Le Premier Ministre,
Chef du Gouvernement



République du Congo
Unité * Travail * Progrès

Circulaire n° 220005 /PM-CAB du 18 AOU. 2022

relative à la préparation du budget de l'Etat pour l'exercice 2023

A

Mesdames et Messieurs :

- **les membres du Gouvernement ;**
- **les responsables de la fonction budgétaire des institutions.**

Le projet de budget de l'Etat exercice 2023 s'inscrit dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du Plan National de Développement (PND) 2022-2026, une traduction en actions du programme de société du Président de la République, dénommé *« Ensemble, poursuivons la marche »*. Il s'appuie également sur le programme économique et financier conclu avec le FMI le 21 Janvier 2022 au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) ainsi que sur le programme des réformes économiques et financières de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (PREF-CEMAC).

La présente circulaire précise les orientations générales de la politique budgétaire définies dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2023-2025. Elle fixe les dispositions pratiques relatives à l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année 2023.

Adresse: Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg e-mail ; contact@primature.gouv.cg

La préparation de ce projet budget intervient dans un environnement économique international incertain, marqué par des crises multiformes. Il revient donc au Gouvernement de maintenir l'équilibre entre, d'une part, le soutien à une reprise économique encore fragile et, d'autre part, la sauvegarde de la viabilité de la dette, tout en cherchant à maintenir une situation financière globale stable de manière à renforcer l'action gouvernementale à travers le plan national de développement et les différents programmes sectoriels.

Ainsi, de manière spécifique, un accent devra être mis sur l'amélioration significative des marges de manœuvre budgétaires, en vue d'assurer un financement équilibré des actions du Plan National de Développement (PND) 2022-2026. A cet effet, il devient impérieux d'améliorer substantiellement le niveau de recouvrement des recettes intérieures afin de renforcer les amortisseurs des chocs adverses, notamment les effets négatifs d'un éventuel prochain cycle de retournement de la conjoncture pétrolière. Le plan hardi de recouvrement des recettes intérieures qui sera mis en œuvre en 2023 **sera accompagné par une forte campagne de sensibilisation des citoyens et des agents économiques sur le civisme fiscal, un des socles de la solidarité nationale, du transfert intergénérationnel en faveur des jeunes et de la participation de toutes et de tous à l'effort de financement du développement économique et social du pays.**

Bien évidemment, le programme budgétaire pour l'exercice 2023 mettra également l'accent sur : ***(i)*** la mise en œuvre efficace du plan de résilience pour faire face à la crise alimentaire liée aux effets du conflit entre la Russie et l'Ukraine ; ***(ii)*** la poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions pour la réforme des finances publiques ; ***(iii)*** la mise en application des réformes structurelles pour l'amélioration de la gouvernance et de la transparence par le renforcement des mécanismes de lutte contre les antivaleurs ; et, enfin, ***(iv)*** le

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

maintien des équilibres macroéconomiques et budgétaires, et notamment le maintien de la viabilité de la dette.

I- Le contexte macroéconomique d'élaboration du budget de l'Etat

Le budget de l'Etat, exercice 2023 se prépare dans un contexte international marqué par des fortes incertitudes, en raison de la persistance des obstacles principalement dans les chaines d'approvisionnement, des pressions inflationnistes accélérées par le conflit entre l'Ukraine et la Russie et de la probable résurgence de la pandémie de la COVID-19.

1. Selon les perspectives économiques mondiales du FMI de juillet 2022, **l'activité économique mondiale** devrait croître de 2,9 % en 2023, soit 0,7 point de pourcentage de moins que prévu dans l'édition d'avril 2022. Ce recul de la croissance serait essentiellement lié : (i) à la guerre en Ukraine qui pourrait interrompre brutalement les importations européennes de gaz russe ; (ii) au durcissement des conditions financières mondiales ; (iii) à la fragmentation géopolitique qui risque d'entraver la coopération et les échanges à l'échelle mondiale et (iv) à la résurgence des nouvelles flambées de la COVID-19. En 2023, les pressions inflationnistes devraient se relâcher. Le taux d'inflation devrait s'établir à 2,5 % pour le groupe des économies avancées. S'agissant des économies émergentes et en développement, il s'établirait à 6,5 %.

2. En **Afrique subsaharienne**, la croissance devrait s'établir à 4,0 % en 2023, en lien avec l'embellie des cours des produits de base. Il est projeté une inflation de 9,6 %.

