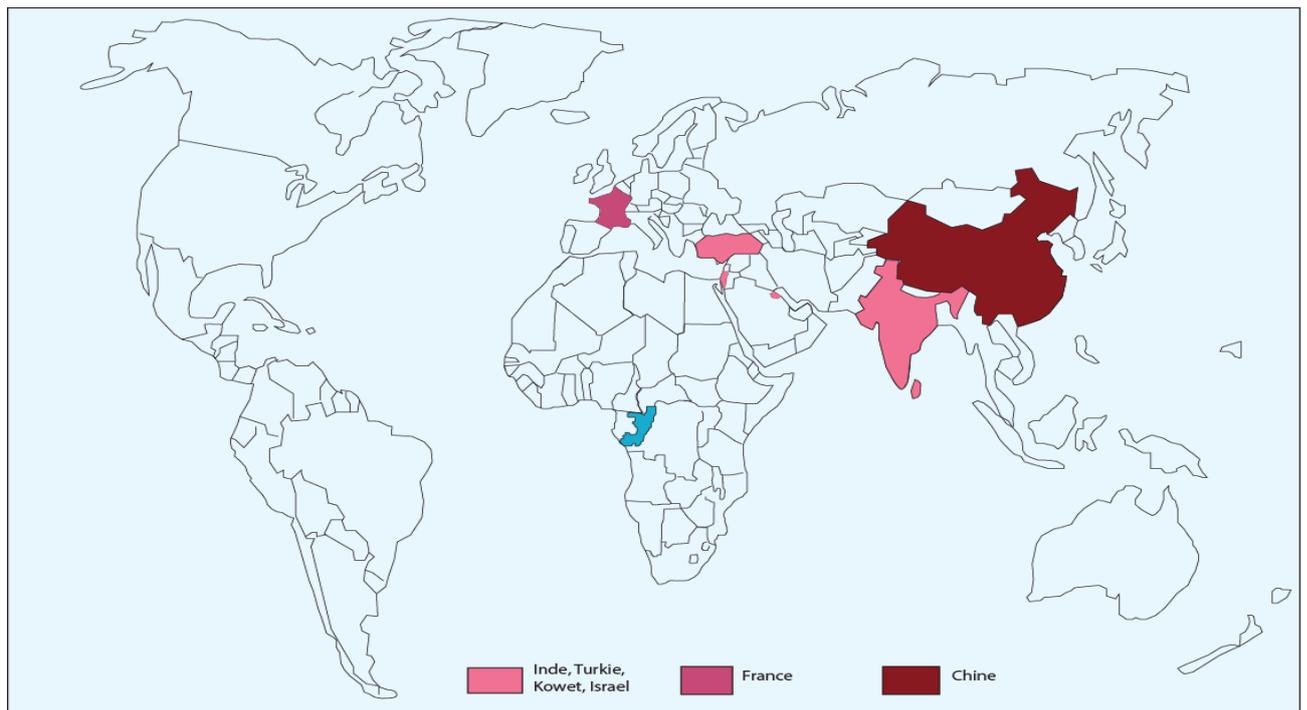


PLATE FORME DETTE ET DÉVELOPPEMENT

PF2D



ÉTAT DES LIEUX DE LA DETTE PUBLIQUE EN LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

1. INTRODUCTION

Les pays africains en général et les pays pétroliers de la CEMAC en particulier ont été fortement affectés par une série de chocs extérieurs défavorables, particulièrement par la baisse du prix du baril de pétrole, ce qui a contribué à l'accélération de leur crise d'endettement. Les pays pétroliers de la CEMAC, singulièrement le Congo, sont actuellement confrontés à des difficultés dues à une forte absorption de leurs devises étrangères et de leur épargne interne par le service de la dette extérieure. Leurs ressources ne leur permettant plus de financer les projets de développement. Ils sont obligés de signer avec le FMI et la Banque Mondiale des accords afin de pouvoir faciliter leurs relations avec leurs créanciers.

L'objet général de cette étude, commanditée par la coordination de la plate forme dette et développement, est d'apporter une contribution à l'analyse des problèmes d'endettement extérieur du Congo, qui a dû recourir en 2008/2010 à l'appui du FMI et de la Banque Mondiale pour stabiliser son économie et qui s'apprête en 2017 à recourir encore à l'appui de ces deux institutions.

L'étude est articulée en quatre chapitres. Le premier consiste en une brève présentation de la situation économique et sociale du pays, le deuxième, analyse l'évolution globale de la dette en examinant, sa structure et les conditions auxquelles le pays emprunte à l'extérieur, la charge résultant de cet endettement et ses implications économiques. Le troisième chapitre est consacré aux conséquences de la non maîtrise de l'endettement. Le quatrième chapitre est consacré aux enseignements.

Nous avons fait le choix de ne pas retenir la dette intérieure dans notre analyse, bien qu'elle soit un engagement de l'Etat vis-à-vis des créanciers nationaux, et qu'elle peut constituer un frein au développement (faillite des créanciers par exemple). Ce choix est justifié par le fait que l'analyse de la viabilité de la dette par le FMI et la Banque concerne principalement la dette extérieure.

Méthodologie et portée de l'étude

Cette étude est effectuée en juillet-août-septembre 2017. Elle prend en compte essentiellement la période 2010 – 2016, la période précédente ayant débouché sur l'appui des institutions de Bretton Woods. Une attention particulière a été portée sur les projets mis en œuvre au cours de la période. Une liste non exhaustive des projets mis en œuvre et les montants des dépenses associées sont présentés.

La méthodologie utilisée pour l'élaboration de cette étude a privilégié l'exploitation d'études et rapports existants ainsi que des entretiens avec les responsables des structures chargées de la gestion de la dette.

L'équipe chargée de la réalisation de l'étude est composée d'un consultant senior et d'une consultante junior chargée de la collecte de données.

Un comité d'orientation et de lecture, composé des membres de la coordination de la plate forme dette et développement (PF2D) a été également mis en place pour l'intégration des points de vue de la société civile.

La méthodologie retenue a comporté deux volets principaux : (1) l'analyse de la dette et (2) l'évaluation de la qualité de la contribution des investissements. Nous avons aussi analysé la qualité des investissements consécutifs à l'endettement (effet de l'endettement sur la qualité de la vie des populations).

2. SITUATION ECONOMIQUE, SOCIALE ET GOUVERNANCE

2.1. Situation économique

La République du Congo, pays de l'Afrique centrale, a une superficie de 342.000 Km². Les pays limitrophes sont le Cameroun et la Centrafrique au Nord, l'Angola et la République Démocratique du Congo au Sud et à l'Est, le Gabon à l'Ouest. Le sud du Congo est soumis au climat tropical humide, tandis qu'au nord à partir de Gamboma prévaut le climat équatorial¹. La population du Congo est estimée à 4,6 millions d'habitants, avec 51% environ de femmes. Elle est essentiellement jeune (74% de la population a moins de 35 ans). Le Congo figure parmi les pays les plus urbanisés d'Afrique, avec plus des deux tiers de la population résidant en milieu urbain. La concentration des services publics et des activités économiques dans les deux principales villes du pays (Brazzaville et Pointe-Noire) constitue le principal moteur de l'urbanisation.

L'économie de la République du Congo est dominée par le secteur pétrolier. Le Congo est le quatrième pays producteur de l'Afrique Subsaharienne. La production du secteur représente environ 65% du PIB, 75% des recettes de l'Etat et 80% des exportations. Les autres sources de la croissance pendant les quinze dernières années sont les activités forestières, les transports et télécommunications d'une part et le programme d'investissements publics de l'Etat d'autre part.

