

République du Congo — Questions générales

Ce document portant sur la République du Congo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de document de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il a été achevé le 9 avril 2007 sur la base des informations disponibles à cette date. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'équipe des services du FMI et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités congolaises ni celles du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents autorise la suppression d'informations sensibles.

En vue d'aider le FMI à évaluer sa politique de publication, les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires qui peuvent être envoyés par courrier électronique à publicationpolicy@imf.org.

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

Fonds monétaire international • Service des publications
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623 7430 • Télécopie : (202) 623 7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Internet: <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars EU l'exemplaire

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

RÉPUBLIQUE DU CONGO

Questions générales

Préparé par Abdelrahmi Bessaha, Francis Bokilo, Joseph Karangwa, Yinqiu Lu, Joannes Mongardini, Yaya Moussa (tous du département AFR), Stephane Carcillo (Département des Finances Publiques), Jean-Pierre Nguenang (expert du Département des Finances Publiques) et Maria Oliva (Département des Politiques et Revues)

Approuvé par le Département Afrique

9 avril 2007

Table des matières	Page
I. Les défis d'une croissance soutenable en République du Congo	4
A. Introduction	4
B. Premier pilier: Une stratégie de viabilité budgétaire à moyen terme	4
C. Deuxième pilier: Pour une amélioration de la qualité de la dépense publique et la transparence du processus budgétaire	6
D. Troisième pilier: Pour une réduction du coût des affaires	7
II. Une stratégie budgétaire à moyen terme	11
A. Introduction	11
B. Arrière-plan	12
C. Principaux éléments d'une stratégie de viabilité budgétaire à moyen terme	16
D. Conclusion	23
Références	23
III. Stratégie pour améliorer la gestion des finances publiques	25
A. Introduction	25
B. Évaluation de la qualité du système de gestion des finances publiques	26
C. Principaux problèmes affectant la gestion des finances publiques	28
D. Domaines de réforme prioritaires	33
E. Conclusion	36
Références	37
IV. Gouvernance et transparence en République du Congo	39
A. Introduction	39
B. Gouvernance, croissance et compétitivité	40
C. Causes et conséquences d'une gouvernance faible et de la corruption	41

D. La gouvernance dans les pays de la CEMAC	46
E. Le bilan de la gouvernance au Congo	49
F. Le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la fraude.....	50
G. Conclusion	56
Références.....	56
Appendice IV.1	60
Appendice IV.2	62
V. La stratégie de développement du secteur financier	64
A. Introduction.....	64
B. Aperçu général du système financier congolais.....	65
C. Stratégie pour améliorer l'accès aux services financiers	76
D. Stratégie pour améliorer la santé du secteur financier	80
E. Conclusion.....	84
Références.....	86
VI. Pour une amélioration du régime des échanges afin de favoriser la croissance.....	87
A. Introduction.....	87
B. Présentation générale de la CEMAC.....	88
C. Le régime des échanges du Congo: théorie et pratique.....	92
D. Stratégie pour simplifier le régime des échanges du Congo.....	95
E. Conclusion.....	100
Références.....	105
Tableaux	
I.1. Enquête <i>Conduite des Affaires</i> de la Banque mondiale, 2007.....	8
II.1. Principaux indicateurs budgétaires, 1971-2005	13
II.2. Analyse de sensibilité.....	22
III.1. Évaluation des enveloppes budgétaires non affectées dans les dépenses de biens et de services des ministères, 2005	31
IV.1: Résultats au niveau de la CEMAC pour six indicateurs de gouvernance	48
IV.2. Résumé des indicateurs de gouvernance, 1996–2005	49
IV.3. Corrélation entre les différents indicateurs de gouvernance.....	50
V.1. Structure du système financier en 2005	66
V.2. Indicateurs financiers, 2004.....	67
V.3. La concentration bancaire dans la CEMAC, 2002–05.....	68
V.4. Composition des dépôts et des crédits des banques commerciales, 2002–05.....	70
V.5. Indicateurs de solidité financière du secteur bancaire, 2001–05	72
V.6. Nombre de banques respectant les ratios prudentiels, 2002–05	73
V.7. Notation des banques au Congo et au niveau de la CEMAC, 2003–05.....	73
V.8. Évolution récente des activités de micro-financement	74
V.9. Structure du marché de l'assurance, 2004	75
VI.1. Tarif extérieur commun au niveau des différents accords régionaux.....	89

VI.2. Comparaison des taux NPF entre la CEMAC, l'UEMOA et l'Union douanière est-africaine	91
VI.3. Utilisation des obstacles non tarifaires	92
VI.4. Code douanier congolais. Résumé des principales dispositions.....	92
VI.5. Utilisation des obstacles non tarifaires	94
VI.6. Utilisation des obstacles non tarifaires	95
VI.7. Produit des prélèvements sur les échanges internationaux.....	97
VI.8. Exonérations à la taxation des échanges commerciaux.....	98
VI.9. Produit des prélèvements sur les échanges internationaux.....	99
VI.10. Résumé des recommandations.....	102

Graphiques

I.1. Pays producteurs de pétrole: solde primaire hors pétrole, 2002–06.....	5
II.1. Production de pétrole, 2000–12	10
II.2. Principaux indicateurs budgétaires, 1971–2005.....	14
II.3. Indice du développement humain et croissance.....	16
II.4. République du Congo: Sentier d'ajustement budgétaire optimal.....	19
II.5. République du Congo: Arbitrage entre le rythme de l'ajustement et le déficit primaire hors pétrole viable indéfiniment	20
III.1. Évaluation de la qualité du système de gestion des finances publiques, 2006	27
IV.1. Compétitivité, maîtrise de la corruption et respect de la loi	42
IV.2. Indicateurs de gouvernance pour le Congo, 1996–2005	47
V.1. Composition des ressources bancaires à fin 2005.....	70
V.2. Emploi des ressources bancaires à fin 2005.....	71
VI.1. Indicateur d'ouverture du Congo, 2001–06.....	87
VI.2: L'enchevêtrement des accords commerciaux en Afrique.....	89

Encadrés

II.1. Le secteur pétrolier de la République du Congo.....	12
II.2. Calibration du modèle pour la République du Congo.....	18
IV.1 Bibliographie relative aux causes d'une gouvernance faible et de la corruption	44
IV.2. Les conséquences d'une gouvernance faible et de la corruption.....	45
IV.3. Les cinq principales conclusions de l'enquête de 2003 sur la corruption	51
IV.4. Les réactions du gouvernement à l'enquête de 2003 sur la corruption	52
IV.5. Les progrès de la gouvernance au Congo depuis 2003.....	54
VI.1. Le cas du ciment	96

I. LES DÉFIS D'UNE CROISSANCE SOUTENABLE EN RÉPUBLIQUE DU CONGO¹

A. Introduction

1. **La République du Congo (ci-après le «Congo») se trouve à la croisée des chemins.** La forte augmentation des exportations de pétrole et des recettes budgétaires au cours des deux dernières années, conjuguée aux perspectives d'allègement de dette dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE ont créé des conditions financières favorables pour un sentier de croissance soutenable plus élevée à moyen terme et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Un tel résultat est intimement lié aux politiques arrêtées par les autorités.
2. **L'expérience du Congo au cours des années 1980 plaide en faveur d'un emploi prudent des ressources pétrolières.** À la suite des chocs pétroliers des années 1970, le gouvernement congolais a mis en œuvre une politique budgétaire procyclique en utilisant les recettes pétrolières pour accroître les dépenses publiques, sans guère se préoccuper de la qualité de la dépense ni de ses effets sur la croissance et l'atténuation de la pauvreté. Cette politique n'a pas contribué à relever le revenu par habitant; elle s'est avérée, en outre, insoutenable avec la chute rapide des prix du pétrole sur le marché international pendant la seconde moitié des années 1980. En 1994, le revenu par habitant avait chuté de 10 % par rapport à 1980, et la dette extérieure atteignait 218 % du PIB, le ratio le plus élevé d'Afrique.
3. **Il est capital pour les autorités d'éviter de répéter l'expérience des années 1980, en particulier eu égard à la baisse attendue de la production pétrolière au cours de la prochaine décennie.** Les articles qui suivent proposent un ensemble de politiques macroéconomiques qui tirent parti de cette occasion unique de créer les conditions d'une croissance soutenable plus élevée. Le premier pilier de cette stratégie consiste à définir une stratégie de viabilité budgétaire à moyen terme afin d'éviter la répétition du cycle alternatif expansion et récession des années 1980. Le deuxième pilier vise à mettre en œuvre des réformes destinées à améliorer la qualité de la dépense publique ainsi que la transparence du processus budgétaire et de gestion des ressources pétrolières. Le troisième pilier comprend un ensemble de mesures visant à réduire le coût des affaires au Congo, afin d'attirer l'investissement, diversifier l'économie et intensifier le potentiel de croissance de l'économie.