3. En **Zone CEMAC,** selon la BEAC, la croissance économique avoisinerait 3,3 % en 2023, en raison de la reprise de la production pétrolière et une expansion des activités au niveau du secteur non pétrolier, ceci en dépit de

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

l'impact de la crise russo-ukrainienne. En ce qui concerne le taux d'inflation, il ressortirait à 3,8%.

4. **Sur le plan national**, la croissance économique serait vigoureuse et s'établirait à 6 % en 2023, contre 2,6 % en 2022, portée par le frémissement à la hausse attendu dans le secteur pétrolier d'une part, et par la bonne tenue notamment du secteur agricole et forestier d'autre part. Le taux d'inflation devrait s'établir à 3,9%.

II. De l'orientation générale de la politique budgétaire

5. La politique budgétaire en 2023 vise à ramener le déficit budgétaire primaire non pétrolier à un niveau soutenable, en prenant véritablement appui sur des revenus moins aléatoires, notamment sur les ressources intérieures et en maitrisant la progression des dépenses courantes. Cette politique de prudence budgétaire devrait permettre de faciliter le financement des investissements retenus dans le Plan National de Développement 2022-2026 et, ainsi, garantir une croissance économique inclusive, basée principalement sur l'effort de développement agricole.

6. Dans le contexte ainsi énoncé, entouré d'incertitudes, la politique budgétaire devra concilier la soutenabilité de la dette avec l'évolution du niveau des dépenses essentielles, notamment celles liées à la mise en œuvre du plan de résilience sur la crise alimentaire, avec l'impératif de diversification économique pour une croissance inclusive et durable. Elle prône la maîtrise de la dépense publique et une plus grande mobilisation des recettes dans le but de créer un espace budgétaire résilient.

7. Le principal enjeu sera de trouver les moyens d'étendre l'espace budgétaire par :
   - l'amélioration de la mobilisation des recettes internes non pétrolières ;

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

- la rationalisation et la hiérarchisation des dépenses publiques ;
- la poursuite de la politique de ciblage des subventions, en vue de ne les limiter qu'aux domaines ayant un impact direct sur la population ;
- la limitation et la rationalisation de la dépense fiscale, devenue excessive et donc insoutenable au cours des dernières années ;
- l'interdiction des compensations des recettes fiscales.

III- Les indications pour l'élaboration du budget de l'Etat

8. Au regard des objectifs évoqués ci-dessus, il est préconisé :

A. Pour les ressources

9. S'agissant de la fiscalité intérieure et de porte, le Gouvernement poursuivra les actions suivantes :
    - élargissement de l'assiette fiscale à travers le renforcement de la fiscalisation du secteur informel, l'amélioration du rendement de l'impôt foncier et des taxes applicables au secteur numérique ;
    - fiscalisation de l'ensemble des revenus non salariaux afin de lutter contre l'injustice fiscale qui s'est installée entre les fonctionnaires, les agents du secteur privé et les autres ;
    - arrêt des exonérations totales de la TVA et, ce, conformément au cadre fiscal harmonisé de la CEMAC, sauf pour les activités expressément indiquées par la législation sous régionale ;
    - strict respect du paiement des taxes douanières et mise en place du guichet unique de paiement pour les échanges extérieurs de biens et services ;
    - suppression des exonérations d'impôt accordées aux sociétés qui ne respectent pas les conventions d'établissement ;
    - élaboration des textes d'application relatifs aux contrats de partage de production dans le secteur forestier ;
    - renforcement de l'audit fiscal ;

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

- bancarisation des transactions fiscales et du paiement de tout type de revenu ;
- interdiction des compensations des recettes fiscales avec les dépenses d'investissement réalisées par les opérateurs forestiers ;
- poursuite de l'informatisation des services de la douane et des impôts, gage de la sécurisation des recettes fiscales ;
- poursuite de la digitalisation du paiement des impôts et des taxes de douane.

10. S'agissant des recettes non fiscales, il est préconisé le :
    - parachèvement des systèmes d'information de gestion des ressources pétrolières, forestières et minières ;
    - renforcement du suivi de l'actionnariat de l'Etat, en vue d'améliorer la mobilisation des dividendes ;
    - centralisation du recouvrement des recettes des prestations et du patrimoine de l'Etat au niveau de la nouvelle direction générale des recettes de services, qui est en cours d'installation ;
    - renforcement des mécanismes de recouvrement des recettes de services par l'informatisation de toutes les régies de recette des ministères.

11. Pour ce qui est **des recettes pétrolières**, quoique dépendantes des paramètres qui sont pour l'essentiel externes au Congo, leur amélioration intègre les objectifs globaux de mobilisation des recettes. La réglementation dans ce secteur s'inscrira dans le cadre des dispositions légales nouvelles, de l'explicitation des mécanismes d'évaluation inhérents à la liquidation de la fiscalité de droit commun applicable au secteur pétrolier.

