

Interactions entre État de droit et développement durable dans la gestion des finances publiques : le cas de la République du Congo

Par Dieudonné NDINGA
Centre d'études et de recherche sur les analyses et les politiques économiques
Université Marien Ngouabi (Congo)
cerape-congo@yahoo.fr

Il est de plus en plus admis qu'il existe des liens étroits entre l'Etat de droit et le développement durable. Une bonne gouvernance suppose une gestion saine et parcimonieuse des ressources publiques conformément aux objectifs de développement de la Nation. Le cas du Congo est révélateur des distorsions qui découlent des faiblesses de l'Etat de droit. Ainsi, les difficultés de l'établissement, pendant de nombreuses années, des lois de règlement pour permettre aux parlementaires d'apprécier l'exécution du budget, les dépenses hors budgets et les dépassements des autorisations de programme permanents, la prolifération des menues recettes gérées directement par les ministères en contradiction avec le principe de l'unité de caisse sont autant de facteurs qui ont empêché une allocation efficace des ressources. A partir de 2000, une série de mesures importantes visant à redresser les finances publiques ont été prises. Ces mesures ont une incidence sur le budget. Cependant, une telle conclusion doit être nuancée du fait du rôle prépondérant des recettes pétrolières dont la hausse pourrait avoir influencé la hausse du taux d'investissements publics.

La méthodologie sera axée sur une étude du TOFE de 1997 à 2002. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement et du service de la dette seront confrontées afin de saisir leur évolution.

Introduction

La bonne gouvernance est aujourd'hui l'une des questions centrales lorsqu'on aborde le problème des pays en voie de développement. Elle est définie comme la capacité à diriger les affaires publiques dans le sens de l'intérêt général et à rendre compte aux citoyens pour favoriser la participation des communautés de base. Il ne peut pas y avoir bonne gouvernance sans Etat de droit, Etat qui protège les droits humains et la démocratie. Ces règles générales sont les fondements de la gouvernance. Cependant, il existe un domaine où la gouvernance possède un lien direct avec les règles de l'Etat de droit, ce sont les finances publiques.

En effet, les recettes et les dépenses de l'Etat sont réalisées théoriquement en fonction d'un certain nombre de grands principes comme l'unicité de caisse, la séparation entre l'ordonnateur des crédits et le comptable, l'obligation de transparence dans les marchés publics, l'équité fiscale, la participation des citoyens à travers leurs représentants élus.

L'objectif de cette communication est d'analyser les réformes des finances publiques récemment appliquées au Congo-Brazzaville et leur incidence sur le développement durable. Pour une nation, le développement durable est fondé sur la capacité de l'Etat à développer les infrastructures physiques et les services publics afin de conduire la nation dans la voie du progrès économique et social.

Deux hypothèses seront vérifiées. Hypothèse 1 : les réformes récentes menées en matière de finances publiques sont d'une grande ampleur, comparé à la situation de laxisme connue pendant les deux dernières décennies. Hypothèse 2 : l'impact sur les investissements semble encore faible du fait du lourd endettement de l'Etat.

Pour vérifier ces deux hypothèses, la démarche consistera d'abord à présenter le contexte congolais et la manière dont était géré le budget, ensuite à analyser les réformes en matière budgétaire et leurs conséquences, particulièrement sur le budget d'investissement.

1. Contexte congolais et gestion budgétaire

Sur le plan politique, le Congo est marqué par la grande mutation opérée au début des années 1990. Lors de cette période, le pays passe du monopartisme au multipartisme non sans soubresauts. Une conférence nationale, qui regroupe l'ensemble des partis politiques, décide du changement du régime. Elle dénonce les dérives du parti unique, son autoritarisme et son arbitraire dans la gestion des affaires publiques, et consacre l'instauration d'un Etat de droit en mesure de protéger les droits humains et de défendre la démocratie. Celle-ci est perçue comme un régime basé sur la liberté de pensée, d'association et la possibilité donnée aux citoyens de désigner librement leurs dirigeants. Le nouveau régime se doit alors de gérer les richesses nationales dans l'objectif d'un développement durable et le respect du caractère multiethnique de la population. Collier *and all* (2001) soulignent que les pays africains ont, plus que les autres, besoin de renforcer le régime démocratique du fait de la diversité de la population composée d'un grand nombre de communautés ethniques. Sans quoi, ces pays connaîtront de façon permanente l'instabilité et les conflits internes, facteurs qui compromettent le développement durable.

