



RÉPUBLIQUE DU CONGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

1er Juillet 2015

Approuvé par
Le Département Afrique

Document préparé par Adrian Alter, Dalia Hakura, Guy Jenkinson, Azanaw Mengistu et Cameron McLoughlin.

CONTENTS

PAUVRETÉ ET INÉGALITÉS EN RÉPUBLIQUE DU CONGO : PRIORITÉS FIXÉES POUR LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR D'UNE CROISSANCE INCLUSIVE _____ **3**

A. Contexte Général	3
B. Tendances des Dépenses Publiques et Pauvreté	5
C. Dépenses Publiques : Efficience et Equité	5
D. Conclusions et Recommandations	10

GRAPHIQUES

1. Inégalité dans la Durée : Courbes de Lorenz pour les	4
2. Courbe de Lorenz pour la Consommation des Ménages et les Dépenses	7
3. Dépenses de Santé de l'État et des Ménages, 2011	9

TABLEAUX

1. Tendances des Dépenses Publiques	5
2. Principaux Indicateurs de Santé dans les Régions Urbaines et Rurales, 2005	8
3. Incidence et Intensité des Paiements Liées à des Événements Catastrophiques à	10

Bibliographie	12
---------------	----

SUBVENTIONS AUX CARBURANTS EN RÉPUBLIQUE DU CONGO : ÉVOLUTION ET POSSIBILITÉS DE RÉFORME _____ **13**

A. Contexte du Système Actuel	13
B. Comportements de consommation sur le marché intérieur congolais	15
C. Évolution du Régime de Subventions Internes et Implications Budgétaires	17
D. Impacts sur la Répartition des Revenus	19
E. Options pour les Réformes	20

Bibliographie	21
---------------	----

ENCADRÉ

1. Question Méthodologique : Évaluation du Prix de Référence dans les Subventions Avant Impôt	21
---	----

GRAPHIQUES

1. Prix à la Pompe dans la CEMAC et en RDC, 2013	15
2. Prix à la Pompe du Gazole au Congo et en RDC	15
3. Consommation de Produits Pétroliers	16
4. Consommation des Principaux Produits Pétroliers	16
5. Prix Intérieurs et Internationaux dans la Durée	18
6. Subventions Totales aux Carburants	19

TABLEAU

1. Structure Actuelle des Prix à la Pompe	14
---	----

INCLUSION FINANCIÈRE, CROISSANCE ET INÉGALITÉ EN RÉPUBLIQUE DU CONGO

A. Contexte Général	22
B. Contraintes Pesant sur l'Inclusion Financière	24
C. Implications pour la Politique Economique	28

ENCADRÉ

1. Évaluation des Contraintes Pesant sur l'Inclusion Financière	27
---	----

GRAPHIQUES

1. Repères en Matière d'Inclusion Financière et de Développement	29
2. Accès Financier, 2013	30
3. Accès des Entreprises au Crédit, 2009	31
4. Caractéristiques Démographiques de l'Accès Financier, 2011	32
5. Dépôts et Modes de Paiement, 2011	33
6. Emploi des Crédits, 2011	34
7. CEMAC : Réduction des Coûts de Participation	35
8. CEMAC: Réduction des Contraintes de Garantie	36
9. CEMAC : Réduction des Coûts d'Intermédiation	37

TABLEAUX

1. Aperçu des Données	25
2. Gains Liés au Relâchement des Contraintes sur l'Inclusion Financière	25

Bibliographie	37
---------------	----

PAUVRETÉ ET INÉGALITÉS EN RÉPUBLIQUE DU CONGO : PRIORITÉS FIXÉES POUR LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR D'UNE CROISSANCE INCLUSIVE¹

La République du Congo aura probablement une marge de manœuvre limitée sur le plan budgétaire en raison du besoin d'assainissement des finances publiques, c'est pourquoi il est d'autant plus important que les programmes de dépenses publiques aient le maximum d'impact. Ce chapitre souligne les possibilités de réorientation des politiques des dépenses publiques de façon à mieux lutter contre la pauvreté et l'inégalité. Établie à partir de la récente Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEMFAR) de la Banque mondiale, l'analyse note que la récente croissance économique ne s'est traduite que par une réduction relativement faible de la pauvreté. La situation générale du Congo masque des inégalités persistantes entre régions et groupes de revenu. Dans ce contexte, des recommandations sont formulées qui peuvent contribuer à orienter les futures allocations budgétaires en vue de promouvoir l'inclusion et de réduire les inégalités.

A. Contexte Général

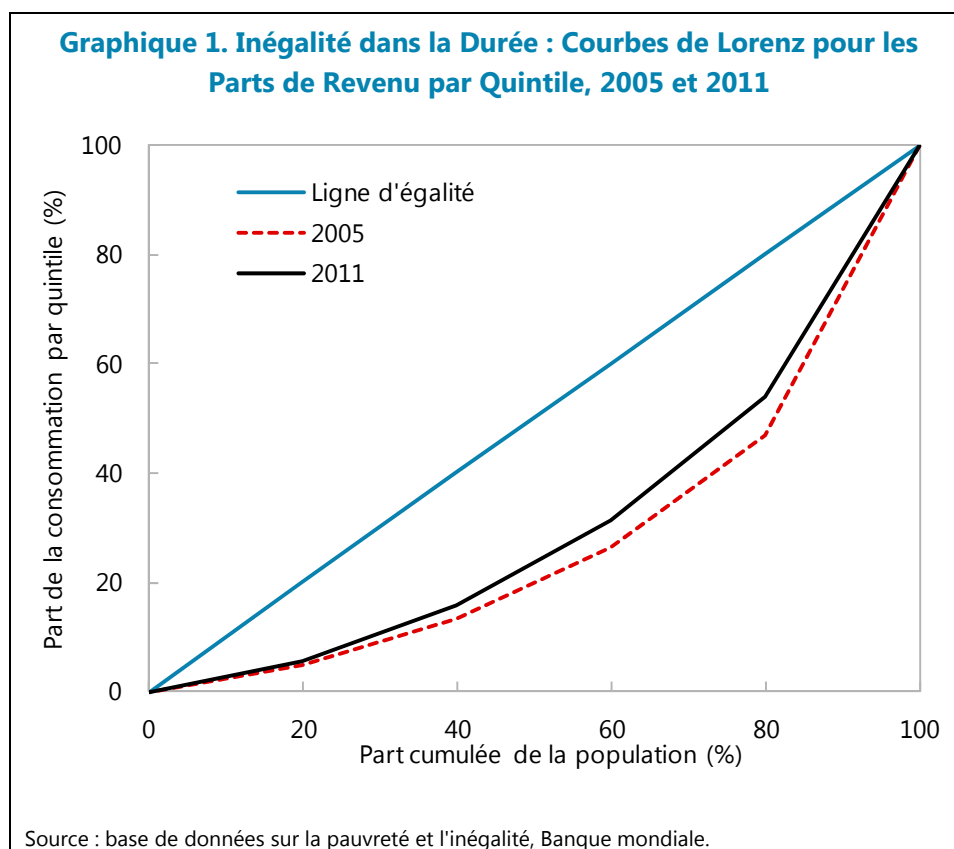
1. Malgré une croissance robuste au cours de la décennie écoulée, la pauvreté reste endémique. Le statut de pays à revenu intermédiaire a été obtenu en 2006. En 2013, le RNB par habitant s'élevait à quelque 2 590 dollars EU, et entre 2010 et 2014, le PIB a progressé en moyenne de 5,2 % par an. Il n'en est résulté qu'une légère amélioration des indicateurs de développement humain cependant, le Congo se situant à la 142^{ème} place sur 187 pays dans le classement de l'indice de développement humain de 2013. Si des progrès importants ont été réalisés dans des domaines clés comme la mortalité maternelle et juvénile, la pauvreté reste endémique et, avant qu'elle soit éradiquée, une croissance durable sera nécessaire à moyen terme. La relative lenteur des progrès explique que le taux national de pauvreté n'ait baissé que de 4,2 points de pourcentage entre 2005 et 2011, pour s'établir à 46,5 %.

2. La situation générale du pays masque des inégalités profondes entre groupes de revenu et zones géographiques. Cette réalité transparaît dans l'indice d'inégalité de Gini de 40,2 basé sur les données de consommation des ménages les plus récentes (2011). La population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) était à l'origine de 45,9 % de la consommation, contre seulement 5,6 % pour le revenu le plus bas (quintile inférieur). Des inégalités analogues existent également en termes spatiaux : entre 2005 et 2011, le taux de pauvreté dans les centres urbains est

¹ Document préparé par Guy Jenkinson (Département Afrique).

revenu de 43,3 % à quelque 30,0 %. En revanche, la pauvreté rurale est passée de 65,2 % à 74,8 % sur la même période.

3. La composition des inégalités ne s'est pas sensiblement améliorée avec le temps. Les enquêtes réalisées auprès des ménages en 2005 et 2011 montrent une certaine atténuation des inégalités, mais il reste de grands écarts entre les ménages les plus riches et les plus pauvres. La légère fluctuation des courbes de Lorenz pour les deux années (graphique 1) en atteste, ainsi que la baisse limitée de l'indice de Gini, de 47,3 à 40,2 entre 2005 et 2011.



4. Il ressort de travaux analytiques récents qu'il existe de grandes possibilités de renforcer l'impact de la stratégie de développement du Congo sur la réduction de la pauvreté en prenant des mesures ciblées visant à corriger les inégalités. Dans la logique des conclusions générales des Perspectives économiques régionales d'avril 2014 pour l'Afrique subsaharienne, les politiques qui soutiennent l'inclusion financière et la création d'emplois sont essentielles pour servir de base à une croissance plus inclusive. On constate en particulier que les entreprises appartenant à des ménages créent beaucoup d'emplois dans les économies d'Afrique subsaharienne, et les politiques qui favorisent leur développement sont essentielles à la création d'emplois, elle-même nécessaire à une croissance inclusive. Dans ce contexte, le présent chapitre est axé sur les politiques de dépenses publiques du Congo et leur impact sur la réduction de la pauvreté et l'inégalité. L'analyse, qui développe le raisonnement de Hakura, Alter, Ghilardi, Maino, McLoughlin et Queyranne (2015), s'inspire aussi de la Revue de la gestion des dépenses publiques et de la

responsabilité financière (PEMFAR) publiée en 2015 par la Banque mondiale, qui met l'accent sur l'évolution des dépenses publiques dans les domaines de la santé, l'éducation, l'énergie et l'agriculture.

B. Tendances des Dépenses Publiques et Pauvreté

5. Ces dernières années, les dépenses publiques se sont caractérisées par une évolution marquée en faveur des dépenses d'investissement. L'investissement public a triplé depuis 2010 pour représenter près des deux tiers du budget en 2014. Cette tendance s'est inscrite dans un contexte de hausse des dépenses publiques plus généralement, le ratio dépenses publiques/PIB pour la période 2010-2015 augmentant de plus de 20 points de pourcentage par rapport à la période précédente (tableau 1). À l'intérieur de cette tendance générale, la part de l'investissement public s'est accrue par rapport au PIB, passant d'une moyenne de 9,3 % sur la période 2005-2010 à 21,9 % sur la période 2010-2015, tandis que les dépenses courantes sont restées inchangées. Dans le même temps, les dépenses extrabudgétaires, qui comportaient aussi une importante composante de dépenses en capital, ont fortement progressé sur la période 2005-2010.

Tableau 1. Tendances des Dépenses Publiques
(Pourcentage du PIB)

	2005-10	2011-15
Dépenses totales	25.3	45.6
Dépenses courantes	16.0	16.0
Dépenses d'investissement	9.3	21.9
Financées sur ress. intérieures	8.2	15.9
Financées sur ress. extérieures	1.1	6.0
Hors budget	--	7.7

Sources: données des autorités; services du FMI.

C. Dépenses Publiques : Efficacité et Egalité

6. L'exécution budgétaire du programme d'investissement public a été inégale, l'exécution globale se situant en moyenne en deçà de 90 % depuis 2010. Il existe cependant de grandes disparités entre secteurs. Ces mauvais résultats traduisent des faiblesses en matière de préparation du budget et des problèmes d'approvisionnement, qui donnent lieu à des contraintes d'absorption et des retards de mise en œuvre.

7. L'évaluation des aspects liés à l'équité du programme d'investissement public est entravée par l'insuffisance des données disponibles. La PEMFAR de la Banque mondiale estime que l'investissement du Congo en faveur des liaisons de transport, notamment dans les réseaux ruraux, a avantagé les pauvres. En revanche, les importants investissements consentis dans la production d'énergie et les aéroports sont jugés plus susceptibles de favoriser respectivement les

groupes urbains et les groupes à revenu plus élevé, ce que confirme l'analyse de Dabla Norris et al. (FMI, 2011), qui souligne l'efficacité relativement faible de l'investissement public du Congo.

8. Il y a une marge importante de renforcement du processus d'allocation budgétaire pour mieux gérer les questions d'équité spatiale. Comme indiqué par la PEMFAR, les allocations budgétaires de l'administration centrale aux échelons inférieurs de l'administration publique sont dominées par des subventions forfaitaires qui ne reposent pas de manière significative sur la population ou la nécessité. De ce fait, certaines zones géographiques bénéficient d'allocations globalement équivalentes malgré de grandes différences dans la part de population. En prélude à une meilleure traduction des besoins régionaux et à la promotion de l'équité régionale, la documentation du budget devrait être complétée par des données chiffrées pour les allocations géographiques. À moyen terme, il faudrait envisager de réformer le système de transferts pour mieux refléter la population et le besoin social.

Agriculture

9. Le secteur agricole du Congo a reçu des allocations budgétaires relativement maigres associées à de très faibles taux d'exécution. La part de l'agriculture représente 1,6 % des dépenses totales et 10,6 % du PIB. L'allocation relativement faible des ressources compromet les efforts déployés pour développer le secteur et réaliser le fort potentiel du Congo dans les domaines de l'agriculture, de la production animale et de la pêche. Par ailleurs, l'exécution budgétaire a été faible, seulement environ les deux tiers des dépenses prévues au budget ayant été effectivement décaissées au cours de la période 2008-2012. Ce manque de prévisibilité du financement entrave l'aptitude des programmes à renforcer la productivité. Un examen plus poussé s'impose, en considération des conclusions des Perspectives économiques régionales d'avril 2014 pour l'Afrique subsaharienne qui ont souligné qu'il importe d'améliorer la productivité agricole pour stimuler la création d'emplois et amorcer une transformation structurelle.