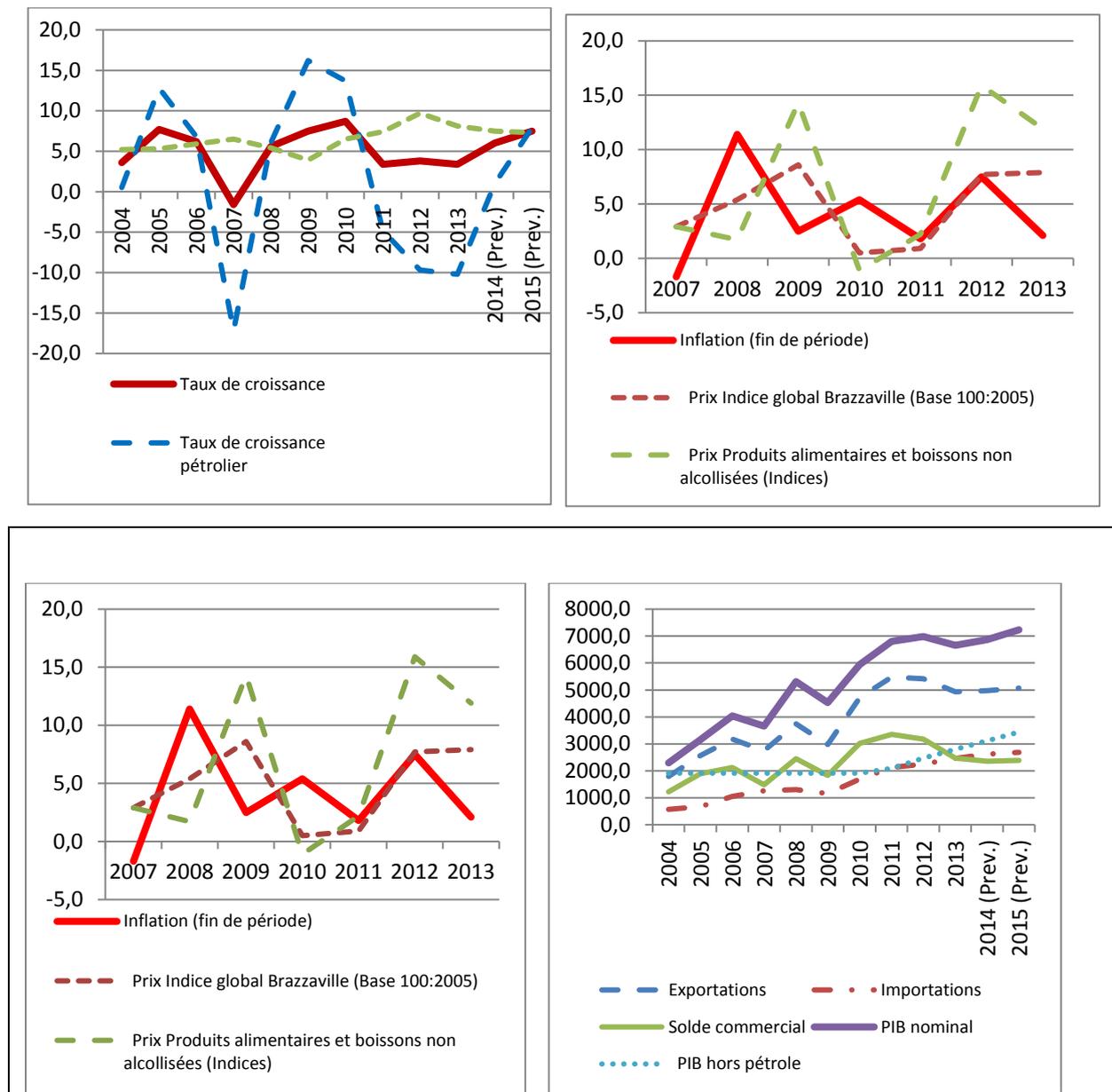
Le programme d'investissements publics a culminé avec la « municipalisation accélérée » dont l'ambition affichée était « d'équiper et de moderniser les départements du pays afin de dynamiser leur économie et d'améliorer les conditions de vie des populations ». La « Municipalisation accélérée » a permis l'implantation des infrastructures de base et d'équipement de proximité dans les chefs-lieux des départements. L'objectif du programme (axé sur des grands travaux) était de réduire le déficit en services publics prioritaires. Les projets des grands travaux ont concerné la construction de réseaux de voiries urbaines, des ouvrages d'assainissement, des tribunaux, des marchés, des plates-formes sportives, des sièges des administrations locales, des résidences de fonction, des gares routières, des aéroports et héliports, des réseaux d'électricité et d'adduction d'eau etc. La généralisation de la municipalisation accélérée sur l'ensemble du territoire devrait participer au développement équilibré du pays. **Ce programme est la cause principale de l'accélération de l'endettement.** Pendant plusieurs années le Congo a connu un taux de croissance élevé (plus de 8%).

Entre 2014 et 2015, le taux de croissance ralentit, malgré le fléchissement de 1,2% et dans un contexte de ralentissement de l'économie mondiale et de la production pétrolière nationale, les résultats globaux de l'économie de la République du Congo restent satisfaisants (comme le montrent les tableaux ci-dessous). Le Revenu National Brut par tête était de 2 720 \$ en 2014.

Evolution des principaux indicateurs macroéconomiques :

¹ Samba G, Ganga D (2012) : variability rain fall in Congo-Brazzaville, International Journal of Climatology

Figure1 : Principaux indicateurs macroéconomiques



Source : Defoundoux/PNUD Rapport National sur le Développement Humain Congo (2015)

On note cependant, malgré ces bons résultats que la croissance a été peu inclusive et peu pourvoyeuse d’emplois.

Le programme des investissements publics financé par des ressources extérieures couplé à l’amenuisement des recettes publiques a entraîné une détérioration de la santé financière de l’État.

2.2. Le développement humain

Sur le plan social, malgré les performances économiques des années 2000 à 2010 et avant la chute des cours du pétrole, les indicateurs de développement humain sont en deçà de ceux des pays ayant les mêmes niveaux de revenu national par habitant.

Le développement humain mesuré par l’évolution de l’IDH (indice du développement humain), permet d’apprécier le niveau moyen auquel se trouve un pays à partir de trois critères essentiels, la

possibilité : (i) de vivre longtemps et en bonne santé (mesuré par l'espérance de vie à la naissance), (ii) de s'instruire (mesuré par les durées de scolarisation) et (iii) de bénéficier des conditions de vie décentes (mesuré par le niveau de revenu national par habitant). La notion de développement humain permet d'avoir une perception plus affinée du bien être des populations.

L'IDH du Congo pour 2014² est de 0,591, (136^{ème} place sur 188 pays). En termes de classement, le pays a gagné 4 places dans le classement mondial par rapport à 2013. Entre 2013 et 2014, le niveau de l'IDH a sensiblement augmenté en passant de 0,564 à 0,591, en hausse de 4,7%. Cette performance est en lien avec la bonne performance économique et la forte croissance du PIB en 2014 année au cours de laquelle le taux de croissance a atteint 6,8%.

D'après les données internationales, le niveau de développement humain a régulièrement augmenté au Congo mais à un rythme plus faible, de 2% moyenne par an entre 2005 et 2014. Ce taux est loin en-dessous du taux de croissance économique moyen.

Tableau 1 : Tendances de l'IDH du Congo

	Espérance de vie à la naissance	Durée attendue de scolarisation	Durée moyenne de scolarisation	RNB par habitant (\$ PPA 2011)	Valeur à l'IDH
2010	59,2	10,7	6,1	4210	0,554
2011	60,1	10,9	6,1	4136	0,560
2012	61,0	11,1	6,1	4932	0,575
2013	61,7	11,1	6,1	5309	0,582
2014	62,3	11,1	6,1	6012	0,591

Adapté de « Rapport National sur le Développement Humain 2015 Congo

2.3. Le profil de la gouvernance

Dans cette section nous analyserons au regard des piliers de la gouvernance proposés par la BAD, la qualité de la gouvernance au Congo, afin de voir dans quelle mesure elle peut impacter favorablement ou défavorablement sur l'endettement. Une approche à partir de cet angle donne aux organisations de la société civile la possibilité et le droit, conformément au mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), d'évaluer la performance de la gouvernance et ainsi de chercher à orienter dans une certaine mesure les réformes stratégiques.

