



RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

QUESTIONS GÉNÉRALES

Mai 2023

Le présent rapport sur la République centrafricaine a été établi par une équipe des services du Fonds monétaire international pour servir de document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 18 avril 2023.

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

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 (202) 623-7430 • Télécopie : +1 (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Site web : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington



RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

QUESTIONS GÉNÉRALES

18 avril 2023

Approuvé par
Département Afrique

Préparé par Marcel Nshimiyimana, Samba Mbaye, Masha Iyabo, Félix F. Simione, et Khushboo Khandelwal (tous AFR), Julieth Pico (FAD), Akihiro Yoshinaga, Sebastian Grund, Emmanuel Mathias, Marianne Bechara, Pierre Bardin, et Paula Paixao e Silva Zarazinski (tous LEG), Yaiza Cabedo (MCM), par Adina Popescu (SPR).

TABLE DES MATIÈRES

FINTECH ET CRYPTOACTIFS EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE : EQUILIBRER LES

OPPORTUNITES ET LES RISQUES	4
A. Résumé	4
B. Contexte	4
C. Aperçu des ambitions cryptographiques de la République centrafricaine	10
D. Feuille de route pour l'amélioration des projets en cours	14
E. Options politiques et réglementaires	24

GRAPHIQUES

1. Évolution des services financiers	6
2. Utilisation de la banque mobile et possession de comptes	7
3. Infrastructure socio-économique et numérique	9
4. Accès aux services financiers dans certains pays africains	10
5. Sango Coin : Mesures d'émission	12
6. Volatilités historiques de différentes classes d'actifs	13

TABLEAU

1. Sango : Calendrier d'attribution et de libération	13
Bibliographie	28

LUTTER CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE - DEFIS, MOTEURS ET OPTIONS POLITIQUES _____ **30**

A. Résumé	30
B. Contexte	30
C. Le défi croissant de l'insécurité alimentaire	32
D. Facteurs d'insécurité alimentaire	34
E. Options politiques	38
F. Conclusions	42

GRAPHIQUES

1. Prévalence de l'insécurité alimentaire grave	30
2. Prévalence de la sous-alimentation	30
3. L'insécurité alimentaire, la malnutrition et la pauvreté en tant que phénomènes interdépendants	31
4. Aide humanitaire à la sécurité alimentaire fournie par les partenaires de l'aide internationale	33
5. Opérations humanitaires du PAM	33
6. Besoins de financement nets du PAM pour les six mois à venir	34
7. Dépendance à l'égard des importations de céréales et de blé	35
8. Approvisionnement alimentaire et utilisation des nutriments dans l'agriculture	36
9. Abordabilité des denrées alimentaires	36
10. Utilisation de l'eau potable et des services d'assainissement	37
11. Personnes déplacées (2022)	38

ENCADRE

1. La protection sociale dans le contexte de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires en République centrafricaine	40
Références	44

REFORME DU REGIME DE PRIX DES CARBURANTS DE LA REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE _____ **46**

A. Le contexte	46
B. Le secteur pétrolier en République centrafricaine jusqu'à la fin de 2022	47
C. Impact fiscal des subventions aux carburants depuis janvier 2023	48
D. Réforme du prix des carburants : Considérations et recommandations	50

GRAPHIQUES

1. Composants du coût et subvention implicite d'un litre de diesel en République centrafricaine	47
2. Recettes mensuelles provenant de la vente de produits pétroliers, 2022	47
3. Structure des prix dans différents pays africains	49

TABLEAU

1. Prix des carburants importés des pays voisins	49
Bibliographie	52

FINTECH ET ACTIFS CRYPTO EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE : EQUILIBRER LES OPPORTUNITES ET LES RISQUES¹

A. Résumé

De nombreux pays africains ont tiré des avantages substantiels de l'utilisation des technologies numériques et d'activités Fintech très dynamiques. Cependant, une transformation numérique réussie nécessite un certain niveau de préparation sur le plan de l'infrastructure numérique, de l'éducation, de la législation et des institutions, lesquelles présentent toutes en RCA des lacunes considérables. Les premières mesures prises par la RCA sous la forme de la loi sur les crypto-monnaies en 2022 ont créé des incertitudes juridiques au niveau de la CEMAC et soulevé de nombreuses préoccupations, mais certaines des dispositions les plus controversées ont été récemment révisées. Les autorités ont procédé au lancement du jeton numérique appelé Sango et d'une plateforme-écosystème homonyme aux caractéristiques multiples. Bien que seul un nombre limité de jetons ait été émis et que d'autres éléments du projet n'aient pas été lancés, le projet Sango a suscité un intérêt considérable car il est susceptible d'apporter des opportunités grâce à la numérisation, tout en soulevant des risques complexes. Ceux-ci vont des risques macro-budgétaires et financiers à l'intégrité financière, en passant par la gouvernance, la protection des consommateurs et autres. Le projet Sango semble trop complexe, car il crée des interconnexions entre de multiples secteurs et bilans privés et publics d'une manière qui pourrait soulever des risques systémiques, ce qui souligne qu'il importe de reconsidérer le schéma existant.

B. Contexte

1. Les deux dernières décennies ont été marquées par le développement rapide d'une série d'innovations technologiques dans le monde entier. Des services financiers apparaissent pour répondre aux besoins des utilisateurs – effectuer des paiements, épargner, emprunter pour financer la consommation et l'investissement, gérer les risques liés notamment à toutes ces activités et obtenir des conseils sur la meilleure façon de répondre à tous ces besoins de services – et les innovations technologiques ont permis d'améliorer la fourniture des services. Le graphique 1 présente une feuille de route stylisée sur la manière dont les besoins de services financiers des utilisateurs ont été traditionnellement satisfaits, les principales lacunes qui ont posé des problèmes pour la finance, et les nouvelles solutions que propose la fintech pour éventuellement résoudre ces problèmes (voir *FMI (2019) Fintech - The Experience so Far*).

2. L'Afrique subsaharienne (ASS) est devenue le leader mondial de l'innovation, de l'adoption et de l'utilisation de la banque mobile. À partir du début des années 2000, l'utilisation

¹L'équipe dirigée par Adina Popescu (SPR) comprenait Masha Iyabo, Khushboo Khandelwal (AFR), Yaiza Cabedo (MCM), Akihiro Yoshinaga, Sebastian Grund, Marianne Bechara, Pierre Bardin, Emmanuel Mathias, Paula Paixao e Silva Zarazinski (LEG).

des téléphones mobiles pour envoyer de l'argent (argent mobile), principale forme de banque numérique, s'est développée principalement en ASS. En 2012, sur les 27 millions de comptes de banque mobile actifs dans le monde, 84 % se trouvaient en ASS (graphique 2, panneau de gauche). En 2021, l'ASS représentait 52 % des 364 millions de comptes de banque mobile. En 2021, on estime que 55 % des adultes de la région avaient un compte, dont 33 % des adultes qui avaient un compte de banque mobile – soit la proportion la plus élevée de toutes les régions du monde, (Dermirgür-Kunt et al, 2022). Avec les progrès de la technologie, un écosystème de services financiers numériques plus profond s'est fait jour et s'est élargi à un large éventail de services, notamment les paiements transfrontaliers, les envois de fonds, l'épargne, le crédit, l'assurance, etc. L'essor de la fintech a largement contribué à l'inclusion financière en Afrique subsaharienne.

3. Plus récemment, l'adoption des cryptoactifs a également augmenté dans de nombreux pays africains, ce qui s'accompagne de risques nettement plus importants. Entre juillet 2020 et juin 2021, le marché des cryptoactifs d'Afrique est celui qui a connu la croissance la plus rapide au monde en termes d'adoption, avec une augmentation de 1 200 %. Le Nigeria et le Kenya figurent parmi les vingt premiers pays du monde dans lesquels l'adoption de cryptoactifs est la plus élevée – selon l'indice 2022 Global Crypto Adoption Index (l'Afrique du Sud et la Tanzanie étant également bien placées). Outre l'accessibilité et le coût qui ont favorisé l'adoption de la banque mobile, la perspective qu'offrent les cryptoactifs comme actifs de couverture contre la faiblesse des monnaies nationales a été un facteur important dans certains pays. Toutefois, l'adoption généralisée de cryptoactifs insuffisamment réglementés, en particulier dans les États fragiles et touchés par un conflit, pourrait donner lieu à de nouveaux risques pour la stabilité macroéconomique et financière, l'intégrité financière, les cadres juridiques et réglementaires, la corruption, la protection des consommateurs, les cyber-risques et autres, si les vulnérabilités associées ne sont pas bien gérées.

Graphique 1. République centrafricaine : évolution des services financiers¹

Besoins des usagers	Modèle traditionnel	Lacunes ²	Innovations technologiques ³				Solutions Fintech
			IA / AA	Plates-formes données / nua	DLT/ cryptoactifs	Mobile	
Payer	Espèces / DAB Chèque Virement/Débit MTO/Cartes de crédit, règlement centralisé	Rapidité	F	É	É	É	Monnaies virtuelles Envois de fonds Paiements mobiles PoS P2P Transactions B2B Règlement basé sur DLT
Épargner	Dépôts bancaires Fonds communs de placement Obligations	Coût	F	É	É	F	Monnaies virtuelles Fonds de marché mobiles Obligations blockchain
Emprunter	Prêts bancaires Obligations Hypothèques Crédit commercial	Transparence	É	É	É	F	Modélisation du crédit Plateforme de prêt Financement participatif Obligations Blockchain Souscription automatique
Gérer les risques	Courtage, souscription Produits structurés Trading, Conformité réglementaire, KYC	Accès	É	F	É	F	Regtech, contrats intelligents Suptech Échanges de crypto-actifs eKYC, ID numérique
Obtenir des conseils	Planificateur financier Conseiller en placement	Sécurité	É	M	F	M	Robo-conseil Gestion de patrimoine automatisée

Source : Document de politique générale du FMI : The Experience So Far, juin 2019.

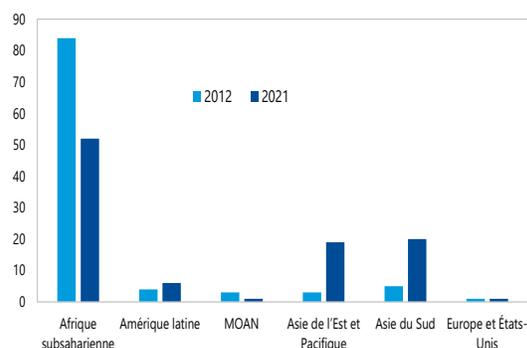
¹ Ce graphique met les besoins de services financiers des utilisateurs – expliqués dans FMI (2017a) – en regard des solutions traditionnelles et des solutions fintech émergentes. Elle fait ainsi ressortir les principales lacunes que la technologie cherche à combler, et montre quelles nouvelles technologies sont appliquées dans différents services.

² Dans les lacunes, la transparence englobe les frictions de la recherche et de la mise en correspondance, tandis que l'accès englobe les besoins d'adaptation des produits.

³ AI/ML désigne les algorithmes d'intelligence artificielle et d'apprentissage machine appliqués pour extraire des informations à partir de grandes quantités de données. Les plateformes informatiques de traitement de données en nuage sont des technologies qui facilitent l'échange de données B2B, C2B, C2C et B2C via des interfaces de programmation d'applications (API), entre les entreprises de fintech, les institutions financières, les clients et les États. L'accès aux plateformes numériques peut être sécurisé par des technologies d'identification numérique, telles que la biométrie. DLT/Crypto saisit les registres distribués, tels que les contrats intelligents et les technologies décentralisées associées. Le terme « mobile » fait référence aux téléphones et aux smartphones équipés d'applications financières. La palette de couleurs reflète un jugement selon lequel la technologie spécifique présente un niveau d'avantage faible (L), moyen (M) ou élevé (H) pour les solutions fintech correspondantes. L'échelle est purement illustrative.

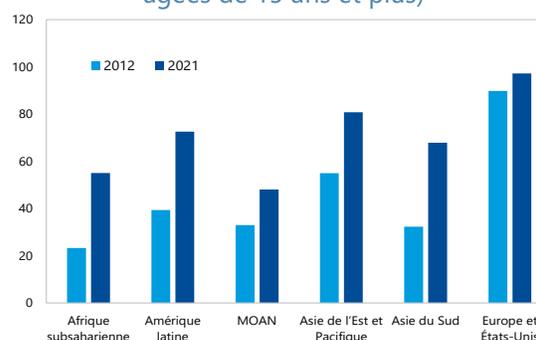
Graphique 2. République centrafricaine : Utilisation de la banque mobile et possession de comptes

Comptes de banque mobile actifs
(en pourcentage)



Source : Le rapport sur l'état du secteur de la banque mobile 2022 (GSMA).

Comptes bancaires / FI / banque mobile
(en pourcentage des personnes répondantes, âgées de 15 ans et plus)



Source : Base de données Global Findex de la Banque mondiale

Note : Les régions excluent les pays à haut revenu.

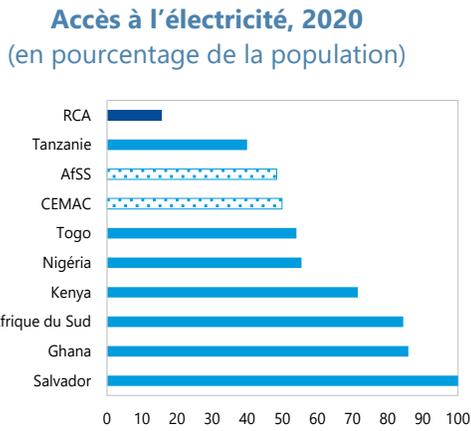
4. De nombreux pays africains manifestent aussi un intérêt croissant pour les monnaies numériques de banque centrale (MNBC), en partie en réaction aux risques posés par les cryptoactifs. Le Nigeria a été l'un des premiers pays au monde à lancer sa MNBC, l'e-Naira, en 2021, tandis que le Ghana et l'Afrique du Sud sont en phase pilote et que 8 autres pays africains en sont aux premiers stades de la recherche et de la conception. L'intérêt pour les MNBC est en partie motivé par les attentes selon lesquelles elles peuvent accroître l'efficacité des paiements, réduire les coûts de transaction et améliorer l'inclusion financière ; cependant la concurrence des cryptoactifs vis-à-vis des monnaies fiduciaires est aussi un facteur.

5. L'adoption de la fintech en RCA offre l'occasion de surmonter d'importants goulets d'étranglement :

- Faible développement socio-économique.** L'instabilité et la violence récurrentes depuis des années ont maintenu le pays à des niveaux de croissance très faibles et au bas de l'échelle du développement mondial, avec un taux de pauvreté de 70 %. Le capital humain et l'alphabétisation sont très faibles par rapport aux autres pays de la région (graphique 3). À l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de 2022, la note de la RCA est la plus basse de l'Afrique subsaharienne, en particulier dans les domaines de la gestion du secteur public et des institutions.
- Difficultés logistiques et d'infrastructure.** La RCA est un grand pays enclavé, de densité démographique faible et dont l'infrastructure physique est médiocre. Les difficultés comprennent un accès limité à l'électricité et à l'internet (un peu plus de 10 % de la population), ainsi qu'un nombre limité d'abonnements à la téléphonie mobile (environ 40 %), alors que la moyenne de l'Afrique subsaharienne est de 80 % (voir le graphique 3). Le pays est l'un des rares à ne pas disposer de fibre optique, mais celle-ci devrait être installée dans un avenir proche.

- **Faible inclusion financière.** Une grande partie de la population n'a pas accès aux services financiers de base, ce qui limite également les services publics et exacerbe les inégalités et la pauvreté. Les principales mesures d'inclusion, telles que la possession d'un compte auprès d'une institution financière, la possession d'une carte de débit ou de crédit, ou l'emprunt auprès d'une institution financière (graphique 4), sont parmi les plus faibles d'Afrique, ce qui indique un important potentiel non satisfait qui peut être comblé par la fintech, si les conditions préalables adéquates sont mises en place.

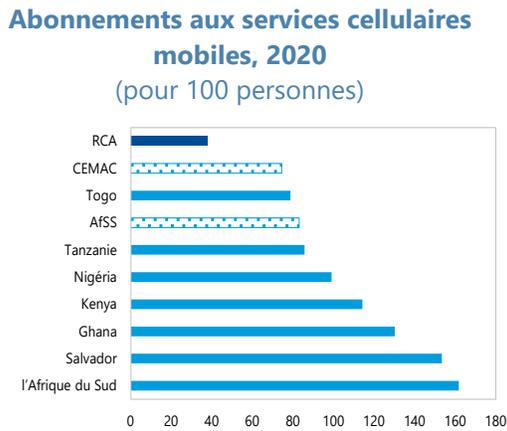
Graphique 3. République centrafricaine : Infrastructure socio-économique et numérique



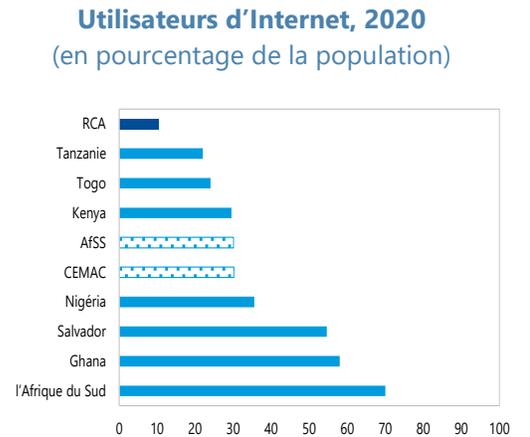
Source : Banque mondiale : Banque mondiale



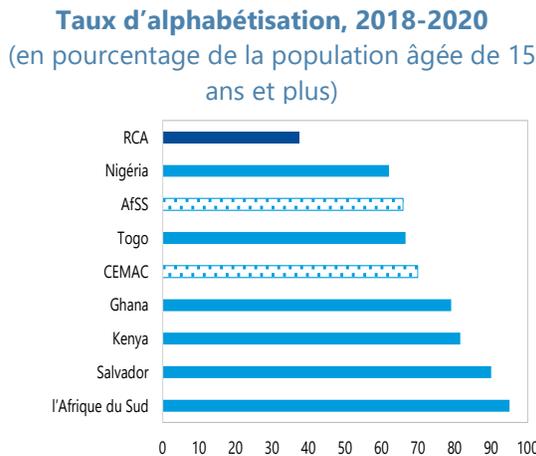
Source : Banque mondiale
Note : Les données de la RCA datent de 2019 et indiquent 0,01.