Éducation

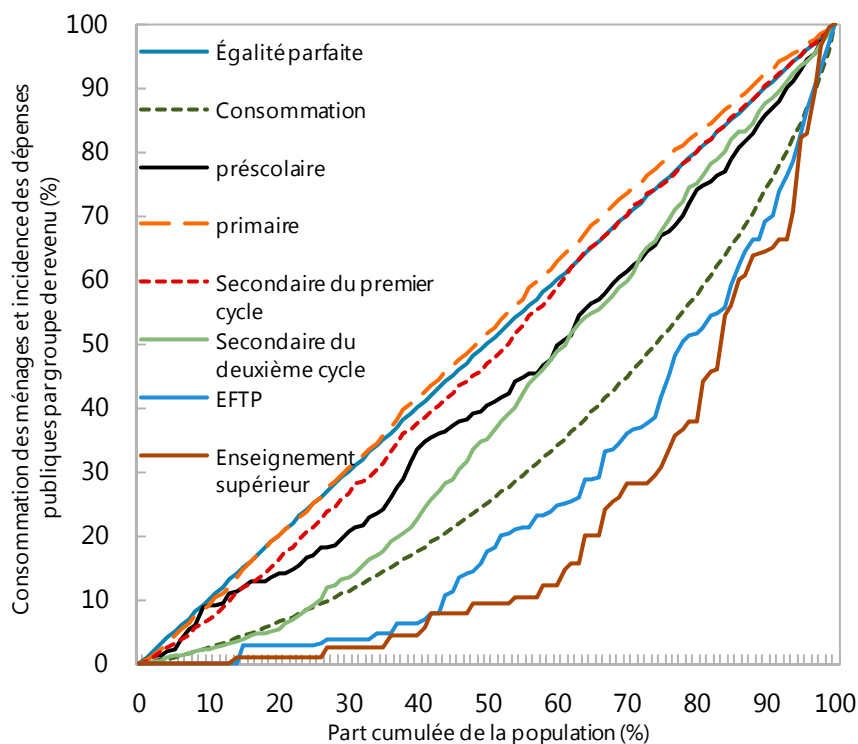
10. Malgré une légère progression des résultats sectoriels globaux, les inégalités restent importantes en termes d'accès à l'éducation. La gratuité de l'enseignement primaire, introduite en 2007, a donné lieu à une hausse des taux de scolarisation des garçons comme des filles. Si les taux d'achèvement se sont améliorés eux aussi, les taux de redoublement continuent de figurer parmi les plus élevés de la région. Les progrès de la parité entre les sexes dans l'enseignement de base et primaire n'ont pas été égalés aux niveaux supérieurs.

11. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle ont été favorables aux pauvres tandis que les dépenses consacrées à l'enseignement post-primaire ont favorisé les groupes à revenu plus élevé. Compte tenu de l'incidence des dépenses publiques sur les quintiles de consommation des ménages, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle ont servi les intérêts de tous les groupes de revenu. La courbe de concentration correspondant à chaque niveau d'éducation représente la part cumulée des ménages, classés des plus pauvres aux plus riches, sur l'axe des abscisses, à partir de l'enquête Congolaise auprès des ménages (ECOM). Ce ratio est mis en relation

avec la part cumulée des prestations d'éducation dont bénéficient les ménages sur l'axe des ordonnées. La courbe de consommation indique la distribution de la consommation globale. L'enseignement primaire et secondaire de premier cycle suit étroitement la ligne droite qui représente une égalité parfaite dans la distribution des avantages sociaux. L'enseignement secondaire du deuxième cycle et l'enseignement préscolaire se situent très en deçà de cette ligne mais s'établissent au-dessus de la courbe de consommation. L'enseignement supérieur et l'enseignement technique et professionnel s'inscrivent au-dessous de la courbe de consommation, ce qui indique que l'incidence des avantages est plus inégale que la distribution des revenus.

12. L'inégalité accrue en termes d'incidence des prestations d'éducation post-primaire dénote l'importance des frais d'inscription et des coûts. Les dépenses non remboursées sont citées comme la principale raison pour laquelle les enfants des quintiles les plus pauvres ne sont pas scolarisés. En outre, la mise à disposition d'enseignants dans les écoles privées est une autre source de dépenses publiques envers un secteur qui n'est utilisé que par les quintiles de revenu les plus élevés, et cela ne fait que renforcer les inégalités.

Graphique 2. Courbe de Lorenz pour la Consommation des Ménages et les Dépenses Publiques d'éducation par Niveau, 2005 et 2011



Source : Banque mondiale, sur la base de l'ECOM de 2005 et 2011

Santé

13. Le faible niveau des services de santé se conjugue à une distribution inéquitable. Le Congo a moins de médecins qu'on pourrait s'y attendre (0,1 pour 1000 habitants) compte tenu du

niveau de revenu par habitant. Plusieurs pays dont le PIB par habitant est comparable en ont beaucoup plus. Il en est de même pour le nombre de lits d'hôpitaux et d'infirmières. Cette relative insuffisance est accentuée par une grande variabilité géographique en matière de prestation de services de santé. La capacité d'accueil des centres de santé et des dispensaires varie considérablement selon le *département*, soit entre 2 155 et 12 345 personnes par dispensaire.

14. Les principaux indicateurs de santé révèlent en outre une inégalité entre zones rurales et urbaines et entre niveaux de revenu. L'incidence de mortalité néonatale et juvénile varie énormément entre districts ruraux et urbains (tableau 2). Il existe des inégalités en matière de mortalité infantile selon les quintiles de revenu mais on constate une certaine amélioration avec le temps.

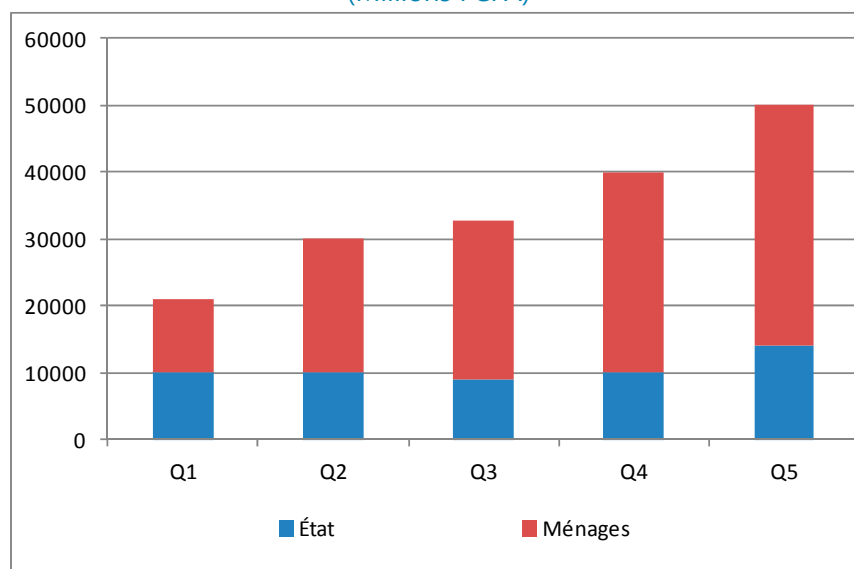
Tableau 2. Principaux Indicateurs de Santé dans les Régions Urbaines et Rurales, 2005 et 2011/12
(Pour 1000)

	Mortalité néonatale		Mortalité post-néonatale		Mortalité infantile		Mortalité juvénile	
	2005	2011-2012	2005	2011-2012	2005	2011-2012	2005	2011-2012
Urbain	36	26	31	18	66	45	108	77
Rural	35	21	58	29	93	51	136	88

Source : Banque mondiale, PEMFAR basée sur EDSC 2005 et 2011/12.

15. L'incidence des dépenses publiques par catégorie de ménage ne présente pas de disparités importantes. Cela suggère que les services publics sont équitables quels que soient les profils de revenu. Reste que les dépenses privées de santé varient sensiblement selon le niveau de revenu, signe que la capacité de payer joue un rôle clé dans l'accès aux soins de santé (graphique 3).

Graphique 3. Dépenses de Santé de l'État et des Ménages, 2011
(Millions FCFA)



Source : PEMFAR de la Banque mondiale, sur la base de l'ECOM 2011 et du MSP.

16. Le montant significatif des dépenses non remboursées des ménages sont une autre source d'inégalité. Selon les estimations de l'Enquête congolaise de 2011 auprès des ménages pour l'évaluation de la pauvreté (ECOM), les dépenses non remboursées vont en augmentant; en 2011, elles représentaient 1,7 % du PIB. Les médicaments non remboursés sont une source importante des dépenses de ce type, de même que plusieurs autres dépenses cliniques. Les ménages les plus pauvres consacrent une plus grande part de leur budget aux dépenses non remboursées que les plus riches, mais les dépenses non remboursées se situent autour d'une moyenne d'environ 1,5 % de la dépense totale des ménages quel que soit le revenu.

17. L'impact des dépenses non remboursées dues à des événements de santé catastrophiques est une autre importante source d'inégalité². En pareils cas, l'impact sur le budget des ménages est beaucoup plus important pour la population dont le revenu est comparativement bas (quintiles inférieurs). Le tableau 3 présente une série de seuils de dépenses occasionnées par des événements de santé catastrophiques ; l'incidence (nombre de personnes) et l'intensité (dépassement positif moyen) de tels événements sont établies à partir des données obtenues auprès les enquêtes des ménages. Pour tous les seuils, l'incidence des événements de santé catastrophiques est plus élevée chez les ménages des quintiles de dépenses inférieurs, et elle va en diminuant chez les ménages des quintiles supérieurs. Dans le cas où le cout des événements de sante catastrophiques est supérieur de 25% des dépenses non alimentaires, le dépassement

² On parle d'événements de santé catastrophiques lorsque les coûts dépassent un certain seuil de revenu des ménages et qu'ils compromettent gravement le niveau de vie. Dans l'étude de la PEMFAR, une série de seuils est examinée en prenant comme base le total des dépenses et les dépenses nettes des coûts alimentaires.

positif moyen est de 12,5%. Cela signifie que la part moyenne du budget hors alimentation des ménages consacrée aux paiements de santé s'élève à 37,5 %. De tels paiements ont un impact plus marqué sur les ménages plus pauvres, comme en atteste le ratio de concentration négatif.

Tableau 3. Incidence et Intensité des Paiements Liées à des Événements Catastrophiques à partir de Dépenses hors Aliments, 2011

	5%	10%	15%	25%	30%	40%
Quintile le plus bas	31.1	12.2	6.0	2.0	1.5	0.7
2	27.9	8.8	4.8	1.4	0.9	0.4
3	20.9	7.8	2.3	0.5	0.2	0.0
4	16.0	5.2	1.6	0.4	0.3	0.2
Quintile le plus élevé	15.0	3.6	0.9	0.1	0.1	0.1
Total	22.4	7.6	3.2	0.9	0.6	0.3
Dépassement positif moyen						
Quintile le plus bas	6.7	9.1	11.1	14.5	13.7	14.3
2	5.5	8.6	9.0	10.9	11.3	11.8
3	4.8	4.5	5.9	5.3	3.9	2.9
4	4.3	5.1	7.6	9.8	10.0	3.8
Quintile le plus élevé	4.1	5.1	7.7	25.4	26.3	31.1
Total	5.4	7.1	9.1	12.1	12.4	12.8
Indice de concentration	-0.158	-0.222	-0.362	-0.431	-0.478	-0.445

Source : PEMFAR de la Banque mondiale, sur la base de l'ECOM 2011.

D. Conclusions et Recommandations

18. Les perspectives d'une réduction à moyen terme de la marge de manœuvre sur le plan budgétaire soulignent qu'il est important d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Les résultats mitigés en termes de lutte contre la pauvreté et l'inégalité indiquent qu'il est nécessaire de réorienter les dépenses publiques. Les politiques doivent donc être soigneusement conçues pour assurer une incidence maximale sur la réduction de la pauvreté. Dans le même temps, les allocations budgétaires devraient faire l'objet d'un examen continu et d'un suivi étroit de façon à mieux évaluer l'impact.

19. Il faudrait rationaliser les dépenses d'investissement public et les recentrer sur les objectifs de réduction de la pauvreté. En phase avec l'analyse présentée dans l'étude de 2014, le

rythme soutenu de l'investissement public comporte des risques pour la gestion du stock de capital et un risque d'endettement ultérieur. Outre ces préoccupations concernant la taille des investissements, la PEMFAR met aussi en avant des préoccupations quant à la qualité de l'investissement public du Congo. Un ralentissement de l'investissement public et un renforcement de la priorité donnée aux projets susceptibles d'avoir un fort impact sur la pauvreté ménageraient en outre une plus grande marge de manœuvre pour remédier aux problèmes de qualité et protéger les programmes sociaux.

20. Un rééquilibrage des dépenses en faveur des programmes sociaux permettrait en outre d'atténuer l'impact négatif potentiel de l'assainissement des finances publiques. Les pouvoirs publics commencent à répondre aux besoins des plus pauvres de la société en mettant en place des programmes sociaux ciblés, avec l'assistance de la Banque mondiale. Il s'agit notamment d'un programme de transferts en espèces (Lisungi), qui dessert initialement 5 000 ménages et 1 000 personnes âgées et qui accorde des dons à des bénéficiaires ciblés. En outre, l'élaboration d'un programme de couverture sanitaire universelle a commencé ; son but est de changer le système de paiement pour le faire passer d'une rémunération à l'acte à un remboursement par diagnostics regroupés. Les personnes admises au bénéfice de ce programme sont recensées par un ciblage axé sur les communautés, les unités de prestation de services étant remboursées par l'administration centrale en fonction des prestations de soin reçues. Une fois que les systèmes administratifs et de ciblage seront en place dans le cadre de ces programmes, il faudrait envisager de les développer et de les intégrer.

21. Il est en outre nécessaire de prêter une attention particulière aux disparités géographiques de la population et aux besoins de développement spécifiques pour mieux cibler la réduction de la pauvreté. Les transferts significatifs aux niveaux inférieurs d'administration publique qui ne tiennent pas compte de la population ou d'autres indicateurs de besoin entravent la possibilité d'utiliser les dépenses publiques pour lutter contre les inégalités. La publication de documents budgétaires comportant une ventilation des dépenses par *département* serait un bon point de départ pour aider la prise de décision dans ce domaine.

Bibliographie

Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills et C. Papageorgiou, 2011 « Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency », IMF Working Paper No. 11/37, Fonds monétaire international, Washington.