Il existe une pluralité de définitions de la gouvernance, pour le PNUD, la gouvernance, est « l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations ».

La société civile (dans la conception du PNUD) est un des acteurs de la gouvernance avec des responsabilités spécifiques.

Cette définition de la gouvernance au même titre que celles proposées par d'autres institutions place la qualité des institutions au centre des politiques, notamment celles de l'aide et de l'endettement.

Selon le Groupe de la BAD (un des créanciers multilatéraux du Congo) l'évaluation de la gouvernance repose sur cinq piliers³ :

- (i) le niveau de responsabilisation ;
- (ii) l'état de la transparence ;
- (iii) la participation des parties prenantes (Etat, Société civile et secteur privé) ;

² Rapport sur le développement humain 2015

³ BAD, FAD : (2008), République du Congo, Etude économique et sectorielle, profil de gouvernance

- (iv) les progrès en matière de réformes juridiques et judiciaires ;
- (v) les efforts de lutte contre la corruption.

En ce qui concerne le premier point, à savoir l'armature institutionnelle (base de la responsabilisation des acteurs), l'espace politique congolais est caractérisé par la séparation et l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il est prévu dans la constitution de 2015 des mécanismes de contrôle de l'exécutif par le législatif (interpellation, audition en commission et enquête parlementaire), d'où en principe un certain niveau de responsabilisation. Dans les faits, ces mécanismes n'ont aucun effet. L'exécutif n'a jamais rendu compte de ces actions et de l'utilisation des ressources mises à sa disposition dans la loi de finance.

Toujours au niveau de l'exécutif en ce qui concerne l'efficacité des services publics, on constate de grandes faiblesses liées, selon l'étude de la BAD (2008) à l'utilisation d'instruments inadaptés. La même étude montre que l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques, se heurte à la faiblesse des ressources humaines, logistiques, institutionnelles et financières⁴. Les structures mises en place (cour des comptes et de discipline budgétaire, commissariat national aux comptes etc.) ont une action très limitée si ce n'est inexistante.

En ce qui concerne la transparence, si l'on se réfère au système de passation des marchés publics, on constate que malgré l'existence des textes spécifiant les conditions de contractualisation et d'intervention des différentes structures (Direction centrale des marchés et contrats de l'Etat, Délégation générale aux grands travaux) dans l'attribution des marchés, elles ne sont pas respectées⁵. Il arrive que la totalité du financement d'un projet soit décaissée sans que les travaux n'aient été réalisés en totalité⁶.

En ce qui concerne la participation des parties prenantes à la préparation des politiques nationales (plans national, sectoriels etc.), on constate qu'elle a été mise en œuvre mis elle se fait sous contrôle. Il en est ainsi de la coordination et de la supervision des élections.

La constitution de 2015 réaffirme le principe de la décentralisation, la politique de la décentralisation a été adoptée (2017), des plans de développement locaux existent, mais le transfert des compétences et des ressources du niveau central au niveau décentralisé n'a pas encore connu un début de mise en œuvre.

En ce qui concerne la lutte contre la corruption, un cadre juridique interne de lutte contre la corruption existe pour faire face à la corruption endémique (Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude, et l'Observatoire Anti-corruption), mais il est inopérant de l'aveu même du président de la commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude⁷.

⁴ BAD, FAD op. cité

⁵ Les responsables du système de passation des marchés publics privilégient la procédure d'attribution de gré à gré aux dépens de l'appel à la concurrence.

⁶ BAD, FAD op cité

Dans le cadre de la politique de municipalisation accélérée dans le département de la Likouala (Impfondo) près de 67 milliards de FCFA ont été payés alors que des travaux d'un montant de plus de 43 milliards étaient inachevés. Cette situation se retrouve tant au niveau de la DGGT que de la DCMCE

⁷ Lamy Nguele : « Il est vrai que face à l'ampleur prise par ce phénomène, il peut paraître illusoire, d'estimer qu'un tel exercice aurait une quelconque prise sur la réalité. En effet, l'espoir d'une société exempte de corruption a depuis longtemps quitté, le cœur de bon nombre de nos concitoyens » déclaration faite au cours de la journée internationale de lutte contre la corruption (2014)

Au regard de ces faits on peut conclure que bien que la « bonne gouvernance » soit au cœur des politiques nationales et sectorielles au Congo (existence de textes y relatifs), sa mise en œuvre se heurte à des obstacles liés à la nature de l'Etat. L'Etat congolais est un Etat patrimonialiste caractérisé par la tendance à la confiscation des biens publics par les dirigeants qui n'ont pas intégré les principes et les normes de fonctionnement des Etats démocratiques. Ces dirigeants fragilisent l'Etat. La fragilité sur le plan institutionnel (non respect des normes et des bonnes pratiques d'un Etat moderne) impacte fortement sur la gestion de la dette, les principes de responsabilisation, de transparence, de participation et de lutte contre la corruption n'étant pas respectés.

3. EVOLUTION GLOBALE DE LA DETTE

3.1. Histoire récente de l'endettement de la république du Congo

La détérioration de la santé financière de l'Etat peut se manifester par **une crise d'illiquidité** (l'Etat ne dispose pas de suffisamment de liquidités pour faire face à ses engagements financiers de court terme) ou par **un défaut souverain** (l'Etat se trouve dans l'incapacité d'honorer ses engagements financiers à plus long terme, cas de la dette extérieure).

La république du Congo a connu au moins deux moments de forte crise ou de détérioration de la santé financière. Le premier a conduit à la signature des accords avec le FMI et la Banque Mondiale et a débouché sur la signature d'un accord avec les institutions de Bretton Woods sur l'Initiative PPTE 2010 (point d'achèvement). Le second débuté en 2015 a culminé en 2017 avec en prévision la signature d'un accord d'assistance avec le FMI et la Banque Mondiale.

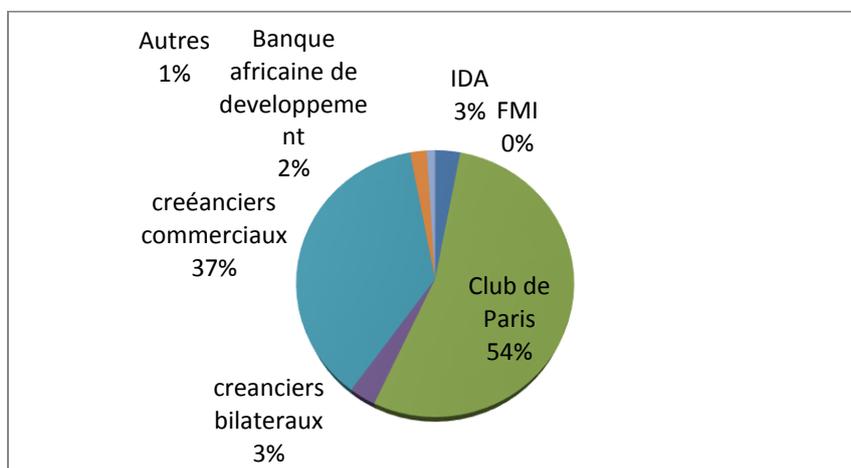
3.1.1. Situation de la dette au moment de la signature de l'IPPTE renforcé

Le niveau de la dette extérieure du Congo à fin décembre 2008, après la fourniture intégrale de l'assistance consentie au titre de l'Initiative PPTE au point de décision, était estimé à 3,5 milliards d'USD.

