



REPUBLIQUE DU CONGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

Juillet 2024

Ce document sur la République du Congo a été préparé par une équipe des services du Fonds Monétaire International comme document de référence pour les consultations périodiques avec la République du Congo. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 24 juin 2024.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>

Fonds Monétaire International
Washington, États-Unis



RÉPUBLIQUE DU CONGO

24 juin 2024

QUESTIONS GÉNÉRALES

Approuvé par
Département Afrique

Préparé par Hasnae El Idrissi, Frank Hespeler, Mahamoud Islam, Roland K. Kpodar, Nicolas Million (tous du département Afrique), Barry Maher, Youssouf Kiendrebeogo (les deux du département des finances publiques), et Irineu E. de Carvalho Filho (département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation).

TABLE DES MATIÈRES

INCIDENCE MACROÉCONOMIQUE DES ARRIÉRÉS DUS AU TITRE DE LA DETTE PUBLIQUE INTÉRIEURE DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO	5
A. Pourquoi les retards de paiement publics constituent-ils un problème en République du Congo ?	5
B. Quelles sont les mesures prises à ce stade et ont-elles porté fruit ?	9
C. Quelles pourraient être les prochaines étapes ?	10
Bibliographie	12
GRAPHIQUES	
1. Dette publique	5
2. Dette publique totale du Congo comparativement à celle des pairs	6
3. Variation du stock d'arriérés intérieurs et moteurs	6
4. Taux des bons du Trésor à 12 mois	7
5. Composition des émissions obligataires	7
6. Ratio des prêts improductifs	9
7. PIB réel hors pétrole et impulsion due à la demande publique	9
ACCROISSEMENT DES RECETTES FISCALES EN RÉPUBLIQUE DU CONGO	13
A. Contexte : Des recettes fiscales en hausse, mais qui demeurent très volatiles	13
B. Estimation de l'écart fiscal	17
C. Conclusion et recommandations	19
Bibliographie	25

ANNEXE

I. Estimations du potentiel fiscal et de l'effort fiscal au moyen de l'analyse de frontière stochastique__	22
--	----

GRAPHIQUES

1. Recettes fiscales en République du Congo _____	14
2. Composition des recettes fiscales en République du Congo _____	16
3. Frontière déterministe utilisant la méthode d'enveloppement _____	18

TABLEAUX

1. AFS de l'efficacité fiscale et ses déterminants au moyen des recettes fiscales totales nettes ____	23
2. Scores de l'efficacité fiscale du Congo calculés au moyen de l'AFS _____	24

BILAN DES SUBVENTIONS AUX COMBUSTIBLES AU CONGO, ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA RÉFORME DE 2023 ET VOIE À SUIVRE _____ 26

A. Structure et taille du marché des carburants _____	26
B. Prix des carburants au Congo et coût d'approvisionnement très élevé _____	27
C. Enjeux liés au coût d'approvisionnement en carburants trop élevé _____	31
D. Estimation de l'importance des subventions aux carburants _____	33
E. Enseignements tirés de la réforme des subventions de 2023 _____	37
F. Conclusions et recommandations _____	39
Bibliographie _____	43

ANNEXE

I. Mesures d'atténuation dans le cadre de la réforme des subventions aux carburants _____	41
---	----

TABLEAU

1. Identification d'éléments prépondérants pour la réussite de la réforme des subventions aux carburants de 2023 _____	38
--	----

GRAPHIQUES

1. Consommation de carburants et composition, 2003–23 _____	28
2. Prix des carburants en Afrique subsaharienne (en dollars par litre) _____	29
3. Écart entre le prix de détail du combustible et le prix prenant en compte les variations _____	30
4. Structure des prix des carburants au sein de la CEMAC _____	31
5. Analyse comparative du coût des importations de pétrole au Congo _____	33
6. Flux de trésorerie des subventions aux carburants, 2015–23 _____	34
7. Répartition des subventions aux carburants par produit et par type, 2015–23 _____	35
8. Gains budgétaires tirés de la réforme des subventions et scénarios illustratifs, 2020–29 _____	36
9. Subventions à la consommation et à la production, 2015–23 _____	36

EXAMEN APPROFONDI DE LA STRATÉGIE DE DIVERSIFICATION DU CONGO¹ _____ 44

A. Introduction : Pourquoi mettre l'accent sur la diversification au Congo ? _____	44
B. Quelle est la position du Congo en matière de diversification ? _____	45

C. Quels sont les principaux obstacles à la diversification en République du Congo ?	46
D. Conseils	48
Bibliographie	50

GRAPHIQUES

1. Production pétrolière (en millions de barils par an)	44
2. Congo: Progrès en matière de diversification des exportations	45
3. Indice de performance logistique	47
4. Afrique subsaharienne : Dette publique et service de la dette	47
5. Afrique subsaharienne, tarifs à l'importation (2022, en pourcentage)	48

INCLUSION FINANCIÈRE AU CONGO : UN PROGRAMME INACHEVÉ 51

A. Inclusion financière au Congo : bilan	51
B. Libérer le potentiel économique : les avantages de l'inclusion financière	56
C. Recommandations	58
Bibliographie	60

GRAPHIQUES

1. Crédit au secteur privé	51
2. Détention d'un compte	52
3. Tendances démographiques de la détention d'un compte	53
4. Tendances en matière d'infrastructure financière	54
5. Cartographie de l'inclusion financière : obstacles, pratiques et utilisation des comptes	55
6. Analyse comparative des activités bancaires des PME	56
7. Accès financier et PIB par habitant, 2021	57

CHANGEMENT CLIMATIQUE ET BESOINS EN MATIÈRE D'ADAPTATION 61

A. Catastrophes naturelles liées au changement climatique et investissement dans les mesures d'adaptation	61
B. Mesures pour développer la résilience au changement climatique au moyen d'investissements dans l'adaptation	64
C. Catastrophes naturelles liées au changement climatique, investissement dans les mesures d'adaptation et inégalités	65
Bibliographie	70

GRAPHIQUES

1. Catastrophes naturelles liées au changement climatique	62
2. Incidence des futures catastrophes naturelles sur la dette et le bien-être	63
3. Incidence des catastrophes naturelles simultanées sur la dette et le bien-être	64
4. Chocs sur la productivité induits par le changement climatique, PIB, approvisionnement alimentaire, et inégalités	67

5. Investissements dans les mesures d'adaptation, changement climatique et répercussions sur le PIB et les inégalités _____	68
6 . Sources de financement pour l'investissement dans les mesures d'adaptation _____	69

INONDATIONS DE 2023–24 _____ 71

A. La République du Congo est vulnérable aux chocs climatiques. _____	71
B. La saison des pluies récente a entraîné une inondation historique. _____	72
C. Conséquences pour la formulation des politiques publiques _____	73
D. Recommandations _____	74

ENCADRÉ

1. Le Malawi mobilise des fonds de subvention en tirant parti de sa stratégie nationale de financement des risques de catastrophe _____	75
---	----

GRAPHIQUES

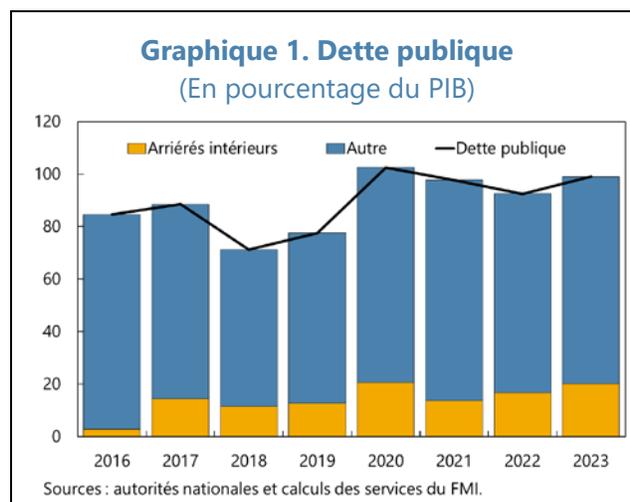
1. Répercussions des chocs climatiques et des problèmes de santé au Congo _____	71
2. Conséquences des inondations sur les populations _____	72

IMPACTS MACROÉCONOMIQUES DES ARRIÉRÉS INTÉRIEURS DE L'ÉTAT EN RÉPUBLIQUE DU CONGO¹

Les arriérés intérieurs du gouvernement en République du Congo sont considérables et représentaient, en 2023, un cinquième du PIB du pays. Les répercussions de ces arriérés sont très importantes sur l'économie, notamment en augmentant les vulnérabilités liées à la dette, en réduisant l'accès au financement et en ralentissant l'activité économique. Dans ce contexte, les autorités ont redoublé leurs efforts en matière d'atténuation, y compris en améliorant la marge de manœuvre budgétaire requise pour accélérer le remboursement ; en accroissant la transparence de la dette pour permettre une reconnaissance rapide des arriérés ; et en lançant un chantier de réformes de grande ampleur (restructuration du bureau de gestion de la dette, par exemple) pour renforcer les mesures de prévention. Désormais, le maintien du rythme des réformes sera essentiel. Les priorités comprennent l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires pour garantir le remboursement en temps opportun ; l'amélioration de la couverture de la dette et des réformes en matière de transparence afin d'obtenir une vision complète de la dette publique ; l'accélération des réformes de la gestion de la dette et de la gestion des finances publiques pour mieux renforcer la gestion et le contrôle.

1. Les arriérés intérieurs du secteur public du Congo sont considérables, généralisés et persistants.

Ils représentaient un cinquième du PIB ou environ un cinquième de la dette publique totale en 2023 et une moyenne de 15 % du PIB sur la période de 2018 à 2022. Deux tiers de ces arriérés correspondaient à des arriérés commerciaux principalement imputables à des factures impayées à des fournisseurs et un tiers étaient des arriérés sociaux. Compte tenu de la taille que représente l'État au sein de l'économie, des arriérés de cette ampleur ont des retombées négatives sur le secteur privé, découragent la conformité fiscale et sapent les efforts destinés à renforcer la gouvernance. Le présent document a pour objectif d'étudier les conséquences considérables de ces retards de paiement sur l'économie congolaise et de formuler des recommandations en vue d'atténuer les effets. Le document comporte trois sections. Pourquoi les arriérés de paiement publics constituent-ils un problème en République du Congo et comment ont-ils nui à l'économie ? Quelles mesures ont été prises pour prévenir ces retards ? Et qu'est-ce qui peut être fait pour régler ce problème de manière efficace ?



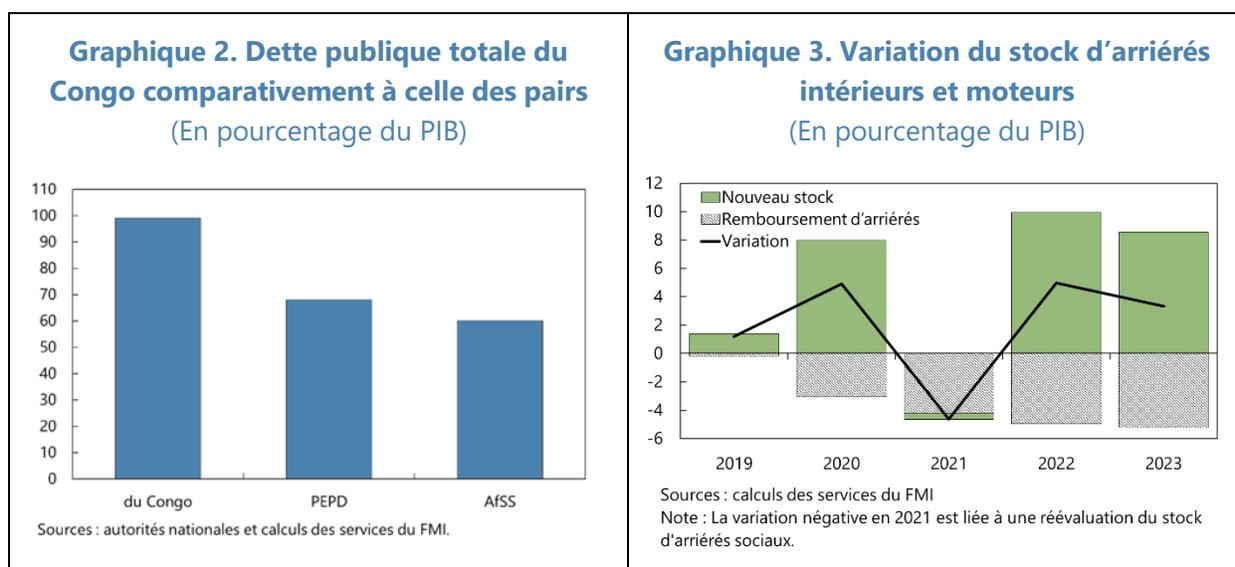
A. Pourquoi les retards de paiement publics constituent-ils un problème en République du Congo ?

¹ Rédigé par Mahamoud Islam (département Afrique), avec le concours de Matthieu Sarda (département des finances publiques) et Frank Hespeler (département Afrique)

2. Les arriérés de paiement du secteur public surviennent lorsque l'État n'honore pas ses obligations de paiement à échéance. Cette situation engendre un manque à gagner pour les bénéficiaires prévus (incidence directe), souvent des entreprises ou des particuliers, ce qui perturbe leur trésorerie et entrave leur capacité à honorer leurs propres engagements financiers à l'égard de leurs créanciers (incidence indirecte). Les retards de paiement de l'État, en tant qu'acteur économique important, peuvent avoir des répercussions considérables sur l'ensemble de l'économie. Les conséquences éventuelles d'arriérés publics comprennent :

- *Réduction de la demande agrégée* : Lorsque les créanciers subissent des pertes de revenus en raison de retards de paiement, la demande pour leurs biens et services peut accuser une baisse, freinant l'activité économique globale.
- *Détérioration de la stabilité financière* : Les arriérés du secteur public peuvent peser sur le secteur financier si les créanciers, tels que les banques ou le secteur privé non financier, ne sont pas en mesure de récupérer leur dû auprès de l'État. Cela peut entraîner une détérioration de la qualité des actifs des banques et déclencher une éventuelle instabilité financière.
- *Érosion de la confiance* : Des retards récurrents de paiements d'arriérés publics peuvent miner la confiance envers l'État, tant au niveau national qu'international. Cela peut entraîner une augmentation des coûts d'emprunt en raison d'une perception accrue du risque par les prêteurs et un accès éventuellement réduit à un financement externe. Il peut également en résulter une augmentation du coût des transactions, les entrepreneurs ou fournisseurs de l'Etat internalisant le risque de ne pas être payés à temps.

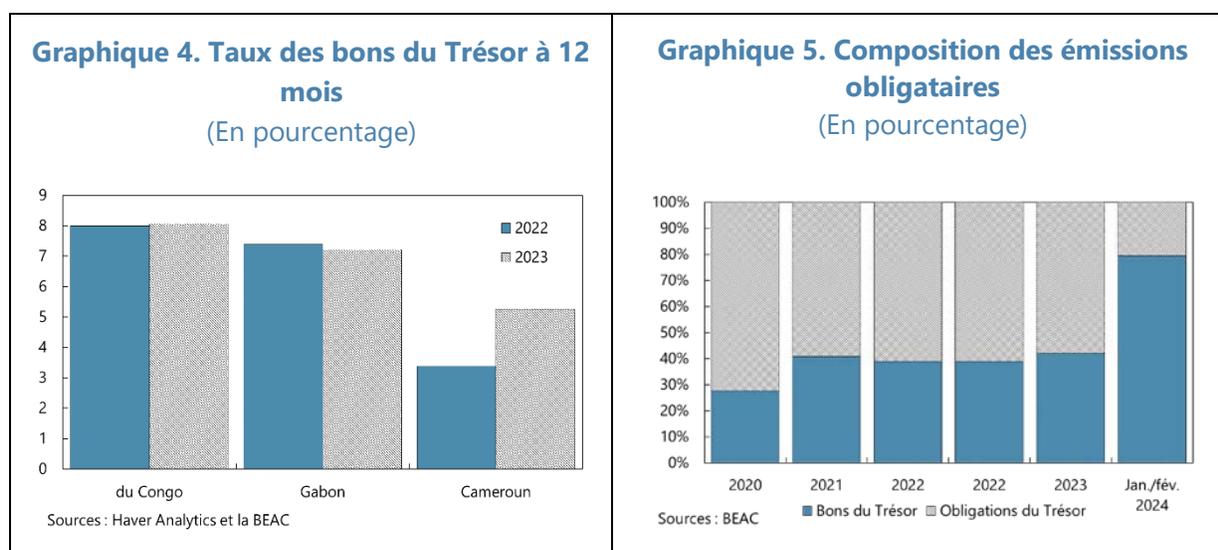
3. Plus précisément, l'incidence des arriérés intérieurs publics en République du Congo comprend :



- **Canal 1 : l'augmentation du poids de la dette publique et de la contrainte de liquidité.** La dette publique de la République du Congo est élevée, bien plus que celle de ses pairs dans

les pays émergents et en développement ou en Afrique subsaharienne (graphique 2). L'un des principaux moteurs de ce niveau élevé d'endettement a été l'augmentation conséquente du stock d'arriérés intérieurs (graphique 1). Les contraintes de liquidité sont élevées en raison des obligations importantes en matière du service de la dette, qui comprennent des remboursements d'arriérés considérables, en plus des engagements de remboursement de la dette déjà importants (liés aux bons et aux obligations du Trésor). À titre d'exemple, le remboursement des arriérés intérieurs représentait, en 2023, environ un cinquième des recettes, soit 4 points de pourcentage de plus que le niveau de 2022.

Cette situation défavorable est aggravée par les révisions fréquentes à la hausse des montants de la dette, ce qui nuit à la prévisibilité de la trajectoire de la dette. Le graphique 3 met en lumière les efforts considérables déployés par les autorités, efforts toutefois compromis par la reconnaissance de nouveaux stocks de dette après audits².



- Canal 2 : Resserrement des conditions de financement.** Une charge de la dette élevée entraîne généralement une augmentation des coûts d'emprunt, car les institutions financières doutent de la capacité de remboursement du débiteur. Dans le cas d'arriérés, cette incidence est encore plus marquée. L'accumulation d'arriérés témoigne d'une gestion inadéquate des paiements, signalant à la fois une faible capacité de remboursement de la dette, souvent imputable à des contraintes de liquidité, et au refus du débiteur de payer. En République du Congo, ces deux préoccupations sont prédominantes, car le pays a eu du mal à faire preuve de discipline en matière de remboursement de ses arriérés, même en périodes de hausse des recettes publiques (comme lors des hausses des prix du pétrole). Cette situation contribue à une perception négative du risque de crédit, ce qui conduit les fournisseurs à ajuster leurs prix à la hausse pour tenir compte du risque accru de non-paiement. Elle contribue également à

² La dynamique de la dette au Congo est fonction de deux facteurs : la reconnaissance de nouveaux arriérés après vérifications des comptes, qui augmentent les stocks, et les remboursements, qui les diminuent.

l'augmentation des coûts de financement (graphique 4) et à la réduction de l'accès au financement. Le graphique 5, par exemple, montre que la composition du financement intérieur en République du Congo a progressivement évolué, au cours des dernières années, vers le financement à court terme. Une perception défavorable du risque de crédit due à un niveau élevé d'arriérés intérieurs pourrait accentuer cette tendance.

- **Canal 3 : Bilans dégradés**

Les bilans des créanciers ont accusé une perte de revenus et des difficultés à rembourser leurs propres dettes³. Cette situation a conduit à une détérioration de la qualité des actifs des banques (graphique 6), exacerbée par le choc pétrolier de 2014-2016 et la pandémie de COVID-19. Cela dit, une amélioration a été constatée, notamment depuis la mise en œuvre du programme, les autorités ayant accéléré le remboursement des arriérés.

- **Canal 4 : Baisse de la performance économique en raison de contraintes pesant sur la consommation et l'investissement.** La demande publique, y compris les dépenses de consommation et les dépenses de l'État, joue un rôle majeur dans la dynamique économique du Congo (graphique 7). Par conséquent, les retards de paiement engendrent un effet néfaste sur l'activité économique. Tout d'abord, la demande des créanciers est affectée par le manque à gagner. Ceci vaut particulièrement pour les fournisseurs et les entrepreneurs travaillant avec l'État, qui n'ont pas été en mesure de se faire payer et qui, par conséquent, ont dû restreindre leurs dépenses. Par exemple, les entreprises privées qui exploitent ou fournissent des infrastructures, ont signalé à plusieurs reprises l'accumulation d'arriérés de paiement. Un autre canal concerne les dépenses d'investissement abandonnées en raison du remboursement élevé de la dette. Par exemple, en 2022, le remboursement des arriérés intérieurs représentait à lui seul 5 % du PIB. Ce chiffre est supérieur d'environ 1,3 point de pourcentage du PIB à l'investissement intérieur de l'État durant cette période, ce qui représente un potentiel de transformation considérable.

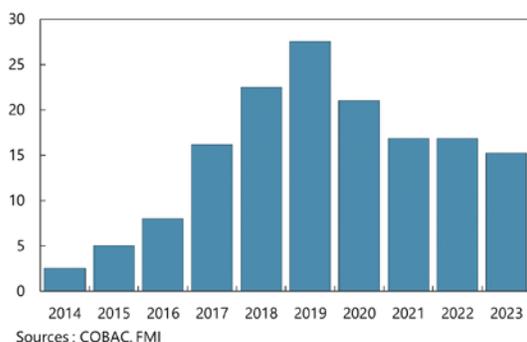
³ Cela inclut les engagements envers l'État lui-même, tels que les impôts.

B. Quelles sont les mesures prises à ce stade et ont-elles porté fruit ?

4. L'accumulation des arriérés par le Congo émane de sources multiples, notamment d'une situation budgétaire fragile limitant la capacité de paiement du pays,

de pratiques déficientes en matière d'information sur les finances publiques et de la dette générant des incertitudes sur l'ampleur de l'encours de la dette, une mauvaise budgétisation, des contrôles d'engagement insuffisants et une gestion inadéquate de la trésorerie, de la dette et des finances. Depuis sa création, le programme actuel de la FEC vise à remédier à ces problèmes. Les efforts des autorités ont été particulièrement notables pour i) constituer des marges de manœuvre budgétaires ; ii) améliorer la communication sur la dette en reconnaissant et en vérifiant les arriérés de longue date ; et iii) améliorer la gestion de la dette, notamment en accélérant le remboursement des arriérés.

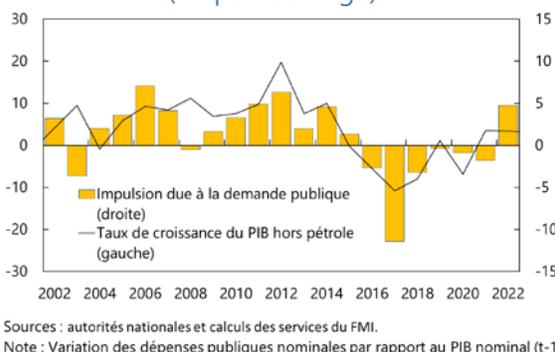
Graphique 6. Ratio des prêts improductifs
(En pourcentage)



5. Dans le cadre du programme de la FEC, la situation budgétaire s'est améliorée, ce qui a donné lieu à une marge de manœuvre pour accélérer le remboursement des arriérés.

La dette publique a diminué, passant de 102,5 % du PIB en 2020 à 99 % du PIB en 2023, en dépit de multiples ajouts au stock d'arriérés. Le solde global s'est amélioré, passant de -1,1 % du PIB à 5,8 % au cours de la même période. Les recettes hors hydrocarbures ont augmenté de manière significative (passant de 8,6 % à 10,2 %), et les dépenses courantes ont été maîtrisées.

Graphique 7. PIB réel hors pétrole et impulsion due à la demande publique
(En pourcentage)



6. Les autorités ont réalisé des progrès notables dans la reconnaissance des arriérés intérieurs avec, notamment, 18 % du PIB de 2023 d'arriérés intérieurs recensés entre 2020 et 2023. L'audit des arriérés commerciaux jusqu'à 2020 a été achevée, et les problèmes concernant les arriérés litigieux ont été réglés. Les autorités ont également bien progressé sur le plan des arriérés sociaux, progrès toutefois compromis par la concrétisation de passifs éventuels liés à des arriérés contractés par des organismes publics, tels que les fonds de pension, qui n'étaient initialement pas compris dans les arriérés faisant l'objet d'une vérification.

7. Les efforts en matière de remboursement se sont accélérés, mais n'ont pas permis de réduire le stock d'arriérés en raison de l'ajout de nouveaux arriérés au stock existant. Les autorités ont procédé à des remboursements d'arriérés considérables, soit 14 % du PIB de 2023 payés entre 2020 et 2023, en ayant recours à la titrisation (Club de Brazzaville, par exemple) et en allouant d'importantes ressources à cette fin dans leur budget. Cependant, le stock d'arriérés intérieurs n'a que très peu diminué entre 2020 et 2023 (seulement de -0,4 point de pourcentage du

PIB⁴) en raison de l'ajout de nouveaux arriérés identifiés après audit. Les autorités ont dévoilé une stratégie de remboursement s'étendant jusqu'au début des années 2030, mais la crédibilité et l'efficacité de cette stratégie sont remises en question par la non-exhaustivité du stock d'arriérés pris en compte (en termes de période, car les arriérés de 2021–23 ne sont pas inclus, et en termes de couverture, car elle concerne principalement l'administration centrale⁵).

8. Si ces progrès sont louables, ils sont toutefois compromis par une accumulation d'arriérés en attente d'audits et de passifs éventuels, par l'absence de mesures efficaces pour prévenir cette accumulation et par un bilan peu reluisant en matière de mise en œuvre de plans d'apurement durables. Les arriérés de 2021 à 2023 sont encore en cours de vérification (avec une estimation préliminaire de 2 % du PIB). Les passifs éventuels sont difficiles à quantifier, en raison d'une visibilité limitée sur les dettes contractées par les entités publiques ne relevant pas de l'administration centrale. Des cas récents — tels que l'ajout de 269 milliards de FCFA de dettes liées au fonds de pension ou de 360 milliards de FCFA de dettes contentieuses — appellent à la prudence et à une action immédiate pour augmenter la couverture de la dette et renforcer la transparence. De plus, les mesures destinées à prévenir efficacement l'accumulation d'arriérés, en matière de gestion des finances publiques ou de gestion de la dette, par exemple, n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre. Enfin, la République du Congo doit encore constituer un bilan crédible en matière de mise en œuvre réussie de plans durables d'apurement des arriérés. Par le passé, le Congo a adopté diverses stratégies d'apurement qui n'ont pas abouti. En effet, au début du programme actuel de la FEC, le stock d'arriérés comprenait des arriérés remontant aussi loin que 2003.

C. Quelles pourraient être les prochaines étapes ?

9. Les priorités sont les suivantes :

- **Gestion des finances publiques** : Les réformes en matière de gestion des finances publiques doivent se poursuivre, en particulier sur les aspects de formulation et d'exécution budgétaire, de contrôles, de mise en œuvre du compte unique du Trésor (CUT), et de gestion active de la trésorerie, et d'amélioration du système de gestion financière. À cet égard, la mise en place d'un nouveau système de gestion des finances publiques (SIGFIP) est censée jouer un rôle déterminant en favorisant une mise en œuvre plus transparente des engagements en matière de dépenses publiques et un meilleur contrôle des recettes publiques. Il serait également essentiel d'accélérer les réformes liées au CUT comme le prévoit le programme de la FEC ; d'améliorer la fiabilité des outils pour mieux anticiper l'évolution du solde de trésorerie (prévisions et Plan de trésorerie) ; de concevoir une interface entre les outils de communication bancaire (Sygma/Systac) et les

⁴ Il convient de noter que la mesure est biaisée par l'évolution du PIB nominal qui sert de dénominateur. En utilisant le PIB de 2023 comme base, le stock d'arriérés intérieurs a augmenté d'environ 4 points de pourcentage du PIB entre 2020 et 2023.

⁵ Les arriérés contractés par des entités publiques telles que les hôpitaux ou les universités ne sont pas pris en compte dans les audits et ne sont pas déclarés.

applications douanières et fiscales (ainsi que le SIGFIP) afin d'assurer un meilleur rapprochement des opérations (rapprochement de la trésorerie).