Hakura, D., A. Alter, M. Ghilardi, R. Maino, C. McLoughlin et M. Queyranne, 2015, « Sustaining More Inclusive Growth in the Republic of Congo », African Departmental Paper No. 15/2, Fonds monétaire international, Washington.

Fonds monétaire international, 2014, « Pour une croissance durable et plus solidaire », Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, avril

Banque mondiale, 2015, « Public Expenditure Management and Financial Accountability Review », à paraître.

SUBVENTIONS AUX CARBURANTS EN RÉPUBLIQUE DU CONGO : ÉVOLUTION ET POSSIBILITÉS DE RÉFORME³

Les subventions énergétiques sont estimées à environ 4 % du PIB non pétrolier en 2014. Le bas niveau actuel des prix internationaux du pétrole a quasiment éliminé les subventions à l'essence et au gazole, ce qui a permis de rationaliser le régime de subventions, avec des effets limités sur les prix de détail. Alleyne (2013) montre que si les subventions énergétiques peuvent profiter à tous les segments de la population d'Afrique subsaharienne, les principaux bénéficiaires sont les mieux nantis. L'élimination totale des subventions affecterait les pauvres parce que la consommation d'énergie représente une grande part de leur consommation totale. C'est pour cette raison que la prudence est de mise dans la conception des réformes des subventions énergétiques et qu'il convient de prendre des mesures d'atténuation de l'impact social, comme les transferts monétaires conditionnels, pour cibler les ménages vulnérables.

A. Contexte du Système Actuel

1. Le Congo est exportateur net de pétrole : la raffinerie publique, la Congolaise de Raffinage (CORAF), répond à environ 80 % de la demande intérieure de produits pétroliers.

Les importations de produits raffinés sont essentiellement des importations de gazole qui, en 2012, s'élevaient à environ 26 % de la consommation totale intérieure (Agence internationale de l'énergie, AIE). L'approvisionnement se fait auprès de la Société nationale des pétroles de Congo (SNPC) via Kinshasa, en République démocratique du Congo.

2. Les autorités congolaises n'ont pas mis en œuvre une formule de tarification automatique datant de 2005 qui ajuste les prix à la pompe aux prix des marchés mondiaux.

Les principales caractéristiques du régime actuel de tarification du carburant au Congo ont été établies en 2005. Toutefois, cette formule n'a jamais été appliquée, et des prix de détail réglementés ont été fixés par décret ministériel. En 2008, l'écart entre les prix internationaux et les prix de détail réglementés a résulté, selon les estimations, en une subvention implicite de 5,6 % du PIB non pétrolier.

3. En septembre 2008, les prix de détail administrés des produits pétroliers ont été révisés à la hausse en raison de la brusque ascension des cours pétroliers internationaux et sont restés inchangés depuis.

Le régime actuel fixe le prix de détail du gazole, du pétrole, du kérosène et de plusieurs autres carburants. Le prix auquel les produits pétroliers entrent dans la chaîne de distribution (prix d'entrée) est obtenu en déduisant du prix de détail réglementé les frais de transport spécifiques, les marges de distribution et la TVA (tableau 1). Ce système a limité la transmission des hausses des prix pétroliers, dont le coût continue d'être supporté par le budget. En

³ Document préparé par Guy Jenkinson (Département Afrique).

revanche, la formule jamais appliquée visait à moduler le prix d'entrée en fonction des prix d'importation à la frontière. Si cette formule n'a pas été mise en pratique, cela tient essentiellement aux préoccupations liées à l'impact social des prix élevés de l'énergie sur les ménages pauvres.

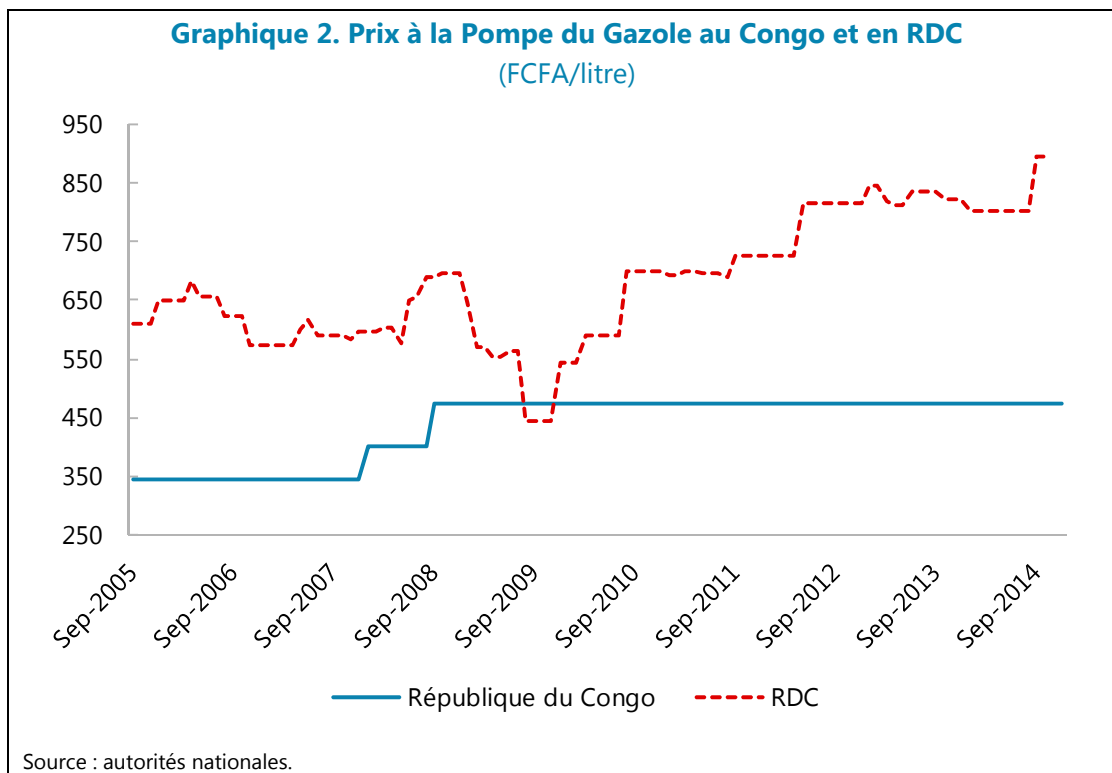
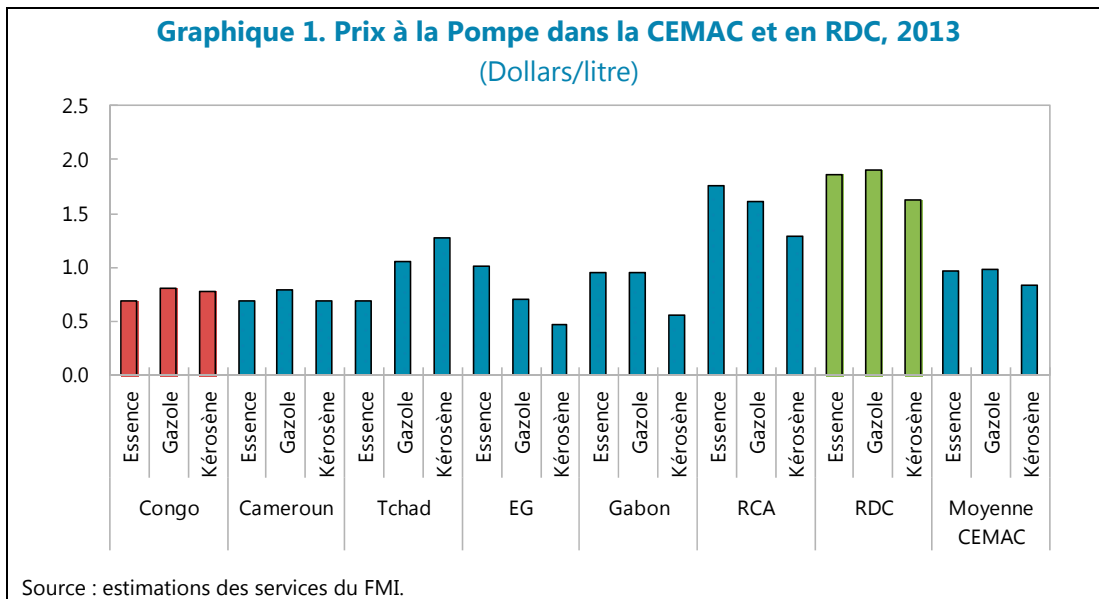
Tableau 1. Structure Actuelle des Prix à la Pompe
(FCFA/litre)

	Essence	Kérosène	Gazole	Combustible de soute	Aviation (intérieur)	Aviation (international)	Maritime (intérieur)	Maritime (international)	Butane
Prix d'entrée	474.72	204.93	359.14	233.82	234.70	420.28	221.86	409.30	144.60
Coûts de stockage et marges	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	84.3
Coûts de transport	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	-	-	44.3
Pertes de transport	1.5	0.5	0.7	0.5	0.5	0.9	0.4	0.7	1.2
Marge et commissions de distribution	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	63.8
Dépenses de financement (sécurité)	1.7	0.7	1.0	0.6	0.8	1.4	1.3	1.7	1.1
Financement (autorité de réglementation)	0.70	0.25	0.40	0.25	0.30	0.60	0.30	0.50	0.44
Marge commerciale	11.0	9.0	9.0	9.0	9.0	-	-	-	50.0
Coûts de transport au terminal	10.5	10.5	10.5	13.5	10.5	10.5	-	10.5	12.0
Assurance risques environnement	0.35	0.14	0.21	0.14	0.16	0.30	0.15	0.28	0.22
Comité technique de financement	0.10	0.03	0.05	0.05	0.04	0.07	0.04	0.07	0.05
TVA	18.4	18.0	18.0	16.1	18.0	-	-	-	48.1
Prix réglementé	595	320	475	350	350	510	271	470	450

Source : autorités nationales.

4. Les prix de détail sont pour l'essentiel conformes à ceux en vigueur dans le reste de la région de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), à l'exception notable de la République centrafricaine, où les prix sont nettement plus élevés.

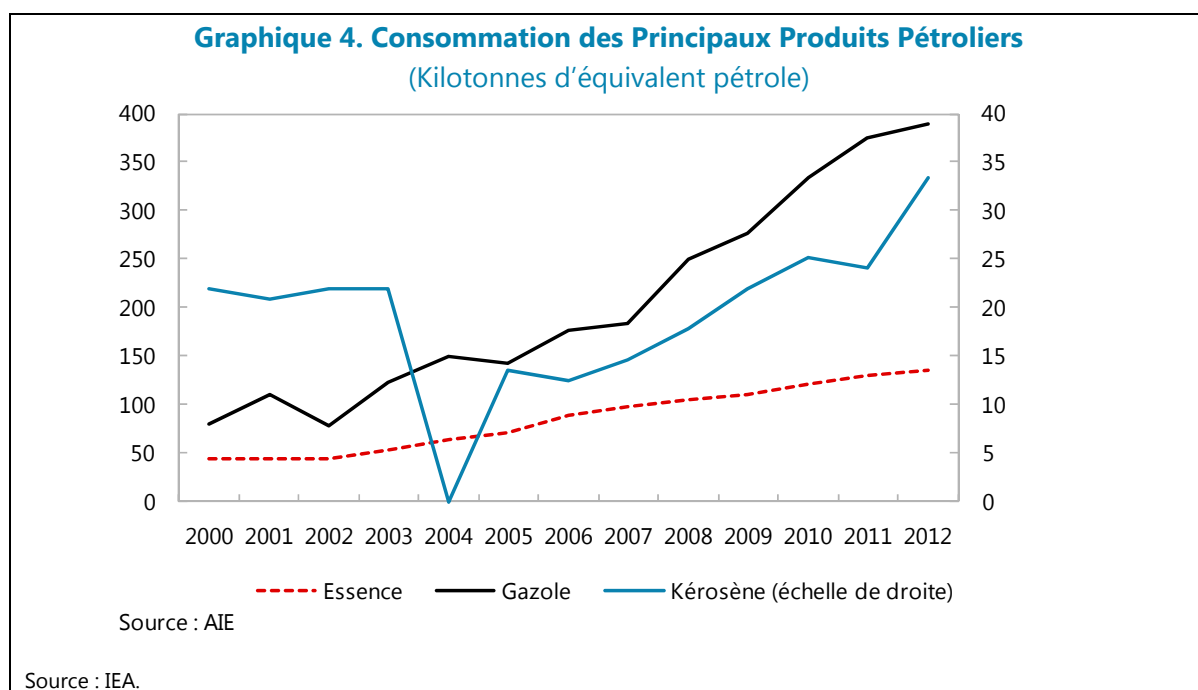
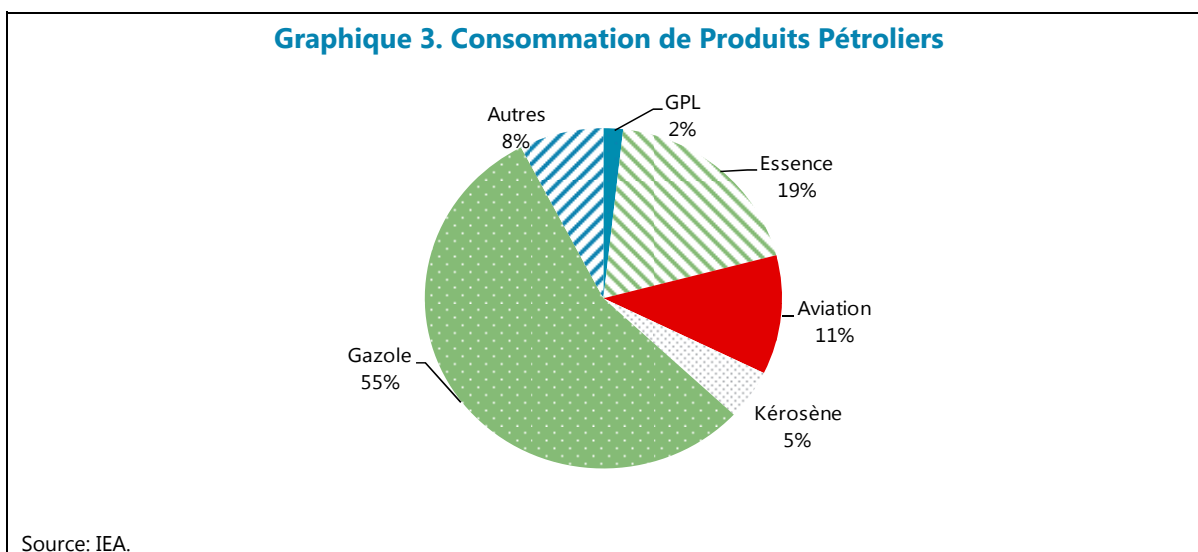
Dans les pays de la région autres que la République centrafricaine, les prix des trois produits principaux en termes de demande du marché (gazole, pétrole et kérosène) ne varient pas énormément (graphique 1). Les prix pratiqués au Congo sont quelque peu plus bas que la moyenne de la CEMAC, bien que cela tienne dans une grande mesure à l'impact des prix élevés de la République centrafricaine sur la moyenne régionale. Dans la République démocratique du Congo voisine, cependant, les prix sont nettement plus élevés. En 2014, le gazole y était en moyenne 73 % plus cher qu'au Congo (graphique 2), ce qui risque d'encourager le commerce transfrontière illicite.