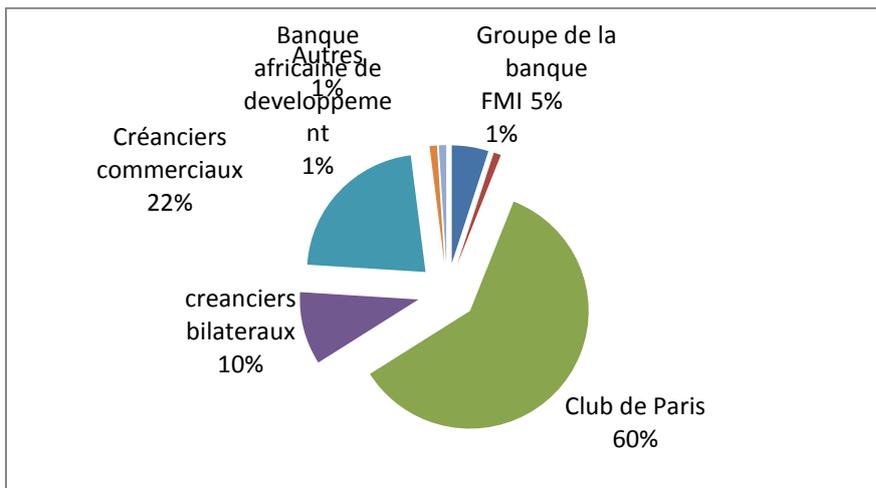
La dette vis-à-vis des créanciers bilatéraux et des banques commerciales représente environ 94 % de l'encours total de la dette. La dette multilatérale représente seulement 6 % de la dette extérieure publique et à garantie publique du pays. Cette structure des créanciers est différente de celle de la majorité des pays sous développés candidats à l'initiative PPTE.

La structure de la dette avant la signature de l'initiative PPTE et en 2008 se présentait ainsi qu'il suit :

Fin décembre 2004

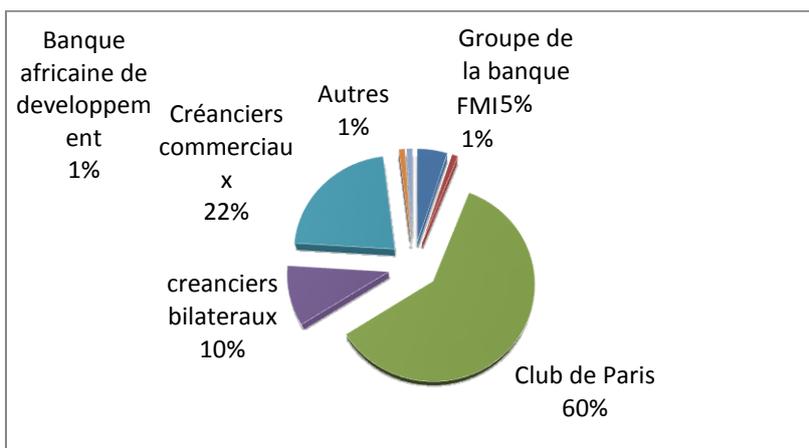


Fin décembre 2008/2010



Avec la signature de l'Initiative PPTE, le Congo a bénéficié d'une remise de sa dette, ce qui lui a permis d'avoir des capacités pour financer les activités économiques en étant éligible sur le marché des capitaux.

Répartition de l'allégement de la dette PPTE de la République du Congo par groupe de créanciers (%)



Il s'en est suivi une politique de d'investissements sur emprunts publics, d'où un retour dans le cycle de l'endettement.

3.1.2. Situation actuelle de la dette

Après une période d'accalmie, la dette a connu une forte croissance qui s'accélère particulièrement à partir 2014. Le gouvernement congolais signe un partenariat stratégique avec la Chine (2012) qui lui donne accès à des facilités de financement.

L'endettement s'explique par l'importance des investissements publics dans le domaine des infrastructures.

Le stock de la dette publique et à garantie publique est passé de 20% du PIB en 2010 à 32% du PIB en 2013, puis à 36,5% en 2014, 70,6% du PIB en 2015, pour atteindre 77% du PIB en 2016 et 117% en

2017⁸. A partir de 2015, Congo se situe au-delà des critères de soutenabilité édictés par la CEMAC (70%). Le FMI recommande que le ratio (Dettes/PIB), soit inférieur à 50%.

Il apparaît actuellement que le risque en ce qui concerne la soutenabilité de la dette extérieure du Congo est élevé.

1. Structure de la dette

La structure de la dette reste la même qu'avant la signature de l'accord sur l'IPPTE. La dette multilatérale représentant toujours la part la moins importante de la dette extérieure (environ 6%). La dette bilatérale restant la plus importante.

La dette publique intérieure est relativement peu importante, elle ne représentait que 5,4 % environ du PIB (fin 2014)

1.1. Dette extérieure

Le stock de la dette extérieure était estimé à environ 4,9 milliards de dollars à la fin de 2014, contre 2,4 milliards de dollars en 2010. Le ratio dette/PIB n'a cessé d'augmenter entre 2014 et 2016. Les créanciers bilatéraux sont les principaux prêteurs (environ les 2/3 du total de la dette)

Tableau 1. Evolution de la dette extérieure brute par type de créanciers et le service total de la dette

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	CFA billion	USD million										
Stock de la dette	1,203	2,425	1,596	3,207	1,792	3,583	2,131	4,452	2,435	4,577	2.650	4.394
Créanciers multilatéraux	227	457	90	181	97	194	95	199	102	192	115	190
Créanciers bilatéraux	291	587	987	1.982	1,187	2,373	1,537	3,211	1,838	3,455	2.008	3.330
Club de paris	0	0	54	109	34	68	0	0	34	63	32	53
Hors club de paris	291	587	932	1.873	1.152	2,305	1,537	3,211	1,804	3,392	1,976	3,277
dont Chine	182	367	823	1,654	1,069	2.138	1,454	3,038	1,722	3,237	1,894	3,140
Créanciers privés	685	1,381	520	1,044	508	1,016	499	1,042	495	930	527	874
Total du service de la dette	72.6	146.2	66	139.3	62	121,7	142	288,5	172	348	139	235,9
Intérêts	15.7	31.6	13	28.5	11	21,7	15	30,6	14	28,4	17	28,0
Amortissement	56.9	114.6	52	110.8	51	100,0	127	257,9	158	319,6	123	207,9
Créanciers multilatéraux	8.2	16.4	7	15.6	0	0	4	7,5	4	7,9	0	0
Créanciers bilatéraux	23.6	47.5	37	79.5	47	92.5	115	232.4	143	290.2	111	188
Créanciers privés	25.1	50.6	7	15.6	4	7.5	9	17.6	11	21.5	12	19,9

Evolution du stock de la dette extérieure

On constate que la dette extérieure a connu une progression constante entre 2010 et 2015. En effet, son stock total est passé de 1203 milliards FCFA à 2650 milliards FCFA, représentant plus du double du stock de la dette de 2010 (x 2,20). Les créances de la Chine ont décuplé entre 2010 et 2015, passant de 182 milliards FCFA à 1894 milliards FCFA.

L'accélération de la dette extérieure du Congo comparativement aux autres pays de l'Afrique subsaharienne de même niveau de développement, est forte, elle traduit le manque de prudence de

⁸ Rapports des services du FMI sur les consultations de 2013, 2014, 2015 et 2016 au titre de l'article IV

la politique économique du Congo. Les dirigeants ont choisi de faire de l'endettement extérieur, un élément déterminant du financement du développement.

Malgré la première crise de l'endettement des années 2000, qui a débouché sur l'assistance du FMI et de la Banque Mondiale (2008-2010), le Congo n'a pas pratiqué une politique prudente d'endettement extérieur. Les projets d'investissements liés à la municipalisation accélérée justifient cette attitude. La situation de la dette s'est profondément modifiée, en raison des difficultés de trésorerie face aux besoins grandissants, qui ont conduit l'Etat à recourir aux sources de financement extérieurs, particulièrement aux créanciers bilatéraux notamment la Chine. La Chine a accordé des prêts à des taux concessionnels (0,25%). L'encours total de la dette extérieure s'est ainsi accru, avec un taux de progression d'environ 100 %.

