



RÉPUBLIQUE DU CONGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

Décembre 2021

Ce document sur la République du Congo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 10 septembre 2021.

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

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

Fonds monétaire international
Washington



RÉPUBLIQUE DU CONGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

10 septembre 2021

Approuvé par
Vitaliy Kramarenko
(AFR)

Préparé par Alun Thomas avec les contributions de Seung Mo Choi, Mahamoud Islam, Akito Matsumoto et Jiaxiong Yao, sous la direction de Pritha Mitra (tous du département Afrique).

TABLE DES MATIÈRES

ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ENJEUX DE LA TRANSITION DANS UN PAYS A FAIBLE REVENU EXPORTATEUR DE PETROLE	2
A. Effets du changement climatique en République du Congo	2
B. Conséquences des actions mondiales pour le climat	4
C. Politiques publiques	12
ENCADRÉ	
I. Crédits d'émission de carbon	11
GRAPHIQUES	
1. Hausse de la température mondiale moyenne d'ici 2100	2
2. Solde des transactions courantes, solde budgétaire et dépenses publiques d'équipement avant et après une catastrophe naturelle	4
3. Quantités nettes de CO ₂ émises à l'échelle mondiale par le secteur de l'énergie et les processus industriels	5
4. Production mondiale de pétrole, 2015–50	6
5. Production de pétrole, 2020–40	7
6. Part de marché de la production pétrolière	7
7. Indice de concentration des exportations (ICE)	8
8. Résistance accrue face aux catastrophes quand les facteurs structurels atteignent la moyenne des PEPD	12
Bibliographie	18

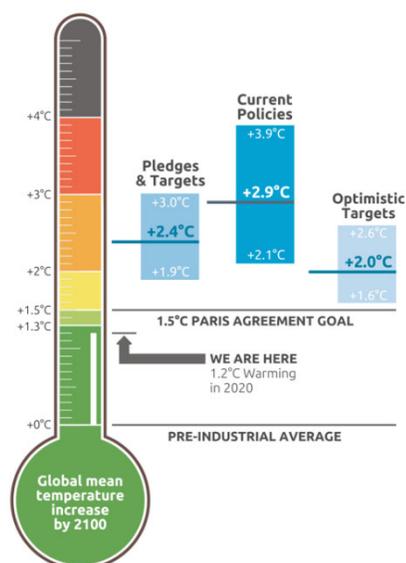
ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ENJEUX DE LA TRANSITION DANS UN PAYS À FAIBLE REVENU EXPORTATEUR DE PÉTROLE

La République du Congo est l'un des pays les plus vulnérables au monde au changement climatique, bien qu'elle n'ait que très peu contribué aux émissions de gaz à effet de serre. Sa forte dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale accentue sa vulnérabilité — sur le plan humanitaire, social et macroéconomique — face à la hausse des températures et aux chocs météorologiques extrêmes, dont les ménages les plus pauvres sont les premières victimes. Parallèlement, les efforts mondiaux visant à atténuer le changement climatique auront un coût pour le Congo, avec une baisse substantielle des recettes pétrolières à long terme. Dans ce contexte, le pays bénéficierait d'efforts ciblés pour renforcer la résilience face aux changements climatiques et la diversification économique, mais aussi pour réfléchir aux possibilités de monnayer son rôle d'absorbeur principal d'émissions à l'échelle mondiale.

A. Effets du changement climatique en République du Congo

1. Le changement climatique a des effets considérables. En l'absence de mesures correctives, la température de la Terre devrait s'élever de 3 degrés Celsius (par rapport à 2020) d'ici 2100, contre seulement 1 degré de hausse au cours des deux derniers siècles (graphique 1). Ce réchauffement accéléré qui entraîne une augmentation des anomalies pluviométriques en République du Congo (ci-après « Congo ») a des effets néfastes sur la teneur en nutriments des cultures, sur les rendements, sur le bétail, la pêche, la biodiversité et l'utilisation des sols. La fréquence et l'intensité accrues des inondations aggravent la situation. Historiquement, le Congo a connu des épisodes d'inondation, mais, depuis 2019, le phénomène est devenu régulier avec des conséquences lourdes. Ainsi, entre 2000 et 2018, 7 000 personnes en moyenne en ont été victimes chaque année, mais les inondations violentes de 2019 et 2020 ont touché entre 100 000 et 160 000 personnes dans le Nord. L'aide d'urgence immédiate, fournie essentiellement par le Programme Alimentaire Mondial, s'est élevée à environ 7,5 millions de dollars américains (0,07 %

Graphique 1. République du Congo : Hausse de la température mondiale moyenne d'ici 2100



Source : Climate Action Tracker, mai 2021
(<https://climateactiontracker.org/global/cathermometer/>)

du PIB). D'après les estimations du gouvernement, 500 millions de dollars américains (5 % du PIB) supplémentaires sont nécessaires pour aider les familles touchées et pour permettre une reconstruction résiliente au changement climatique (hébergement temporaire, construction de logements neufs et plus résistants, relocalisation de certaines personnes, etc.).

2. Les ménages pauvres, qui sont les moins préparés, sont les plus durement touchés.

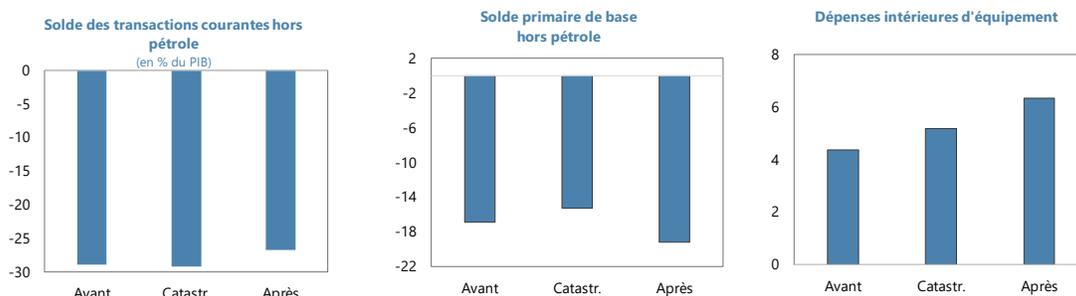
Les chocs climatiques violents coûtent des vies, endommagent les habitations et d'autres infrastructures physiques, et plombent la productivité (en plus d'effets immédiats tels que la perturbation du commerce et des transports). De surcroît, la dégradation de la santé des travailleurs (les inondations peuvent diffuser des maladies en favorisant la multiplication des moustiques ou en contaminant l'eau potable) et de l'éducation peuvent avoir des conséquences durables. Les répercussions sur le capital, l'environnement et la biodiversité nuisent au tourisme et au commerce de gros et de détail (édition d'avril 2020 des *Perspectives économiques régionales (PER) pour l'Afrique subsaharienne*, FMI). Les victimes les plus durement touchées sont les populations sans infrastructures résilientes, en mauvaise santé et n'ayant pas accès à une aide financière et médicale immédiate. Les pertes de récoltes — en particulier de manioc, qui est la culture vivrière — dues aux intempéries frappent de plein fouet les paysans vivant d'une agriculture de subsistance, tandis que les autres ménages font face au renchérissement des denrées alimentaires lié aux pénuries. C'est ainsi que l'insécurité alimentaire a augmenté de 19 % en 2014 à 48 % en Likouala, dans le Nord du Congo, après les inondations de 2019–20. En utilisant l'enquête de 2017 sur les ménages gabonais comme mesure indirecte pour la région, nous constatons qu'un tiers de la population subit chaque année un choc de prix majeur (renchérissement des denrées alimentaires ou des intrants, par exemple) et/ou des précipitations irrégulières et des inondations.