B. Comportements de Consommation sur le Marché Intérieur Congolais

5. La demande de produits pétroliers est dominée par le transport routier (gazole et pétrole) qui représente 74 % de l'usage interne de carburant. L'usage résidentiel (GPL et pétrole lampant) et l'aviation (jet kérosène) constituent le reste de la consommation de carburant du pays (graphique 3). Depuis 2005, la consommation de gazole augmente de 173 %, signe de l'utilisation accrue des véhicules privés et commerciaux. La progression de l'essence a, quant à elle, été plus

modérée, en raison de son prix plus élevé et d'un usage principalement réservé aux véhicules privés, accessibles uniquement aux groupes à revenu plus élevé.



C. Évolution du Régime de Subventions Internes et Implications Budgétaires

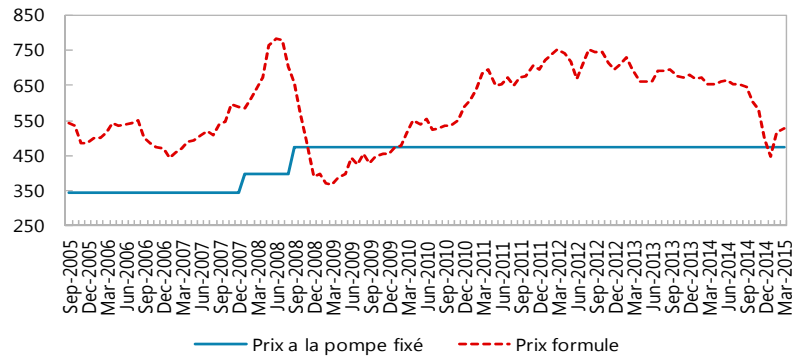
6. Au cours de la période précédant la réforme de 2008, le niveau élevé des cours pétroliers internationaux a donné lieu à un décalage croissant entre prix intérieurs et prix internationaux. À leur sommet, l'écart de prix pour le kérosène et le gazole est estimé avoir largement dépassé 1,00 dollar le litre (graphique 5). En 2008, selon les estimations, le montant total de la subvention a atteint environ 105 milliards de francs CFA (233,5 millions de dollars EU), soit 6,7 % du PIB non pétrolier.

7. Dans un premier temps, la réforme de 2008 est parvenue à contenir la subvention mais ses effets se sont dissipés avec le temps. La réforme des prix de détail engagée en septembre 2008 a fait monter les prix du gazole de 38 % et ceux du pétrole lampant de 18,5 %. Il en est résulté un resserrement de l'écart de prix qui a ensuite été accentué par la baisse des prix internationaux au lendemain du ralentissement économique mondial. Selon les estimations, la subvention nette serait alors devenue négative en 2009 avant de remonter alors que les cours pétroliers internationaux se sont redressés (graphique 6).

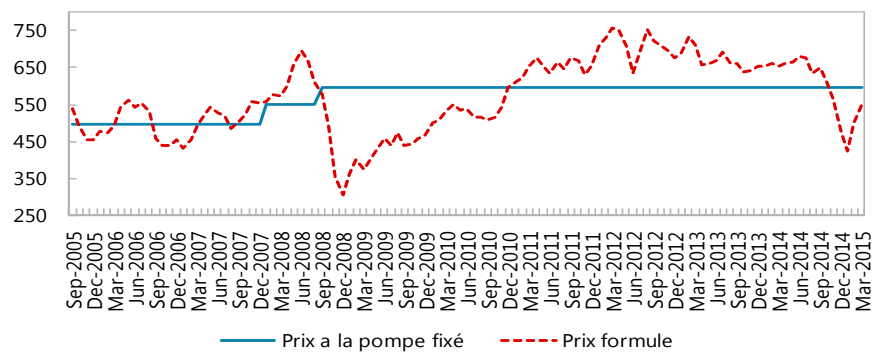
8. Fin 2014, les écarts de prix pour les piliers de la consommation intérieure s'étaient sensiblement resserrés. Au deuxième semestre 2014, la baisse des cours pétroliers internationaux a entraîné un resserrement des écarts de prix pour toute la gamme de produits consommés sur le marché intérieur. Au premier trimestre 2015, les écarts de prix pour le gazole et le pétrole lampant sont restés proches des minimums historiques, mais en raison de leur rôle de piliers de la consommation intérieure, la subvention projetée pour ces deux produits pris ensemble s'élèverait néanmoins à 0,8 % du PIB non pétrolier pour l'année. Cette tendance est compensée par un écart de prix négatif pour l'essence (prix réglementés supérieurs aux prix internationaux) qui, selon les projections, s'élèverait à 0,3 % du PIB non pétrolier en 2015. La réduction globale des écarts de prix donne la possibilité de réformer le système et d'envisager l'application d'une formule de lissage des prix. Cela réduirait, voire éliminerait, la nécessité pour les dépenses budgétaires de couvrir les écarts de prix à l'avenir.

Graphique 5. Prix Intérieurs et Internationaux dans la Durée
(FCFA/litre)

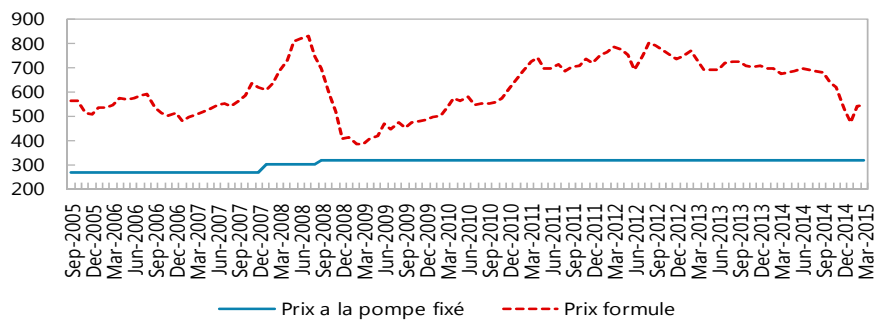
Gazole



Esence

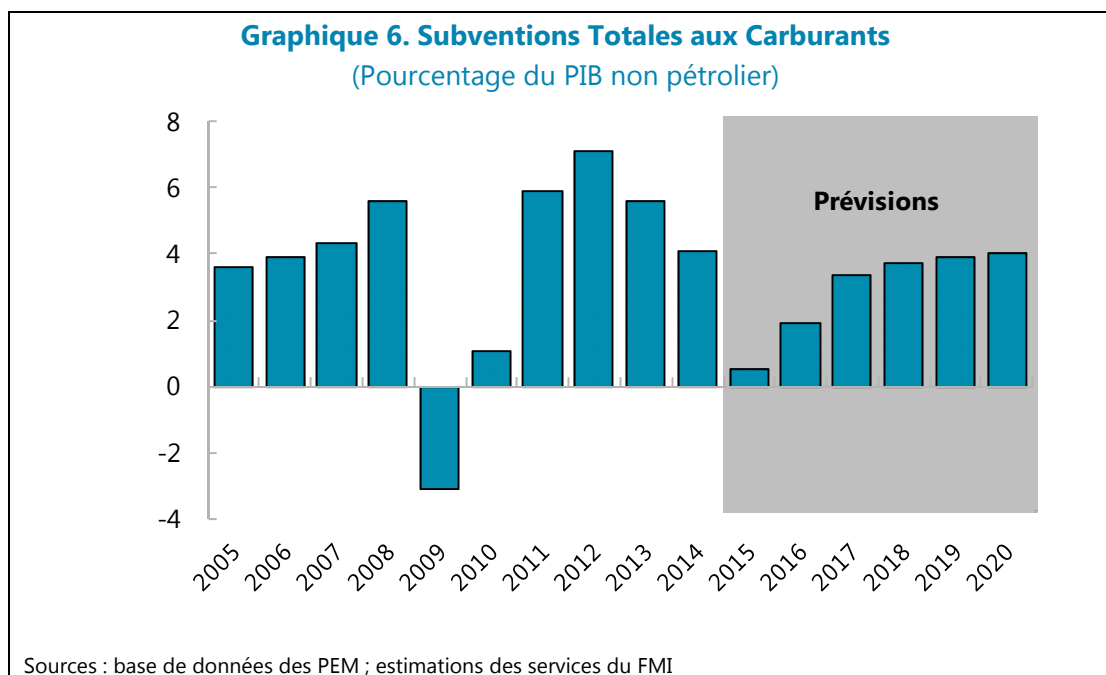


Kérosène



Sources: IEA ; données des autorités nationales; estimations des services du FMI

9. Selon les projections, les écarts de prix et les subventions devraient aller en s'accroissant à mesure que les prix pétroliers internationaux se redresseront. En phase avec les hypothèses du rapport sur les Perspectives de l'économie mondiale (PEM), d'importants écarts de prix sont projetés à compter de 2016. Dans l'hypothèse d'une hausse de la consommation conforme aux projections du PIB non pétrolier, les subventions générales augmenteraient régulièrement pour dépasser de nouveau 4 % du PIB non pétrolier d'ici 2020 (graphique 6).



D. Impacts sur la Répartition des Revenus

10. Un aspect clé à prendre en considération pour évaluer l'impact d'une réforme de ce type est les effets sur la répartition des revenus. Il ressort des estimations des services du FMI établies à partir des données de revenu par habitant de l'enquête de 2005 auprès des ménages que, à l'exception du pétrole lampant, le régime de subventions en vigueur avant l'ajustement de 2008 des prix des produits pétroliers avantagéait les quintiles de revenu les plus élevés. Selon le produit, les deux premiers quintiles ont reçu entre 62 et 81 % des avantages conférés par le régime. Par contre, les deux derniers quintiles en ont reçu entre 8 et 20 %. Même dans le cas du pétrole lampant, 35 % des avantages sont allés aux deux quintiles les plus bas et 42 % aux quintiles les plus élevés. En conséquence, la réduction ou l'élimination des subventions aux carburants est susceptible d'améliorer la progressivité des dépenses publiques, puisque les ménages à revenu élevé consomment davantage de produits pétroliers. Cela rejoint la publication d'Alleyne (2013) qui montre que, dans les pays d'Afrique subsaharienne, les subventions ont eu tendance à profiter à tous les segments de la population, mais surtout aux mieux nantis. L'élimination des subventions énergétiques aurait cependant un impact négatif sur les ménages les plus pauvres du fait que la consommation d'énergie représente une grande part de leur consommation totale.

E. Options pour les Réformes

11. La volatilité des prix internationaux depuis la réforme de 2008 laisse supposer qu'une formule de lissage des prix limiterait l'exposition budgétaire et accroîtrait la transparence.

Dans les circonstances actuelles, les prix internationaux étant désormais très proches du prix de détail réglementé, l'application d'une formule de lissage des prix n'occasionnerait pas de coûts sociaux élevés. Il a en outre été démontré que les avantages conférés par le régime de subventions favorisent les ménages à revenu plus élevé, sans compter que les ménages pauvres seront défavorisés en raison de la forte part de l'énergie dans leur consommation totale.

12. L'épargne budgétaire pourrait être utilisée dans des programmes plus efficaces axés sur la lutte contre la pauvreté. Pour replacer cette idée dans son contexte, en 2014, le coût budgétaire des subventions aux carburants (4,1 % du PIB non pétrolier) était estimé à 119 % de l'allocation de dépenses récurrentes du ministère de la santé. Un tel montant pourrait aussi couvrir un transfert en espèces équivalent à la consommation alimentaire minimale de base estimée des ménages à environ 14 % de la population. En d'autres termes, les efforts déployés pour réorganiser les subventions énergétiques devraient être bien pensés et tenir compte de l'impact sur les ménages vulnérables d'interventions sous forme de transferts monétaires conditionnels et de subventions au transport public.

13. Le Congo et les pays de la CEMAC en général pourraient bénéficier de la convergence des politiques de prix des carburants. Il faudrait pour cela coordonner la tarification et la fiscalité. Une meilleure coordination au niveau de la CEMAC permettrait en outre de contrer la résistance à une transmission automatique des prix du carburant des marchés internationaux aux marchés intérieurs.

14. La subvention implicite à la production en faveur de la CORAF devrait en outre être rendue plus transparente par le versement d'une allocation budgétaire explicite. L'approche actuelle qui consiste à couvrir l'inefficacité de la CORAF en procédant à un *ajustement économique* pourrait être éliminée et la baisse des recettes compensée par une subvention budgétaire transparente.

Encadré 1. Question Méthodologique : Évaluation du Prix de Référence dans les Subventions Avant Impôt

La subvention à la consommation désigne ici la différence entre le prix de référence et le prix payé par les consommateurs de carburant. L'approche adoptée consiste à évaluer la subvention avant impôt. Le prix de référence ne comporte pas d'élément de fiscalité efficient reflétant les objectifs de recettes et la correction des externalités négatives. L'incorporation de tels éléments dans le prix de référence pour donner la subvention après impôt creuserait l'écart entre le prix à la consommation réglementé et une estimation plus élevée de la subvention.

Le prix de référence de chaque produit est obtenu à l'aide de la méthodologie énoncée dans la formule de tarification du carburant figurant dans le règlement 2005/699 qui n'a en fait jamais été appliquée. Les estimations mises à jour du prix de référence prend les données de l'AIE relatives aux cours au comptant mensuels à Rotterdam³ pour chacun des postes carburant et les corrigent des frais de transport et de distribution. Ces prix de référence sont comparés aux prix de détail réglementés figurant dans les décrets applicables qui fixent ce type de prix depuis 2008. On obtient ainsi un écart de prix par litre pour chaque poste de carburant, qu'on applique ensuite aux chiffres de consommation correspondants pour obtenir le montant de la subvention.