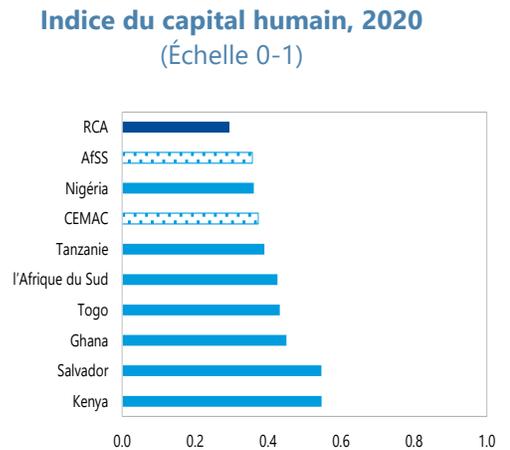
Source : Banque mondiale



Source : Banque mondiale
Note : La moyenne de la CEMAC exclut la République du Congo et la Guinée équatoriale.



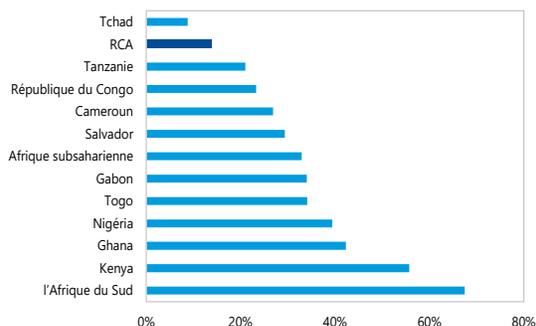
Source : Banque mondiale
Note : La moyenne de la CEMAC exclut le Tchad et la Guinée équatoriale en raison de la non-disponibilité des données.



Source : Banque mondiale
Note : La moyenne de la CEMAC exclut la Guinée équatoriale en raison de la non-disponibilité des données.

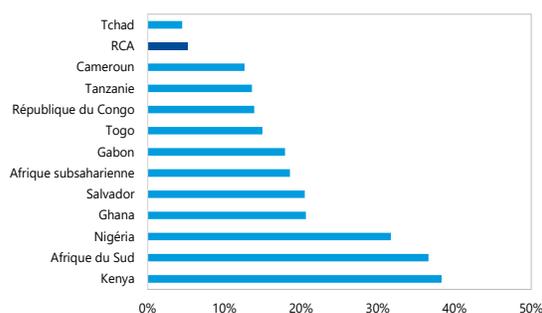
Graphique 4. République centrafricaine : Accès aux services financiers dans certains pays africains

Compte dans une institution financière, 2017
(en pourcentage des personnes répondantes, âgées de 15 ans et plus)



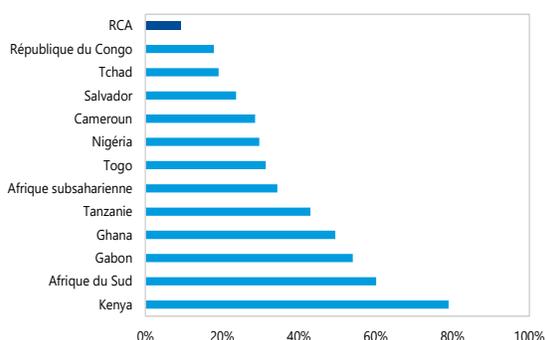
Source : Base de données Global Findex de la Banque mondiale

Possède une carte de débit ou de crédit, 2017
(en pourcentage des personnes répondantes, âgées de 15 ans et plus)



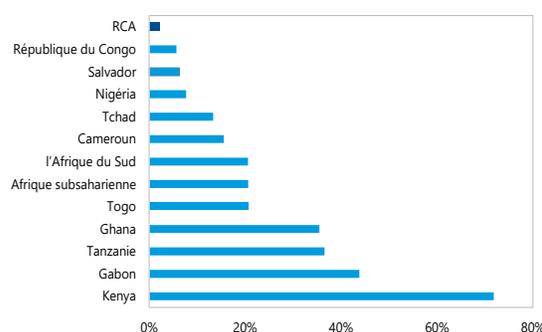
Source : Base de données Global Findex de la Banque mondiale

Paiement numérique effectué ou reçu, 2017
(Pourcentage des personnes répondantes, âgées de 15 ans et plus)



Source : Base de données Global Findex de la Banque mondiale

Utilisation d'un téléphone portable ou de l'internet pour accéder à un compte, 2017
(en pourcentage des personnes répondantes, âgées de 15 ans et plus)



Source : Base de données Global Findex de la Banque mondiale

C. Aperçu des ambitions de la République centrafricaine dans le domaine de la cryptographie

Législation sur les cryptomonnaies

6. La RCA s'est lancée dans la numérisation en adoptant une loi accordant initialement le statut de monnaie légale aux cryptoactifs, bien que des éléments clés de cette loi aient depuis été annulés. La RCA a adopté les cryptoactifs comme monnaie légale le 21 avril 2022 – au côté du franc CFA existant en vertu de la loi sur les cryptomonnaies (*Loi n°22.004 du 22 avril 2022 régissant la cryptomonnaie en République centrafricaine*). Les principales dispositions de la loi étaient les suivantes : tous les agents économiques sont tenus d'accepter les cryptoactifs comme

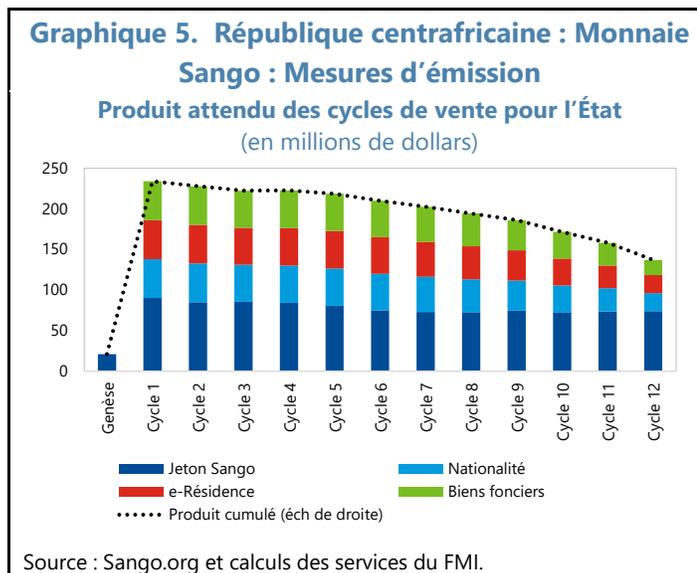
moyen de paiement ; les impôts peuvent être payés en cryptoactifs ; l'État donnera accès à la convertibilité automatique et instantanée des cryptoactifs en monnaie centrafricaine par la création d'un fonds fiduciaire ; et la création d'une Agence nationale de régulation des transactions électroniques (ANTE). Les autorités de la CEMAC ont exprimé leurs préoccupations devant l'incompatibilité de la loi sur la cryptomonnaie de la RCA avec le cadre juridique de la CEMAC et les risques qu'elle faisait peser sur la stabilité macroéconomique et financière de l'union monétaire (29 avril 2022). Suite aux commentaires des autorités et des autres pays membres de la CEMAC et des partenaires internationaux, les autorités ont convenu avec la BEAC d'harmoniser leur législation sur la cryptomonnaie avec le cadre de l'union monétaire le 6 avril 2023 – notamment en modifiant d'importants articles de la loi sur la cryptomonnaie relatifs au cours légal ainsi que les dispositions relatives à la convertibilité garantie) (*Loi n°23.005 du 6 avril 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°22.004, régissant la cryptomonnaie en République Centrafricaine*).

7. Le cadre juridique et réglementaire des cryptoactifs en RCA reste incomplet et incertain, et la coordination avec la CEMAC pour renforcer et clarifier ce cadre est d'une importance capitale pour l'avenir. L'autorité de contrôle bancaire régionale COBAC a publié un règlement interdisant aux institutions qu'elle supervise d'effectuer des transactions avec des cryptoactifs ou de détenir des cryptoactifs sur leurs propres comptes ou sur les comptes de tiers, en invoquant des risques pour la stabilité financière (Décision D-2022/071 du 6 mai 2022). Le 21 juillet 2022, l'autorité de surveillance du marché financier COSUMAF a publié un règlement (01/22/CEMAC/UMAC/CM/COSUMAF) qui étend la définition des intermédiaires de marché aux fournisseurs de services de cryptoactifs (Art. 145) et définit ces services pour y inclure « l'achat et la vente de cryptoactifs avec une monnaie ayant cours légal ou d'autres cryptoactifs » (Art. 160). Au niveau national, la Cour constitutionnelle a déclaré illégaux des éléments clés du projet Sango, notamment l'achat de citoyenneté, de résidence électronique, de terres et de ressources naturelles contre des jetons Sango (1er août 2022). Lors d'un sommet tenu à Yaoundé le 17 mars 2023, les chefs d'État de la CEMAC ont réaffirmé leur attachement aux dispositions de l'article 6 de la Convention régissant l'Union monétaire de l'Afrique centrale sur le cours légal dans la Communauté. Elle a encouragé la BEAC, en collaboration avec les autres autorités de contrôle régionales, à poursuivre les réflexions déjà engagées en vue d'élaborer un cadre légal et réglementaire pour les activités relatives à l'émission et à la gestion des cryptoactifs, ainsi que la régulation de la fintech et de proposer, le cas échéant, des solutions alternatives crédibles.

La monnaie Sango et le projet Sango

8. Les autorités centrafricaines ont lancé le projet Sango, une vision ambitieuse destinée à stimuler le développement au moyen de la cryptomonnaie et qui couvre de multiples domaines d'activité. La RCA a lancé le projet Sango et a commencé à émettre des pièces de monnaie Sango aux investisseurs du monde entier le 15 juillet 2022. Le projet vise à remodeler l'économie du pays et à « ouvrir la voie à un avenir numérique aux possibilités infinies ». Au cœur du projet se trouve la pièce de monnaie Sango (nommée d'après la deuxième langue officielle du

pays), présentée comme la « monnaie numérique nationale » de la RCA. Émise sur la chaîne de blocs et soutenue par le bitcoin, la plateforme Sango créerait un « nouveau système monétaire numérique » pour le pays, notamment une « Banque nationale numérique » et un « Trésor national en bitcoin ». Le recours au secteur privé pour développer ce projet l'apparente à un partenariat public-privé.



9. L'offre initiale de pièces de Sango a été retardée en raison du faible intérêt des investisseurs. Selon le calendrier d'émission initial, le gouvernement prévoit d'émettre un total de 21 milliards de pièces de Sango sur un an, dont la moitié sera vendue à des investisseurs dans le but de lever environ 2,5 milliards de dollars (environ 100 % du PIB), répartis entre 1 milliard de dollars par le biais des pièces de Sango (4,2 milliards de jetons) et 1,5 milliard de dollars au moyen d'autres offres, par exemple la vente de la citoyenneté RCA, de l'e-résidence et de la propriété foncière (6,3 milliards de jetons). Au 15 janvier 2023, on estime que moins de 2 millions de dollars de pièces de Sango (0,2 % de l'émission totale prévue) ont été achetés, malgré l'extension de la fenêtre temporelle initiale, tandis que la vente de la citoyenneté centrafricaine, de la résidence électronique et de la propriété foncière a été retardée par la décision de la Cour suprême (voir ci-dessus).

10. Alors que la plupart des fonctionnalités restent à développer, le schéma directeur de l'écosystème Sango est multidimensionnel, techniquement complexe et sujet à une incertitude juridique considérable. Des éléments clés du projet, qui n'ont pas été précisés, restent très incertains, dans un contexte d'incertitude plus large déclenchée par le déclin mondial de

l'industrie des cryptomonnaies. Certaines des principales caractéristiques annoncées sont les suivantes² :

- La citoyenneté, la résidence électronique, l'enregistrement des sociétés et l'achat de terrains seront disponibles par l'intermédiaire de la plateforme Sango moyennant certains investissements minimaux, assortis de périodes de blocage pouvant aller jusqu'à 10 ans pour l'équivalent en jetons Sango (voir tableau 1) ;

Tableau 1. République centrafricaine : Sango : Calendrier d'allocation et de libération

Type d'allocation	% de l'allocation	Total des jetons à émettre	Calendrier d'émission	Investissement minimum
Trésor national	20.0%	4,200,000,000	4 ans de « falaise », 6 ans Déverrouillage linéaire - Annuel	ND
Fonds de base	10.0%	2,100,000,000	2 ans de « falaise », 8 ans Déverrouillage linéaire - Annuel	ND
Récompenses et incitatifs	15.0%	3,150,000,000	2 ans de « falaise », 8 ans Déverrouillage linéaire - Annuel	ND
Liquidités	5.0%	1,050,000,000	16,67% au lancement public, 16,67 % tous les 6 mois	ND
Jetons du marché	20.0%	4,200,000,000	Cycle de la Genèse - Cycle 12	\$500
Offre de terrain	10.0%	2,100,000,000	Cycle 1 - Cycle 12	10 000 \$ Période de verrouillage de 10 ans
Offre de citoyenneté	10.0%	2,100,000,000	Cycle 1 - Cycle 12	60 000 \$ Période de verrouillage de 5 ans
Offre e-Résidence	10.0%	2,100,000,000	Cycle 1 - Cycle 12	6 000 \$ Période de verrouillage de 3 ans
Total	100.0%	21,000,000,000		

Source : Sango.org

- La jetonisation des abondantes ressources naturelles du pays (or, diamants, minerai de fer, graphite, uranium, calcaire, cuivre, cobalt, etc.) sera disponible à l'avenir « uniquement » via la plateforme Sango ;
- Immobilier : une « Crypto City » serait développée sur la « Crypto Island », située à Bangui, la capitale, et exploitée en qualité de zone économique spéciale ;
- Structure institutionnelle : un « crypto hub » pour piloter les projets de numérisation du pays, des responsabilités de supervision à travers l'Agence nationale de régulation des transactions

² Ces informations sont basées sur les documents publiés sur le site web www.sango.org_en particulier le document Genesis, l'initiative Sango (<https://sango.org/initiative>), et le Concept Deck (<https://sango.org/ConceptDeckSango.pdf>), tels qu'ils ont été récupérés pour la dernière fois le 15 janvier 2023.

électroniques (ANTE) et la création d'une « banque nationale numérique », la Banque nationale digitale de la république centrafricaine (BNDRC) ;

- Autres avantages attendus :
 - Avantages fiscaux : les transactions en crypto seront exonérées d'impôts, pas d'impôt sur le revenu ni sur les sociétés, les paiements d'impôts devant être effectués par l'intermédiaire de Sango.
 - Plateforme de financement participatif : l'accès aux projets d'infrastructure publics (partenariats public-privé) serait disponible par l'intermédiaire de Sango.
 - Aspects de la gouvernance : les investisseurs pourront voter sur le développement futur de l'écosystème Sango.

D. Feuille de route pour l'amélioration des projets en cours

Aspects de la conception : la pièce de monnaie Sango

11. Le concept de la pièce de Sango est complexe et sa conception n'a pas été testée.

La pièce de Sango n'est pas facile à classer, car elle combine des caractéristiques de la monnaie numérique privée et de la monnaie numérique publique. Tout en représentant un moyen de paiement promu par l'État, la pièce de Sango ne répond pas à la définition standard d'une MNBC, puisqu'elle n'est pas un passif numérique de la banque centrale. Bien qu'elle soit censée être adossée au bitcoin, la pièce de Sango ne peut être considérée comme une « stablecoin », en raison de la forte volatilité du bitcoin. De plus, la pièce de Sango, telle qu'elle est prévue actuellement, entre dans la définition des actifs virtuels du GAFI³. Enfin, la pièce de Sango peut être utilisée pour le transfert de valeur, la gouvernance, la jetonisation d'actifs, l'identité numérique et la propriété, associant ainsi les caractéristiques des jetons non fongibles (NFT), des jetons utilitaires, des jetons sécuritaires et des jetons de gouvernance dans une conception complexe, non testée et présentant des ambiguïtés substantielles.

12. Le traitement juridique de la pièce de Sango n'est pas clair au regard de la loi sur la cryptomonnaie, notamment si elle doit être traitée comme une dette ou un passif de l'État.

La documentation relative au cadre du projet Sango ne précise pas si la pièce de Sango est émise par l'État ou par une autre entité. Si la conception juridique ne reconnaît pas l'émission comme un passif direct de l'État, il reste néanmoins d'importants risques budgétaires à prendre en considération. Par exemple, on ignore si : a) la pièce de monnaie Sango bénéficie d'une garantie formelle de l'État (si c'est le cas, ce passif éventuel devrait être correctement comptabilisé dans les états budgétaires et financiers de la RCA) ; b) les recettes futures tirées des ressources naturelles doivent être considérées comme gagées aux fins de l'émission des pièces de Sango ; et c) la monnaie Sango

³ Une représentation numérique de valeur qui peut être échangée, transférée et utilisée à des fins de paiement ou d'investissement.

bénéficie de considérations sur les garanties implicites de l'État. Clarifier ces questions paraît être une condition préalable importante pour mesurer correctement la dette publique.

13. La conception de la pièce de Sango rend sa valorisation incertaine. Étant donné que la pièce de Sango est émise sur une chaîne latérale de la chaîne de blocs du bitcoin, avec un mécanisme de rattachement bidirectionnel permettant la conversion de Sango en bitcoin et vice versa, la pièce de Sango hériterait de la forte volatilité du bitcoin, ce qui en ferait un actif hautement spéculatif. Il n'est pas précisé (ou pas déterminé) si la pièce de Sango est entièrement ou partiellement garantie par le bitcoin. Dans le cas où la pièce de Sango serait rattachée au bitcoin tout en étant soutenue de manière fractionnaire par celui-ci, la pièce Sango comporterait un risque de « désarrimage/déévaluation » par rapport au bitcoin. Cependant, une autre caractéristique de Sango est que la validation et le consensus seraient réalisés par un quorum de nœuds contrôlés par les institutions de la RCA, ce qui implique que la valorisation de la pièce dépendrait également de la crédibilité du souverain.