B. Premier pilier: Une stratégie de viabilité budgétaire à moyen terme

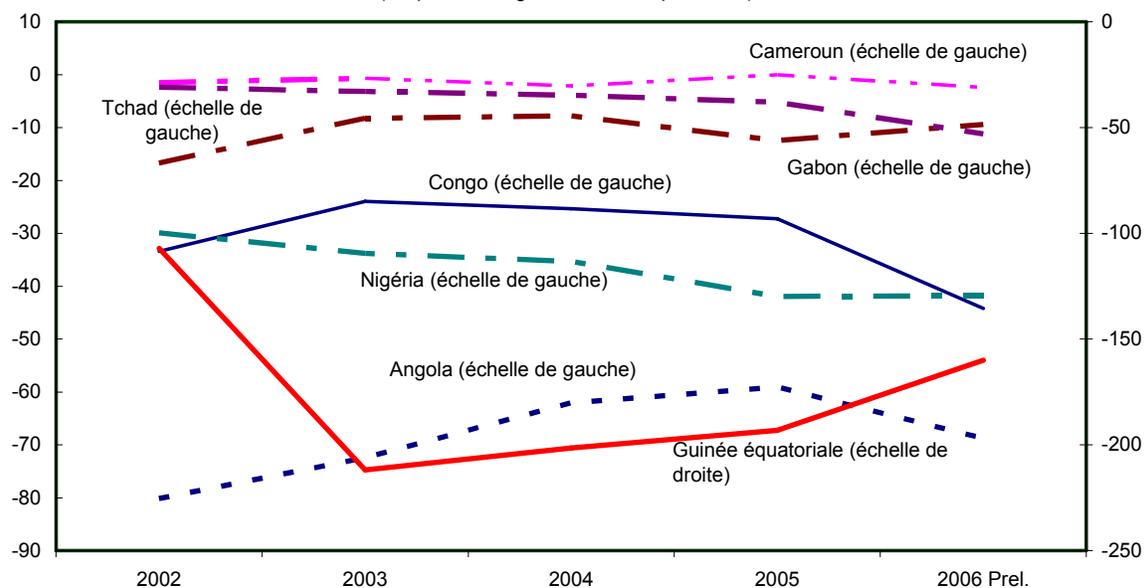
4. **Une politique macroéconomique bien conçue pour le Congo doit s'ancrer dans une stratégie à moyen terme (SMT) budgétaire viable qui tienne compte des ressources pétrolières limitées du pays.** Ainsi qu'il est exposé dans le chapitre II, la politique budgétaire doit contribuer à accumuler à terme suffisamment d'avoirs financiers pour prévenir la baisse des niveaux de vie à mesure que les ressources pétrolières du pays

¹ Préparé par Joannes Mongardini.

s'amenuiseront. Cette politique tiendrait compte du caractère non renouvelable des recettes pétrolières, le besoin d'équité entre les générations, et la nécessité d'accumuler des réserves budgétaires élevées susceptibles de produire un rendement suffisant pour soutenir un niveau constant de dépense publique en proportion du PIB non pétrolier même après la baisse de la production pétrolière. Le niveau des réserves budgétaires nécessaires dépendra de façon cruciale des prix du pétrole, du taux de rendement des actifs financiers, ainsi que de la croissance de l'économie non pétrolière.

5. Le déficit budgétaire hors pétrole du Congo est l'un des plus élevés en Afrique (Graphique I.1). Le déficit est plus élevé qu'au Cameroun, au Tchad et au Gabon, et est même estimé supérieur à celui du Nigéria en 2006. Plus grave, le solde primaire hors pétrole s'est considérablement détérioré depuis 2003. Étant donné que la production pétrolière commencera à chuter en 2012 et sera épuisée en 20 ans environ au rythme actuel d'extraction, il est clair que des déficits aussi élevés ne sont pas viables.

Graphique I.1. Pays producteurs de pétrole : Solde primaire hors pétrole, 2002-06
(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Source: estimations des services du FMI.

6. L'analyse du chapitre II démontre qu'un ajustement budgétaire considérable est indispensable à long terme. Il est clair, cependant, qu'il faut trouver un équilibre entre les considérations de viabilité et les besoins de développement du pays, inclusion faite d'une augmentation des dépenses pour atteindre les OMD. La SMT doit donc comporter un ajustement budgétaire graduel mais continu sur les vingt prochaines années afin de parvenir à un solde budgétaire hors pétrole viable en 2025, date prévue de la fin de la production pétrolière, tout en conservant un espace budgétaire suffisant pour atteindre les OMD. Cela implique un ajustement budgétaire modéré mais continu d'environ 1,5 % du PIB non pétrolier chaque année pendant les vingt prochaines années. L'analyse fait aussi ressortir

qu'il importe d'accroître les rendements des actifs financiers publics et de l'investissement public afin de réduire la nécessité d'un ajustement budgétaire aussi considérable.

C. Deuxième pilier: améliorer la qualité de la dépense publique et la transparence du processus budgétaire

7. **Dans les limites d'une stratégie SMT viable, le gouvernement a un rôle de premier plan à jouer pour susciter la croissance de l'économie, en augmentant les dépenses destinées à réduire la pauvreté et en améliorant l'infrastructure du pays qui se trouve dans une situation détériorée.** Des années de guerre civile et de négligence au cours de la décennie 1990 ont laissé au pays des systèmes d'éducation et de santé en mauvais état, un réseau énergétique intérieur peu fiable et une faible infrastructure en matière de transports. Si la Banque mondiale est la mieux placée pour conseiller les meilleures stratégies d'investissement pour chacun de ces secteurs, la clé du succès de ces dernières est d'établir des réformes institutionnelles visant à améliorer la qualité de la dépense publique et à accroître davantage la transparence de la gestion des ressources publiques.

8. **Pour améliorer la qualité de la dépense il faut tout d'abord disposer d'une classification budgétaire transparente.** Un des déclencheurs du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée est précisément la mise en œuvre d'une nouvelle classification fonctionnelle du budget qui permettra, entre autres, de suivre les dépenses liées à la réduction de la pauvreté. Avec l'assistance technique du Département des finances publiques du FMI, le travail technique est en cours dans ce domaine et la nouvelle nomenclature devrait être en place à temps pour suivre l'exécution du budget 2007 à titre expérimental. Elle sera opérationnelle pour le budget 2008.

9. **Le renforcement de l'exécution budgétaire constitue un autre aspect crucial.** Il exigera : i) la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des investissements publics, visant à assurer une sélection rigoureuse et un suivi efficace de l'exécution des projets; ii) un nouveau code des marchés publics conforme aux meilleures pratiques internationales pour garantir la transparence et la concurrence; et iii) le renforcement de l'identification et du suivi de la dépense publique aux divers stades de la chaîne des dépenses (engagement, ordonnancement et paiement).

10. **Une gestion plus transparente des ressources pétrolières est aussi cruciale.** Une gestion efficace des recettes pétrolières au Congo exige que la société pétrolière nationale (SNPC) améliore sa gestion des ressources pétrolières du pays et joue son rôle d'agent financier d'une manière plus efficace, transparente et au moindre coût. Il conviendrait chaque fois que possible de vérifier régulièrement que les résultats sont conformes aux normes internationales. Les obligations de publicité financière relatives aux activités de la SNPC devraient s'inspirer des normes de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

11. **Enfin il est indispensable d'attribuer les concessions pétrolières de manière plus transparente et plus responsable.** Comme l'a montré le cas de la concession pétrolière Marine XI, l'opacité du système d'attribution des concessions pétrolières peut aboutir à des conflits d'intérêts qui affectent négativement les ressources de l'Etat. À l'avenir, les concessions pétrolières devraient donc être attribuées sur la base d'un processus

d'adjudication transparent, en commençant par la publication sur le site du gouvernement des critères d'attribution de la concession ainsi que des offres qui ont été soumises.

D. Troisième pilier: Réduire le coût des affaires

12. **La diversification de l'économie du Congo dépend fortement d'une réduction sensible du coût des affaires.** Comme le montre la base de données *Doing Business* de la Banque mondiale,² le Congo se classe dans les derniers rangs du monde sur le plan de l'aisance en matière de conduite des affaires (tableau I.1). Les coûts les plus préoccupants sont ceux relatifs à la création d'entreprise, l'emploi de main d'œuvre, l'enregistrement des biens, l'obtention de crédit, le paiement des impôts, le commerce international et le respect dans l'application des contrats, où le Congo se classe non seulement bien en deça des moyennes de l'OCDE, mais aussi derrière la plupart des pays africains. Globalement, la base de données de la Banque mondiale montre clairement que le Congo a beaucoup de progrès à réaliser pour devenir une destination attrayante en matière d'investissement du secteur privé.

13. **En premier lieu, la réduction du coût des affaires passe par l'amélioration de la gouvernance.** Comme on le verra au chapitre IV, la corruption est générale dans le pays, et impose de façon opaque des coûts considérables qui entravent les activités d'investissement. L'établissement d'institutions transparentes et de bonnes pratiques de gouvernance est par conséquent vital pour combattre la corruption et susciter les conditions d'une croissance plus élevée dans le secteur hors hydrocarbures. Le secteur public pourrait donner l'exemple en se dotant de processus budgétaires et de procédures de passation de marchés transparents, et en faisant montre d'une transparence accrue dans la gestion des ressources pétrolières. La base de données *Doing Business* fait, en outre, ressortir la nécessité de simplifier le processus de paiement des impôts, les entreprises congolaises étant astreintes à effectuer 2,3 fois plus de paiements et à y consacrer 50 % de plus leur temps par rapport aux autres pays africains (le nombre des paiements et le temps qu'ils coûtent sont respectivement presque six et trois fois plus élevés que la moyenne de l'OCDE).

14. **Deuxièmement, le développement du secteur financier est un autre facteur d'une importance capitale pour encourager la croissance économique.** Ainsi qu'il est expliqué au chapitre V, l'accès aux services financiers est très faible au Congo et n'est possible que pour les clients aisés des zones urbaines. Le développement du secteur financier impliquera: i) d'élargir l'accès du public aux services financiers et d'abaisser leur coût en encourageant l'introduction de nouveaux instruments financiers tels que les cartes de crédit, les distributeurs automatiques de billets et les micro-crédits; ii) d'intensifier la concurrence grâce à une politique plus ouverte en matière d'agrément bancaire et de libération des taux débiteurs et prêteurs, mais aussi en donnant la possibilité aux institutions de microfinance de concourir effectivement avec les banques, ainsi qu'à la concurrence transfrontières au sein de

² Voir <http://www.doingbusiness.org>.

la CEMAC; et iii) de renforcer les procédures de recouvrement des prêts et d'élargir les types de garanties acceptables, ce qui contribuerait à réduire les écarts de taux d'intérêts.

