

Les cycles de la dette

MALGRÉ ses orientations marxistes, et en dépit ou à cause de ses ressources pétrolières, le Congo affronte depuis bientôt 20 ans une crise financière cyclique qui se caractérise par une dette externe importante pour cet État faiblement peuplé et économiquement sous-développé.

De mauvaises habitudes

Un article de *Marchés tropicaux*, datant de près de 10 ans (2 novembre 1979) faisait déjà un constat saisissant de la situation de l'époque, notamment sur le passif d'une gestion aventureuse et peu rigoureuse.

« Malgré l'accroissement des ressources, la crise est restée constante depuis 1969. Le boom pétrolier l'a aggravée car les autorités de l'époque, anticipant sur les futurs revenus, ont accru lourdement les investissements. Le soutien aux entreprises d'État, les effectifs de la fonction publique et parapublique et les charges d'éducation ont pesé sur les budgets dont les déficits ont quadruplé de 1967 à 1978, malgré le doublement des ressources budgétaires entre 1972 et 1974 (de 25 à 50 milliards de f. CFA environ). Cette crise conduit à l'abandon du plan triennal de développement (1975-1977) dont les recettes avaient été surévaluées et dont le nombre de réalisations n'étaient pas génératrices de revenus.

Les déficits cumulés des budgets depuis plus de dix ans ont conduit le Trésor public dans une impasse. La nécessité d'assurer

le paiement mensuel des salaires, grâce parfois aux prêts de pays frères, n'a pas permis de faire face à toutes les dépenses courantes. Des économies ont été pratiquées sur les moyens des services au détriment du bon fonctionnement de l'administration et des sociétés d'État. La dette intérieure s'est gonflée, entraînant le refus des fournisseurs de consentir les facilités commerciales habituelles.

La dette extérieure serait évaluée à plus de 150 milliards de f. CFA, soit 70 % du PNB ; le service de cette dette n'est du reste que très peu assuré. Elle a servi principalement à financer des projets de développement. Elle a été contractée envers les pays de l'Ouest comme de l'Est, avec lesquels les autorités congolaises souhaitent conclure des moratoires afin d'étaler la charge des actions de développement. En effet, sur les bases actuelles, le fardeau annuel de la dette serait de 15 milliards de f. CFA ; il devrait s'élever à 18 milliards dans les années à venir et se réduire ensuite. Cette charge n'est pas compatible avec le niveau actuel des ressources.

En 1979, le gouvernement a conclu un accord stand-by (1) avec le Fonds monétaire international qui a limité le recours aux emprunts à court et moyen terme et qui comporte des engagements relatifs (2) au service de la dette. Le redressement de la situation économique et financière, qui implique austérité et rigueur de gestion, ne peut-être que la conséquence d'une volonté politique. L'équipe désignée par le colonel Sassou-Nguesso le ressent bien ainsi : elle s'est donnée, sur le plan des institutions, un cadre légal qui devrait le lui permettre ».

Ce constat fait en 1979 pourrait être repris mot pour mot en 1988 en donnant aux chiffres un coefficient multiplicateur reflétant l'emballement de la machine et l'amplification de la crise financière du pays. La « reproduction élargie » de l'économie d'endettement durant le plan quinquennal 1982-1986 tient à plusieurs causes « techniques » que nous allons essayer de décrire avant de les articuler aux logiques politiques de ce « management » de la dette.

Au chapitre des facteurs techniques de l'accentuation du processus d'endettement durant le plan quinquennal, il faut bien sûr inscrire le retour à des relations normales avec des créanciers dont le pays a besoin pour s'équiper et importer alors que la manne pétrolière lui ouvre des possibilités. Cela suppose qu'un stock de dettes non négligeable soit progressivement épuré.

(1) Crédit mis à la disposition du pays sur lequel il peut tirer avec remboursement au bout de 18 mois.

(2) Les engagements relatifs correspondant aux engagements d'honorer les paiements à venir et de réduire tout nouvel endettement.

En 1978, la dette de l'État est considérable : elle consiste, pour la Caisse congolaise d'amortissement (3), en des emprunts à moyen et long terme effectués à l'extérieur pour près de 100 milliards de f. CFA, auxquels s'ajoute un montant très faible de ressources à tirer (4) (27 milliards de f. CFA), témoignant du peu de crédit de l'État congolais. Toujours à cette date, l'endettement des entreprises publiques était évalué à 47 milliards vis-à-vis de l'extérieur portant l'encours de la dette publique extérieure à près de 150 milliards. Le service de la dette (8,3 milliards en 1978) était réglé très partiellement, ce qui a engendré un cumul d'arriérés (5) d'environ 13 milliards sur la dette extérieure.