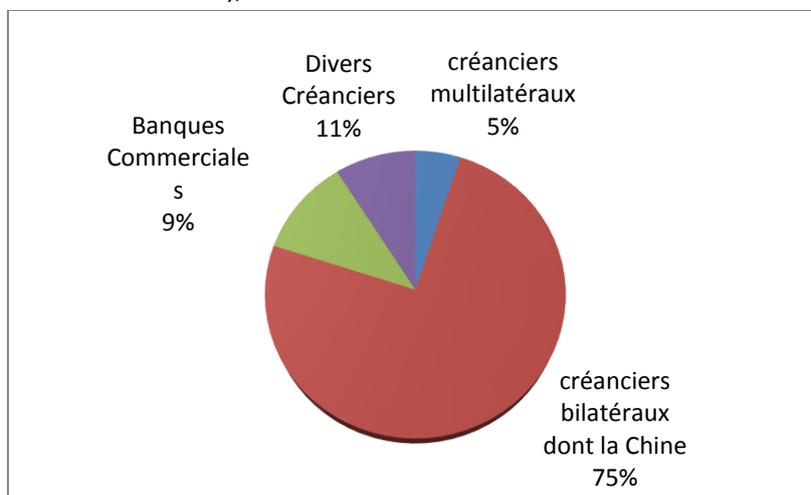
L'accroissement du stock de la dette extérieure s'explique en plus des effets des nouveaux engagements de l'Etat, par les retards de paiement envers certains créanciers.

Tout au long de la période, la dette bilatérale a occupé une place prépondérante avec une part moyenne de 75 % du stock total sur les cinq dernières années de l'étude. Les Créanciers bilatéraux sont principalement la Chine, le fonds Koweïtien, Eximbank of India, Eximbank of Chine, BANCOB, Eximbank TURK et le Club de Paris.

Quant à la dette multilatérale, son stock est passé de 227 milliards FCFA en 2010 à 115 milliards en 2015, soit une diminution de 50%. Les créanciers multilatéraux sont entre autres l'Agence Internationale de Développement (IDA), la Banque Arabe pour le Développement en Afrique(BADEA), le Fond Africain de Développement (FAD), la Banque Internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC). Les créanciers multilatéraux détiennent à peine 5% de la dette totale.

Les banques commerciales :

La dette envers les créanciers privés connaît une chute sur la période, elle passe de 685 milliards FCFA en 2010 à 527 milliards FCFA en 2015. On regroupe dans les créanciers privés les banques commerciales (Belfus Bank SA, la Banque ING et AFREXM Bank, le stock de la dette en valeur nominale vis-à-vis des banques commerciales est de 240.66 milliards de francs CFA soit 9% du montant total de la dette) et les fournisseurs (POUCHET, ASHFO, la société Ismael MATN, ORANGE et la société SGE-C), la valeur de la dette à 286.14 milliards FCFA soit 11% du montant de la dette.



Evolution du service de la dette

Les prêts mobilisés donnent lieu à un remboursement et à une charge d'intérêt qui constitue la rémunération du capital prêté. Ce service de la dette dépend du recours à l'endettement du pays et partant, de sa politique de gestion de la dette extérieure.

Il se dégage du tableau 1 que le service effectif de la dette extérieure du pays a évolué en dents de scie, il présente une tendance baissière entre 2010 et 2012 puis augmente de 2013 à 2015. Le poids de la dette apparaît également de plus en plus grandissant lorsque la conjoncture est complètement déprimée. Le service effectif de la dette est passé de 72,6 milliards FCFA en 2010 à 139 milliards FCFA en 2015, soit une augmentation d'environ 63,47 % sur toute la période. Cette croissance du service de la dette est due, aux conditions de prêts et à la volonté du gouvernement de payer ses dettes afin de s'assurer des possibilités de bénéficier des rallonges de différés de paiement.

Le paiement de la dette a constitué l'un des principaux facteurs des transferts négatifs du pays. Il apparaît que le recours à l'endettement extérieur pour soutenir la croissance, s'est révélé appauvrissant pour le Congo, d'autant que les retombées des investissements ne sont pas immédiates (construction de complexes sportifs, bâtiments non utilisés etc.).

Evolution des décaissements

Il aurait été intéressant de présenter l'évolution des décaissements, mais nous n'avons pas pu avoir accès à ces données.

Conditions d'emprunt

L'évaluation des conditions d'un emprunt fait intervenir plusieurs facteurs, dont le niveau du taux d'intérêt, la durée de remboursement et l'élément don.

Les emprunts bilatéraux et multilatéraux sont principalement contractés à des conditions concessionnelles, notamment les prêts chinois, la durée de remboursement varie entre 5 et 35 ans.

Evolution des ratios d'endettement

Pour apprécier la charge de la dette d'un pays, on utilise généralement un certain nombre de ratios, dont le ratio service de la dette/recettes d'exportations. Ce ratio permet de déterminer l'importance des recettes d'exportations nécessaires pour assurer le remboursement tant du principal que des intérêts. L'intérêt de cet indicateur est qu'il constitue un indice de rigidité de la balance des paiements d'un pays en courte période. Plus ce ratio est élevé, plus l'ajustement est nécessaire pour compenser l'évolution défavorable. Le seuil de 15 % est considéré comme un niveau d'alarme et traduit une situation potentiellement dangereuse. Pour les années 2013 et 2014, les ratios service de la dette/recettes exportations sont respectivement de 3% et 3,81% bien en deçà du seuil fatidique de 15%.

Pour une meilleure appréciation de la charge de la dette pour le pays, ce ratio doit être associé à d'autres, notamment le ratio service de la dette extérieure/recettes publiques, qui mesure la capacité du gouvernement à financer le service de la dette au moyen de ses ressources propres; le ratio encours de la dette extérieure/exportations, qui traduit le nombre d'années de recettes d'exportations nécessaires pour rembourser le stock de la dette; le ratio encours de la dette

extérieure/PIB, qui mesure le niveau d'endettement extérieur à l'échelle de l'activité économique nationale etc.

L'encours dette extérieure/PIB dépasse le seuil de 50 % à partir de 2015 (70%) pour atteindre 117% en 2017. Le niveau le plus élevé de ce ratio était atteint en 2003 (203,37%).

L'ampleur de ce ratio à partir de 2015 démontre que la productivité moyenne des investissements financés sur fonds d'emprunt extérieur est inférieure au taux d'intérêt des prêts contractés. Il apparaît que l'endettement du Congo contribue à une réduction du revenu national réel. On peut conclure à une aggravation de la charge d'endettement du Congo.

Cartographie de la dette

Il s'agit de présenter les types de créanciers et les secteurs socio-économiques bénéficiaires des prêts

Tableau 2 : liste des créanciers, montant de créances et devises de prêts

TYPES DE CREANCIER	CREANCIERS	MONTANT CREANCE	Devise de prêt
BANQUE COMMERCIALE	BELFUS BANK SA	80 000 000,00	EUR
	BANQUE ING	58 994 847,41	EUR
	AFREXM BANK	250 000 000,00	USD
BILATERALE	CHINE	872 847 378,28	USD
	FONDS KOWEITIEN	16 576 297,77	KWD
	EXIMBANK OF INDIA	70 000 000,00	USD
	AXIMBANK OF CHINA	1 492 505 460,47	CNY
	BANCOB	66 690 246,46	USD
	BDF	149 406 403,00	EUR
	AFD	132 000 000,00	EUR
	EXIMBANK TURK	176 334 065,00	EUR
MULTILATERAL	IDA		
	BADEA	263 337 333,40	USD
	FIDA	11 690 000,00	SDR
	FAD	37 790 000,00	BAD
	BDEAC	24 648 880 676,00	XAF
	BIRD	45 000 000,00	USD
	BAD	141 172 250,00	EUR
DIVERS CREANCIERS	POUCHET	2 299 043,00	EUR
	ASHFO	1 985 123 918,00	XAF
	SOCIETE ISRAEL MATN	22 978 955,76	USD
	ORANGE	9 500 000,00	EUR
	SGE-C	109 477 610 422,00	XAF

Le tableau ci-dessus donne des indications sur les principaux créanciers ainsi que les devises dans lesquelles sont libellées les dettes ainsi que sur la faible diversification des sources de financement extérieur du Congo. Les prêts octroyés au Congo sont libellés dans six devises et en FCFA. La dette extérieure est principalement libellée en USD, l'Euro et le Yuan chinois constituant les devises se situant en seconde position. L'unité de compte BAD, le dollar koweïtien sont aussi utilisés comme instruments de financement de prêts. Quelques prêts sont libellés en francs CFA, il s'agit des investissements effectués par des entreprises étrangères localisées au Congo.