3. Dans ce contexte, le creusement des déficits budgétaires rend encore plus difficile l'élaboration de politiques économiques (graphique 2).

La réduction de l'activité économique après un choc climatique important se traduit par des recettes fiscales modérées, tandis que les besoins de dépenses s'accroissent en raison de la hausse des demandes de soutien post-catastrophe (notamment de renforcement de l'assistance sociale) et des besoins de reconstruction. Les financements et les capacités institutionnelles et organisationnelles sont également réorientés vers les programmes post-catastrophe, évinçant d'autres dépenses pour le développement. L'augmentation des importations pour l'alimentation et la reconstruction augmente les pressions sur le compte de transactions courantes, qui sont souvent compensées par la baisse des exportations agricoles. La stabilité du système financier (prêts improductifs, par exemple) n'est généralement pas remise en cause, car l'accès des ménages pauvres aux financements est limité.

Graphique 2. République du Congo : Solde des transactions courantes, solde budgétaire et dépenses publiques d'équipement avant et après une catastrophe naturelle

(En pourcentage du PIB, sauf indication contraire)



Sources : EM-DAT (Emergency Events Database) ; *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

B. Conséquences des actions mondiales pour le climat

Évolutions au niveau mondial

4. La transition vers une économie mondiale sobre en carbone peut atténuer les conséquences néfastes du changement climatique pour la planète¹. Conscients de l'enjeu, les principaux émetteurs mondiaux de dioxyde de carbone comme la Chine, les États-Unis et l'Union européenne, qui sont à l'origine de plus de la moitié des 40 milliards de tonnes d'émissions produites chaque année dans le monde, commencent à prendre des mesures pour réduire les émissions². Même en les combinant avec les contributions déterminées au niveau national (CDN) en avril 2021 et avec d'autres engagements en cours de discussion dans 131 pays de la planète, la température mondiale s'élèverait tout de même de 2 degrés Celsius d'ici 2100 par rapport aux moyennes préindustrielles³. Une démarche très proactive comme celle du scénario de développement durable de l'Agence internationale de l'énergie (« SDD de l'AIE ») limiterait le réchauffement mondial d'ici 2100 à moins de 1,65 degré Celsius par rapport à la moyenne préindustrielle (avec une probabilité de 50 %). Cela nécessiterait de réduire les quantités nettes de

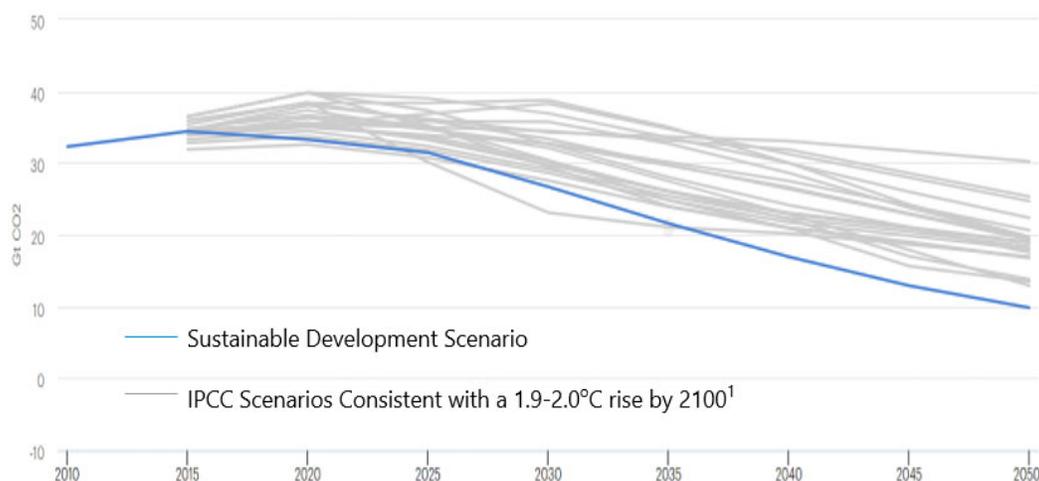
¹ Le changement climatique résulte aussi d'autres émissions mondiales de gaz à effet de serre tels que le méthane, le protoxyde d'azote et les chlorofluorocarbones (CFC). Toutefois, une réduction importante des émissions de carbone suffit à elle seule pour ralentir de manière substantielle l'élévation des températures.

² Le « plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 » (adopté par l'UE en mai 2021) propose de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030 et de veiller à ce que l'UE soit climatiquement neutre d'ici 2050. La nouvelle contribution déterminée au niveau national pour les États-Unis (présentée en avril 2021) vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50-52 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. Comme elle l'a expliqué pendant le Congrès national du peuple en mai 2021, la Chine entend atteindre son niveau maximal d'émissions de carbone avant 2030 et devenir neutre en carbone d'ici 2060.

³ Climate Action Tracker <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>. Ce scénario est globalement cohérent avec le scénario des politiques annoncé par l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE).

dioxyde de carbone émises par le secteur de l'énergie de 35,8 milliards de tonnes en 2019 à 10 milliards de tonnes en 2050 et à 0 en 2070 (graphique 3).