Sur le plan économique, le Congo connaît une crise profonde depuis le milieu des années 1980, suite à la chute des cours des matières premières sur le marché mondial, chute qui s'est conjuguée à celle de la valeur du dollar. Cette situation a entraîné une forte chute des recettes publiques et accentué les difficultés de l'Etat à assurer le remboursement du service de la dette. En même temps, le déséquilibre des finances s'est accentué. Selon Krugman (1999), la crise des matières premières qui a débuté en 1982 est un déterminant majeur de la crise de l'endettement des pays en développement.

La dette extérieure du Congo s'est aggravée d'année en année rendant le déséquilibre des finances publiques permanent. Le constat actuel est que le solde budgétaire demeure déficitaire. En 2002, ce solde négatif a retrouvé le niveau de 1997, comme le montre le tableau suivant, même si pendant deux années successives, 2000 et 2001, ce solde rapporté au PIB a enregistré un taux positif. On peut expliquer cette évolution positive par le boum découlant de la forte hausse du prix du pétrole pendant cette période sur le marché mondial.

Tableau n° 1. Evolution du solde budgétaire de 1997 à 2002 (en milliards de francs CFA)¹

Désignation	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes totales	413,6	269,8	415,4	606,0	661,8	571,7
Dépenses totales	517,8	416,1	456,8	576,1	653,3	728,0
Solde global (base trésorerie)	-37,7	53,8	263,8	286,3	-75,0	35,0
Solde global base engagements, hors dons (en % du PIB)	-7,7	-12,9	-2,9	1,3	0,4	-7,0

Si, de 1997 à 1998, le solde global base engagements en pourcentage du PIB est négatif, l'évolution dégage une tendance à la réduction du déséquilibre et en 2000 et 2001, le solde devient même positif. Mais, en 2002, il retrouve son caractère négatif et atteint - 7 %, niveau similaire déjà atteint en 1997. Cela montre que la stabilisation financière n'est pas encore au rendez-vous.

Comme il a été dit plus haut, ces déséquilibres ont comme origine le milieu des années 1980 et peuvent être expliqués par la crise des matières premières et la dépréciation du dollar (Krugman, 1999), mais aussi par le laxisme budgétaire qui a prévalu dans le pays pendant de nombreuses années.

En effet, la gestion des finances publiques répond à des règles d'orthodoxie. Ces règles sont l'unicité de caisse, la séparation de l'ordonnateur et du comptable, la participation des citoyens à la discussion et l'adoption du budget et de son exécution à travers ses représentants élus, la transparence, etc.

Le constat fait est que ces règles n'étaient pas respectées. Nous allons particulièrement examiner deux de ces principes : l'unicité de caisse et le rôle des élus du peuple.

¹ Source : BEAC, *Etudes et Statistiques*, n°273, juillet 2003.

a) L'unicité de caisse

Ce principe n'était pas appliqué. En effet, certains ministères qui rendaient des services aux usagers bénéficiaient en contrepartie de recettes découlant du paiement exigé. C'est le cas, par exemple, du ministère de la Justice qui réalise des recettes grâce à la délivrance des pièces, comme le certificat de nationalité, le casier judiciaire. C'est le cas du ministère de l'Éducation qui réalise aussi des recettes sous formes de frais d'inscription aux différents concours et examens d'État. C'est également le cas du ministère de l'Économie forestière qui perçoit la taxe forestière payée par les exploitants forestiers bénéficiant de permis d'exploitation du bois. C'est la même chose pour le ministère des Mines qui perçoit une taxe spéciale payée par les exportateurs de pierres précieuses, etc.

Concernant ces deux dernières taxes, les recettes perçues peuvent atteindre plusieurs milliards de francs CFA par an. La taxe forestière en 2002 s'élevait à près de 5 milliards de francs CFA. Il importe de souligner que l'exploitation du bois représente la deuxième industrie du pays, après celle du pétrole.

Avant les réformes mises en place, chaque ministère qui percevait les menues recettes les confisquait. Elles devenaient son patrimoine et celui-ci les utilisait à son gré sans que le ministère des Finances soit ni informé ni consulté. Par ailleurs, ces recettes n'étaient jamais versées au Trésor public conformément au principe de l'unicité de caisse. Dans ces conditions, le manque à gagner de l'État était considérable, alors que celui-ci, face aux contraintes budgétaires, avait besoin d'accroître ses recettes.

b) Le rôle des élus du peuple

Le rôle des élus s'exprime à travers la discussion et le vote du budget au Parlement. C'est pourquoi, en début de chaque année, le gouvernement est tenu de présenter aux députés le projet de Loi de finances pour qu'ils se prononcent et l'adoptent, donnant ainsi à l'exécutif l'autorisation de procéder au recouvrement des recettes et à la réalisation des dépenses prévues dans la Loi de finances. Ce principe républicain est une des grandes règles de l'État de droit qui veut que le peuple, à travers ses représentants, autorise le gouvernement à exécuter le budget. En fin d'exercice, le même gouvernement est tenu de rendre compte de la manière dont le budget a été exécuté. Il doit alors proposer au Parlement une loi de règlement qui montre l'exécution budgétaire et qui sanctionne cette exécution.