Tableau I.1. Enquête Doing Business de la Banque Mondiale, 2007

Indicateur	Congo	Afrique Moyenne	OCDE Moyenne
A. Créer une entreprise			
Nombre de procédures	8.0	11.0	6.2
Temps (jours)	71.0	61.8	16.6
Coût (% du revenu par habitant)	214.8	162.8	5.3
Capital min. (% du revenu par habitant)	192.4	209.9	36.1
B. Obtenir les autorisations nécessaires			
Procédures (nombre)	15.0	17.7	14.0
Temps (jours)	175.0	230.2	149.5
Coût (% du revenu par habitant)	1243.0	1024.5	72.0
C. Embaucher et licencier des travailleurs			
Indice de la difficulté d'embaucher	78.0	44.3	27.0
Indice de rigidité des horaires	60.0	52.0	45.2
Indice de la difficulté de licencier	70.0	44.9	27.4
Indice de rigidité de l'emploi	69.0	47.1	33.3
Coûts d'embauche (% du salaire)	28.8	12.7	21.4
Coûts de licenciement (semaines de salaire)	41.2	71.2	31.3
D. Enregistrer une propriété			
Nombre de procédures	7.0	7.0	4.7
Temps (jours)	137.0	109.9	31.8
Coût (% de la propriété par habitant)	27.2	11.6	4.3
E. Obtenir du crédit			
Indice des droits légaux	3.0	4.2	6.3
Indice d'information sur le crédit	2.0	1.3	5.0
Couverture du registre public des emprunteurs (% des adultes)	1.4	1.5	8.4
Couverture des bureaux privés (% des adultes)	0.0	3.8	60.8
F. Protection des investisseurs			
Indice de publicité financière	4.0	4.4	6.3
Indice de responsabilité des administrateurs	5.0	4.5	5.0
Indice des procès intentés par actionnaires	6.0	5.2	6.6
Indice de protection de l'investisseur	5.0	4.7	6.0
G. Payer l'impôt			
Paiements (nombre)	94.0	40.9	15.3
Temps (heures)	576.0	336.4	202.9
Impôt total exigible (% du profit brut)	57.3	71.2	47.8
H. Commerce international			
Documents nécessaires pour exporter (nombre)	12.0	8.2	4.8
Temps nécessaire pour exporter (jours)	50.0	40.0	10.5
Coût d'exportation (dollars EU par conteneur)	1732.0	1561.0	811.0
Documents nécessaires pour importer (nombre)	15.0	12.2	5.9
Temps nécessaire pour importer (jours)	62.0	51.5	12.2
Coût d'importation (dollars EU par conteneur)	2201.0	1947.0	883.0
I. Faire respecter un contrat			
Nombre de procédures	47.0	38.1	22.2
Temps (jours)	560.0	581.1	351.2
Coût (% de la dette)	45.6	42.2	11.2
J. Cesser une activité			
Temps (années)	3.0	2.6	1.4
Coût (% du patrimoine)	24.0	16.0	7.1
Taux de recouvrement (centimes par dollar)	19.4	17.7	74.0

Source: Banque mondiale.

15. **Troisièmement, un régime de commerce transparent est un complément indispensable pour améliorer les perspectives de croissance.** Le Congo fait partie du régime de commerce régional adopté par la CEMAC, mais de nombreuses pratiques commerciales, tant au niveau national que régional, mettent des obstacles considérables au commerce. Les tarifs douaniers sont élevés, les cas d'exonérations sont très nombreux — en particulier pour le secteur pétrolier — la documentation des exportations et importations est coûteuse, et il n'existe pas d'inspection effective avant expédition. En outre, le commerce avec la République démocratique du Congo (RDC) — partenaire commercial naturel en raison de sa proximité — est entravé par des régimes de commerce différents et l'absence d'une infrastructure de transport pour franchir le fleuve Congo. Il faudrait que les autorités éliminent ces rigidités préjudiciables au commerce en prenant l'initiative d'une réforme des échanges dans les pays de la CEMAC, en adoptant un régime de commerce transparent, en réduisant les procédures bureaucratiques applicables aux exportations et importations, en éliminant progressivement les exonérations de droits, et en construisant l'infrastructure nécessaire au commerce avec la RDC.

II. UNE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME³

A. Introduction

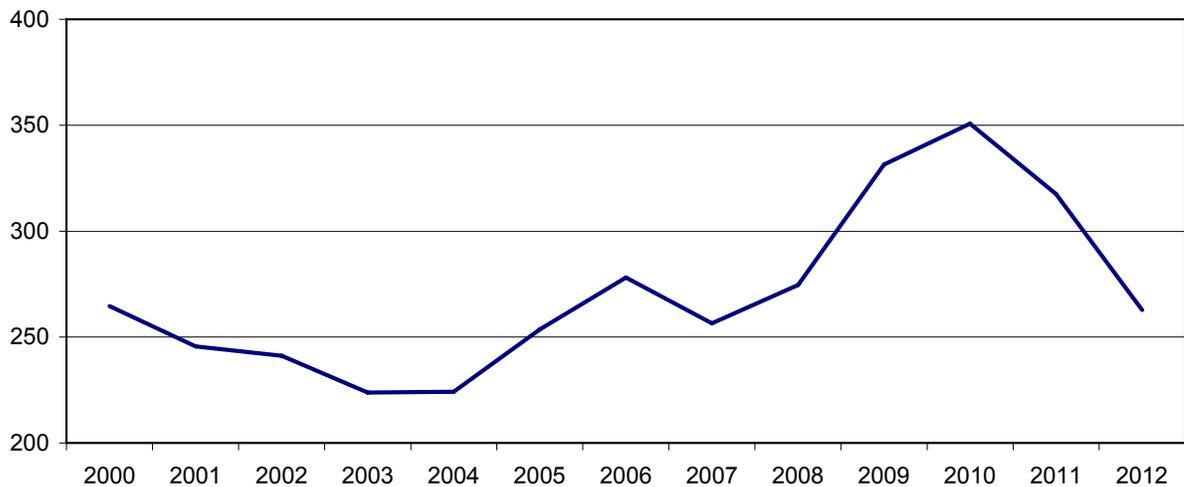
16. **Les pays qui disposent de ressources naturelles abondantes sont confrontés à de nombreux problèmes, en particulier dans le domaine budgétaire, notamment en ce qui concerne la viabilité de la gestion de ces ressources.** L'instabilité des prix des produits de base fait qu'il est particulièrement important pour ces pays de prêter attention à l'impact de la politique budgétaire à moyen et à long terme sur la dynamique de l'endettement. En outre, le caractère non renouvelable des ressources naturelles pose un autre défi pour la politique budgétaire à moyen et à long terme, à savoir trouver un équilibre approprié entre le besoin de dépenser aujourd'hui et celui de former une épargne pour l'avenir, lorsque les ressources naturelles auront été épuisées. Le présent chapitre examine ces importantes questions dans le contexte de la République du Congo.

17. **L'histoire économique du Congo depuis les années 1970 illustre le danger de mener une politique budgétaire procyclique dans une économie fortement dépendante du pétrole, et surtout de ne pas épargner une part suffisamment importante des recettes pétrolières courantes pour assurer la viabilité de la politique budgétaire à moyen et à long terme.** Les succès mitigés obtenus par de nombreux pays producteurs de pétrole pour utiliser à bon escient leurs ressources pétrolières pour améliorer les niveaux de vie du citoyen moyen, notamment l'expérience du Congo dans les années 1980, montrent également qu'il importe d'adopter une stratégie budgétaire à moyen terme globale. Le principal enjeu pour la politique budgétaire du Congo est d'accumuler à terme un portefeuille suffisant d'avoirs financiers pour prévenir la baisse des niveaux de vie du pays à mesure que s'épuiseront ses ressources pétrolières. Ceci est d'autant plus important que les projections font apparaître que la production pétrolière du Congo doit atteindre un maximum en 2010 avant de commencer à décliner ensuite (Graphique II.1). Étant donné les faiblesses du système de gestion de la dépense publique du Congo, des mesures pour améliorer la *qualité* de la dépense publique sont vitales pour tirer le meilleur parti des recettes pétrolières du pays (voir chapitre III).

18. **Ce chapitre est organisé comme suit.** La section II présente en arrière-plan l'expérience passée du Congo en matière de gestion des ressources pétrolières, notamment la crise de la seconde moitié des années 1980. Les principaux éléments d'une stratégie budgétaire à moyen terme visant à éviter la répétition d'une telle crise sont esquissés à la section III. La section IV présente la conclusion.

³ Préparé par Stéphane Carcillo, sur la base de Carcillo, Leigh et Villafuerte (2007).

Graphique II.1. République du Congo: production de pétrole, 2000-12
(en milliers de barils par jour)



Source: Données et projections des autorités congolaises.

B. Arrière-plan

19. **L'histoire économique du Congo depuis les années 1970 illustre les risques pour la stabilité macroéconomique de la mise en oeuvre d'une politique budgétaire procyclique dans une économie fortement dépendante des hydrocarbures.** L'essor pétrolier des années 1970 et du début des années 1980 (encadré II.1) encouragea les autorités congolaises à adopter en 1981 un ambitieux plan quinquennal de développement économique et social, impulsé par une politique budgétaire expansionniste (tableau II.1, graphique II.2). L'investissement public a augmenté à un taux moyen annuel de 15 % dans la première moitié des années 1980. En dépit de coupes dans les dépenses courantes, les déséquilibres financiers intérieurs, qui s'étaient aggravés au cours de la seconde moitié des années 1970, ont continué de se creuser pendant la première moitié des années 1980. En outre, l'endettement extérieur du pays, qui avait déjà fortement progressé dans les années 1970 et au début des années 1980 pour financer l'investissement public, a doublé entre 1980-84 et 1985-89, aboutissant à une position d'endettement insoutenable.

20. **La croissance rapide du secteur public pendant l'expansion pétrolière du début des années 1980, caractérisée notamment par une forte création d'emplois publics, est en partie à l'origine de la longue baisse de la production qui s'en est suivie.** La manne pétrolière s'est tarie dans la seconde moitié des années 1980, quand les prix du pétrole sont tombés à 18 dollars EU par baril en moyenne sur la période 1986-90 (comparé à un prix moyen de 31 dollars EU le baril entre 1981-85). Étant donné la baisse considérable des recettes pétrolières qui en a résulté, le gouvernement a pris quelques mesures d'ajustement budgétaire, notamment dans le contexte d'un accord de confirmation avec le FMI lancé en août 1986. Cependant, les pouvoirs publics n'ont réagi que lentement et de façon limitée au

choc provoqué par la détérioration des termes de l'échange de la seconde moitié des années 1980, recourant principalement à des coupes dans les dépenses d'investissement public et à des réformes structurelles limitées. En conséquence, l'activité économique a stagné, les déséquilibres budgétaire et extérieur se sont considérablement creusés, et la charge du service de la dette publique extérieure a atteint des niveaux insoutenables. En outre, d'importants arriérés de paiement intérieurs et extérieurs ont été accumulés.