Graphique 3. République du Congo : Quantités nettes de CO₂ émises à l'échelle mondiale par le secteur de l'énergie et les processus industriels
(En milliards de tonnes métriques de CO₂/an)



Source: International Energy Agency (<https://www.iea.org/reports/world-energy-model/sustainable-development-scenario>)

¹ IPCC is the Intergovernmental Panel on Climate Change (<https://www.ipcc.ch/>)

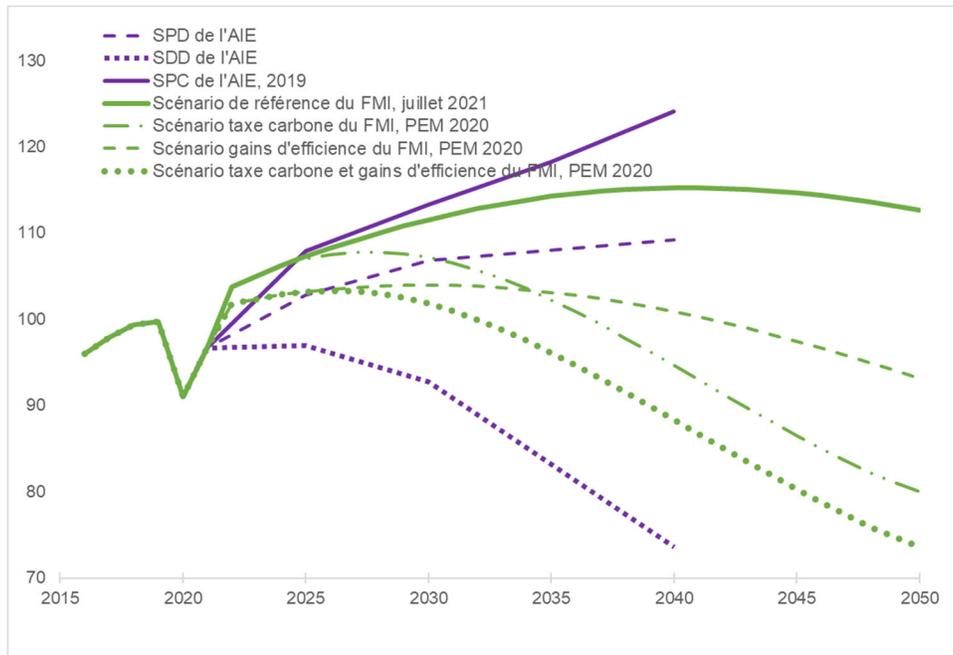
5. La baisse de la demande mondiale de pétrole transforme les marchés internationaux du pétrole.

Le pétrole restera une source d'énergie importante encore quelques décennies. Néanmoins, la transition vers une économie sobre en carbone devrait réduire durablement la demande mondiale de pétrole à partir d'environ 2040.

- Plusieurs facteurs rendent difficile la prévision du rythme exact de baisse de la demande (et donc de la production) de pétrole et ses effets sur les cours. Grâce aux progrès technologiques — qui ont réduit le coût des énergies renouvelables (solaire, éolien, etc.), introduit le transport indépendant du carburant (véhicules électriques, navires au GNL, par exemple) et amélioré l'efficacité énergétique — le processus s'accélère. Parallèlement, les évolutions du captage et de la séquestration du carbone (CSC) et des marchés de crédits d'émission de carbone pourraient contribuer à atténuer considérablement les conséquences du changement climatique.

Graphique 4. République du Congo : Production mondiale de pétrole, 2015–50

(Millions de barils par jour)^{1, 2}



Sources : Agence Internationale de l'Énergie (AIE) ; *Perspectives de l'économie mondiale* (PEM), FMI.

¹ L'AIE a modélisé le scénario des politiques en cours (SPC), le scénario des politiques durables (SPD) et le scénario de développement durable (SDD). Pour plus de détails, voir <https://www.iea.org/reports/world-energy-model>.

² Le scénario de référence du FMI tient compte des politiques qui ont été mises en œuvre à partir de 2021 ; le scénario du FMI relatif aux gains d'efficacité correspond à l'adoption de politiques qui amélioreront considérablement l'efficacité, en particulier en matière de consommation d'énergie ; enfin, le scénario du FMI relatif à la taxe carbone suppose que les principaux pays émetteurs introduiront une taxe sur le carbone qui s'élèvera vite à 75 dollars la tonne en 2030, ce qui correspondrait à la limitation des augmentations de la température mondiale à 2°C ou moins d'ici 2100. Pour plus de détails, voir <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/climate-mitigation>.

- À l'une des extrémités du spectre, si le scénario de développement durable (SDD de l'AIE) prévaut, la production mondiale de pétrole chutera d'environ 90 millions à presque 70 millions de barils par jour entre 2020 et 2040 (graphique 4). Dans le scénario des politiques annoncé (SPA de l'AIE globalement compatible avec la hausse de 2 degrés d'ici 2100 décrite au paragraphe 4), la production continuerait d'augmenter avant de se stabiliser aux alentours de 110 millions de barils par jour d'ici 2040. À l'autre extrémité, si l'on ne tient compte que des politiques en cours (CPS de l'AIE, basé sur les politiques de 2019 actuellement en vigueur), la production avoisinerait 125 millions de barils par jour d'ici 2040.
- Quel que soit le rythme auquel évoluera la production de pétrole, les producteurs encaisseront sans doute moins de recettes du fait de la taxation du carbone et seuls les

producteurs de pétrole à bas coût (gisements terrestres des pays du CCG et gisements de gaz de schiste aux États-Unis, par exemple) survivront. En attendant, d'autres producteurs devront peut-être réagir pour rester compétitifs, entre autres en réduisant la part revenant à l'État (redevance, taxe, etc.).

