

Politiques des Transports au Congo Brazzaville : Enseignements et réflexions

Dieudonné MBOUKOU MBOUNGOU

ACRETAT, Brazzaville, Congo

- **Introduction**

Depuis plusieurs décennies, les perspectives de développement de nombreux pays, particulièrement africains, sont constamment au cœur des débats. Pour ces pays, le développement est certainement accessible en mettant en œuvre des politiques dans le secteur des transports par exemple considérés comme éléments permissifs ou préalables à la base de toute avancée.

Les politiques de transport (entendues comme des « stratégies adoptées pour organiser, réguler et améliorer les systèmes de mobilité ») devraient ainsi aider à construire cette base. Dans cette perspective, de nombreux pays se livrent à l'élaboration et à l'exécution des Plans Nationaux de Transports. Des réflexions sur ces politiques de transport constituent ainsi un exercice revêtant un grand intérêt pour les économies des pays africains par exemple en proie à des difficultés quasi-permanentes dans la promotion de leur développement.

Dans le cadre de la présente communication, nous nous proposons d'examiner le cas du Congo, un pays du reste longtemps caractérisé sur le plan de la structuration du territoire par un déséquilibre frappant entre diverses régions, par une non intégration des espaces locaux. En effet, le Congo est longtemps apparu comme un espace **anisotropique** c'est-à-dire structuré ou ordonné par un seul axe des transports (le Chemin de Fer Congo-Océan). Dans ce contexte, les politiques de reconquête, de réunification et de développement du pays entreprises ont souvent été réduites à des politiques de transport.

Nous présentons ainsi les politiques de ces dernières décennies pour en apprécier les effets par rapport aux objectifs retenus. A l'image des systèmes économiques et politiques ayant prévalu dans le pays, deux périodes sont analysées :

- Celle d'avant 1990 caractérisée par une option socialiste, une gestion planifiée, centralisée du Tout-Etat ;
- Celle d'après 1990 caractérisée par un changement de régime ayant donné naissance à une libéralisation de l'économie,

I - Stratégie sur les Transports

A – Politique d'avant 1990

Au Congo, les décennies d'avant 1990 ont été marquées par une idéologie d'appropriation de l'économie nationale par l'État ; une appropriation qui s'est caractérisée en premier par une série de nationalisations, puis par des difficultés de gestion du secteur économique d'État ainsi créé.

A partir des années 70, l'exploitation pétrolière s'est constituée comme la principale richesse économique du pays. C'est ainsi qu'au début de la décennie 80, le pays va connaître une période propice au développement suite à une embellie financière liée à la montée des cours du brut. Cette embellie observée a généré d'importantes ressources pour l'État congolais tout en lui octroyant une plus grande capacité d'endettement car désormais considéré comme solvable au regard de ses importantes recettes et des perspectives pétrolières.

Le début des années 80 sera alors marqué par l'adoption de deux plans intérimaires en 1980 et en 1981, plans définis pour préparer le lancement et la mise en œuvre d'un plan quinquennal entre 1982 et 1986. Ce plan résultait de certains constats dont : le déséquilibre croissant du peuplement et de l'espace économique, concentré aux deux extrémités du chemin de fer Congo Océan (Brazzaville et Pointe-Noire) et le long de cet axe, au détriment de l'arrière-pays rural.

Ainsi en termes d'option, ce plan quinquennal visait essentiellement le désenclavement et l'unification du territoire national grâce à l'édification d'un réseau de transport.

1 – Politique des transports : noyau dur du plan

A lire les textes du Plan quinquennal 1982-1986, la politique de reconquête et de réunification du territoire (retenue comme objectif principal) a été réduite à une politique des transport, d'infrastructures de transport. Il s'agissait de construire des infrastructures nécessaires à la reconquête de l'espace national, au rééquilibrage économique et humain des régions du pays et au développement de la production et des échanges.

Dans le cadre de ce plan, l'enveloppe allouée aux transports a représenté 56% de l'enveloppe global.

1-1 Objectifs sectoriels

Au secteur des transports ont été assignés trois objectifs essentiels, à savoir :

- - briser l'enclavement et promouvoir le développement économique en stimulant la production et les échanges intra et inter-régionaux ; créant ainsi les conditions de l'élargissement du marché intérieur ;
- - maintenir et développer la qualité du service (des normes de qualité étant fixées pour chaque mode de transport en fonction des possibilités financières de l'Etat et des entreprises) ;
- - minimiser les coûts de transports même si les exigences du service rendent nécessaire un certain niveau de subvention de l'Etat aux entreprises.

Au total 92 projets ont été inscrits, projets se répartissant entre la route, le rail et le fluvial.