Les projections de la consommation sont établies en appliquant la croissance prévue du PIB non pétrolier à l'ensemble des carburants. Les écarts de prix pour 2015 sont une moyenne des données à mars 2015 ; après cette date, ils reposent sur des projections de prix internationaux établies à partir d'hypothèses relatives au prix du pétrole brut des PEM.

³ Dans certains cas, Singapour est utilisé en raison de la disponibilité des données.

Bibliographie

Alleyne, T. 2013. « Energy Reform in Sub-Saharan Africa, Experience and Lessons », African Department Report No. 13/2, Fonds monétaire international, Washington.

Energy Statistics of non-OECD Countries, Agence internationale de l'énergie, 2011.

INCLUSION FINANCIÈRE, CROISSANCE ET INÉGALITÉ EN RÉPUBLIQUE DU CONGO⁴

Des systèmes financiers sous-développés et un manque d'accès aux services financiers sont autant d'obstacles à la croissance dans les pays à faible revenu. Le système financier de la République du Congo a une profondeur comparable à celui de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Le pays est cependant en retard par rapport à ses homologues de la région et du monde sur certains aspects de l'inclusion financière comme l'accès des ménages et des entreprises aux services financiers. Il ressort d'un exercice empirique concernant la région de la CEMAC tout entière que la réduction des contraintes sur l'inclusion financière aurait des effets différents sur la croissance, la productivité et l'inégalité. Des politiques visant à réduire les exigences de garantie, les coûts de participation des entreprises et les coûts d'intermédiation pourraient accroître l'accès des entreprises au crédit et permettraient un regain sensible de l'activité. Une diminution des exigences de garantie et des coûts d'intermédiation avantagerait essentiellement les entreprises qui sont déjà dans le système financier (les « riches »). Une réduction des coûts de participation servirait l'intérêt de l'ensemble des entreprises (y compris les « pauvres »). En outre, le surcroît de croissance économique résultant d'une inclusion financière accrue élargirait l'assiette de l'impôt et pourrait dès lors alimenter les dépenses publiques en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté.

A. Contexte Général

1. L'accès de la population et des entreprises aux services financiers est un facteur essentiel de la croissance durable et de la réduction de la pauvreté. Nous savons que dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, des systèmes financiers étroits brident la croissance. Les entreprises et les ménages ont besoin de comptes bancaires pour effectuer des transactions financières de base et constituer une épargne de précaution. Ils ont en outre besoin d'un crédit à des conditions raisonnables pour fonctionner et se développer. Les entreprises, et surtout les PME, sont généralement des moteurs de croissance et d'emplois. Elles recrutent une grande partie de leurs effectifs dans les pays en développement (Ayyagari, Demirgüç-Kunt et Maksimovic, 2011). Il y a en outre une relation entre inégalité et inclusion financière : des segments importants de la population ont moins de débouchés économiques à cause de restrictions à l'accès aux services financiers.

2. Les entreprises de la République du Congo se heurtent à des facteurs particulièrement contraignants qui pèsent sur les services financiers. Établi à partir des réponses à une enquête de la Banque mondiale auprès d'entreprises de divers pays⁵, le graphique supérieur du cadre 1 indique le pourcentage d'entreprises de la République du Congo qui ont accès au crédit. Il est clair que cette

⁴ Document préparé par Adrian Alter, Dalia Hakura et Cameron McLoughlin avec le concours d'Azanaw Mengistu.

⁵ Enquêtes auprès des entreprises (<http://www.enterprisesurveys.org>), Banque mondiale.

part, qui est particulièrement faible, est très inférieure à la moyenne de la région de la CEMAC. Cela est particulièrement vrai des petites et moyennes entreprises.

3. La profondeur du système financier congolais est comparable à celui de la CEMAC. En termes du ratio crédit au secteur privé/PIB (graphique 1, milieu), le Congo a enregistré un degré limité d'approfondissement du système financier pendant la période 2009–2013. Cela dit, le système financier congolais est toujours en retard par rapport aux autres sur cette mesure, ce qui freine la croissance et le développement de l'économie.

4. La relative inefficience du système financier congolais explique le niveau comparativement élevé des frais généraux des banques. Des insuffisances en matière d'information relative au crédit occasionnent des coûts d'évaluation des clients plus élevés. Un climat des affaires peu propice et l'absence de centrales des risques de crédit sont les autres raisons pour lesquelles les frais généraux des banques congolaises figurent, relativement parlant, parmi les plus élevés du monde.

5. L'accès aux services financiers est très limité. Dans l'enquête du FMI sur l'accès aux services financiers, un certain nombre de mesures indiquent que le Congo est en retard sur ses homologues de la région et du monde (graphique 2). Par exemple, il y a relativement peu de succursales bancaires et de distributeurs automatiques de billets. Cela veut dire que le nombre d'emprunteurs/de prêteurs, et donc l'encours de dépôts et de prêts, est également faible par rapport aux pays du groupe de référence.

6. La contribution du secteur bancaire aux programmes d'investissement des entreprises est limitée (graphique 3). Les enquêtes auprès des entreprises révèlent que si 87 % des entreprises possèdent un compte bancaire, seulement 13 % ont accès à un prêt ou une ligne de crédit au Congo, ce qui est très en deçà de la moyenne des pays de la CEMAC et des économies émergentes et en développement. Près de 70 % des prêts consentis au Congo doivent être assortis d'une garantie. En moyenne, le montant de la garantie dépasse nettement le montant du prêt, ce qui indique des problèmes liés à la réalisation de la garantie. Les prêts accordés par les banques ne représentent qu'une petite partie de l'investissement des entreprises.

7. Comparé aux pays équivalents de la région et du monde, l'accès à la finance est insuffisant sur l'ensemble des groupes démographiques (graphique 4). Les Congolais ont tendance à utiliser des comptes bancaires à des fins professionnelles davantage que la moyenne des pays de la région. Cela dit, le Congo reste très en retard par rapport aux autres pays du monde à cet égard et pour ce qui est des autres utilisations des comptes bancaires, comme la réception de salaires et de paiements de l'État ainsi que l'envoi/le rapatriement de fonds.

8. Le développement insuffisant du système financier transparaît dans les principales méthodes de dépôt et de paiement utilisées (graphique 5). Ainsi, les distributeurs automatiques pour les dépôts sont couramment utilisés et les services de paiement avancés (chèques et moyens informatisés) le sont peu.

9. L'aptitude à épargner est légèrement en deçà de la moyenne de la région, et il est nécessaire de contracter des prêts pour certaines dépenses courantes (graphique 6). Le nombre de personnes interrogées qui ont été en mesure d'épargner en 2011 (y compris les situations d'urgence également) était inférieur à la moyenne de la région et du monde. L'encours des prêts consentis pour couvrir les dépenses de santé ou les dépenses d'urgence était donc plus élevé au Congo que dans les pays de référence.

B. Contraintes Pesant sur l'Inclusion Financière

10. Un modèle d'équilibre général aux fondements microéconomiques élaboré par Dabla-Norris et al. (2015) sert ici à examiner les contraintes financières les plus pressantes sur la croissance, la productivité et l'inégalité dans les pays de la CEMAC (encadré 1).

Les calibrages reposent sur les données spécifiques à la CEMAC pour 2009 concernant la part des entreprises ayant accès au crédit, le ratio de prêts improductifs pour l'ensemble de l'économie et l'écart entre les taux des dépôts et des prêts (tableau du texte 1)⁶. En raison des problèmes de disponibilité des données, le modèle est calibré de façon à incorporer les spécificités des entreprises de la CEMAC plutôt que celles de la République du Congo.

Tableau 1 du Texte. Aperçu des Données (2009)

Principales données	
Épargne (% du PIB)	29.7
Garantie (% du montant du prêt)	157
Entreprises ayant accès au crédit (% du total)	19.7
Prêts improductifs (% de prêts)	8.1
Écart de rendement sur obligations souveraines (pts de %)	11.8
Sources: Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises calculs des services du FMI.	

Cependant, comme indiqué ci-avant, le Congo a tendance à être le pays le moins bien placé de la région sur ces mesures. Les conclusions de l'analyse peuvent aider les autorités à établir les priorités entre différentes politiques du secteur financier afin de réaliser leurs objectifs. Les résultats obtenus pour la région de la CEMAC sont comparés à ceux de l'étude de Dabla-Norris et al. (2015) qui calibre le modèle pour six autres pays en développement, dont trois pays à faible revenu et trois pays émergents.

11. L'assouplissement des contraintes qui entravent différents aspects de l'inclusion financière a des effets divers sur la croissance, la productivité et l'inégalité. Suivant le calibrage du modèle ci-dessus, on évalue les effets d'un assouplissement individuel des contraintes qui entravent la participation financière, la capacité à prêter et l'efficacité des banques (voir l'encadré 1) sur le PIB, la productivité, l'écart de taux d'intérêt, l'inégalité des revenus, le pourcentage des entreprises ayant accès au crédit et le ratio des prêts improductifs. Les résultats de la CEMAC sont comparés à ceux obtenus par d'autres pays (tableau du texte 2).

⁶ Les résultats obtenus par le Congo par rapport aux pays comparables dans nombre de ces dimensions sont indiqués ci-dessus.

Tableau 2 du Texte. Gains Liés au Relâchement des Contraintes sur l'Inclusion Financière

	Coût de participation ψ			Contrainte de financement λ			Coût d'intermédiation χ		
	PIB (variation en %)	Productivité totale des facteurs (variation en %)	Gini (variation)	PIB (variation en %)	Productivité totale des facteurs (variation en %)	Gini (variation)	PIB (variation en %)	Productivité totale des facteurs (variation en %)	Gini (variation)
CEMAC	4.81	4.35	-0.0256	14.89	22.34	0.0038	2.72	1.55	0.0087
Ouganda	5.79	5.76	-0.0210	18.05	11.01	-0.0029	0.69	0.33	0.0014
Kenya	5.76	7.99	-0.0324	13.02	9.39	-0.0155	1.17	0.36	0.0065
Mozambique	12.73	11.53	-0.0292	10.4	4.97	0.0206	0.62	0.25	0.0023
Malaisie	8.74	10.69	-0.0713	4.51	2.97	0.0060	0.86	0.23	0.0007
Philippines	2.69	3.52	-0.0170	21.17	16.38	-0.0337	0.92	0.38	0.0023
Égypte	6.81	11.8	-0.0630	7.9	6.66	0.0031	0.42	0.19	0.0021

Sources : Dabla-Norris et.al. 2015; calculs des services du FMI.

12. Accroître l'accessibilité des services financiers en réduisant les coûts de participation pourrait sensiblement accroître la part des entreprises ayant accès au crédit. Une réduction du coût de participation a un effet positif sur l'investissement pour deux raisons. Premièrement, elle permet à plus d'entreprises d'avoir accès au crédit, de façon à investir une plus grande quantité de capital dans la production. Deuxièmement, moins de fonds sont gaspillés dans des négociations improductives, de sorte qu'il y a davantage de fonds propres à investir. La productivité totale des facteurs (PTF) progresse également à mesure que les fonds propres sont alloués de manière plus efficiente entre les entreprises. En pareil cas, l'inégalité des revenus diminue lorsque la baisse des coûts de participation avantage de manière disproportionnée les salariés et les entreprises ayant peu de moyens qui jusque-là n'avaient pas accès au crédit. Elle leur permet d'investir dans la production et réduit ainsi l'inégalité des revenus.

13. La réduction des contraintes de financement est le moyen le plus efficace d'accroître la production, comme le montrent les résultats obtenus par des pays comme l'Ouganda et le Kenya. Ainsi, les politiques qui visent à améliorer les droits de propriété et des créanciers et à assurer la bonne exécution de ces lois, notamment en instaurant des registres des garanties, pourraient encourager les banques à prêter au secteur privé (inversement, si les droits des créanciers sont mal pensés et exécutés, ils auront tendance à dissuader les banques de prêter et à encourager les particuliers à ne pas s'acquitter de leurs obligations). Les entreprises pourraient ainsi emprunter et investir plus facilement, et la production et la productivité augmenteraient par effet de ricochet, grâce aux économies d'échelle réalisées par les entreprises en activité.

14. L'assouplissement des contraintes de financement peut cependant entraîner une faible hausse de l'inégalité. De fait, ce sont essentiellement les entreprises déjà dans le système financier et ayant un revenu relativement élevé qui pourraient emprunter davantage. Les nouvelles entreprises de petite taille continueraient d'avoir des difficultés à obtenir un crédit. Les banques de plusieurs pays de la CEMAC, dont la République du Congo, se caractérisent par une liquidité excessive liée à la monétisation des recettes pétrolières de l'État en devises. Si le degré de compétitivité peut aussi avoir une incidence sur la bonne disposition des banques à prêter (par exemple, voir Chirwa et Mlachila 2002), les faiblesses inhérentes aux cadres juridique et institutionnel sont une autre raison importante du ralentissement des prêts à l'économie intérieure. Dans ces circonstances, les politiques visant à réduire les exigences sur les garanties, comme

l'instauration de registres, pourraient encourager les banques à prêter au secteur privé. Cela dit, lorsque le contrôle bancaire est déficient et/ou que les tribunaux de commerce travaillent lentement ou sont inexistants, l'assouplissement des contraintes de financement et la hausse des prêts bancaires qui en résultent pourraient se solder par un surcroît de prêts improductifs. Il y a donc un délicat arbitrage à opérer entre croissance et stabilité financière.

15. La réduction des coûts d'intermédiation pourrait avoir un effet plus marqué sur le PIB et la productivité dans les pays de la CEMAC que dans d'autres pays à faible revenu et les pays émergents. Son incidence sur le PIB et la productivité est moins marquée qu'un assouplissement des contraintes de garantie et qu'une réduction des coûts de participation. L'écart de taux d'intérêt suit une courbe en V inversé, deux forces opposées étant en jeu (graphique 9). Tout d'abord, si le coût des emprunts diminue, les entreprises seront incitées à emprunter davantage auprès des banques, ce qui a tendance à accroître la part de prêts improductifs et à tirer l'écart de taux d'intérêt. Dans le même temps, pour autant qu'il y ait une concurrence suffisante dans le système bancaire, une baisse des coûts d'intermédiation réduit, par définition, l'écart de taux d'intérêt. L'inégalité aurait tendance à augmenter car une intermédiation plus efficace avantagerait de manière disproportionnée les entreprises qui se sont endettées plus que les autres.