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

12. Au sujet des **dons**, il doit être mis en place la plateforme de gestion des financements extérieurs et de l'évaluation de leur impact, pour pallier la faiblesse récurrente de la mobilisation des dons et prêts.

13. Enfin, les cotisations sociales seront évaluées en fonction des prélèvements à opérer sur les revenus des agents de l'Etat à divers niveaux.

B. Pour les dépenses de l'Etat

14. **Maîtriser** les dépenses publiques tout en renforçant celles à allouer aux secteurs sociaux, afin de préserver les couches sociales de toutes vulnérabilités, d'une part, **soutenir** la croissance économique par une augmentation des investissements de maintenance et d'impulsion économique, d'autre part, sont les axes d'orientation du budget de l'Etat en 2023.

A cet effet, les actions à poursuivre en matière des **dépenses de fonctionnement** se résument de la manière ci-après :

- **la maîtrise de la masse salariale** par une gestion rationnelle du personnel. Seront renforcés, les personnels en charge de la santé, de l'enseignement, des affaires sociales et de l'agriculture, dans le but de réduire le déficit en personnel constaté depuis des années ;
- **la rationalisation des dépenses courantes**, entre autres, par le contrôle des missions à l'extérieur;
- **la sécurisation des dépenses sociales**, l'élargissement de la couverture des programmes sociaux, la mise en place des mesures de soutien social face à la flambée des prix des biens de consommation. Ces mesures, à titre de rappel, s'inscrivent dans le dispositif de suivi des indicateurs et repères structurels relatifs au programme appuyé par la FEC ;

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

- **la réduction progressive des subventions** aux entreprises publiques et celles plus récentes adoptées dans le cadre du plan de résilience 2022.
- **la prise en compte dans les transferts des collectivités locales, du plan de construction d'infrastructures administratives minimales au niveau des communautés urbaines,** à raison de deux départements du pays par an. Cette expérience nouvelle permettra de doter progressivement chaque département d'un minimum d'infrastructures administratives pour un meilleur ancrage des fonctionnaires à l'intérieur du pays.

15. S'agissant des **dépenses d'investissement**, il est demandé de mettre l'accent sur :
    - **la maintenance et l'entretien** des ouvrages et infrastructures lourds déjà réalisés ;
    - la poursuite des projets de construction des ouvrages et infrastructures non achevés (queues des municipalisations), par une reprogrammation annuelle des finitions ;
    - la réalisation des projets de la tranche 2023, retenus dans le Plan National de Développement 2022-2026 ;
    - le renforcement du fonds d'étude des projets d'investissement, entre autres pour attirer davantage d'investisseurs dans le pays ;
    - la poursuite de la mise en œuvre du dispositif de sélection des projets d'investissement public devant conduire à la constitution de la base des données des projets d'investissements publics.

C. Pour la dette publique

Il s'agit de poursuivre la stratégie en cours consistant à assurer une gestion prudente de la dette publique. Il est question de réduire le niveau de la dette publique à travers l'affectation d'une partie des excédents primaires attendus

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

des recettes, d'une part, et de recourir aux ressources de trésorerie à moindre coût pour l'amortissement de la dette publique, d'autre part.

Les mesures ci-dessous sont prises pour permettre l'atteinte des objectifs d'endettement préconisés notamment :

- la poursuite du renforcement du cadre de gestion de la dette et d'accroissement de la transparence par la publication et la diffusion (i) des rapports semestriels et annuels de la dette publique, (ii) des bulletins statistiques de la dette publique et (iii) du document de stratégie pluriannuelle de gestion de la dette publique ;
- le respect des prérogatives exclusives du ministre en charge des finances en matière d'engagement financier de l'Etat dans les conditions fixées par les lois en vigueur ;
- la mise en place d'une base de données unique et complète couvrant la dette de l'administration centrale, des administrations locales et la dette garantie ou non garantie des entreprises publiques ;
- la publication, au titre de l'exercice budgétaire 2023, du plan d'emprunt ;
- la décrue de la dette monétaire flottante contractée sur le marché financier sous-régional ;
- le renforcement de la coordination de la gestion de la dette en ce qui concerne l'émission des titres de l'Etat sur le marché régional ;
- la poursuite du remboursement des arriérés intérieurs conformément au plan d'apurement de la dette intérieure arrêté dans le cadre du programme soutenu par le FMI ;
- la surveillance des passifs conditionnels par un meilleur encadrement des entreprises publiques et parapubliques.