Le constat fait dans la pratique est que, depuis 1993, aucune loi de règlement n'avait été soumise au débat parlementaire. Cette situation contraire à l'État de droit a persisté jusqu'aux années 2000. Le Parlement continuait à voter les autorisations de programme, mais n'avait plus la possibilité de débattre de l'exécution budgétaire et donc de sanctionner la manière dont le budget était géré par le gouvernement.

2. Incidence des réformes sur le budget

Les réformes menées à partir de l'année 2000 ont été importantes. Ces réformes visaient à rétablir les règles de bonne gestion des finances de l'État, règles qui étaient systématiquement bafouées parce l'État de droit était encore un phénomène récent et peu consolidé.

Voyons d'abord le contenu des réformes avant d'aborder leurs effets sur le budget, notamment les dépenses en capital.

a) Les réformes

Celles-ci ont été codifiées à partir de 2000 sous la forme de décret ou de loi. On peut évoquer la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'État, le décret n°2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique, la loi n°6-2003 du 18 janvier 2003 relative à la charte des investissements, etc.

Concernant le principe de l'unicité de caisse, le décret n°2000-187 précise en son article 116 que les « *recouvrements des menues recettes sont effectués dans les formes réglementaires. Le produit est versé à la caisse du trésor public.* » (p.33) Une telle disposition vise à mettre fin à l'anarchie qui régnait dans ce domaine.

S'agissant du rôle du parlement, la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000 précise les modalités de préparation et du vote des projets de lois des finances dans son titre III. Ce titre est spécialement détaillé et comporte trois chapitres et une quinzaine d'articles. Sur la loi de règlement, il est précisé ce qui suit : « *Le projet de loi de règlement, préparé par le ministre des Finances et arrêté en Conseil des ministres, est présenté par le chef du Gouvernement ou son représentant au parlement, au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget.* » (article 50, p.15)

Ces modalités sont maintenant clairement définies et nécessitent d'être appliquées pour se conformer à l'Etat de droit respectueux de ses propres lois et règlements.

D'autres réformes sont insérées dans le décret n°2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique. Ces dispositions complètent celles qui sont prévues dans la loi organique relative au régime financier de l'Etat. Elles comprennent cinq titres en plus des dispositions générales et finales : des agents d'exécution du budget, des opérations relatives à l'exécution du budget, de la comptabilité, de la responsabilité des ordonnateurs, des administrateurs de crédits et des comptables publics et du contrôle. C'est la première fois que les administrations publiques et les autres acteurs de la vie économique disposent d'un tel document réglementant de façon rigoureuse l'exécution budgétaire.

3. L'incidence des réformes sur le budget

Il importe maintenant de voir comment les réformes ont pu influencer le budget de l'Etat et engendrer un effet pouvant favoriser le développement durable. Pour procéder à cette analyse, il importe tout d'abord de présenter l'évolution du budget de 1996 à 2002.

Tableau n° 2. Evolution des recettes et dépenses budgétaires (en milliards de francs CFA)²

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes totales	413,6	269,8	415,4	606,0	661,8	571,7
Dont recettes pétrolières	308,1	148,1	275,1	468,1	464,9	397,5
Dont recettes non pétrolières	105,5	121,7	140,3	137,9	196,9	174,2
Dépenses totales	517,8	416,1	456,8	576,1	653,3	728,0
Dont dépenses courantes	461,7	365,1	376,8	416,5	447,9	520,7
Dont dépenses en capital	56,1	51,0	80,0	159,6	205,4	205,7
Sur ressources propres	42,0	50,5	80,0	144,6	200,4	182,4
Sur ressources extérieures	14,1	0,5	0,0	15,1	5,0	23,3
Pourcentage des investissements publics ³	10,83%	12,25%	17,51%	38,31%	31,44%	28,25%

L'évolution des recettes budgétaires telle que la montre le tableau 2 est positive. En effet, les recettes pétrolières connaissent un net accroissement à partir de 1999. Elles passent de 275,1 à 468,1 milliards de francs CFA en 2000, soit un accroissement de 70,15 %. Les recettes non pétrolières augmentent également, mais dans une moindre proportion. Entre-temps, en 2000, elles connaissent une légère diminution. Elles passent de 140,3 milliards de francs à 196,9 milliards de francs CFA de 1999 à 2001, soit une augmentation de 40,32 %. On peut donc dire que l'accroissement des recettes budgétaires est d'abord lié à l'accroissement des recettes pétrolières. Ce sont les recettes les plus importantes et celles qui croissent le plus vite.