16. Les trajectoires attendues de la croissance, de la productivité et de l'inégalité qui résultent d'un renforcement de l'inclusion financière diffèrent selon le type de contrainte financière (graphiques 7 à 9). Partant de la position initiale de la CEMAC (graphiques 7 à 9, petit triangle), une réduction des contraintes de participation et de garantie induirait une hausse régulière du PIB, de la PTF et du pourcentage d'entreprises ayant accès au crédit. Les trajectoires anticipées de l'inégalité sont cependant plus variées. Dans la CEMAC, une réduction des coûts de participation avantage de manière disproportionnée les salariés et les entreprises qui ont peu de moyens et pas d'accès au crédit, ce qui permet aux agents relativement plus pauvres de toucher un salaire plus élevé, tirant ainsi le coefficient de Gini à la baisse. L'assouplissement des contraintes de garantie a cependant tendance à accroître légèrement l'inégalité, car les chefs d'entreprise qui ont du talent ont un plus fort effet de levier et peuvent accroître leurs bénéfices. En améliorant l'efficacité de l'intermédiation, on avantage de manière disproportionnée les entreprises fortement endettées qui ont déjà un revenu plus élevé que les salariés, ce qui augmente quelque peu les inégalités.

Encadré 1. Évaluation des Contraintes Pesant sur l'Inclusion Financière

Le modèle de Dabla–Norris et al. (2015) permet d'examiner les différentes contraintes qui pèsent sur l'inclusion financière et les effets d'équilibre général de l'assouplissement de ces contraintes sur la croissance, la productivité et l'inégalité.

Dans ce modèle, les agents diffèrent les uns des autres en termes de richesse et de talent et peuvent choisir de devenir chefs d'entreprise ou d'offrir leur main-d'œuvre contre un salaire. Les travailleurs reçoivent le salaire d'équilibre tandis que les chefs d'entreprise ont accès à une technologie qui utilise le capital et la main-d'œuvre pour la production. À l'équilibre, seules les personnes qui ont du talent et un certain niveau de richesse choisissent d'être chefs d'entreprise, tandis que celles qui ont moins de talent ou de moyens optent pour un emploi salarié.

Les agents se heurtent en outre à des frictions financières qui couvrent trois dimensions :

- **Coûts de participation** (ψ) qui limitent l'accès au crédit, en particulier pour les chefs d'entreprise relativement petits et pauvres. Les facteurs en jeu sont la distance physique aux banques ou aux distributeurs automatiques, la documentation requise pour ouvrir ou gérer un compte ou déposer une demande de prêt ou l'utilisation de paiements électroniques et de nouvelles technologies qui influencent le coût de participation des entreprises au système financier.
- **Coûts d'intermédiation** (χ) et inefficiences dues à l'asymétrie des données entre banques et emprunteurs qui aboutissent à un élargissement des écarts dépôts-prêts du fait que les banques doivent surveiller leurs clients. La faible concurrence des banques peut en outre accroître les inefficiences et les coûts d'intermédiation.
- Force exécutoire limitée des contrats qui donne lieu à des **exigences de garantie** contraignantes et dès lors à des ratios de levier des garanties moins élevés (λ).

Dans ce modèle, une inclusion financière accrue influe sur la croissance et l'inégalité par deux mécanismes. Premièrement, elle a tendance à accroître le niveau optimal de fonds propres des entreprises qui participent déjà au marché. Deuxièmement, l'assouplissement des contraintes financières permet aux nouvelles entreprises d'accéder au marché. Ces deux mécanismes ont tendance à accroître le PIB, mais leur impact peut être très différent. Généralement, les contraintes de financement qui améliorent l'efficacité des entreprises existantes se traduisent par une hausse de l'inégalité, tandis que les contraintes qui accroissent l'accès aux marchés la font diminuer. La mesure dans laquelle chacune de ces contraintes pèse sur l'inclusion financière dépend des caractéristiques propres à chaque pays. L'assouplissement de chaque contrainte a des effets variables sur le PIB, la productivité, l'inégalité et la stabilité financière (voir le corps du texte).

En outre, chacune des contraintes peut être associée à différents aspects du contexte du pays. Des exigences de garantie contraignantes tiennent souvent à un cadre juridique, réglementaire ou institutionnel déficient qui n'offre pas une protection des droits de propriété et des créanciers adaptée et qui dès lors décourage l'activité de prêt. Des coûts de participation élevés ont tendance à transparaître dans le manque d'accessibilité des services bancaires et financiers. Des coûts d'intermédiation élevés sont souvent dus à une absence d'informations disponibles sur les emprunteurs, par exemple au sein de bureaux ou registres de crédit. Le modèle permet donc de quantifier les possibilités d'amélioration des différents aspects de l'inclusion financière et illustre les arbitrages associés aux différentes politiques du secteur financier.

C. Implications pour la politique économique

17. L'État congolais peut jouer un rôle important en favorisant les gains potentiels de production et d'efficacité découlant de l'assouplissement des frictions financières. Les gains de croissance et de productivité les plus importants seraient obtenus en assouplissant les contraintes de financement. Concrètement, il faudrait renforcer les registres des garanties, améliorer la protection des droits des créanciers, réglementer le comportement des banques et mettre en place des mécanismes de recours pour protéger les emprunteurs. Les entreprises, grandes et petites, bénéficieront d'un cadre juridique et réglementaire plus solide applicable aux banques et au secteur privé non bancaire.

18. Il importe en outre d'assouplir les obstacles à la participation du secteur financier pour mettre à profit les gains de croissance et de productivité. Cet objectif pourrait être atteint, par exemple, en réduisant les coûts de transaction et les obligations de documentation, en intensifiant la concurrence ainsi qu'en encourageant la pénétration des banques et l'ouverture de comptes bancaires à peu de frais. Il y a lieu de penser qu'un renforcement des échanges d'informations aura d'importantes retombées positives. À cet égard, l'État peut définir des normes de communication et de transparence, promouvoir les systèmes de partage d'informations et les registres de garanties et éduquer et protéger les consommateurs.

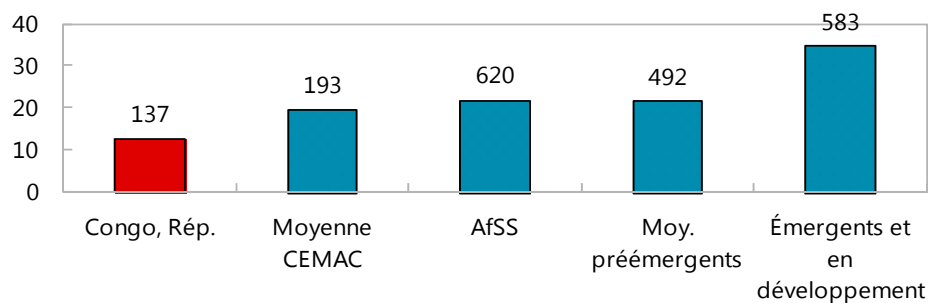
19. Il pourrait être remédié à une inégalité accrue par une redistribution par l'État. Une réduction des contraintes de financement et une efficacité accrue de l'intermédiation financière pourraient aboutir à une plus grande inégalité car les entreprises qui sont déjà dans le système financier y gagneraient sans doute le plus initialement. Cela dit, le surcroît de croissance économique élargit l'assiette de l'impôt et permet ainsi aux pouvoirs publics de mobiliser davantage de recettes. Ces fonds pourraient servir à alimenter les dépenses publiques en faveur de la lutte contre la pauvreté et la croissance. Pour autant que les réformes en cours aillent dans ce sens et améliorent la qualité des dépenses de l'État, l'économie pourrait être placée sur une trajectoire vertueuse caractérisée par une croissance plus forte et plus équitable.

20. Les autorités monétaires (BEAC et COBAC) peuvent également jouer en rôle important en faveur de l'inclusion financière. Des mécanismes peuvent être instaurés pour surveiller l'inclusion financière de façon à soutenir les mesures prises au niveau national. La surveillance financière devrait être renforcée en parallèle à l'inclusion pour favoriser les retombées positives et gérer les risques pour la stabilité financière. La hausse des prêts bancaires qui va de pair avec l'assouplissement des contraintes de financement pourrait entraîner une hausse des prêts improductifs si le contrôle bancaire est déficient et si les tribunaux de commerce travaillent avec lenteur et de manière imprévisible.

Graphique 1. Repères en Matière d'Inclusion Financière et de Développement

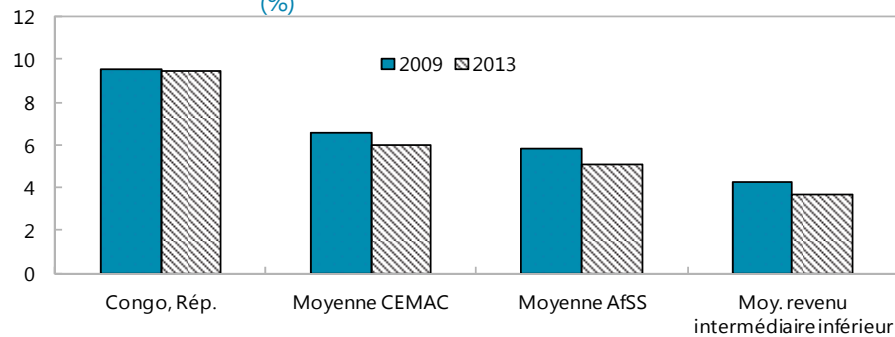
Toutes les entreprises ayant des lignes de crédit

(%, nombre d'entreprises interrogées)



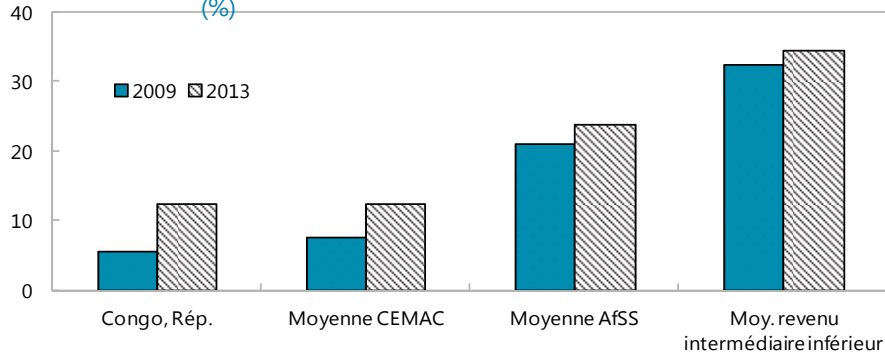
Ratio frais généraux/total de l'actif

(%)



Crédit au secteur privé/PIB

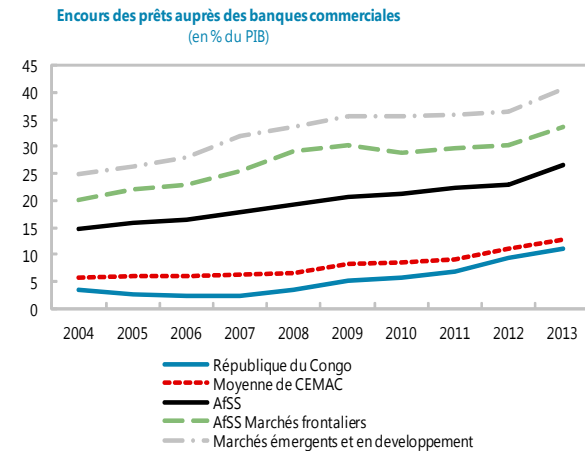
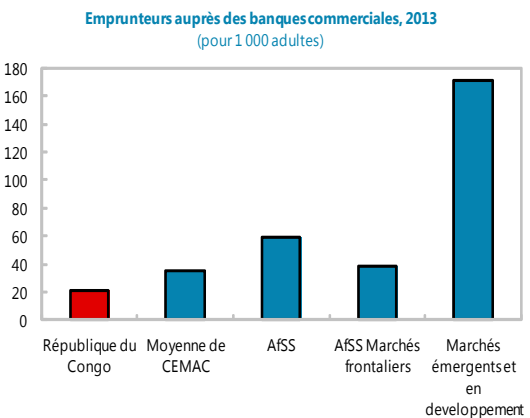
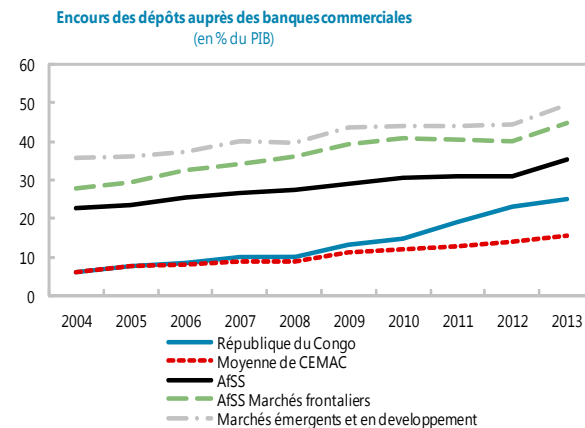
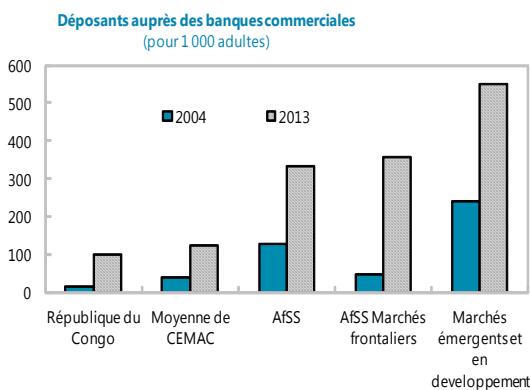
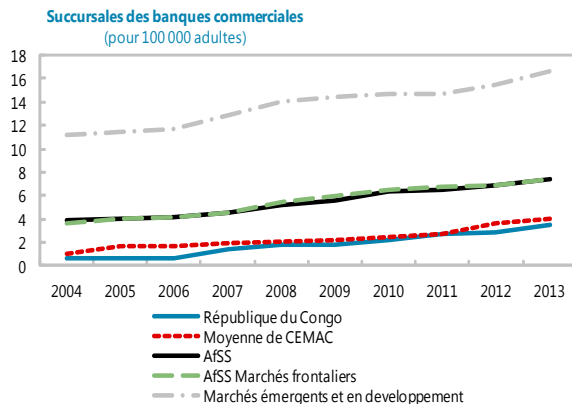
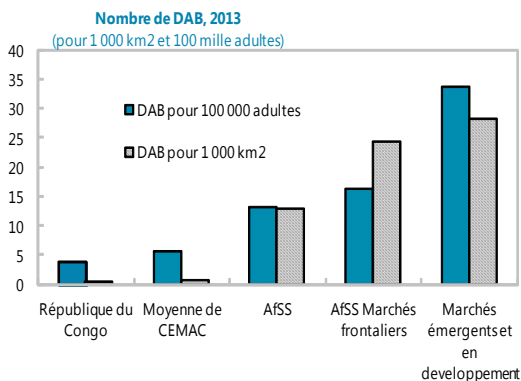
(%)



Sources : Banque mondiale, Enquêtes auprès des entreprises; calculs des services du FMI.