- **Marges de manœuvre budgétaires** : Les efforts visant à consolider la situation budgétaire doivent être maintenus afin de dégager une marge de manœuvre permettant de rembourser les arriérés et d'éviter que des difficultés financières n'engendrent des arriérés. Une partie de cette marge budgétaire pourrait ensuite être automatiquement affectée au remboursement des arriérés. Par exemple, dans le cadre du scénario de référence actuel, afin d'assainir le stock existant d'ici début 2030 (comme le prévoit la stratégie d'apurement actuelle), les autorités devraient allouer au moins 2 % du PIB de leur budget au remboursement des arriérés.
- **Reporting budgétaire et de la dette** : L'inventaire des arriérés devrait comprendre tous les arriérés de l'ensemble du secteur public afin d'avoir une compréhension complète des engagements du secteur public. Cela permettrait de lever l'incertitude actuelle pesant sur le volume d'arriérés et d'élaborer un Plan de remboursement plus crédible. Les mécanismes de reporting devraient être renforcés, afin que des mises à jour régulières puissent être fournies et d'éviter que ne persiste l'incertitude entourant l'ampleur des arriérés. La publication d'un rapport complet sur la dette, comprenant les arriérés de l'administration centrale et des dix plus grandes entreprises publiques (comme le recommande le programme), constitue une première étape. D'autres actions essentielles comprennent la mise en œuvre d'un suivi infra-annuel des arriérés au niveau de l'administration centrale, pour l'appliquer ensuite à l'ensemble du secteur public, afin d'obtenir une vue d'ensemble, en temps réel, de la situation des arriérés. De plus, il est essentiel de sensibiliser les fonctionnaires du ministère des Finances à l'urgence de reconnaître rapidement les arriérés.
- **Gestion de la dette** : La mise en œuvre effective de la restructuration du bureau de gestion de la dette et des réformes connexes – notamment le recrutement et la formation du personnel pour améliorer les capacités et la mise en œuvre d'un nouveau manuel de procédures – sera essentielle pour améliorer l'efficacité du bureau de gestion de la dette (repère structurel dans le cadre de l'accord au titre de la FEC). Cette réforme est censée prévenir l'accumulation d'arriérés en améliorant les déclarations et en garantissant le remboursement en temps voulu. Une coordination accrue en matière de gestion de la dette sera également essentielle. Cela pourrait comprendre la création d'un comité dédié au remboursement des arriérés intérieurs mobilisant tous les départements concernés du ministère des Finances (direction du budget, Trésor, bureau de gestion de la dette, par exemple) et les représentants des entités de l'État (entreprises publiques, organismes publics).

Bibliographie

IMF (2023), "Methods of arrears prevention – Technical assistance report". Washington, D.C.

IMF (2022), "Fourth review under the extended credit facility (CR 24/2)". Washington, D.C.

IMF (2022), "Request for a three-year arrangement under the extended credit facility (CR 22/49)". Washington, D.C.

IMF (2001), "Government Finance Manual 20021". Washington, D.C.

IMF (2014), "Technical Notes and Manuals Prevention and Management of Government Expenditure Arrears". Washington, D.C.

MOBILISATION DES RECETTES FISCALES EN RÉPUBLIQUE DU CONGO¹

Les recettes non pétrolières ont souvent été très volatiles en République du Congo, exacerbant l'incertitude budgétaire. Avec la baisse prévue des recettes pétrolières à moyen terme, aggravée par la transition mondiale vers des énergies vertes, le maintien mobilisation des recettes fiscales est crucial pour financer les besoins d'investissement en capital physique et humain, tout en assurant la soutenabilité de la dette. Ce papier tente de répondre à deux questions principales : i) Quel est le montant des recettes fiscales supplémentaires que la République du Congo peut vraisemblablement lever en conservant les mêmes politiques publiques et compte tenu de ses structures économique et institutionnelle ? ii) Existe-t-il des réformes économiques, budgétaires et institutionnelles, dont la mise en œuvre pourrait permettre au pays d'accroître ses recettes fiscales ? L'étude révèle que les dépenses fiscales restent très répandues et coûteuses, l'écart de collecte des recettes étant estimé à 69 %.

A. Contexte : Des recettes fiscales en hausse mais très volatiles

1. La République du Congo a récemment réalisé quelques progrès dans la collecte des recettes fiscales, mais des efforts restent à faire. Compte tenu de la baisse prévue de la production et des cours du pétrole à moyen terme, il est devenu crucial d'accroître les recettes intérieures non pétrolières afin de préserver la viabilité de la dette. Les recettes fiscales ont connu une tendance haussière depuis le début des années 2000, s'accroissant de 4,4 points de pourcentage pour atteindre 9,3 du PIB en 2023 (Graphique 1). Toutefois, ce ratio demeure inférieur à la moyenne des pays de la CEMAC (11,3) et d'ASS (11,0%)². Les recettes fiscales devraient continuer à s'améliorer à moyen terme, mais resteront inférieures aux moyennes régionales.

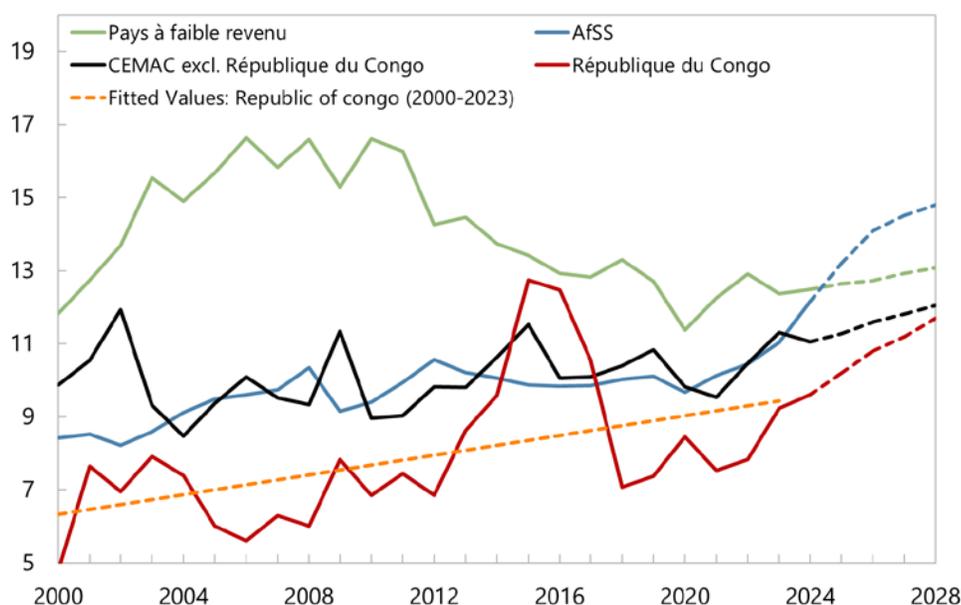
2. La mobilisation des recettes fiscale a été fragile et vulnérable aux chocs tels que l'effondrement des prix du pétrole en 2015 et la pandémie de COVID-19. Depuis 2000, le ratio recettes fiscales sur PIB a été très volatile, avec un écart-type de 2 points de pourcentage autour de sa moyenne sur la période 2000-2023. En comparaison, le ratio moyen recettes fiscales sur PIB en Afrique subsaharienne a été relativement stable au cours de la même période. L'effondrement des prix du pétrole en 2014-2015 a été particulièrement néfaste. Après avoir culminé à 12,7 % en 2015, le ratio recettes fiscales sur PIB a fortement chuté pour atteindre 7,3 % en 2019, en raison de déficits de collecte de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Par conséquent, l'évolution du secteur pétrolier peut avoir des répercussions sur l'activité non pétrolière, notamment par le biais des dépenses publiques qui, à leur tour, génèrent des recettes fiscales non pétrolières. En outre, la pandémie a provoqué une chute considérable des recettes fiscales, due au ralentissement de l'activité

¹ Préparé par Youssouf Kiendrebeogo

² Ces ratios fiscaux sont tous inférieurs au seuil de 13 % au-delà duquel les recettes fiscales pourraient contribuer de manière significative à la croissance et au développement économique (Gaspar *et al.*, 2016). CEMAC signifie Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), ce qui est l'Union monétaire régionale. Les pays membres de la CEMAC sont le Cameroun, le Gabon, la Guinée Équatoriale, le Tchad, la République Centrafricaine, et la République du Congo. ASS signifie Afrique au Sud du Sahara.

économique et aux perturbations dans l'administration fiscale et douanière. Les impôts sur le revenu ont été particulièrement touchés durant la pandémie de COVID-19, le gouvernement ayant introduit une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés de 2 points de pourcentage pour soutenir la capacité de production du secteur privé³. Par ailleurs, la crise énergétique mondiale et la guerre en Ukraine ont entraîné une mauvaise performance des recettes, l'État ayant instauré des exonérations dans le cadre du Plan de résilience pour atténuer l'impact la hausse des prix sur la population⁴.

Graphique 1. Recettes fiscales en République du Congo
(En pourcentage du PIB, moyennes pondérées par le PIB)



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale* ; calculs de l'auteur.

Note : Les recettes fiscales comprennent i) les impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital ; ii) les taxes sur les biens et services ; et iii) les taxes sur le commerce international et les transactions. Il s'agit donc d'une estimation basse des recettes fiscales, car elle ne comprend pas les cotisations de sécurité sociale (très faibles dans le cas du Congo) et les « autres recettes » résiduels. Pour chaque groupe de pays, le ratio recettes fiscales sur PIB est une moyenne pondérée par le PIB nominal.

3. Un renforcement des capacités fiscales est nécessaire pour relever les principaux défis du développement. Les recettes pétrolières demeurent une part importante des recettes publiques, ce qui a permis, des années durant, de dégager des excédents budgétaires globaux au sein du budget central. Toutefois, ces recettes sont en baisse et très volatiles, ce qui pose la question de la résilience des finances publiques aux chocs sur les termes de l'échange. Par ailleurs, la transition écologique en cours vers les énergies vertes rappelle que la mobilisation des recettes non

³ Cependant, ce soutien fiscal n'était ni bien ciblé, ni temporaire, puisqu'il n'a pas été supprimé à la fin de la pandémie.

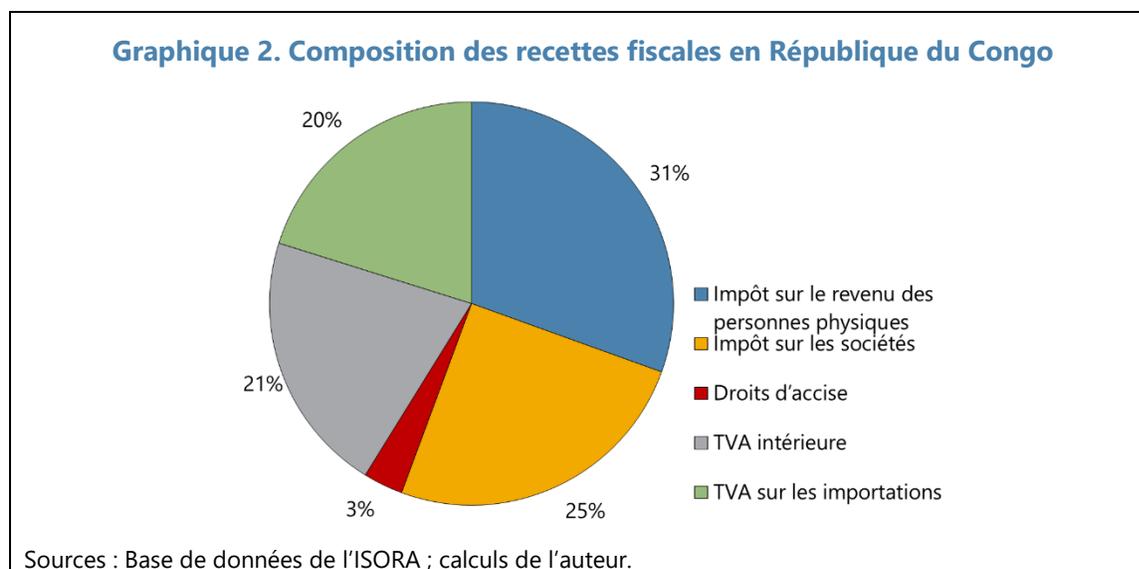
⁴ Le gouvernement a pris un décret pour supprimer les exonérations de droits de douane dans le cadre du plan de résilience au début de l'année 2023, mais sa mise en œuvre n'a été effective qu'au quatrième trimestre 2023.

pétrolières est incontournable pour atteindre les objectifs de développement à long terme. L'augmentation des recettes non pétrolières est particulièrement vitale pour constituer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire au financement des besoins importants d'investissement dans le capital physique et humain⁵. Le Plan National de Développement 2022–26 prévoit d'importants besoins de financement pour bâtir une économie forte, diversifiée et résiliente. La constitution de marges de manœuvre budgétaires est également essentielle pour renforcer la résilience et la riposte aux chocs à venir tels que les pandémies, les catastrophes naturelles et l'insécurité alimentaire. Par ailleurs, la capacité fiscale et la qualité des institutions se renforcent mutuellement. Le renforcement des capacités fiscales contribuera à améliorer la qualité des capacités de l'État et des institutions fondées sur le marché (Besley et Persson, 2013). Un système fiscal transparent peut contribuer à promouvoir la confiance institutionnelle et sociale, la liberté économique et la gouvernance.

4. Les taxes sur la consommation et les taxes sur le revenu ont récemment joué un rôle central dans l'augmentation des recettes, mais elles font toujours l'objet de dépenses fiscales généralisées. La répartition des recettes fiscales favorise les impôts directs et la TVA, les droits de douane jouant un rôle relativement limité⁶. L'impôt sur le revenu des personnes physiques représente la plus grande part (30 %) des recettes fiscales de la République du Congo, suivi de l'impôt sur les sociétés (25 %) et de la taxe sur la valeur ajoutée (21 %) (graphique 2). Une grande partie des variations du taux d'imposition est imputable à l'impôt sur le revenu et à la performance de la TVA. Cependant, la taxe sur la consommation et l'impôt sur le revenu sont fortement affectés par des dépenses fiscales de longue date (voir Vellutini *et al.*, 2020). La TVA et l'impôt sur le revenu des sociétés représentent la majeure partie des exonérations fiscales, avec des recettes abandonnées estimées à 3,8 % et 2,7 % du PIB respectivement. Le manque à gagner lié aux exonérations douanières et pétrolières est également considérable, mais relativement moins important.

⁵ Par exemple, Gaspar *et al.* (2019) et Benedek *et al.* (2021) démontrent l'ampleur des dépenses nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030.

⁶ Les taxes sur les transactions commerciales internationales dépendent davantage des directives de la CEMAC. La CEMAC applique notamment un Tarif extérieur commun (TEC) d'environ 30 % sur toutes les importations n'émanant pas de la région CEMAC.



5. Les réformes précédentes destinées à améliorer l'administration et la politique fiscales ont contribué à accroître les recettes, mais n'ont pas réussi à rationaliser les dépenses fiscales.

Avec l'assistance technique du FMI et d'autres partenaires, les autorités ont introduit des réformes structurelles destinées à renforcer l'administration fiscale et douanière, notamment depuis les années 2010. Ces réformes ont principalement porté sur la modernisation du code des impôts, l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale (Baldini *et al.*, 2020). Les principales mesures d'administration fiscale ont inclus i) une augmentation des droits d'accises ; ii) une nouvelle taxe sur l'importation de voitures ; et iii) des taxes sur les transactions immobilières. L'État a également eu tendance à utiliser les incitatifs fiscaux pour promouvoir l'investissement au niveau national et attirer les investissements Directs Étrangers (IDE). Par exemple, avant la pandémie, l'impôt sur les sociétés avait été réduit de 8 points pour atteindre 30 %. D'autres incitatifs fiscaux comprenaient des exonérations pour les zones économiques spéciales et l'activité agricole, ainsi que des conventions d'établissement généreuses dans le cadre du code de l'investissement. Les produits de base, notamment les denrées de consommation courante, l'énergie et les transports sont taxés à des taux réduits ou exonérés. En outre, l'administration fiscale a été fragmentée entre i) les départements fiscaux du Ministère des Finances, ii) la Commission nationale des investissements (responsable du code des investissements) et iii) un organisme distinct responsable de l'administration des zones économiques spéciales.

6. La dynamique des réformes s'est récemment améliorée. Depuis 2021, l'État a mis en place des réformes fortes afin d'élargir l'assiette fiscale et rationaliser les dépenses fiscales, notamment : i) la suppression partielle, en octobre 2023, des exonérations de droits de douane sur certains produits alimentaires dans le cadre du Plan de résilience ; ii) l'instauration de droits d'accises conformément aux orientations de la CEMAC ; iii) l'utilisation du Numéro d'Identification Unique (NIU) dans toutes les transactions commerciales et financières, ce qui permettrait d'élargir l'assiette fiscale au secteur informel ; iii) la numérisation des procédures fiscales, notamment par le lancement

de l'application E-TAX (y compris le dépôt électronique, le paiement électronique et la facturation électronique) et l'interconnexion de l'administration fiscale⁷.

7. Néanmoins, les exonérations fiscales et les taux réduits continuent de miner la performance des recettes. Ces réformes ont amélioré l'administration des impôts directs, les recouvrements ayant été supérieurs aux prévisions en 2023. Toutefois, la mise en œuvre de nombreuses réformes de l'administration douanière est encore lente, ce qui entraînera une baisse des recettes douanières en 2023. Par exemple, la réduction des exonérations de droits de douane dans le cadre du Plan de résilience, prévue pour le début de l'année 2023, n'a été possible qu'au quatrième trimestre de l'année. La suppression de toutes les exonérations de TVA et de droits de douane dans le cadre de ce plan peut générer 3,4 points de pourcentage du PIB en recettes fiscales supplémentaires.

B. Estimation de l'écart fiscal

8. Les dépenses fiscales en République du Congo ont donné lieu à d'importantes inefficacités au sein de l'administration fiscale, ce qui a conduit, à terme, à l'élargissement des écarts de recouvrement. L'écart des recettes fiscal de la République du Congo est l'un des plus importants comptes tenus de son niveau de revenu par habitant. Les estimations des scores d'efficacité des pays en développement à partir d'une simple méthode d'enveloppement donnent à penser que le pays se situe bien en dessous de la frontière de son potentiel fiscal, représentée par la ligne verte dans le graphique 3⁸. La frontière correspond à un score d'efficacité de 1 et représente le ratio recettes fiscales sur PIB maximal possible qu'un pays peut afficher compte tenu de son niveau de revenu par habitant et dans l'hypothèse de politiques inchangées. Comme le démontre le graphique, le score d'efficacité fiscale varie considérablement d'un pays à l'autre, même au sein d'une même région, révélant des variations en matière d'effort fiscal, de politiques fiscales et de conformité fiscale. Par exemple, au sein de la région de la CEMAC, le score d'efficacité varie de 0,25 en Guinée équatoriale à 0,40 au Cameroun. Le score d'efficacité de la République du Congo est de 0,36, ce qui semble indiquer un écart fiscal d'environ 67 %. Un tel écart implique que le pays dispose d'une marge de manœuvre pour lever 4,8 points de pourcentage du PIB en recettes fiscales supplémentaires compte tenu de ses structures économiques et institutionnelles et dans le cadre du dosage actuel des politiques.

⁷ Si la pandémie a lourdement pesé sur la perception des impôts, elle a également mis en lumière l'importance d'une transition vers un système d'imposition numérique (Amaglobeli *et al.*, 2023).

⁸ La DEA est une méthode non paramétrique qui consiste à construire une enveloppe autour des données observées en utilisant des combinaisons linéaires des ensembles entrées-sorties et en supposant la convexité de l'ensemble de production. Dans ce cas simple, l'intrant est représenté par le logarithme du PIB réel par habitant, et la production par le ratio impôts/PIB. L'échantillon exclut les pays avancés, dont la plupart sont membres de l'OCDE.

10. Une meilleure gestion macroéconomique et des réformes structurelles et institutionnelles plus fortes peuvent contribuer à accroître les recettes fiscales de l'ordre de 5,8 à 7,2 points de PIB. Comme illustré au graphique 3, les résultats indiquent que les pays ayant un revenu par habitant plus élevé tendent à afficher une meilleure efficacité fiscale (tableau 1). Les scores d'efficacité augmentent avec la croissance économique, mais seulement de manière significative lorsque tous les facteurs de régression sont renseignés (colonne 3). Le ratio du solde budgétaire primaire par rapport au PIB est la seule variable macroéconomique statistiquement liée à une plus grande efficacité fiscale. Les pays affichant une inégalité des revenus plus importante signalent généralement une efficacité fiscale plus faible, illustrant ainsi le rôle crucial de la progressivité de l'impôt dans l'amélioration de l'efficacité fiscale. L'existence d'un programme du FMI, d'une règle budgétaire fondée sur les recettes, d'une Stratégie de Mobilisation des Recettes à Moyen Terme (SMRMT) et de Conseils budgétaires indépendants sont tous corrélés à des scores d'efficacité plus élevés. La qualité institutionnelle et la qualité de l'État peuvent également contribuer à rehausser l'efficacité fiscale ; la qualité institutionnelle, l'efficacité de l'État et l'État de droit sont positivement et statistiquement corrélés à des scores d'efficacité. En particulier, la République du Congo peut générer 1,7 à 2,2 points de PIB de recettes fiscales supplémentaires, par exemple, en portant son indice ICRG de qualité institutionnelle au niveau moyen des pays émergents. De même, en portant ses scores d'efficacité gouvernementale et d'état de droit aux mêmes niveaux que ceux de l'EME moyenne, son ratio impôts/PIB augmenterait de 3,1 à 3,6 points de pourcentage du PIB.

C. Conclusion et recommandations

11. La présente étude a analysé l'évolution récente des recettes fiscales en République du Congo en dressant le bilan des réformes mises en œuvre depuis 2010. Nous avons constaté que, si les réformes passées ont contribué à l'amélioration de la performance des recettes, les dépenses fiscales demeurent néanmoins vastes et coûteuses pour le budget. Le ratio impôts/PIB a été très volatile et, en dépit des progrès récents, demeure inférieur aux niveaux moyens observés en Afrique subsaharienne et au sein de la CEMAC. Ce document a ensuite analysé la structure fiscale du pays, son efficacité et ses principaux déterminants en utilisant une application transnationale de l'AFS. Les résultats indiquent que la République du Congo obtient l'un des scores d'efficacité fiscale les plus bas, ce qui témoigne à la fois de lacunes en matière de conformité et de politiques publiques. Les estimations empiriques ont mis en exergue les principaux déterminants du score d'efficacité fiscale, notamment les facteurs macroéconomiques, fiscaux, institutionnels et de gouvernance.

Politiques fiscales visant à élargir l'assiette fiscale

12. Compte tenu de l'importance des exonérations fiscales exceptionnelles, l'élargissement de l'assiette fiscale contribuerait à combler les lacunes en matière de conformité. Dans le cadre du Plan de résilience, la réduction de toutes les exonérations de TVA serait l'une des mesures les plus importantes. Toujours en vertu de ce plan, la suppression des exonérations de droits de douane au quatrième trimestre 2023 devrait accroître les recettes douanières de 1,3 point de pourcentage du PIB entre 2023 et 2024. Les exonérations sur les denrées de base importées et sur certains intrants peuvent être remplacées par des taux de droits de douane et de TVA réduits. En outre, les exonérations de droits de douane peuvent être davantage rationalisées en appliquant le TEC de la

CEMAC. Ces exonérations sont généralement régressives, en ce sens qu'elles ne profitent pas aux segments les plus vulnérables de la population. De nombreuses exonérations fiscales pourraient être remplacées par des transferts bien ciblés en faveur des personnes démunies, en utilisant par exemple le Registre Social Unique (RSU).

13. Les résultats révèlent que les droits d'accises figurent parmi les éléments fiscaux les moins efficaces au Congo. Des dispositions fiscales conformes aux directives de la CEMAC sur les droits d'accises seraient la meilleure des solutions pour améliorer la perception des droits d'accises. En même temps, de telles réformes entraîneront également des avantages externes pour l'économie, puisqu'elles induiront un changement du comportement des consommateurs qui sera socialement efficace. C'est particulièrement le cas des taxes d'accises sur les boissons alcoolisées, les produits du tabac et autres aliments malsains.

14. L'impôt sur le revenu est parmi les plus efficaces du Congo, mais ils peuvent être amélioré de manière progressive. Les résultats indiquent que la disparité des revenus nuit à l'efficacité fiscale. Par conséquent, un impôt sur le revenu des particuliers et un impôt sur les sociétés plus progressifs contribueront non seulement à améliorer la répartition des revenus, mais aussi à combler l'écart fiscal. Les incitations à l'investissement visant à stimuler l'investissement intérieur et à attirer l'IDE peuvent être inefficaces et coûteuses. Le dernier REGEC réalisé par l'INS montre que l'économie congolaise est dominée par les petites entreprises (98,2 %), dont la plupart ne sont pas imposées (46,9 %) ¹⁰. Dans un tel contexte, il est essentiel de prévoir des régimes fiscaux simplifiés pour les petites et moyennes entreprises (PME) afin d'améliorer la conformité et l'efficacité fiscales. L'impôt foncier pourrait également être amélioré de manière progressive une fois des systèmes convenables de cadastre et d'évaluation des biens immobiliers instaurés.

Réformes structurelles et institutionnelles pour visant à la capacité fiscale

15. Les résultats ont également révélé que l'amélioration de la qualité institutionnelle et de la gouvernance peut contribuer à combler l'écart fiscal en renforçant l'efficacité. De plus, les résultats empiriques proposent des solutions pour combler l'écart en matière de politique fiscale, dont la plus essentielle consiste en l'adoption d'une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (SMRMT) ¹¹. La SMRMT est une déclaration complète de l'objectif de mobilisation des recettes de l'État, des instruments fiscaux qui devraient être mobilisés pour l'atteinte de cet objectif, et de l'ensemble des réformes envisagées pour atteindre les objectifs de recettes à moyen terme. La conception et la mise en œuvre d'une SMRMT devraient faire intervenir un large éventail d'acteurs, y compris le secteur privé (contribuables), la société civile et les partenaires techniques et de développement.

¹⁰ INS signifie Institut National de la Statistique, et REGEC signifie Recensement Général des Entreprises du Congo.

¹¹ La SMRMT est largement adoptée, ayant été utilisée dans 24 pays, dont 8 pays en développement à faible revenu, parmi lesquels un pays de la CEMAC, le Cameroun (PCT, 2022).

16. L'expérience de nombreux pays avancés et pays émergents montre que la création (ou la mise en service) d'unités de politique fiscale (UPF) qui fonctionnent bien est l'une des étapes fondamentales pour combler les lacunes en matière de politique fiscale. Les UPF devraient être habilitées à conduire une analyse de la politique fiscale fondée sur des données factuelles et à agir en tant que conseiller immédiat du ministre des Finances. Les unités doivent établir des prévisions de recettes fiscales et fixer des objectifs en matière de recettes ainsi qu'en assurer le suivi. Les unités devraient également publier régulièrement un rapport sur les dépenses fiscales qui évalue les coûts budgétaires des exonérations fiscales et présente des options pour les rationaliser. L'écart en matière de politique publique peut également être comblé en poursuivant la modernisation et la numérisation de l'administration fiscale. L'instauration de l'application E-Tax et de systèmes de facturation numérique est un pas sans précédent dans la bonne direction, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour en assurer la mise en œuvre effective. Enfin, le renforcement de la coopération et de l'échange d'informations entre les administrations fiscales et douanières pourrait également contribuer à combler les lacunes de politiques publiques en réduisant la fraude et l'évasion fiscales.

Annexe I. Estimations du potentiel fiscal et de l'effort fiscal au moyen de l'analyse de frontière stochastique

1. Dans cette annexe, nous décrivons les détails techniques relatifs à l'estimation des scores d'efficacité fiscale à l'aide de l'AFS. Contrairement à la méthode d'enveloppement non paramétrique, l'AFS représente une approche paramétrique qui autorise un terme d'erreur aléatoire dans la fonction de production (Greene 2005). L'on suppose que le terme d'erreur lié à l'efficacité est unilatéral, dans la mesure où les pays s'écartent généralement de leur potentiel fiscal en étant sous-performants.

Sur le plan conceptuel, nous précisons la fonction de production fiscale suivante :

$$T_i = \alpha + B_i' \beta + \varepsilon_i, i = 1, \dots, N \quad (1)$$

$$\varepsilon_i = v_i - u_i \quad (2)$$

$$v_i \sim N(0, \sigma_v^2) \quad (3)$$

$$u_i \sim N^+(0, \sigma_u^2) \quad (4)$$

T_i correspond aux recettes fiscales perçues dans le pays i , B_i l'assiette fiscale et β le taux d'imposition effectif.

2. Comme le décrit le paragraphe sur les données ci-dessous, l'équation 1 est également valable pour des composantes précises de T . ε_i est un terme d'erreur composite qui représente la différence entre v_i , une perturbation normalement distribuée, et u_i , une perturbation unilatérale représentant l'inefficacité. v_i est un indicateur approximatif à la fois des erreurs de mesure et des erreurs de spécification. u_i est réputé avoir une distribution semi-normale et peut être considéré comme l'écart fiscal. Les scores d'efficacité sont estimés en utilisant la moyenne (ou le mode) de la distribution conditionnelle $f_\varepsilon(u_i | \hat{\varepsilon}_i)$, où $\hat{\varepsilon}_i = T_i - \hat{\alpha} - B_i' \hat{\beta}$. En supposant que v_i et u_i sont orthogonales, nous obtenons la fonction de densité de probabilité de la perturbation composite, ε_i est obtenue par $f_\varepsilon(\varepsilon_i) = \int_0^\infty f_u(u_i) f_v(\varepsilon_i + u_i) du_i$.