Encadré II.1. Le secteur pétrolier de la République du Congo

Le Congo était en 2005 le sixième producteur de pétrole d'Afrique sub-saharienne, après le Nigéria, l'Angola, le Soudan, la Guinée équatoriale et le Gabon. Ce secteur est aujourd'hui la principale source de croissance économique du pays. Le pays dépend lourdement de son secteur pétrolier, qui représente environ la moitié de son PIB, et plus de 80 % de ses recettes publiques et de ses exportations de marchandises. Selon les estimations de Oil and Gas Journal (OGJ) pour 2006, le Congo dispose de 1,5 milliard de barils de réserves pétrolières prouvées, dont la plupart se trouvent offshore. Une des découvertes de pétrole les plus récentes sur le continent a été celle en 2004 du champ de M'Boundi, avec des réserves prouvées de 250 millions de barils. Les réserves non découvertes sont estimées sur la base des données géologiques pondérées en fonction des risques à 5,8 milliards de barils. Les types de brut du Congo sont principalement des bruts moyens et légers peu sulfurés.

La production pétrolière du Congo a débuté dans les années 1950, et s'est rapidement développée dans les années 1980 et 1990 pour atteindre un premier sommet en 2000. La production a débuté en 1957 avec le champ offshore de Pointe Indienne, dont la production a atteint un maximum d'environ 2500 barils par jour vers le milieu des années 1960. Au cours des années 1980 et 1990 la production de brut du Congo a quadruplé, passant de 65 000 barils par jour en 1980 à une moyenne de 280 000 barils par jour en 2000. Depuis lors la production chute, principalement du fait du déclin de la production des champs parvenus à maturité, et de retards dans l'entrée en production de plusieurs nouveaux champs. La production de pétrole brut est tombée d'un niveau moyen de 265 000 barils par jour en 2000 à 224 000 barils par jour en 2004. Cependant, la production pétrolière commence à se relever et cette reprise va se poursuivre à moyen terme à mesure que de nouveaux champs (notamment le champ de M'Boundi sur le continent, et le champ offshore de Moho-Bilondo à partir de 2008) entrent en production et compensent la baisse de la production des champs plus anciens. Trente cinq à cinquante pour cent environ du pétrole extrait revient directement à l'État et est vendu principalement par la compagnie pétrolière nationale, la SNPC. Le reste revient aux partenaires pétroliers internationaux, sur la base de contrats bilatéraux de partage de la production de pétrole.

On s'attend que la production de pétrole du Congo atteindra son maximum en 2010, avec plus de 350. 000 barils par jour, et qu'elle pourrait décliner à un rythme assez rapide par la suite — avec des conséquences importantes pour les recettes budgétaires d'origine pétrolière. Cependant les projections des autorités reposent sur l'hypothèse d'une production de pétrole annuelle constante à partir de 2012 au lieu d'une production en baisse, dans l'hypothèse que la production de nouveaux champs de pétrole pourrait compenser la baisse de la production des champs vieillissants. Les projections des autorités sont peut-être prudentes dans la mesure où un facteur de «prudence» de 10 dollars EU par baril a été déduit des prix du pétrole projetés par les Perspectives de l'économie mondiale (World Economic Outlook en anglais).

Tableau II.1. République du Congo : Principaux indicateurs budgétaires, 1971-2005
(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

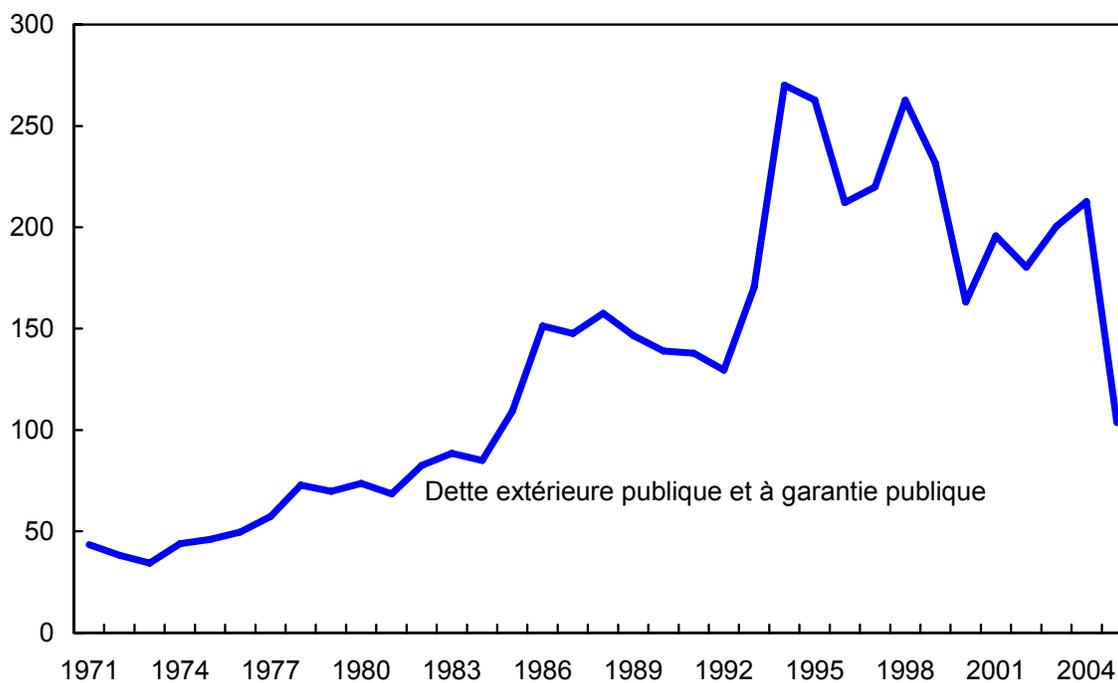
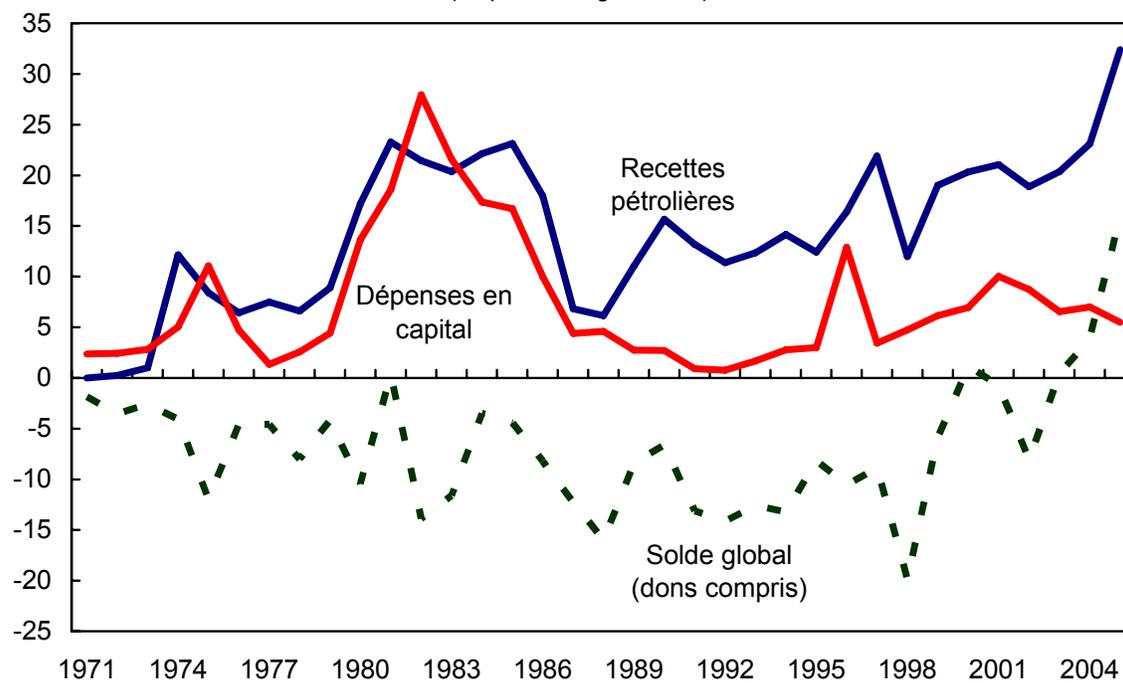
	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Recettes pétrolières	4.4	9.3	22.1	11.5	12.7	17.9	23.2
Dépenses primaires courantes	23.2	26.9	22.9	23.0	25.7	21.6	22.4
Dépenses en capital	4.7	5.3	20.4	4.9	1.8	6.8	7.6
Solde primaire	-0.8	-0.7	12.1	1.4	-2.2	4.7	9.3
Solde global (dons compris)	-4.8	-6.4	-6.7	-10.3	-12.3	-8.8	2.3
Dette extérieure publique et à garantie publique	41.2	64.6	86.7	150.7	194.1	217.9	178.6
Pour mémoire							
Prix du pétrole (dollars EU par baril)	7.1	22.3	31.2	18.0	17.9	19.7	34.1

Source: autorités congolaises, et estimations des services du FMI.