La dette intérieure à la charge de la Caisse congolaise d'amortissement s'élevait à près de 18 milliards à la fin de l'année 1978. Elle consistait principalement en des avances des sociétés pétrolières à l'État. Depuis cette date, le Congo a eu à nouveau recours à ce type d'emprunt : un emprunt de 100 millions de \$ auprès de la Société nationale Elf Aquitaine a été contracté par le budget congolais pour lui permettre de régler sa contribution aux travaux de réaligement du Chemin de fer Congo-Océan (CFCO) financés eux aussi sur emprunts extérieurs à long terme (environ 60 milliards de f. CFA).

Au début de l'année 1980, on évalue à 270 milliards de f. CFA la dette à court et à long terme du secteur public (encours de la dette de l'État, des entreprises publiques, arriérés, avances des sociétés pétrolières, impayés du Trésor), niveau qui dépasse le montant du produit intérieur brut d'alors.

La répétition

Le second choc pétrolier de 1981 n'allègera la charge de la dette, ni sur l'économie, ni sur les finances publiques. Les autorités congolaises semblent plutôt se servir des rentrées pétrolières comme d'un levier pour soulever le fardeau de leurs obligations de remboursement. De nouveaux emprunts servent à financer le service de la « vieille dette », tandis que la nouvelle dette est alimentée par des prêts liés à de vastes projets. Ces emprunts ont pour finalité, à l'occasion d'un plan quinquennal qui vise à la fois « la rupture de la dépendance » et « la reconquête de l'espace national », de préparer, par la rentabilité future des investissements,

(3) La Caisse congolaise d'amortissement est chargée de la gestion de la dette.

(4) Prêts consentis mais non encaissés.

(5) Les arriérés sont des échéances non

payées au créanciers qui contribuent à un stock de dettes sur lequel courent des intérêts.

les conditions normales d'un remboursement de la dette contractée. C'est à travers le budget que se lie principalement cette stratégie d'investissements et d'endettement.

En effet, le budget général du Congo fait un premier bond de 1980 à 1981, passant de 86 milliards de f. CFA à 159 milliards. En 1982, première année du plan quinquennal, le budget augmente de nouveau de près de 100 %, atteignant 301 milliards.

Au début de l'année budgétaire 1983, la progression semble plus modérée, puisqu'elle n'est que de 90 milliards, portant l'ensemble des dépenses de l'État à 390 milliards. C'est le budget de fonctionnement (dépenses courantes et salaires des fonctionnaires) qui se taille la part du lion avec une augmentation de 70 milliards. Le budget d'investissement, pour sa part, s'établit à 115 milliards dans l'enveloppe globale de 320 milliards. Le Congo mobilise 59 milliards d'emprunts externes et internes pour le financer. Mais en cours d'exercice, il est révisé à la hausse, atteignant 138 milliards de f. CFA. Cela s'explique par les coûts supplémentaires liés à la dette qui évolue en fonction des taux d'intérêt mondiaux et des cours de change, en particulier du dollar.

Les dépassements de prix des chantiers de travaux publics qui se sont multipliés pèsent aussi sur le budget qui les alimente. En effet, la ventilation fonctionnelle des dépenses congolaises fait apparaître la part déterminante du ministère des Travaux publics et de la construction (51 milliards). La progression du service de la dette, qui absorbe dorénavant 37 % des recettes de l'État, est bien au dessus des prévisions du Plan et en deçà des engagements totaux de l'administration vis-à-vis du secteur public qui lui-même ne rembourse pas les prêts qui lui ont été consentis par l'État. Le Congo doit donc payer très vite le prix de sa politique de « reconquête de l'espace national » qui se traduit par la réalisation d'importants travaux routiers, en particulier dans le nord du pays.

Malgré ces premiers clignotants, il n'y a pas de décélération réelle en 1984 puisque le budget de fonctionnement reste sensiblement égal à celui de 1983 ; de surcroît, les dépenses d'équipement revues à la baisse ont été plus élevées que le budget d'investissement affiché de 115 milliards. Les avances que l'État congolais a dû verser pour la poursuite des travaux de plusieurs chantiers (en particulier ceux concernant la conférence de la Banque africaine de développement), le développement de la recherche pétrolière, et aussi le reversement d'une partie des ressources d'investissement au budget de fonctionnement ont excédé la limite des 115 milliards de f. CFA.

La révision déchirante : 1985

Le budget 1985 inscrit, sinon une réduction, du moins une progression moins importante que celle affichée par les chiffres officiels. En réalité, cette « réduction » va se traduire par une baisse réelle du budget d'équipement plus importante que celle annoncée par les prévisions en cours d'année (110 milliards au lieu des 140 prévus) ; en particulier, la hausse des « dépenses de souveraineté », liées aux activités propres de l'État dans les domaines des relations extérieures, de la sécurité, de la justice et de l'Administration, mais aussi de la Présidence, semble masquer une épargne déguisée, ou tout au moins ménager une certaine souplesse dans le cas d'une réduction à venir des dépenses dans le courant de l'année. En affectant ces dépenses à ce chapitre, le gouvernement se donne une marge de manœuvre pour réduire les dépenses à venir qui ne sont pas automatiques et réduit les possibilités de règlement des dépenses d'équipement.