3. Pour un échantillon de pays n , la fonction de vraisemblance est $L(\theta) = \sum_{i=1}^n \log f_\varepsilon(\varepsilon_i | \theta)$. Une fois les estimations ponctuelles de u obtenues, en utilisant la moyenne, $E(u | \hat{\varepsilon})$, de la distribution conditionnelle, les scores d'efficacité peuvent être établis ainsi : $eff_{score} = \exp(-\hat{u})$, où $\hat{u} = E(u | \hat{\varepsilon})$.

Empiriquement, nous estimons l'équation 1 comme suit :

$$T_i = \alpha + \beta_1 B_i + \beta_2 B_i^l + \beta_3 T_i^l + v_i - u_i \quad (5)$$

où B_i^l et T_i^l sont des valeurs décalées de l'assiette de remplacement et du ratio impôt/PIB, respectivement. B_i^l est incluse pour contrôler la dynamique de l'assiette de remplacement tandis que T_i^l aide à prendre en compte tout effet d'hystérésis des recettes fiscales.

Les données relatives aux recettes fiscales proviennent de la base de données de l'ISORA (Enquête internationale sur l'administration fiscale)¹.

Tableau 1. Congo : AFS de l'efficacité fiscale et ses déterminants au moyen des recettes fiscales totales nettes

	(1)	(2)	(3)
Log du PIB réel par habitant	0,140**	0,064** [0,027]	0,022* [0,012]
Croissance du PIB réel	[0,060]	0,024 [0,010]	0,020* [0,011]
Part de la valeur ajoutée agricole	0,012	-0,106 [0,150]	0,104 [0,159]
Ratio dépenses publiques/PIB	[0,014]	0,502 [0,112]	0,106 [0,212]
Ratio dépenses sociales/PIB		0,027 [0,034]	0,036 [0,041]
Ratio solde primaire/PIB		0,527** [0,229]	0,533** [0,231]
Ratio dette brute/PIB		-0,073 [0,071]	-0,064 [0,073]
Ouverture aux échanges commerciaux		0,021 [0,024]	0,015 [0,047]
Ouverture financière		0,016 [0,022]	0,041 [0,045]
Coefficient de Gini		-0,109* [0,062]	-0,108* [0,062]
APD (% du PIB)		0,704 [0,903]	0,662 [0,791]
Programme du FMI		0,043** [0,019]	0,039** [0,017]
Règle budgétaire fondée sur les recettes		0,101* [0,058]	0,094* [0,054]
Conseils budgétaires indépendants		0,154 [0,149]	0,139* [0,080]
SMRMT		0,048*** [0,014]	0,037*** [0,011]
Indice de qualité institutionnelle de l'ICRG			0,410** [0,170]
Efficacité gouvernementale selon l'IGM			-0,039*** [0,009]
Contrôle de la corruption selon l'IGM			-0,020** [0,008]
État de droit selon l'IGM			-0,043 [0,099]
Observations	132	132	132
Vraisemblance logarithmique	215.750	299.895	335.754

Note : Les dépenses sociales couvrent les sources publiques, privées et celles financées par l'extérieur.

4. Les recettes fiscales totales nettes sont ventilées entre les postes suivants : impôt net sur le revenu des particuliers, impôt net sur le revenu des sociétés, accises nettes, TVA intérieure, TVA sur

¹ La base de données de l'ISORA est disponible à l'adresse : <https://data.rafit.org/?sk=ba91013d-3261-42f8-a931-a829a78cb1ec&slid=1445908451587>

importations et remboursement de la TVA. Dans l'estimation, chaque poste de recettes est rapporté au PIB nominal. Nous utilisons une approche d'estimation en deux étapes, dans laquelle : i) les scores d'efficacité sont d'abord estimés à l'aide de l'équation 1 ; et ii) les déterminants économiques, politiques et institutionnels de l'efficacité fiscale sont ensuite recensés. Les facteurs suivants sont notamment utilisés pour expliquer la variation des scores d'efficacité entre les pays : log du PIB par habitant (niveau de développement), croissance du PIB réel (cycle économique), part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB (secteur informel), ratio dépenses publiques/PIB (taille de l'État), ratio solde primaire/PIB (espace budgétaire), ratio dette brute/PIB (viabilité à moyen terme), ratio (X+M)-au-PIB (ouverture commerciale), ratio IDE/PIB (ouverture financière), coefficient de Gini (inégalité des revenus), aide publique au développement (accès aux financements concessionnels), ratio dépenses sociales/PIB (protection sociale), variable fictive pour la présence d'un programme du FMI (engagement envers l'adoption de réformes macroéconomiques), variable fictive pour la présence d'une règle budgétaire fondée sur les recettes (contracyclicité des recettes fiscales), variable fictive pour la présence de Conseils budgétaires indépendants (transparence budgétaire et responsabilité financière), variable fictive pour la présence d'une SMRMT (engagement en matière de réforme fiscale).

5. En outre, nous incluons un large éventail de facteurs institutionnels et de gouvernance : indice de qualité institutionnelle du Guide international des risques pays (ICRG), efficacité de l'État, contrôle de la corruption, et état de droit des Indices de gouvernance mondiale (WGI) de la Banque mondiale. Les résultats sont présentés dans le Tableau 1, dans lequel la colonne 1 ne présente que des contrôles pour le log du PIB réel par habitant et la croissance du PIB réel. La colonne 2 ajoute un autre ensemble de facteurs macroéconomiques et budgétaires ; et la colonne 3 inclut des contrôles supplémentaires pour la qualité institutionnelle et la qualité de l'État. Le tableau 2 montre les scores d'efficacité basés sur l'AFS pour le ratio impôts/PIB, ainsi que la ventilation en ses sous-composants.

Tableau 2. Scores de l'efficacité fiscale du Congo calculés au moyen de l'AFS

	(1)
Recettes fiscales totales (% du PIB)	0,31
Impôt sur le revenu des personnes physiques (% du PIB)	0,36
Impôt sur les sociétés (% du PIB)	0,39
Accises (% du PIB)	0,21
TVA intérieure (% du PIB)	0,32
TVA sur importations (% du PIB)	0,27

Note : La ventilation des recettes fiscales provient de la base de données de l'ISORA.

Bibliographie

- Baldini, A., Sulemane, J., Thomas, A., Verdugo-Yepes, C., and Swanepoel, J. (2020). "Republic of Congo: Non-oil Revenue Mobilization: Key Challenges and Reforms". Selected Issues Papers. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- David Amaglobeli, Ruud de Mooij, Andualem Mengistu, Mariano Moszoro, Manabu Nose, Soheib Nunhuck, Sailendra Pattanayak, Lorena Rivero del Paso, Frankosiligi Solomon, Rebecca Sparkman, Herve Tourpe, and Gerardo Uña (2023). "Transforming Public Finance through GovTech. Staff Discussion Note 2023/004". International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Besley, T., and T. Persson (2013). "Taxation and Development". In Handbook of Public Economics. Amsterdam: Elsevier, 51–110.
- "Why Do Developing Countries Tax So Little?". Journal of Economic Perspectives—Volume 28, Number 4—Fall 2014—Pages 99–120.
- Benedek, D., E. Gemayel, A. Senhadji, and A. Tieman (2021). "A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals". Staff Discussion Note 2021/003, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Bornhorst, F., Gupta, S., and Thornton, J. (2009). "Natural Resource Endowments and the Domestic Revenue Effort". European Journal of Political Economy, No. 25, pp. 439–446.
- Gaspar, V., D. Amaglobeli, M. Garcia-Escribano, D. Prady, and M. Soto (2019). "Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs". Staff Discussion Note 19/03, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Gaspar, V, L. Jaramillo, and P. Wingender (2016). "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point". Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Greene, W. (2005). "Fixed and Random Effects in Stochastic Frontier Models". Journal of Productivity Analysis 23: 7–32.
- Platform for Collaboration on Tax (PCT), (2022). "Progress Report 2022". Washington, D.C.
- Thomas, A. and Treviño, J. P. (2013). "Resource Dependence and Fiscal Effort in Sub-Saharan Africa". IMF Working Paper No. WP/13/188. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Vellutini, V., Geourjon, A-M., Caldeira, E. (2020). "République du Congo : Rationaliser les exonérations fiscales". Rapport d'Assistance Technique, September 2020. International Monetary Fund, Washington, D.C.

BILAN DES SUBVENTIONS AUX CARBURANTS AU CONGO, ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA RÉFORME DE 2023 ET VOIE À SUIVRE¹

Au cours de l'année écoulée, le Congo a progressé dans ses efforts pour supprimer les subventions aux carburants qui sont trop élevées, trop répandues et trop opaques, mais il reste encore beaucoup à faire pour s'atteler aux subventions restantes, empêcher leur retour et renforcer la confiance du public dans le bien-fondé d'une telle réforme. Cette note fournit des estimations complètes du coût budgétaire des subventions, en détaillant les différentes couches pour démontrer que les subventions aux carburants du Congo résultent de la conjonction de deux réalités : des coûts d'importation et de raffinage inhabituellement élevés d'une part, et des prix à la pompe plus bas d'autre part. Cette note analyse également les principaux facteurs qui sous-tendent la réussite de la réforme des subventions aux carburants de 2023, notamment la progressivité de la réforme, la consultation des parties prenantes, les mesures d'atténuation et la forte implication des autorités. Des scénarios de réforme mettent en évidence des gains budgétaires potentiels considérables, mais soulignent que la réforme des entreprises publiques du secteur de l'énergie doit être menée en parallèle pour éviter de transférer aux consommateurs finaux le prix de leur inefficacité. Des mesures d'atténuation satisfaisantes devraient être mises en œuvre pour atténuer les effets de la réforme sur les plus vulnérables, et un élargissement des dépenses sociales devrait être possible grâce à la réforme, qui permettrait également de réduire le déficit primaire non pétrolier et les facteurs de vulnérabilité liés à la dette. La mise en œuvre rapide d'un dispositif de tarification automatique protégera le budget des chocs récurrents liés aux subventions aux carburants qui menacent la viabilité budgétaire et les dépenses essentielles dans les domaines de la protection sociale et du développement.

A. Structure et taille du marché des carburants

1. Le secteur pétrolier en aval est très concentré et dominé par les entreprises publiques.

Trois sociétés d'État jouent un rôle phare dans le raffinage, la distribution et la commercialisation des produits pétroliers. La *Congolaise de Raffinage* (une filiale détenue à 100 % par la *Société Nationale des Pétroles du Congo* (SNPC), la compagnie pétrolière d'État) raffine le pétrole brut fourni par la SNPC qui opère dans le secteur en amont². La SNPC possède une autre filiale, la SNPC Distribution, qui s'occupe de la vente de produits pétroliers raffinés aux consommateurs finaux. Le secteur privé est limité aux activités de stockage, de transport et de distribution. En outre, la SNPC a le monopole de l'importation de produits pétroliers raffinés pour approvisionner le marché national, les négociants de pétrole privés n'étant autorisés à importer que s'ils sont titulaires d'une autorisation spéciale accordée par le ministère des Finances et le ministère des Hydrocarbures. De ce fait, l'ensemble du secteur en aval est contrôlé directement ou indirectement par la SNPC, qui

¹ Préparé par Hasnae El Idrissi et Roland Kangni Kpodar.

² La SNPC est responsable de la commercialisation du pétrole brut revenant à l'État dans le cadre des accords de partage de production avec les compagnies pétrolières étrangères. Une partie de ce pétrole est transférée à la CORAF pour être raffinée.

joue également le rôle d'intermédiaire entre la CORAF et les distributeurs. Cette situation a permis à l'État d'exercer un contrôle strict sur les prix du carburant à la pompe, donnant lieu à des subventions importantes dont la traçabilité est difficile avec la SNPC, une société commerciale engagée dans des activités quasi budgétaires.

2. La CORAF répond en moyenne aux deux tiers de la demande nationale pour des produits pétroliers raffinés, mais les ruptures d'approvisionnement fréquentes ont obligé à procéder à des importations de carburants extrêmement volatiles. Pour assurer un contrôle total de la chaîne d'approvisionnement, et donc des prix des carburants à la pompe, la production de la CORAF a la priorité sur le marché national ; et ce n'est que si l'approvisionnement du marché national est insuffisant que l'importation de produits pétroliers raffinés est autorisée. Au fil des ans, en raison du vieillissement des infrastructures et de l'insuffisance des investissements, la CORAF n'a pas été en mesure de maintenir un approvisionnement régulier, ce qui a entraîné des pénuries fréquentes et des pics récurrents d'importations de carburant à un coût prohibitif (voir le graphique 1 et la section II). Lors de ces pénuries, les prix des carburants sur le marché noir peuvent être trois fois supérieurs aux prix réglementés.

3. En l'absence de progrès technologiques majeurs et de mix énergétique, la consommation de carburants s'est calquée de près sur les tendances observées pour les activités économiques dans le secteur non pétrolier. Le graphique 1 montre qu'après l'effondrement des prix du pétrole en 2014 – et la récession qui a suivi – la consommation de carburants a nettement diminué avant de commencer à se redresser à partir de 2020. La consommation de carburants a augmenté en moyenne de 11½ % par an entre 2003 et 2013, puis s'est fortement contractée pour s'établir en 2020 au même niveau qu'en 2008. Cela a coïncidé avec un ralentissement économique très marqué déclenché par une baisse de 32 % des prix du pétrole brut en 2014, la forte réduction des dépenses publiques étant le principal canal de transmission. La consommation de carburants a de nouveau connu une croissance positive à partir de 2020 grâce à la reprise économique non pétrolière, mais est restée inférieure à son niveau d'avant 2014 (tout comme la production réelle non pétrolière).

4. Le diesel représente la majeure partie de la consommation de carburants. La part du diesel a atteint 60 % en 2023, contre 50 % en 2003, tandis que la part de l'essence a fluctué autour de 30 % au cours de cette même période (graphique 1). Bien qu'il soit habituel de voir le diesel être le combustible dominant dans un pays en développement (en raison de son utilisation dans la production d'électricité), le mix énergétique du Congo dans le secteur de l'électricité est dominé par l'hydroélectricité et le gaz. La part élevée du diesel s'explique par son utilisation dans le secteur des transports, dans un pays peu peuplé, ce qui rend les activités économiques et l'inflation relativement plus sensibles aux prix du diesel.

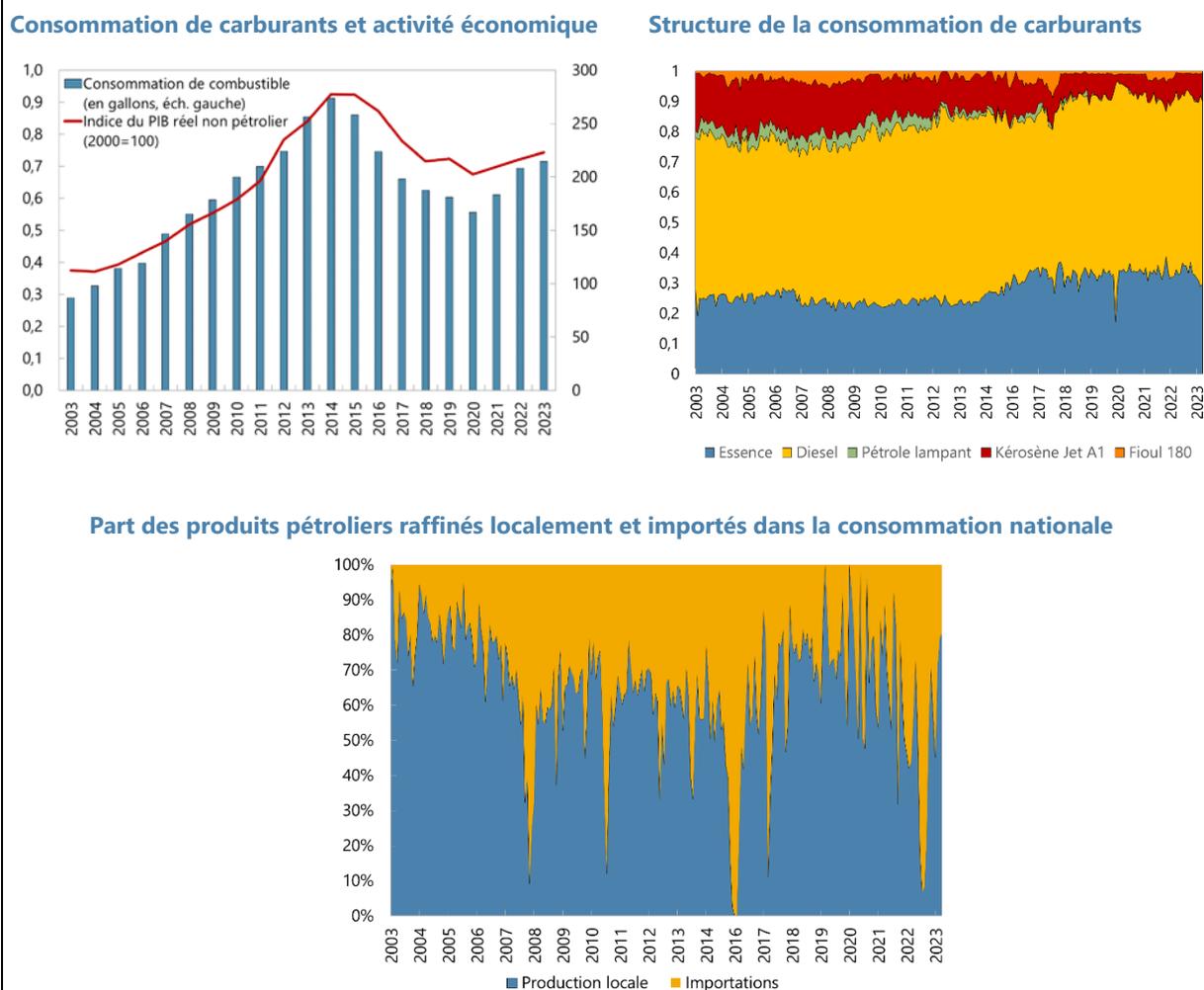
B. Prix des carburants au Congo et coût d'approvisionnement très élevé

Mécanisme de tarification actuel (ou absence d'un tel mécanisme)

5. Le décret de 2005 est la loi historique qui fixe les prix des carburants en fonction des forces du marché (2005-699). Le mécanisme de tarification prévu par le décret suit les meilleures

pratiques internationales. Il ajoute au coût de l'offre (le prix d'entrée pour la distribution) différents éléments de coût, des marges et des taxes, liés aux activités de stockage, de transport et de distribution des carburants (tableau 1 de l'annexe). Le prix d'entrée pour la distribution est calculé comme la moyenne pondérée des prix CAF des carburants (coûts réels d'importation) et du prix départ raffinerie, définis comme les prix de parité à l'importation ajustés pour un coefficient de protection (facteur d'ajustement économique) pour tenir compte de l'inefficacité de la raffinerie. Le facteur d'ajustement économique a été initialement fixé à 25 % en 2008 dans le cadre d'un contrat de performance signé avec l'État. Trois amendements ultérieurs ont amené à réduire ce coefficient à 15 %, puis à 10 % fin 2017, et enfin à 8 % en 2024. Toutefois, cette réduction du facteur d'ajustement économique ne reflète pas nécessairement les gains d'efficacité réels.

Graphique 1. Consommation de carburants et composition, 2003–23

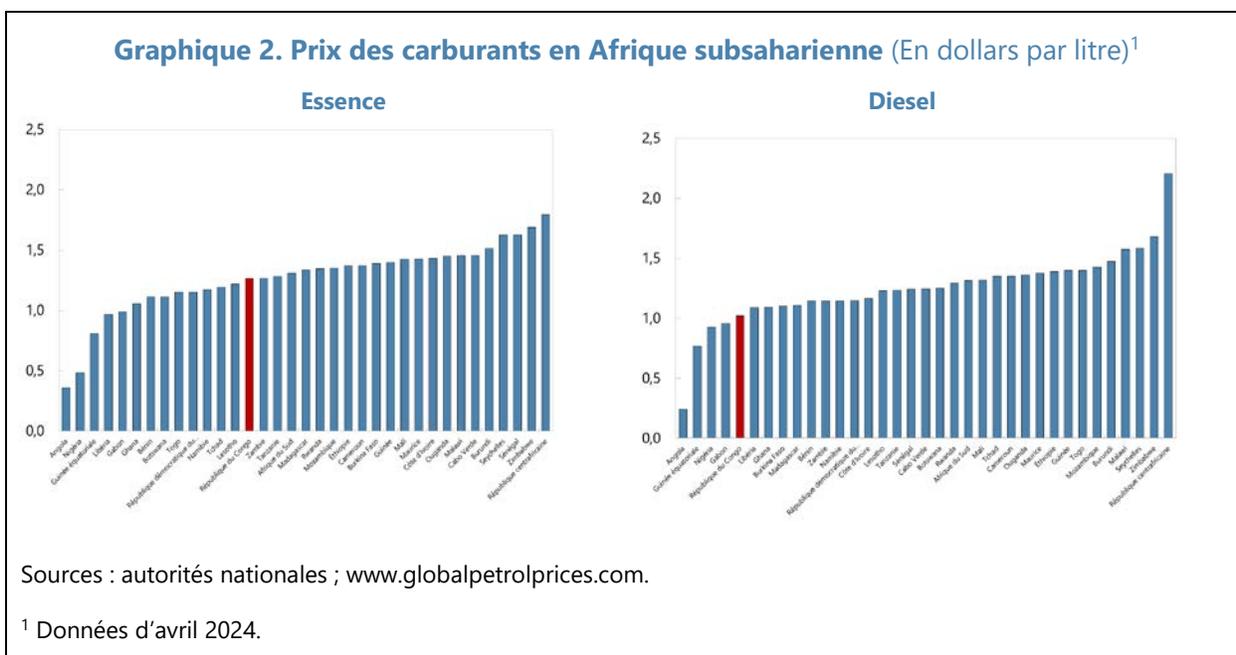


Sources : autorités nationales ; estimations et calculs des services du FMI.

6. Cependant, le décret de 2005 n'a jamais été mis en œuvre. L'État a plutôt continué de fixer les prix des carburants à la pompe (voir Alfredo Baldini et Alun Thomas, 2020), en fixant le prix

d'entrée pour la distribution à un niveau inférieur à celui du marché. De plus, ce prix d'entrée a été calculé comme une simple moyenne des prix CAF et du prix départ raffinerie, et non comme une moyenne pondérée, sous-estimant ainsi le prix d'entrée réel, puisque les produits pétroliers raffinés ont un coût de production plus élevé et représentent les deux tiers de la consommation nationale. Jusqu'en 2022, la SNPC était exonérée de droits de douane et de TVA sur les importations de carburants, et le prix d'entrée pour la distribution n'était pas soumis à la TVA, ce qui entraînait des dépenses fiscales importantes. De nombreux éléments de coût de la formule de tarification n'ont pas été modifiés au cours des 6 à 8 dernières années, malgré les dispositions du décret de 2005 exigeant une révision annuelle et un niveau garantissant le recouvrement des coûts pour les acteurs du marché. Rien ne prouve également que le contrat de performance ait été respecté, et même si c'était le cas, les données disponibles suggèrent que le coût de production de la CORAF reste nettement supérieur au prix départ raffinerie inclus dans la formule.

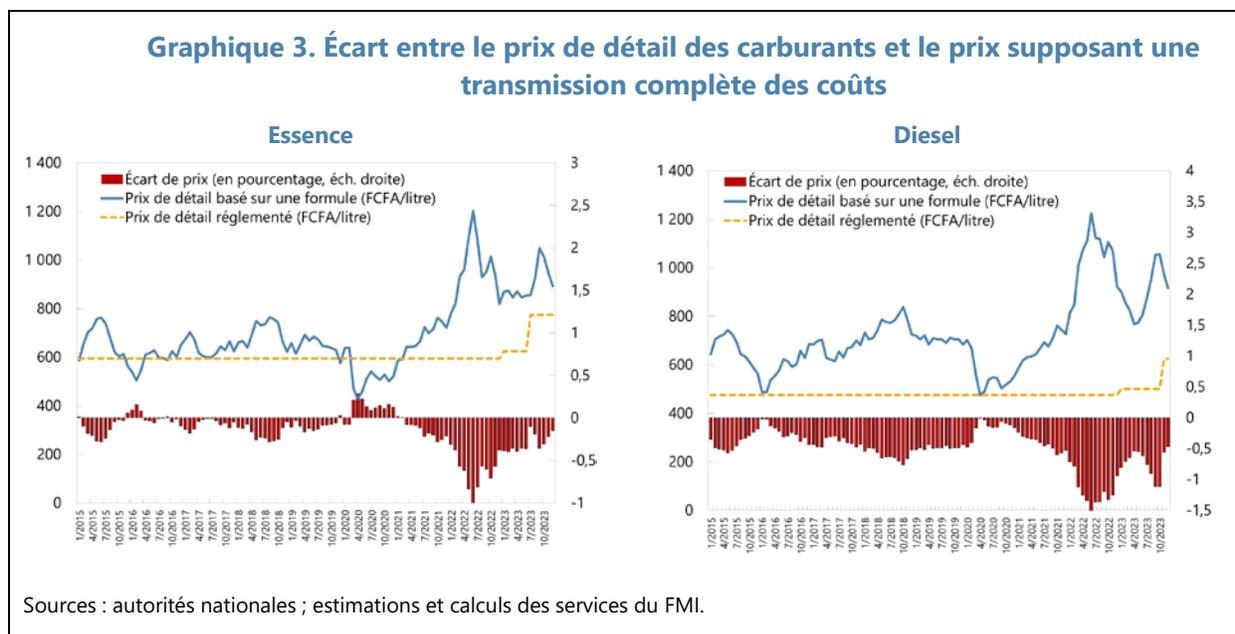
7. Les prix des carburants sont parmi les plus bas d'Afrique subsaharienne, ce qui illustre parfaitement cette lacune en matière d'ajustement. Bien que le prix actuel de l'essence se rapproche plus ou moins de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne, le prix du diesel, lui, se situe en dessous du quintile inférieur des prix de carburants de la région, malgré la hausse de 30 % des prix de l'essence et du diesel en 2023 (graphique 2). Par rapport aux pays voisins de la CEMAC (Gabon, Cameroun, République centrafricaine), le Congo affiche les prix de l'essence et du diesel les plus bas après le Gabon, les écarts de prix étant suffisamment importants pour encourager la contrebande de carburant (le prix du diesel est également inférieur à celui de la République démocratique du Congo - RDC).

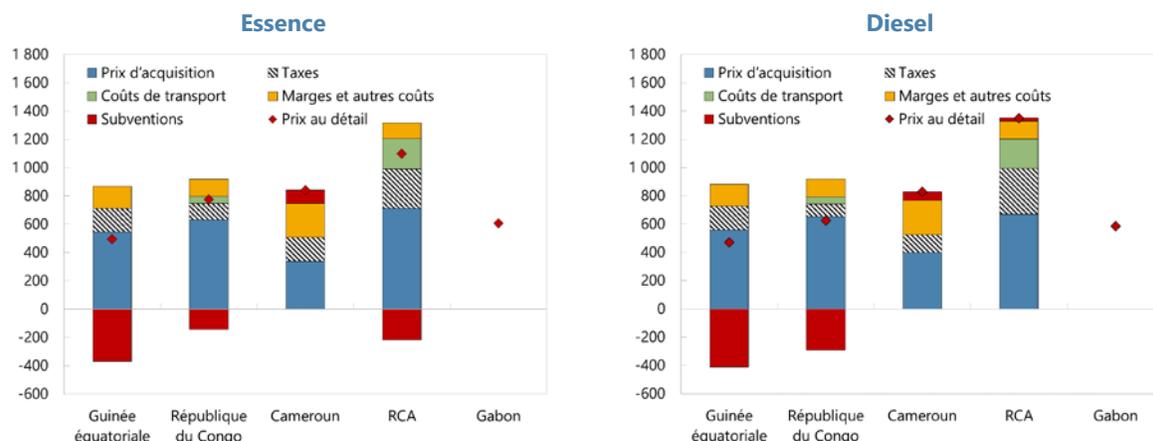


8. En utilisant le coût réel d'importation (CAF) comme référence pour coût de l'approvisionnement, et en appliquant les taxes (droits de douane et TVA), les marges et les redevances conformément au décret de 2005, les calculs montrent que le prix de l'essence

était inférieur de 15 % au prix de recouvrement des coûts, contre 47 % pour le diesel à la fin de 2023 (graphique 3). Entre 2008 et 2022, le prix de l'essence était gelé à 595 francs CFA par litre, bien en dessous du prix de la formule, l'écart de prix atteignant -102 % en juin 2022, reflétant la flambée des prix du pétrole brut en raison de la guerre en Ukraine. Alors que le prix du pétrole brut a baissé et que les autorités se sont lancées dans une réforme des subventions en 2023, qui a abouti à une augmentation cumulée de 30 % des prix de l'essence et du diesel, l'écart de prix s'est considérablement réduit à environ 15 % à la fin de 2023. Le prix du diesel a suivi une tendance similaire, mais l'écart de prix est beaucoup plus important. Il avait atteint 158 % en juin 2022 avant de retomber à 47 % fin 2023. Depuis 2015 au moins, le prix du diesel au Congo n'a jamais été supérieur au prix de recouvrement des coûts. Les calculs font également état d'un prix largement inférieur au prix de recouvrement des coûts pour le kérosène et le carburant d'aviation, mais les quantités concernées sont limitées.