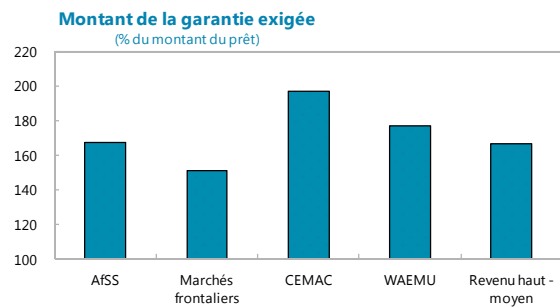
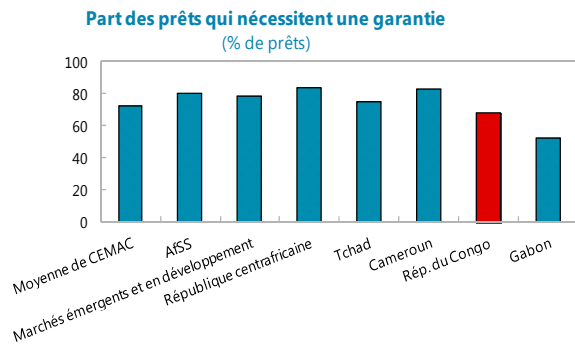
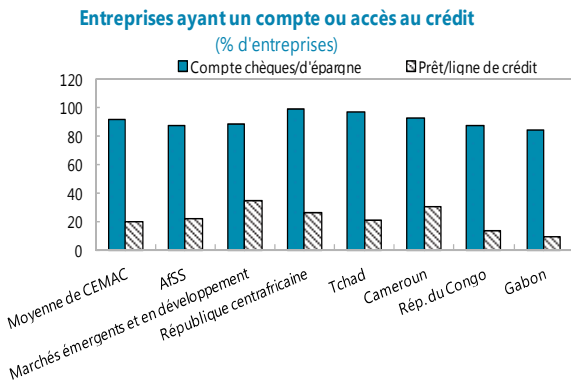
Note : pour la République du Congo, les données sont à compter de 2009. S'agissant des pays restants, nous prenons les dernières données disponibles issues des enquêtes auprès des entreprises

Graphique 2. Accès Financier, 2013

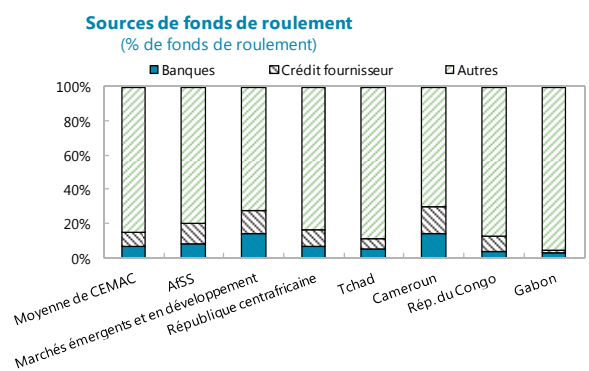
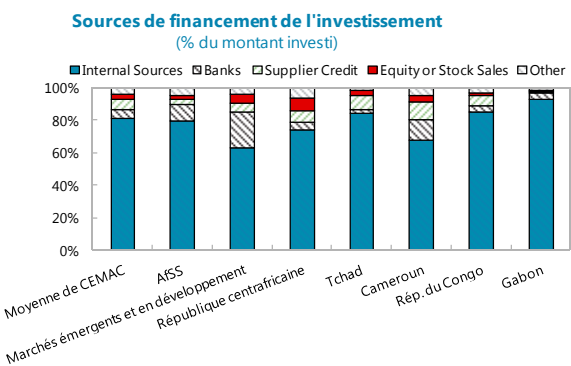
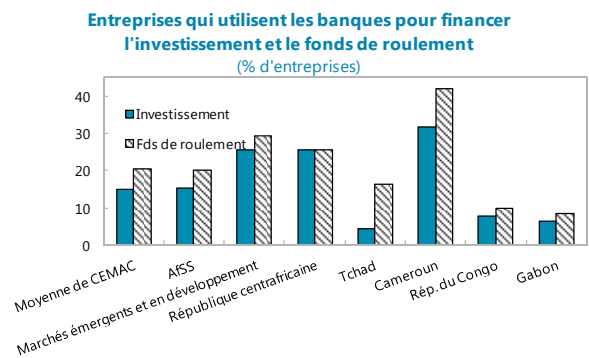


Source : Enquête sur l'accès au marché financier, FMI et calculs des services du FMI.

Graphique 3. Accès des Entreprises au Crédit, 2009



Note : Moyenne pondérée par le nombre d'entreprises dans chaque pays.

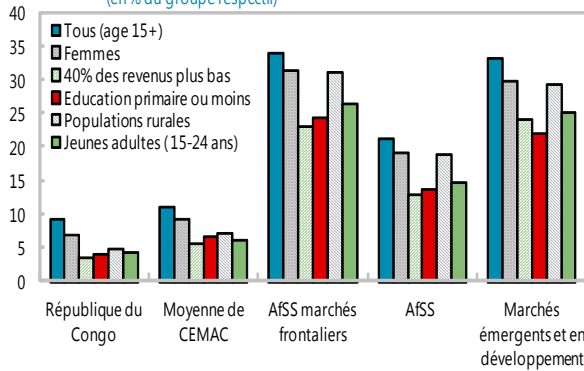


Sources : Banque mondiale, Enquêtes auprès des entreprises et calculs des services du FMI.

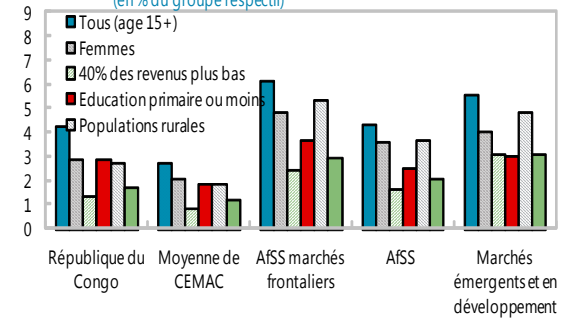
Note : République du Congo : données à compter de 2009. Pays restants : dernières données disponibles issues des enquêtes auprès des entreprises.

Graphique 4. Caractéristiques Démographiques de l'Accès Financier, 2011

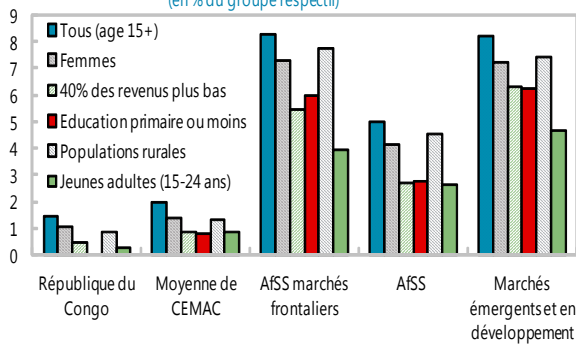
Compte à une institution financière formelle
(en % du groupe respectif)



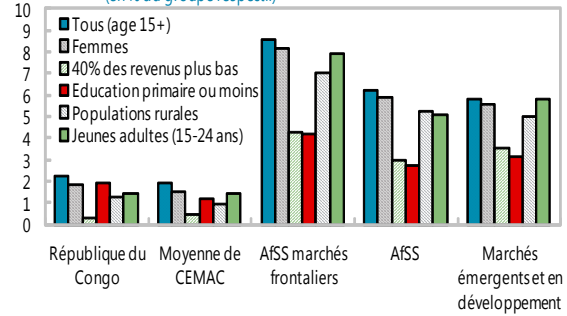
Compte utilisé à des fins commerciales
(en % du groupe respectif)



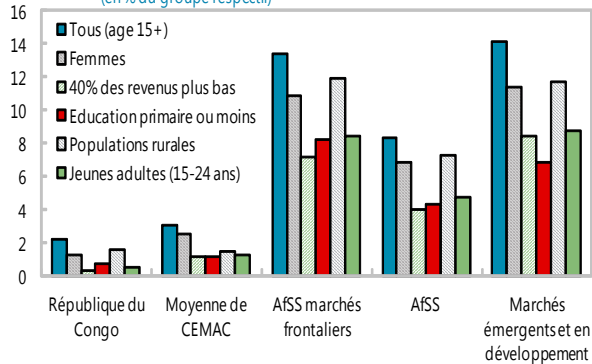
Compte utilisé pour recevoir des paiements des administrations publiques
(en % du groupe respectif)



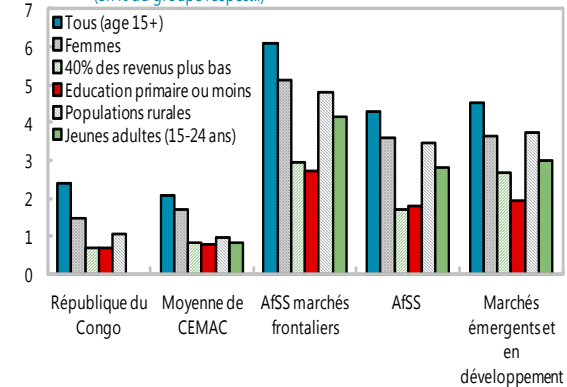
Compte utilisé pour recevoir des fonds
(en % du groupe respectif)



Compte utilisé pour recevoir des salaires
(en % du groupe respectif)

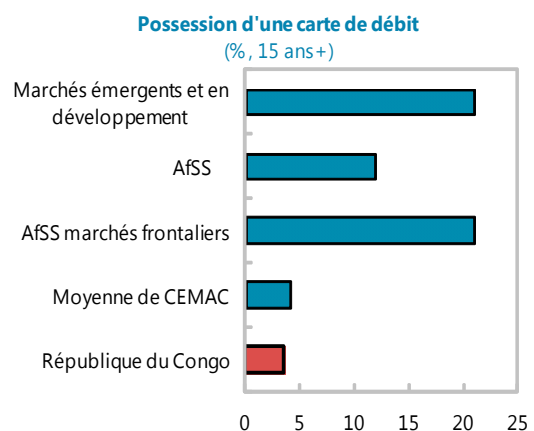
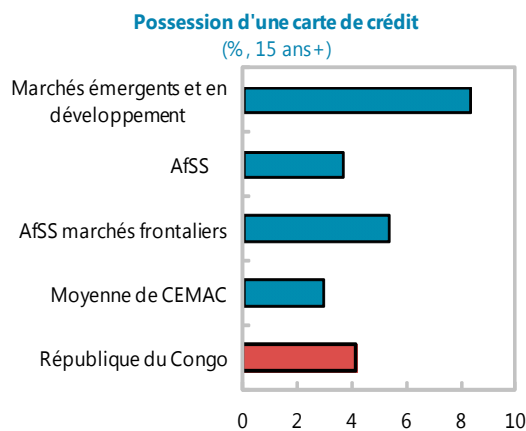
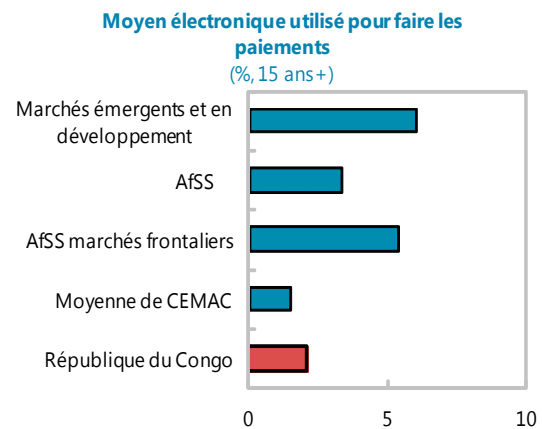
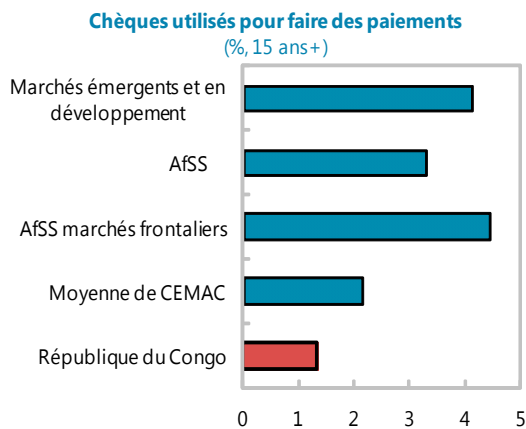
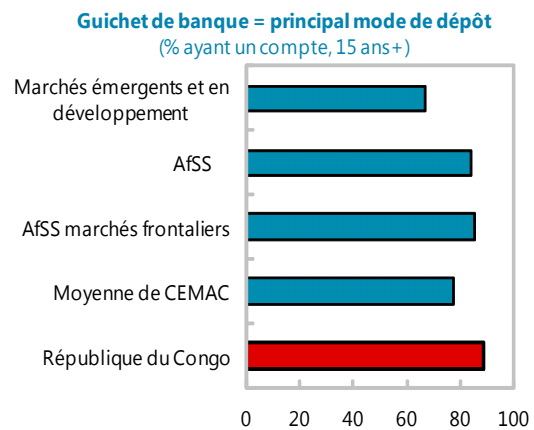
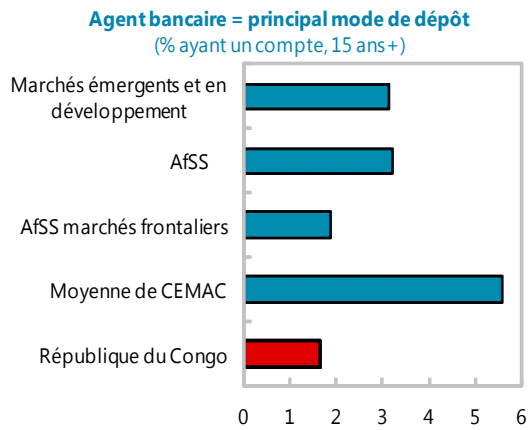


Compte utilisé pour envoyer des fonds
(en % du groupe respectif)



Source : Findex 2011.