Composition de la dette extérieure par secteurs socio-économiques

Les prêts ont permis de financer des projets dans divers secteurs socio-économiques comme le montre le tableau suivant.

Tableau 3 : liste des projets financés

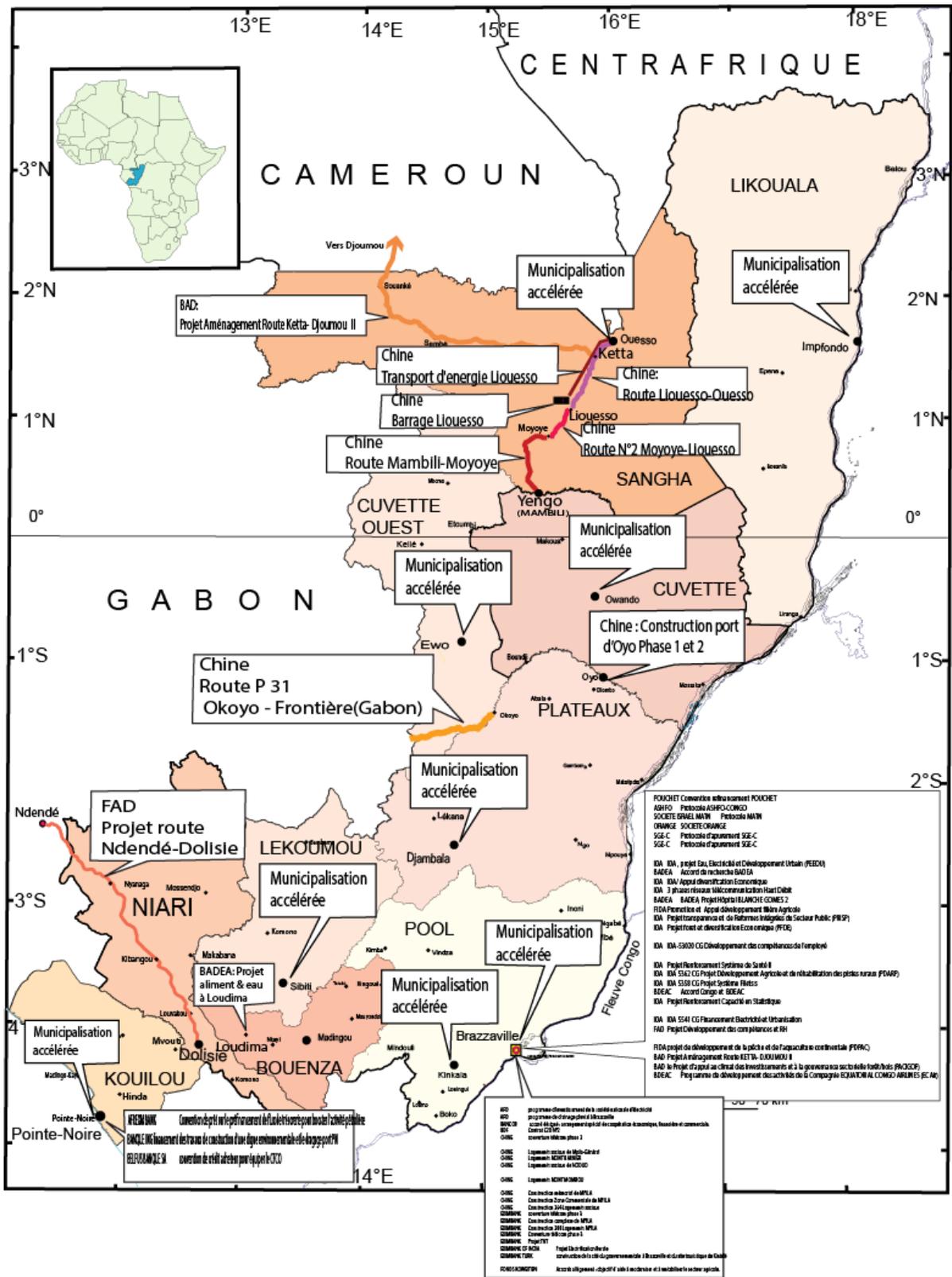
TYPES DE CREANCIERS	CREANCIERS	DESIGNATION DU PROJET	MONTANT	DUREE
BANQUE COMMERCIALE	AFREXM BANK	Convention de prêt sur le préfinancement de flux de trésorerie pour booster l'activité pétrolière	250 000 000,00 USD	7 ans
	BANQUE ING	financement des travaux de construction d'une digue environnementale et le dragage port PN	58 994 847,41 EUR	21 ans
	BELFUS BANQUE SA	convention de crédit acheteur pour équiper le CFCO	80 000 000,00 EUR	14 ans
BILATERAL	AFD	programme d'investissement de la société nationale d'électricité	70 000 000,00 EUR	21 ans
	AFD	programme de drainage pluvial à Brazzaville	62 000 000,00 EUR	4 ans
	BANCOB	accord désigné : arrangement spécial de coopération économique, financière et commerciale.	66 690 246,46 EUR	5 ans
	BDF	Contrat C2D N°2	149 406 403,00 EUR	11 ans
	CHINE	couverture télécom phase 2	62 646 626,90 USD	17 ans
	CHINE	route LIOUESSO-OUESSO	80 020 838,15 USD	14 ans
	CHINE	Route MAMBILI-MOYOYE	84 118 153,90 USD	17 ans
	CHINE	Route n° 2 MOYOYE- LIOUESSO	77 247 150,00 USD	15 ans
	CHINE	Logements sociaux de Mpila-Général	55 375 960,00 USD	13 ans
	CHINE	Logements MONT BARNIER	5 569 542,00 USD	14 ans
	CHINE	Logements sociaux de NDOUO	10 631 833,00 USD	13 ans
	CHINE	Route N° 2 OKOYO - FRONTIERE GABON	76 894 549,60 USD	14 ans
	CHINE	Logements MONT MOMBOU	69 689 969,56 USD	14 ans
	CHINE	Transport d'énergie LIOUESSO	32 621 176,00 USD	15 ans
	CHINE	Barrage LIOUESSO	96 363 372,65 USD	19 ans
	CHINE	Construction port d'OYO phase 1	62 901 334,00 USD	13 ans
	CHINE	Construction port d'OYO phase 2	22 464 556,92 USD	27 ans

	CHINE	Construction mémorial de MPILA	19 191 458,40 USD	14 ans
	CHINE	Construction Zone Commerciale de MPILA	62 310 857,20 USD	14 ans
	CHINE	Construction 264 Logements sociaux	54 800 000,00 USD	13 ans
	EXIMBANK	couverture télécom phase 3	460 000 000,00 CNY	16 ans
	EXIMBANK	Construction complexe de MPILA	400 000 000,00 CNY	19 ans
	EXIMBANK	Construction 200 Logements MPILA	310 000 000,00 CNY	20 ans
	EXIMBANK	Couverture télécom phase 3	160 875 460,47 USD	16 ans
	EXIMBANK	Projet TNT	161 630 000,00 USD	20 ans
	EXIMBANK OF INDIA	Projet Electrification Rurale	70 000 000,00 USD	16 ans
	EXIMBANK TURK	construction de la cité du gouvernementale à Brazzaville et du site touristique de Kintélé	176 334 065,00 EUR	34 ans
DIVERS CREANCIERS	FONDS KOWEITIEEN	Accords allégement : objectif d' aide à moderniser et à rentabiliser le secteur agricole.	16 576 297,77 KWD	6 ans
	POUCHET	Convention refinancement POUCHET	2 299 043,00 EUR	4 ans
	ASHFO	Protocole ASHFO-CONGO	1 985 123 918,00 XAF	8 ans
	SOCIETE ISRAEL MATN	Protocole MATN	22 978 955,76 USD	21 ans
	ORANGE SGE-C	SOCIETE ORANGE Protocole d'apurement SGE-C	9 500 000,00 EUR 109 477 610 422,00 XAF	7 ans 2 ans
	SGE-C	Protocole d'apurement SGE-C	109 477 610 422,00 XAF	19 ans
MULTILATERAL	IDA	IDA , projet Eau, Electricité et Développement Urbain (PEEDU)	16 500 000,00	20 ans
	BADEA	Accord de recherche BADEA	8 833 733,40 USD	6 ans
	IDA	IDA/ Appui diversification Economique	6 400 000,00	26 ans
	IDA	3 phases réseaux télécommunication Haut Débit	9 400 000,00	25 ans
	BADEA	BADEA, Projet Hôpital BLANCHE GOMES 2	8 000 000,00 USD	10 ans