9. On observe des différences notables dans la structure des prix des carburants au Congo par rapport aux pays voisins de la CEMAC (graphique 4). Le Congo affiche le prix d'acquisition le plus élevé pour l'essence et le diesel (derrière la République centrafricaine, un pays enclavé qui, en raison de sa position géographique, fait face à des coûts de transport de carburant élevé). Ce prix d'acquisition élevé, conjugué à la baisse des prix de détail des carburants, a réduit les marges et les coûts de transport au-delà des niveaux qui rendent ces activités rentables pour le secteur privé si des investissements adéquats sont réalisés dans la chaîne d'approvisionnement. Les taxes sur les carburants au Congo sont également les plus faibles de la région, tandis que les subventions au diesel sont les deuxièmes plus importantes (après la Guinée équatoriale). En utilisant le concept de taxes nettes sur les carburants (taxes/subventions liées aux carburants), qui donne une approximation de la charge que représentent les subventions sur le budget, le Cameroun et la République centrafricaine ont tous deux des taxes nettes positives sur les carburants, contrairement au Congo et à la Guinée équatoriale qui ont des taxes nettes négatives.



Graphique 4. Structure des prix des carburants au sein de la CEMAC¹

Sources : autorités nationales ; calculs des services du FMI.

¹Données de décembre 2023. Les données sur la structure des prix des carburants pour le Gabon ne sont pas disponibles.

C. Enjeux liés au coût d'approvisionnement en carburants trop élevé

10. La charge que représentent les subventions aux carburants sur le budget du Congo transparaît dans le fait qu'on retrouve des prix à la pompe plus bas et que le pays fait face à des coûts d'importation et de raffinage inhabituellement élevés. Cela suggère que l'élimination des subventions aux carburants nécessite une approche multidimensionnelle qui implique la rationalisation des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ainsi qu'un mécanisme de tarification automatique qui répercute les changements des prix internationaux du pétrole sur les consommateurs nationaux.

11. Une analyse comparative par rapport aux prix de l'essence et du diesel sur la côte américaine du Golfe du Mexique indique que les prix CAF de l'essence et du diesel au Congo étaient respectivement 57 % et 33 % plus élevés en décembre 2023, par rapport à une majoration habituelle de 5 à 15 %³. En d'autres termes, les importateurs de carburant ont facturé 57 % de plus que le prix d'achat de l'essence raffinée sur les marchés internationaux pour acheminer le produit jusqu'aux frontières du Congo, contre 13 % pour le Cameroun (graphique 5). Si l'on prend la moyenne sur la période de janvier 2015 à décembre 2023, la majoration était de 46 % pour l'essence et de 42 % pour le diesel au Congo, en net contraste avec 8,6 % et 6,2 %, respectivement au Cameroun. Plusieurs raisons peuvent sous-tendre ce constat :

i) l'approvisionnement peu fiable de la raffinerie et les capacités de stockage limitées du pays obligent souvent le Congo à acheter des carburants raffinés à des prix au comptant (faisant l'objet

³ Les prix mensuels sur la côte américaine du golfe du Mexique et les prix CAF mensuels des carburants pour le Congo peuvent ne pas être entièrement comparables, car le calendrier du contrat d'achat de carburants n'est pas connu, tout comme le taux de change de la transaction. Cela ne devrait cependant pas affecter notre analyse, car l'écart persistant par rapport à l'indice de référence est observé sur une longue période, mettant en lumière la présence de facteurs structurels.

de spéculations) pour éviter les pénuries ; ii) l'insuffisance des infrastructures portuaires entraîne un allongement des temps de déchargement, ce qui augmente les surestaries ; iii) un risque souverain plus élevé qui se traduit par des coûts d'assurance et de financement élevés pour les fournisseurs, bien que la limitation du risque de change soit un facteur atténuant. En outre, la taille relativement petite du marché intérieur des carburants pourrait expliquer une petite partie de l'écart de marge entre les deux pays⁴.

12. Sur le plan du raffinage, plusieurs indicateurs révèlent également un coût de production très élevé, essentiellement imputable à des inefficacités dans le processus de raffinage. L'efficacité d'une raffinerie est fonction de sa taille et de sa complexité. Le raffinage du pétrole est une industrie à forte intensité de capital qui occasionne des coûts fixes importants. Par conséquent, les petites raffineries comme la CORAF sont non rentables sur le plan structurel, ce qui rend inévitable les subventions importantes aux producteurs. De plus, la raffinerie ne fonctionne pas à pleine capacité, ce qui exacerbe encore ses coûts de production⁵. En utilisant les comptes audités les plus récents de la CORAF (2021), le coût moyen d'un litre de produit raffiné s'élevait à 610 FCFA⁶, soit 2 % et 28 % au-dessus du prix de détail de l'essence et du diesel, respectivement. La complexité d'une raffinerie, quant à elle, mesure la capacité de cette raffinerie à transformer un baril de pétrole en produits plus légers et, par conséquent, à plus grande valeur. Par conséquent, à complexité plus élevée, une raffinerie peut extraire plus d'essence, de diesel et d'autres produits légers du pétrole brut que du pétrole lourd. Ce que l'on appelle le rendement de la raffinerie était de 57 % en 2011, pour baisser ensuite à 46 % en 2021 pour la CORAF⁷. Le même ratio est supérieur à 90 % pour les raffineries américaines et à 80 % en Europe⁸.

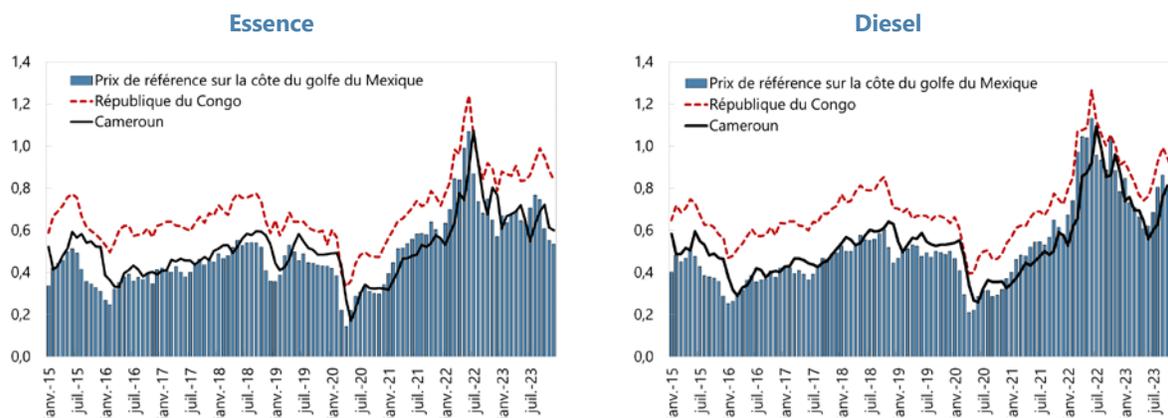
⁴ Plusieurs autres pays africains dotés de petits marchés nationaux de carburants sont confrontés à des difficultés similaires. Ces pays ont réagi en cherchant à regrouper les importations de carburants avec des pays voisins ou à offrir des contrats d'approvisionnement en carburants plus longs (d'un an ou plus) aux importateurs de pétrole sélectionnés dans le cadre d'un processus d'appel d'offres.

⁵ 60 % en moyenne.

⁶ Équivalant au rapport entre les dépenses totales et la production totale.

⁷ Créée en 1982, la CORAF a été conçue pour traiter un pétrole brut léger, mais lorsque la production de pétrole du Congo est passé au pétrole brut lourd, cela a entraîné une baisse du rendement de la raffinerie.

⁸ Une étude de KPMG révèle que le coût de raffinage de la CORAF en 2005–06 était d'environ 8 dollars le baril, contre 2,2 dollars le baril pour les raffineries comparables dans le monde, et 5 dollars le baril pour les raffineries peu performantes de la région. Selon la même étude, si la CORAF devait fonctionner à pleine capacité, son coût de production pourrait tomber à 5,1 dollars le baril.

Graphique 5. Analyse comparative du coût des importations de pétrole au Congo

Sources : autorités nationales ; Agence d'information sur l'énergie (EIA) ; calculs des services du FMI.

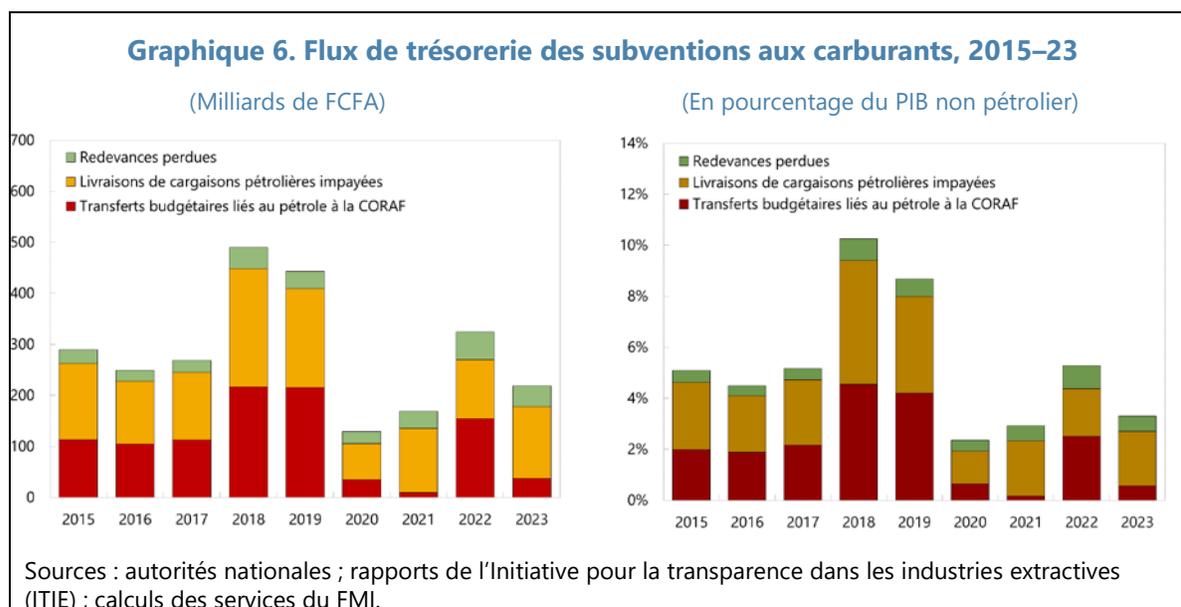
13. Le faible rendement de raffinerie de la CORAF représente un coût d'opportunité important pour le pays. Le pétrole brut aurait pu être vendu à un prix plus élevé sur le marché international, tandis que le pays aurait pu importer des produits raffinés à des prix compétitifs. Bien que conscientes du coût élevé du raffinage de la CORAF, les autorités ont plaidé pour l'indépendance énergétique afin de maintenir la structure à flot, avec un contrat de performance qui n'a pas donné de résultats tangibles jusqu'à présent. Elles ont également des plans pour moderniser la raffinerie en vue d'augmenter sa part de marché à 85 %. Entre-temps, la restructuration de l'entreprise a peu progressé.

D. Estimation de l'importance des subventions aux carburants

14. Les subventions aux carburants ont pesé sur les ressources budgétaires limitées (graphique 6). D'après les données relatives à la mise en œuvre du budget, le transfert budgétaire direct à la CORAF était de 2 % du PIB non pétrolier en 2015, avant d'augmenter à 4-5 % du PIB non pétrolier en 2018–19, lorsque les prix du pétrole brut se sont redressés alors que les prix à la pompe n'ont pas évolué. La baisse des prix du pétrole brut pendant la pandémie a eu des effets positifs sur le budget en limitant les transferts budgétaires à moins de 1 % du PIB non pétrolier. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, le choc sur les produits de base a déclenché une résurgence des subventions en 2022, contenue plus tard par la hausse de 30 % des prix de détail des carburants que les autorités ont mise en place en 2023, dans le cadre du programme soutenu par le FMI au titre de la FEC. Pour recenser pleinement la charge budgétaire de la CORAF, la valeur non recouvrée des cargaisons livrées doit être ajoutée aux transferts budgétaires, en plus de la redevance de 15 % que la CORAF aurait dû payer sur le pétrole brut livré⁹. La prise en compte du sous-recouvrement des recettes pétrolières a presque doublé le montant total des transferts pétroliers budgétisés, avec un pic à 10,3 % du PIB non pétrolier en 2018 durant la période de 2015–23. Ce niveau de subvention

⁹ Le prix départ raffinerie de la CORAF étant réglementé, la compagnie n'a pas été en mesure de payer le budget pour le pétrole brut livré à un prix réduit (85 % du prix à l'exportation).

est supérieur de 27 % aux dépenses publiques combinées pour l'éducation et la santé en 2018, soulignant l'effet négatif ressenti sur les dépenses sociales essentielles.



15. Comme l'on pouvait s'y attendre, la majeure partie des subventions, qui sont pour la plupart de nature explicite, concernent le diesel. Le montant des subventions est calculé par rapport à l'hypothèse fictive d'une application stricte de la formule de tarification des carburants et en utilisant le coût réel des importations comme référence pour le coût de l'offre¹⁰. Sur les 3,6 % du PIB non pétrolier consacré aux subventions en 2023, environ 67 % concernaient le diesel et 19 % l'essence, le reste étant constitué de subventions pour le kérosène et le carburéacteur (graphique 7)¹¹. La ventilation des subventions implicites et explicites laisse entrevoir que ces dernières sont plus répandues, surtout pour le diesel, ce qui suppose que la plupart des subventions aux carburants au Congo proviennent davantage de la vente pour recouvrement des coûts qu'au renoncement des taxes sur la consommation de carburant.

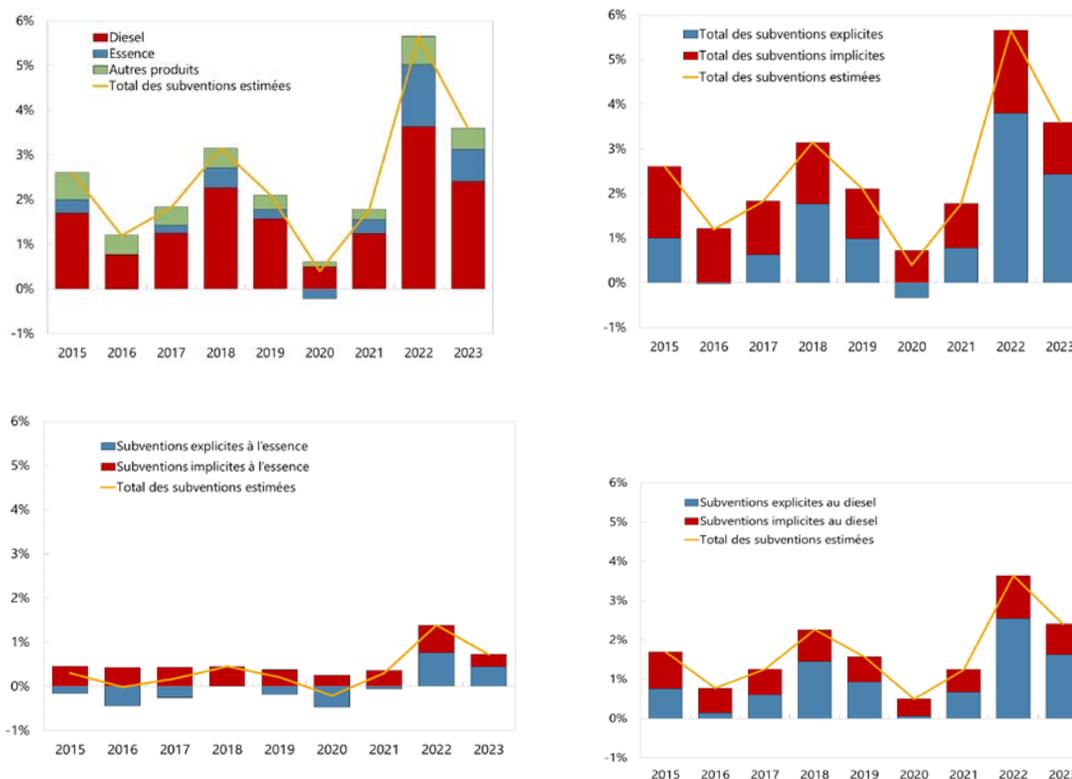
16. La suppression des subventions à l'essence et au diesel pourrait engendrer un gain budgétaire annuel de 1,6 % du PIB non pétrolier en moyenne sur la période 2024–2029 (graphique 8). Pour combler l'écart de prix recensé dans la section B, il faudrait augmenter le prix

¹⁰ Il s'agit de multiplier les écarts de prix calculés dans la section II.A par les quantités de carburants consommés. Cette approche, basée sur le coût d'opportunité, donne des estimations de subvention différentes de l'approche basée sur les flux de trésorerie, car elle ne tient pas compte des subventions aux producteurs et du fait que la CORAF n'est chaque année toujours pas entièrement compensée des pertes résultant de la vente de carburants en dessous du prix de recouvrement des coûts sur le marché national. D'autre part, elle intègre les dépenses fiscales (TVA et droits de douane) revenant aux consommateurs.

¹¹ Les subventions au fioul, négligeables, ne sont pas comprises dans cette estimation.

de l'essence de 18 % et celui du diesel de 45 % en 2024 par rapport à leur niveau actuel¹². Le gain budgétaire pourrait atteindre 2,2 % du PIB non pétrolier en 2024 (annualisé) et diminuer progressivement jusqu'à 1,3 % du PIB non pétrolier en 2029¹³. Compte tenu du coût social éventuel d'une augmentation aussi importante du prix du diesel et des répercussions sur le plan de l'économie politique (voir Abdelrahmi Bessaha (2008), Guy Jenkinson (2015), Youbi *et al.* (2023) et l'étude la plus récente menée par le ministère de l'Économie et des Finances (2024) pour une analyse de l'impact distributif des subventions aux carburants), une suppression progressive des subventions au diesel sur trois ans pourrait être envisagée comme scénario alternatif. Comparé au premier, ce scénario présente un coût budgétaire modeste et laisse le temps aux ménages et aux entreprises de s'adapter au prix de recouvrement des coûts du diesel. Des mesures d'atténuation proportionnées devraient être mises en place pour atténuer l'effet de la mesure sur les ménages les plus vulnérables, et les économies réalisées grâce à la réforme devraient être dirigées vers les secteurs prioritaires (santé, éducation et infrastructures).

Graphique 7. Répartition des subventions aux carburants par produit et par type, 2015–23



Sources : autorités nationales ; estimations et calculs des services du FMI.

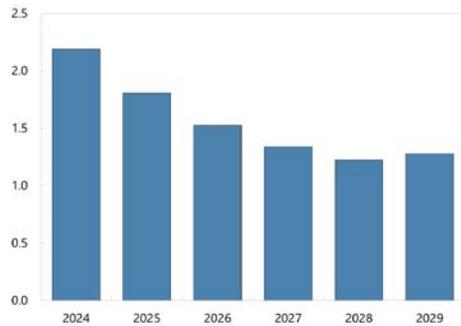
¹² Des augmentations de prix légèrement plus importantes seraient nécessaires si les coûts de stockage, les marges de distribution et les frais étaient révisés à la hausse. Les estimations sont susceptibles d'évoluer et peuvent varier considérablement en fonction des hypothèses sous-jacentes et de la dynamique des prix du pétrole.

¹³ Si le prix départ raffinerie intégré dans la formule de prix des carburants restait inférieur au coût de production de la CORAF, le gain budgétaire serait beaucoup plus faible et pourrait même devenir négatif.

Graphique 8. Gains budgétaires tirés de la réforme des subventions et scénarios illustratifs, 2020–29

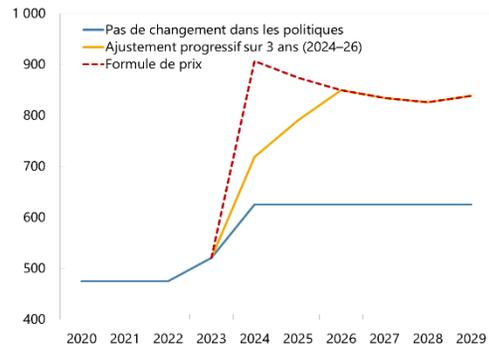
Gains budgétaires tirés de la réforme des subventions aux carburants

(En pourcentage du PIB non pétrolier)



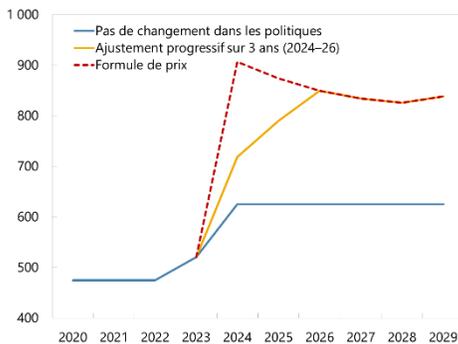
Subventions aux carburants selon différents scénarios

(En pourcentage du PIB non pétrolier)



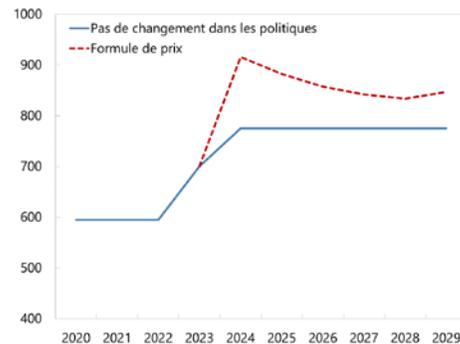
Prix du diesel selon différents scénarios

(FCFA par litre)



Prix de l'essence selon différents scénarios

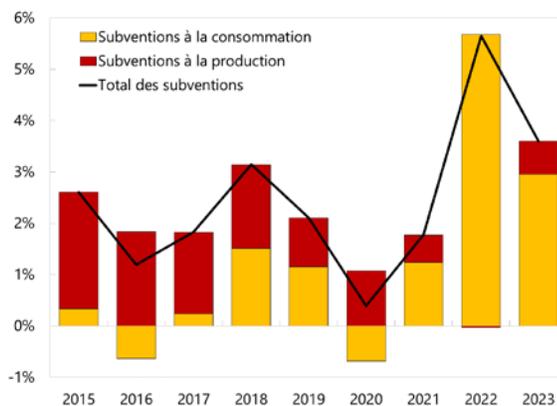
(FCFA par litre)



Sources : autorités nationales ; estimations et calculs des services du FMI.

17. Un plan de réforme prévoyant un partage plus équilibré des charges entre les acteurs de la chaîne d’approvisionnement et les consommateurs finaux peut être politiquement attrayant. Dans le scénario précédent, l’hypothèse est que les consommateurs supportent les charges issues des inefficiences de la chaîne d’approvisionnement. Mais, si l’on suppose que le Congo puisse importer des carburants aussi efficacement que possible pour limiter la majoration des prix CAF à 15 %, et que la CORAF, après restructuration, puisse atteindre le seuil de rentabilité au prix départ raffinerie, le graphique 9 montre la répartition entre les subventions à la consommation et les subventions à la production. La suppression des

Graphique 9. Subventions à la consommation et à la production, 2015–23



Sources : autorités nationales ; estimations et calculs des services du FMI.

subventions à la production supposerait une baisse respective des prix de l'essence et du diesel de 9 % et 31 % sous le prix de recouvrement total des coûts à la fin de 2023.

E. Enseignements tirés de la réforme des subventions de 2023

18. Pour réaliser l'assainissement budgétaire nécessaire afin de garantir la viabilité de la dette, les autorités ont commencé à mettre en œuvre une réforme ambitieuse des subventions aux carburants, avec une augmentation cumulée de 30 % des prix de l'essence et du diesel en 2023¹⁴. Cette mesure constitue un engagement clé dans le cadre du programme appuyé par le FMI au titre de la FEC. Elle est accompagnée de réformes de la gouvernance destinées à renforcer la transparence dans le secteur pétrolier, afin d'accroître la marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses sociales essentielles, tout en réduisant le déficit primaire non pétrolier important. Les autorités se sont engagées à augmenter davantage les prix pour supprimer complètement les subventions, puis à instaurer un mécanisme de fixation automatique des prix pour garantir l'évolution des prix de détail des carburants en fonction des fluctuations des cours internationaux du pétrole.

19. L'approche progressive de la réforme, les mesures d'atténuation, les consultations avec les parties prenantes et l'engagement ferme des autorités ont contribué à la réussite de la réforme. En s'appuyant sur 22 études de cas dans différents pays, Clement *et al.* (2013) recensent six ingrédients clés pour une réforme réussie des subventions, dont beaucoup sont présents dans la réforme des subventions de 2023 au Congo (tableau 1 du texte). Les effets de la réforme ont été évalués pour fournir des informations qui orienteraient la conception des mesures d'atténuation. De vastes consultations, menées par des responsables au plus haut niveau de l'État, ont permis d'obtenir l'adhésion des principales parties prenantes. En outre, les prix des carburants ont augmenté progressivement — l'essence en premier lieu, principalement consommée par les ménages à revenu élevé. L'engagement ferme des autorités au programme appuyé par le FMI au titre de la FEC a également joué un rôle central dans le succès de la réforme.

¹⁴ Les prix des carburants n'ont pas évolué depuis septembre 2018.

Tableau 1. Congo : Cartographie de la réforme des subventions aux carburants de 2023 en fonction des éléments d'une réforme réussie

Éléments d'une réforme réussie des subventions (Clement et al., 2013)	Réforme de 2023 des subventions aux carburants au Congo
i) Élaborer un Plan de réforme complet <ul style="list-style-type: none"> • Objectifs clairs à long terme • Évaluation des répercussions de la réforme • Consultation des parties prenantes 	Les principaux objectifs étaient de réduire les vulnérabilités liées au budget, de préserver la viabilité de la dette et de stimuler les dépenses publiques en faveur des populations pauvres. Les autorités ont souligné l'importance de dresser le tableau des effets distributifs et macroéconomiques de la réforme avant de la mettre en œuvre et ont commandé deux études à cet égard. Elles ont également mené une étude sur le pouvoir d'achat pour déterminer une fourchette de prix que les ménages et les entreprises peuvent payer pour les carburants. Dirigées par le Premier ministre, de vastes consultations avec les parties prenantes ont eu lieu. Quelques organisations de la société civile ne se sont néanmoins pas senties suffisamment consultées et des voix se sont exprimées sur le fait que la réforme était précipitée.
ii) Élaborer une vaste stratégie de communication. <ul style="list-style-type: none"> • Faire connaître au public l'ampleur des subventions et les avantages de la réforme. • Renforcer la transparence dans les rapports sur les subventions 	Une campagne de communication publique a été organisée, les consultations avec les parties prenantes ayant été largement couvertes par les médias. L'État a chargé une commission de proposer des mesures d'atténuation pour les ménages et les secteurs de production, en particulier les transports publics. L'augmentation de 24 % du prix de l'essence en juillet 2023 a été retardée de deux semaines pour permettre d'autres consultations avec les parties prenantes. Des informations publiques sur l'ampleur des subventions et les avantages de la réforme étaient disponibles, mais les rapports sur les subventions présentent des lacunes, notamment sur les montants non recouverts en lien avec la raffinerie.
iii) Augmenter les prix de manière progressive et échelonnée. <ul style="list-style-type: none"> • Laisser aux ménages et aux entreprises le temps de s'adapter et aux autorités celui de mettre en place des dispositifs de protection sociale. • Échelonner les augmentations différemment selon les produits. 	Un des principaux points forts de la réforme a été sa progressivité et son échelonnement minutieux : i) une augmentation de 5 % du prix de l'essence et du diesel est entrée en vigueur en janvier 2023, ii) le prix de l'essence a par la suite été augmenté de 24 % en juillet 2023, iii) l'augmentation de 25 % du prix du diesel a été reportée à novembre 2023, en raison des préoccupations pour les populations pauvres et de l'effet d'entraînement sur les tarifs des transports publics, et iv) les subventions sur le kérosène et le gaz de cuisine sont maintenues.
iv) Améliorer l'efficacité des entreprises publiques pour réduire la charge qu'elles représentent sur le budget. <ul style="list-style-type: none"> • Disposer de meilleures informations sur leurs coûts, définir des objectifs de résultats, établir des mesures incitatives et permettre le jeu de la concurrence là où c'est pertinent. • Améliorer le recouvrement des factures d'énergie. 	Bien que les autorités aient renforcé la transparence des entreprises publiques au cours des dernières années (par exemple, la SNPC et la CORAF publient des comptes vérifiés chaque année ; le rapport ITIE pour 2021 a été publié fin décembre 2023), peu de progrès ont été réalisés afin d'améliorer l'efficacité des entreprises publiques, en particulier dans le secteur de l'énergie. Certaines réformes sont en cours dans le secteur de l'électricité, mais les difficultés de recouvrement des factures d'électricité et les pertes en logistique sont omniprésentes. En conséquence, les subventions au secteur de l'électricité se trouvent toujours à des niveaux élevés et dépassent les montants initialement budgétisés.
v) Mettre en œuvre des mesures d'atténuation ciblées pour protéger les plus pauvres. <ul style="list-style-type: none"> • De préférence des transferts monétaires ciblés - lorsque cela n'est pas possible, d'autres programmes peuvent être mis en place en fonction du renforcement des capacités administratives. • La restructuration des entreprises publiques peut également s'accompagner de mesures ciblées (par ex. formation professionnelle). 	Les autorités ont dévoilé une série de mesures d'atténuation, notamment la suppression des péages routiers et l'allègement partiel de la taxe professionnelle pour les transporteurs, l'aménagement des routes urbaines et la mise en place de l'assurance maladie universelle (voir annexe : République du Congo : mesures d'atténuation dans le cadre de la réforme des subventions aux carburants). Ces mesures s'ajoutent aux exonérations fiscales aidant la population à faire face à la hausse du coût de la vie. Néanmoins, ces efforts ont été ternis par une sous-exécution persistante des dépenses sociales et un repère structurel manqué sur l'augmentation des ressources pour le principal programme de transferts monétaires.
vi) Dépolitiser la fixation des prix et mettre en place un mécanisme automatique de fixation des prix (avec lissage des prix). <ul style="list-style-type: none"> • Créer un organe indépendant pour superviser la fixation des prix. 	Des travaux sont en cours pour mettre en place un mécanisme de fixation automatique des prix avec l'appui de l'assistance technique du FMI.