Conséquences pour la République du Congo

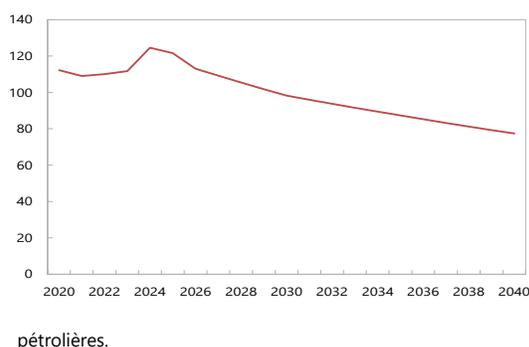
6. À terme, une économie mondiale sobre en carbone pourrait se révéler bénéfique pour le Congo, mais la transition aura des conséquences sévères dans un avenir prévisible. Les actions (menés à l'échelle mondiale) en faveur du climat limiteront la hausse des températures, mais le réchauffement déjà produit continuera de provoquer des anomalies météorologiques pendant encore un certain temps. Le Congo devra donc accélérer son adaptation pour faire face à des catastrophes naturelles (inondations, par exemple) plus fréquentes et plus violentes. Les défis actuels en matière de financement des mesures d'adaptation et des dépenses essentielles au développement seront exacerbés par la diminution substantielle des recettes pétrolières et ses répercussions négatives sur les autres recettes.

7. La baisse des cours mondiaux du pétrole et la réduction des investissements dans les gisements congolais pèseront sur les recettes et les exportations pétrolières, sachant que le pétrole représente 90 % des recettes à l'exportation et 60 % des recettes budgétaires du Congo.

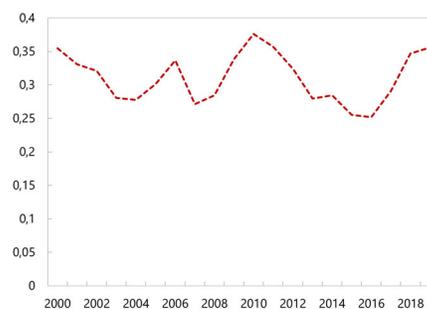
- Après avoir atteint un pic en 2024, la production devrait diminuer puis se stabiliser en 2040, à 60 % de son niveau maximal, sous l'effet de l'épuisement des gisements et faute d'investissements rentables compte tenu des cours actuels et escomptés à moyen terme (graphique 5).
- Le risque d'actifs inexploitable est faible, mais, dans le domaine du pétrole, la nouvelle donne mondiale risque de compromettre les nouveaux investissements nécessaires pour maintenir la trajectoire de production décrite plus haut. Les investissements passés ou à

Graphique 5. République du Congo : Production de pétrole, 2020–40
(En millions de barils par an)

Sources : Autorités nationales ; estimations des compagnies



Graphique 6. République du Congo : Part de marché de la production pétrolière
(En pourcentage, offre mondiale de pétrole)



Sources : Annuaire BP ; projections des services du FMI.

venir n'auront pas atteint leur seuil de rentabilité avant tout recul substantiel de la demande de pétrole congolais, même dans le scénario de développement durable de l'AIE (paragraphe 5). Les projets d'investissement déjà engagés sont poursuivis, car la part de marché du Congo est stable (graphique 6) et les coûts de production, relativement faibles (sauf par rapport à ceux des pays du CCG et aux coûts du gaz de schiste aux États-Unis). S'agissant des nouveaux investissements, toutefois, les compagnies pétrolières multinationales risquent de vite se réorienter vers des projets présentant de meilleurs rendements par rapport à l'investissement en capital, notamment car le soutien des marchés financiers au secteur pétrolier ne cesse de diminuer (Barnett, 2019).

- Les baisses de la demande et, de la production de pétrole associée, susceptibles de résulter des scénarios de politique actives, moins extrêmes que le SDD de l'AIE — à savoir le scénario de la taxe carbone du FMI (dans lequel les principaux pays émetteurs introduisent une taxe sur le carbone qui grimpe rapidement à 75 dollars la tonne d'ici 2030, ce qui serait compatible avec l'objectif de limiter le réchauffement de la planète à tout au plus 2 degrés d'ici 2100) envisagé seul et accompagné de gains d'efficacité en termes de consommation énergétique — combinées avec l'hypothèse d'une baisse des cours à 55 dollars le baril d'ici 2040, laissent entrevoir une contraction des recettes pétrolières congolaises de 25 à 30 millions de dollars par an entre 2022 et 2040 et, dans le même temps, un recul des exportations de 90 à 110 millions de dollars par an.

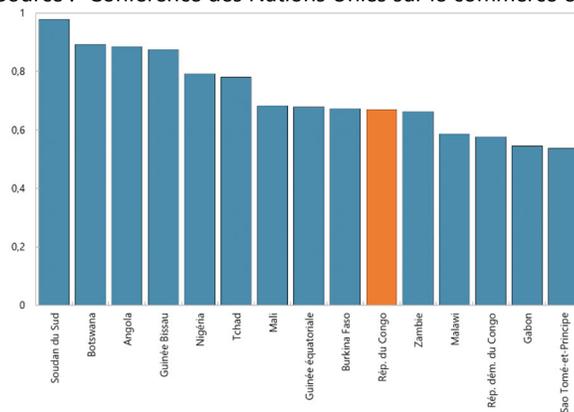
8. En l'absence de diversification économique, la diminution des recettes pétrolières est clairement problématique. Ce qui suit décrit un scénario à long terme très défavorable si ces risques devaient se matérialiser.

- **La croissance économique pâtira sans doute** de la baisse d'activité du secteur pétrolier et de ses répercussions sur le secteur non pétrolier qui lui est étroitement lié, en particulier du fait de la concentration importante des exportations congolaises sur le pétrole (graphique 7). Une demande intérieure déprimée et des prix bas pour les combustibles devraient contenir les éventuelles tensions

Graphique 7. République du Congo : Indice de concentration des exportations (ICE)

(Les 15 pays affichant les ICE les plus élevés d'AfSS)

Source : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le



développement (CNUCED).

inflationnistes provoquées par la contraction des importations et l'offre plus réduite de marchandises. La situation du secteur financier se détériorera, avec une détérioration de la qualité des actifs, un recul de la rentabilité (en raison de provisionnements plus importants), une aversion au risque accrue et une hausse des taux d'intérêt.