FIDA	Promotion et Appui développement filière Agricole	6 200 000,00	26 ans
IDA	Projet transparence et de Reformes Intégrées du Secteur Public (PRISP)	1 672 724,57	
IDA	Projet foret et diversification Economique (PFDE)	6 500 000,00	
FAD	Projet Electrification Rurale	10 000 000,00	32 ans
IDA	IDA-53020 CG Développement des compétences de l'employé	6 700 000,00	18 ans
FAD	Projet Route NDENDE-DOLISIE	30 490 000,00	37 ans
IDA	Projet Renforcement Système de Santé II	6 600 000,00	7 ans
IDA	IDA 5362 CG Projet Développement Agricole et de réhabilitation des pistes ruraux (PDARP)	1 700 000,00	25 ans
IDA	IDA 5358 CG Projet Système Filets s	1 400 000,00	16 ans
BDEAC	Accord Congo et BDEAC	4 648 880 676,00 XAF	29 ans
IDA	Projet Renforcement Capacité en Statistique	3 100 000,00	24 ans
BIRD	IBRD 84450 Financement Electricité et Urbanisation	45 000 000,00 USD	31 ans
IDA	IDA 5541 CG Financement Electricité et Urbanisation	9 800 000,00	24 ans
FAD	Projet Développement des compétences et RH	7 300 000,00	24 ans
BADEA	Projet Aliment, Eau à LOUDIMA	10 000 000,00 USD	30 ans
FIDA	projet de développement de la pêche et de l'aquaculture continentale (PDPAC)	5 490 000,00	23 ans
BAD	Projet Aménagement Route KETTA- DJOUMOU II	122 159 000,00 EUR	3 ans
BAD	le Projet d'appui au climat des investissements et à la gouvernance sectorielle forêt/bois (PACIGOF)	19 013 250,00 EUR	32 ans
BDEAC	Programme de développement des activités de la Compagnie EQUATORIAL CONGO AIRLINES (ECAir)	20 000 000 000 XAF	27 ans

Tableau établi à partir des données de la CCA, de la DGGT

L'examen du Tableau 3, montre que les secteurs des BTP, des infrastructures et des télécommunications, sont les principaux bénéficiaires des investissements, ils absorbent plus de 60% du portefeuille de la dette extérieure. La dette finance aussi des activités dans le domaine des transports, de l'agriculture et du renforcement des compétences. On note cependant que les prêts relatifs à l'éducation et à la sécurité alimentaire sont faibles.



Cartographie des projets financés sur endettement

Quelques projets liés à la municipalisation accélérée

Projets	Coût du projet FCFA	Montrant décaissé FCFA	Entreprise adjudicataire
Palais présidentiel	5 039 468 308	5 039 468 308	JIANGSU
Salon présidentiel	599 970 464	599 970 464	ZHENGWEI
Siège Gendarmerie	3 000 000 000	650 000 000	
Hotel Préfecture	2 552 016 660	600 000 000	SOM
Hotel de ville Ewo	1 502 871 229	500 000 000	CEEDI
Hotel de ville Etoumbi	1 455 423 898	450 000 000	SERRUTOP
Hotel sous préfecture Okoyo	1 266 388 434	450 000 000	SICAS
Hotel de ville Kelle	1 667 784 159	500 000 000	Congo Engering
Sous préfecture Kelle	1 750 095 600	450 000 000	
Bitumage route Okoyo-frontière Gabon	43 200 000 000	15 000 000 000	CMEC
Aménagement voiries urbaines Ewo	31 000 000 000	10 000 000 000	ANDRADE
Expropriation route Boundji	2 000 000 000	1 000 000 000	
Electrification Cuvette Ouest lot 1	7 007 709 678	5 000 000 000	ETDE
Electrification Cuvette Ouest lot 2	10 966 895 977	7 000 000 000	ABC
Electrification Cuvette Ouest lot 3	2 666 467 773	2 000 000 000	ENCO
Etude ligne 110 kw Boundji-Ewo	154 904 012	154 904 012	FICHTER
Etude SAEP-Ewo lot1	78 8393 148	78 000 000	IGIP
Etude SAEP-Okoyo- Lekety lot 2	74 621 640	74 000 000	IGIP
Etude SAEP-Etoumbi- Kelle-Mbomo	224 587 451	224 000 000	BNETD

4. CONSEQUENCES DE L'ENDETTEMENT

4.1. Structuration de l'espace

Les investissements ont débouché sur des résultats relativement importants en termes de structuration et de modernisation des espaces : des kilomètres de routes bitumées reliant différents départements, des voiries urbaines, des bâtiments administratifs, des lignes de moyenne et basse tension, des réseaux d'eau, des complexes touristiques et sportifs ont été construits. Le programme des 4000 forages a également permis d'installer des bornes d'eau potable dans plus de 2000 villages.

Les travaux de certains projets n'ont cependant pas été totalement exécutés (Préfecture de Madingou, siège du conseil départemental de la Bouenza à Madingou etc.). Les complexes sportifs dans certains départements ne sont pas utilisés.

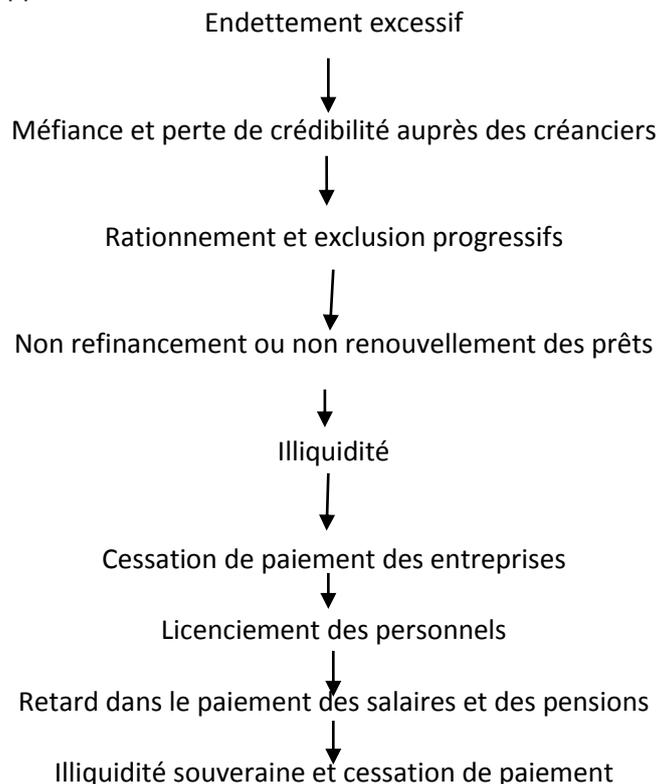
Les investissements découlant de l'endettement ont posé les bases pour une amélioration des conditions de vie dans les chefs lieux des départements, sans lien avec l'hinterland. Ainsi, malgré ces avancées, des disparités importantes subsistent entre le centre et la périphérie dans tous les départements.

Une enquête réalisée en 2015 dans une dizaine de villes représentatives et situées dans les différentes parties du pays (est, ouest, nord et sud), met en évidence un retard significatif en termes des conditions de vie entre zones rurales et urbaines.