La numérisation par le biais du projet Sango : Opportunités potentielles

Tirer parti des technologies de la chaîne de blocs

14. La nouvelle infrastructure pourrait accroître l'efficacité, la transparence et la traçabilité des transactions, mais l'architecture et les spécifications restent floues. Le projet Sango est très ambitieux : il s'agit de créer une infrastructure transversale dotée de nombreuses caractéristiques et fonctions, basée sur une chaîne latérale de la chaîne de blocs principale du bitcoin. Les avantages escomptés de la chaîne latérale sont des transferts plus rapides à des coûts très bas, à grande échelle (permettant un plus grand nombre de transactions), et permettant également des fonctionnalités supplémentaires par le biais de contrats intelligents. Cette technologie pourrait apporter une plus grande transparence et offrir une base pour construire différentes infrastructures qui pourraient moderniser et renforcer les institutions de la RCA (par exemple, la tenue des registres d'enregistrement des propriétés). Soutenues par un cadre juridique solide et une mise en œuvre efficace, les applications de la chaîne de blocs pourraient accroître la sécurité juridique, simplifier les procédures administratives et, en fin de compte, contribuer à réduire la corruption.

15. Les avantages potentiels de l'utilisation des chaînes de blocs dépendent des choix conceptuels et technologiques de la gouvernance, ainsi que d'un cadre réglementaire et de surveillance robuste pour la stabilité financière. L'un des avantages d'une plateforme financière décentralisée comme la chaîne de blocs Sango est qu'elle pourrait réduire le coût et augmenter la vitesse des transactions, en particulier pour les paiements transfrontaliers (bien que cela pose également des risques au niveau de l'union monétaire, voir ci-dessous). Dans le même temps, les chaînes de blocs pourraient offrir de nouvelles possibilités en matière de contrôle et de conformité : les informations contenues dans les registres pourraient servir à identifier les activités et les transactions illicites suspectes sur la base de déclencheurs automatisés grâce au déploiement de Regtech et de Suptech (technologies de réglementation et de contrôle). La concrétisation de ces avantages dépendra toutefois des choix politiques et technologiques. Il est nécessaire de sécuriser les transactions sur la chaîne de blocs Sango par des validateurs, ce qui peut accroître le coût de

transaction et nécessite des accords de gouvernance clairs pour garantir un fonctionnement adéquat. Dans le cas de Sango, les choix de conception pourraient compromettre les avantages de la décentralisation, car les validations sont centralisées entre les mains d'un groupe de personnes politiquement liées entre elles, le « quorum institutionnel ».

16. En outre, la mise en place d'une infrastructure de chaîne de blocs et la jetonisation des actifs peuvent apporter innovation et opportunités financières sous réserve que les problèmes fondamentaux sous-jacents soient d'abord résolus. La RCA pourrait éventuellement bénéficier de l'utilisation de solutions basées sur la technologie des registres distribués (DLT) dans de nombreux domaines, dont la portée économique dépasserait les seules transactions financières. Dans le même temps, la DLT et la représentation numérique d'actifs (jetonisation) sont des technologies d'avant-garde qui peuvent contribuer à la création de nouveaux marchés. Néanmoins, la technologie ne peut *en soi* résoudre les problèmes fondamentaux préexistants, tels que les questions de sécurité et d'accès, la faiblesse des infrastructures ou l'absence d'un cadre institutionnel adéquat. Les ressources naturelles jetonisées doivent être aussi accessibles, rapides et quantifiables que les ressources physiques négociées sur les marchés traditionnels.

Inclusion financière

17. Les avantages potentiels du projet Sango en matière d'inclusion financière requièrent une large participation de la population. Alors que les autorités espèrent que le projet Sango permettra à la population d'avoir « un accès instantané aux services financiers », des efforts supplémentaires sont nécessaires pour parvenir à un accès équitable aux avantages supposés du projet et à l'inclusion financière. L'accès à l'écosystème Sango via l'application Sango nécessite des téléphones intelligents et une bonne connectivité. En RCA, le faible niveau d'éducation, le faible accès à l'électricité, la faible pénétration de l'internet et le faible accès à la bande passante soulèvent des interrogations importantes sur la faisabilité de l'accès à l'écosystème Sango par l'ensemble de la population. L'investissement minimum dans le projet Sango au cours de la phase ICO (offre initiale de pièces) est de 100 dollars (500 dollars au cours du cycle Genesis, désormais terminé), dans un pays où le revenu annuel par habitant avoisine à peine 800 dollars. L'initiative du gouvernement « Young People Initiative », qui vise à fournir aux jeunes des téléphones intelligents gratuits, semble créer une discrimination à l'égard des citoyens plus âgés. La relative sophistication requise pour accéder à la plateforme Sango fait craindre qu'elle ne renforce la fracture numérique et n'exclue la population la moins éduquée, la moins aisée, la plus âgée et la moins au fait des technologies⁴.

Aperçu des risques potentiels

Le risque d'un point de vue juridique

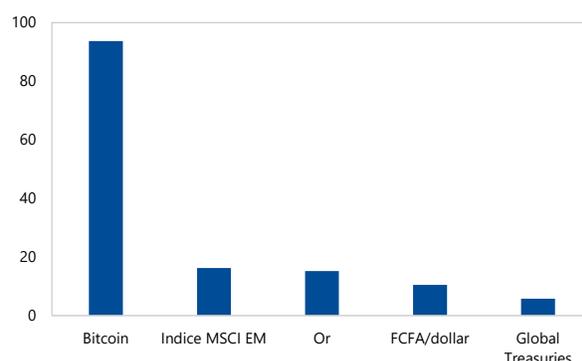
⁴ Dans le monde entier, les utilisateurs de cryptomonnaies ont tendance à être jeunes, à avoir des connaissances financières et numériques, à avoir déjà accès à des institutions financières, à être mieux éduqués et à avoir des revenus plus élevés que le reste de la population. Alvarez et al (2022) montrent que l'utilisation de Bitcoin est concentrée parmi les personnes bancarisées, éduquées, jeunes et de sexe masculin qui ont un téléphone portable avec internet.

18. La loi initiale sur la cryptomonnaie de la République centrafricaine donnait un cours légal aux cryptomonnaies et n'était pas compatible avec le cadre juridique de l'Union monétaire. Dans l'union monétaire, la BEAC a le droit exclusif d'émettre des billets de banque et des pièces de monnaie ayant cours légal dans les États membres, ce qui rendait la loi sur les cryptoactifs fondamentalement incompatible avec les fondements de l'union monétaire. Outre les risques financiers, budgétaires et autres évoqués ci-dessous, les cryptoactifs en général ne sont pas adaptés au cours légal, car ce statut exige que le moyen de paiement considéré soit largement accessible au public. Or, l'accès à internet et la technologie nécessaire au transfert des cryptoactifs restent rares en RCA, ce qui soulève des questions d'équité et d'inclusion financière, comme indiqué plus haut. Des inquiétudes subsistent car la pièce de Sango pourrait être perçue comme une monnaie de facto en RCA (par exemple, un moyen de paiement promu par l'État), ce qui peut créer divers risques liés à un effet de substitution de monnaies. L'abolition du cours légal le 6 avril réduit ces risques.

19. Le manque de clarté des fondements juridiques du projet Sango pourrait entraîner des risques juridiques importants. D'une manière générale, la fourniture de fondements juridiques appropriés pour les écosystèmes crypto soulève des questions juridiques complexes et inédites, notamment : a) la classification juridique des cryptoactifs en droit privé, financier et fiscal ; b) les droits et obligations des parties, notamment des investisseurs et de l'État ; et c) la mise en place de règles réglementaires adéquates pour atténuer les risques liés aux transactions sur la plateforme Sango. Plus largement, les vulnérabilités de la gouvernance de la RCA relatives à l'exécution des contrats et à la protection des droits de propriété affecteraient également ce projet. En outre, la décision prise par la Cour constitutionnelle de la RCA (voir le point 7) ajoute des incertitudes et mettrait en question l'« État de droit » si le projet devait être mis en œuvre sans autres changements fondamentaux.

20. Jetoniser les ressources naturelles exigerait un cadre juridique bien conçu. L'un des aspects essentiels du projet Sango vise à « démocratiser et jetoniser les ressources naturelles via la chaîne de blocs, ouvrant ainsi un accès illimité aux investisseurs internationaux », dans le but « d'éliminer les intermédiaires des processus et de promouvoir l'éthique et la transparence dans les chaînes d'approvisionnement. » Cependant, la conception d'un cadre juridique pour la jetonisation des ressources naturelles soulève d'importantes complexités juridiques, notamment la détermination de la nature juridique des droits des détenteurs de cryptoactifs sur les actifs du monde réel (en l'occurrence les ressources naturelles) ou la manière dont la jetonisation serait comptabilisée dans les comptes publics (on trouvera ci-dessous davantage de détails sur les risques de la jetonisation). En outre, l'absence d'un cadre juridique approprié de gouvernance et de publicité financières présenterait des risques fondamentaux pour la protection des investisseurs internationaux. Les vulnérabilités structurelles associées à la gravité de la corruption et aux insuffisances de l'État de droit – notamment le manque de protection des droits de propriété, qui a entravé l'exploitation des ressources de la RCA – sont tout aussi pertinentes concernant la construction d'une infrastructure de chaîne de blocs et de jetonisation des minerais. Des risques similaires, portant sur les problèmes de sécurité, d'accès ou de l'absence de cadre adéquat, pourraient survenir concernant les possibilités de financement participatif crypto sur la plateforme Sango pour les projets d'infrastructure.

Graphique 6. République centrafricaine : Volatilités historiques des diverses classes d'actifs



Source : Bloomberg et calculs des services du FMI.

Note : La volatilité est calculée comme l'écart-type des rendements quotidiens des actifs. L'indice MSCI EM (Emerging Markets) est un indice d'actions pondéré en flottement libre qui reflète la représentation des grandes et moyennes capitalisations dans 24 pays émergents. Il est considéré comme une référence mondiale pour mesurer la performance financière des entreprises dans les économies émergentes à croissance rapide. Les obligations mondiales sont représentées par l'indice Bloomberg Global Agg Treasuries Total Return.

Risques d'un point de vue monétaire

21. L'appartenance à l'union monétaire de la CEMAC a bien servi la RCA, et il conviendrait que la pièce de Sango et le projet Sango soient pleinement alignés sur ses règles. La RCA, en tant que membre de la CEMAC et de l'UMAC, bénéficie de la stabilité du franc CFA (arrimé à l'euro) en particulier en ce qui concerne la prévisibilité du taux de change et le faible taux d'inflation. En revanche les cryptoactifs ne remplissent pas bien les fonctions fondamentales de la monnaie, compte tenu de leur forte volatilité relativement à la stabilité du cadre monétaire actuel (voir graphique 6 et FMI (2023)).

22. L'utilisation généralisée de cryptoactifs peut constituer une menace pour la souveraineté monétaire et la capacité de la banque centrale à remplir son mandat. La promotion par la RCA de la pièce de Sango et des activités du projet Sango pourraient inciter à

l'adoption des cryptoactifs dans l'union monétaire de la CEMAC et éventuellement conduire ultérieurement à affaiblir l'efficacité de la politique monétaire, même si le jeton Sango n'a pas cours légal. La cryptomonnaie peut créer une instabilité de la demande de monnaie et affaiblir la transmission de la politique monétaire, en particulier si elle s'accompagne d'une désintermédiation bancaire. Ces effets, couplés à une perte de recettes de seigneurage, peuvent compliquer la politique monétaire au sein de l'union monétaire.

23. Les cryptoactifs risquent d'affaiblir l'efficacité du contrôle des capitaux dans l'union monétaire. Les cryptoactifs créent le risque d'entrées et de sorties de capitaux non suivies en raison de leur caractère anonyme et du fait qu'ils contournent généralement les intermédiaires réglementés (voir He et autres (2022)). Le projet Sango permet aux clients de posséder un portefeuille non géré par un compte de garde comprenant à la fois Bitcoin et Sango et « permettant des paiements rapides dans le monde entier ». Dans le contexte de l'union monétaire de la CEMAC, la convertibilité entre le FCFA et les cryptoactifs pourrait créer un risque pour l'accumulation de réserves communes dans la région, en affaiblissant les contrôles de capitaux existants qui sont nécessaires pour empêcher la fuite des capitaux. Des variations de la demande de FCFA dues aux mouvements d'entrée et de sortie de cryptoactifs pourraient affecter les conditions de liquidité du FCFA et la gestion de l'ancrage du FCFA. Des possibilités d'atténuation existent, en appliquant par exemple les contrôles de capitaux et autres mesures au moyen de contrats intelligents (voir le paragraphe 15). Toutefois ces contrats intelligents nécessiteraient de mettre en place des capacités de réglementation, de surveillance et de suivi adéquates.

Risques du point de vue budgétaire

24. L'exposition aux cryptoactifs dans les comptes publics pourrait entraîner une forte volatilité des recettes et des dépenses, ce qui menacerait la conduite de la politique budgétaire. La possibilité d'utiliser des pièces de Sango pour s'acquitter d'obligations fiscales pourrait ouvrir la voie à l'arbitrage fiscal et à l'évasion fiscale. Même en l'absence d'un mécanisme de convertibilité automatique, l'exposition de l'État aux cryptoactifs, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses, peut entraîner des chocs importants pour les soldes budgétaires, compte tenu de la volatilité extrêmement élevée des cryptoactifs. Cela pourrait menacer la conduite de la politique budgétaire dans un pays déjà très vulnérable et mettre en péril sa stabilité économique, sociale et politique⁵.

25. Le projet Sango fait peser des risques complexes sur la bonne gestion des finances publiques. Alors que le projet Sango vise à lever un montant très important de capitaux par la vente de pièces de Sango, de citoyenneté, de résidence et de parcelles de terrain ; les recettes doivent être versées dans d'autres cryptoactifs majeurs (Bitcoin, Ethereum, Tether, etc.), ce qui augmente l'exposition des finances publiques aux cryptoactifs. Il n'est pas précisé si le gouvernement ou des entités extrabudgétaires sont impliqués dans ces transactions, ce qui soulève de sérieuses

⁵ Dans le cas du Salvador, les pertes budgétaires considérables enregistrées par l'État sur ses investissements dans les cryptomonnaies ont contribué à la détérioration de la situation budgétaire et à la dégradation de ses notations (voir, par exemple, Alvarez et al., 2022).

préoccupations concernant la gestion de ces fonds du point de vue de la responsabilité, de la transparence, de la gouvernance et de la surveillance. En outre, les dépenses publiques pourraient augmenter afin de financer les différentes composantes d'investissement du projet Sango (des infrastructures à l'immobilier). De plus, des passifs conditionnels pour l'État pourraient également résulter du fait d'entités liées au projet Sango et soutenues par l'État ou de l'exposition du secteur financier aux cryptoactifs, avec de possibles répercussions sur les finances publiques. Les incitations fiscales destinées à attirer les investisseurs (impôt sur le revenu nul pour les plus-values sur les cryptoactifs et impôt sur les sociétés nul pour les sociétés investisseuses) créent un risque de perte substantielle de recettes pour l'État. D'autres incitations conçues pour encourager l'adoption par l'ensemble de la population (comme la distribution gratuite de téléphones portables), suscitent également des inquiétudes eu égard à l'exiguité de l'espace budgétaire.

Risques du point de vue de la stabilité financière

26. L'usage généralisé de cryptoactifs dans l'économie peut accroître les risques de désintermédiation financière. Le projet Sango vise à créer un « nouveau système monétaire numérique », « sans interférence du système bancaire ». Si l'activité économique se déplaçait vers l'écosystème Sango, des ressources financières quitteraient probablement le système financier traditionnel. Cela pourrait affaiblir la base de financement des banques, qui repose sur des dépôts traditionnellement stables et conduire à un processus progressif de désintermédiation financière, ce qui aurait un impact défavorable sur le crédit bancaire et donc sur la partie non numérisée de l'économie. De brusques mouvements pourraient mettre les banques en situation de stress et accroître les risques pour la stabilité du secteur financier, avec de possibles répercussions sur le système financier de l'Union monétaire, étant donné le degré élevé d'intégration des marchés financiers.

27. Le projet Sango et l'infrastructure qu'il implique pourraient exposer le système financier de la RCA à des risques substantiels pour sa stabilité financière s'il est utilisé par des institutions réglementées⁶. Les institutions financières peuvent être directement ou indirectement exposées à la volatilité des cryptoactifs si elles fournissent du crédit ou d'autres services financiers aux plateformes d'échange de cryptoactifs, aux fournisseurs de portefeuilles, aux investisseurs institutionnels ou particuliers en cryptoactifs, ou si elles acceptent des cryptoactifs en garantie de prêts. En cas de « cryptoïsation » de l'économie – en l'absence de garanties réglementaires et de surveillance appropriées – les risques suivants apparaissent⁷ :

- *Risque juridique.* L'application des lois et règlements de la CEMAC pourrait rendre les contrats exécutés conformément aux dispositions de la loi de la RCA sur les cryptomonnaies illégaux ou inapplicables. Ce risque découle également de réglementations contradictoires ou incohérentes,

⁶ La COBAC interdit aux institutions réglementées toute exposition aux cryptoactifs.

⁷ Des risques similaires ont été mis en lumière dans le rapport pays de la CEMAC n° 2022/013, voir l'annexe I. Les cryptoactifs comme monnaie légale : Risques et réponses politiques.

comme les désalignements réglementaires mis en évidence dans la section sur les risques juridiques.