21. **Les déséquilibres budgétaires de la fin des années 1980 ont été suivis par une forte dévaluation du franc CFA et une baisse considérable du PIB par habitant.** Étant donné l'ampleur des déséquilibres macroéconomiques de la fin des années 1980 et du début des années 1990, il est devenu clair en 1993 que l'ajustement budgétaire ne suffirait pas à lui seul à restaurer la compétitivité extérieure car la baisse des prix nominaux du marché intérieur étaient caractérisés par une forte rigidité. En outre, l'épisode de guerre civile au Congo de 1993-94 est venu davantage compliquer la gestion macroéconomique. Le franc CFA fut dévalué de 50 % en janvier 1994 afin de rétablir la compétitivité et de stimuler les exportations. Il en est résulté une chute du PIB par habitant d'un sommet de 1390 dollars EU en 1984 à environ 980 dollars EU en 1995 (en dollars EU constants de 2000 dans les deux cas), qui a intensifié les effets de la pauvreté (voir ci-après). Au cours de la décennie suivante, des programmes économiques successifs appuyés par le FMI ont déraillé, en raison de l'instabilité politique persistante, d'une mauvaise discipline budgétaire et d'un manque de détermination à mettre en œuvre les réformes structurelles, en particulier dans le secteur pétrolier.

22. **En résumé, l'absence au Congo dans les années 1980 d'une stratégie budgétaire compatible avec la préservation de la richesse pétrolière de la nation a entraîné une croissance non viable et finalement une forte baisse des niveaux de vie.** L'indice de développement humain du Congo, bien que plus élevé que la moyenne de l'Afrique subsaharienne et des pays producteurs et non producteurs de pétrole éligibles au titre de la FRPC, continue de diminuer régulièrement depuis 1985 (graphique II.3). En outre, la pauvreté demeure générale: une enquête récente auprès des ménages, achevée au début de 2006, montre que 42 % des ménages et 51 % de la population vivent au-dessous du seuil de la pauvreté, et que les poches de pauvreté se répartissent à égalité entre les zones urbaines et les zones rurales. Au cours de la décennie écoulée, le Congo a pris un retard considérable sur d'autres pays en développement, notamment les pays producteurs de pétrole éligibles au titre de la FRPC, sur le plan de la croissance du PIB par habitant.

Graphique II.2. République du Congo -- Principaux indicateurs budgétaires,
1971-2005
(en pourcentage du PIB)



Source: autorités congolaises, estimations des services du FMI et *Indicateurs du développement mondial* de la Banque Mondiale.

C. Principaux éléments d'une stratégie budgétaire à moyen terme

Préservation de la richesse pétrolière aux fins de la viabilité budgétaire

23. **Le problème-clé pour un pays producteur de pétrole comme le Congo n'est pas seulement de déterminer si une orientation particulière de sa politique budgétaire est viable pour ce qui est de la dynamique de sa dette, mais aussi si elle permet de préserver la richesse pétrolière de la nation de manière à éviter la chute des niveaux de vie lorsque la production de pétrole baissera.** Dans le cadre de l'approche du « déficit primaire », un taux plus élevé de croissance du PIB rend automatiquement plus viable, toutes choses étant égales par ailleurs, la position budgétaire d'un pays. Dans une perspective plus large toutefois, c'est le contraire qui peut se produire si la croissance plus élevée de la production résulte d'un rythme plus rapide d'épuisement des ressources naturelles qui menace dans l'avenir la viabilité à long terme des revenus par habitant, et par là des niveaux de vie.

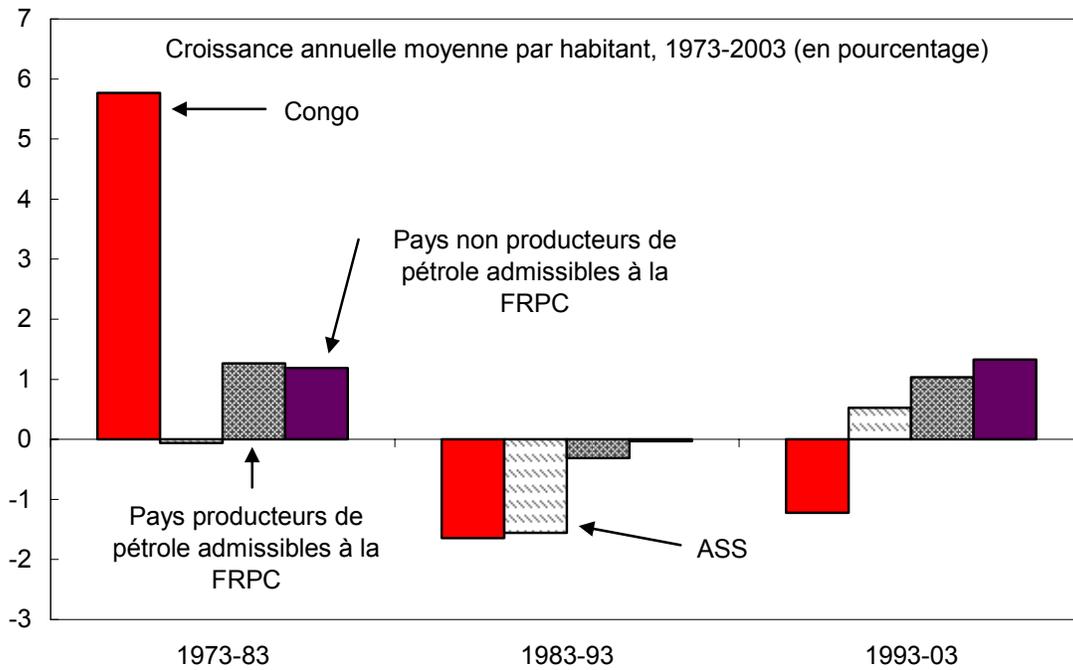
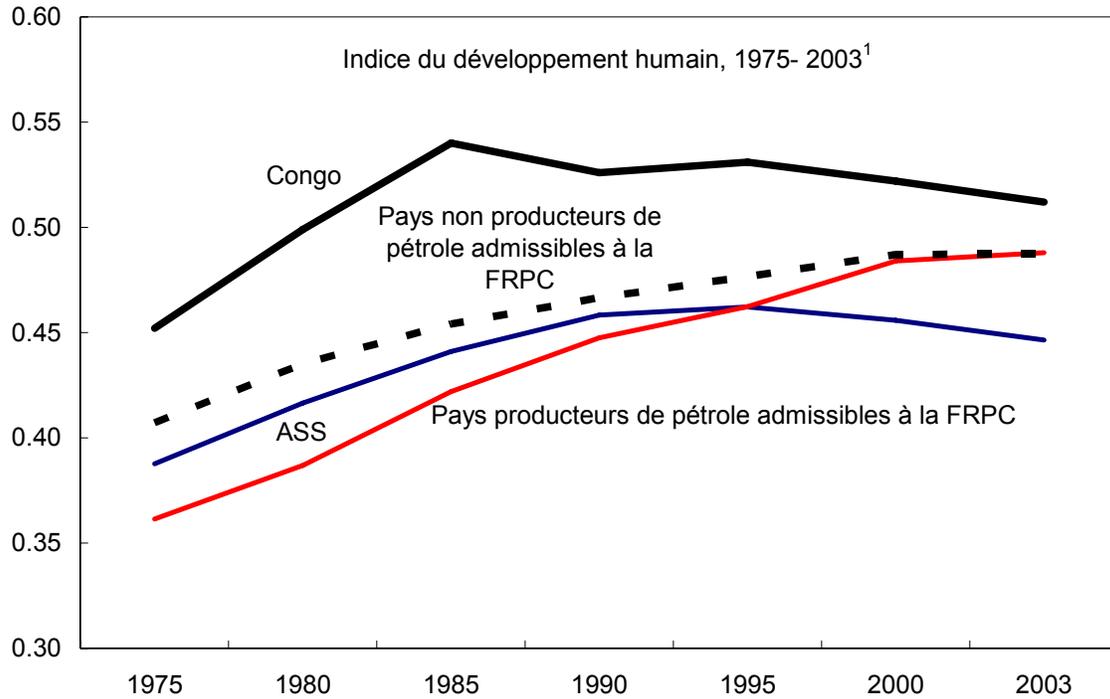
24. **Pour les pays producteurs de pétrole (PPP) dotés de ressources pétrolières épuisables amples, il convient d'incorporer pour les besoins de l'analyse les trois considérations suivantes :**

- Premièrement, la période sur laquelle portent les projections doit être suffisamment longue pour permettre de déterminer si le ratio dette/PIB se stabilisera vraisemblablement à un niveau pouvant être maintenu indéfiniment après épuisement des ressources pétrolières.
- Deuxièmement, la nature épuisable des ressources pétrolières soulève d'importants problèmes de répartition intergénérationnelle, bien mieux pris en compte sous forme de dépense exprimée en pourcentage du PIB hors pétrole, qui reflète les besoins croissants de l'État dans le contexte d'une économie en croissance.
- Troisièmement, le solde budgétaire primaire hors pétrole — c'est-à-dire les recettes totales non pétrolières moins les dépenses non pétrolières hors intérêts — offre un indicateur plus clair de l'orientation de la politique budgétaire pour les PPP car il élimine les fluctuations des recettes dues aux variations des prix du pétrole sur le marché international⁴.

L'analyse qui suit intègre ces trois considérations.

⁴ À mesure que les recettes pétrolières s'épuisent, le solde budgétaire hors pétrole converge vers le solde primaire global sur lequel reposent les analyses traditionnelles de viabilité de la dette.

Graphique II.3. République du Congo -- Indice du développement humain et croissance



Sources: FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, et Programme des Nations-Unies pour le Développement.

¹ N'inclut que les pays pour lesquels on dispose de données pour toutes les périodes.

25. **Sur la base de cette méthodologie développée par Leigh et Olters (2006) pour le Gabon, nous proposons d'estimer un solde primaire viable exprimé sous forme d'un pourcentage du PIB non pétrolier qui prenne en compte l'épuisement des ressources pétrolières et permet un ajustement progressif.** L'analyse de cette étude repose en substance sur l'optimisation inter-temporelle avec formation d'habitudes. Selon l'hypothèse du revenu permanent, la politique optimale est définie comme un sentier de dépense publique qui lisse la consommation sur la durée et est compatible avec la contrainte budgétaire inter-temporelle de l'État. Le niveau optimal de la dépense dépend d'un certain nombre de facteurs, entre autres le sentier futur des recettes fiscales pétrolières et non pétrolières et le taux d'intérêt réel. La dépense est mesurée en pourcentage du PIB hors pétrole.⁵

26. **L'analyse de la présente étude va un peu plus loin et tient compte de la possibilité réaliste de taux d'intérêt négatifs (ajustés pour le taux de croissance) pendant une période temporaire de rattrapage rapide de la croissance.** Cette démarche diffère de celle de nombreuses études qui supposent que le taux d'intérêt réel est toujours plus élevé que le taux de croissance. Nous supposons en revanche que le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB non pétrolier peuvent varier avec le temps, mais que les deux taux sont constants à long terme et que le taux d'intérêt est alors supérieur au taux de croissance.

