence principalement par la sélection des besoins exprimés par les ministères sectoriels avec la contribution du CNEEPIP. Elle se poursuit par un travail de compilation au niveau de la direction générale du plan et du développement (DGPD), qui est l'organe technique commis pour préparer le budget de l'Etat, volet dépenses d'investissement. Ensuite, les sectoriels vont se mettre à recadrer leurs besoins conformément aux parts stratégiques qui sont définies par la direction générale du budget (DGB), organe technique du ministère en charge des finances. C'est à l'issue de ce cadrage que les allocations pour les dépenses d'investissements de chaque ministère sectoriel, sont réellement déterminées.

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, traduisant l'engagement de transparence du Congo à l'égard de la population, des investisseurs et des partenaires au développement, à travers le respect de principes, règles et pratiques conformes aux standards internationaux, est la transposition au niveau national de la directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

Cette loi, dispose en son article 6, alinéa 2 que « toute dépense publique en investissement fait préalablement l'objet d'une étude économique et technique. Elle est validée par les organes habilités par l'administration publique. Cette étude est accessible au public », invite sans détours à l'efficacité de la dépense et de la qualité de l'investissement.

De façon opérationnelle, pour s'assurer de l'efficacité et de la qualité de la dépense publique, également l'une des préoccupations des partenaires au développement, une ligne budgétaire dénommée « Fonds d'études des projets d'investissement public » est inscrite au ministère en charge du plan en vue de la réalisation des études des projets d'investissement public afin de décider de leur inscription ou non dans les différents budgets de l'Etat, dépenses d'investissement.

Toutes ces constatations militent en faveur de la nécessité d'analyser la qualité de la politique d'investissement public qui a été menée depuis 2010 pour mesurer les efforts consentis par l'Etat en termes de volume (Partie I) ;

cerner les domaines d'orientation et d'affectation de l'investissement par rapport à la nature de la dépense publique (Partie II) ; et apprécier la qualité et l'efficience de l'investissement à travers l'analyse de la capacité d'absorption de l'économie congolaise (Partie III).

Ce qui permet de tirer des leçons et de définir un nouveau paradigme en matière d'encadrement et de gestion des investissements publics.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, il ressort que les dépenses d'investissement réalisées au cours de la période 2010-2020 sont supérieures aux dépenses prévues sur toute la période étudiée. Le domaine des infrastructures absorbe plus de ressources que les autres domaines. Quant à l'affectation de la dépense d'investissement, la FBCF représente la part la plus importante dans le budget d'investissement et la composante « autres constructions et bâtiments » est la plus onéreuse dans la FBCF.

En attendant l'analyse de la troisième partie qui porte sur l'évaluation de la qualité de l'investissement, on peut relever que le Gouvernement a consenti d'importants efforts par pour mailler le pays des infrastructures économiques et sociales nécessaires préludes au développement et à l'émergence.

Malheureusement, certaines infrastructures importantes sont en train de se détériorer de façon rapide, d'autres accusent un dysfonctionnement inquiétant et d'autres encore sont abandonnées, remettant dangereusement en cause les acquis et impliquant des nouveaux défis et d'autres efforts à fournir.

A ce tableau sombre s'ajoute la crise sanitaire de Corona virus (Covid-19) qui a accentué les déséquilibres macroéconomiques au point de remettre en cause les fondamentaux de l'économie avec pour conséquences :

- Le confinement ;
- L'arrêt pendant au moins 3 mois de toutes activités économiques ;
- Le licenciement massif dans le secteur privé ;
- La récession économique avec une baisse du taux de croissance de 8,9% ;
- Des perspectives économiques et social es incertaines.

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement doit conduire certaines réformes audacieuses devant permettre de :

- rationaliser la dépense publique :
    - opérer les meilleurs choix des investissements en affectant les ressources vers des activités productrices et génératrices de l'emploi tout en veillant sur la qualité et l'entretien des infrastructures ;
    - choisir entre maintenir les dépenses en capital et diminuer les dépenses courantes pour assurer le développement en fonction de la qualité de l'investissement ;
- améliorer les capacités de mobilisation des ressources internes nécessaires pour corriger les déséquilibres macroéconomiques, relancer et maintenir la croissance économique ;
- mener une politique offensive de mobilisation des appuis budgétaires pour réduire la pression des engagements extérieurs ;
- analyser la problématique de la dette avec l'élaboration d'une stratégie d'endettement cohérente permettant de ramener le taux d'endettement aux seuils tolérables.