

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET

MINISTERE DELEGUE CHARGE DU BUDGET

CABINET

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité*Travail*Progrès

**PRESENTATION DU PROJET DE LOI DE
FINANCES RECTIFICATIVE EXERCICE 2020
AU SENAT**

27 Avril 2020

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables membres du Bureau du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

La présente session extraordinaire m'offre, pour une première fois, l'occasion de m'adresser à votre auguste Assemblée pour soumettre à votre appréciation, au nom du Gouvernement, le Projet de Loi de Finances rectifiée 2020, tel qu'adopté au Conseil des Ministres du 22 avril 2020, sous la très haute autorité de son Excellence **Denis SASSOU NGUESSO**, Président de la République, Chef de l'Etat, **et sous la coordination de son Excellence Monsieur Clément MOUAMBA**, Chef du Gouvernement.

Nous rendons hommage au vénérable **Dominique ALOKA**, membre de la commission défense et sécurité, qui nous a quitté, nous présentons nos condoléances les plus attristées à sa famille, à ses proches, et nos vénérables sénateurs.

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

Alors que l'économie congolaise avait amorcé son redressement, sous l'effet des politiques d'assainissement budgétaire mises en place par le Gouvernement, conjuguées à l'exécution des mesures du programme signé avec le Fonds Monétaire International, le Congo devrait connaître en 2020, contrairement aux prévisions initiales, un ralentissement brutal de son l'activité. Celle-ci est profondément affectée par la baisse de la demande globale chinoise induite par la pandémie du COVID-19, ayant entraîné l'effondrement des cours de pétrole et la contraction de la demande intérieure.

Dès lors que les principaux fondements du budget 2020 sont ébranlés, le Gouvernement se doit, conformément aux dispositions de l'article 58 de la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances, de présenter une loi de finances rectificative. Celle-ci stipule qu'un projet de loi des finances rectificative est déposé au Parlement par le gouvernement si :

- L'équilibre financier défini par la loi de finances initiale est modifié en fonction de l'évolution de la conjoncture, et notamment de l'intervention des décrets d'avances ou d'annulation des crédits ;

- les recettes constatées en cours d'année sont largement inférieures ou supérieures aux prévisions initiales ;
- des nouvelles mesures législatives ou réglementaires affectent l'exécution du budget de manière substantielle.

Mon allocution s'articule autour de quatre (4) points suivants :

- 1°) le contexte de la préparation de la loi de finances rectificative ;
- 2°) de l'orientation de la politique budgétaire ;
- 3°) les hypothèses de la loi de finances rectificative (budget de l'Etat et financement) ;
- 4°) la stratégie adoptée pour la résorption du déficit financier

I. Contexte de l'élaboration de la loi de finances rectificative 2020

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs

Cette loi des finances est élaborée dans un contexte international et national marqué par une déprime généralisée.

Au plan international,

Plusieurs facteurs de risques pèsent sur la croissance économique mondiale, parmi lesquels : **premièrement**, l'incertitude entourant les politiques commerciales, **deuxièmement**, les tensions géopolitiques, **troisièmement**, les difficultés spécifiques dans les principaux pays émergents, notamment les troubles sociaux et **enfin quatrièmement**, les catastrophes naturelles.

A toutes ces incertitudes, s'ajoute la pandémie du COVID-19, en plus des pertes humaines énormes occasionnées par cette pandémie, on note des bouleversements économiques considérables. En effet, dans la recherche des solutions efficaces pour éradiquer le virus et endiguer sa propagation, la plupart des gouvernements ont pris des mesures radicales, notamment les restrictions des déplacements, les mises en quarantaine et le confinement des populations qui ont des conséquences considérables sur l'économie mondiale.

Ces mesures ont entre autres implications, d'une part, la contraction de la production du fait de l'arrêt de certaines usines et la rupture des chaînes

d'approvisionnement mondial, et d'autre part, le repli de la demande mondiale des biens et services.

D'après les dernières perspectives de l'économie mondiale du **FMI**, la croissance mondiale devrait connaître une forte contraction de **-3%** en 2020, soit un recul bien plus marqué que lors de la crise financière de 2008-2009

En Afrique subsaharienne, la chute des prix des produits de base et l'effondrement des cours du baril de pétrole aggraverait les déséquilibres macroéconomiques de plusieurs pays, notamment ceux ayant une forte dépendance vis-à-vis de l'économie chinoise et des matières premières.