27. **Sur la base de ces hypothèses, la politique optimale consiste à fixer la dépense à un niveau égal au revenu permanent,** c'est-à-dire au rendement de la valeur actualisée nette de toutes les recettes pétrolières et non pétrolières futures. Le modèle complet sur lequel reposent nos simulations est présenté dans Carcillo, Leigh et Villafuerte (2007). La calibration du modèle est présentée à l'encadré II.2.

Résultats et tests de sensibilité

28. **Trois principaux résultats émergent de la simulation du modèle, à partir du niveau du déficit primaire hors pétrole de 29 % du PIB non pétrolier en 2005⁶** (les résultats sont présentés au tableau II.2):

- **Premièrement, le niveau courant du déficit primaire hors pétrole n'est pas viable.** Si le déficit primaire hors pétrole est maintenu au niveau de 2005, soit 29 % du PIB hors pétrole, la dette finira par exploser. Sur la base des hypothèses de la projection de

⁵ Le choix de mesurer la dépense en valeur réelle plutôt qu'en pourcentage du PIB hors pétrole impliquerait, selon les hypothèses normales, un sentier de dépense publique constant de la valeur réelle du patrimoine public net (tandis que la dépense augmente en valeur réelle lorsqu'on la mesure en proportion du PIB hors pétrole). En supposant un taux positif de croissance du PIB hors pétrole, ce critère implique aussi la nécessité d'un ajustement continu du déficit primaire hors pétrole en pourcentage du PIB hors pétrole jusqu'à ce que la richesse pétrolière soit épuisée en valeur réelle.

⁶ Le déficit primaire hors pétrole considéré ici comprend l'investissement en capital financé sur ressources extérieures, qui est, en revanche, exclu dans la définition du rapport des services du FMI au titre de l'article IV qui accompagne cette étude.

référence, le déficit primaire hors pétrole viable indéfiniment est estimé à environ 13 % du PIB hors pétrole.

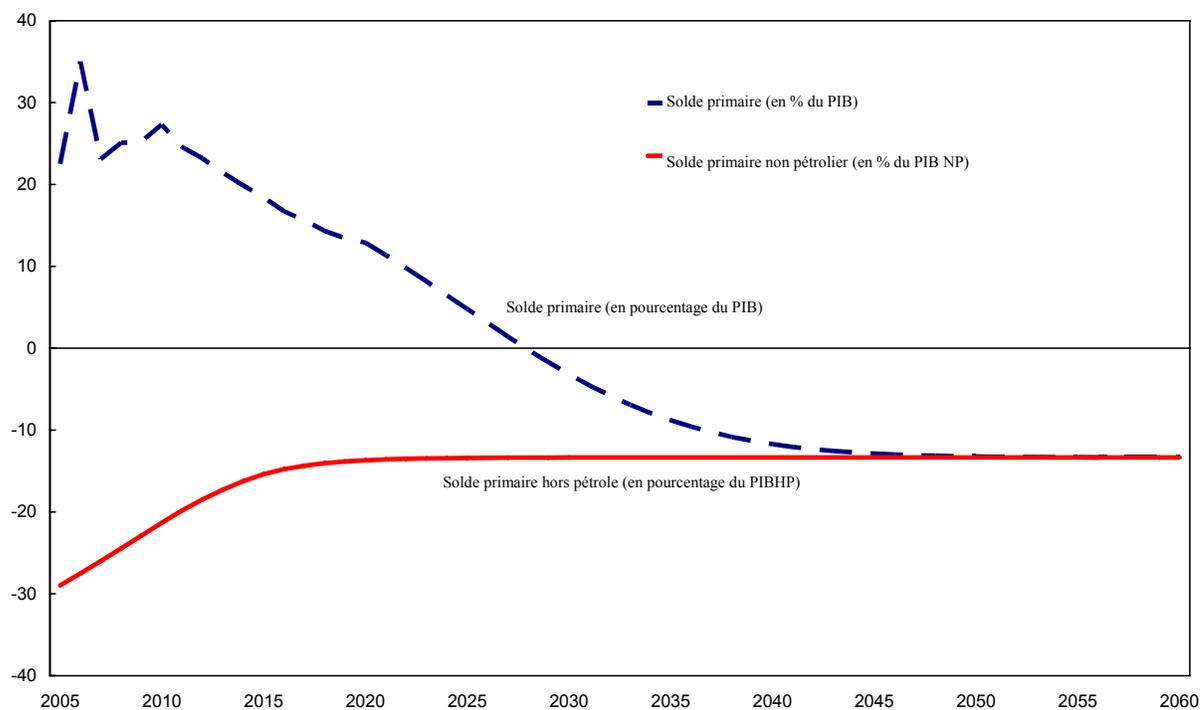
Encadré II.2. Calibration du modèle pour la République du Congo

Les hypothèses suivantes ont été retenues pour établir la projection de référence pour les recettes pétrolières réelles futures:

- La projection de référence pour les prix du pétrole repose sur les projections du numéro de février 2007 des Perspectives de l'économie mondiale (WEO) pour 2007–12. En conséquence, le prix du pétrole est projeté à un niveau moyen de 64 dollars EU par baril sur la période 2008-12. À long terme, le prix se stabiliserait à 63 dollars EU par baril.
- Quant à la production de pétrole future, on suppose que les réserves de pétrole du Congo s'élèvent au moins à 2 milliards de barils, soit un peu plus que le niveau actuel des réserves prouvées. La production de pétrole annuelle devrait diminuer d'environ la moitié de son niveau actuel en vingt ans et être épuisée en trente ans environ (Graphique II.3).
- L'étude suppose que le taux d'imposition pétrolier à long terme sera de 47 % dans le scénario de référence, 41 % dans le scénario de prix bas, et 53 % dans le scénario de prix élevé, conformément au contrat moyen de partage de la production pour le Congo. Le taux d'imposition non pétrolier est maintenu constant au niveau de 2005 soit 18 %.
- On suppose également un taux d'intérêt à long terme de 4 %, inférieur au taux courant de 4,4 % payé sur la dette qui est censé s'appliquer pendant cinq années encore (2006-11).
- Le taux de croissance non pétrolier, γ , est fixé à 2 % à long terme, donc au-dessous du taux courant de 6,5 % qui reflète une période de rattrapage, et est supposé se maintenir sur la période 2006-11 puis retomber à son niveau de long terme au cours des cinq années suivantes.

- **Deuxièmement, le sentier optimal suppose d'étaler le gros de l'ajustement sur une période de cinq ans.** Sur la base des paramètres du scénario de base, le déficit hors pétrole diminuerait de 9 points de pourcentage pour tomber à un niveau de 20 % du PIB hors pétrole en 2011 — soit près de 60 % de l'ajustement total nécessaire. Le graphique II.4 montre que des excédents substantiels du budget primaire global apparaîtraient au cours de cette période — indispensables pour rembourser la dette et accumuler des avoirs financiers en suffisance. Le déficit hors pétrole de la période post-pétrolière serait alors financé par une fraction du rendement de ces avoirs. En revanche, une stratégie de stabilisation de la dette nette à un niveau positif ne serait pas compatible avec le maintien indéfini d'un déficit dans la période post-pétrolière. À mesure que les réserves de pétrole s'épuisent, les excédents primaires diminuent et convergent vers le niveau permanent de viabilité de 13 % du PIB en 2026, quelques années avant que les recettes pétrolières ne se tarissent.

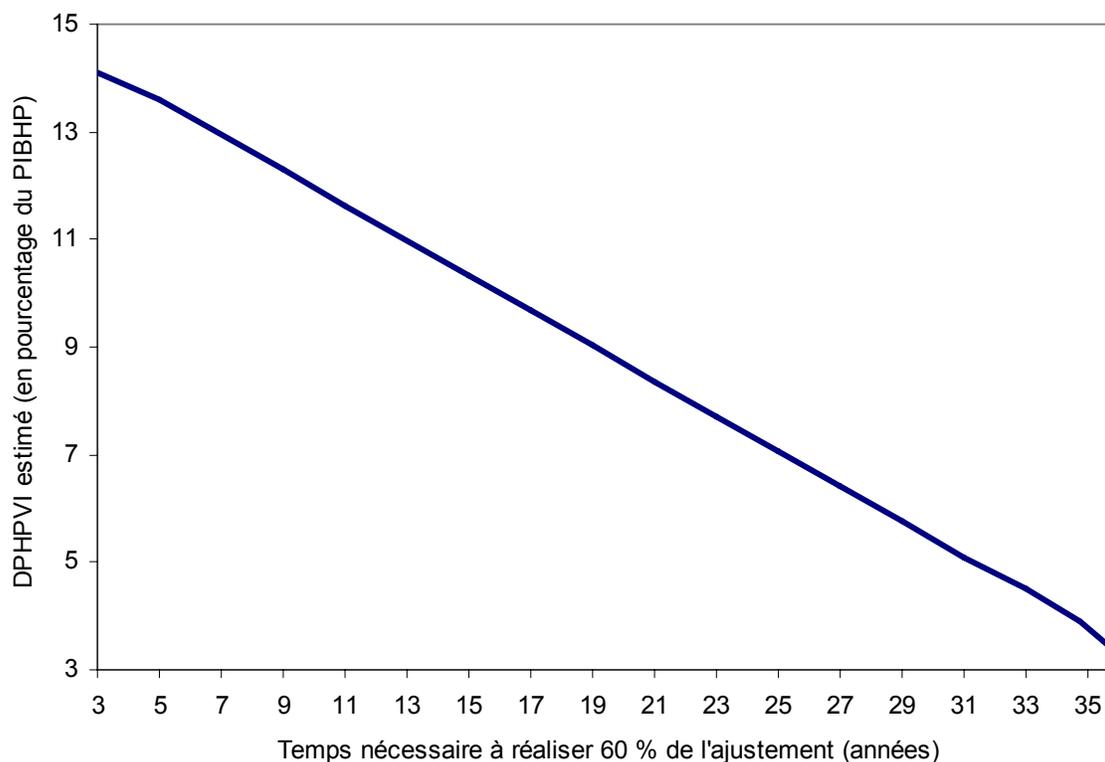
Graphique II.4. République du Congo — Sentier d'ajustement budgétaire optimal
(hypothèses de référence, 2005-60)



Source: projections des services du FMI.