- *Risque de crédit.* L'acceptation de cryptoactifs à titre de garantie, assortis de protections juridiques et de décotes mal conçues peut accroître le risque de crédit. La volatilité des cryptoactifs pourrait donner lieu à des effets de richesse négatifs pour les bilans exposés des sociétés ou des ménages, ce qui pourrait en retour réduire la capacité de remboursement et détériorer la qualité des actifs bancaires en augmentant les prêts improductifs.
- *Risque de liquidité.* Dans le cas de la RCA et de la CEMAC, la détention et la négociation de cryptoactifs par les banques pourraient détériorer la liquidité des banques, car les cryptoactifs peuvent ne pas être reconnus comme actifs liquides de haute qualité. En outre, le projet Sango implique le déploiement d'un système de paiement et d'autres infrastructures de marché qui feraient office de dépositaires centraux de titres et de systèmes de règlement des titres, pour lesquels des risques de liquidité peuvent également se matérialiser.
- *Risque de marché.* L'exposition potentielle, directe ou indirecte, des banques à des cryptoactifs extrêmement volatils pourrait accroître le risque de marché, avec d'importantes répercussions dans l'ensemble de l'union monétaire.
- *Risque opérationnel.* Le projet Sango implique une infrastructure complexe, ce qui se traduit par un risque opérationnel élevé. Des déficiences dans les systèmes d'information ou les processus internes, des erreurs humaines, des défaillances de gestion ou des perturbations dues à des événements extérieurs pourraient entraîner une réduction, une détérioration ou une défaillance des services fournis, voire des pertes importantes de fonds des clients.
- *Risque cybernétique.* L'infrastructure Sango propose un modèle comportant des éléments centralisés, ce qui augmente le risque de défaillance, contrairement aux cryptoactifs émis sur un réseau public décentralisé avec des nœuds et des validateurs répartis potentiellement dans le monde entier.

Risques pour l'intégrité financière, la gouvernance et la protection des consommateurs

28. En l'absence de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), les cryptoactifs peuvent présenter des risques importants pour l'intégrité financière. La loi sur les cryptoactifs ne prévoit aucune mesure pour prévenir, enquêter, poursuivre et sanctionner l'utilisation abusive de cryptoactifs à des fins délictueuses. Dans ces conditions les cryptoactifs peuvent facilement servir de façon illicite à commettre des délits tels que la fraude ou au contournement de sanctions et/ou être utilisés de façon illicite pour dissimuler et blanchir le produit de délits, notamment de la corruption. Cela est dû à leur nature pseudo-anonyme et décentralisée, à la vitesse à laquelle les transactions peuvent être effectuées, y compris dans un contexte transfrontalier, et à d'éventuels caractères d'anonymat renforcé. Accorder le statut de monnaie légale aux cryptoactifs (comme l'ont fait les autorités dans un premier temps, avant de revenir récemment sur leur décision) aggraverait encore ces risques,

tant au niveau national que par rapport à d'autres pays (où les cryptoactifs ne bénéficient pas d'un statut officiel), car on s'attend à ce que ces actifs soient largement utilisés.

29. Ces risques sont particulièrement aigus en RCA en raison de la faiblesse des capacités institutionnelles et administratives du pays. En tant qu'État fragile et touché par un conflit, et compte tenu de la faiblesse de l'État de droit et des lacunes des capacités institutionnelles, des préoccupations subsistent quant à la capacité des autorités compétentes en matière de LBC/FT de la RCA à détecter, enquêter et poursuivre efficacement les délits financiers, en particulier lorsqu'ils sont blanchis par le biais de transactions impliquant des cryptoactifs. Eu égard à la corruption systémique, l'absence de garanties peut également créer une opportunité de recherche de rente (par exemple lors de l'échange de cryptoactifs contre des FCFA ; et vice versa).

30. La jetonisation des ressources naturelles et d'autres fonctionnalités du projet Sango soulèvent d'autres préoccupations pour l'intégrité financière. En l'absence d'un cadre LBC/FT adéquat, jetoniser les ressources naturelles augmenterait encore le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. En outre, d'autres caractéristiques du projet Sango, en particulier les plans d'octroi de la citoyenneté par le biais d'un programme d'investissement – que la Cour constitutionnelle de la RCA a déclaré illégal – soulèvent d'autres risques pour l'intégrité financière. Les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme associés à l'octroi de la citoyenneté par le biais de programmes d'investissement peuvent être élevés s'ils ne sont pas correctement gérés. La nouvelle citoyenneté peut, par exemple, dissimuler des profils de risque plus élevés et/ou faciliter la commission de délits tels que la corruption, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. En conséquence les pays qui offrent de tels programmes peuvent subir des dommages importants, notamment pour leur réputation, l'intégrité et la stabilité financières avec des retombées éventuelles sur d'autres pays.

31. Il est essentiel de parvenir à une bonne gouvernance du projet Sango afin de promouvoir des projets appropriés et d'éviter les erreurs de politiques et les coûts budgétaires associés. La nature de partenariat public-privé du projet Sango soulève d'importantes questions de gouvernance. La possibilité de conflits d'intérêt semble importante du fait du manque de clarté des organes de décision et de la concentration apparente du pouvoir (émission, garde et validation) entre les mains de ce que l'on appelle le « quorum institutionnel », constitué d'élus publics (Présidence, ministres et Assemblée nationale). En outre les partenaires du secteur privé impliqués dans la création, l'exploitation et l'administration de la plateforme peuvent avoir des stratégies différentes d'optimisation de leurs profits. Compte tenu des capitaux considérables que le projet est susceptible de mobiliser, le flou de la gouvernance de ce partenariat public-privé peut donner lieu à des conflits d'intérêts, en l'absence de dispositifs organisationnels pour garantir l'intégrité et du fait du manque de transparence et de gestion prudente des risques budgétaires. À cet égard, la faiblesse politique et institutionnelle ainsi que le niveau élevé de corruption de la RCA, font peser des risques considérables sur la gouvernance de l'écosystème Sango.

32. La gouvernance du projet Sango soulève d'autres problèmes d'équité. La pièce de Sango comporte des aspects de gouvernance jetonisés et donne un droit de vote aux investisseurs dans le projet de chaîne de blocs. Bien que le projet Sango prétende donner une « voix à chaque

citoyen pour partager son avenir », l'investissement minimum obligatoire d'une valeur de 100 dollars (à payer en cryptomonnaie) pour prendre part à l'offre initiale de pièces (ICO) ne semble pas de nature à encourager la participation de la population centrafricaine. L'expérience du bitcoin comme monnaie légale au Salvador suggère que l'acceptation et l'utilisation des cryptoactifs par l'ensemble de la population pourraient ne pas augmenter rapidement⁸. Le jeton de gouvernance soulève le risque que les acteurs qui obtiennent suffisamment de droits de vote puissent imposer des politiques qui favoriseraient leurs intérêts. Dans le contexte de la jetonisation prévue des richesses minérales de la RCA sur la plateforme Sango, des risques considérables apparaissent de détournement des précieuses ressources du pays.

33. Les incertitudes concernant des éléments clés de la pièce de Sango et du projet Sango laissent présager de risques accrus en matière de protection des consommateurs. Ceux-ci peuvent survenir lorsque consommateurs et investisseurs n'ont pas pleinement conscience ou connaissance des risques associés aux activités relatives à l'écosystème Sango. Pour les utilisateurs, les risques des activités crypto sont encore plus considérables dans un pays où le niveau d'éducation financière est très bas, comme la RCA. Sans l'élaboration d'un cadre juridique adéquat pour le projet Sango, les investisseurs nationaux et étrangers risquent de devoir faire face à des possibilités de recours limitées, à des avantages incertains, à des risques sous-évalués, à une gouvernance inadéquate, à un contrôle insuffisant, voire à de la fraude pure et simple.

Risques liés à la jetonisation des ressources naturelles et des projets d'infrastructure

34. La jetonisation des ressources naturelles dans le cadre de l'écosystème Sango peut engendrer des risques inédits. Les éléments suivants doivent au moins être pris en compte :

- Les actifs susceptibles d'être concernés par le projet de jetonisation sont des ressources naturelles situées dans une juridiction dont l'accès n'est pas garanti. La jetonisation ne résout pas les problèmes fondamentaux qui ont rendu l'évaluation et l'exploitation de ces ressources difficiles en RCA.
- L'un des avantages supposés de la jetonisation dans le projet Sango est la démocratisation de l'accès aux ressources et la possibilité de les mettre à la disposition du grand public, grâce au fractionnement. Cependant une distribution élargie à des investisseurs probablement non éduqués soulève des risques additionnels pour la protection des consommateurs.
- Le déploiement du projet comporte des risques de contagion au secteur financier, dans la mesure où les entités traditionnelles du secteur financier s'impliqueraient dans le financement de ces projets et seraient ainsi directement exposées à la forte volatilité du secteur des cryptoactifs.

⁸ Alvarez et al. (2022) soulignent que, malgré le statut de monnaie légale du bitcoin, les importantes incitations mises en œuvre par le gouvernement et les conditions préalables favorables (part élevée des envois de fonds, faible inclusion financière, faible pénétration des services bancaires mobiles), le bitcoin n'est généralement pas un moyen d'échange accepté au Salvador.

- La jetonisation des ressources naturelles crée de nouveaux risques de double dépense ou de « double vente. » Le cadre réglementaire et de contrôle doit pouvoir assurer la certitude juridique qu'un même actif ne sera pas vendu à la fois sur la chaîne de blocs et en dehors de la chaîne de blocs.
- Étant donné le cadre juridique actuellement déficient de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme associés à l'exploitation minière, au commerce des métaux précieux et des pierres précieuses, la jetonisation des ressources naturelles de la RCA pourrait accroître les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.
- Les échanges de jetons nécessitent une combinaison d'actions d'intermédiaires, qui entraînent de nouveaux types de risques dans les transactions de jetons. Ces intermédiaires sont les prestataires techniques qui doivent représenter numériquement ces actifs sur la chaîne de blocs, les acteurs qui déterminent la valeur de l'actif, les certificateurs qui vérifient en continu l'existence de l'actif en dehors de la chaîne de blocs, les registres de la propriété de ces actifs et l'ensemble des acteurs qui exploitent les ressources naturelles en dehors de la chaîne de blocs. Ces risques doivent être traités par un cadre réglementaire et de contrôle robuste.

35. Les aspects liés à l'infrastructure physique du projet Sango sont ambitieux mais comportent des risques de mise en œuvre substantiels. Le projet Sango comporte une composante infrastructurelle importante, avec la création d'une zone économique cryptographique, qui pourrait servir à attirer les investissements, l'innovation et la croissance. Cependant les plans, qui comprennent le développement d'un projet immobilier commercial et résidentiel de haute technologie pour Crypto City et Crypto Island, nécessiteraient des investissements en capital substantiels et des dépenses récurrentes d'une importance sans précédent dans le pays. Même si le projet Sango vise à réunir un montant très important de capitaux susceptibles de financer de tels investissements, des questions fondamentales subsistent quant au réalisme de la concrétisation de tels projets eu égard au niveau actuel de développement de la RCA.

E. Options stratégiques et réglementaires

36. Le projet actuel de Sango est à la fois complexe et global, ce qui soulève des interrogations quant à certains aspects particulièrement critiques. La vision actuelle crée une interconnexion entre de multiples activités et bilans privés et publics d'une manière qui pourrait augmenter le risque systémique. Les éléments du projet Sango qu'il conviendrait de poursuivre sont ceux pour lesquels, réalistement, les prérequis nécessaires concernant les infrastructures, les institutions, le cadre juridique et réglementaire, le développement des capacités peuvent être atteints.

37. La priorité est d'assurer la cohérence avec le cadre juridique et réglementaire de la CEMAC. En sa qualité de membre d'une union monétaire, il importe que la RCA s'aligne sur les dispositions existantes de la Convention UMAC et du cadre juridique qui entoure son application, la circulation des actifs monétaires ainsi que l'harmonisation des réglementations monétaires, bancaires et financières. En coordination avec les institutions régionales, en particulier la BEAC, la

RCA a récemment révoqué le statut de monnaie légale et la garantie de convertibilité du bitcoin. Les autorités devraient continuer à coopérer avec les autorités de la CEMAC pour s'assurer que les cadres juridique et réglementaire concernant les cryptoactifs sont coordonnés et cohérents, garantissent la stabilité monétaire, gèrent les risques macroéconomiques et de stabilité financière, protègent les consommateurs et favorisent la conformité avec les normes de LBC/FT, tout en créant un espace pour l'innovation légitime. Les autorités de la RCA doivent suivre pleinement les obligations prudentielles à l'échelle de l'Union pour les institutions financières réglementées (telles que les banques et les assureurs) concernant leur exposition aux cryptoactifs et leur engagement avec ceux-ci.

38. Le volume croissant d'expertise accumulé au niveau international offre des orientations utiles pour concevoir un cadre stratégique efficace pour les cryptoactifs en RCA.

Le GAFI a modifié ses normes de LBC/FT afin de traiter formellement l'atténuation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux cryptoactifs⁹. En outre, le conseil d'administration du FMI a récemment approuvé neuf éléments essentiels¹⁰ qui peuvent contribuer à l'élaboration d'un cadre de politiques complet, cohérent et coordonné pour les cryptoactifs (voir encadré 1). Ces orientations ont étayé les conseils des services du FMI concernant la suppression du statut de cours légal des cryptoactifs et de leur garantie de convertibilité, et peuvent servir de base à l'élaboration d'un cadre robuste pour les cryptoactifs après que le projet Sango aura été remodelé et mis en conformité avec la réglementation de la CEMAC. Bien que les circonstances et les contraintes de capacité de la RCA puissent conditionner la séquence de mise en œuvre des éléments, la mise en place d'un cadre cohérent avec ces orientations devrait être une condition préalable pour permettre aux décideurs politiques de faire face aux risques liés aux cryptoactifs tout en récoltant les avantages potentiels de l'innovation technologique.

39. Les risques budgétaires découlant du projet Sango doivent être identifiés, suivis et atténués. Il faudrait au minimum quantifier et contrôler en temps opportun et de manière appropriée les risques budgétaires découlant du projet Sango, afin de promouvoir la transparence budgétaire. Il conviendrait de ne pas accorder de garantie publique à la convertibilité des cryptoactifs en monnaie légale fiduciaire. Le projet Sango devrait en outre être formellement dissocié du compte de patrimoine du secteur public. Le traitement fiscal des cryptoactifs doit être sans ambiguïté et trouver un équilibre entre stimuler l'innovation et collecter de très nécessaires recettes. Il est recommandé de suivre les meilleures pratiques internationales, telles que le nouveau cadre de transparence fiscale de l'OCDE (2022) pour la déclaration et l'échange automatique d'informations concernant les cryptoactifs.

40. Un cadre de LBC/FT légal et réglementaire bien conçu, complété par des autorités compétentes adéquatement qualifiées et dotées de ressources suffisantes, est essentiel pour traiter les problèmes d'intégrité financière que présentent la loi sur les cryptoactifs et le

⁹ Voir en particulier la recommandation 15 du GAFI et sa note interprétative, ainsi que les orientations pertinentes publiées par le GAFI.

¹⁰ FMI. 2023. *Elements of Effective Policies for Crypto Assets*. Policy Paper No 2023/004. Washington, DC Fonds monétaire international. ISBN 9798400234392/2663-3493

projet Sango. L'atténuation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux cryptoactifs et aux caractéristiques du projet Sango exige plusieurs étapes, en commençant par une sérieuse évaluation de ces risques et de leur impact sur le profil de risque de la RCA. Les autorités pourraient ensuite se guider sur les conclusions de l'évaluation pour concevoir et mettre en œuvre des mesures d'atténuation adaptées et efficaces. Enfin, compte tenu de la nature souvent transfrontalière des activités relatives aux cryptoactifs et notamment des activités criminelles, il est également nécessaire d'assurer un dialogue et une coopération approfondis avec les autorités de LBC/FT étrangères.

41. Dans le cadre du projet Sango, il est essentiel de mettre en place des règles de gouvernance claires et bien conçues. La gouvernance doit couvrir le caractère adéquat et approprié de la haute direction, des responsabilités de gestion et des fonctions de ressources et de contrôle, ainsi que les structures décisionnelles identifiables qui favorisent la sécurité et l'efficacité de l'infrastructure Sango. Elle doit notamment comprendre un régime clair de gestion des conflits d'intérêts et de règles concernant les activités interdites. La RCA doit élaborer une réglementation complète et appliquer un régime de contrôle prudentiel et de supervision à tous les acteurs impliqués dans l'écosystème Sango. Des règles similaires à celles applicables aux prestataires de services financiers devraient s'appliquer aux prestataires de services de cryptoactifs qui remplissent des fonctions telles que le stockage, le transfert, l'échange et la garde de réserves et d'actifs. Il pourra être nécessaire de concevoir des obligations additionnelles pour tenir compte de nouveaux modèles d'affaires, en s'appuyant le cas échéant sur les normes mondiales.

42. Une infrastructure multidimensionnelle telle que Sango nécessite une stratégie de gestion des risques et des procédures d'examen complètes et robustes. Outre l'atténuation des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme mentionnés ci-dessus, les politiques et pratiques de contrôle des risques devraient inclure, sans s'y limiter, la résilience juridique, la résilience concernant le crédit, la liquidité, les activités générales et la résilience opérationnelle, notamment la sous-traitance, le risque de fraude et le risque informatique, le risque de perte de données et divers risques non financiers (tels que l'intégrité des données), la résilience opérationnelle (c'est-à-dire la fiabilité et la capacité opérationnelles), et la gestion des risques de tierce partie.

43. On peut soutenir que la banque mobile, une solution qui a fait ses preuves dans la région, serait un meilleur moyen d'accroître l'inclusion financière en RCA.¹¹ Les paiements mobiles permettent à toute personne disposant d'un téléphone portable bas de gamme et d'une connexion téléphonique de pratiquer des activités telles que les paiements, l'envoi de fonds, l'épargne et l'investissement. La RCA a déjà commencé à expérimenter la banque mobile, avec une pénétration croissante (voir graphique 4). Les services mobiles de transfert de fonds peuvent ensuite être suivis d'une gamme complète de services mobiles.

¹¹ [La banque mobile fait-elle partie de l'argent ? Comprendre les tendances et les mesures.](#)

44. Au-delà du projet Sango l'exploitation rationnelle et appropriée des ressources naturelles de la RCA peut accélérer la croissance et devrait être poursuivie. Les obstacles¹² à une exploitation bien conçue doivent être abordés, tout en envisageant diverses alternatives d'exploitation. La jetonisation des actifs, si elle est considérée comme apportant des avantages par rapport aux investisseurs traditionnels, pourrait être envisagée, mais elle n'a pas besoin de dépendre de l'infrastructure du projet Sango. Cette séparation peut présenter certains avantages car elle réduira certains des risques d'interconnexion de l'infrastructure du projet Sango, telle qu'elle est définie dans le schéma directeur actuel. La jetonisation des ressources naturelles nécessiterait également un cadre juridique conforme aux normes du GAFI pour traiter les risques de LBC/FT associés à l'exploitation minière et au commerce des métaux précieux et des pierres précieuses.