Sur le plan sous-régional, en fonction de la durée de la crise sanitaire, il est prévu pour l'année 2020 **un taux de croissance en forte baisse, voire une récession.**

Au niveau national, on assiste à un triple choc sur le plan macroéconomique et budgétaire, à savoir : un effondrement des recettes en lien avec la chute des cours mondiaux de pétrole brut, un impact économique négatif sur l'activité intérieure non pétrolière et une accentuation des tensions sur les finances publiques, en lien avec les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre le nouveau coronavirus.

Selon les projections provisoires réalisées par le Comité de cadrage macroéconomique, avec comme principale hypothèse le prix du baril de pétrole congolais à **25 dollars**, la **croissance économique** s'établirait autour de **-9,0%** en fin 2020, contre une projection initiale de **+1,2%**. Cette croissance serait obérée par les contreperformances du secteur non pétrolier, avec une croissance qui devrait ressortir autour de **-13,0%**, en lien avec la contraction de la demande intérieure. Quant au secteur pétrolier, il connaîtrait une croissance de près de **+1,9%**, sous l'effet d'une bonne tenue de la production.

Toutefois, il sied de relever que ces prévisions sont marquées par un niveau d'incertitude élevé, compte tenu de l'impossibilité d'évaluer avec précision, à ce stade, la durée des mesures nécessaire pour éradiquer l'épidémie, ainsi que la persistance dans le temps des effets économiques de l'épidémie sur le territoire national.

II. Orientation de la politique budgétaire

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

La loi de finances rectificative qui s'aligne sur la trajectoire d'une politique d'ajustement budgétaire à moyen terme, vise trois objectifs : **premièrement** le renforcement des mesures d'amélioration et de sécurisation des ressources publiques, **deuxièmement** la maîtrise des dépenses publiques pour leur plus grande efficacité et **troisièmement** la viabilisation de la dette publique.

Aux objectifs cités ci-dessus, s'ajoute la lutte contre la pandémie du COVID-19 et ses effets collatéraux, d'où l'intérêt pour le gouvernement de prendre les mesures visant l'optimisation des dépenses pour renforcer le système de santé et amortir les chocs économiques et sociaux.

III. Les hypothèses de la loi de finances rectificative 2020

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

Les hypothèses sur lesquelles se base la loi de finances rectificative prennent en compte, entre autre, l'exécution du budget de l'Etat des **deux premiers mois de l'année**, soit à fin février 2020. Celle-ci se résume ainsi qu'il suit :

i) En termes de ressources :

Prévues à **2 175** milliards de FCFA, les **ressources budgétaires**, ont été réalisées au 29 février 2020 à hauteur de **305 milliards** de FCFA, soit un taux de **14,04%** et se déclinent par nature comme suit :

- **Impôts et taxes intérieurs** : **91 milliards** de FCF, pour une prévision annuelle de **730 milliards** de FCFA, soit un taux de réalisation de **12,41%** ;
- **Droits de douanes** : **16 milliards de FCFA**, pour une prévision annuelle de **131 milliards** de FCFA, représentant un taux de réalisation de **12,04%** ;
- **Recettes pétrolières** : **189 milliards** millions de FCFA, pour une prévision annuelle de **1 201 milliards** de FCFA, soit un taux de réalisation de **15,70%** ;

- **Cotisations sociales : 9 milliards** de FCFA, pour une prévision annuelle de 55 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de **15,81%** ;
- **Recettes des administrations et de portefeuille : 1 milliards 400 millions** de FCFA, pour **27 milliards 500 millions** de prévision annuelle, soit une réalisation de **5,09%** ;
- **Dons** : aucune mobilisation.

ii) **En termes de dépenses :**

Prévues à **1 661 milliards** de FCFA, les **dépenses budgétaires** ont été exécutées à hauteur de **210 milliards** de francs CFA, soit un taux d'exécution de **12,65%**. Par grandes masses, les réalisations sont les suivantes :