D. Pour le financement du déficit global

Le gap de financement en 2023 devra être financé ainsi qu'il suit :

- en financement intérieur, par les excédents issus des plus-values pétrolières réalisées antérieurement ;

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

- et en financement extérieur, par les apports attendus des partenaires techniques et financiers (Banque mondiale, BAD, AFD, France, etc.).

E. Pour la réforme budgétaire

16. Les actions à mener dans le cadre de la réforme budgétaire engagée devront s'accélérer en application des dispositions fixées par la loi n°36 du 03 octobre 2017, portant loi organique relative aux lois de finances.

17. Pour préparer la migration vers la budgétisation en mode programme, les actions ci-après sont exigées :

- réalisation de la revue des maquettes des programmes budgétaires et projets annuels de performance ;
- poursuite du renforcement des capacités des ministères et institutions à l'approche de budgétisation en Autorisation d'Engagement-Crédit de Paiement.

18. Pour le budget 2023, les avant-projets de budget des ministères et institutions devront être présentés suivant l'ancienne et la nouvelle nomenclature budgétaire, afin de simplifier le passage des données budgétaires dans le système intégré de gestion des finances publiques. Il est demandé à tous les ministères de joindre leurs projets annuels de performance des programmes budgétaires aux documents budgétaires habituels.

IV-Le calendrier budgétaire

19. Le chronogramme de pilotage des activités de préparation et de l'élaboration du budget ci-après qui fera l'objet d'un décret, conformément aux textes en vigueur, se présente comme suit :

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

- **Au plus tard le 18 août 2022** :

Transmission de la présente circulaire budgétaire accompagnée du CBMT contenant les parts stratégiques.

- **Au plus tard le 25 août 2022** :

Elaboration par les ministères des CDMT 2023-2025 et des avant-projets de budget 2023, ainsi que leur dépôt au ministère des finances et du budget.

- **Du 1er au 08 septembre 2022** :

Organisation des conférences budgétaires ministérielles.

- **Du 09 au 13 septembre 2022** :

Élaboration de l'avant-projet de la loi de finances 2023 et confection des documents annexes.

- **Du 14 au 18 septembre 2022** :

Recueil de l'avis de la cour suprême sur le projet de loi de finances pour l'année 2023 et sur le projet de la loi de règlement 2021.

- **Du 19 septembre au 05 octobre 2022** :

Examen et adoption du projet de loi de finances en Conseil de Cabinet et en Conseil des Ministres.

- **8 Octobre 2022** :

Dépôt du projet de loi de finances, dépôt de la loi de règlement au Parlement et des annexes qui accompagnent lesdits projets.

- **du 08 octobre au 23 décembre 2022** :

Examen et adoption de la loi de finances 2023 au Parlement.

Les ministres et responsables de la fonction budgétaire des institutions sont tenus à l'observation stricte du calendrier sus-indiqué. Les propositions des besoins des ministères sectoriels, exprimés au ministre en charge des finances, du budget et du portefeuille public seront déposées au ministre en charge des finances, du budget et du portefeuille public au plus tard le 25 août 2022.

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg

Les ministères et institutions sont appelés à élaborer leur cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) couvrant la période 2023-2025, sous la contrainte des enveloppes fixées par le CBMT. Les CDMT seront préparés sur la base de la classification par nature économique, conformément aux dispositions de l'article 9 alinéa 3 de la loi organique n°36-2017 du 03 octobre 2017 relative aux lois de finances. Sera joint à la présente circulaire, un plan de présentation du cadre de dépenses à moyen terme.

Les ministères et institutions devront veiller à la présentation de leur plan prévisionnel d'engagement indiquant les dépenses obligatoires et prioritaires, accompagné d'un plan de passation de marché. La consolidation de ces plans d'engagement se fera au niveau du ministère des finances et du budget, en perspective de l'élaboration du plan de trésorerie.

Telles sont les grandes orientations devant guider le processus d'élaboration du budget de l'Etat pour l'exercice 2023.

J'attache du prix à l'application rigoureuse des dispositions de la présente circulaire.

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,

Anatole Collinet MAKOSSO. –

Pièces jointes :

- Parts stratégiques
- Prototype de plan d'engagement
- Prototype de plan de passation des marchés
- Table de passage nomenclature budgétaire de l'Etat
- Plan de rédaction du cadre de dépenses à moyen terme

Adresse : Boulevard Denis SASSOU NGUESSO, Place de la Gare, Centre-ville Brazzaville
Site web : www.primature.gouv.cg Courriel : contact@primature.gouv.cg