¹² Ces obstacles concernent notamment l'accès aux ressources naturelles, l'absence de mesures appropriées concernant l'intégrité financière, l'absence de transparence des dispositions de gouvernance ainsi que des réserves disponibles.

Bibliographie

- Alvarez, Fernando E., David Argente and Diana Van Patten. 2022. *Are Cryptocurrencies Currencies? Bitcoin as Legal Tender in El Salvador*. NBER Working Papers 29968. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Bains, Parma; Arif Ismail; Fabiana Melo; Nobuyasu Sugimoto. 2022. *Regulating the Crypto Ecosystem: The Case of Unbacked Crypto Assets*. FinTech Notes No 2022/007. International Monetary Fund, Washington, D. C. ISBN 9798400221361/2664-5912.
- Brooks, Karen Mcconnell, P. Deon Filmer, M. Louise Fox, Aparajita Goyal, A. Taye Mengistae, Patrick Premand, Dena Ringold, Siddharth Sharma, and Sergiy Zorya. 2014. *Youth employment in Sub-Saharan Africa* (Vol. 2): Full report (English). Africa development forum. Washington D.C.: World Bank Group).
- Chainalysis. 2022. *2022 Global Crypto Adoption Index*. <https://blog.chainalysis.com/reports/2022-global-crypto-adoption-index/>
- Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, and Saniya Ansar. 2022. *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1897-4.
- Feyen, Erik H.B., Kawashima, Yusaku and Mittal, Raunak, 2022. *Crypto-Assets Activity around the World: Evolution and Macro-Financial Drivers*, Policy Research Working Paper Series 9962, The World Bank.
- Khera, Purva, Stephanie Ng, Sumiko Ogawa, and Ratna Sahay. 2021. *Is Digital Financial Inclusion Unlocking Growth?* Working Paper No. 21/167, International Monetary Fund, Washington, D. C.
- Lindert, Kathy, Linder, Anja, Hobbs, Jason, De, Bénédicte and de la Briere, Benedicte. 2007. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Washington, DC: World Bank.
- He, Dong, Annamaria Kokenyne, Xavier Lavayssière, Ms. Inutu Lukonga, Nadine Schwarz, Nobuyasu Sugimoto, and Jeanne Verrier. 2022. *Capital Flow Management Measures in the Digital Age: Challenges of Crypto Assets*. FinTech Notes 2022/005. Washington, DC International Monetary Fund. ISBN 9798400205880.
- He, Dong; Kokenyne, Annamaria; Lavayssière, Xavier; Lukonga, Inutu; Schwarz, Nadine; Sugimoto, Nobuyasu; and Verrier, Jeanne. 2022. *Capital Flow Management Measures in the Digital Age: Challenges of Crypto Assets*. FinTech Notes 2022/005. Washington, DC International Monetary Fund. ISBN 9798400205880.

- IMF. 2019. *Fintech: The Experience so Far*. IMF Policy Paper No. 2019/024. Washington, DC International Monetary Fund. ISBN 9781498321860/2663-3493.
- IMF. 2023. *Elements of Effective Policies for Crypto Assets*. Policy Paper No 2023/004. Washington, DC International Monetary Fund. ISBN 9798400234392/2663-3493.
- Michel, Bob and Falcao, Tatiana, OECD (2022) Public Consultation on the Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard: Comments by B. Michel and T. Falcao (April 29, 2022). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4266327> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4266327>
- OECD. 2022. *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*. OECD, Paris. Available at: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm>
- Rochon, Celine, Ross B. Leckow, Tommaso Mancini Griffoli, Tanai Khiaonarong, Mikari Kashima, Nigel Jenkinson, Hervé Tourpe, V. Haksar, Dong He, 2017. "Fintech and Financial Services: Initial Considerations," IMF Staff Discussion Notes 2017/005, International Monetary Fund.
- Sahay, Ratna, Ulric Eriksson von Allmen, Amina Lahreche, Purva Khera, Sumiko Ogawa, Majid Bazarbash, and Kim Beaton. 2020. *The Promise of Fintech: Financial Inclusion in the Post COVID-19 Era*. Washington, DC International Monetary Fund. ISBN 9781513512242.
- World Bank. 2017. *The Africa Competitiveness Report 2017 Addressing Africa's Demographic Dividend*. Washington, DC: World Bank. ISBN-13: 978-1-944835-09-5.
- World Bank, 2022. *CPIA Africa: Assessing Africa's Policies and Institutions*. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2f4a861f-174f-5fc6-8b0f-84c93527de9a/content> Washington, DC: World Bank. ISBN-13: 978-1-944835-09-5.

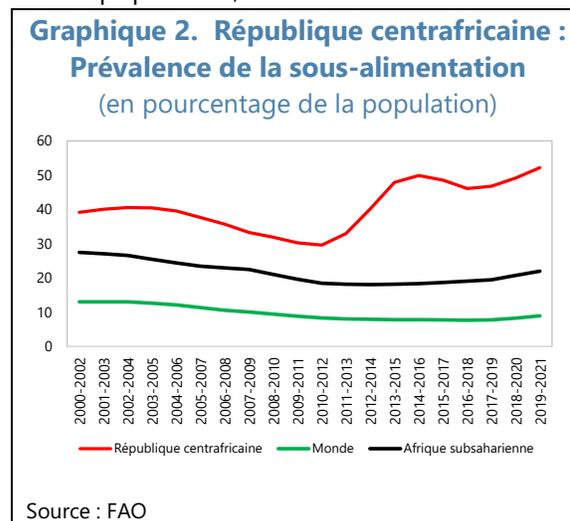
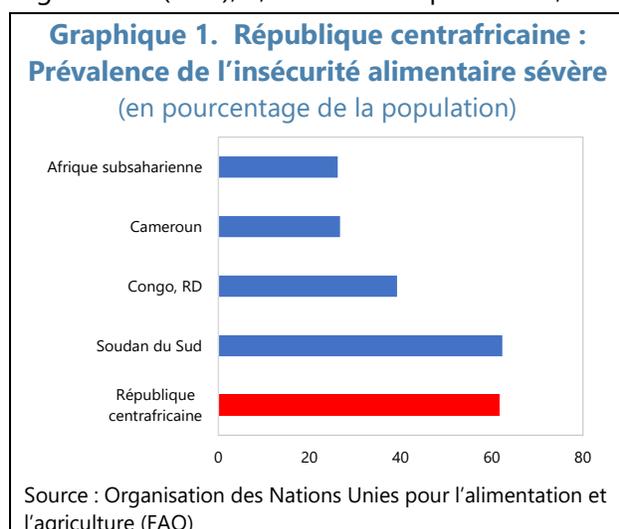
LA LUTTE CONTRE L'INSECURITÉ ALIMENTAIRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE – ENJEUX, FACTEURS ET OPTIONS STRATÉGIQUES ¹

A. Résumé

Une confluence de facteurs structurels préexistants et de chocs macroéconomiques récents contribue à aggraver l'insécurité alimentaire en République centrafricaine. Le gouvernement a une capacité limitée à répondre par des programmes de protection sociale, en raison de la fragilité budgétaire et institutionnelle. Dans ces circonstances, la réponse à court terme pour réduire les impacts négatifs comprend une augmentation de l'aide humanitaire et la reprise du soutien des donateurs sous forme de subventions. À moyen et long terme, les politiques visant à s'attaquer aux facteurs structurels de l'insécurité alimentaire devraient faire partie du programme de développement du gouvernement, en agissant sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire – la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité de la nourriture.

B. Contexte

1. La prévalence de l'insécurité alimentaire en République centrafricaine (RCA) est l'une des plus élevées au monde. La prévalence de l'insécurité alimentaire sévère a atteint 61,8 % de la population en moyenne en 2019-21 (graphique 1). Selon les estimations de la classification intégrée de la phase de sécurité alimentaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2,2 millions de personnes, soit 44 % de la population, ont connu des niveaux

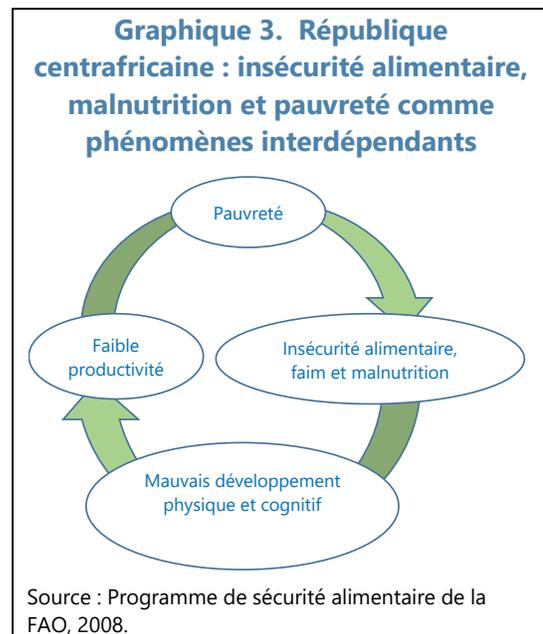


élevés d'insécurité alimentaire aiguë entre avril et août 2022. La majorité des personnes touchées vivent dans des zones rurales et dépendent

¹ Préparé par Felix F. Simione et Marcel Nshimiyimana (AFR).

principalement de l’agriculture pour leurs moyens de subsistance. Dans le contexte du conflit, les taux de sous-alimentation ont grimpé en flèche depuis 2013 et restent parmi les pires en Afrique subsaharienne et dans le monde (graphique 2)^{2,3}. En outre, l’UNICEF estime que 40 % des enfants de moins de cinq ans souffrent déjà de malnutrition chronique, un taux supérieur au seuil d’urgence qui est de 30 %. Avec un taux de malnutrition aussi élevé, le pays risque de continuer à se classer parmi les derniers en ce qui concerne les indicateurs de développement humain, en particulier l’éducation et la santé.

2. L’insécurité alimentaire élevée en RCA est un frein au potentiel économique à long terme du pays. L’insécurité alimentaire et la malnutrition ont un coût élevé sous forme d’opportunités économiques perdues, qui peut s’étendre aux générations futures (FAO et OCDE 2014). Près de la moitié de la population n’ayant pas accès à une alimentation adéquate, l’abandon scolaire des enfants risque d’augmenter parmi les ménages en difficulté dans les zones touchées. Cela aurait des effets défavorables permanents sur la productivité de la future cohorte de travailleurs. L’insécurité alimentaire en RCA risque également d’exacerber le conflit existant et l’instabilité politique, enfermant définitivement le pays dans la pauvreté (graphique 3). Comme l’a récemment indiqué le FMI (2022a), la RCA fait partie des 48 pays les plus touchés par la crise alimentaire actuelle, tant du point de vue de ses besoins de balance des paiements que de ses besoins humanitaires. En conséquence, l’insécurité alimentaire est susceptible de faire obstacle à la réalisation de taux de croissance du PIB réel suffisamment élevés pour permettre la réduction de la pauvreté.



3. L’insécurité alimentaire en RCA ne peut être dissociée de sa situation d’État fragile et touché par un conflit. Le pays faisant partie du bassin du Congo – deuxième forêt tropicale humide du monde par sa taille après la forêt amazonienne – et comptant les surfaces de terres arables par habitant parmi les plus élevées d’Afrique, le niveau d’insécurité alimentaire de la République centrafricaine apparaît comme une anomalie. Cependant l’instabilité politique et les conflits violents entre différents groupes armés dans tout le pays ont fortement contribué à ce résultat.

² La prévalence de la sous-alimentation est l’indicateur que la FAO utilise traditionnellement pour surveiller la faim aux niveaux mondial et régional. Il repose sur les données nationales relatives aux disponibilités alimentaires, à la consommation alimentaire et aux besoins énergétiques. Il estime l’adéquation de l’apport énergétique alimentaire d’une population.

³ Selon les directives de la FAO, une personne est considérée comme étant en situation d’insécurité alimentaire grave lorsqu’à certains moments de l’année elle se trouve dépourvue de nourriture et passe une journée entière sans manger.

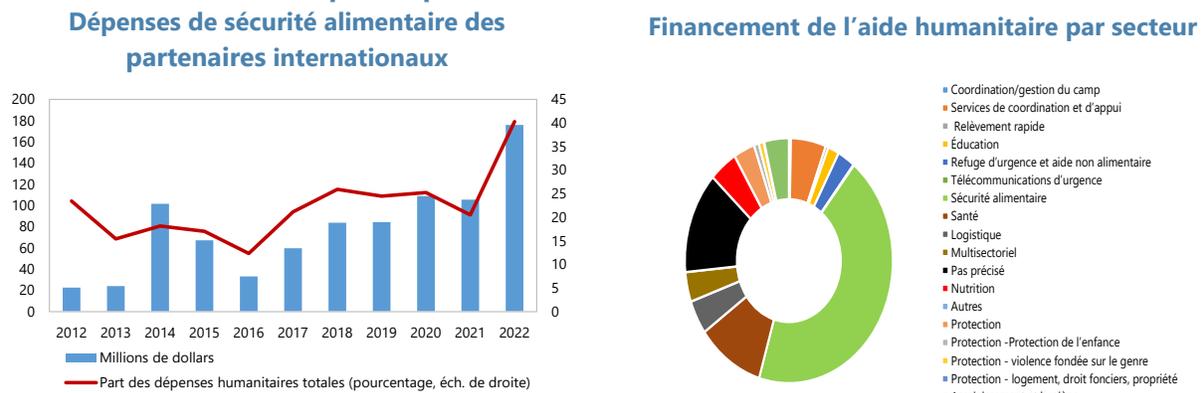
C. Le défi croissant de l'insécurité alimentaire

4. Les répercussions de la guerre de la Russie en Ukraine sont les plus récentes d'une série de crises ces dernières années qui ont déclenché de nouvelles vagues de pénuries alimentaires en République centrafricaine. En 2021, les approvisionnements alimentaires ont été affectés par la pandémie de COVID-19 et les perturbations concomitantes de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que par un regain de violence et d'insécurité relatif à des affrontements électoraux. La situation s'est aggravée en 2022 lorsque la RCA a subi un choc négatif des termes de l'échange du fait de la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants provoquée par la guerre en Ukraine. La hausse des prix du carburant a eu un impact défavorable sur les coûts de transport des agences humanitaires et sur les efforts de secours, limitant les ressources disponibles pour l'aide alimentaire. Le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë devrait atteindre 2,7 millions entre septembre 2022 et mars 2023, et pourrait atteindre 3 millions entre avril et août 2023 si aucune aide supplémentaire n'est fournie.

5. La capacité limitée du gouvernement à répondre à l'aggravation de l'insécurité alimentaire fait ressortir la nécessité de mettre en place un système de protection sociale. Des finances publiques fragiles, des recettes fiscales très faibles, une capacité institutionnelle détériorée par la guerre et la nature temporaire de l'aide humanitaire perpétuent l'insécurité alimentaire de la RCA. Le pays ne dispose d'aucun système de protection sociale. Les transferts et subventions existants représentent environ 2,4 % du PIB dans le projet de budget 2023, qui comprend les pensions (0,5 % du PIB), les transferts (1,5 % du PIB) et les autres dépenses (0,4 % du PIB) qui ne ciblent pas nécessairement la protection sociale. En réponse à l'espace limité disponible pour la protection sociale, le gouvernement a tenté d'isoler le public de la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants par des politiques discrétionnaires telles que les subventions aux carburants financées par la non perception de recettes de TVA et de droits d'importation, ce qui a encore amplifié la fragilité budgétaire. La mise en place d'un système de protection sociale dans le cadre du budget offrirait la base d'une réponse plus efficace.

6. En l'absence d'un système de protection sociale, l'assistance alimentaire à court terme en RCA est lourdement tributaire de l'aide humanitaire, tandis que les programmes à plus long terme dépendent du financement non budgétaire de donateurs. Depuis la pandémie jusqu'à aujourd'hui, les dépenses de sécurité alimentaire des partenaires ont augmenté à la fois en valeur nominale et en proportion du total de l'aide humanitaire, avec une hausse en 2022 lorsque la guerre en Ukraine a fait grimper les prix des denrées alimentaires. La sécurité alimentaire représente la plus grande part (40,5 %) de l'aide humanitaire totale en RCA, estimée à 403,7 millions de dollars en 2022 (graphique 4).

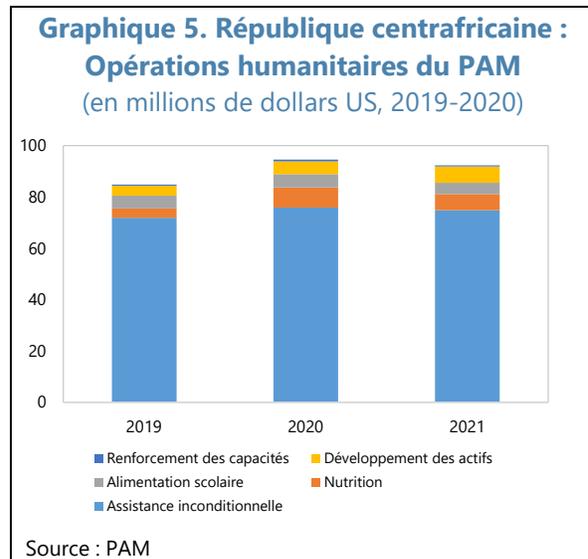
Graphique 4. République centrafricaine : Aide humanitaire à la sécurité alimentaire fournie par les partenaires de l'aide internationale



Source : UNOCHA

Source : UNOCHA

- L'aide existante privilégie l'aide d'urgence à court terme et les projets de résilience à long terme.
- Le Programme alimentaire mondial (PAM) est un acteur majeur en ce qui concerne l'aide à court terme, principalement par le biais de son programme d'assistance alimentaire inconditionnelle, qui comprend des distributions de nourriture et des transferts monétaires. Ce programme représente près des deux tiers de toutes les opérations d'aide du PAM, estimées à environ 90 millions de dollars en moyenne en 2019-2021 (graphique 5).