20. En outre, la reprise de la croissance et la réforme des subventions aux carburants dans les pays voisins ont donné de l'élan au pays. L'amélioration continue des activités économiques non pétrolières, après une période de ralentissement économique, va probablement faciliter la réforme, car les entreprises et les ménages pourraient être en mesure de mieux s'adapter à la hausse des prix des carburants que s'ils subissaient une récession. De plus, le contexte régional, marqué par la hausse des prix des carburants dans les pays voisins, y compris les pays producteurs de pétrole, a renforcé l'idée selon laquelle la réforme est impérative, dans l'esprit des décideurs politiques comme celui des citoyens. Quelques éléments anecdotiques ont fait état d'une augmentation de la contrebande de carburants vers les pays voisins alors que le Congo retardait l'augmentation des prix des carburants.

21. Mais le pays a aussi été confronté à des vents contraires. Les pressions inflationnistes découlant de l'augmentation des prix des denrées alimentaires et des produits de base en raison de la guerre en Ukraine n'ont pas créé un environnement propice à la réforme. De profondes inquiétudes ont été également exprimées quant aux risques élevés de protestations sociales, certaines parties prenantes appelant à une pause dans la réforme.

F. Conclusions et recommandations

22. Le Congo a progressé dans ses efforts pour supprimer les subventions aux carburants qui sont trop importantes, trop répandues et trop opaques, mais il reste encore beaucoup à faire. Malgré le succès de la réforme des subventions aux carburants en 2023, les prix des carburants au Congo restent parmi les plus bas d'Afrique subsaharienne. Par conséquent, les subventions aux carburants restent élevées, en partie en raison d'un coût d'importation très élevé et d'activités de raffinerie inefficaces.

23. La dynamique des réformes doit être maintenue et renforcée pour maintenir le Congo sur la voie d'une reprise forte, inclusive et verte. Cela passera par l'adoption d'une stratégie globale, combinant l'augmentation progressive des prix de détail des carburants et la réforme des entreprises publiques du secteur de l'énergie. En particulier, il faudra :

- Renforcer la gouvernance, la transparence et l'efficacité de la CORAF, notamment au moyen i) d'un audit des coûts d'exploitation et d'administration de la raffinerie et d'un plan d'action clair pour assurer l'alignement des coûts sur le contrat de performance ; vérifier rigoureusement le versement par l'État des paiements de pétrole brut au budget et mettre en place un Plan de remboursement pluriannuel pour les obligations passées¹⁵ ; réaliser, pour chaque nouveau plan d'investissement ou d'expansion de la CORAF, une analyse coûts-avantages rigoureuse afin d'assurer le meilleur rendement possible des finances publiques ; supprimer les obligations réciproques entre la SNPC et la CORAF, et permettre à la CORAF de vendre des produits pétroliers directement aux sociétés de distribution.

¹⁵ Dans le même temps, le budget devrait refléter l'intégralité des transferts explicites à la CORAF.

- Établir un processus d'approvisionnement rentable pour les carburants importés en planifiant mieux les importations, en veillant à ce qu'elles soient réalisées dans le cadre d'un processus transparent et concurrentiel, et en augmentant les capacités de stockage pour se conformer aux exigences réglementaires.
- Augmenter les prix de l'essence et du diesel pour éliminer complètement au moins les subventions explicites et implicites à la consommation, et prendre des mesures d'atténuation adéquates pour atténuer les répercussions sur les plus vulnérables ; hiérarchiser les dépenses sociales pour assurer une mise en œuvre adéquate des enveloppes budgétaires allouées ; auprès de la population, il est essentiel de rendre compte de manière transparente de l'ampleur des subventions et de renforcer la communication sur le bien-fondé de la réforme.
- Mettre en place un mécanisme de tarification automatique, éventuellement avec lissage des prix, pour éviter la réapparition des subventions, protégeant ainsi le budget des chocs récurrents liés aux subventions aux carburants qui menacent la viabilité budgétaire et les dépenses essentielles dans les domaines de la protection sociale et du développement ; revoir régulièrement les paramètres de la formule de tarification pour qu'elle reflète les coûts réels de stockage et de distribution ; mettre en place des arrangements institutionnels appropriés pour dépolitiser la tarification des carburants ; déréglementer le secteur des carburants en aval à moyen et à long terme, le rôle de l'État se limitant à veiller au respect des pratiques concurrentielles dans le secteur.

Annexe I. République du Congo : Mesures d'atténuation dans le cadre de la réforme des subventions aux carburants

1. En réaction aux premières augmentations des prix du carburant, l'État a annoncé des mesures ciblant principalement les transports en commun, y compris :

- Maintien des tarifs des transports publics pour les marchandises et les passagers.
- Prise en charge complète des péages routiers par l'État.
- Prise en charge par l'État de 50 % des taxes professionnelles.
- Réduction des frais de péage.

2. Au moment de la deuxième augmentation du prix du diesel, l'État a étendu les mesures d'atténuation aux infrastructures, à la santé, à l'éducation et à la protection sociale, représentant un coût budgétaire de 22 milliards de francs CFA, soit 0,3 % du PIB non pétrolier. Ces mesures comprennent :

- L'élimination des contributions des parents et le soutien des bénévoles de l'éducation communautaire.
- La fourniture de manuels scolaires à tous les élèves du primaire.
- L'accélération du traitement et le paiement régulier des bourses d'études.
- La création de sociétés de transport public urbain à Brazzaville et à Pointe-Noire, en partenariat avec des entreprises privées.
- La régulation des lignes de bus pour protéger le secteur des transports privés urbains.
- La suppression définitive des péages routiers.
- L'élargissement des mesures annoncées liées au transport au transport fluvial.
- La suppression des frais de stationnement imposés par certaines villes.
- La libre circulation des personnes et des biens aux frontières, conformément à la réglementation de la CEMAC.
- La réduction du temps de traitement pour la manutention des conteneurs dans les ports.
- La mise en service de l'assurance maladie universelle pour soutenir les patients atteints de maladies graves.

- L'augmentation de la couverture des programmes fournissant des transferts générateurs de revenus.
- La mise en œuvre du programme national de protection sociale.
- L'augmentation des ressources financières disponibles pour les programmes de transferts monétaires.

Tableau 1. Congo : structure des prix des produits pétroliers, novembre 2023
(CFAF par litre)

	Esence	Diesel	Pétrole lampant	Carburant d'aviation	Fioul
Prix d'entrée pour la distribution, hors TVA (réglementé)	488	360	184	205	203
TVA sur prix d'entrée	92,17	68,09	0,00	0,00	0,00
Frais et marge de passage dans les dépôts	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00
TVA sur frais et marge de passage dans les dépôts	2,46	2,46	2,46	2,46	2,46
Coûts de transport	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
TVA sur coûts de transport	7,56	7,56	7,56	7,56	7,56
Pertes en logistique	2,70	2,07	0,45	0,50	0,00
Frais et marge de distribution	38,00	38,00	38,00	38,00	38,00
TVA sur frais et marge de distribution	7,18	7,18	7,18	7,18	7,18
Charges financières sur les stocks de titres	4,73	3,49	0,65	0,75	0,60
Financement de l'agence de régulation	1,95	1,44	0,25	0,70	0,25
Marge du revendeur	12,00	10,00	10,00	10,00	10,00
TVA sur marge du revendeur	2,27	1,89	1,89	1,89	1,89
Coûts du transport terminal	11,00	11,00	11,00	11,00	13,50
TVA sur coût du transport terminal	2,08	2,08	2,08	2,08	2,55
Financement des risques environnementaux	0,98	0,72	0,14	0,16	0,14
Financement du comité technique	0,24	0,18	0,04	0,04	0,03
Contribution à la stabilisation	49,02	55,55	1,00	10,00	10,00
Prix au détail réglementé	775	625	320	350	350

Sources : autorités nationales ; arrêté ministériel n° 14335 émis le 11 novembre 2023.

Bibliographie

Abdelrahmi Bessaha, (2008). "Fiscal Costs and Distributional Impact of Oil Subsidies, Republic of Congo", Selected Paper Issues, Country Report No. 09/72. International Monetary Fund.

Alfredo Baldini and Alun Thomas, (2020). "Fuel price subsidies in the Republic of Congo". Republic of Congo, Selected Paper Issues, Country Report No. 20/27, International Monetary Fund.

Clements, B, D. Coady, S. Gupta, A. Trevor, and C. Sdravovich, (2013). "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications". International Monetary Fund, Washington, D.C.

Guy Jenkinson, (2015). "Fuel price subsidies in the Republic of Congo: Evolution and options for reform". Republic of Congo, Selected Paper Issues, Country Report No. 15/264. International Monetary Fund, Washington, D.C.

KPMG, (2007). "Diagnostic Operational". mimeo.

Ministry of Economy and Finance of the Republic of Congo, (2024). "L'impact de la réduction des subventions des produits pétroliers sur l'économie Congolaise".

Youbi, M., F. Mafoboue, V. Tsoungui Belinga, J. Monteiro Da Mota, K. Karafli, D. Ossouna, E. Mamadaliev, M. Viboudoulou Vilpoux, L. Beyene, S. Matta, D. Pajank, A. Bokina, (2023). "Republic of Congo Economic Update: Reforming Fossil Fuel Subsidies". Tenth Edition (English), World Bank Group, Washington, D.C.

EXAMEN APPROFONDI DE LA STRATÉGIE DE DIVERSIFICATION DU CONGO¹

A. Introduction : Pourquoi mettre l'accent sur la diversification au Congo ?

1. La croissance en République du Congo a été anémique ; son économie est fortement tributaire des exportations d'hydrocarbures et demeure vulnérable aux chocs extérieurs, y compris à la transition énergétique. Au cours des 30 dernières années, la croissance économique du PIB réel a été en moyenne de 1,8 % par an, ce qui suppose une croissance du PIB par habitant d'environ -1 % par année. En même temps, l'économie est restée fortement tributaire du secteur des hydrocarbures, qui a rapporté environ 60 % des recettes fiscales et plus de 80 % des recettes d'exportation. La forte dépendance à l'égard d'un seul secteur, dont les prix sont assujettis à des niveaux de volatilité élevés, expose le pays à des chocs extérieurs échappant à son contrôle et nécessite un effort supplémentaire coûteux pour conserver la marge de manœuvre budgétaire.

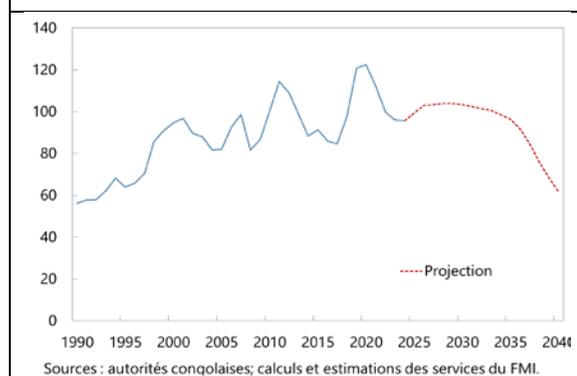
2. La production pétrolière a atteint un niveau record en 2018–19 et devrait diminuer progressivement au cours des prochaines décennies. La baisse prévue reflète à la fois l'arrivée à maturité des champs pétrolifères du Congo et la faiblesse des investissements dans de nouvelles prospections. Cette baisse n'est que partiellement compensée par le nouveau développement des exportations de GNL. La faiblesse des perspectives de production souffre également de la transition énergétique et des efforts mondiaux visant à

- 1) limiter les investissements dans les hydrocarbures ; et
- 2) réduire la demande de combustibles fossiles.

À long terme, le développement de technologies énergétiques vertes et la prise en compte des émissions des combustibles fossiles en tant que coûts externes sont susceptibles de réduire la demande d'hydrocarbures et d'augmenter le coût du financement de nouveaux investissements dans les champs pétrolifères et les infrastructures connexes.

3. La diversification des exportations du Congo, en tant que petite économie, est essentielle à la diversification économique et à l'amélioration de la performance macroéconomique. Le Congo compte environ 6 millions d'habitants, soit une économie relativement petite dont les marchés intérieurs sont limités. Ainsi, la demande extérieure est cruciale pour soutenir les efforts de diversification. Une diversification accrue est associée à une volatilité de la production plus faible et à une plus grande stabilité macroéconomique. La diversification est bénéfique à la fois pour la croissance et pour la stabilité, ce qui souligne la nécessité d'accorder une

Graphique 1. Production pétrolière
(En millions de barils par an)



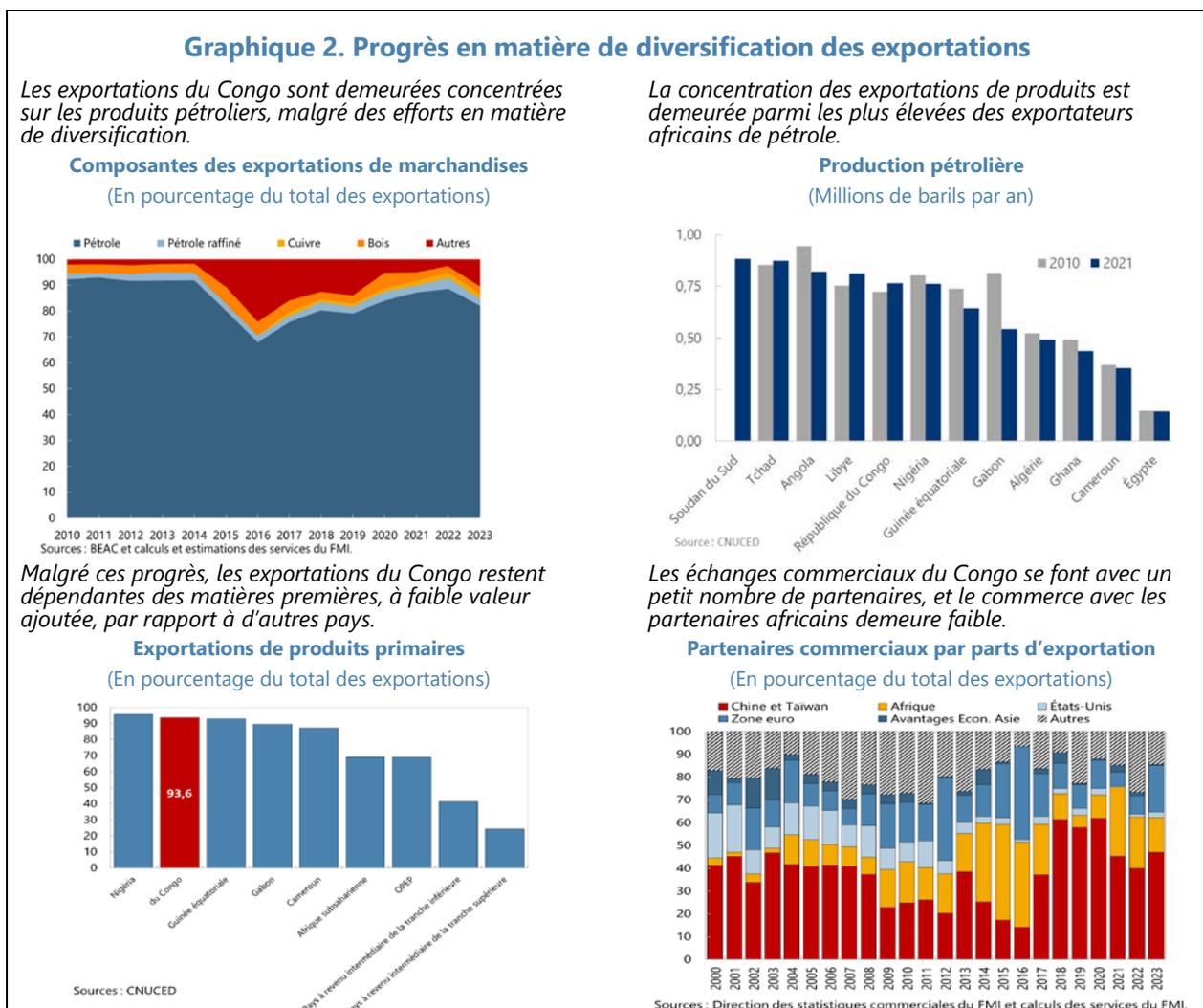
¹ Préparé par Irineu de Carvalho Filho

attention particulière aux politiques qui facilitent la diversification et la transformation structurelle (FMI, 2014). La transition énergétique accroît les avantages de la diversification économique.

B. Quelle est la position du Congo en matière de diversification ?

4. Le Congo a adopté une stratégie de diversification économique en privilégiant les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Le Plan national de développement (PND) de l'État visait à moderniser l'agriculture familiale et à promouvoir le secteur agroalimentaire ; à renforcer la chaîne de valeur dans les secteurs alimentaires et du bois d'œuvre ; à fournir un approvisionnement stable et de qualité en électricité ; à améliorer le cadre réglementaire régissant le secteur de l'énergie ; et à simplifier les procédures pour toutes les entreprises, y compris au moyen de l'informatisation (FMI, 2019).

5. Cela dit, des résultats de grande ampleur ne se sont pas encore concrétisés. Les données émanant des statistiques de la balance des paiements indiquent que peu de progrès, voire aucun, a été réalisé dans la diversification des exportations, bien que cette observation doive être prise avec prudence compte tenu de l'existence de lacunes dans les données relatives à la balance des paiements et d'une certaine incohérence possible dans la classification des exportations par catégories de biens.



C. Quels sont les principaux obstacles à la diversification en République du Congo ?

6. La littérature économique a analysé les défis auxquels sont confrontés les pays riches en ressources naturelles lorsqu'ils tentent de diversifier leur économie. Les données révèlent que les pays exportateurs de pétrole ont généralement été incapables de diversifier leur économie (Ross, 2017) et qu'il est plus difficile pour les pays où la diversification est faible au départ d'atteindre l'objectif de diversification (Djimeu *et al.*, 2019). La littérature économique dresse les constats suivants :

- Un secteur d'extraction de ressources vigoureux a tendance à attirer la main-d'œuvre et le capital des secteurs de l'économie qui ne nécessitent pas de nombreuses ressources, un phénomène surnommé le syndrome hollandais. Dans les économies africaines riches en ressources, le secteur public peut amplifier ce problème en dépensant les recettes tirées de l'exploitation des ressources de manière inefficace et qui entraîne des distorsions (Cust *et al.*, 2022).
- Les facteurs structurels et institutionnels jouent un rôle central dans le processus de diversification (Karanfil *et al.*, 2023). Les pays dont les infrastructures, le capital humain et les efforts en recherche et développement sont de meilleure qualité sont plus susceptibles de s'orienter vers une forte diversification.
- Parmi les anciennes colonies, les pays qui ont commencé à produire du pétrole le plus tard par rapport à leur date d'indépendance affichent des exportations plus diversifiées (Ongba, 2014). Ce constat peut s'expliquer par le rôle que jouent les institutions issues de la période précédant l'indépendance.
- Les pays ont tendance à se diversifier davantage aux premiers stades de leur développement, à mesure que leurs revenus augmentent (Clark *et al.*, 2016). Les niveaux de revenus actuels du Congo sont supérieurs à la fourchette dans laquelle les gains tirés de la diversification sont faciles.

7. L'objectif de diversification du Congo nécessite la suppression de certains goulots d'étranglement qui entravent la création et la croissance de nouvelles entreprises et l'émergence de nouveaux secteurs.

- **Environnement commercial.** En ce qui concerne les infrastructures, l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale indique que le Congo obtient de meilleurs résultats que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et qu'il se rapproche de ses pairs à revenu intermédiaire supérieur dans certains secteurs, mais qu'il est moins performant dans d'autres. Les performances du Congo en matière de logistique et de compétences en matière d'expéditions internationales sont supérieures à celles des pays à revenu intermédiaire supérieur. Cependant, l'enquête de la Banque mondiale met en exergue des lacunes importantes dans les infrastructures matérielles (telle que les routes, ports, autoroutes, télécommunications) et les performances douanières.
- **Accès aux infrastructures numériques.** Le gouvernement s'est engagé à faire progresser la transformation numérique et a lancé la « Vision Congo Digital 2025 », qui comprend des mesures

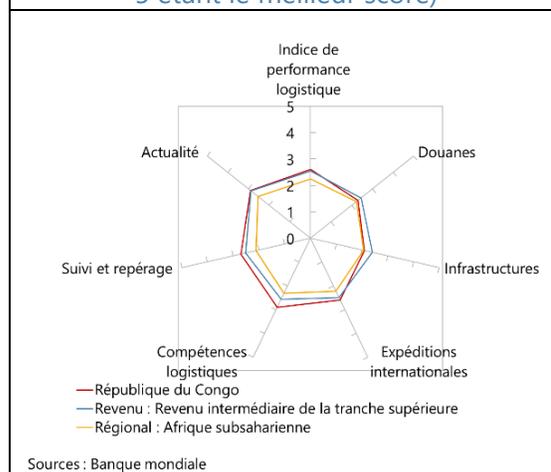
destinées à renforcer l'infrastructure numérique, à consolider l'environnement juridique et réglementaire et à améliorer la couverture et l'accessibilité financière du matériel informatique. Toutefois, des goulots d'étranglement persistent sur le plan du capital humain, de la culture numérique et de l'infrastructure des TIC dans les écoles primaires et secondaires.

- **Accès à l'électricité.** L'accès à l'électricité est relativement faible au Congo. Ceci est dû en grande partie à la faible densité de population, ce qui accroît le coût de l'élargissement du réseau électrique. Les entreprises sont confrontées à des coûts élevés pour obtenir une connexion électrique, et la fourniture d'électricité n'est pas fiable, ce qui conduit de nombreuses entreprises à devoir recourir à l'autoproduction au moyen de générateurs diesel.

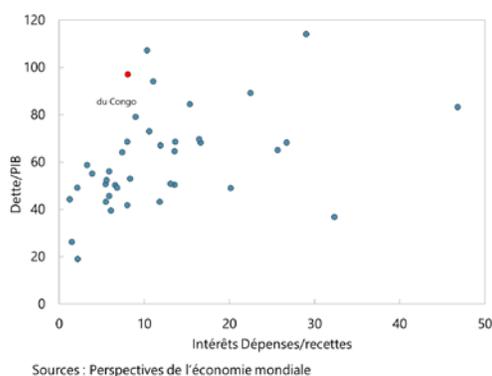
- **Risques macroéconomiques.** Une dette publique élevée, des arriérés de dette extérieure faibles, mais récurrents, et l'incertitude entourant la résolution du problème des arriérés de dette intérieure, y compris les arriérés liés aux dépenses sociales (arriérés sociaux), augmentent les coûts d'emprunt et risquent de décourager les investissements directs étrangers dans les secteurs non traditionnels de la République du Congo. Sur le plan de la politique monétaire et de la politique de change, l'appartenance du Congo à la CEMAC s'est traduite par une stabilité du taux de change et une inflation relativement faible et stable. Cela dit, l'union monétaire n'a pas encore accumulé des réserves importantes en raison de la procyclicité des dépenses pendant les périodes durant lesquelles les prix des matières premières sont élevés et des difficultés rencontrées pour assurer le rapatriement intégral des recettes d'exportation.

- **Obstacles au commerce.** La moyenne simple des taux tarifaires de la nation la plus favorisée (NPF) du Congo est élevée par rapport à celle d'autres pays d'Afrique subsaharienne (graphique 5). L'efficacité des procédures frontalières liées au commerce pose également problème (Indicateurs de la facilitation des échanges de l'OCDE). En tant que membre de la CEMAC, le Congo a signé l'accord de partenariat économique avec l'UE, mais ne l'a pas encore ratifié. La signature en 2018 de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) est une bonne nouvelle, car elle prévoit la réduction des droits de douane et des mesures non tarifaires entre pays participants.

Graphique 3. Indice de performance logistique
(Sur une échelle de 0 à 5, 5 étant le meilleur score)



Graphique 4. Afrique subsaharienne : Dette publique et service de la dette
(Moyenne 2020–22, en pourcentage)



D. Conseils

8. Une stratégie de diversification économique réussie peut engendrer une croissance économique et des gains de stabilité pour une petite économie non diversifiée telle que celle du Congo.

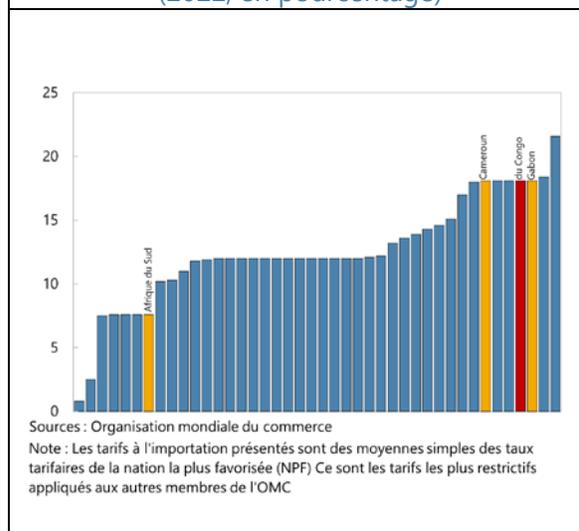
9. Pour qu'elle soit fructueuse, une stratégie de diversification économique doit remédier aux lacunes générales des politiques publiques et aux lacunes sectorielles du marché (FMI, 2022). Les lacunes des politiques publiques comprennent souvent un cadre réglementaire contraignant, des droits de douane élevés sur les intrants essentiels, des infrastructures insuffisantes (physiques, numériques et électriques) ou une main-d'œuvre insuffisamment qualifiée (Salinas, 2021). En outre, le développement de secteurs spécifiques peut être entravé par des défaillances du marché propres à ces secteurs.

10. Le FMI (2022) fournit des orientations relatives aux principes de la politique industrielle qui pourraient être mis à profit dans le cadre d'une stratégie de diversification économique. Le FMI propose que les interventions s'attellent à remédier aux défaillances des politiques publiques ou du marché ; qu'elles fassent l'objet d'une analyse du coût et des avantages ; qu'une attention particulière soit accordée à la manière dont les défaillances de l'État, imputables à une faible gouvernance ou à une faible capacité administrative, pourraient miner ces efforts ; et qu'elles s'attaquent aux risques découlant d'une faible gouvernance. La corruption constitue un obstacle à la diversification économique, car les ressources susceptibles d'être investies dans de nouvelles activités économiques sont souvent allouées à des activités moins productives, généralement axées sur la recherche de rentes, qui ne profitent qu'à un petit nombre de personnes. Il est donc essentiel que la stratégie de diversification du Congo comprenne non seulement des mesures visant à remédier aux défaillances des politiques publiques ou du marché, mais aussi des mesures destinées à renforcer la gouvernance et à réduire la corruption.