- Les diminutions importantes de recettes et le montant considérable des obligations liées à l'encours de la dette intérieure et extérieure imposent des **coupes drastiques dans les dépenses budgétaires**, avec des salaires qui représentent un tiers des dépenses publiques non consacrées au paiement d'intérêts. La mesure dans laquelle la situation budgétaire peut se détériorer sera limitée par une liquidité intérieure réduite (en réponse à une activité économique plus faible) et des primes de risque souverain plus élevées (voir ci-dessous).
- Les perspectives de **maintien de la viabilité de la dette seront compromises**. Avec des recettes budgétaires, des exportations et un PIB en berne, il sera difficile d'assurer le service de la dette et les indicateurs de la dette se détérioreront. Les pressions pour refinancer la dette existante à des taux élevés s'accroîtront. Les primes de risque souverain augmenteront encore, sous l'effet d'un alourdissement des passifs conditionnels liés aux entreprises publiques, en particulier celles du secteur pétrolier, où les coûts de production sont importants et les produits peu diversifiés.
- **Le solde des transactions courantes tout comme la position extérieure globale connaîtront une détérioration**. Le recul des exportations ne sera que partiellement compensé par la contraction des importations et la contribution du Congo aux réserves régionales devrait diminuer significativement.
- **Les tensions politiques et sociales** pourraient soudainement s'intensifier. La population pourrait rapidement nourrir un sentiment de frustration et de désillusion à l'égard du régime politique en place, dans un contexte de baisse des revenus, de montée du chômage et de dégradation des services publics. D'un autre côté, la perte d'influence de personnes détenant des avantages acquis considérables dans le secteur pétrolier pourrait favoriser des réformes structurelles de grande envergure.

Rôle de la République du Congo dans la réduction des émissions nettes mondiales de carbone

9. Le Congo est un puits de carbone (ou piège à carbone) essentiel. Le pays est couvert aux deux tiers d'une forêt tropicale dense qui constitue un puits de carbone important pour la planète. En termes nets, le Congo absorbe environ 1,5 % des émissions annuelles mondiales de carbone, principalement grâce à sa forêt. Ce massif fait plus largement partie du Bassin du Congo : deuxième plus vaste forêt tropicale du monde, le Bassin se répartit entre le Cameroun, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République Démocratique du Congo et la République du Congo, et absorbe 3 % des émissions mondiales. D'après les résultats préliminaires d'études en cours, il se pourrait que les tourbières immenses contenues dans ce bassin en absorbent encore bien plus.

10. Pourtant, du point de vue des autorités, la conception actuelle des marchés internationaux du carbone n'assure pas une rémunération suffisante au Congo pour le rôle que jouent ses forêts dans le ralentissement du changement climatique.

- Les marchés internationaux des crédits carbone n'en sont qu'à leurs tout débuts et il n'y a pas de cours fixé à l'échelle mondiale (encadré 1). Les achats de crédits d'émission de carbone visent à réduire les gaz à effet de serre (GES) ou à compenser une partie des émissions. Les vendeurs génèrent des crédits au moyen d'activités qui augmentent l'absorption des émissions. S'agissant de la gestion forestière, toutes les mesures destinées à préserver et mettre en valeur les forêts et à prévenir la déforestation et la dégradation génèrent des crédits d'émission.
- Il faut noter qu'un crédit carbone ne correspond pas à la quantité effective d'émissions absorbée par un vendeur (contrepartie logique des émissions produites par l'acheteur) mais à la variation des émissions absorbées par rapport à une année de référence. Pour le Congo, les conséquences de cette asymétrie sont tout sauf négligeables. Les autorités défendent avec force l'idée que, si le Congo pouvait vendre des crédits carbone à l'échelle internationale sur la base du montant net que le pays absorbe chaque année, il pourrait gagner entre 80 et 90 milliards de dollars par an et ainsi effacer largement sa dette extérieure. Or il obtient des crédits en fonction d'activités se rapportant à une année de référence, déterminée par l'acheteur. En prenant par exemple 2005 comme année de base⁴, la vente de crédits carbone pourrait rapporter 80 millions de dollars au Congo.
- Pour les autorités, la décision de la communauté internationale de définir les crédits carbone en se référant à une année de base récente occulte très largement les frais considérables engagés par le Congo pour préserver ses forêts. Outre les coûts directs qu'il a supportés pour assurer leur protection et leur gestion, le Congo a renoncé à des activités d'exploitation forestière et minière très lucratives. Les autorités soulignent que la politique de conservation congolaise contraste fortement avec d'autres pays qui ont encaissé des milliards de dollars en abattant leurs forêts tropicales et qui, en raison du mode de calcul des crédits carbone, s'approprient à en gagner encore plus en reboisant.

⁴ L'année de référence 2005 est déterminée en faisant la moyenne de 2000–09 ; par conséquent, seules les politiques conduites depuis 2010 seront mises au crédit de la République du Congo.

Encadré I. Crédits d'émission de carbone

Un « crédit carbone » est une unité de mesure (tonne d'équivalent dioxyde de carbone, teqCO_2)¹ représentant les efforts de suppression des GES dans l'atmosphère ou de réduction des émissions de GES. Ces efforts consistent, entre autres, à passer du charbon aux énergies renouvelables et à planter des arbres. Les crédits d'émission de carbone sont achetés par des entreprises, des particuliers et des États désireux de compenser leurs émissions ou de respecter la réglementation dans ce domaine. Les vendeurs sont souvent des promoteurs de projets, des ONG et d'autres États (voulant réorienter les politiques publiques et mieux faire appliquer le droit environnemental sur les terrains du domaine public) qui signent des contrats au comptant ou de livraison à long terme sur des marchés nationaux ou locaux, le marché international n'étant pas encore opérationnel. À l'heure actuelle, les ventes passent par des accords bilatéraux, l'inscription dans un registre ou un courtier. En cas d'utilisation des sols, les promoteurs concluent un accord avec le propriétaire (particulier, entreprise ou État).

Les crédits carbone sont émis et vérifiés par des programmes soit réglementés soit volontaires (Verified Carbon Standard (VCS) et initiatives multilatérales comme le Fonds de Partenariat pour la Réduction des émissions de Carbone Forestier (FPCF) de la Banque mondiale). Les cadres des systèmes de négociation d'émissions (ou programmes de compensation) et les méthodes de détermination des crédits se fondent généralement sur le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP), le mécanisme de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) pour la Réduction des Emissions provenant du Déboisement et la Dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+) et le Mécanisme pour un Développement Durable (MDD) et les Résultats d'Atténuation Transférés au niveau International (RATI)². Des progrès concernant les règles de négociation des RATI et la fixation indispensable d'un cours mondial du carbone sont attendus après la COP26.