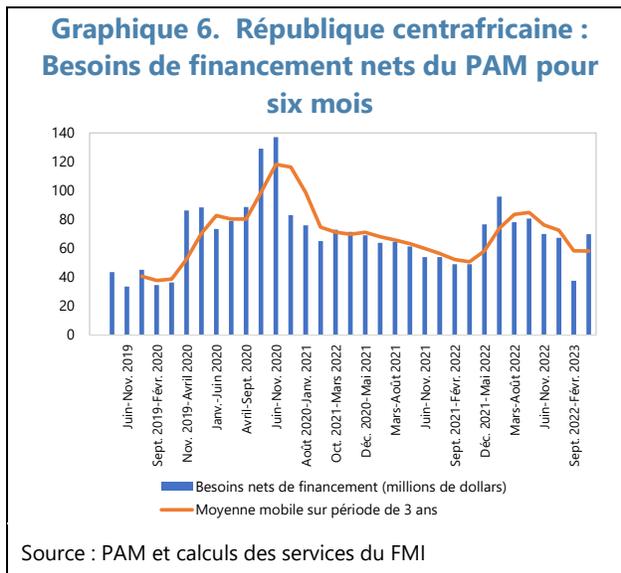


Source : PAM

- Un autre programme est le PACAD de la Banque mondiale approuvé en 2021. Doté d'une enveloppe de 16 millions de dollars, le PACAD a fourni des transferts ciblés de banque mobile aux ménages déplacés à l'intérieur du pays et aux personnes touchées par la pandémie et les inondations.
- D'autres programmes s'attachent à améliorer la sécurité alimentaire à plus long terme, notamment deux programmes de la Banque mondiale : le projet de relance agricole (25 millions de dollars pour 2019-24) et le projet de réponse d'urgence à la crise alimentaire (50 millions de dollars pour 2021-24) mis en œuvre en coordination avec le PAM et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Entre autres objectifs, ces programmes visent à renforcer le développement des infrastructures rurales et des marchés agricoles, ainsi que l'accès aux intrants (engrais, semences) et au matériel pour les petits exploitants, respectivement. D'autres partenaires, comme l'Union européenne, soutiennent également la sécurité alimentaire de manière indirecte par l'intermédiaire de projets de développement rural et agricole financés hors budget.

7. Bien que les organisations humanitaires aient fourni une aide alimentaire cruciale, leur déficit de financement, qui s’est récemment creusé, nécessite un financement supplémentaire de la communauté internationale.

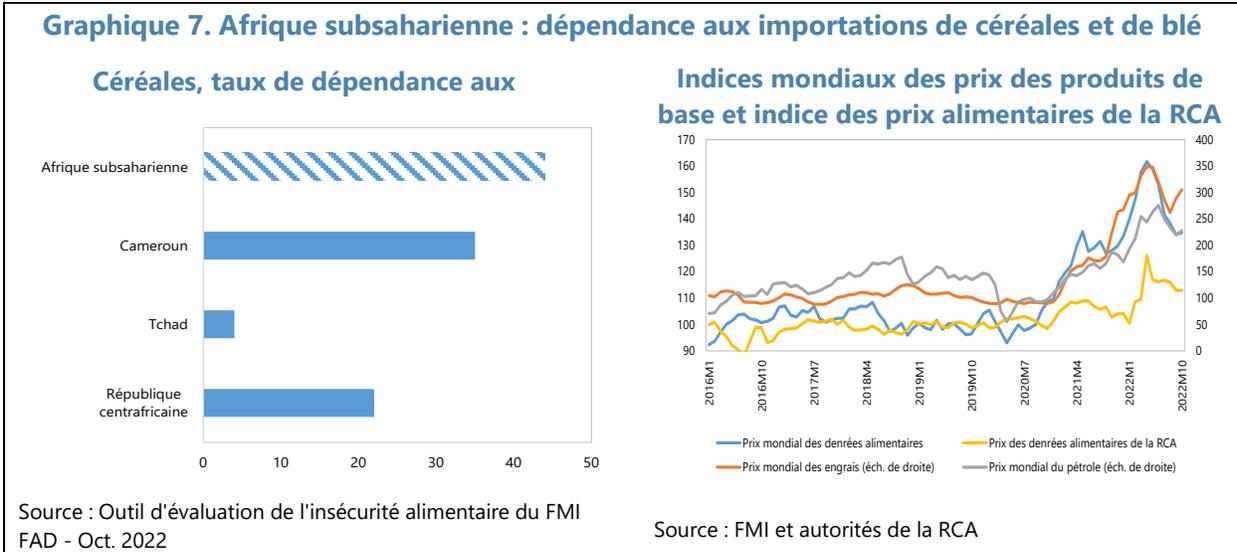
Par exemple, la détérioration de la situation depuis le début de l’année 2022 a entraîné un écart de financement croissant qui nécessitera un accroissement du financement. Par exemple le besoin de financement net sur six mois du PAM – qui mesure l’écart de financement qui pèse sur la conduite des opérations d’aide alimentaire – a de nouveau bondi après la crise des prix des denrées alimentaires déclenchée par la guerre en Ukraine au début de 2022 (graphique 6). Pour la seule année 2022, les besoins estimés du PAM s’élevaient à 217,3 millions de dollars, alors que les contributions des donateurs ne représentaient que 54 % de ce montant. Pour combler ce déficit de financement, il faudra augmenter les contributions des donateurs, sous forme de dons et d’aide humanitaire.



D. Facteurs d’insécurité alimentaire

Facteurs macroéconomiques

8. Les chocs macroéconomiques récents exacerbent les facteurs structurels préexistants de l’insécurité alimentaire. La dépendance du pays envers les importations de céréales dépasse 20 %, et à celles du blé de 12 % environ (graphique 7). Bien que ces taux de dépendance alimentaire soient faibles par rapport à la moyenne de l’Afrique subsaharienne, la fragilité de la RCA aggrave leur impact global. Par exemple, avec la forte augmentation des prix des produits de base, l’UNOCHA a estimé que ses programmes en RCA « s’attendent à une augmentation de 30 % du prix du riz, de 67 % du prix de la farine de blé et une augmentation stupéfiante de 70 % du prix de l’huile végétale ». La situation n’est pas très différente pour le carburant. Avec l’augmentation des prix mondiaux du carburant, un marché parallèle s’est développé où le carburant est vendu à un prix élevé, ce qui a eu un impact sur les coûts de transport des agences humanitaires et sur les opérations d’aide d’urgence.



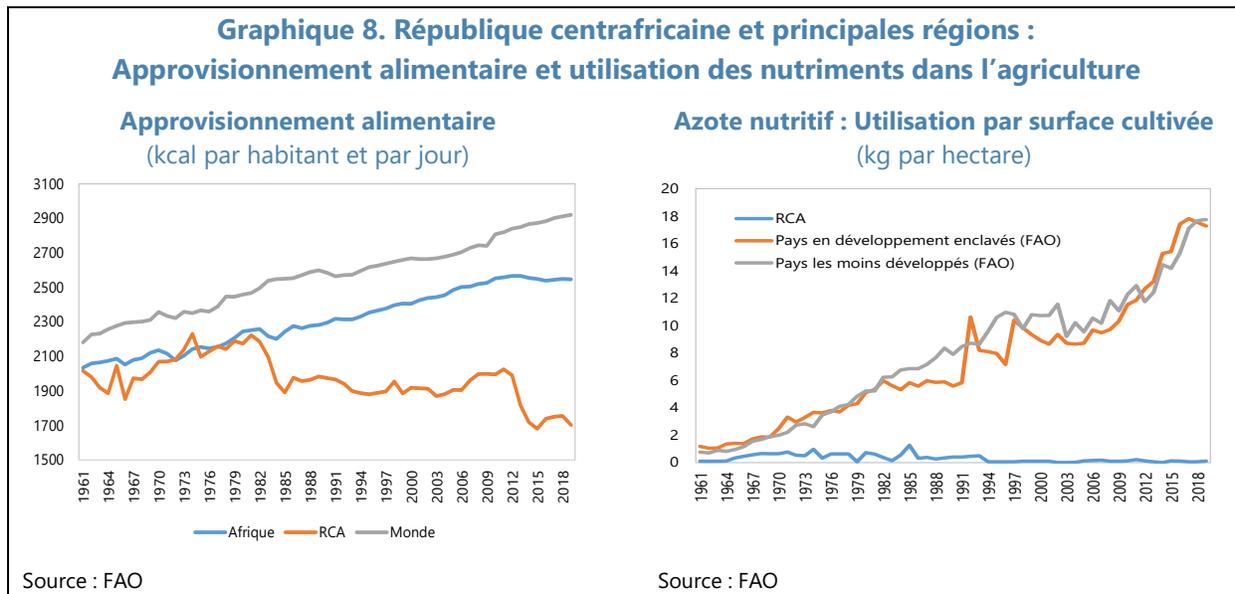
Facteurs structurels

9. L'insécurité alimentaire en RCA est aussi l'effet de facteurs structurels qui entravent les quatre dimensions de la sécurité alimentaire : la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. Selon la définition de la FAO (2008), la disponibilité fait référence à l'existence de quantités suffisantes d'aliments de qualité appropriée, fournis par la production nationale ou les importations. L'accès fait référence à l'accès des individus à des ressources adéquates pour acquérir des aliments appropriés à un régime alimentaire nutritif. L'utilisation fait référence à l'utilisation de la nourriture par le biais d'un régime alimentaire adéquat, de l'eau potable, de l'assainissement et des soins de santé pour atteindre un état de bien-être nutritif. La stabilité fait référence à la capacité d'accéder en permanence à une alimentation adéquate.

Disponibilité

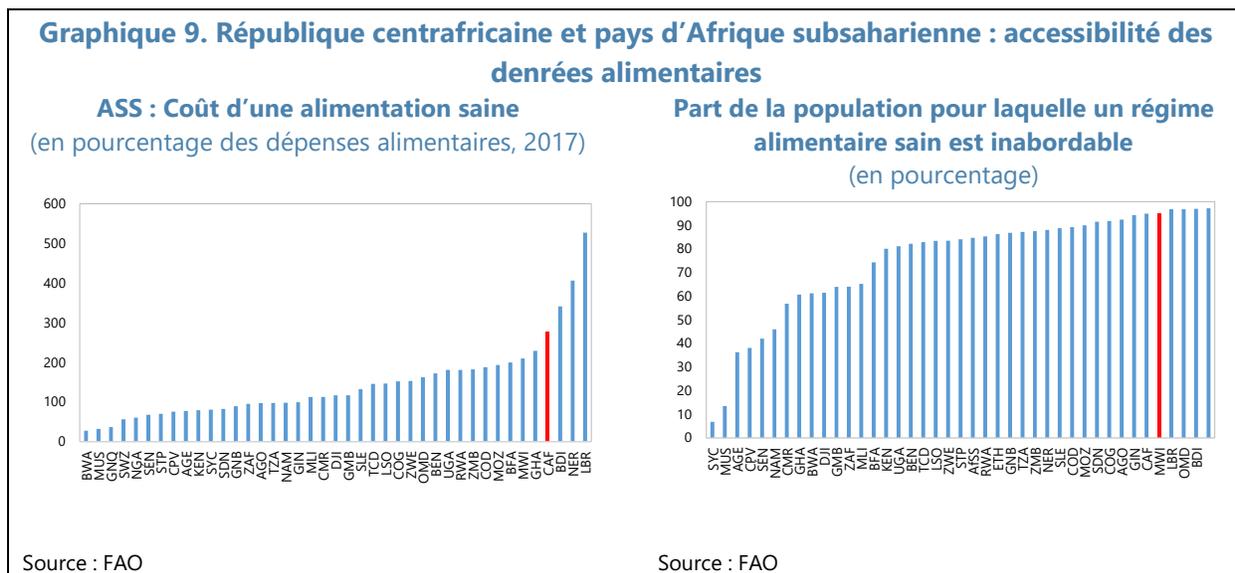
10. La disponibilité des denrées alimentaires en RCA est fortement limitée par des facteurs politiques et structurels qui découragent la croissance de la productivité dans l'agriculture. La quantité de nourriture disponible à partir de la production nationale est faible, ce qui se traduit par un nombre de kilocalories par habitant et par jour inférieur à la moyenne de l'Afrique et du monde. Cette fracture est due à la faible productivité agricole, qui stagne depuis de nombreuses années. Bien que la part de l'agriculture dans le PIB ait diminué de manière significative depuis 2013, cette baisse est plutôt le résultat de la détérioration de la situation sécuritaire, en particulier dans les zones rurales touchées par la violence des groupes armés, plutôt que d'une augmentation de la productivité (Banque mondiale, 2022). En outre, la croissance de la productivité reste fortement limitée par l'accès restreint aux semences et aux engrais, ainsi qu'à des services de vulgarisation qui n'en sont qu'à leurs balbutiements. Par exemple l'utilisation d'engrais dans l'agriculture ne représente qu'une petite fraction des niveaux observés dans d'autres pays en développement (graphique 8), ce qui se traduit par des rendements très faibles pour les cultures de base telles que le maïs et le riz. En conséquence, les rendements agricoles sont restés faibles et instables au fil du temps. La production nationale naissante de denrées alimentaires rend la RCA très dépendante des

importations, ce qui, à son tour, rend la sécurité alimentaire très sensible aux prix internationaux et au taux de change.



Accès

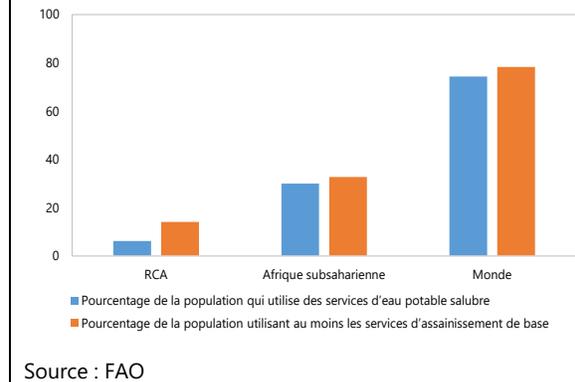
11. L'accès à la nourriture est également inadéquat pour une grande partie de la population en raison de la pauvreté généralisée et de prix inabordables. Le coût d'accès à une alimentation saine (selon les normes de la FAO) est presque trois fois plus élevé que la dépense moyenne en nourriture. De ce fait la quasi-totalité de la population n'a pas les moyens de s'offrir un régime alimentaire sain (graphique 9). En outre le sous-développement des infrastructures routières et de transport limite également l'accès physique à la nourriture, car dans cet environnement conflictuel les réseaux de commercialisation de produits alimentaires ne parviennent pas à atteindre les marchés agricoles ruraux.



Utilisation

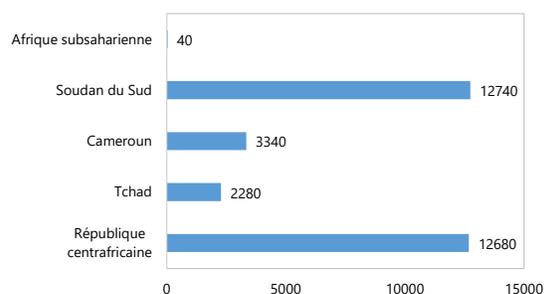
12. L'utilisation des aliments – stockage et transformation – est insalubre du fait de la précarité de l'accès à l'eau potable pour une grande partie de la population. L'accès à l'eau potable – un ingrédient clé pour la transformation et la cuisson – ne touche que 6 % de la population. L'interaction entre l'eau insalubre et la quasi-absence de services d'assainissement de base (accessibles à seulement 14 % de la population) réduit les perspectives d'une utilisation salubre des aliments (graphique 10). Même lorsque l'eau salubre et l'assainissement sont disponibles, le faible niveau d'éducation réduit la capacité à accéder aux informations nutritionnelles et à les assimiler.

Graphique 10. République centrafricaine et principales régions : utilisation de l'eau potable et des services d'assainissement

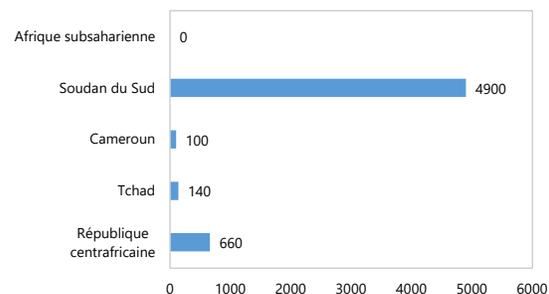


Stabilité

13. La stabilité de l'alimentation est constamment remise en cause par des conflits et des problèmes environnementaux permanents, qui perpétuent le piège de la disponibilité limitée, de l'accès inadéquat et de l'utilisation dangereuse. Comme l'indique la Banque mondiale (2022), le secteur agricole de la RCA a été particulièrement vulnérable aux divers épisodes de conflit, de violence et de coups d'État qui se sont succédés depuis l'indépendance en 1960. En conséquence, la production alimentaire et l'approvisionnement alimentaire par habitant ont connu une variabilité considérable au fil du temps, ce qui signifie que les individus ne disposent pas d'un accès permanent à une alimentation adéquate. Du fait des déplacements de population (les personnes déplacées représenteraient actuellement environ 25 % de la population, graphique 11), les ménages n'ont pas pu entreprendre d'activités agricoles et d'élevage, ce qui a entraîné la diminution des stocks alimentaires, l'augmentation des prix, l'adoption de mécanismes d'adaptation défavorables par près de la moitié de la population et une dépendance accrue envers l'aide alimentaire. Les moyens de subsistance sont en outre détruits par les chocs climatiques, notamment les pluies torrentielles et les inondations extrêmes, qui sévissent de manière saisonnière dans différentes régions du pays. L'indice ND-GAIN classe la RCA au 180^{ème} rang sur 181, ce qui indique un niveau élevé de vulnérabilité aux chocs climatiques. Le changement climatique devrait encore intensifier l'insécurité alimentaire (FMI, 2022b).