11. Le programme de réformes qui sous-tend la diversification économique du Congo complète les efforts déployés en faveur de la stabilité macroéconomique. En tirant parti de l'expérience des pays pairs, des études universitaires, des analyses de politiques publiques, et des meilleures pratiques, les mesures suivantes pourraient remédier à certaines inefficacités qui entravent une plus grande diversification économique :

- Dans le domaine de la gouvernance, le diagnostic de gouvernance de 2018 a préconisé une amélioration de l'architecture de lutte contre la corruption ; une amélioration de la transparence dans la gestion des ressources naturelles ; et un renforcement des procédures en matière de marchés publics et des mécanismes de surveillance de la gestion des finances publiques. Depuis

Graphique 5. Afrique subsaharienne, tarifs à l'importation
(2022, en pourcentage)



lors, le Congo a renforcé sa gouvernance en déployant un train de mesures (dont l'opérationnalisation de la Haute autorité de lutte contre la corruption (HALC), la mise au point de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, la création en 2022 d'un bureau d'enregistrement foncier consolidé, et la refonte du registre des sociétés) qui soutiennent la réduction de la corruption et l'amélioration de la gouvernance. Une mise en œuvre plus efficace des réformes anticorruption, combinée à une transparence et à une responsabilité accrue, est également essentielle pour garantir la réalisation de progrès durables.

- Dans le domaine de la facilitation des échanges, où le Congo accuse un grand retard par rapport aux meilleures pratiques, des gains considérables pourraient être réalisés grâce à la simplification des procédures bureaucratiques, à la mise au point de procédures automatisées de gestion des risques aux douanes et à la réduction des délais moyens de dédouanement.
- Dans le domaine de la politique commerciale, le Congo pourrait renforcer sa participation aux chaînes de valeur mondiales et réduire le coût des investissements en réduisant les droits de douane et en supprimant d'autres barrières commerciales. À cet égard, une première étape importante consisterait à consigner les mesures non tarifaires existantes.
- Dans le domaine de la transformation numérique, le Congo pourrait améliorer la disponibilité d'un accès à large bande abordable en renforçant la concurrence et en favorisant la mise en commun des infrastructures ; en mettant en œuvre une politique de TIC dans le secteur de l'éducation ; et en renforçant la confiance dans les paiements numériques et les services financiers grâce à de nouvelles réglementations qui protègent davantage ses utilisateurs (Banque mondiale, 2023).

Bibliographie

Cherif, R. and F. Hasanov, (2013). "Oil exporters' dilemma: how much to save and how much to invest". *World Development* 52:120-131.

Cherif, R. and F. Hasanov, (2019). "The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy". *IMF Working Papers* 19/74.

Cherif, R. and F. Hasanov, (2024). "When Tolstoy meets Leontief: luck, policies, and learning from miracles. *Structural Change and Economic Dynamics*" 68: 86-97.

Clark, D., L.R. Lima and W. C. Sawyer, (2016). "Stages of diversification in Africa, *Economics Letters*" 144: 68-70.

Cust, J., S. Devarajan and P. Mandon, (2022). "Dutch disease and the public sector: How natural resources can undermine competitiveness in Africa, *Journal of African Economies*" 31, AERC Supplement 1, i10-i32.

Djimeu, E. and L.D. Omgba, (2019). "Oil windfalls and export diversification in oil-producing countries: Evidence from oil booms", *Energy Economics* 78:494-507.

International Monetary Fund, (2014). "Sustaining long-run growth and macroeconomic stability in low-income countries: The role of structural transformation and diversification". *IMF Policy Paper* March/2014.

International Monetary Fund, (2019). *IMF Country Report* No. 19/244.

International Monetary Fund, (2022). "Industrial policy for growth and diversification: a conceptual framework", *IMF African Department and Institute for Capacity Development* DP/2022/017.

Lashitew, A. M. Ross and E. Werker, (2020). "What drives successful economic diversification in resource-rich countries?", *The World Bank Research Observer* 36:164-196.

Omgba, L.D., (2014). "Institutional foundations of export diversification patterns in oil-producing countries, *Journal of Comparative Economics* 42: 1052-1064.

Karanfil, F. and L.D. Omgba, (2023). "The energy transition and export diversification in oil-dependent countries: The role of structural factors", *Ecological Economics* 204 (2023) 107681.

Ross, M., (2017). "What do we know about economic diversification in oil-producing countries?", mimeo.

Salinas, G., (2021). "Proximity and Horizontal Policies": *IMF Working Paper* 21/64.

World Bank, (2023). "Republic of Congo's Road to Prosperity: Building foundations for economic diversification". *Republic of Congo Country Economic Memorandum*, March 2023.

INCLUSION FINANCIÈRE AU CONGO : UN PROGRAMME INACHEVÉ¹

En dépit des progrès récents, le parcours de la République du Congo vers une inclusion financière complète a été jalonné d'obstacles de taille, des pans importants de la population étant toujours exclus du système financier formel. L'inclusion financière, qui suppose l'élargissement de l'accès à des services financiers utiles, abordables et convenables, n'est pas seulement un impératif économique, mais aussi un moteur essentiel du développement social et de la réduction de la pauvreté. Pour remédier aux disparités persistantes et libérer tout le potentiel que recèle l'inclusion financière, des interventions stratégiques des pouvoirs publics sont cruciales. La présente section explore le paysage actuel de l'inclusion financière au Congo, souligne son potentiel et propose des recommandations pour accélérer la réalisation de progrès pour orienter le pays vers un système financier plus inclusif.

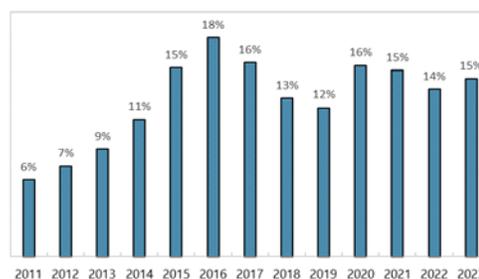
A. Inclusion financière au Congo : bilan

1. Le secteur financier du Congo est peu profond et se caractérise par une forte

concentration sur les banques. En 2021, les banques, pour l'essentiel des filiales détenues par des établissements étrangers, représentaient 84 % du bilan du secteur financier. À la fin de 2023, le secteur bancaire se composait de 10 banques², dont deux banques d'État³. Les trois plus grandes banques détiennent environ 49 % du total des actifs du système bancaire. Le crédit au secteur privé comme part du PIB a augmenté de 6 % du PIB en 2011 à 15 % en 2023, mais est resté bien en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Cette augmentation du crédit au secteur privé ne s'est pas traduite par une plus grande accessibilité aux services financiers pour toutes les couches de la société.

Graphique 1. Crédit au secteur privé (En pourcentage du PIB)

Bien qu'il connaisse une trajectoire globalement haussière, le crédit au secteur privé reste à des niveaux relativement bas.



Sources : autorités nationales ; estimations et calculs des services du FMI.

2. Le Congo accuse un retard par rapport à ses pairs s'agissant de l'accès aux services

financiers traditionnels. En 2021, seulement 18 % de la population adulte avait accès à un compte formel dans une banque ou un autre type d'institution financière, ce qui place le Congo loin derrière la moyenne de la CEMAC et de l'Afrique subsaharienne (graphique 2). Cette faible proportion, à la

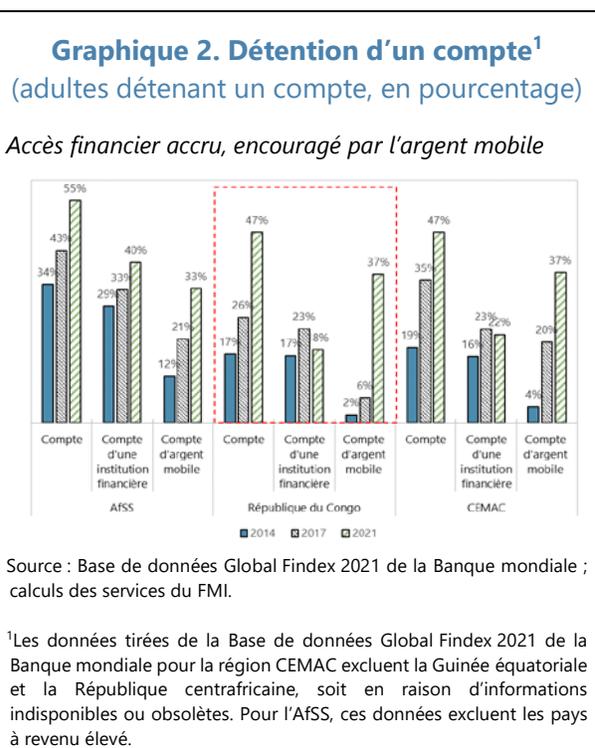
¹ Préparé par Hasnae El Idrissi.

² Notons qu'en juin 2023, le Groupe Société Générale a décidé de céder sa filiale domiciliée au Congo. En décembre 2023, sa vente à l'État congolais a été finalisée, et le gouvernement a désigné BGFIBank-Congo pour reprendre les activités de la banque. La concentration du système bancaire s'en trouvera renforcée davantage.

³ Banque Congolaise de l'Habitat et Banque Postale Congo.

fois en termes absolus et relativement aux pairs, a diminué de 5 points de pourcentage depuis 2017⁴.

3. Cet écart est de plus en plus comblé par la finance numérique, principalement au moyen de l'argent mobile. La part de la population adulte exclue financièrement a considérablement diminué en relativement peu de temps, principalement en raison de la propagation de l'argent mobile qui a contribué à combler le fossé et à encourager la détention d'un compte bancaire au Congo. Entre 2014 et 2021, la part d'adultes possédant un compte a plus que doublé. Au cours de la même période, la proportion d'adultes détenant un compte d'argent mobile est passée de 2 % à 37 %, tandis que la part des adultes disposant d'un compte bancaire traditionnel est demeurée pratiquement inchangée. Par conséquent, l'amélioration de l'inclusion financière est entièrement imputable à l'extension des comptes d'argent mobile.

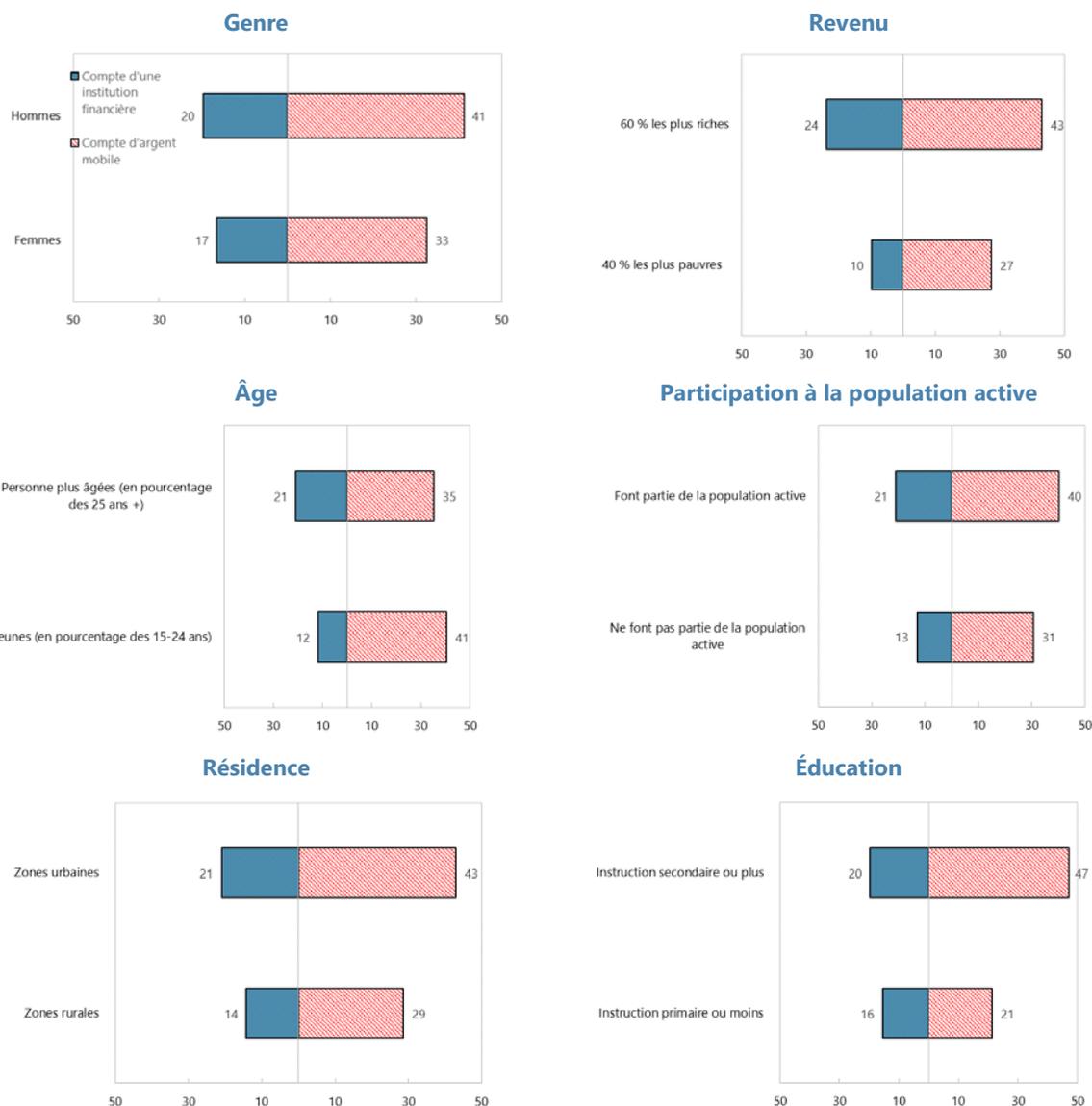


4. L'accès au financement semble être disproportionnellement biaisé en faveur d'une minorité de privilégiés. Le revenu, la richesse, l'éducation, la culture financière et la connaissance des technologies numériques sont les principaux facteurs d'exclusion financière. La Base de données Global Findex 2021 de la Banque mondiale indique que la population la plus aisée bénéficie d'un meilleur accès aux services financiers, y compris aux services bancaires traditionnels et à l'argent mobile, par rapport aux moins privilégiés, ce qui risque de creuser les inégalités de revenus. De même, les personnes ayant suivi un enseignement secondaire ou supérieur sont plus susceptibles d'avoir accès à des services financiers que les personnes ayant un niveau d'enseignement primaire. Alors que les personnes plus âgées ont généralement un meilleur accès aux services financiers traditionnels, l'inverse est vrai pour l'argent mobile, ce qui souligne le rôle essentiel de la sensibilisation à la technologie numérique pour tirer pleinement parti de la finance numérique. De plus, l'exclusion financière touche une proportion particulièrement élevée de femmes, les hommes affichant des taux de détention de comptes plus élevés, notamment en ce qui concerne l'argent mobile. Cette disparité plus importante entre les sexes est vraisemblablement due au fait que les Congolaises sont peu familiarisées avec les technologies numériques. L'exclusion financière dans les zones rurales peut être attribuée à une infrastructure lacunaire, à un niveau de revenu plus faible et à une sensibilisation financière limitée.

⁴ Cette situation pourrait signaler une évolution vers la finance numérique plutôt que le recours aux services bancaires traditionnels. D'autre part, cela pourrait indiquer que les banques adoptent de plus en plus la technologie pour la prestation de services plutôt que de dépendre uniquement des agences physiques.

Graphique 3. Tendances démographiques de la détention d'un compte (En pourcentage)

L'accès aux services financiers profite aux plus aisés.



Source : Banque mondiale, Base de données Global Findex 2021.

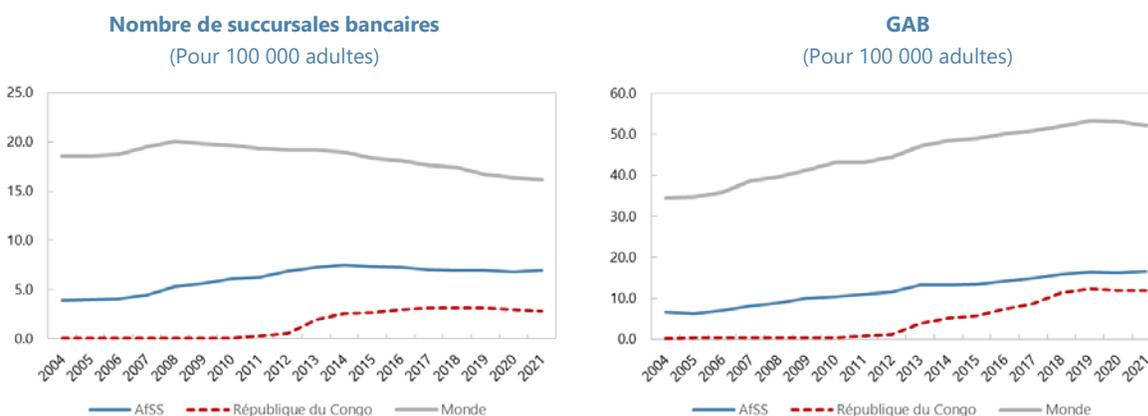
5. L'exclusion financière au Congo semble résulter d'une conjonction de facteurs liés à la demande et à l'offre, ces facteurs pouvant présenter un lien de causalité inverse. D'une part, les obstacles liés à l'offre concernent principalement l'inadéquation des infrastructures et l'absence de la documentation nécessaire. D'autre part, des facteurs tels que l'auto-exclusion (demande de services financiers insuffisante), la faiblesse des revenus, l'analphabétisme financier, l'inaptitude technologique et les coûts élevés constituent des obstacles notables à l'inclusion financière.

6. L'absence de financement et le coût élevé des services financiers figurent parmi les principaux obstacles. Selon la base de données Global Findex 2021 de la Banque mondiale, les adultes n'ayant pas accès à des services bancaires citent le manque d'argent comme la contrainte la plus importante à l'ouverture d'un compte dans un établissement financier au Congo. Cette contrainte est citée par un plus grand nombre d'adultes que les moyennes observées dans les pays de la CEMAC et de l'Afrique subsaharienne (graphique 5). Dans la même veine, la difficulté de fournir les documents exigés des institutions financières et le coût élevé des services financiers⁵ sont les deuxièmes motifs les plus cités pour l'absence de compte bancaire.

7. Le manque d'infrastructures peut expliquer l'expansion rapide du recours aux services financiers mobiles. En dépit de l'amélioration de l'accès aux institutions financières au cours de la dernière décennie (mesuré par le nombre d'agences bancaires et de guichets automatiques de banque par adulte), cet accès demeure à un niveau très faible par rapport à la moyenne mondiale et à celle des pays d'Afrique subsaharienne.

Graphique 4. Tendances en matière d'infrastructure financière

La structure financière s'est améliorée mais continue d'accuser un grand retard par rapport à celle de l'Afrique subsaharienne et de la moyenne mondiale.



Source : FMI, enquête sur l'accès aux services financiers.

8. Il existe encore des possibilités considérables inexploitées pour favoriser l'adoption de la finance numérique. Selon les données de l'enquête du FMI sur l'accès aux services financiers, malgré l'augmentation notable du nombre de comptes d'argent mobile enregistrés, seul un compte sur quatre fait l'objet d'une utilisation active. En plus, l'utilisation des systèmes de paiements numériques au sein de la population adulte reste limitée. La part des adultes qui ont épargné ou emprunté en utilisant un compte demeure modeste, ce qui correspond étroitement aux chiffres habituels observés en moyenne dans les pays d'Afrique subsaharienne.

⁵ Ceci est vraisemblablement lié aux frais généraux élevés, « Entretien d'une croissance plus inclusive en République du Congo, 2014, Adrian Alter *et al.* »

9. La finance informelle reste très répandue au sein des pratiques d'emprunt, ce qui a également, dans une moindre mesure, une incidence sur l'épargne. Un pourcentage notable d'adultes (24 %) dépend des amis et de membres de famille, ce qui contraste avec la proportion réduite, 10 % de la population, des personnes qui empruntent auprès d'institutions financières formelles ou qui utilisent des comptes d'argent mobile. De même, 19 % des adultes ont recours à des méthodes d'épargne informelles, ce qui est légèrement en retrait par rapport aux 20 % qui épargnent par l'entremise d'institutions financières formelles ou au moyen de comptes d'argent mobile. Ces tendances émanent de différents facteurs, notamment l'accès limité aux services formels, le manque de confiance dans la finance formelle, l'analphabétisme financier et les normes culturelles qui mettent l'accent sur la solidarité et le soutien mutuel.

Graphique 5. Cartographie de l'inclusion financière : obstacles, pratiques et utilisation des comptes

La pauvreté est le principal obstacle à l'inclusion financière.

Obstacles à la détention d'un compte

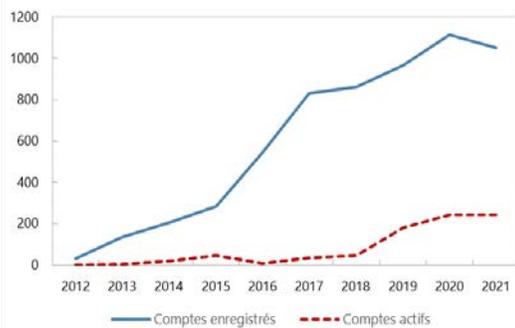
(Part de la population adulte)



Le nombre d'inscriptions à des services d'argent mobile a bondi, mais leur utilisation effective reste très faible, ce qui témoigne d'un potentiel inexploité considérable.

Nombre de fournisseurs d'argent mobile

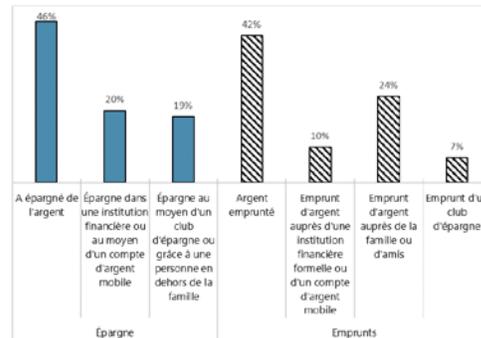
(Pour 1 000 adultes)



L'épargne et l'emprunt dépendent essentiellement de canaux informels.

Pratiques en matière d'épargne et d'emprunt

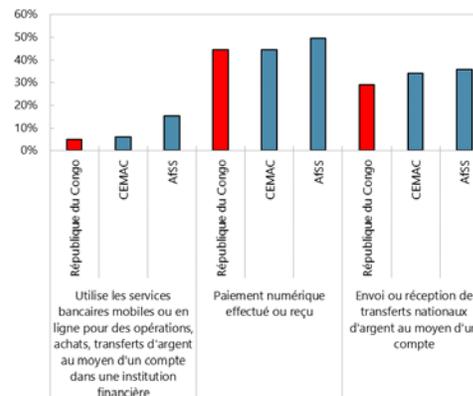
(Part de la population adulte)



L'adoption de modes de paiement numérique chez les adultes demeure limitée.

Utilisation des comptes

(Part de la population adulte)



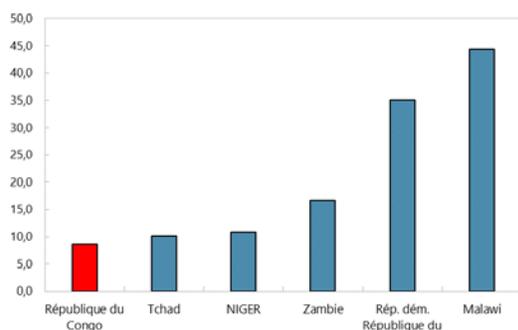
Sources : Banque mondiale, Base de données Global Findex 2021 ; FMI, enquête sur l'accès aux services financiers ; calculs des services du FMI.

10. L'insuffisance de l'accès aux services financiers demeure un obstacle de taille pour les entreprises du Congo, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME). Il existe peu de données disponibles sur l'inclusion financière des entreprises au Congo. Les données provenant de l'enquête du FMI sur l'accès aux services financiers soulignent la présence limitée des PME emprunteuses au sein du secteur bancaire commercial du Congo par rapport à ses pairs. Cette observation correspond aux conclusions de l'enquête de la Banque mondiale⁶.

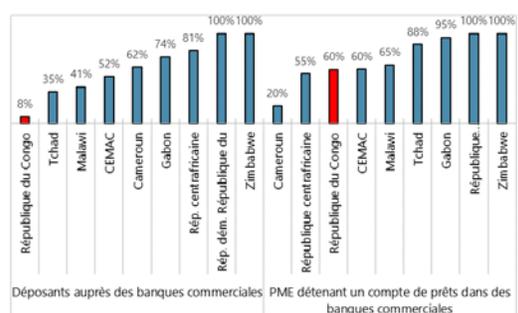
Graphique 6. Analyse comparative des activités bancaires des PME¹

En République du Congo, les PME sont confrontées à des obstacles plus importants en matière d'accès aux services financiers que dans de nombreux autres pays d'Afrique subsaharienne.

PME qui empruntent auprès de banques commerciales
(En milliers)



PME ayant des comptes de dépôt et de prêt
(Pourcentage de sociétés non financières)



Source : FMI, enquête sur l'accès aux services financiers.

¹ Les données provenant de l'Enquête sur l'accès aux services financiers du FMI utilisent les données les plus récentes disponibles pour chaque pays inclus dans l'échantillon. Pour la République du Congo plus précisément, les données remontent à 2021.

B. Libérer le potentiel économique : les avantages de l'inclusion financière

11. L'importance de l'inclusion financière comme moteur de la croissance économique est largement reconnue. En élargissant l'accès à des services financiers suffisants aux populations mal desservies, la possibilité d'augmenter les débouchés commerciaux, la création d'emplois, l'accroissement de la productivité, l'augmentation des investissements et, en définitive, l'amélioration de la croissance économique est considérable. Adedokun et Ağa (2021) ont mené une étude complète de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. Ils ont mis en lumière l'incidence positive de l'inclusion financière sur la croissance économique. En tenant compte d'éventuels problèmes d'endogénéité, Khera *et al.* (2021) ont recensé une corrélation positive solide entre l'inclusion financière numérique et la croissance à long terme au sein de 52 marchés émergents et pays en développement. En outre, en analysant un échantillon de pays africains, Andrianaivo et Kpodar (2011) ont souligné le rôle essentiel des technologies de l'information et de la communication dans le renforcement de l'inclusion financière, contribuant ainsi de manière considérable à la croissance économique.

⁶ Les données les plus récentes disponibles pour la République du Congo, provenant des Enquêtes auprès des entreprises de la Banque mondiale, remontent à 2009.

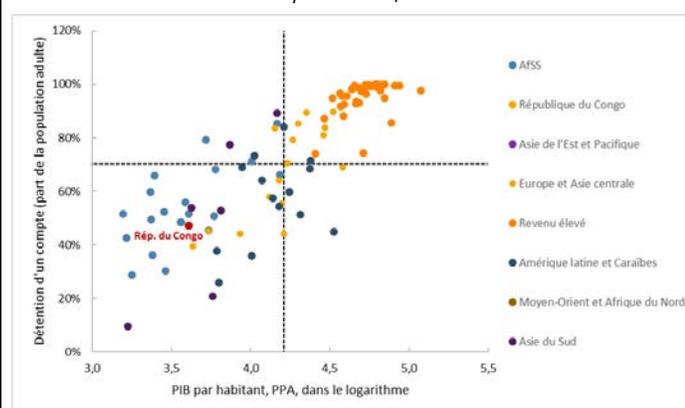
12. La finance joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de la répartition des revenus et la réduction de la pauvreté, essentiellement grâce à ses effets positifs sur la croissance économique et sur les niveaux de revenus plus élevés qui en découlent. Dans les pays à faible revenu, la finance peut servir d'amortisseur, en aidant à atténuer les effets des chocs sur les termes de l'échange, comme le soulignent Kpodar *et al.* (2019). Selon Dr. Abdullah Omar et Kazuo Inaba (2020), des preuves solides donnent à penser que l'inclusion financière permet d'abaisser considérablement les taux de pauvreté et l'inégalité des revenus dans les pays en développement. De plus, l'étude transnationale de Beck, Demirgüç-Kunt et Levine (2004), tout en tenant compte de la causalité inverse potentielle, a démontré que le développement financier est lié à une réduction des inégalités de revenus.

13. L'inclusion financière a été liée à l'amélioration des résultats en matière de bien-être et de cohésion sociale. L'accès aux services financiers formels peut améliorer le bien-être général par de nombreux moyens. Il permet aux particuliers de mieux répondre à leurs besoins fondamentaux (tels que les soins de santé, la nourriture, etc.), contribuant ainsi au bien-être général. En outre, il élargit les possibilités d'éducation en facilitant l'investissement dans les ressources éducatives. Par ailleurs, l'inclusion financière autonomise les particuliers et contribue à l'égalité des sexes en permettant aux femmes d'accéder à des possibilités économiques. Enfin, en encourageant la participation économique, l'inclusion financière favorise la cohésion sociale.