En face de ces textes, de ces discours, le cours de la planification de l'économie congolaise nous révèle cependant des objectifs rarement atteints (si ce n'est jamais).

1-2- Degré de réalisation et conséquences de la politique retenue

Après le lancement du plan, le Congo a connu malheureusement, au milieu des années 80, une crise financière suite au renversement du marché pétrolier et aux contraintes liées au service de la dette. Ce qui a conduit le pays à privilégier le pilotage de l'économie à court terme et à donner la priorité à une politique d'ajustement structurel.

La mauvaise estimation des tendances sur le marché pétrolier et les erreurs dans l'évaluation des moyens de financement nécessaires ont empêché la réalisation des effets escomptés. L'incidence financière sera telle que de nombreux projets retenus seront révisés à la baisse ou complètement abandonnés. Il a été institué la pratique du « plan glissant », appelé à garantir la mise en chantier des projets prioritaires, et sauvegarder la poursuite des projets en cours de réalisation.

Selon le bilan de clôture du plan, le taux global de réalisation du plan a avoisiné les 53% et 56,2% des investissements ont été consacrés à l'infrastructure routière et ferroviaire.

Les réalisations se sont en réalité soldées par un important endettement du pays. En effet, la dette du Congo est passée de 1,675 milliards de dollars en 1980 à 2,04 milliards en 1984, puis à 3,774 milliards en 1986 ; classant ainsi le pays parmi les pays où le taux d'endettement par habitant était le plus élevé du monde.

B – Politique d'après 1990

I- Politique des transports

Au début de la décennie 90, il est intervenu au Congo, un changement de régime donnant naissance à une libéralisation de l'économie. Dans ce contexte, une politique de réforme sectorielle des transports a été définie dans un document intitulé « Déclaration de Politique Sectorielle des Transports ».

L'adoption de ce document se fera de manière tardive (en fin novembre 1998) et le Plan National des Transports (PNT) sera annoncé comme l'outil principal de mise en œuvre de cette Déclaration de Politique Sectorielle.

Un PNT a été préparé entre 2002 et 2004, plan qui sera adopté en 2007.

1-1- Objectifs sectoriels

En se référant à la « Déclaration de Politique sectorielle des transports », l'objectif du PNT est de doter le Congo sur 10 ans d'un secteur des transports fiable. En priorité le plan portait sur :

- la définition d'un programme d'intervention effectif et cohérent de réhabilitation, de développement, de gestion et d'entretien des infrastructures accompagnée des orientations principales en matière de fiscalité, de réformes administratives de lois et de réglementation ;
- l'identification des investissements et des mesures de réhabilitation et d'entretiens prioritaires par phase de 5 ans.
- Ce plan devait être révisé tous les 5 ans en rapport avec les différents PND adoptés (2012-2016, 2018-2022, 2022-2026).

Sur la période de base, les projets retenus (avec un accent particulier sur les infrastructures), devraient coûter 1,114 milliards de FCFA avec 43% destinés aux travaux de reconstruction, **12% aux travaux d'entretien** et 45% aux projets d'adaptations, d'améliorations ou d'extensions de réseaux

1-2- Degré de réalisation et conséquences

Les réalisations dans le cadre du PNT, depuis son lancement, l'ont été dans des projets d'investissements portant sur des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires.

Depuis la création du PNT en 2004, les actions qui ont été effectivement réalisées parmi celles qui avaient été recommandées correspondent essentiellement à des projets d'investissement portant notamment sur des aménagements des infrastructures sur le réseau routier, le port maritime de Pointe-Noire et les aéroports internationaux de Brazzaville et de Pointe Noire.

Dans ces réalisations, particulièrement celles portant sur les projets routiers, on a noté d'importants dépassements comparativement aux recommandations du PNT (bitumage de certaines routes par exemple en lieu et place de réhabilitations retenues).

Malheureusement, la crise des finances publiques amorcée à partir de 2016 et certaines incertitudes de gestion ont entraîné la suspension de la mise en œuvre de bon nombre de projets retenus.

On peut estimer le taux de réalisation sur la période à 45% avec comme entre autres réalisations principales :

- La RN1 (2007-2016) entre Brazzaville et Pointe Noire pour 1 736 130 700 USD ;
- La RN2 (2008-2012) axe Owando-Makoua-Ouessou pour 552 930 167 USD
- Les modules Aérogare Aéroport de Brazzaville (2008-2014) pour 277 859 372 USD
- Le module 2 Aérogare Aéroport de Pointe noire (2011-2012) pour 57 770 000 USD.