Les prix des crédits sur les marchés privés sont très largement déconnectés de ceux qui sont proposés par des organisations multilatérales ou des États donateurs. Le prix sur le marché privé des crédits liés à la réduction de la déforestation (50 dollars/ teqCO_2 en mai 2021 sur le système de bourse d'échange de l'UE, par exemple) dépend de l'offre et de la demande. À titre de comparaison, l'Initiative pour les forêts de la Banque mondiale propose 5 dollars la tonne (notamment parce qu'elle s'appuie sur des promesses de donateurs de 18 pays) mais dédommage également souvent les familles de riverains touchés pour les dépenses de réinstallation qu'ils ont engagées et pour les conséquences négatives des projets sur leurs moyens de subsistance. Il est donc fréquent que les États préfèrent traiter avec des entités multilatérales, malgré les prix bas qu'elles pratiquent. Cet inconvénient tend à disparaître avec les exigences formulées par les États et les programmes de crédits carbone en vertu desquels un pourcentage des recettes ou des crédits générés par un projet revient au propriétaire foncier (collectivité locale, groupe indigène, État, etc.).

¹ L'unité habituellement utilisée pour mesurer les gaz à effet de serre est la tonne métrique d'équivalent dioxyde de carbone (teqCO_2).

² Le MDP a été institué par le Protocole de Kyoto afin d'émettre des crédits pour les réductions d'émissions de carbone industrielles. Il sera vite complètement remplacé par le MDD et les RATI, créés en vertu de l'article 6 de l'Accord de Paris.

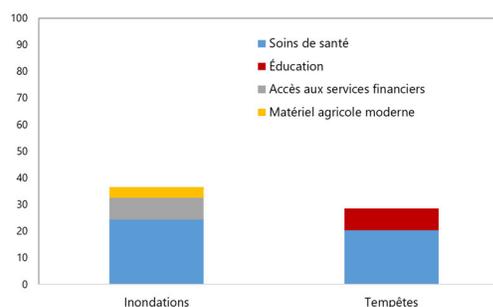
C. Politiques publiques

Les politiques favorables à l'adaptation et l'atténuation et relatives aux conséquences de la demande décroissante de pétrole doivent être considérées comme prioritaires et être coordonnées, afin de se compléter mutuellement et de contribuer à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. La récente Stratégie nationale de résilience de la République du Congo (Contribution Déterminée au Niveau National) et les documents y afférents reconnaissent généralement ces considérations, notamment une estimation des besoins d'adaptation supérieure à 4 milliards de dollars américains (essentiellement pour construire des infrastructures résilientes) et une stratégie relative aux émissions qui sera partagée lors de la COP26. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des besoins de financement, le rythme de mise en œuvre dépendra des progrès accomplis en termes de mobilisation des recettes intérieures et du soutien des partenaires au développement.

11. Renforcer la résilience au changement climatique est essentiel pour améliorer la sécurité alimentaire et accroître la prospérité des ménages et des entreprises. Il ressort d'études récentes (édition 2020 des *PER pour l'Afrique subsaharienne*) que l'impact négatif des inondations et des tempêtes sur la croissance annuelle par habitant à moyen terme peut être considérablement réduits en diminuant les écarts par rapport à la moyenne des pays émergents et pays en développement dans le domaine de la santé et de l'éducation (ce qui améliore la productivité et les revenus potentiels et permet des prises de décisions plus éclairées), mais aussi dans l'accès aux financements et l'utilisation de matériels agricoles modernes (graphique 8). Ces facteurs, par exemple, peuvent accroître de 40 % la résilience du Congo face aux inondations. D'autres domaines susceptibles de renforcer la résilience et le développement équitable sont en particulier :

- Des habitations plus solides et d'autres structures facilitant le stockage des denrées alimentaires permettraient d'améliorer considérablement la sécurité alimentaire.

Graphique 8. République du Congo : Résistance accrue face aux catastrophes quand les facteurs structurels atteignent la moyenne des PEPD
(En pourcentage du PIB par habitant)^{1,2,3}



Source : *Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne*, avril 2020.

¹ PEPD = pays émergents et pays en développement.

² Analyse effectuée sur la base de régressions sur données de panel de la croissance annuelle par habitant à moyen terme sur les principaux domaines structurels. Les barres montrent l'effet produit quand des pays d'Afrique subsaharienne améliorent leurs facteurs structurels et les hissent à la moyenne des PEPD en ce qui concerne l'effet négatif d'une catastrophe sur la croissance du PIB à moyen terme. Au Congo, par exemple, relever le niveau des soins de santé au niveau moyen observé dans les PEPD accroît la résilience de la croissance à moyen terme du PIB par habitant de 0,06 % face à des inondations, et l'effet négatif d'une inondation sur cette croissance est de 0,2 % ; les soins de santé améliorent donc la résilience de 24 % ($0,06 \div 0,2$). L'ampleur exacte des effets révélés par cette analyse devrait être considérée comme indicative, mais l'impact relatif de ces domaines de réforme est une indication fiable de leur importance.

³ Les effets mis en évidence ici sont distincts des effets que chaque domaine structurel exerce sur la croissance par d'autres circuits, qui sont aussi inclus dans l'estimation. Les estimations de régression confirment la corrélation mais pas forcément le lien de causalité.

Associées à des réseaux d'assainissement et d'évacuation des eaux efficaces, elles permettraient aussi de prévenir les accidents et la propagation des maladies et faciliteraient l'accès à l'eau potable.

- Des systèmes d'irrigation de meilleure qualité et avec une meilleure couverture, et l'utilisation de machines pourraient améliorer la résilience de la production agricole, notamment grâce à un débit d'eau constant, la construction de digues, la protection contre l'érosion et des semis plus profonds. Mais, cela nécessite un approvisionnement électrique suffisant dans les zones rurales, ce qui n'est actuellement pas le cas au Congo, ainsi qu'une législation incitative à l'intention des fournisseurs d'énergie.
- La sensibilité des cultures aux conditions météorologiques pourrait être diminuée en utilisant des semences améliorées, des engrais, des insecticides et en luttant contre l'érosion, tout en surveillant de près les effets des intrants choisis sur l'environnement.
- Une meilleure couverture et accessibilité des services de téléphonie mobile
 - i) augmenteraient la portée des systèmes d'alerte rapide en cas de choc climatique ; et
 - ii) fourniraient aux cultivateurs les informations les plus à jour sur les cours des denrées alimentaires et les conditions météorologiques, ce qui les aiderait à optimiser leurs décisions concernant la plantation, l'irrigation et la fertilisation.
- Des systèmes d'alerte précoce et des réponses aux catastrophes plus efficaces — notamment une coordination accrue entre les secteurs gérant les risques de catastrophe et de meilleurs modules pour la préparation, la riposte et le relèvement — sont nécessaires. Il faudrait répertorier les besoins alimentaires, nutritionnels et autres besoins connexes qu'entraîne une catastrophe mais aussi établir des plans d'urgence pour tous les districts et les zones à haut risque.
- Un renforcement des aides sociales et de l'accès aux financements (rapport des services du FMI sur les consultations de 2021 au titre de l'article IV, annexe 5) aiderait les ménages et les entreprises à mettre en œuvre les recommandations énoncées plus haut et à compenser partiellement les pertes de revenu et de pouvoir d'achat qui accompagnent les chocs climatiques. Les assurances pourraient remplir les mêmes objectifs, mais il faudrait d'abord réduire les primes de risque, qui sont élevées, et améliorer l'éducation financière.