Malgré la surprenante année 1984, et après le dérapage de 1983, il apparaît donc en 1985, ne serait-ce qu'au regard du budget prévu, un début de prise en compte des grands équilibres du pays. Cela s'est traduit par le Plan d'ajustement structurel qui établit sans fard un bilan plutôt qu'un programme.

Il en ressort que les budgets furent toujours dépassés, tandis que les recettes en provenance du pétrole déclinaient en deçà des prévisions des autorités au début de chaque exercice budgétaire. Les budgets d'investissement ont été systématiquement revus en baisse en cours d'exercice, mais finalement dépassés, en raison de la dynamique interne du système d'engagements des dépenses par ministères (notamment des Travaux publics) qui ont continué d'engager la signature de l'État sur crédits fournisseurs sans tenir compte des directives budgétaires. Le service de la dette (extérieure et intérieure) a littéralement explosé en l'espace de cinq exercices (multiplié par six depuis 1981), croissant même de manière quasi exponentielle de 1981 à 1984. Et comme toutes les échéances n'ont pu être honorées, il en est résulté une accumulation d'arriérés que nous évaluons à 150 milliards de f. CFA en 1985 (330 millions \$). D'autres sources font état de 135 milliards de f. CFA.

L'impasse

On le voit, dans le passé comme dans l'avenir, l'endettement est le problème clé de la gestion des ressources publiques car il est le « point aveugle » de cette gestion. Les dépassements bud-

gétaires creusent les déficits au moment même où le retour à l'épargne (ou du moins à l'équilibre) s'imposerait. Prisonnier d'un modèle qui sacrifie à la fois à l'investissement massif et à la redistribution, le système est ainsi complètement soumis aux fluctuations externes.

La brutale chute du prix du pétrole en janvier 1986 précipite la crise de trésorerie. Le prix du baril exporté par le Congo est passé de \$ 21,5 à \$ 15 entre janvier et février 1986, pour tomber à \$ 7,5 en juillet 1986. Par rapport à l'année précédente, l'impôt pétrolier est divisé par trois et les redevances pétrolières, par cinq à la fin du mois de juin 1986, la baisse du dollar accentuant la chute des prix. Le budget d'investissement inscrit 50 milliards de f. CFA d'arriérés intérieurs au 30 juin 1986, tandis que le budget de fonctionnement en comptabilise 37 milliards de f. CFA.

En dépit de toutes ses réticences à l'égard du FMI, mais poussé par les autorités françaises qui se refusent à un rééchelonnement bilatéral, le président Sassou Nguesso n'a plus qu'une seule solution : faire amende honorable et signer, le 15 juillet 1986, une lettre d'intention qui sera suivie d'un accord de confirmation. Celui-ci lui permet de bénéficier de 4,5 milliards de f. CFA en 1986 et de 3,34 milliards en 1987. Aussitôt après l'accord, le 18 juillet 1986, le Club de Paris (6) se réunit pour définir les conditions d'un rééchelonnement viable.

Épaulée par ses experts et ceux du FMI, la délégation congolaise demande une restructuration de ses arriérés (100 %) et de ses échéances en capital et en intérêts (également 100 %) sur cinq ans (1985-1989), avec des paiements étalés sur 10 ans dont 4 ans de grâce. Le Club de Paris consentit à restructurer le service de la dette du Congo sur 20 mois (du 1^{er} août 1986 au 31 mars 1988).

Avec près de 40 % du total, le Club de Paris figure au premier rang des créanciers. Les pays non membres de l'OCDE, essentiellement l'URSS et la Chine, et à un degré moindre le Brésil, détiennent la part non négligeable de 21,5 % des créances sur le Congo. Le poids du Club de Londres (7) reste assez modeste (12,3 %), les fournisseurs occupant une place presque aussi importante.

Un nouveau cycle bouclé, et le Congo affronte une fois de plus une crise financière qui se traduit par la baisse de ses ressources extérieures et l'obligation de transférer à l'extérieur ses ressources intérieures pour assurer le service de sa dette. Le pari de « rupture de la dépendance » s'est soldé par un renoncement

(6) Réunion des créanciers publics d'un État lors de négociations d'un rééchelonnement de la dette.

(7) Réunion des banques commerciales pour le rééchelonnement de la dette.

du Parti congolais du travail à ses principes devant le FMI et la Banque mondiale : la privatisation entre dans le vocabulaire congolais. Avec une dette qui avoisine les 4 milliards de dollars, le Congo est un des États africains les plus endettés et détient le record de la dette par tête d'habitant. Cette charge n'a, hélas !, pas la contrepartie d'un développement industriel qui a été sacrifié à des grands travaux dont l'utilité économique sera longue à être justifiée.

Olivier Vallée