S'agissant des dépenses, elles connaissent la même tendance que les recettes. De façon globale, les dépenses sont marquées par un net accroissement à partir de 1999. Les dépenses en capital passent de 80 milliards de francs CFA à 205,4 milliards de 1999 à 2001. Un tel accroissement est remarquable car, pendant de nombreuses années, les dépenses d'investissements sont demeurées inférieures à 100 milliards. L'accroissement des dépenses d'investissements pendant la période évoquée ci-dessus est de 156,25 %.

² Source : BEAC, 2003.

³ Calculs de l'auteur : le ratio dépenses en capital/dépenses totales.

On remarque clairement que les dépenses en capital sont, dans leur écrasante majorité, financées par les fonds propres. Les ressources extérieures sont très limitées. Si, en 2002, les ressources extérieures s'élevaient à 11,23 % des dépenses en capital, au cours des années antérieures leur niveau est en dessous de ce pourcentage, ce qui montre que les dépenses en capital sont essentiellement liées à la contribution de l'Etat.

La question légitime que l'on peut se poser est celle du rôle joué par les réformes dans l'accroissement des dépenses en capital. Cette question est importante quant on sait l'impact des dépenses d'investissements sur le développement durable.

Les dépenses portant sur les investissements publics, plus que celles concernant le fonctionnement de l'Etat, ont un effet direct sur le développement durable. Ces dépenses visent la construction des infrastructures de base (routes, ponts, chemins de fer, barrages hydroélectriques, etc.). En outre, les dépenses publiques orientées vers les investissements concernent la construction des écoles et des dispensaires, l'assainissement des communes, l'extension des réseaux de distribution d'eau et d'électricité. Ces dépenses contribuent à améliorer l'environnement des entreprises et le bien-être de la population. Ces dépenses ont un impact positif sur les ménages pauvres.

Plusieurs auteurs estiment que les pays africains sont parmi les plus pauvres du monde, mais aussi parmi ceux dont les niveaux d'inégalité sont les plus prononcés. C'est pourquoi l'effet sur les pauvres des dépenses de santé et d'éducation réalisées par l'Etat devrait être relativement important et contribuer à atténuer la pauvreté (Sahn et Younger 2000, CEA, 1999). Or, si les dépenses publiques de santé se sont élevées en moyenne à 8 % ces dernières années, ce n'est pas le cas des dépenses d'éducation qui avoisinent seulement 3,8 % des dépenses publiques. Ce qui est fort éloigné du pourcentage des dépenses d'éducation de la période antérieure estimée à 12 % (Boungou Bazika, 2003).

En réalité, la plus grande part des dépenses en capital a été concentrée dans les dépenses d'infrastructure. Il s'agit des investissements destinés à la réhabilitation du réseau routier. Celui-ci a connu une forte détérioration du fait des guerres successives que le pays a connues et des difficultés d'assurer l'entretien routier.

Peut-on dire que les réformes des finances publiques ont contribué à améliorer le taux des investissements publics ?

Quand on observe l'évolution du taux des investissements publics, on peut constater qu'à partir de 2000 ce taux connaît une importante augmentation. Son pourcentage est plus du double de l'année précédente et, dans les années ultérieures, ce taux se maintient à des niveaux proches de 30 %. (voir tableau n°2). Même si la part des investissements augmentent dans le budget, on peut observer que celle des dépenses de fonctionnement demeure élevée et continue à dominer. Elle se situe en moyenne à 70 % des dépenses publiques totales. Cette distorsion dure depuis des décennies et revêt un caractère structurel. Le poids de la masse salariale et du service de la dette dans le budget explique cette distorsion. Ces deux catégories de dépenses occupent plus de 55 % en moyenne des dépenses publiques globales. C'est pourquoi les dépenses en capital sont contraintes et demeurent réduites.

La réponse à la question posée précédemment est délicate. Il faut d'abord tenter d'apprécier l'incidence des réformes sur les recettes publiques. Il est vrai que les recettes non pétrolières, sur lesquelles l'incidence des réformes menées est directe, ont connu un accroissement, surtout à partir de 2000. On peut donc légitimement attribuer ce résultat positif, entre autres, aux efforts entrepris pour améliorer la centralisation des ressources de l'Etat. En outre, la rigueur mise en place dans l'exécution des dépenses publiques a permis de dégager des excédents qui ont alimenté la contribution de l'Etat aux dépenses en capital. Une étude plus approfondie des interactions entre réformes menées, recettes, dépenses et structures des dépenses pourrait permettre d'apporter une réponse plus détaillée à la question précédente.