12. La gestion forestière et d'autres politiques publiques devraient contribuer à optimiser les gains provenant des marchés du carbone, ce qui serait plus lucratif que la déforestation pour l'exploitation forestière ou minière.

- Une mise en œuvre plus vigoureuse du Programme National d'Afforestation et de Reboisement (PRONAR) de 2011 aiderait à augmenter la capacité d'absorption de carbone de 10 millions de teqCO_2 (soit un cinquième des émissions annuelles du Congo). Le programme vise à aménager un million d'hectares de forêts multifonctionnelles et de

plantations agroforestières avec des partenaires publics et privés. À ce jour, cependant, les engagements ne couvrent que 70 000 hectares, dont 40 000 pour Total, 10 000 pour la Société des plantations Brazzaville et 20 000 pour Cofor.

- Une révision des règles gouvernementales concernant les financements de donateurs (souvent très peu nombreux) pour la conservation de la faune et des arbres par des sociétés forestières congolaises. Les règles révisées pourraient plutôt autoriser les financements privés associés à des obligations de partage des recettes avec les collectivités locales (voir l'encadré 1).
- Les autorités congolaises reconnaissent la nécessité de prendre des mesures importantes pour faciliter la participation aux marchés internationaux des crédits carbone.
 - La conception et le démarrage de systèmes de surveillance (essentiels pour l'émission de crédits et de paiements), avec, par exemple, la présentation de documents pour REDD+ démontrant de quelle manière les normes CCNUCC seront respectées, avec notamment un niveau de référence applicable à la gestion des forêts et un rapport relatif aux garanties.
 - La création d'un registre retraçant la création, la vente et le retrait des crédits. Tout en respectant les normes internationales, le registre devrait permettre de gérer divers types de crédits (carbone, biodiversité, développement durable, etc.) et de scénarios.
 - Les autorités souhaitent collaborer avec d'autres pays du Bassin du Congo pour influencer la conception des marchés internationaux de crédits carbone. Elles envisagent de faire pression pour i) modifier la définition des crédits carbone afin qu'elle reflète le montant effectif des émissions absorbées (plutôt que la variation par rapport à une année de référence) ; ii) modifier le système de sorte à prendre en compte les efforts de préservation passés des pays du Bassin (utiliser des années de référence associées à la période précédant immédiatement l'introduction des lois environnementales pertinentes) ; iii) rehausser la valeur des crédits liés à la préservation des forêts ; et iv) veiller à ce que la définition des crédits carbone soit assez large pour inclure l'utilisation des déchets ligneux des sociétés forestières pour la production d'électricité et le recyclage de la sciure sous forme de briquettes utilisables par les ménages comme combustible de cuisson.
 - D'après les autorités, la création d'un système national d'échange de droits d'émission pourrait accélérer l'accès aux marchés internationaux du carbone. Il attribuerait une valeur aux crédits carbone du Congo et, une fois établi, le système pourrait être relié à ceux d'autres pays de la région (Sénégal, Côte d'Ivoire et Afrique du Sud).

13. En se dotant rapidement de nouveaux moteurs de croissance, le Congo minimisera les conséquences négatives des pertes de recettes pétrolières. L'application d'évaluations d'impact environnemental à chaque initiative aiderait à minimiser les nouvelles émissions. La stratégie régionale de la CEMAC a souligné à quel point il était important de développer l'agro-industrie, et dans le cas du Congo, les pistes éventuelles sont, entre autres, les suivantes :

- Capitaliser sur les réussites récentes d'entreprises qui se sont lancées dans le commerce de jus et de yaourts et la minoterie traditionnelle, un secteur où le nombre d'entreprises a triplé. Les rendements de haricots bénéficient du soutien de l'UE et du PAM, même si les résultats sont encore mitigés, tandis qu'une nouvelle coentreprise sud-africaine chargée de montrer aux cultivateurs les avantages des engrais intensifie ses activités.
- Développer la pêche artisanale, dont les collectivités rurales bénéficient directement et dont l'impact sur l'environnement est minimal. La pêche industrielle à grande échelle a plus que doublé en quelques années pour satisfaire une demande régionale croissante. La pêche artisanale aura toutefois besoin d'un soutien financier, ce qui a commencé récemment (aides de l'Union européenne et de l'Agence française de développement, par exemple).
- Développer les entreprises de fabrication de produits en bois qui utilisent les grumes de forêts jeunes (exploitées depuis moins de 10 ans) ; ce type de sylviculture laisse entrer plus de lumière dans les forêts et stimule la pousse rapide d'une végétation qui absorbe le carbone. Les ventes commerciales de ce type de produits ont augmenté de plus de 10 % par an depuis 2014.
- Augmenter la visibilité internationale du Congo dans le domaine du tourisme vert, en misant plus particulièrement sur les gorilles, la côte littorale vierge, le fleuve Congo et le Bassin du Congo (réfléchir à une intégration dans les itinéraires touristiques régionaux, qui passent souvent par le Rwanda et l'Ouganda). La création récente du Guichet unique du tourisme et de la Société d'ingénierie touristique vise à faciliter ces efforts.
- Étudier les projets miniers qui n'impliquent pas de déforestation et permettraient de se servir des infrastructures pétrolières existantes (installations ferroviaires et portuaires, par exemple). En parallèle, il faudrait adopter rapidement une réglementation limitant les atteintes environnementales et garantissant la transparence (des procédures d'autorisation, en particulier) ; et réformer le système fiscal afin d'augmenter les chances de l'État d'encaisser des recettes et de participer aux bénéfices. Sapro est déjà sur le point d'exploiter le gisement de la mine de Mayoko ; Zanaga Iron Ore et Glencore (un négociant en pétrole) cherchent d'ores et déjà à obtenir des permis pour investir dans le minerai de fer ; Sangha Mining Development souhaiterait exploiter un autre gisement de minerai de fer ; et une usine chinoise de traitement de minerais, susceptible de produire du cuivre et du zinc, est à l'étude.