- **Charges financières de la dette : 18 milliards** de FCFA, pour **105 milliards de FCFA** de prévision annuelle, soit un taux d'exécution de **16,86%** ;
- **Personnel : 55 milliards** de FCFA, pour une prévision annuelle de **391 milliards** de FCFA, soit un taux d'exécution de **14,18%**
- **Biens et services : 23 milliards** de FCFA, pour **193 milliards** de FCFA de prévision annuelle, représentant un taux d'exécution de **11,97%** ;
- **Transferts : 87 milliards** de FCFA, pour **599 milliards** de FCFA de prévision annuelle, soit un niveau d'exécution de **14,45%** ;
- **Charges communes : 8 milliards** de FCFA pour une prévision annuelle de **48 milliards** de FCFA, soit un taux d'exécution de **17,08%** ;
- **Investissements : 19 milliards** de FCFA, soit **5,88%** des prévisions annuelles fixées à **325 milliards** de FCFA.

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

C'est donc dans ce contexte de dégradation de la situation macroéconomique que s'élabore la loi des finances rectificative, sur la base des hypothèses ci-après :

- Une **production pétrolière** de **123 millions de barils** de pétrole (contre **140 millions** de barils au budget initial) ;
- Un **prix de baril** fixé à **25\$ US** (au lieu des 55\$ US du budget initial) ;
- Un **taux de change** : 1\$ à **590 FCFA** ;
- Une baisse de **l'activité économique** hors pétrole d'environ 60% (pour une durée de crise estimée entre 3 et 7 mois).
- Un **Taux de croissance** autour de -9%, contre une projection de +1,2% au budget initial, selon le comité national de cadrage macroéconomique.

DES RECETTES BUDGETAIRES

Globalement, les recettes budgétaires attendues dans la loi de finance rectificative, s'effondrent de **-50,2%** pour s'établir à **1 083 milliards de FCFA**, contre **2175 milliards** dans la loi de finance initiale.

Elles se déclinent comme suit :

- **impôts et taxes intérieurs**, réajustées à **271 milliards** de FCFA, contre **730 milliards** de FCFA dans la loi initiale, soit une baisse de **-62,8%** ;
- **droits de douanes**, révisés à **84 milliards** de FCFA, contre **135 milliards** de FCFA auparavant, en diminution de **-37,6%** ;
- les **cotisations sociales** reconduites à leur niveau initial de **55 milliards** de FCFA;
- **recettes pétrolières** réajustées à **531 milliards** de FCFA, contre **1 188 milliards** dans la loi de finances initiale, soit une **baisse de - 55,3%** ;
- les **recettes des services** prévues à **12 milliards** de FCFA, contre **24 milliards** dans la loi de finances initiale, représentant une baisse de **-50%** ;
- les **revenus du portefeuille** devraient s'améliorer pour s'établir à **6 milliards** avec des dividendes de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) et de la Banque des Etats d'Afrique Centrale (BEAC), attendus respectivement à 5 milliards et 1 milliard de francs CFA.

DES DEPENSES BUDGETAIRES

S'agissant des dépenses, l'orientation prise s'appuie sur certains critères essentiels, notamment le caractère exigible de la dépense selon qu'elle est obligatoire, prioritaire ou non, et l'opportunité de la dépense.

Compte tenu du faible niveau de l'espace budgétaire, combiné à la nécessité d'assurer le service de la dette, la contrainte budgétaire impose un ajustement des dépenses. Cependant, au regard du contexte, l'arbitrage est d'autant plus complexe car il est nécessaire d'augmenter les dépenses de santé pour faire de sorte que le système sanitaire dispose des capacités et des ressources nécessaires pour mieux lutter contre le virus du COVID-19.

Sur la base des hypothèses et orientations ci-dessus, les dépenses budgétaires prévues dans la loi de finance augmentent de +12,2% pour s'établir à 1863 milliards de FCFA, contre 1 661 milliards de FCFA dans la loi de finance initiale, essentiellement fait de la prise en compte des dépenses nouvelles d'investissement et de fonctionnement liées à la lutte contre la pandémie du COVID-19.

Les dépenses dans loi de finance rectificative se déclinent comme suit :

- Charges financières de la dette

Tout en s'inscrivant dans la stratégie de restructuration de la dette, avant toute renégociation dans ce contexte d'assèchement des ressources budgétaires, le Gouvernement maintient inchangés ses engagements vis-à-vis de tous les créanciers.