14. Une plus grande inclusion financière est généralement associée à une augmentation des recettes fiscales. À mesure que les particuliers s'intègrent dans le système financier et que leurs revenus augmentent au fil du temps, leurs contributions fiscales à l'État peuvent également augmenter. En outre, l'inclusion financière peut avoir des répercussions indirectes sur les recettes fiscales, car elle contribue à réduire la taille de l'économie souterraine, favorisant ainsi la croissance économique et les indicateurs de développement. Selon Nnyanzi *et al.* (2018), les politiques conçues pour promouvoir la profondeur et l'accessibilité des institutions et des marchés financiers en Afrique orientale, conjuguées à des programmes ciblés de lutte contre la corruption et à une gouvernance démocratique, sont susceptibles de produire de meilleurs résultats budgétaires sur le plan des recettes fiscales intérieures. Chebochok *et al.* (2023) fournissent des preuves empiriques à l'appui du lien positif considérable entre l'inclusion financière et la perception des recettes fiscales dans les pays de l'UEMOA. En outre, Maherali (2017) souligne le rôle de la technologie de la téléphonie

Graphique 7. Accès financier et PIB par habitant, 2021¹

La République du Congo et la majorité des pays d'AfSS demeurent dans le quadrant inférieur.



Sources : Banque mondiale ; calculs des services du FMI.

¹Les données par région excluent les pays à haut revenu.

mobile dans l'amélioration de l'inclusion financière, qui pourrait donner lieu à une augmentation des transactions numériques qui peuvent faire l'objet d'un suivi et d'une imposition officiels.

C. Recommandations

15. À l'instar de nombreux pays, le renforcement de l'inclusion financière est devenu l'une des priorités des pays de la CEMAC. En effet, une feuille de route pour la mise en œuvre de la stratégie sous-régionale d'inclusion financière 2022–27 a été élaborée et a vocation à servir de cadre de référence pour accompagner la mise en œuvre des stratégies nationales. Cette stratégie est destinée à élargir l'accès à l'inclusion financière et son utilisation pour les populations vulnérables, notamment les jeunes, les femmes, les populations rurales et les micros, petites et moyennes entreprises (MPME) dans la région de la CEMAC avec, pour objectif, d'augmenter l'inclusion financière de 32 % en 2021 à 60 % à l'horizon 2027 et 75 % d'ici 2030. Elle se décline en six axes stratégiques : l'éducation et la protection des consommateurs ; la promotion de l'innovation et de l'interopérabilité ; l'amélioration du cadre réglementaire ; l'accès à des services financiers abordables ; l'accès à des données fiables au sujet de l'inclusion financière ; et le renforcement des capacités des parties prenantes.

16. À l'heure actuelle, la République du Congo ne dispose pas d'une stratégie globale en matière d'inclusion financière. Cette situation incite l'État et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à collaborer pour remédier à cette lacune, afin de mettre au point une stratégie nationale pour l'inclusion financière au Congo dans le cadre du projet de renforcement des capacités en matière de microfinance et d'inclusion financière lancé en 2022. En parallèle, les progrès réalisés sur le plan législatif comprennent la promulgation de deux lois, l'une sur l'affacturage et l'autre sur le crédit-bail, afin d'améliorer l'accès des PME au financement. De plus, les mesures réglementaires existantes visent à renforcer considérablement le cadre juridique régissant les entreprises.

17. La pauvreté représente le principal obstacle à l'inclusion financière. Par conséquent, les autorités doivent poursuivre leurs efforts pour permettre l'essor d'un environnement économique inclusif. Cela nécessite un engagement soutenu en faveur des réformes structurelles existantes. Les mesures clés comprennent l'avancement des réformes en matière de gouvernance ; l'amélioration de la discipline et de la gestion budgétaires ; l'orientation des fonds vers les secteurs sociaux essentiels ; le renforcement des filets de sécurité sociale ; et l'autonomisation des groupes marginalisés et des petites entreprises.

18. En outre, les autorités doivent accorder la priorité à l'amélioration des infrastructures, avec une attention particulière portée à l'amélioration de l'accès à l'électricité et aux services de connectivité Internet. En répondant aux besoins pour ces services essentiels, les autorités peuvent contribuer à combler la fracture numérique et à favoriser un environnement permettant aux particuliers et aux entreprises, notamment dans les régions rurales et marginalisées, d'accéder aux services financiers et de participer plus activement aux activités dans le secteur économique formel. En outre, la disponibilité de l'électricité et des services Internet est essentielle non seulement pour l'accès aux services financiers, mais aussi pour élargir l'accès aux ressources pédagogiques en ligne, qui jouent un rôle de plus en plus important dans la promotion des connaissances financières.

19. La mise en œuvre de cadres réglementaires solides est essentielle pour jeter les bases d'une inclusion financière à grande échelle.

L'un des aspects essentiels de ces règlements consiste à promouvoir la concurrence au sein du secteur financier et à renforcer les cadres réglementaires pour garantir la stabilité financière. En outre, renforcer la protection des consommateurs est crucial, y compris pour les services financiers numériques. Ceci permet non seulement de lutter contre l'exclusion financière qui découle de la méfiance à l'égard des services financiers, mais aussi d'atténuer les risques associés à l'innovation technologique rapide. D'autres mesures comprennent la rationalisation des procédures d'ouverture de compte dans les banques afin de diminuer les obstacles que rencontrent les personnes n'ayant pas accès à des services bancaires et de garantir une divulgation transparente des exigences associées aux produits et aux services financiers, de concert avec la mise en place de mécanismes de règlement des conflits.

20. L'élargissement du soutien aux institutions de microfinance représente une stratégie fondamentale d'amélioration de l'inclusion financière.

Ces institutions se spécialisent dans la prestation de services financiers adaptés aux besoins propres aux personnes à faible revenu et aux petites entreprises, ce qui permet de remédier à l'exclusion souvent rencontrée au sein du système bancaire traditionnel.

21. Le renforcement des droits de propriété joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de l'inclusion financière.

Une définition et une protection suffisantes des droits de propriété peuvent habiliter les particuliers en leur donnant davantage confiance pour qu'ils investissent dans des immobilisations corporelles pouvant servir de garantie en vue d'obtenir des prêts. Cette constitution de garanties facilitera à son tour l'accès au crédit et aux services financiers, notamment pour les populations mal desservies. De plus, des cadres solides régissant les droits de propriété favorisent la confiance dans le système financier, attirant ainsi les investissements intérieurs et étrangers. Cela peut libérer le potentiel économique, favoriser l'esprit d'entreprise et, en définitive, réduire la pauvreté et renforcer l'inclusion financière.

22. Il est essentiel de promouvoir l'éducation financière et de sensibiliser les consommateurs.

Outre l'amélioration de l'accès aux ressources pédagogiques en ligne, comme nous l'avons précisé précédemment, la mise en œuvre de programmes d'éducation financière peut permettre aux particuliers d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour prendre des décisions financières éclairées, leur donnant ainsi plus confiance dans l'utilisation des services financiers.

23. Il est essentiel de déployer des efforts ciblés pour améliorer l'accès des femmes aux services financiers.

Pour ce faire, il faut adopter des initiatives visant à promouvoir les connaissances financières, y compris dans le domaine de la finance numérique, et fournir des produits et des services financiers sur-mesure qui répondent à leurs besoins. Par ailleurs, la mise en œuvre de réformes plus larges destinées à promouvoir la participation des femmes à la population active et à la prise de décision peut contribuer à réduire l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'inclusion financière.

Bibliographie

Adrian Alter, Dalia Hakura, Matteo Ghilardi, Rodolfo Maino, Cameron McLoughlin, and Maximilien Queyranne, (2014). "Sustaining more inclusive growth in the Republic of Congo". International Monetary Fund, Washington, D.C.

Comité National Economique et Financier (Republic of Congo), (2021). "Annual Report".

John Bosco Nnyanzi, John Mayanja Bbale and Richard Sendi, (2018). "Financial Development and Tax Revenue: How Catalytic Are Political Development and Corruption?". International Journal of Economics and Finance, Vol. 10, No. 8, pp. 92-104.

Kangni Kpodar, Maëlan Le Goff and Raju Jan Singh, (2019). "Financial Deepening, Terms of Trade Shocks, and Growth Volatility in Low-Income Countries", International Monetary Fund, Washington, D.C.

Maherali, Alim., (2017). "Financial Inclusion, Digital Payments, and Their Impact on Income and Tax Revenue Around the World". Master's thesis, Harvard Extension School.

Md Abdullah Omar and Kazuo Inaba, (2020). "Does financial inclusion reduce poverty and income inequality in developing countries? A panel data analysis". Journal of Economic Structures, Springer, Heidelberg, Vol. 9, Issue 37, pp. 1-25.

Mehmet Ağa and Muri Wole Adedokun, (2021). "Financial inclusion: A pathway to economic growth in Sub-Saharan African economies". International Journal of Finance & Economics, Volume 28, Issue 3, pp. 2712-2728.

Mihasonirina Andrianaivo and Kangni Kpodar, (2011). "ICT, Financial Inclusion, and Growth: Evidence from African Countries". International Monetary Fund, Washington, D.C.

Milly Chepkorir Chebochok and Nimonka Bayale, (2023). "Effects of financial inclusion on tax revenue mobilization: Evidence from WAEMU countries". African Development Review.

Purva Khera, Stephanie Ng, Sumiko Ogawa and Ratna Sahay, (2021). "Is Digital Financial Inclusion Unlocking Growth?". International Monetary Fund, Washington, D.C.

Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine, (2004). "Finance, Inequality, and Poverty: Cross-Country Evidence". World Bank, Washington, D.C.

CHANGEMENT CLIMATIQUE ET BESOINS EN MATIÈRE D'ADAPTATION¹

Face à des catastrophes naturelles de plus en plus graves, l'économie congolaise est confrontée à des coûts croissants imputables à une perte d'activité économique potentielle, à une perte de consommation, à une augmentation des niveaux d'endettement en raison de la nécessité de remplacer le capital perdu, et à un accroissement des inégalités, ce qui peut aggraver l'insécurité alimentaire. Des mesures d'adaptation précoces au moyen d'investissements dans des infrastructures à l'épreuve du changement climatique peuvent atténuer ces effets négatifs. Les domaines d'investissement qui se prêtent bien aux mesures d'adaptation comprennent la sécurité alimentaire, l'assainissement, la santé et les infrastructures de base, mais aussi la sylviculture durable, la production d'énergie renouvelable et une agriculture intelligente face au climat. Toutefois, la poursuite de l'assainissement budgétaire et la nécessité de réduire le niveau de la dette publique freinent l'État dans sa capacité investir davantage dans des mesures d'adaptation à moyen terme, si les progrès relatifs à la réforme de la gestion des finances publiques ne permettent pas de dégager des ressources conséquentes. À défaut, l'investissement dans les mesures d'adaptation pourrait être financé par des subventions ou des sources de financement privées, y compris des investissements entièrement gérés et détenus par le secteur privé.

A. Catastrophes naturelles liées au changement climatique et investissement dans les mesures d'adaptation

1. Au cours des deux dernières décennies, le Congo a connu des catastrophes naturelles d'une intensité croissante (graphique 1). Pour évaluer les répercussions des catastrophes naturelles et des politiques d'atténuation des effets du changement climatique sur la croissance, les stocks de capital et le bien-être, le modèle DIGNAD du FMI est calibré en fonction des caractéristiques du pays². Des chocs climatiques défavorables sont simulés pour produire une perte de croissance réelle de 2 % du PIB, ce qui équivaut environ à une perte annuelle de 2,4 % du PIB associée à l'une des pires catastrophes naturelles survenues depuis 2000, c'est-à-dire les inondations et les épidémies de rougeole de 2019 et 2020³.

¹ Préparé par Frank Hespeler (département Afrique), avec le concours d'Alejandro Badel (département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation), et avec l'utilisation des modèles DIGNAD et MIMMI du FMI.

² Le modèle DIGNAD (dette, investissement, croissance et catastrophes naturelles) est un modèle d'équilibre général dynamique calculable pour une petite économie ouverte dans laquelle la productivité totale des facteurs dépend du stock d'infrastructures publiques, y compris les infrastructures standard et les infrastructures résilientes, ces dernières s'accumulant par au moyen d'investissements dans les mesures d'adaptation.

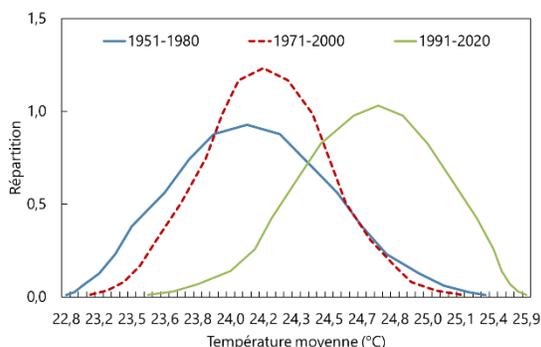
³ Le modèle est calibré sur un taux de croissance de la production tendancielle par habitant de 4 %, soit un taux nettement plus élevé que les taux de croissance négatifs par habitant observés au cours de la dernière décennie. Les taux d'intérêt réels sont fixés à 3 % pour la dette publique intérieure et à 4 % pour la dette publique extérieure. Le niveau initial de la dette publique totale est fixé à 100 % du PIB, réparti à parts égales entre la dette intérieure et la dette extérieure, la moitié de cette dernière étant une dette à des conditions concessionnelles. Les recettes tirées des ressources naturelles sont fixées à 20 % du PIB, le ratio des importations au PIB à 0,45 et la valeur ajoutée dans le secteur des biens non échangeables à 42 %. Les taux d'imposition sont fixés à 11 % pour la TVA et à 10 % pour les revenus du travail, ce qui correspond aux taux d'imposition effectifs qui ont cours au Congo.

Graphique 1. Catastrophes naturelles liées au changement climatique

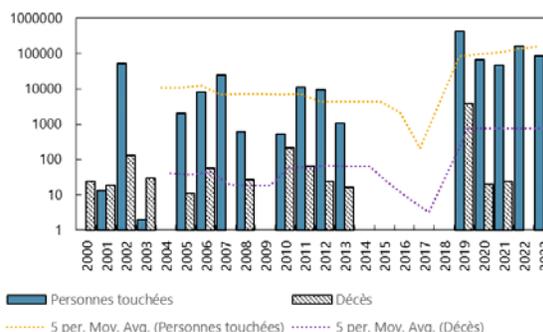
La température moyenne annuelle du Congo a augmenté...

...et l'intensité des catastrophes naturelles s'est accrue.

Répartition de la température moyenne
(En degrés Celsius)



Population touchée par les épidémies et les inondations
(Cas sur l'échelle logarithmique)



Sources : Banque mondiale ; Base de données mondiale sur les catastrophes (EM-DAT) ; Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED)/UCLouvain, Bruxelles, Belgique ; calculs des services du FMI.

2. Les catastrophes naturelles peuvent exacerber les niveaux de la dette publique,

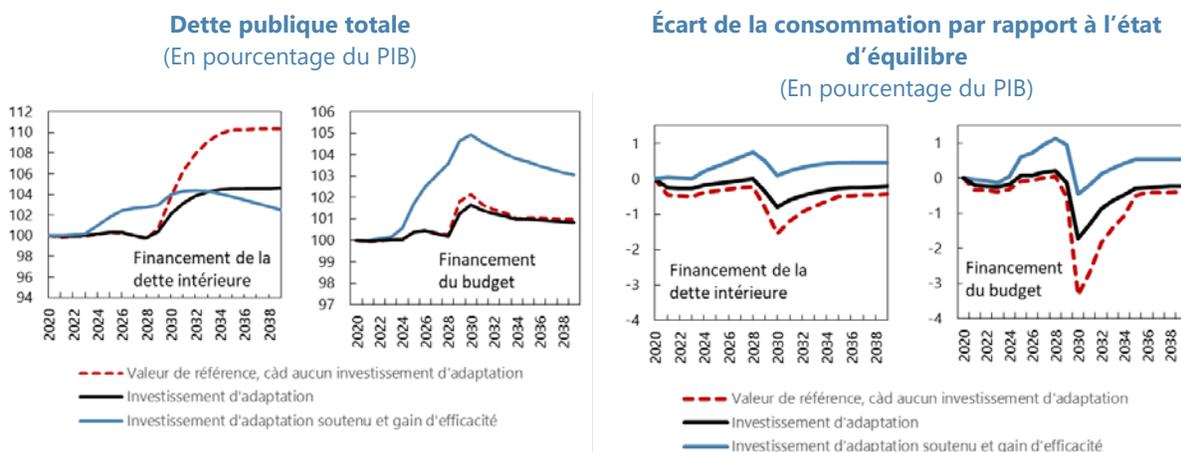
surtout si les stratégies d'adaptation ont des failles. L'investissement dans les infrastructures d'adaptation au changement climatique permet de contenir le niveau de la dette publique en cas de catastrophe naturelle. Face à une catastrophe naturelle en 2029, cinq années consécutives d'investissements de 2 % du PIB dans des infrastructures publiques d'adaptation peuvent, si elles sont financées par la dette, réduire la dette publique totale en 2039 à hauteur de 8 % du PIB par rapport à un cas de figure où la moitié du volume d'investissement est consacrée à des infrastructures publiques non résilientes (graphique 2). À défaut, les investissements nécessaires à la reconstruction des infrastructures après la crise pourraient être financés par des ajustements budgétaires, par exemple en augmentant les taxes sur la consommation, le travail et le capital, ou en réduisant les transferts aux ménages. Un tel financement budgétaire permet de maîtriser les déficits budgétaires et de limiter l'augmentation des niveaux d'endettement. Cela signifie toutefois une charge fiscale nette plus élevée et, dans le cas du Congo, ferait plus que doubler les coûts respectifs en termes de perte de la croissance de la consommation privée, abaissant ainsi les niveaux de bien-être. Enfin, si l'investissement dans les infrastructures d'adaptation engendre des gains d'efficacité – puisqu'une infrastructure plus résistante favoriserait une productivité totale des facteurs plus élevée – cet investissement tend à bonifier les avantages de l'infrastructure plus résistante à la marge, ce qui permet même des gains à moyen terme dans la consommation privée⁴.

⁴ Une efficacité accrue des investissements augmente le stock de capital à long terme et encourage l'investissement, la croissance et la consommation. Le modèle a utilisé une augmentation de 40 % de l'efficacité par rapport au scénario de référence. Dans ce scénario particulier, l'augmentation de la productivité des facteurs associée aux investissements dans les infrastructures d'adaptation réduit de manière effective le coût marginal de la production globale, ce qui permet de rehausser la production, la consommation et le bien-être.

Graphique 2. Incidence des futures catastrophes naturelles sur la dette et le bien-être

L'investissement dans les mesures d'adaptation, tout comme le financement du budget, permet de maîtriser les niveaux d'endettement à la suite de catastrophes naturelles...

...mais le financement du budget implique des coûts sociaux plus élevés.



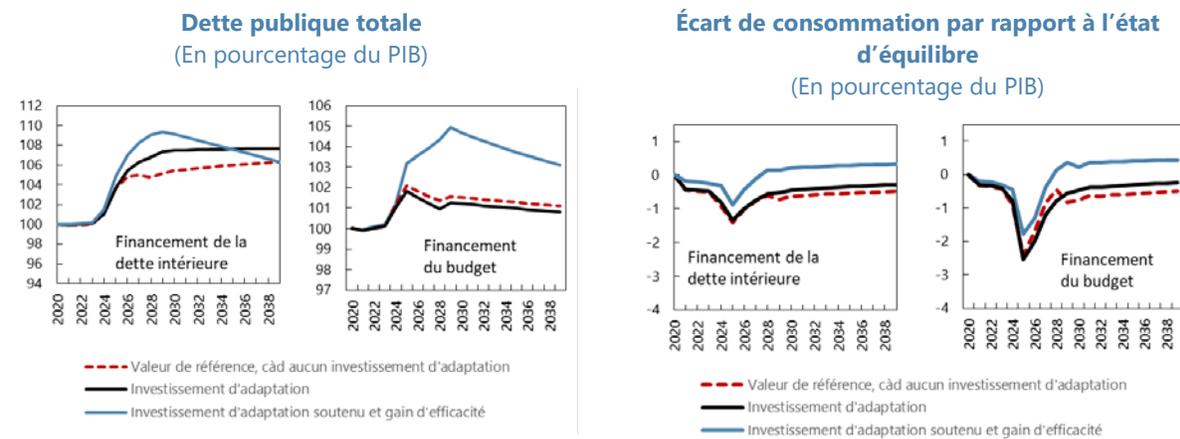
Source : estimations et projections des services du FMI.

3. Les investissements simultanés dans les infrastructures d'adaptation au changement climatique atténuent les coûts sociaux liés à des catastrophes naturelles simultanées, même si c'est dans une moindre mesure que les investissements pour soutenir les mesures d'adaptation préventive (graphique 3). Dans le cas d'une catastrophe naturelle survenant en 2024, les investissements publics dans des infrastructures d'adaptation effectués la même année contribuent à reconstituer plus rapidement le stock de capital, et en accroissant également l'investissement privé, ce qui favorise ainsi une augmentation du PIB et de la consommation, et limite la hausse des niveaux d'endettement. Les instruments budgétaires à réaction directe – c'est-à-dire l'ajustement endogène de la consommation et l'imposition des revenus du travail pour garantir un budget équilibré – peuvent également contribuer à contenir les niveaux de la dette publique, mais s'accompagnent de pertes de consommation nettement plus importantes. Les mesures financées par la dette, c'est-à-dire le financement des investissements par l'émission de dette intérieure, ou bien l'émission de dette tant intérieure qu'extérieure, résultent en des niveaux d'endettement continûment plus élevés.

Graphique 3. Incidence des catastrophes naturelles simultanées sur la dette et le bien-être

L'investissement dans les mesures d'adaptation simultanées, tout comme le financement du budget, permet de maîtriser les niveaux d'endettement à la suite de catastrophes naturelles...

...ce qui engendre, toutefois, des coûts sociaux plus élevés.



B. Mesures pour développer la résilience au changement climatique au moyen d'investissements dans l'adaptation

4. Des investissements modérés dans les mesures d'adaptation, financés sur le budget, constituent une première mesure forte des pouvoirs publics pour contrer l'exposition du Congo au changement climatique. La stratégie actuelle d'assainissement budgétaire et de réduction de la dette publique du Congo nécessite de garantir les investissements liés aux mesures d'adaptation au changement climatique afin de renforcer la résilience. Un investissement modéré dans les infrastructures d'adaptation pourrait épargner des coûts sociaux considérables et une hausse insoutenable de la dette publique. Les maladies épidémiques ayant été, par le passé, l'un des vecteurs de risque les plus fréquents et les plus graves des catastrophes naturelles, l'investissement lié à l'assainissement, au secteur de la santé et à l'accès aux infrastructures essentielles semble être très prometteur pour assurer la réussite des mesures d'adaptation. Ces investissements respectifs correspondraient à la priorité accordée par l'accord actuel au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) aux dépenses à finalité sociale. Parmi les exemples impliquant des coûts relativement faibles, citons le renforcement de la surveillance des maladies, l'amélioration de la planification et de la riposte aux situations d'urgence justifiant un accès rapide aux services de santé, et l'éducation visant à promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la préparation aux situations de crise⁵.

5. La sylviculture durable offre des possibilités d'investissement dans des mesures d'adaptation tout en favorisant la diversification. Le Congo met en œuvre une stratégie de diversification qui met l'accent sur le développement de l'agriculture, de la sylviculture, de l'exploitation minière et de la fabrication locale, ainsi que sur la transition vers une économie

⁵ Voir l'Annexe 9 du Groupe de la Banque mondiale pour plus de détails.

numérique (Question générale 4). Cette stratégie nécessite des investissements considérables dans les infrastructures et donne au Congo la possibilité d'exploiter les synergies avec l'adaptation au changement climatique en investissant dans des infrastructures résilientes compatibles avec les besoins en matière de diversification. La part du Congo dans les forêts tropicales et les tourbières du bassin du Congo met en évidence les possibilités de conjuguer la sylviculture durable et les secteurs manufacturiers adjacents avec la commercialisation de la séquestration du carbone (CR 24/2 Annexe 2). Les mesures de réforme respectives comprendraient la mise en place i) de systèmes de documentation et de gestion numérisés et transparents des forêts ; ii) d'infrastructures de transport, de communication, d'assainissement, d'eau et de santé résilientes au changement climatique ; et iii) de procédures administratives convenables pour attirer les investisseurs et la main-d'œuvre locale dans le secteur.

6. Les mesures de promotion de la production d'énergie renouvelable et de l'agriculture intelligente face au changement climatique pourraient compléter la stratégie d'adaptation au changement climatique du Congo. Les énergies renouvelables sont une source importante de production d'électricité au Congo : près de 30 % de l'électricité du pays est produite par des centrales hydroélectriques⁶, tandis que l'énergie solaire semble particulièrement attrayante dans les régions reculées. Des centrales hydroélectriques et solaires supplémentaires pourraient contribuer à satisfaire une demande croissante en électricité⁷. Dans le même ordre d'idées, des investissements modestes dans des technologies d'irrigation efficaces et dans le suivi et la formation des agriculteurs pourraient contribuer à augmenter les rendements du secteur agricole et à réduire les émissions de gaz à effet de serre⁸. Une gestion résiliente des risques d'inondation, y compris des systèmes d'alerte précoce et de réaction adéquats, permettrait d'assurer la résilience face à des inondations plus fréquentes induites par le climat et pourrait contribuer à réduire les coûts de gestion des crises, y compris ceux liés à l'aide alimentaire d'urgence⁹.

C. Catastrophes naturelles liées au changement climatique, investissement dans les mesures d'adaptation et inégalités

7. S'ils ne sont ni atténués ni couverts de manière suffisante par les mesures d'adaptation, les risques climatiques peuvent, en plus de réduire le PIB, gravement exacerber les inégalités préexistantes. Le modèle *Multisector Macro-Inequality Incomplete-Markets Macro Inequality* (MIMMI) du FMI est utilisé pour évaluer les répercussions à long terme du changement climatique sur les inégalités macroéconomiques. Les simulations indiquent que les pertes de productivité agricole et de main-d'œuvre liées au changement climatique pourraient aggraver fortement les problèmes

⁶ Données tirées de Bloomberg.

⁷ Les représentants de l'industrie congolaise ont souligné l'insuffisance de la capacité électrique du Congo comme l'un des obstacles au déploiement de la stratégie de diversification du pays. Pour la liste des avantages que représentent les énergies renouvelables, consulter également l'Annexe 7 du Groupe de la Banque mondiale (2023).

⁸ Groupe de la Banque mondiale (2023), Annexe 3.

⁹ Des 16 milliards de francs CFA du plan d'urgence en riposte aux inondations de 2024, quelque 60 % ont été alloués à la sécurité alimentaire.

d'inégalité préexistants (graphique 4.1-4)¹⁰. De plus, compte tenu d'une dépendance déjà élevée aux importations alimentaires, de nouvelles augmentations de ces dernières pourraient exacerber les effets préjudiciables des canaux de propagation de l'inflation alimentaire au Congo et intensifier les fragilités existantes attribuables à une insécurité alimentaire élevée (graphique 4.5-6)¹¹.

8. Les inégalités étant sensibles aux chocs climatiques, des mesures d'atténuation convenables sont par conséquent nécessaires. Des politiques sociales ciblées peuvent agir comme puissants facteurs d'atténuation, soulignant ainsi la nécessité de traiter les questions relatives à l'exécution des positions budgétaires liées aux dépenses sociales, comme cela a déjà été souligné lors de la quatrième revue de l'accord au titre de la FEC pour le Congo (CR 24/2). Toutefois, lorsque l'exécution des dépenses respectives est accélérée, la forte sensibilité des indicateurs d'inégalité déjà élevés aux chocs climatiques donne suggère que la priorité accordée aux mesures d'atténuation sociale est particulièrement bénéfique pour les groupes les plus vulnérables, tels que la population rurale, les femmes et les franges les plus pauvres de la population. En même temps, des considérations d'efficacité militeraient en faveur de dépenses ciblées à l'intention des groupes vulnérables afin d'aider à augmenter le capital social, humain ou physique, en mettant l'accent sur l'investissement dans les dépenses sociales. Avec l'accroissement de la population affectée¹², l'insécurité alimentaire constitue une autre préoccupation majeure, qui requiert un développement agricole à l'épreuve du changement climatique et qui soit axé sur les denrées alimentaires essentielles, ainsi que sur des transferts bien ciblés vers les groupes de population défavorisés.

9. Les investissements dans l'adaptation des infrastructures du Congo au changement climatique peuvent atténuer les effets des chocs climatiques sur la productivité, à la fois sur le PIB et sur les inégalités. Des investissements suffisants dans des infrastructures d'adaptation de taille intermédiaire peuvent, s'ils sont suffisamment persistants, compenser les pertes de PIB réel causées par le changement climatique en raison d'une baisse de la productivité : pour le Congo, un investissement annuel supplémentaire perpétuel de 0,322 % du PIB peut neutraliser les préjudices conjugués d'une perte de 15 % de la productivité totale des facteurs dans le secteur agricole et d'une perte de 19 % de la productivité de la main-d'œuvre due au changement climatique (graphique 5). Il est plus coûteux de compenser le creusement des inégalités imputable à des pertes de productivité dues au climat. Le Congo devrait investir en permanence environ 3,8 % du PIB par année pour plus ou moins atténuer la hausse du taux de pauvreté attribuable au choc sur la productivité induit par le climat décrit précédemment.