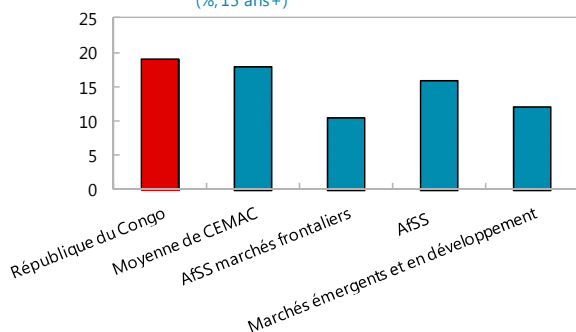
Graphique 5. Dépôts et Modes de Paiement, 2011



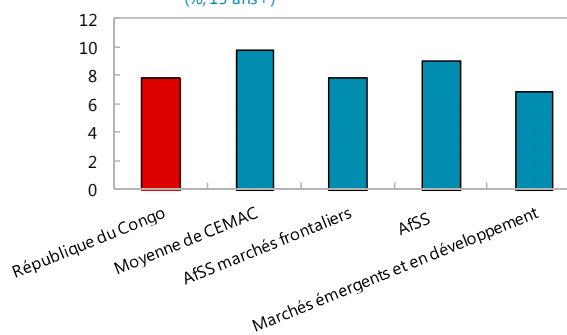
Source : Findex 2011.

Graphique 6. Emploi des Crédits, 2011

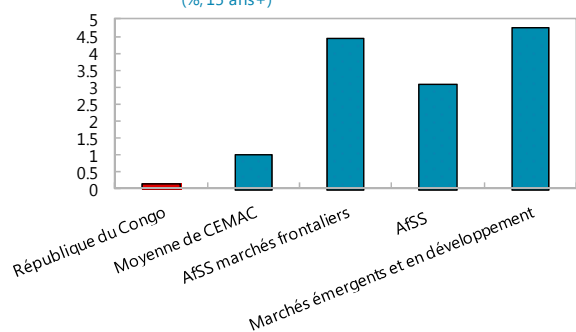
Encours de prêts pour la santé ou les urgences
(%, 15 ans+)



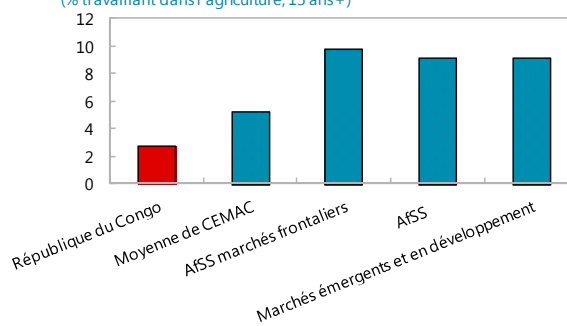
Encours des prêts pour les frais de scolarité
(%, 15 ans+)



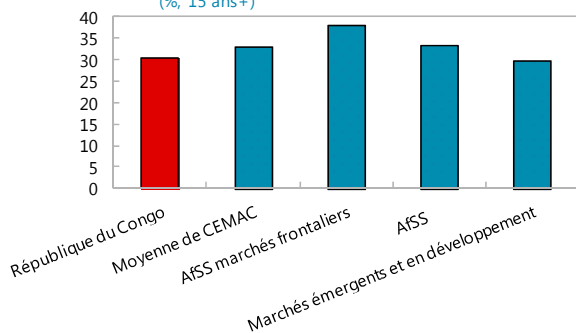
Frais d'assurance maladie non remboursés
(%, 15 ans+)



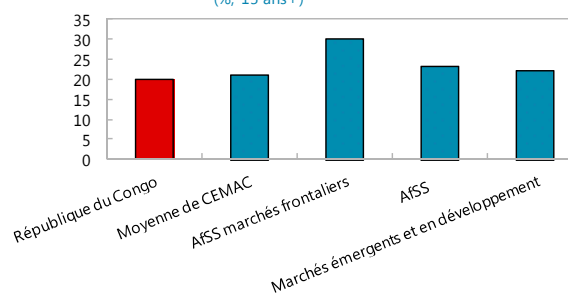
Assurance agriculture achetée
(% travaillant dans l'agriculture, 15 ans+)



Épargne au cours de l'année écoulée
(%, 15 ans+)

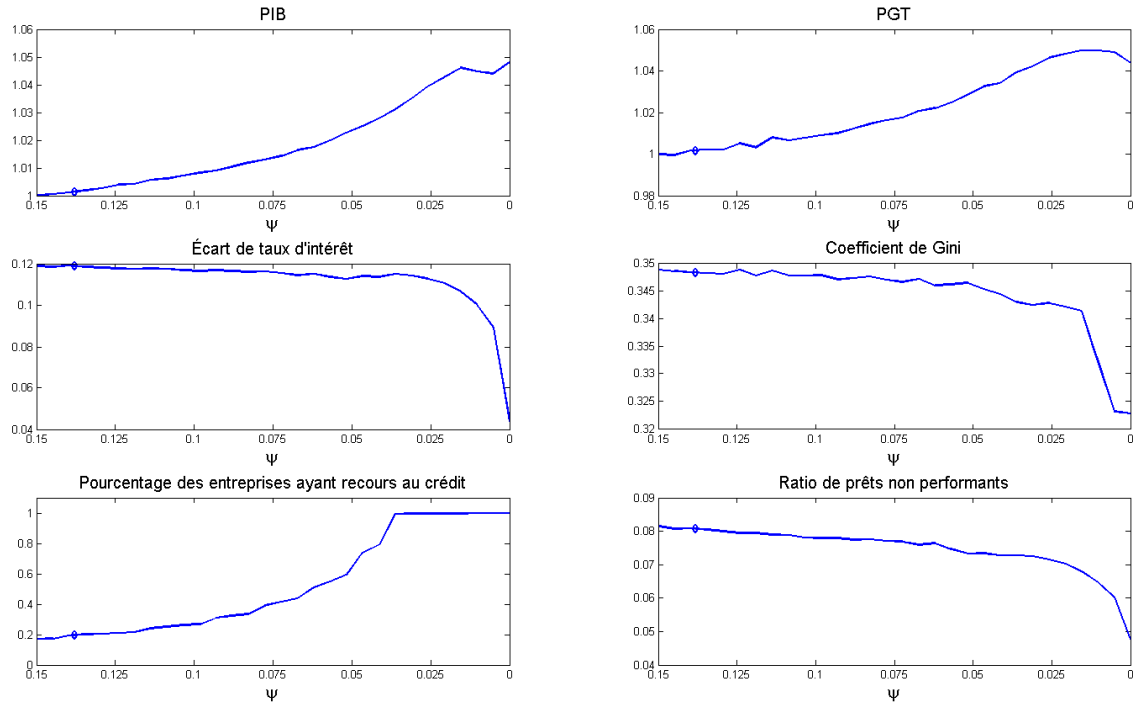


Épargne en cas d'urgence au cours de l'année écoulée
(%, 15 ans+)



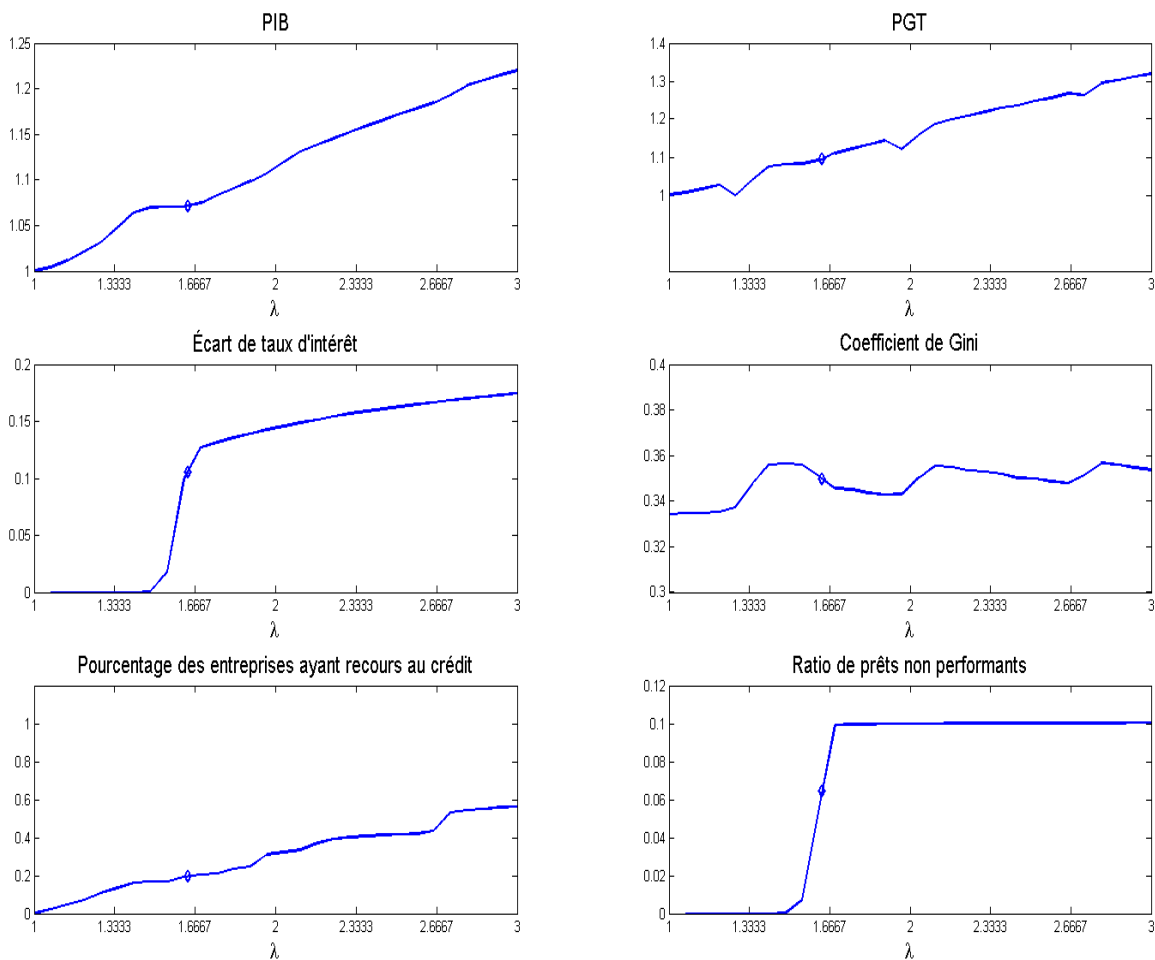
Source : Findex 2011.

Graphique 7. CEMAC : Réduction des Coûts de Participation
 (De gauche à droite, le point signale la position initiale)



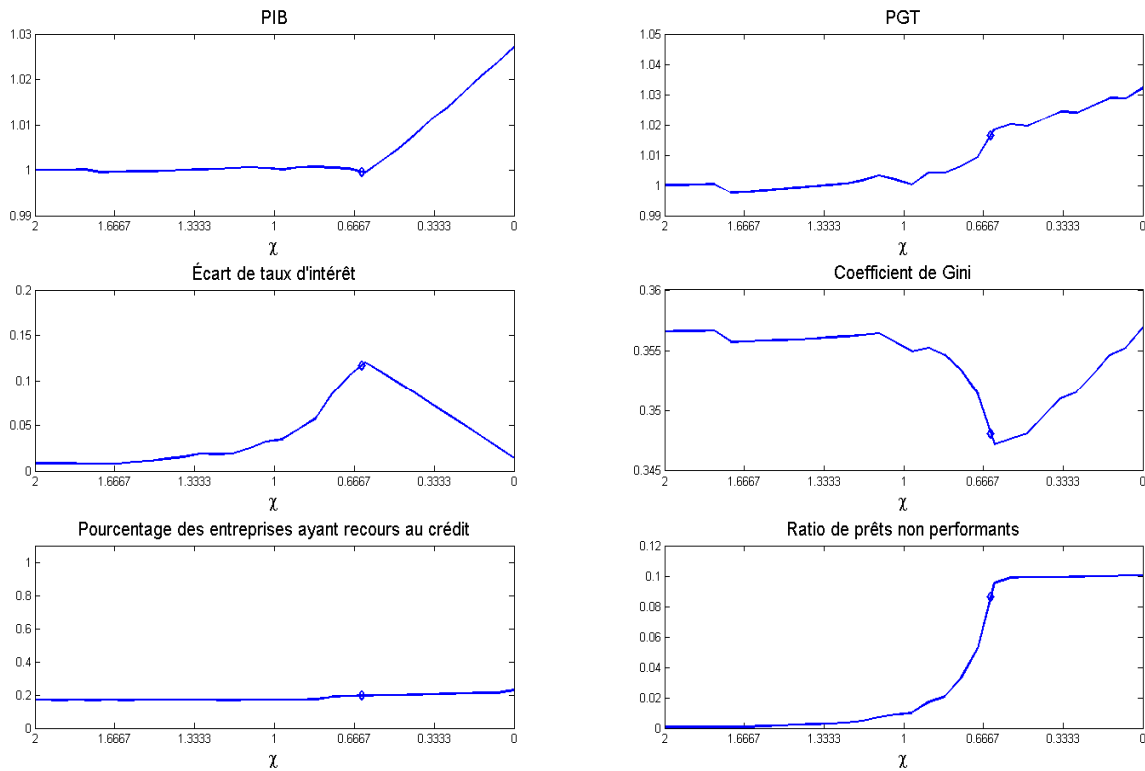
Source: IMF staff estimates.

Graphique 8. CEMAC: Réduction des Contraintes de Garantie
 (De gauche à droite, le point signale la position initiale)



Sources: estimations des services du FMI.

Graphique 9. CEMAC : Réduction des Coûts d'Intermédiation
(De gauche à droite, le point signale la position initiale)



Source: estimations des services du FMI.

Bibliographie

- Ayyagari, M. , A. Demirguc-Kunt et V. Maksimovic, 2011, « Small vs. young firms across the world : contribution to employment, job creation, and growth », Policy Research Working Paper Series 5631, Banque mondiale.
- Dabla-Norris, E., Ji, Y., R. Townsend et F. Unsal, 2015, « Distinguishing Constraints on Financial Inclusion and Their Impact on GDP and Inequality », NBER Working Papers 20821, National Bureau of Economic Research, Inc.