Les charges financières de la dette s'élèvent à **100 milliards** de francs CFA, contre **105 milliards** de FCFA dans la loi de finances initiale, soit une baisse de **-3%**.

- Salaires et traitements

En dépit de l'augmentation des dépenses budgétaires, les dépenses des salaires et traitements subiront une légère baisse, en lien avec les départs à la retraite, non compensés par les recrutements du personnel dans le secteur de l'enseignement et de la santé, devant intervenir au troisième trimestre de l'année. S'inscrivant en deuxième position dans l'ordre d'exigibilité, ces dépenses sont passées de 391

milliards de FCFA dans la loi de finances initiale à **386 milliards** de FCFA au budget ajusté, soit une baisse de **-1,3%**.

- **Biens et services**

L'enveloppe budgétaire relative à l'achat des biens et des services, pour le fonctionnement courant de l'administration publique, subit une baisse de **-6,8%** par rapport à la loi de finances initiale, pour se situer à 180 milliards de FCFA, en raison notamment du contexte actuel qui a conduit entre autres à la mise en place d'un service minimum dans plusieurs administrations publiques, à l'exception des services de santé et de sécurité.

- **Autres dépenses (charges communes)**

Les charges communes, constituées essentiellement des consommations publiques comme l'eau, l'électricité et le téléphone, sont portées à **50 milliards** de FCFA, **contre 48 milliards** de FCFA, pour tenir compte des effets négatifs induits par le Coronavirus.

- **Transferts**

Les dépenses de transfert connaissent une baisse de **-11,2%** pour s'établir à **459 milliards** de FCFA, contre **517 milliards** de FCFA lors du budget initial. Cette baisse s'explique par le repli des transferts pétroliers (**-67 milliards 500 millions** de FCFA) et ceux de l'ensemble des autres institutions (**-16 milliards de FCFA**), nonobstant **la hausse des dépenses liées aux préparatifs des élections (25 milliards de FCFA)**.

Par ailleurs, consacrées à 80% au paiement des salaires, les subventions aux établissements publics sont maintenues à leur niveau de la loi de finances initiale.

- **Investissements**

Orientées en priorité vers les secteurs sociaux, les dépenses d'investissements sont **augmentées de +52,3%**, par rapport au budget initial, pour se situer à **495 milliards** de FCFA, en vue de maintenir un minimum d'infrastructures économique et de renforcer les capacités du secteur de santé.

A ce titre, il est prévu l'achèvement et l'équipement de quelques hôpitaux généraux, ainsi que la mise à niveau certains hôpitaux de base, et centres de santé intégrés à l'intérieure du pays.

Toutefois, l'orientation de la politique d'investissement de l'Etat demeure celle prônée par le PND 2018-2022, axée notamment sur la diversification de l'économie.

Par ailleurs, on note également la prise en compte des deux fonds créés, dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID-19, sur les lignes des comptes spéciaux du trésor. Ces fonds sont financés d'une part par les dons, et d'autre part, par les économies réalisées sur les transferts pétroliers.

Cette dotation se répartit de la manière suivante :

- **25 milliards** de francs CFA pour le Fonds de lutte contre le COVID-19 ;
- **100 milliards** de francs CFA pour le Fonds National de Solidarité pour le soutien des entreprises et aux ménages.

Le Fonds national de solidarité est inscrit dans la loi de finances rectificative pour une enveloppe globale de **125 milliards** de francs CFA, dont **25 milliards** de francs CFA au titre de garanties et avals en trésorerie.

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

Le budget de l'Etat réajusté prévoit des ressources budgétaires évaluées à **1 083 milliards** de FCFA pour des dépenses budgétaires estimées à **1 863 milliards** de FCFA, soit un déficit budgétaire global prévisionnel de **-780 milliards** de FCFA, contre un solde excédentaire de **515 milliards** de FCFA au budget initial.

Il est évident qu'avec ce niveau de recette budgétaire fortement impacté par la crise induite par le COVID-19, en l'occurrence l'effondrement des cours de pétrole brut et la contraction de la demande intérieure, l'Etat ne pourrait pas faire face au fonctionnement courant des services publics.