¹⁰ Le calibrage est conforme à celui utilisé pour le modèle DIGNAD. Les importations sont toutefois fixées à 45 % du PIB ; quant à l'inégalité des revenus au niveau des ménages ainsi que les parts de la production et de la consommation sectorielles, elles reproduisent le panier de consommation représentatif du pays. Les chocs permanents sur l'agriculture et la productivité du travail, qui incarnent le changement climatique, ont été fixés de manière à produire une perte permanente de 2 % du PIB.

¹¹ Ces dernières années, une part élevée de la population du Congo a souffert d'une insécurité alimentaire grave, tant par rapport à d'autres pays de la région subsaharienne que par rapport à l'évolution dans le temps. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/6103>

¹² Selon la FAO, la part de la population gravement touchée est passée de 43 % en 2016 à 59 % en 2022 (moyenne des trois dernières années).

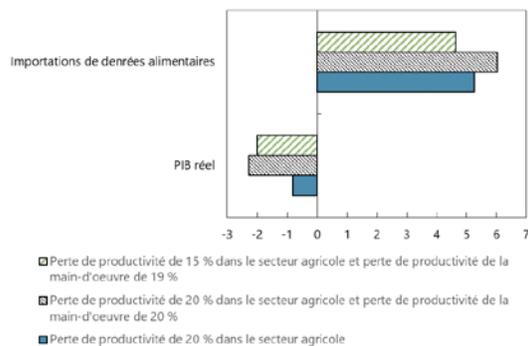
Graphique 4. Chocs sur la productivité induits par le changement climatique, PIB, approvisionnement alimentaire, et inégalités

Les chocs sur la productivité dans le secteur agricole et la main-d'œuvre dus au changement climatique entraînent une baisse du PIB réel et une hausse des importations de denrées alimentaires...

... avec des taux de pauvreté et d'inégalité croissants, notamment entre la population rurale et urbaine.

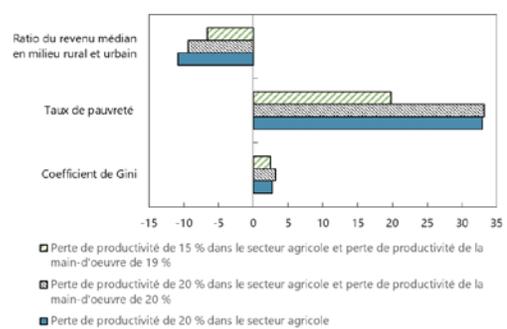
Conséquences à long terme de la réduction de la productivité due au changement climatique

(En pourcentage)



Conséquences à long terme de la réduction de la productivité due au changement climatique

(En pourcentage)



Le Congo affiche un niveau d'inégalités élevé au sein de l'Afrique subsaharienne.

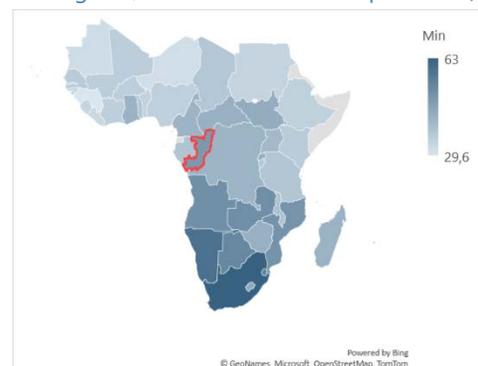
Inégalités en Afrique subsaharienne

(Coefficient de Gini, la valeur élevée indiquant la plus grande inégalité, valeurs maximales depuis 2011)



Inégalités en Afrique subsaharienne

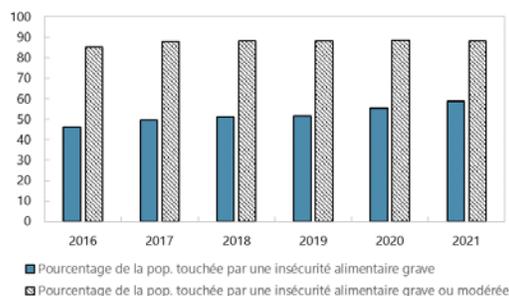
(Coefficient de Gini, la valeur élevée indiquant la plus grande inégalité, valeurs maximales depuis 2011)



L'insécurité alimentaire s'est accrue ces dernières années...

Population touchée par l'insécurité alimentaire

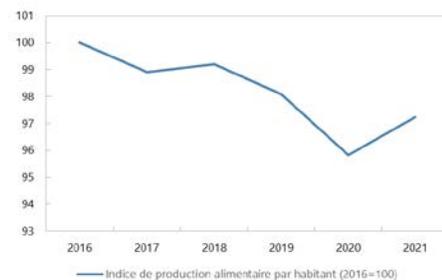
(En pourcentage)



...à mesure qu'a baissé la production alimentaire nationale par habitant.

Production alimentaire nationale

(Indice de volume par habitant)



Sources : Banque mondiale ; Bing, GeoNames ; Microsoft, OpenStreetMap ; TomTom ; estimations et projections des services du FMI.

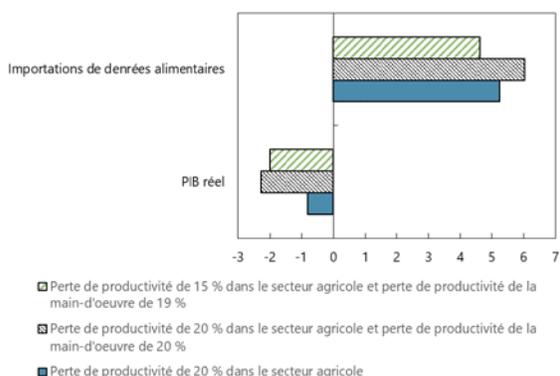
Graphique 5. Investissements dans les mesures d'adaptation, changement climatique et répercussions sur le PIB et les inégalités

Des investissements dans les infrastructures d'adaptation de 0,322 % du PIB compensent complètement la perte réelle de PIB due au changement climatique...

... tandis que les investissements dans les infrastructures d'adaptation de 3,8 % du PIB surcompensent l'augmentation du taux de pauvreté.

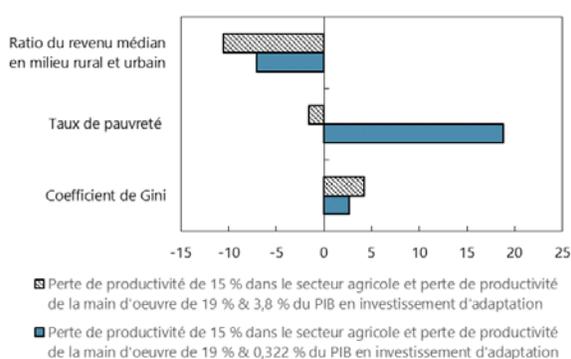
Effets conjugués de la réduction de la productivité induite par le changement climatique et des investissements compensatoires dans l'adaptation

(En pourcentage)



Effets conjugués de la réduction de la productivité induite par le changement climatique et des investissements compensatoires dans l'adaptation

(En pourcentage)



Sources : Estimations et projections des services du FMI

10. Toutefois, afin de tirer parti des avantages offerts par des investissements modérés en matière d'adaptation, il faut recenser des sources de financement suffisantes, compte tenu notamment de la stratégie d'assainissement budgétaire poursuivie par le Congo. Au cours des quatre prochaines années, les besoins liés au service de la dette absorberont presque intégralement toute marge de manœuvre budgétaire dégagée grâce aux recettes nationales d'hydrocarbures. Par conséquent, le financement nécessaire dans tout scénario d'investissement en faveur de l'adaptation devra être obtenu soit par des subventions supplémentaires, soit par une dette extérieure concessionnelle (graphique 6), ou les deux, et par de nouveaux gains d'efficacité dans les dépenses publiques¹³. Les incertitudes persistantes qui pèsent sur le niveau de la dette publique totale du Congo (Question générale 1) soulignent l'importance de trouver des sources de financement concessionnel, étant donné que l'accès aux financements extérieurs non concessionnels devrait demeurer rare dans un avenir prévisible, et que les financements nationaux demeurent coûteux¹⁴. Par conséquent, d'importants investissements en mesure d'adaptation devraient engendrer des besoins prévisibles de financement de la balance des paiements, des finances publiques, ou des deux, ce qui pourrait encourager le pays à formuler une demande d'accès à la Facilité pour la résilience et la durabilité (FRD) du FMI. La baisse des recettes d'hydrocarbures – qui pourrait être plus rapide que prévu en raison de la diminution des exportations de pétrole dans le cadre d'un scénario de transition accélérée ou inégale vers une économie mondiale plus verte – intensifierait encore ces pressions.

¹³ Cela suppose que l'accord actuel au titre de la FEC soit suivi d'un accord ultérieur assorti d'une conditionnalité semblable qui serait accompagnée d'un accord de FRD.

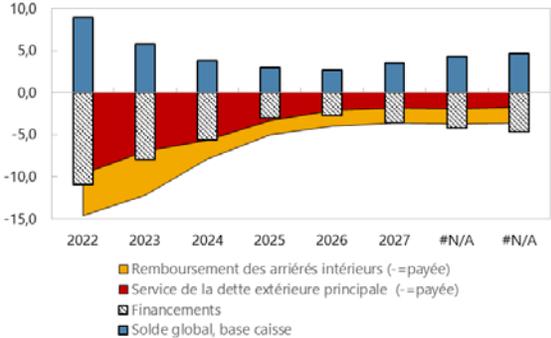
¹⁴ Le rendement réel attendu des valeurs du Trésor congolais à trois ans est supérieur à 6 %.

Graphique 6. Sources de financement pour l'investissement dans les mesures d'adaptation

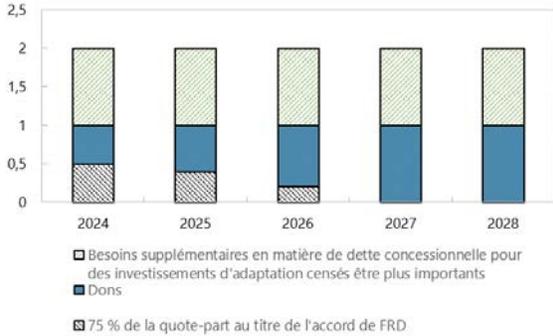
À moyen terme, le budget du Congo n'offre que peu de marge supplémentaire pour un financement éventuel des investissements d'adaptation...

... ce qui implique la nécessité de chercher des sources de financement exceptionnelles supplémentaires.

Principales composantes du service de la dette et grandes lignes du budget
(en pourcentage du PIB, empilées)



Sources de financement présumées pour 5 années d'investissements successifs de 1 ou 2 % du PIB dans l'adaptation au changement climatique
(en pourcentage du PIB, empilées)



Source : estimations et projections des services du FMI.

Bibliographie

Aligishiev, Z., Ruane, C., and Sultanov, A. (2023). "User Manual for the DIGNAD Toolkit." IMF Technical Notes and Manuals 2023/03 (TNM/2023/03)". International Monetary Fund, Washington, D.C.

Alter, Ad., Ghilardi, M. F., and Kaura, D. S. (2015). "Public Investment in a Developing Country Facing Resource Depletion". IMF Working Paper WP/15/236, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Badel, Aljandro (2022). "MIMMI App V1.0: User's Manual". mimeo.

Badel, Aljandro, and Lyngass, Rachel F. (2023). "Mining Revenue and Inclusive Development in Guinea". IMF Working Paper WP/23/90, International Monetary Fund, Washington, D.C.

IMF (2021). "Republic of Congo Selected Issues" (CR 21/226). International Monetary Fund, Washington, D.C.

World Bank Group (2023). "Republic of Congo: Country Climate and Development Report (CCDR)". World Bank, Washington, D.C.

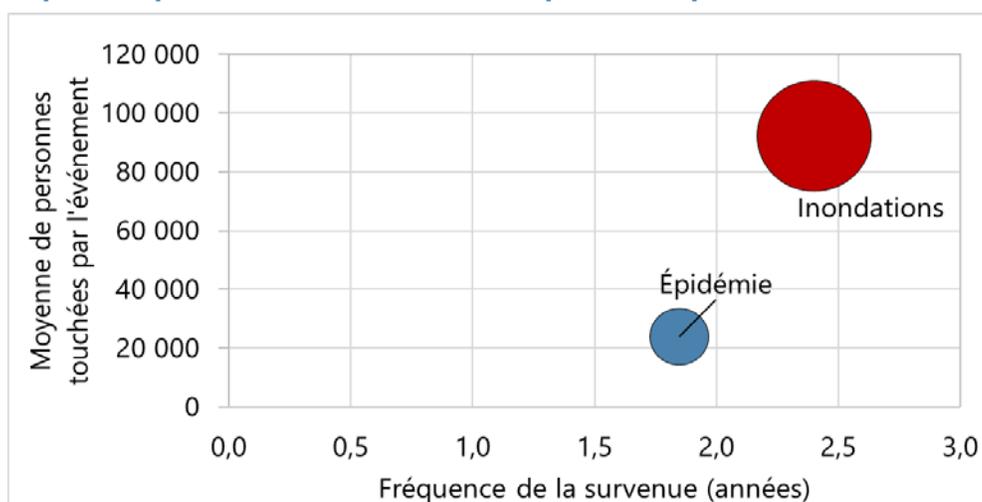
INONDATIONS DE 2023–24¹

A. La République du Congo est vulnérable aux chocs climatiques.

1. La République du Congo est de plus en plus exposée au changement climatique, avec des inondations sévères de plus en plus fréquentes. Ces dernières années, le pays a connu des inondations majeures de plus en plus récurrentes, qui touchent particulièrement les régions vulnérables telles que le corridor fluvial et les centres urbains les plus concentrés de Brazzaville et Pointe-Noire (voir graphique 1 dans la question générale 6). Le fleuve Congo et la rivière Oubangui ont tous enregistré une crue record durant la saison des pluies 2023-2024 en raison de précipitations historiques importantes. Ces inondations sont imputables à des pluies persistantes, au débordement des rivières et à l'état des sols exposés au ruissellement. L'inadéquation des systèmes de drainage des eaux pluviales et des infrastructures d'assainissement, ainsi que le non-respect des règles de construction, accentuent les répercussions des inondations.

2. Les inondations et les pandémies sont fréquentes dans le bassin du Congo et ont toutes deux des répercussions négatives sur l'économie et la population. D'après les données de la base EM-DAT de 2000, le Congo subit une inondation tous les deux ans et demi environ, et une pandémie tous les deux ans (voir graphique 1). La fréquence élevée de ces chocs compromet les objectifs de développement envisagés par les autorités (tels que le Plan national de développement et les objectifs de développement durable) en raison de leurs effets sur le bien-être des ménages, ainsi que les efforts d'assainissement budgétaire en raison de la nécessité de financer les opérations de secours, de redressement et de reconstruction. Les inondations sont de loin les événements qui ont le plus de répercussions, touchant en moyenne environ 92 000 personnes (y compris les récentes inondations de 2023), éclipsant les épidémies qui affectent en moyenne 24 000 personnes.

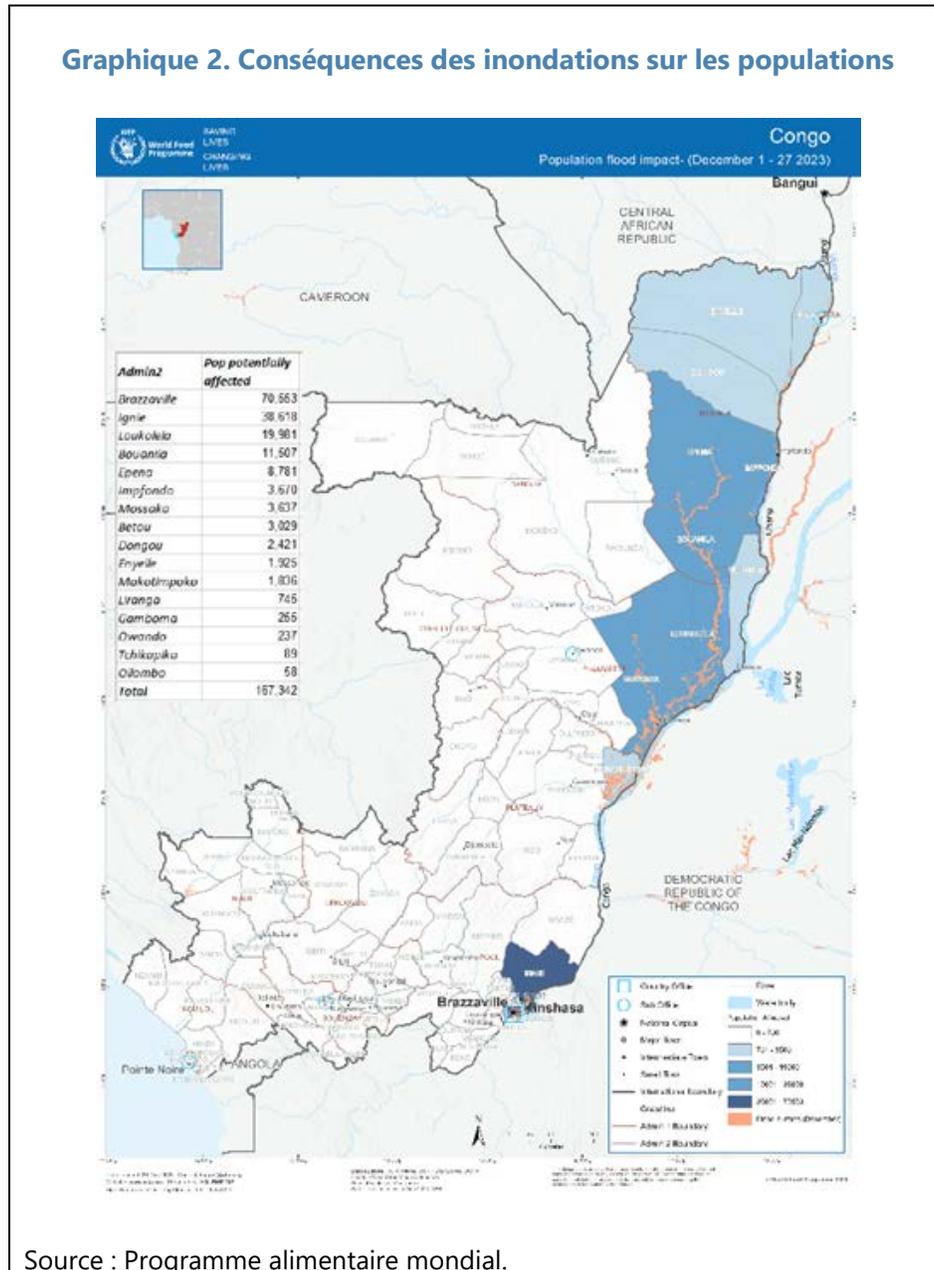
Graphique 1. Répercussions des chocs climatiques et des problèmes de santé au Congo



Source : calculs des auteurs fondés sur les données de l'EM-DAT.

¹ Préparé par Barry Maher et Nicolas Million

B. La saison des pluies récente a entraîné une inondation historique.



3. En décembre 2023, de fortes précipitations ont provoqué des inondations dans neuf départements, principalement dans les régions septentrionales bordant le fleuve Congo, avec un impact humanitaire important. D'après les premières estimations de l'état en janvier 2024, 336 560 personnes ont été touchées, et 23 décès ont été signalés. Les inondations ont submergé plus d'une centaine de villages le long du fleuve, rendant inaccessibles des maisons, des écoles et des centres de santé. Les points d'eau et les installations sanitaires sont devenus inutilisables,

augmentant par conséquent les risques d'apparition de maladies d'origine hydrique. Les activités agricoles et de pêche ont été interrompues, affectant des milliers de foyers.

4. L'État du Congo a élaboré un plan de riposte global pour apporter une aide aux zones sinistrées, mais sa mise en œuvre a été retardée en raison de l'absence de marge de manœuvre budgétaire et de difficultés relatives à la mise en œuvre du budget. Le

29 décembre 2023, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence humanitaire. Cette annonce a marqué le début du plan de riposte, élaboré de concert avec les partenaires humanitaires et de développement. Le plan, doté d'un budget total d'environ 15,8 milliards de francs CFA, est axé sur sept domaines essentiels, à savoir : i) la sécurité alimentaire, les abris et les articles non alimentaires ; ii) l'eau, l'hygiène et l'assainissement ; iii) la santé ; iv) la nutrition ; v) l'éducation ; vi) la protection, la sécurité et la logistique ; et vii) la coordination. Compte tenu de l'objectif de porter secours à 500 000 personnes, le plan vise à atténuer les répercussions immédiates et à prévenir les épidémies. La majeure partie du coût de la riposte vise à atténuer l'insécurité alimentaire (60 % du total), le deuxième poste le plus coûteux étant la fourniture d'abris et d'articles ménagers de première nécessité (13 % du total). La mise en œuvre initiale du plan de riposte a été retardée jusqu'en février 2024, trois mois après l'apparition des fortes précipitations, essentiellement en raison de la faible capacité de mise en œuvre du budget conjuguée à une marge de manœuvre budgétaire insuffisante pour le financer².

C. Conséquences pour la formulation des politiques publiques

5. Les conséquences budgétaires des inondations sont considérables, ce qui témoigne de la gravité et de l'ampleur de la crise humanitaire. Au lendemain des inondations, les autorités ont, à juste titre, accordé la priorité à la protection des vies et des moyens de subsistance des personnes sinistrées. Pour ce faire, la mobilisation de ressources budgétaires à hauteur de

15,8 milliards de francs CFA serait nécessaire (0,22 % en pourcentage du PIB non pétrolier) pour apporter une riposte efficace. Cependant, l'incidence des inondations devrait dépasser les coûts des secours immédiats. Les graves perturbations des activités de pêche et d'agriculture, qui constituent des secteurs importants pour la croissance économique non pétrolière et représentent environ 70 % de l'emploi au Congo, auront des répercussions durables du fait de la destruction d'actifs (par exemple, le matériel agricole, les bateaux de pêche) et des revenus (par exemple, les récoltes). En outre, l'ampleur des dommages causés aux biens publics et privés n'a pas encore été chiffrée. Des études indiquent qu'en cas d'inondations et de tempêtes importantes, les dépenses publiques augmentent en raison des efforts de reconstruction et de nettoyage dans les années qui suivent l'événement³, ce qui, dans le cas du Congo, pourrait compromettre les efforts d'assainissement budgétaire à l'avenir. Les retombées négatives et l'incidence économique des inondations se feront sentir avec le temps, affectant la sécurité alimentaire et à la stabilité économique.

² Le 23 février 2024, le gouvernement a déployé un convoi humanitaire par bateau, comportant plusieurs tonnes de nourriture et d'autres articles, pour porter assistance aux victimes des inondations dans la partie nord du Congo.

³ *Fiscal Impacts of Climate Disasters in Emerging Markets and Developing Economies*, FMI 2023

D. Recommandations

6. Renforcer les marges de manœuvre budgétaires pour riposter aux chocs. Compte tenu de l'exposition croissante du Congo aux chocs climatiques entre autres chocs, il conviendrait pour les autorités de renforcer les marges de manœuvre budgétaires pour pouvoir riposter aux chocs. Les pouvoirs publics disposent actuellement d'une marge de manœuvre budgétaire très limitée et déploient des efforts d'assainissement budgétaire. Ainsi, ils pourraient progressivement constituer des marges de manœuvre budgétaires, permettant ainsi de mettre en œuvre plus rapidement les plans de riposte aux chocs à venir. Durant les premières années, le renforcement progressif de la marge de manœuvre budgétaire serait moins contraignant, tout en permettant de constituer les marges budgétaires nécessaires pour remédier aux chocs futurs. Les marges budgétaires à développer ou à renforcer comprennent l'augmentation, de manière objective et transparente, du fonds de prévoyance existant, le calibrage de l'allocation des ressources au ministère des Affaires sociales, Action humanitaire et Solidarité sociale, et la mise en place de lignes de crédit préventives ou d'assurance, ou les deux.

7. Rédaction et adoption d'une stratégie nationale de financement des risques de catastrophe fondée sur un diagnostic solide. Une stratégie nationale de financement des risques de catastrophes définit les priorités stratégiques d'un État s'agissant du financement de la riposte aux catastrophes. Compte tenu de la situation budgétaire délicate de la République du Congo, cette stratégie accompagnerait les autorités dans l'attribution et le décaissement des ressources budgétaires limitées lors de la réaction à de futures catastrophes, en cohérence avec ces priorités stratégiques. Les autorités pourraient chercher à mobiliser le soutien des partenaires de développement pour réaliser un diagnostic du financement des risques de catastrophe et formuler la stratégie sur la base des recommandations du diagnostic. L'expérience internationale démontre que les États qui élaborent et adoptent une stratégie nationale de financement des risques de catastrophes indiquent qu'ils s'approprient la stratégie et s'engagent à la financer et à la mettre en œuvre en riposte aux catastrophes. De nombreux États ont ensuite utilisé leur stratégie de financement des risques de catastrophes comme tremplin pour travailler avec des partenaires au développement afin d'obtenir des financements concessionnels pour soutenir la stratégie. L'exemple de la réussite du Malawi à cet égard est présenté ci-dessous (Encadré 1).

Encadré 1. Le Malawi mobilise des fonds de subvention en tirant parti de sa stratégie nationale de financement des risques de catastrophe

Mise en œuvre en 2019, la stratégie nationale de financement des risques de catastrophe du Malawi a permis au gouvernement de mobiliser efficacement des fonds de subvention pour la résilience aux catastrophes. Cette stratégie vise à obtenir un soutien extérieur pour renforcer la résilience financière face aux chocs climatiques, notamment les épisodes de sécheresse, qui touchent de manière disproportionnée la population rurale du pays, dont 70 % vit en dessous du seuil de pauvreté.

L'une des réussites notables de cette stratégie est la mobilisation d'une subvention de 21 millions de dollars provenant du mécanisme mondial de financement des risques. Cette subvention a été allouée pour soutenir le programme de transferts sociaux en espèces du Malawi (TSE) et pour développer deux nouveaux instruments de financement des risques de catastrophes. Plus précisément, les fonds sont utilisés pour couvrir les primes d'un produit de transfert de risques lié à des déclencheurs de sécheresse et pour fournir un financement d'urgence pour des mises à l'échelle flexibles en cas de défaillance ou d'indisponibilité du produit.

Grâce à des efforts de collaboration, la stratégie de financement des risques de catastrophe a facilité la mobilisation réussie de subventions pour mettre en œuvre un mécanisme de financement des risques dans le cadre du programme de TSE, permettant au programme d'élargir le soutien à un plus grand nombre de bénéficiaires durant les chocs climatiques tels que les sécheresses. Au cours de la saison agricole 2021-22, ce mécanisme a été déclenché pour la première fois, ce qui s'est traduit par des transferts monétaires supplémentaires d'un montant total de 6,3 millions de dollars au profit d'environ 320 000 personnes.

Source : Services du FMI, selon le Rapport annuel 2022 du Mécanisme mondial de financement des risques

8. Mise en œuvre des recommandations émanant de l'EGIP-Climat. Les recommandations pertinentes émanant de l'Évaluation de la gestion des investissements publics pour le climat (EGIP-Climat) réalisée par le FMI en avril 2023 comprennent : i) garantie d'une meilleure prise en compte des considérations liées au changement climatique dans la planification des investissements publics ; ii) renforcement des mécanismes de coordination institutionnelle, à savoir l'opérationnalisation du Comité national sur le changement climatique pour établir un mécanisme de coordination technique responsable de la promotion de l'intégration des aspects climatiques dans les investissements publics ; iii) intégration des considérations climatiques dans le processus d'évaluation et de sélection des projets ; iv) intégration des questions liées au changement climatique dans le processus de budgétisation et dans la gestion du portefeuille de projets, et ; v) recensement d'instruments de financement ex ante supplémentaires (en conformité avec la première recommandation).

9. Amélioration de la coordination au sein de l'État et avec les partenaires de développement (voir les recommandations des rapports nationaux sur le climat et le développement - CCDR). Outre la coordination avec les partenaires de développement, les mesures destinées à renforcer la coordination au sein de l'État seront importantes pour mieux intégrer la gestion des risques de catastrophe dans la planification publique et les capacités de réaction. Cette intégration est essentielle pour réduire l'exposition budgétaire du Congo aux

catastrophes. Parmi les mesures clés, notons : la mise en place du Comité national sur le changement climatique pour agir en tant que mécanisme de coordination et d'opérationnalisation de la contribution déterminée au niveau national (EIGP-C) ; l'élaboration de cadres pour favoriser une gouvernance inclusive et la mobilisation des parties prenantes, conformément aux recommandations formulées par le Cadre d'évaluation institutionnelle du changement climatique (examen du budget, coordination, consultation, réglementation, planification et communication des données) ; l'engagement au sein de campagnes de communication et de sensibilisation efficaces pour obtenir le soutien du public et des donateurs et sensibiliser à l'importance de l'intégration de la gestion des risques de catastrophe dans la planification et l'intervention de l'État.