- **Troisièmement, le niveau permanent de viabilité du déficit primaire hors pétrole dépend de la vitesse de l'ajustement.** Le graphique II.5 montre comment l'estimation de ce déficit varie en fonction de la rapidité de l'ajustement. Par exemple, tandis que le scénario de base est compatible avec plus de 60 % de l'ajustement étalé sur 5 ans, l'extension de cette période à 20 ans réduirait de moitié le niveau permanent de viabilité du déficit primaire hors pétrole viable à 8 % seulement du PIB hors pétrole.

Graphique II.5. République du Congo — Arbitrage entre le rythme de l'ajustement et le niveau permanent de viabilité du déficit primaire hors pétrole



Source: Projections des services du FMI.

29. **La conclusion que le déficit de 2005 n'est pas soutenable reste confirmée, même avec les hypothèses les plus favorables**, sur la base d'une gamme de tests de sensibilité à tous les paramètres du modèle (tableau II.2). Par exemple, même si les réserves totales devaient croître de 30 % par rapport au scénario de base, le déficit hors pétrole viable atteindrait 16 % du PIB hors pétrole, c'est-à-dire un niveau bien inférieur au niveau effectif de 2005. Si les autorités réussissaient à augmenter la pression fiscale sur le PIB pétrolier de 5 points de pourcentage dans le cadre des hypothèses de référence, le niveau permanent de viabilité du déficit atteindrait 15 % du PIB non pétrolier, lui aussi bien inférieur au niveau courant.

Tableau II.2. République du Congo: analyse de sensibilité

Scénario	Résultat
Paramètres de référence	13,4
<i>Tests de sensibilité</i>	
Prix à long terme du pétrole Brent (référence = \$61/bbl) ¹	
Prix du pétrole plus élevés (\$80/bbl)	18,1
Prix du pétrole plus bas (\$40/bbl)	10,3
Réserves de pétrole (référence = 100)	
Réserves de pétrole plus élevées (130)	16,0
Réserves de pétrole plus basses (70)	8,9
Ponction fiscale pétrolière effective (référence = 47 %)	
Ponction fiscale pétrolière plus élevée (+5 ppt)	15,0
Ponction fiscale pétrolière plus basse (-5 ppt)	11,7
Taux d'intérêt réel à long terme (référence: $r = 4.0$) ²	
r plus élevé = 4.5	16,0
r plus bas = 3.5	10,3
Taux de croissance à long terme (référence: $\gamma = 2.0$) ²	
γ plus élevé = 2.5	10,0
γ plus bas = 1.5	16,7
Force de l'habitude (référence: $\alpha = 0.7$)	
Pas d'habitudes ($\alpha = 0$)	14,0
Habitudes fortes ($\alpha = 0.8$)	12,8
Habitudes plus faibles ($\alpha = 0.6$)	13,6

Source: projections des services du FMI.

¹ Le prix du pétrole congolais est plus bas en raison de la décote pour qualité.

² Valeurs à long terme, à partir de 2016,

30. **Globalement, l'analyse ci-dessus indique qu'il conviendrait d'épargner pour les générations futures une part plus grande des recettes pétrolières qu'il n'est envisagé à l'heure actuelle.** À cet égard, une politique budgétaire prudente ciblerait une augmentation régulière du solde primaire hors pétrole, à partir d'un déficit projeté de 44 % du PIB hors pétrole en 2006, pour le ramener à environ 15 % en 2015, ce qui représente le plus gros effort de l'ajustement nécessaire pour parvenir au niveau viable de 13 % du PIB hors pétrole en 2025.

31. **Une politique budgétaire raisonnable exigerait également de juger sainement de la capacité de l'économie à absorber des dépenses publiques plus élevées sur les plans technique, institutionnel et infrastructurel.** Étant donné la pénurie d'infrastructure du

pays, des investissements productifs sont nécessaires dans l'infrastructure physique, la santé et l'éducation, en particulier eu égard à la poursuite des OMD. Il conviendrait par ailleurs de prêter attention aux contraintes en matière de capacités techniques, institutionnelles et infrastructurelles et aux goulets d'étranglement qui émergeraient en cas d'expansion rapide et excessivement ambitieuse de la dépense publique dans ces secteurs, ce qui ne manquerait pas de déclencher des pressions inflationnistes. Il est donc vital de poursuivre les efforts pour améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses en capital, notamment en adoptant et en mettant en œuvre un nouveau système de gestion des investissements publics. Ainsi que le remarquent Takizawa *et al.* (2004), lorsque l'efficacité de la dépense publique augmente progressivement, il est sans doute préférable, dans des pays comme le Congo qui pâtissent non seulement d'une mauvaise infrastructure mais aussi d'institutions médiocres, de reporter les dépenses jusqu'au moment où elles pourront être utilisées plus efficacement.

D. Conclusion

32. **En évaluant les options de politique budgétaire dont dispose le Congo pour les années de production pétrolière qui lui restent, cette étude est parvenue à trois grandes conclusions.** La première est que le déficit primaire hors pétrole du Congo n'est pas viable. Le niveau de viabilité permanente du déficit primaire hors pétrole de 13 % du PIB hors pétrole, est bien inférieur aux niveaux de 29 % ou de 44 % du PIB hors pétrole constatés en 2005 et 2006, respectivement. Deuxièmement, la présence de formation d'habitudes implique que la politique optimale suppose d'étaler le gros de l'ajustement sur un certain nombre d'années, plutôt que de procéder à l'ajustement unique abrupt que les modèles standard du revenu permanent sans habitudes prescrivent. Troisièmement, il existe un arbitrage entre un ajustement plus lent et un déficit hors pétrole viable à long terme plus bas. L'incertitude quant aux conditions économiques futures devrait inciter des responsables politiques prudents à procéder à un ajustement rapide, à titre de précaution. Enfin, la qualité de la dépense publique devrait s'améliorer avec le temps à mesure que la gestion des finances publiques se renforcera et que se développera une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté appropriée, ce qui devrait renforcer la capacité de la dépense publique à susciter une croissance et des rendements sociaux adéquats.

Références

Stéphane Carcillo, Daniel Leigh, and Mauricio Villafuerte, 2007, “Catch-Up Growth, Habits, Oil Depletion, and Fiscal Policy: Lessons from the Republic of Congo”, IMF Working Paper No. 07/80, International Monetary Fund, Washington, D.C., forthcoming.

Daniel Leigh and Jan-Peter Olters, “Natural-Resource Depletion, Habit Formation, and Sustainable Fiscal Policy: Lessons from Gabon”, IMF Working Paper WP/06/193, International Monetary Fund, Washington, D.C., August 2006.

Hajime Takizawa, Edward Gardner, and Kenichi Ueda, “Are Developing Countries Better Off Spending Their Oil Wealth Upfront?”, IMF Working Paper WP/04/141, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2004.

III. STRATÉGIE POUR AMÉLIORER LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES⁷

A. Introduction

33. **Ce chapitre expose une stratégie pour améliorer la gestion des finances publiques (GFP) au Congo.** Des évaluations récentes du système de GFP du Congo ont signalé des insuffisances dans plusieurs domaines, notamment la préparation et l'exécution du budget, la transparence, la programmation à long terme et la crédibilité d'ensemble. En vue des progrès limités accomplis pour faire face à ces faiblesses, il est nécessaire de redynamiser ce processus de réforme pour améliorer la qualité de la dépense, renforcer l'impact de la dépense publique sur la croissance et réduire la pauvreté.

34. **Le renforcement de la GFP est une condition préalable à l'augmentation des dépenses destinée à atteindre les OMD en 2015.**⁸ Un environnement et un cadre budgétaires sains sont indispensables pour tirer le meilleur parti de la ressource allouée à la réduction de la pauvreté. Inversement, il est peu probable que des dépenses effectuées dans le contexte d'un système budgétaire opaque et inefficace aient le moindre impact social: le contrôle des dépenses sera médiocre, les marchés publics faussés et les biens et services non fournis dans leur intégralité. En définitive, l'utilisation des ressources ne sera donc pas conforme aux prévisions initiales.

35. **Les réformes de la GFP au Congo sont particulièrement importantes dans le contexte actuel de prix pétroliers élevés.** Une partie importante de la hausse des prix du pétrole devrait être durable et les recettes pétrolières continueront à représenter la première source de financement des dépenses publiques économiques et sociales prioritaires. De ce point de vue, les insuffisances du cadre institutionnel actuel limite la capacité de répondre effectivement aux besoins de développement du pays. De plus, les ressources supplémentaires assurées par l'allègement de dette obtenu dans le cadre de l'initiative PPTTE renforcée et de l'IADM devront être orientées vers la réduction de la pauvreté au moyen de processus budgétaires transparents et rigoureux.

36. **Les perspectives réelles du Congo de s'assurer des recettes pétrolières considérables pour combattre la pauvreté tout en maintenant un cadre macroéconomique robuste propice à une croissance soutenable sont autant d'incitations pour les autorités d'intensifier leurs efforts pour renforcer leur**

⁷ Préparée par Abdelrahmi Bessaha et Yaya Moussa, avec une contribution de Jean-Pierre Nguenang.