14. Les politiques du secteur de l'énergie sont cruciales pour le succès des politiques d'adaptation et d'atténuation.

- Le volet « énergie » de la Stratégie Nationale de Résilience devrait être étendu à la question vitale du développement de sources d'énergie rurales reposant sur une production solaire ou éolienne plus rentable.
- L'élimination des subventions à l'énergie et l'introduction à terme d'une taxation du carbone amélioreront l'atténuation du changement climatique, contribueront à un environnement économique plus favorable et dégageront de l'espace budgétaire.
 - La suppression progressive des transferts très généreux à la raffinerie de pétrole devrait se poursuivre, le cadre réglementaire de 2005 fondé sur les prix des carburants (comprenant un mécanisme de lissage pour modérer les fluctuations de prix à court terme ; voir le rapport du FMI n° 20/27) devrait être mis en œuvre, et le processus ainsi que la couverture de la facturation de l'électricité en ville devraient être réformés afin de refléter les consommations effectives, dans l'optique d'amortir les coûts de production. Ces mesures inciteront à l'efficacité énergétique et en réduiront considérablement le coût. Alors que ce sont les plus riches qui sont les principaux consommateurs de carburant et d'électricité, les groupes vulnérables pourraient bénéficier d'aides sociales ciblées.
 - La taxation du carbone, qui n'existe pas encore au Congo, est nécessaire pour compenser les effets environnementaux des produits contenant du carbone. La méthode la plus efficace consiste à l'appliquer en sus du droit d'accise perçu sur les carburants. Toutefois, l'État devrait en premier lieu collecter plus activement la TVA sur les importations de carburants et les produits énergétiques raffinés localement en taxant la valeur ajoutée à chaque stade de la chaîne de valeur, ce qui exigera une législation appropriée et une administration fiscale plus performante.
- L'amélioration de la gouvernance et de la transparence, en particulier dans le secteur pétrolier, encouragera l'efficacité énergétique, atténuera les vulnérabilités budgétaires et créera un environnement économique plus favorable.
 - Pour de multiples raisons et notamment du point de vue de l'impact sur les passifs conditionnels de l'État, il faudrait donc éviter que la Société nationale des pétroles du Congo (SNPC) continue d'investir dans une production que le secteur privé (multinationales, par exemple) ne juge pas rentable. De même, les décisions concernant l'opportunité pour la SNPC d'accélérer la production afin de tirer le meilleur parti de la baisse de la demande devraient se fonder sur des critères de marché tels que la rentabilité et le profil de risque de l'entreprise, qui est lié à son portefeuille d'actifs, sa stratégie et gestion de produits.

- Les entreprises publiques non rentables, en particulier dans le secteur pétrolier, devraient progressivement être liquidées (à travers du désinvestissement, des privatisations ou fermetures).
- La transparence concernant la répartition des richesses par l'État, surtout dans un contexte de raréfaction des recettes pétrolières, pourrait être assurée en affectant automatiquement certaines recettes (ou les économies consécutives à la suppression des subventions) à des programmes sociaux (santé, éducation, aides sociales ciblées).

15. Pour mettre effectivement en œuvre les politiques et initiatives décrites plus haut, il faudra améliorer la gestion des investissements publics. Il s'agira d'abord d'établir un plan d'investissement du secteur public prévoyant une série de projets destinés à promouvoir des infrastructures résilientes, la gestion forestière et la diversification de l'économie (avec un chiffrage complet des coûts, y compris de maintenance) ainsi qu'un renforcement des capacités de gestion des investissements publics et de l'efficacité dans ce domaine. Compte tenu des investissements considérables requis pour ces projets, ils devraient être intégrés aux principaux cadres de gestion des finances publiques, d'investissement et de gestion de la dette. Plus généralement, l'amélioration des pratiques de gestion des finances publiques et de la dette pourrait débloquent des financements provenant de fonds mondiaux pour le climat.

16. Le soutien des partenaires au développement sera essentiel pour promouvoir le renforcement de la résilience, l'atténuation des effets du changement climatique et la diversification économique. La Stratégie Nationale de Résilience recense des projets liés au climat pour une valeur totale de 5,4 milliards de dollars, dont plus de 4 milliards concernent des projets visant à améliorer la résilience face au changement climatique. Alors qu'il est impératif de veiller à la viabilité de la dette, l'accroissement des recettes intérieures, l'efficacité accrue des dépenses (grâce à l'assistance technique fournie par le FMI), la taxation du carbone et la réduction des subventions à l'énergie ne suffiront pas. Il faudra obtenir davantage de financements concessionnels et de dons des partenaires au développement. Les investissements en amont dans la résilience peuvent notamment permettre de réaliser des économies à long terme (mesurées par la réduction des dépenses de secours après une catastrophe), qui peuvent être six fois supérieures au coût des investissements en amont pour les inondations (édition d'avril 2020 des *PER pour l'Afrique subsaharienne*, FMI). Parmi les exemples récents de soutien à l'adaptation figurent les financements fournis par l'IPAD aux agriculteurs ruraux (29 millions de dollars américains) ; ainsi que les financements de la FAO et la CAFI (47 millions de dollars américains) destinés à réduire les émissions de 17 millions de tonnes dans les 20 prochaines années en transformant les pratiques rurales de culture sur brûlis en agroforesterie (gestion forestière couplée à des cultures et de l'élevage). Les chefs d'État de la CEMAC, de l'Angola, du Burundi, de la RDC, du Rwanda, de la Tanzanie et de la Zambie cherchent également à lancer des projets crédibles en 2022, financés par le Fonds bleu (créé à l'initiative du président congolais en 2017), mais la constitution d'une plateforme unifiée se révèle compliquée.

Bibliographie

- International Energy Agency. 2020. World Energy Model Documentation. Paris, France.
- International Energy Agency. 2021. Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. Paris, France.
- International Monetary Fund. 2020. "Fuel Price Subsidies in the Republic of Congo", IMF Country Report No. 20/27. Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2020. "Adapting to Climate Change in Sub-Saharan Africa", Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook: COVID-19: An Unprecedented Threat to Development. April. Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2021. "World Economic Outlook. April. Washington, DC.