Graphique 11. Afrique subsaharienne : Personnes déplacées (2022)**Personnes déplacées en raison d'un conflit**
(Stock pour 100 000)

Source : Outil d'évaluation de l'insécurité alimentaire du FMI
FAD - Oct. 2022

Personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle
(Stock pour 100 000)

Source : Outil d'évaluation de l'insécurité alimentaire du FMI
FAD - Oct. 2022

E. Options stratégiques

14. La réalisation de la sécurité alimentaire en RCA nécessite des interventions d'urgence à court terme, tout en traitant les facteurs structurels de l'insécurité alimentaire au moyen de politiques à moyen et long terme. Les chocs macroéconomiques pourraient se dissiper à mesure que la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires s'atténue, que les prix du pétrole diminueront et que la guerre en Ukraine sera résolue. Toutefois les facteurs structurels de l'insécurité alimentaire ne peuvent être traités efficacement à court terme, compte tenu de leurs multiples dimensions évoquées plus haut. La situation politique du pays reste fragile, avec un consensus limité des élites en faveur d'une solution durable. Les facteurs climatiques et environnementaux devraient s'aggraver, compte tenu de la vulnérabilité de la RCA aux inondations et à la sécheresse, ce qui aggravera encore les déplacements et l'insécurité alimentaire. Ainsi les politiques visant à s'attaquer aux facteurs structurels ne produiront probablement de résultats qu'à moyen ou à long terme.

Mesures à court terme

15. Il conviendrait dans l'immédiat de concentrer les mesures à réduire les pressions alimentaires et à atténuer la crise humanitaire avec l'aide des partenaires humanitaires. En l'absence de programmes publics de protection sociale robustes, et eu égard à l'espace budgétaire restreint, les autorités devraient continuer à faire appel à l'aide humanitaire extérieure. Les partenaires humanitaires sont déjà très présents sur le terrain en RCA et peuvent se déployer rapidement pour étendre leurs programmes d'aide alimentaire, d'assistance humanitaire et de protection. Nombre de leurs programmes contribuent à atténuer la fragilité grâce à leurs liens croisés avec la distribution d'intrants agricoles et d'élevage, l'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires adéquates, les réformes des systèmes de santé et de nutrition.

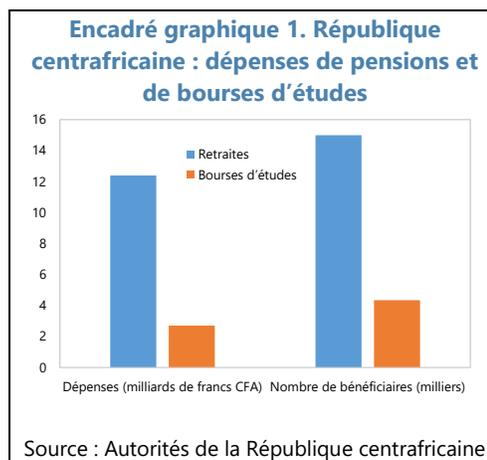
16. L'appui budgétaire des donateurs pourrait contribuer à protéger les groupes vulnérables non soutenus par l'aide humanitaire, tels que les retraités et les étudiants, tout en préservant la transparence. Les transferts au titre des pensions et des bourses d'études représentent actuellement 0,8 % et 0,1 % du PIB, respectivement, le premier étant la ligne budgétaire la plus importante dans la rubrique des transferts et subventions. Les deux groupes ont été lourdement affectés par la hausse de l'inflation due aux carburants et aux denrées alimentaires (encadré 1). Alors que les dépenses de pensions et de bourses d'études ont augmenté d'environ 3 % en valeur nominale en 2022, l'inflation annuelle a été beaucoup plus élevée (environ 11 %), ce qui a pesé sur leur pouvoir d'achat. Un soutien budgétaire supplémentaire de la part des donateurs permettrait de libérer des ressources pour soutenir les retraités et les étudiants vulnérables, ainsi que pour garantir le paiement en temps voulu des salaires des fonctionnaires qui subissent la hausse des prix des denrées alimentaires. Pour résoudre les éventuels problèmes de transparence liés à l'utilisation de ces fonds, les autorités pourraient tirer parti de l'expérience récente du Comité de gestion fiduciaire du ministère des Finances dans la production de rapports de suivi trimestriels et d'audits ex post.

Encadré 1. La protection sociale dans le contexte de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires en République centrafricaine

La RCA est gravement touchée par la crise mondiale des prix des denrées alimentaires et des carburants.

Malgré l'absence d'un système de protection sociale dans le pays, le budget prévoit des allocations pour certaines dépenses sociales, notamment les pensions de vieillesse et les bourses d'études pour les étudiants universitaires. Il est possible de soutenir le gouvernement par le biais d'une aide budgétaire directe afin de mobiliser des ressources pour ces postes de dépenses.

Les retraités sont parmi les plus vulnérables. Il y a actuellement un total de 15 000 retraités pour une dépense totale de retraites d'environ 12 milliards de francs CFA par an (0,8 % du PIB en 2022). Cela équivaut à seulement 6 666 FCFA (environ 10 USD) par mois et par retraité dans un pays où, selon les données de la FAO, le coût d'une alimentation saine est l'un des plus inabornables au monde. Face aux récentes tensions de trésorerie dues à la hausse des prix des carburants et des denrées alimentaires, le gouvernement a réduit ses dépenses dans d'autres lignes budgétaires, notamment en accumulant des arriérés dans les dépenses de bourses d'études (voir plus loin), afin de pouvoir honorer ses obligations envers les retraités. Toutefois, si cette réaffectation a permis de maintenir la valeur nominale mensuelle des prestations de retraite pour les retraités, elle n'a pas permis de remédier à l'importante perte de pouvoir d'achat. Avec la hausse des prix des denrées alimentaires, l'inflation en glissement annuel est estimée à 11 % en 2022, ce qui réduit la valeur réelle de la pension.



Les arriérés de bourses d'études ont impacté les étudiants vulnérables. Le total de l'aide versée sous forme de bourses représente 0,1 % du PIB en 2022. Les bourses sont accordées à 4 350 étudiants universitaires, dont 3 300 étudient dans le pays et les autres à l'étranger. L'allocation mensuelle pour les étudiants nationaux est de 30 000 FCFA pour neuf mois (environ 48 USD). Les bénéficiaires sont sélectionnés et retenus en fonction des besoins sociaux (première demande) et du mérite académique, respectivement. Le paiement des bourses au cours de l'année académique 2021/22 a atteint 2,35 milliards de FCFA, dont 1,45 milliard aux étudiants à l'étranger et le reste à ceux du pays. Le montant total prévu dans le budget 2023 est de 2 milliards de FCFA. Récemment, non seulement la valeur réelle des bourses d'études a été déprimée par la hausse de l'inflation, mais en raison de problèmes de trésorerie associés à la baisse des recettes fiscales, le gouvernement a également accumulé des arriérés sur les paiements d'allocations aux étudiants du pays au cours de l'année universitaire 2021/22. Certains paiements dus aux étudiants à l'étranger pour l'année académique 2020/21 n'ont pas non plus été versés, ce qui porte le montant total des arriérés à 370 millions de francs CFA en décembre 2022.

La protection des pensions de vieillesse et des bourses d'études peut contribuer à atténuer l'impact de la hausse des prix des carburants et des denrées alimentaires. Les retraités font partie des groupes les plus vulnérables de la République centrafricaine en raison de la valeur extrêmement faible des paiements mensuels auxquels ils ont droit et de l'absence pour les personnes d'âge avancé de possibilités professionnelles dans un pays où 80 % des emplois se situent dans l'agriculture de subsistance, qui exige un travail physique actif. Bien que le taux de dépendance des personnes âgées soit faible (5 % en 2021) en raison de la jeunesse de la population, le taux de pauvreté des personnes âgées est probablement élevé étant donné que plus de 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté international. D'autre part, les étudiants universitaires subissent les conséquences défavorables des arriérés d'allocations depuis 2020. Cela risque d'augmenter le taux d'abandon scolaire et de se traduire par une perte de capital humain dans un pays où le pourcentage de la population titulaire d'un diplôme universitaire est faible. Il en résulterait également un gaspillage des ressources budgétaires allouées aux allocations dans le passé.

Mesures à moyen et long terme

17. L'amélioration de la stabilité politique résulterait de l'élimination des conflits et de leurs causes profondes. Ces améliorations résulteraient de progrès dans la mise en œuvre des accords de paix et de la recherche d'un consensus sur la gouvernance et d'autres questions sous-jacentes aux conflits. Une solution politique réussie créerait un environnement propice à la mise en œuvre efficace des politiques économiques et renforcerait la dimension de stabilité de la sécurité alimentaire. La réintégration des anciens combattants dans la vie sociale et sur le marché du travail est également essentielle pour préserver la stabilité. Cela nécessitera des investissements dans le développement du capital humain, notamment des compétences professionnelles et autres.

18. Il conviendrait de déployer des efforts pour accroître la productivité agricole en utilisant davantage d'intrants modernes, en développant les infrastructures rurales et en garantissant l'accès à la terre. La reconstruction du secteur agricole est vitale pour la sécurité alimentaire, notamment dans la période de reconstruction post-conflit. Selon les estimations de la FAO, chaque dollar investi dans la production agricole peut rapporter environ 12 dollars de nourriture (FAO 2022). L'arrêt des conflits peut déjà, à lui seul, stimuler remarquablement la productivité agricole en libérant la main-d'œuvre potentielle. Néanmoins, même dans le contexte actuel, le gouvernement et les organisations humanitaires peuvent soutenir la croissance de la productivité en fournissant des intrants tels que des semences à plus haut rendement, des engrais améliorés et des services de vulgarisation, même dans les zones touchées par les conflits sous réserve qu'elles présentent une certaine stabilité. En outre, étant donné que le secteur agricole emploie encore plus de 80 % de la main-d'œuvre, un diagnostic récent de la Banque mondiale conclut que les responsables politiques devraient donner la priorité au développement des infrastructures agricoles, en ciblant les communautés rurales et marginalisées. Une réforme agraire prudente qui aide les individus à obtenir des titres de propriété, en particulier dans les zones rurales, pourrait également éviter de nourrir de futurs conflits.

19. Des programmes de protection sociale efficaces gérés par l'État pourraient être mis en place pour améliorer l'accès à la nourriture et la rendre abordable, en s'appuyant sur une plus grande mobilisation des recettes intérieures. Considérant que l'accès à une alimentation adéquate est inabordable pour la quasi-totalité de la population de la RCA, des programmes de protection sociale à base de transferts d'argent ciblés pourraient contribuer à atténuer l'insécurité alimentaire. Cependant, mettre en place un programme de protection sociale significatif dans le contexte de la RCA nécessitera d'augmenter simultanément les recettes fiscales, qui ne représentent actuellement que 8 % du PIB, soit l'un des taux les plus bas du monde. Dans l'intervalle, avec l'assistance technique du FMI, de la Banque mondiale et d'autres partenaires, les autorités pourraient envisager des réformes à moyen et long terme visant à accroître les recettes fiscales, tout en jetant les bases d'un système de protection sociale robuste pour l'avenir. Ces bases comprennent notamment la poursuite des travaux en cours pour établir un régime global de protection sociale, le registre unique des personnes vulnérables, entre autres actions.

20. Les autorités peuvent également contribuer à améliorer la résilience alimentaire en puisant dans les fonds climatiques mondiaux pour renforcer l'adaptation du secteur agricole

au changement climatique. La production agricole de la RCA étant fortement impactée par les chocs climatiques et environnementaux, les autorités pourraient bénéficier d'une candidature à des projets climatiques mondiaux qui visent à renforcer l'adaptation de l'agriculture aux chocs climatiques. Pour ce faire, elles pourraient s'associer à des fonds climatiques mondiaux tels que le Fonds d'adaptation, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds vert pour le climat, dont la RCA et d'autres pays vulnérables au changement climatique pourraient probablement obtenir des subventions et des prêts à des conditions concessionnelles. L'accès à ces fonds (avec un financement disponible de 3,7 milliards de dollars rien qu'en 2021) pourrait contribuer à augmenter l'espace disponible pour les dépenses de sécurité alimentaire. Historiquement, comme plusieurs autres pays à faible revenu, l'accès de la RCA aux fonds climatiques a été très limité. Au cours de la période 2008-2021, le pays n'a obtenu le décaissement que de 8,1 millions de dollars auprès des fonds climatiques, sur des fonds approuvés s'élevant à 27,8 millions de dollars. Obtenir un meilleur accès aux fonds climatiques nécessite des conditions préalables qui incluent notamment la stabilité politique, la transparence de la gestion des finances publiques et la capacité à préparer des projets d'adaptation au climat. Ces dernières conditions peuvent être remplies en sollicitant les fonds climatiques en partenariat avec des institutions accréditées telles que la Banque mondiale ou les Nations Unies.

21. La technologie numérique peut être utilisée de façon croissante pour réduire le coût des opérations humanitaires, tout en étendant leur portée. Il est possible d'étendre les transferts d'argent à ceux basés sur la banque mobile. Bien que la technologie de la banque mobile soit disponible auprès des opérateurs de télécommunications locaux, son utilisation dans les programmes de transferts monétaires est encore embryonnaire en RCA et n'est actuellement appliquée que dans le cadre du programme PACAD de la Banque mondiale. Cependant, le faible niveau de connectivité numérique de la RCA limite l'étendue de la numérisation des transferts d'argent dans la conjoncture actuelle. Selon les données de l'UIT, en 2020, seulement 38% de la population de la RCA avait un abonnement de téléphonie mobile (comparé à une moyenne de 83% et 106% en Afrique sub-saharienne et dans le monde, respectivement). À l'avenir, il sera essentiel de s'attaquer à ce problème, qui est en partie aggravé par les conflits récurrents qui empêchent la mise à niveau de l'infrastructure numérique nécessaire dans les zones rurales. La capacité de déployer des transferts sur les réseaux de banque mobile permettrait d'atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires avec des coûts opérationnels moindres.

F. Conclusions

22. Le choc d'insécurité alimentaire actuel en RCA résulte d'une confluence de facteurs structurels préexistants et de chocs macroéconomiques récents qui sont apparus après le déclenchement de la guerre en Ukraine, à un moment où la reprise postérieure à la pandémie était encore fragile. Le gouvernement a une capacité limitée à réagir par des programmes de protection sociale, en raison de la fragilité budgétaire et institutionnelle. Dans ces circonstances, à court terme, les autorités disposent des options suivantes pour réduire les effets négatifs de l'insécurité alimentaire : i) continuer à faire appel à une aide humanitaire accrue ; et ii) s'efforcer de retrouver le soutien budgétaire des donateurs en s'attaquant aux problèmes de transparence et de

gouvernance. À moyen et long terme, les politiques visant à s'attaquer aux facteurs structurels de l'insécurité alimentaire devraient agir sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire – la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité de l'alimentation. À cet égard, les mesures clés comprennent la résolution de l'ininterminable conflit, l'investissement dans le secteur agricole pour une meilleure productivité, le déploiement d'un système de protection sociale robuste soutenu par une plus grande mobilisation des recettes intérieures et l'élargissement de l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement.

Bibliographie

- Climate Funds Update. Available at <https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/> (accessed on December 11, 2022)
- FAOSTAT. Suite of Food Security Indicators. Available at <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS> (accessed on December 11, 2022)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2006. Food Security. Policy Brief. June 2006, Issue 2.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Central African Republic: Humanitarian Response Plan 2022*.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations and Organization for Economic Co-operation and Development. 2014. *Opportunities for economic growth and job creation in relation to food security and nutrition*. Report to the G20 Development Working Group. September 2014.
- International and Telecommunications Union. Available through <https://data.worldbank.org/indicator/IT.CEL.SETS.P2> (accessed on December 11, 2022)
- International Monetary Fund. 2022a. *Tackling the Global Food Crisis. Impact, Policy Response, and the Role of the IMF*. Note 2022/004.
- International Monetary Fund 2022b. *Climate Change and Chronic Food Insecurity in Sub-Saharan Africa*. African and Research Departments. Departmental Paper 2022/016.
- International Monetary Fund. 2020. *Liberia: Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility*—Staff Report. June 2020.
- International Monetary Fund. 2021. *Equatorial Guinea: [Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility*—Staff Report. September 2021].
- Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN Country Index). Available at <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/> (accessed on December 11, 2022)
- UNICEF. Central African Republic: *1 in 8 people face alarming food crisis as lean season approaches*. Press Release. Bangui, July 2021.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Financial Tracking Service. Central African Republic. Available at <https://fts.unocha.org/countries/43/summary/2021> (accessed on December 11, 2022)

World Food Programme. Central African Republic. Country Briefs (from May 2019 to August 2022).
Latest brief available [here](#).

World Bank. 2022. Country Economic Memorandum: Central African Republic. *From Fragility to Accelerated and Inclusive Growth*.

RÉFORME DU RÉGIME DE PRIX DES CARBURANTS DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE¹

Tout le carburant consommé en RCA est importé et vendu à un prix fixe, prix qui est resté inchangé depuis 2016 jusqu'à la fin de 2022. Les cours internationaux du pétrole ne sont pas répercutés sur les prix à la pompe, ce qui a entraîné une réduction des recettes fiscales provenant des ventes de produits pétroliers de 60 % en 2022, en raison des pénuries. L'ajustement significatif récent des prix domestiques des carburants avait pour but de réduire les pénuries et de relancer les recettes, mais il a accentué les problèmes structurels existants et a entraîné un élargissement du marché noir alimenté par la contrebande. Les recettes fiscales provenant des ventes de produits pétroliers représentent environ un quart de la totalité des recettes fiscales. Il est donc important de stabiliser la base de la consommation imposable et la structure des prix afin d'assurer des recettes stables. Une réforme du secteur de la distribution des hydrocarbures s'impose. Une telle réforme doit permettre d'atteindre trois objectifs, à savoir : (i) assurer un approvisionnement fiable en produits de bonne qualité ; (ii) stabiliser les recettes fiscales ; et (iii) protéger les populations les plus vulnérables.