4.2. Conséquences sociales

Une dette publique excessive a des effets négatifs sur les finances publiques et sur la vie des populations.

Les conséquences d'une dette excessive sur les finances publiques peuvent être présentées à travers ce qu'il est convenu d'appeler "cercle vicieux du surendettement".



Au Congo dès 2016, la conjonction de la baisse du prix du pétrole et du remboursement de la dette a eu des conséquences sur le fonctionnement de l'économie, les entreprises du secteur para pétrolier ont réduit leur personnel de près de 30%⁹, l'Etat accuse des retards de plus de trois mois dans le paiement des salaires de certaines catégories d'agents de la fonction publique (hôpitaux, université, agents en fonction à l'intérieur du pays etc.).

Le pouvoir d'achat des agents et des travailleurs du secteur informel (artisans, vendeurs dans les marchés) a largement chuté.

A l'illiquidité s'ajoute le défaut souverain.

Pour éviter la perpétuation du défaut souverain et les étapes précédentes (perte de crédibilité, Rationnement, non refinancement et la cessation de paiement), le Congo est obligé de recourir aux institutions de Bretton Woods qui proposent une politique d'ajustement budgétaire.

En ce qui concerne le Congo, dès le mois de juillet 2015, le FMI proposait que l'ajustement budgétaire s'appuie sur "une amélioration des politiques de mobilisation des recettes". Le FMI propose en outre en ce qui concerne la viabilité extérieure que le niveau des réserves soit maintenu à cinq mois d'importations.

L'endettement excessif et la nécessité d'amortir la dette en adoptant des mesures en matière d'ajustement budgétaire, ont des répercussions sur le vécu des populations.

Le secteur de la production étant fortement lié à la commande publique, une réduction des possibilités d'action de l'Etat entraîne une diminution des activités dans le secteur privé. Ce dernier pour des besoins d'ajustement a procédé comme vu plus haut à une réduction des effectifs. On assiste à une compression du personnel. Les entreprises du secteur para pétrolier et des autres secteurs à Pointe-Noire ont entre 2016 et 2017, réduit de près de 30% leur personnel. Il en est de même à Brazzaville. Les agents de la fonction publique, notamment ceux des administrations à budget de transfert, connaissent des retards de deux à trois mois dans la perception des salaires. Les agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite ne perçoivent pas leur pension depuis au moins sept mois.

On assiste à une diminution de la consommation et de la demande.

5. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

Les développements précédents nous montrent que le Congo a eu des difficultés pour assurer le service de sa dette extérieure, il lui a fallu recourir à l'assistance du FMI et de la Banque Mondiale afin de réaménager sa dette. En 2017, le gouvernement congolais, après les gouvernements des autres pays producteurs de pétrole de la CEMAC, va signer un nouvel accord avec les institutions de Bretton Woods. Ces accords faciliteront les rééchelonnements de l'amortissement de la dette. Ce faisant, le pays procède à un report de ses obligations envers ses créanciers sur le futur.

L'évolution future de la dette extérieure dépendra:

- Des prêts dont les accords sont signés;
- Des nouveaux prêts qui seront consentis dans le cadre du programme avec le FMI;
- Des prêts non liés à des projets ou programmes.

On peut à cet effet émettre des hypothèses ou proposer deux scénarios

Le scénario 1 ou scénario optimiste, suppose une situation proche des périodes où le Congo présentait de bons indicateurs économiques, un taux de croissance moyen du PIB de 5 % sur les 10

⁹ UNICONGO

prochaines années, un taux d'inflation de 2 %, un taux de croissance des exportations de 5 % et des importations de 5 %.

Le scénario 2 fait l'hypothèse d'une baisse de 2 % de la croissance des exportations des biens et des services par rapport à celle du scénario de base;

Dans le cas du premier scénario, le pays recouvrerait des capacités pour dégager des ressources suffisantes pour payer le service de la dette, rétablir la confiance et faire des investissements de qualité ayant un impact sur l'emploi et le bien-être des populations. A l'horizon 2025 le Congo sortirait du processus de surendettement.

A considérer le deuxième scénario, la sortie de la crise se ferait dans un délai plus long.

Il convient de remarquer que la soutenabilité de la dette du Congo est tributaire de plusieurs facteurs:

- (i) La gouvernance
- (ii) le prix du pétrole,
- (iii) le poids relatif des autres secteurs,
- (iv) les financements extérieurs et
- (v) l'épargne locale.

Compte tenu du poids actuel de la dette, des aléas entourant la capacité de remboursement du pays, du succès limité des stratégies administrées jusqu'ici, il convient de retenir l'approche multidimensionnelle préconisée par Samuel Fambon¹⁰. Cette approche englobe à la fois: "la coopération et le soutien de la communauté internationale, et spécialement les créanciers; l'adoption d'une stratégie de développement susceptible de placer le pays sur la voie d'une croissance durable avec un minimum de dépendance des ressources externes; une amélioration de la qualité de la gestion de la dette extérieure du pays et, la promotion d'une bonne gouvernance".

Le point nodal de l'amélioration de la gestion de la dette publique est sans conteste la bonne gouvernance. La bonne gouvernance au Congo aura pour socle:

- L'obligation de rendre compte sur le plan politique à des périodes précises sans manipulation des résultats des élections;
- Une véritable indépendance du pouvoir judiciaire;
- L'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques;
- L'adoption de la culture de l'évaluation;
- La transparence dans la passation des marchés;
- La lutte systématique contre la corruption avec l'adoption d'organes dans lesquels la société civile et le secteur privé constitueraient 60% des effectifs;
- La transparence dans la gestion des ressources naturelles;
- L'intégration régionale

Outre cette préconisation, il conviendrait de contrôler la dette et son volume, modifier sa composition, encourager l'épargne interne, procéder à une meilleure orientation des dépenses nationales et stimuler les investissements privés nationaux.

¹⁰ Fambon S (2002) :

RECOMMANDATIONS

Au Gouvernement

- i) Reconsidérer le programme de financement des investissements en l'étalant sur une période plus longue
- ii) Revoir les priorités en mettant l'accent sur des investissements productifs
- iii) Recourir de manière plus importante aux créanciers multilatéraux qui offrent des conditions concessionnelles de prêts
- iv) Adopter un programme national de bonne gouvernance
- v) Accélérer la diversification de l'économie

Aux institutions de Bretton Woods

- i) Proposer une politique d'ajustement budgétaire à faible impact sur les conditions de vie des populations (emploi)
- ii) Rééchelonner l'amortissement de la dette

Aux partenaires techniques

- i) Appuyer le gouvernement dans l'élaboration du programme national de bonne gouvernance

Aux organisations de la société civile

- i) Former les membres aux mécanismes de responsabilisation
- ii) Participer au mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

ADE (2005): la gouvernance économique, clef du développement

Anonyme (2008): Dette extérieure et qualité des institutions, impact sur la croissance économique, cas de l'UEMOA

Banque africaine de développement (2006): République du Congo: document d'approbation PPTE point de décision au titre de l'Initiative PPTE renforcée

Banque africaine de développement (2008): République du Congo: Etude économique et sectorielle, profil de gouvernance du pays

Banque africaine de développement (2009): Evaluation de la gouvernance

Banque africaine de développement (2010): République du Congo: document relatif au point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE renforcée

Caisse Congolaise d'Amortissement: Statistiques sur la dette du Congo

Délégation Générale aux Grands Travaux: Documents divers sur la municipalisation accélérée

Institut de la Banque Mondiale (2005): indicateurs de gouvernance

IMF (2014, 2015, 2016, 2017): Congo Country Report

Ministère des finances: Lois de finance (2014, 2015, 2016)

Ministère de l'économie du plan: PND 2012-2016

PNUD (2012): Etude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives de diversification

PNUD (2015): Congo, Rapport National sur le Développement Humain

Raffinot Marc: soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés

Samizafy Marius (2013): Gestion de la dette publique et analyse des notions d'optimalité de soutenabilité et des risques financiers: cas des pays de la commission de l'océan indien (HAL)