DU FINANCEMENT

Le Gouvernement devra adopter une stratégie efficace pour le financement de ce déficit à travers l'implémentation des mesures fortes, tout en tenant compte de l'ampleur des charges qui obèrent gravement les finances publiques.

Comme **charges de financement**, il y a principalement la **dette extérieure** pour laquelle le Gouvernement prévoit l'amortissement dû aux différents créanciers, estimé à **610 milliards** de FCFA, contre **601 milliards** de FCFA dans la loi de finances initiale. La **dette intérieure** figure également parmi les charges

importantes de la dette publique. Initialement prévue à **200 milliards** de FCFA, celle-ci est réévaluée à **257 milliards** FCFA, dont **46,3 milliards** FCFA d'emprunt obligataire.

Par ailleurs, il est créé un **fonds de garantie et avals** pour un montant de **25 milliards** de FCFA, devant permettre de garantir les lignes de trésorerie dont les entreprises pourraient avoir besoin, dans le cadre de leurs engagements vis-à-vis du système bancaire.

Les **ressources de financement** sont estimées à **452 milliards** de francs CFA. Elles sont composées des **prêts projets (102 milliards)**, des **autres emprunts (156 milliards)**, des émissions de **bons et obligations (150 milliards)**, des financements à recevoir de la **BDEAC (15 milliards)** et des **remboursements des prêts Etat (15 milliards)**.

Il se dégage un déficit de trésorerie de 440 milliards de FCFA, contre un déficit de trésorerie de 931 milliards de FCFA initialement prévu.

En définitive, le Gap de financement s'est dégradé en passant en passant à un déficit de -1 220 milliards de FCFA dans la loi de finance rectificative, contre - 416 milliards prévu dans le budget initial.

IV. La stratégie adoptée pour le financement du Gap

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

La stratégie adoptée pour le financement du Gap est axée sur la recherche des ressources au niveau sous- régional et au niveau international.

Sur le plan sous- régional, le gouvernement opte pour les émissions de titres publics de types Obligations du Trésor Assimilables (OTA) et emprunts obligataires sur le marché des capitaux sous régional.

Sur le plan international, nonobstant cette situation économique difficile, le gouvernement s'engage à ouvrir les discussions avec les partenaires financiers internationaux, notamment le Fonds Monétaire International, pour tenir compte des effets des dernières évolutions macroéconomiques sur le programme en cours.

Ainsi, il faut saisir l'opportunité offerte par les partenaires techniques financiers de recourir aux facilités d'urgence mises en place pour soutenir les pays en développement dans la lutte contre le COVID-19.

La première consiste à restructurer la dette publique à travers, notamment le rééchelonnement, le refinancement et les annulations. A cela, il faudrait également ajouter l'ouverture des négociations d'un moratoire de la dette extérieure avec les différents créanciers ;

La deuxième opportunité porte sur les appuis budgétaires des partenaires traditionnels au développement, notamment le Fonds Monétaire International, la Banque mondiale, l'Agence Française de Développement et la Banque Africaine de Développement.

Sur le plan interne, la poursuite des réformes devant conduire à la bancarisation des transactions fiscales, y compris dans les inspections divisionnaires, devrait également participer à une meilleure sécurisation des recettes fiscales pour le financement du déficit budgétaire.

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables membres du Bureau du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

En résumé, ce projet de loi de finances rectificative comporte en ressources budgétaires un montant de **1 083 milliards** de FCFA et en dépenses budgétaires **1 863 milliards** de FCFA, faisant ressortir un déficit budgétaire de **-780 milliards** de FCFA.

En trésorerie, ce projet présente des charges de **892 milliards** de FCFA, contre des ressources de **452 milliards de FCFA**, entraînant un besoin de financement de **440 milliards** FCFA.

De l'effet de ces deux déficits, il se dégage un déficit global de -1 220 milliards de FCFA, pour lequel nous venons de vous présenter les mécanismes de financement.

Nous allons travailler avec les deux chambres du parlement, pour tenir compte des informations que nous venons d'obtenir qui permettent d'améliorer le niveau de déficit présenté dans le projet.

Telle est l'économie de ce projet de loi de finances rectificative soumis à votre examen.

Vénérable Président du Sénat,

Vénérables membres du Bureau du Sénat,

Vénérables Sénateurs,

Nous vous remercions pour votre aimable attention !