A. Contexte

1. L'ajustement récent des prix des hydrocarbures à la pompe n'a pas résolu complètement le problème de déficit des recettes fiscales. Dans un contexte de hausse des cours du pétrole, les prix à la pompe ont été, de 2016 à fin 2022, inférieurs à ce qu'ils auraient été si le gouvernement avait permis une répercussion totale des variations des prix internationaux. Au cours de cette période, le prix de détail a été stabilisé en recourant à des opérations quasi-budgétaires et à des modifications discrétionnaires des taxes, qui ont servi d'instruments pour stabiliser les prix des carburants. Ces mesures ont donné lieu à des subventions (implicites) par rapport à la taxe maximale autorisée par la loi, ainsi qu'à des pertes pour les entreprises et à des pénuries ponctuelles de carburant. Le coût des effets combinés de la hausse des cours du pétrole et de la dépréciation du franc CFA a progressivement érodé la base de recettes du gouvernement, de sorte que le régime des prix de 2022 ne pouvait pas être viable sur le plan budgétaire. Cependant, la hausse des prix intérieurs introduite en janvier 2023 a favorisé l'expansion du marché noir alimenté par la contrebande en provenance du Tchad et du Cameroun et une forte réduction de la demande sur le marché formel, réduisant ainsi la base imposable et, par conséquent, la perception des recettes fiscales provenant des ventes de produits pétroliers.

2. Compte tenu des défis macroéconomiques et structurels auxquels la RCA est confrontée aujourd'hui, il est urgent de réformer le marché des carburants. Les réformes doivent permettre d'accroître la collecte des recettes, de mettre fin aux pénuries, de réaliser des gains d'efficacité, de réduire les distorsions et d'équilibrer la consommation intérieure d'énergie. Le

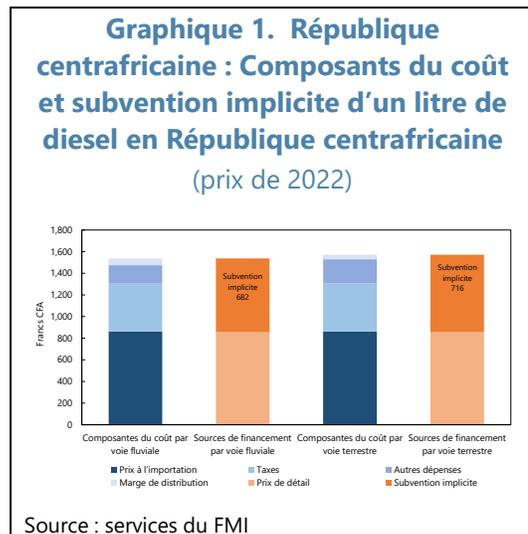
¹ Préparé par Julieth Pico (département des finances publiques), Samba Mbaye, Marcel Nshimiyimana et Iyabo Masha (département Afrique).

reste du document s’articule comme suit. Dans la section B, nous analysons la structure du marché du pétrole en RCA. Dans la section C, nous examinons les impacts budgétaires du régime de tarification du pétrole et nous présentons une simulation des recettes attendues en tenant compte des nouveaux prix fixes annoncés par le gouvernement en janvier 2023. Dans la section D, nous présentons les éléments clés qu’une réforme des subventions aux carburants pourrait intégrer, sur la base de l’expérience acquise au niveau international. L’étude se termine par une discussion des questions clés et des recommandations pour la déréglementation des prix des carburants en RCA.

B. Le secteur pétrolier en République centrafricaine jusqu’à fin 2022

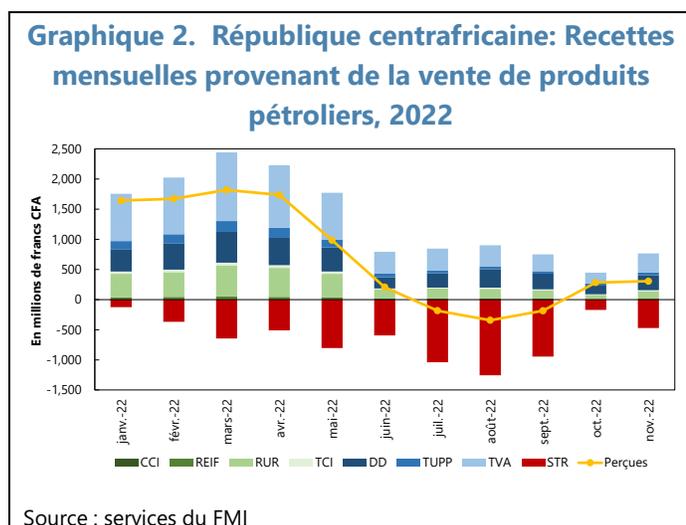
3. Le marché de la distribution des produits pétroliers en RCA est peu développé, ce qui reflète les limites de l’infrastructure et la fragilité du pays.

Le pays n’ayant pas d’accès à la mer, les produits pétroliers importés sont transbordés depuis les ports des pays voisins par le fleuve, dont certains ne sont navigables que quelques mois par an. Faute de raffinerie nationale, le pétrole raffiné est d’abord importé en République démocratique du Congo (RDC) ou au Cameroun, puis transporté en RCA en barge et oléoducs jusqu’à Bangui. Le transport depuis le Cameroun se fait également par la route, principalement en février et mars, lorsque le transport depuis la RDC n’est pas possible en raison de l’assèchement saisonnier du fleuve. Une société détenue majoritairement par l’État contrôle les dépôts de stockage à partir desquels les importateurs organisent le transport vers les points de distribution. Les deux tiers des stations se trouvent à Bangui. En raison d’un accès et d’une infrastructure limités, la partie nord-est du pays n’est pas desservie.



4. Les prix de détail des quatre différents types de produits pétroliers sont réglementés et déterminés par le gouvernement.

La différence entre le prix administré à la pompe et le prix de recouvrement est intégrée au budget, soit comme une recette supplémentaire (lorsque le prix administré est supérieur au prix de recouvrement en raison de la baisse ou de la stabilité des prix du pétrole), soit comme une subvention/une dépense (lorsque le prix administré est inférieur au prix de recouvrement en



raison de la hausse des prix du pétrole). Le prix final à la pompe est une agrégation de quatre principaux éléments : le prix à l'importation/à la frontière ; les frais de stockage, de distribution et les taxes ; les frais au départ de l'entrepôt ; et d'autres marges et prélèvements.

5. En République centrafricaine, l'importation et la vente de produits pétroliers représentent un quart des recettes fiscales de l'État. Les subventions et les pénuries de carburant ont contribué à une réduction importante en 2022. Entre 2021 et le premier semestre 2022, le prix FOB de l'essence a augmenté de 64,3 %. Au cours de la même période, le franc CFA s'est déprécié de 17,6 % par rapport au dollar. Comme les consommateurs paient le même prix, quelles que soient les variations des paramètres induites par le cours mondial du pétrole ou le taux de change, la subvention est entièrement supportée par des ajustements dans la collecté des taxes. Comme le montre le graphique 1, le coût de la livraison d'un litre de diesel en 2022 dépassait le prix à la pompe (855 francs CFA) d'environ 80 %, et l'écart (682 francs CFA) correspondait à la subvention implicite par litre de carburant. La subvention reflète le manque à gagner (444 francs CFA par litre), ainsi que les paiements dus aux sociétés d'importation de carburant (238 francs CFA par litre) pour compenser la différence entre le prix de recouvrement des coûts et le prix à la pompe administré par l'État.

6. Les pénuries de carburant depuis juillet 2022 viennent aggraver la situation des recettes. Les pénuries de carburant ont non seulement fait baisser les recettes pétrolières, mais aussi les autres taxes, en raison de la contraction provoquée de la production de biens et de services. Les recettes fiscales provenant des ventes de produits pétroliers sont passées d'une moyenne mensuelle d'environ 1,5 à 2 milliards de francs CFA à environ 0,1 milliard de francs CFA fin 2022 (voir le graphique 2).

C. Impact budgétaire des subventions aux carburants depuis janvier 2023

7. Des hausses de prix et des modifications de la structure de tarification ont été introduites pour aligner les mesures d'incitation des importateurs afin de limiter les pénuries de carburant. En janvier 2023, afin de contenir le coût fiscal de la subvention et d'alléger les pressions sur les bilans des importateurs, plusieurs ajustements ad hoc ont été apportés aux structures de prix officiels des carburants, reflétant des ajustements arbitraires des taux d'imposition et des charges parafiscales. Cependant, l'un des principaux facteurs de ce coût élevé est le coût d'importation payé aux importateurs, dont la fixation est effectuée de manière non transparente et non conforme aux règles établies par la loi. Cette pratique a une incidence majeure sur le prix très élevé de recouvrement en RCA, comme le montre le graphique 3 : en novembre 2022, le prix moyen à l'importation en RCA était 1,8 fois supérieur au prix payé dans d'autres pays de la région.

8. Ces nouveaux prix classent la RCA parmi les cinq pays au monde où les prix du super et du gasoil sont les plus élevés. Face à la tension croissante sur la trésorerie, le gouvernement a augmenté les prix à la pompe du super, du gasoil et du pétrole lampant respectivement de 50 %, 70 % et 78 % le 3 janvier 2023. La fixation de ces prix a été effectuée de manière à ce que la subvention sur les carburants soit égale à zéro, sur la base des prix à l'importation et de la structure des prix des produits importés en décembre par voie terrestre. Par conséquent, les prix fixés par le

gouvernement génèrent un surplus de vente de produits par les importateurs par voie fluviale, au détriment du bien-être des consommateurs.

9. Les politiques de subvention des carburants des pays voisins produisent des externalités qui limitent la capacité du gouvernement à collecter des recettes. Ce phénomène s’amplifie lorsque l’écart de prix s’accroît. Les prix pratiqués par le Cameroun, la RDC et le Tchad sont nettement inférieurs à ceux de la République centrafricaine (tableau 1), ce qui encourage les importations illégales en provenance de ces pays. Si le marché noir a toujours existé en RCA (selon les estimations, le marché noir représente historiquement environ 20 % du marché des carburants), la pénurie durable de carburant en 2022, ainsi que les prix élevés fixés en janvier 2023, ont favorisé l’expansion de ce marché. À l’heure actuelle, le marché noir peut couvrir la totalité de la demande qui passe des circuits formels aux circuits informels.

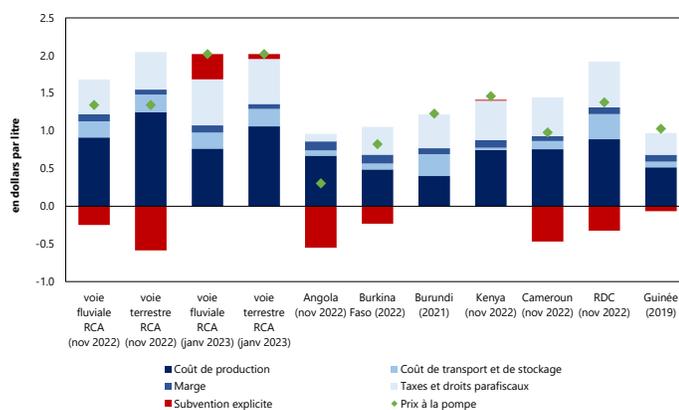
Tableau 1. République centrafricaine : prix à l’importation des carburants en provenance des pays voisins

	Essence			Diesel		
	Cameroun	RDC	Tchad	Cameroun	RDC	Tchad
Prix à la pompe (13/02/2023)	730	837	520	720	836	580
Transport et frais divers	200	200	200	200	200	200
Valeur en douane	930	1037	720	920	1036	780
Droits de douane 10 %	93	103.7	72	92	103.6	78
Taxes communautaires (CEMAC et EEAC), 1,4 %	13.02	14.518	10.08	12.88	14.504	10.92
TVA à la douane	196.84	219.49	152.40	194.73	219.28	165.09
Impôts et taxes	302.86	337.71	234.48	299.61	337.38	254.01
Prix à la consommation (taxes comprises)	1232.86	1374.71	954.48	1219.61	1373.38	1034.01
Prix à la pompe en RCA	1300	1300	1300	1450	1450	1450

Source : services du FMI

10. L’État pourrait s’attendre à percevoir 18 milliards de francs CFA (1,2 % du PIB) de recettes fiscales sur les ventes de produits pétroliers en 2023, compte tenu de la nouvelle structure des prix et du nouveau prix officiel. En réponse à la forte hausse des prix à la pompe en janvier 2023, la demande au sein du circuit officiel a connu une réduction de 58 % en janvier 2023 par rapport à janvier 2022 et un chiffre similaire en février 2023 par rapport à février 2022. Compte tenu du retard pris dans l’application de la réforme et de la réduction marquée

Graphique 3. République centrafricaine : structure des prix dans différents pays africains (dollar/litre)



Source : services du FMI.

des importations pendant la saison des pluies, les stocks de carburant ne seront pas suffisants pour répondre à la demande dans les mois à venir. Par conséquent, les importations par voie routière seront nettement plus élevées que les années précédentes (ce qui entraînera une augmentation des coûts d'importation). Pour compliquer la situation à laquelle la RCA pourrait être confrontée, le Cameroun impose périodiquement des quotas sur les exportations de carburants vers la RCA, en raison de la pénurie rencontrée par le Cameroun et de la priorité accordée au marché intérieur. La RCA pourrait ainsi se retrouver à nouveau en proie à une pénurie de carburants.

D. Réforme de la tarification des carburants : considérations et recommandations

11. La structure actuelle des prix favorise les importateurs au détriment du bien-être des consommateurs et de la perception des taxes. Une méthodologie transparente permettant de déterminer des coûts d'importation efficaces est essentielle. Dans la structure de prix actuelle, les prix à l'importation sont déterminés de manière non transparente et de façon à satisfaire pleinement les conditions des importateurs. Il en résulte un coût élevé pour les consommateurs et une baisse de la perception des taxes. La réduction de la marge des importateurs à 30 % du prix FOB permettra à l'État de baisser les prix à la pompe sans compromettre la perception des recettes provenant des ventes de produits pétroliers. La fixation des prix des carburants à 1 100 francs CFA par litre de super et à 1 350 francs CFA par litre de gasoil, tout en appliquant les taux d'imposition et charges parafiscales prévus par le code des impôts, la loi de finances et les directives de la CEMAC, se traduira par une perception additionnelle de recettes estimée à 11,7 milliards de francs CFA en 2023.

12. La réforme du secteur des hydrocarbures doit avoir pour objectif de stabiliser les finances publiques et de prévenir une crise économique, humanitaire et sécuritaire. La réussite de la réforme dépendra de sa bonne exécution, qui doit reposer sur l'application des lois qui régissent le secteur. Une première étape du programme de réforme consisterait à appliquer des taux d'imposition et des prélèvements parafiscaux conformes aux dispositions du code des impôts, de la loi de finances et des directives de la CEMAC. En ce qui concerne la structure et le niveau des prix, l'État doit trouver un équilibre entre la perception des recettes fiscales et les incitations qui favorisent le développement du marché informel. Limiter le marché informel est essentiel pour stabiliser l'assiette fiscale. La structure tarifaire complexe actuelle semble favoriser des pratiques peu optimales, ce qui pourrait provoquer une perte de revenus. La réforme doit simplifier la formule de la structure des prix, rationaliser tous les prélèvements, et quasi-taxes et garantir l'affectation des recettes aux entités publiques sur la base d'un plan d'investissement.

13. Il est primordial de faire reculer le marché informel et de rendre le marché des carburants plus transparent et plus compétitif. Les autorités doivent limiter toute incitation à importer en dehors du circuit formel. À cette fin, elles peuvent percevoir toutes les taxes et autres droits parafiscaux en douane, ce qui mettra tous les importateurs sur un pied d'égalité, que les importations passent ou non par l'intermédiaire d'importateurs agréés. En raison des prix d'importation élevés payés par la RCA aux importateurs agréés, le gouvernement doit procéder à un audit des coûts d'importation (marges et tarifs) afin de vérifier que le prix payé est compétitif. L'importation de carburant doit faire l'objet d'un appel d'offres, ce qui permettra au pays d'accroître

son pouvoir de négociation sur le marché international. La RCA peut tirer parti du cadre juridique existant pour l'application de cet appel d'offres. Enfin, pour améliorer la transparence du secteur et préparer les consommateurs à l'adoption d'un mécanisme de tarification automatique, les autorités doivent rendre la structure des prix publique. Ainsi, le public sera assuré de la transparence du calcul des prix et comprendra mieux les raisons de la variation des prix à la pompe. Si l'adoption d'un mécanisme de tarification automatique doit être l'objectif ultime de la réforme, les autorités doivent, dans l'intervalle, revoir périodiquement les prix de vente afin de réduire la volatilité des recettes provenant des ventes de produits pétroliers.

14. L'expérience acquise au niveau international montre que la réussite des réformes des subventions aux carburants repose sur cinq éléments clés (Clements, et al., 2013) :

- Un programme de réforme complet qui inclut la définition d'objectifs clairs à long terme, l'évaluation de l'impact de la réforme et la consultation des parties prenantes.
- Une vaste stratégie de communication. La pratique internationale montre qu'un soutien fort de l'opinion publique et une communication proactive triplent les chances de succès d'une réforme des subventions aux carburants (FMI, 2011).
- Des augmentations de prix échelonnées de manière appropriée, avec des séquences différentes selon les produits. Une augmentation brutale des prix des carburants accroîtra la probabilité d'un échec de la réforme, ainsi que des conséquences macroéconomiques involontaires de la suppression des subventions aux carburants, telles que l'inflation.
- Des mesures d'atténuation ciblées. Si les transferts monétaires inconditionnels ou conditionnels constituent l'approche privilégiée, d'autres solutions peuvent être envisagées lorsque ces transferts ne sont pas réalisables, par exemple l'extension des programmes de repas dans les écoles, des travaux publics, la réduction des frais d'éducation et de santé, entre autres.
- La dépolitisation des subventions aux carburants afin d'éviter leur récurrence.

Bibliographie

Arze del Granado, Javier, David Coady, and Robert Gillingham, (2010) "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries" IMF Working Paper No. 10/202 (Washington: International Monetary Fund).

Clements, B., D. Coady, S. Fabrizio, S. Gupta, T. Alleyne, and C. Sdravovich (eds.). 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. Washington, DC: International Monetary Fund. [Energy Subsidy Reform \(imf.org\)](https://www.imf.org/external/pubs/ft/energy/)

Coady, David, Moataz El-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas, and David Newhouse (2006), "The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka," IMF Working Paper No. 06/247 (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2011, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia, World Economic and Financial Surveys* (Washington).