Pour l'essentiel, les réformes institutionnelles recommandées dans le plan n'ont pas été mises en œuvre alors qu'elles visaient à améliorer l'efficacité de la gestion du système de transports et la pérennité des investissements.

II – Enseignements, réflexions et bilan sur les politiques entreprises

A travers notre bref survol fait ci-dessus, quelques enseignements peuvent être tirés sur les politiques de transport au Congo.

1 – Enseignements et réflexions

- Le cours de la planification des transports au Congo à travers l'adoption et l'exécution des Plans de Transport laisse penser que la mise en œuvre des orientations n'a pas souvent un caractère d'évidence. Entreprises de manière souvent irrégulière, les Politiques de Transport apparaissent souvent comme des simples tentatives de transformation des orientations en stratégie d'intervention, d'expérimentation de méthodologies, de concrétisation des programmes, de mobilisation des moyens financiers. Autrement dit, les politiques de transport au Congo se caractérisent par un manque d'efficacité véritable suite à des mauvaises pratiques de choix, d'évaluation et de suivi des projets retenus.
- Ces différents aspects donnent ainsi l'impression d'un éternel recommencement vu que bon nombre de réalisations reviennent souvent à l'étape première.
- En dépit de quelques progrès réalisés, d'importants défis demeurent et le Congo est encore classé parmi les pays les plus faibles dans l'efficacité d'exécution des dépenses publiques d'investissement.
- Dans les politiques de transport entreprises, il apparaît souvent un grand intérêt pour les infrastructures. Malheureusement, malgré les efforts consentis, le niveau des déficits dans ce domaine reste encore insoutenable.
- D'importantes interrogations portent également sur l'entretien, la maintenance des infrastructures vu que ces aspects apparaissent souvent dans les Politiques de Transport comme moins prestigieux comparativement à des nouvelles réalisations. Généralement les dépenses d'entretien ne dépassent pas 0,2% des dépenses publiques totales alors que les expériences internationales en la matière situent le minimum à 5%. Concernant les infrastructures ferroviaires par exemple (construites depuis 1934), l'absence d'une politique régulière budgétisée d'entretien fait afficher un taux d'accidents par kilomètre de 0,05% contre 0,001% au Cameroun voisin par exemple.

2 – Bilan

- Dans le cadre des politiques de transport examinées, au Congo il apparaît un intérêt particulier pour les infrastructures. Malheureusement, malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics, le niveau des déficits demeure encore insoutenable dans ce secteur.
- Le déficit du système de transport, reflet de l'organisation et des politiques y afférentes, constitue encore un obstacle considérable à la fourniture des services de base par conséquent au développement du pays.
- Au sujet des politiques réalisées, le recours à un financement par emprunt a souvent été la règle. Ce qui a conduit à un renforcement de la dette du pays et le service de la dette publique est aujourd'hui devenu insoutenable.
- Dans le cadre des premières expériences de la décennie 80, la dette du Congo est passée de 1,675 milliards de dollars en 1980 à 2,04 milliards en 1984, puis à 3,774 milliards en 1986 ; classant ainsi le pays parmi les pays où le taux d'endettement par habitant était le plus élevé du monde.
- Concernant par exemple le plan quinquennal 1982-1986 que nous avons évoqué, plan ayant essentiellement porté sur les transports, d'un montant initial de recettes essentiellement pétrolières estimé à 1050 milliards de FCA, montant jugé acceptable pour le financement du plan avec un complément d'endettement acceptable, les recettes pétrolières (sur l'ensemble de la période) n'ont été que 835 milliards. Ce qui a conduit à recourir aux emprunts extérieurs.
- Le recours à cette pratique d'emprunts extérieurs est demeuré présent dans le financement des politiques des décennies suivantes renforçant ainsi la crise des finances publiques congolaises. Entre 2010 et 2021 par exemple, le stock de la dette publique est passé de 20% à 116,05% du PIB ; taux largement supérieur à la norme communautaire des pays d'Afrique centrale établie à 70%.
- Le Congo est depuis engagé dans un long processus d'ajustement structurel et de réformes.

Ces aspects nous conduisent, **ce en guise de conclusion**, à recommander :

- une amélioration des politiques de transport dans leur contenu, leur programmation et leur exécution ;
- une constance, une régularité dans la réflexion, l'élaboration et l'exécution des politiques de transport ;
- une réforme et un renforcement des institutions en charge de ces questions ;
- un renforcement des mécanismes de mobilisation des ressources ;
- une sollicitation ou un recours au secteur privé dans un environnement transparent ;
- une politique d'entretien, de réhabilitation des infrastructures en temps opportun en vue d'une réduction des besoins de financement.

JE VOUS REMERCIE