Cependant l'analyse du lien entre accroissement des investissements publics et réformes des finances publiques comporte aussi une limite de taille. Cette limite provient du poids important des recettes pétrolières dans les recettes de l'Etat. En effet, les recettes pétrolières représentent 77,22 % des recettes totales en 2000. Ainsi, lorsque ces recettes fluctuent à la hausse ou à la baisse, cela a d'importantes répercussions sur les dépenses de fonctionnement et d'investissements de l'Etat. On peut aussi supposer que

l'accroissement du taux des investissements publics dans le budget de l'Etat est le résultat de la hausse des recettes pétrolières et non des mesures décidées pour améliorer la gouvernance financière et appliquer les règles d'un Etat de droit en matière de gestion des finances publiques. N'oublions pas qu'à partir de 2000 la hausse exceptionnelle du prix du baril de pétrole sur le marché mondial a entraîné une hausse exceptionnelle des recettes publiques.

Depuis 2000 jusqu'à 2003, le cours du baril est supérieur à 30 dollars US. En 2003 par exemple, les cours du pétrole congolais s'établissent comme suit :

Tableau n° 3. Cours moyen du pétrole congolais en dollar US⁴

Pétrole	Djeno	Nkossa	Kitina	Yombo
Cours	30,58	33,08	32,91	27,79

Il faut souligner que le cours du Nkossa est parmi le plus élevé dans la zone CEMAC. Il se situe en deuxième position après le prix du pétrole Ebome du Cameroun (35,19 dollars). C'est bien la première fois que le pétrole du Congo atteint ces niveaux de prix sur le marché international. D'où une nette augmentation des recettes publiques, laquelle a interagit sur l'accroissement des dépenses publiques en particulier les dépenses en capital. Les recettes pétrolières pourraient alors représenter le principal facteur qui a engendré la hausse des dépenses d'investissements. Cela signifie qu'en cas de baisse de ces recettes, on pourrait assister à une chute des investissements publics.

Conclusion

Une des conclusions importantes de cette étude est sans doute la forte dépendance du budget de l'Etat aux recettes pétrolières. Cette dépendance tend à atténuer l'effet des réformes entreprises pour améliorer la gestion des finances publiques et donc instaurer la bonne gouvernance économique. L'instabilité pendant une longue période des recettes pétrolières a des effets négatifs sur le développement durable. Un des enseignements qu'il faudrait tirer est que le Congo se doit de réduire la forte dépendance du budget à l'égard du pétrole, de diversifier son industrie et ses exportations. Cela suppose une gestion rationnelle à moyen et long terme des excédents pétroliers afin que ceux-ci servent à la diversification de l'économie. Mais un tel objectif nécessite que la bonne gouvernance s'élargisse et touche l'ensemble de l'appareil de l'Etat, la gestion des finances publiques aussi bien que l'ensemble de la politique économique et sociale, l'éthique et le sens de l'intérêt général de l'élite politique. Le fait que certains pays asiatiques se caractérisent par un important essor pendant que les pays africains stagnent est dû au rôle joué par l'élite dans chaque groupe de pays (Roemer et Perkins, 1994, Collier, 1997). D'où l'importance que revêtent la gouvernance et l'Etat de droit comme facteurs pouvant déterminer le développement durable.

Bibliographie

- **BEAC** (2003), *Etudes et Statistiques*, n°273, juillet.
- **Boungou Bazika, J.C.** (2004), « La pauvreté semi-rurale et les disparités régionales au Congo-Brazzaville », Communication aux 6^e Journées scientifiques de l'AUF, 4-5 mars 2003, Marrakech.
- **CEA** (1999), Rapport économique sur l'Afrique 1999, « le défi de la réduction de la pauvreté et de la viabilité », Addis Abeba.
- **Collier, P.** (1997), *Globalization : the implications for Africa*, in Iqbal and Khan (eds), *Trade reform and regional integration in Africa*, IMF.
- **Krugman, P. et Obsfelt, M** (1999), *L'économie internationale*, Le Boeck, Bruxelles.
- **Perkins, D. and Roemer, M.** (1994), *Differing Endowments and Historical Legacies*, in Lindauer and Roemer (eds) *Asia and Africa, Legacies and Opportunies in Development*, ICEG, Washington.

⁴ Source : BEAC, 2003.