⁸ Afin d'atteindre les OMD en 2015, le Congo devra dépenser davantage de ressources dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Une masse critique de dépenses est nécessaire pour commencer à influencer sur les indicateurs de la pauvreté. Ceci fait ressortir l'importance d'une gestion efficace des ressources, notamment d'une meilleure préparation et d'un meilleur contrôle du budget, et d'un cadre à moyen terme pour déterminer les dépenses prioritaires.

système de GFP. Les autorités ont conscience que les faiblesses de leur système de GFP limitent leur capacité à répondre aux besoins de la population et à combattre la pauvreté; soulèvent de graves questions de gouvernance; et font échec aux tentatives d'attirer l'appui budgétaire. Elles savent aussi qu'un système médiocre de GFP ne contribue pas à la transparence de la gestion des ressources pétrolières alors que les exigences de gestion responsable de la société civile et de la communauté internationale vont croissant. Le pays a commencé à améliorer la GFP, mais les progrès restent limités jusqu'ici, en partie en raison des faibles capacités administratives et techniques ainsi que de considérations d'économie politique. Celles-ci entravent en retour la capacité des pouvoirs publics à concevoir et à mettre en œuvre des réformes.

37. **L'étude est organisée comme suit :** la section B présente un résumé des diverses évaluations récentes de la qualité du système de GFP du Congo. La section C passe en revue les principaux domaines de GFP où il serait nécessaire d'accélérer les réformes pour rendre le processus irréversible afin que le pays puisse bénéficier d'une meilleure gestion des ressources publiques et en particulier de la manne pétrolière. La section D examine ce que seraient les réformes prioritaires dans le cadre d'un programme bien séquencé et passe en revue les difficultés techniques et institutionnelles. La section E présente la conclusion.

B. Évaluation de la qualité du système de GFP

38. **La qualité du système de GFP du Congo a été passée en revue dans plusieurs rapports récents.** Leurs principales constatations peuvent être résumées comme suit.

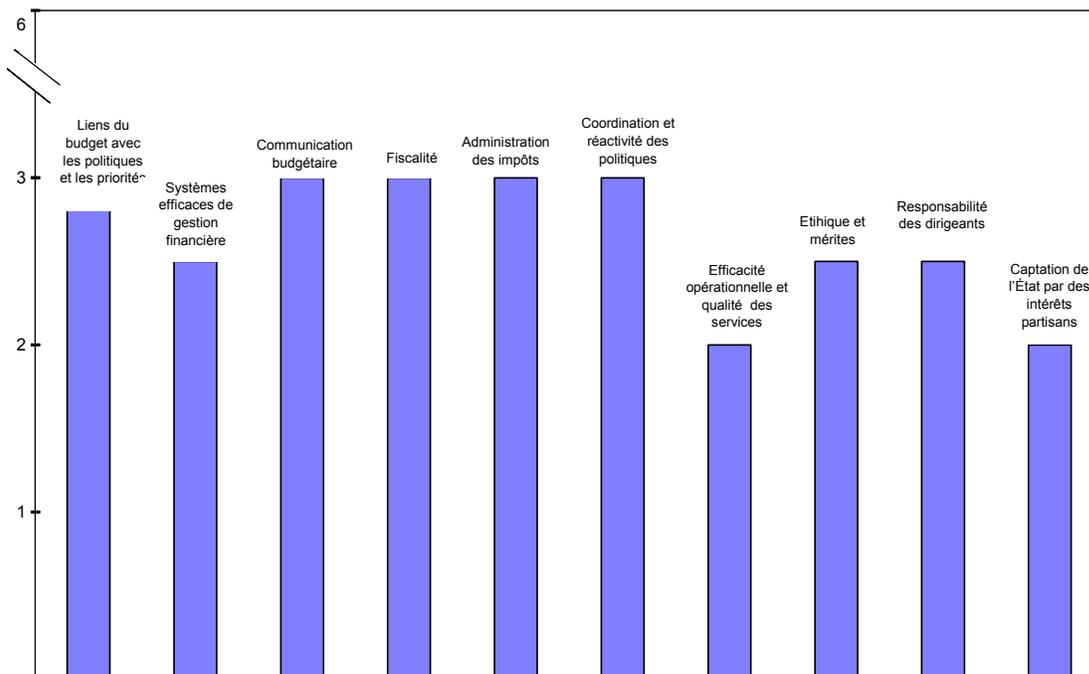
- ***L'évaluation conduite par le Secrétariat de la Dépense Publique et de la Responsabilité Financière (PEFA)***² a confirmé fin 2005 les médiocres performances du système de GFP du Congo dans l'ensemble des principaux domaines de la préparation, de l'exécution et du contrôle du budget. L'évaluation PEFA a attribué une note médiane de 2,5 – 3,0 dans ces domaines, alors que la norme en termes de pratiques internationales est de 4,0;
- ***L'évaluation par la Banque mondiale dans le cadre du projet sur les institutions et les politiques du pays (CPIA) confirme encore davantage la médiocrité du système de GFP du Congo,*** en particulier en ce qui concerne la couverture et la crédibilité du budget, l'effectivité de la gestion des recettes et des dépenses, et l'exactitude et la

² Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le Département pour le Développement International du Royaume-Uni, le secrétariat d'État aux affaires économiques suisse, le ministère des affaires étrangères de France, le ministère des affaires étrangères du royaume de Norvège, le Fonds monétaire international et le Partenariat stratégique pour l'Afrique.

punctualité de la communication budgétaire (Graphique III.1). L'évaluation CPIAS est comparable à celle de PEFA, les notes s'étalant entre 2 et 3.

- ***Le rapport commun de la Banque mondiale et du FMI à paraître prochainement sur les progrès accomplis concernant les déclencheurs du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée*** réaffirme l'état de médiocrité de l'actuel système de GFP, examine les progrès réalisés au cours des derniers douze mois et confirme la nécessité d'accélérer les réformes dans les principaux domaines, notamment la programmation et l'exécution du budget, la gestion de l'investissement public et la transparence de la gestion des ressources pétrolières.

Graphique III.1. République du Congo: évaluation de la qualité du système de gestion des finances publiques, 2006¹



Source : Banque Mondiale, Country Policy and Institutional Assessment, 2006.

¹Echelle : les notes vont de 1 (la plus basse) à 6 (la plus haute)

- ***Les derniers rapports en date au titre de l'assistance technique du FMI et de la Banque mondiale*** soulignent encore les difficultés considérables que présente la réforme de la GFP.⁹

⁹ FMI : Rapport sur la classification fonctionnelle du budget (août 2006); et Banque mondiale: i) rapport PEFA, juin 2006; ii) rapport sur les marchés publics, juin 2006; et iii) rapport CIFA (juin 2006).

39. La conclusion générale que l'on peut tirer de ces examens est que la GFP du Congo est médiocre, que les progrès sont dans l'ensemble lents, et que les difficultés à venir sont considérables. Cette situation s'explique par divers facteurs, notamment d'ordre technique et d'économie politique. Il faut s'attendre à ce que ces contraintes persistent dans les mois à venir, ce qui exigera une assistance technique soutenue de la part de la communauté des donateurs, et une forte appropriation de la stratégie par les autorités.

C. Principaux problèmes de la gestion des finances publiques

40. **Cette section identifie les grandes priorités de la GFP.** Il s'agit de renforcer : i) l'allocation des ressources publiques aux projets qui auront l'impact le plus grand sur la croissance, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté; ii) la qualité de la dépense publique; iii) la transparence du processus budgétaire; et iv) la bonne gouvernance dans l'administration publique.

41. **Un système de GFP sain doit satisfaire les conditions suivantes :** i) *crédibilité* en ce sens que le budget est réaliste et est mis en œuvre comme prévu; ii) *couverture et transparence* afin que d'une part la surveillance du budget et du risque budgétaire soient extensives, et d'autre part que l'information financière et budgétaire soit aisément accessible au public; iii) *budgetisation sur la base des politiques* afin que la préparation du budget soit conforme aux orientations d'ensemble des pouvoirs publics; iv) *prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget*, ce qui implique que la mise en œuvre du budget s'effectue de manière ordonnée et prévisible et soit vérifiée par des mécanismes bien définis permettant de contrôler l'emploi des fonds publics; v) *transparence de la comptabilité, de l'enregistrement des opérations et de la communication*, garantissant la production, la conservation et la diffusion appropriées des enregistrements et des informations aux fins de la prise de décision, de la gestion et de l'exercice des responsabilités; et vi) *audit et surveillance externes* ce qui suppose un examen indépendant de l'administration publique.

La crédibilité du budget

42. **La crédibilité du budget du Congo se pose de façon indiscutable.** La crédibilité du budget est évaluée au moyen d'un ensemble d'indicateurs, notamment les écarts entre les résultats de recettes et de dépenses et les objectifs retenus originellement ainsi que la taille et le suivi du système de paiement des dépenses. Il a été constaté : i) que les droits d'entrée perçus sont inférieurs aux prévisions; et ii) que l'établissement du coût des dépenses, en particulier en ce qui concerne la consommation publique et les projets d'investissements, demeure aléatoire. En outre, d'importants engagements publics ouverts et conditionnels ont été accumulés dans le secteur de l'énergie, en particulier à la raffinerie de pétrole nationale (CORAF). L'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs constitue un autre signe de faible crédibilité. Quelques efforts ont

été réalisés pour améliorer la préparation du budget; de plus, les autorités fondent à présent leurs projections budgétaires sur les hypothèses macroéconomiques de croissance, d'inflation, de taux de change et de prix du pétrole discutées avec les missions du FMI dans le cadre des revues du programme. Cependant, le processus n'en est qu'à ces débuts et doit être poursuivi vigoureusement.

Budgétisation sur la base des politiques

43. **Le processus budgétaire du Congo reflète l'absence d'une programmation stratégique d'ensemble et n'est pas ancré dans les autres processus économiques.** Cet important critère de la qualité d'un système de GFP est évalué au moyen de deux indicateurs: i) la participation au processus budgétaire annuel; et ii) une perspective pluri-annuelle de programmation financière. Le système de GFP actuel ne satisfait aucun de ces deux points. Premièrement, il existe des discordances entre le budget et les autres documents des politiques publiques (tels que le document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP-I) et les plans triennaux d'investissement), ce qui suggère une faible articulation du budget avec les autres processus, et une absence de concertation entre les ministères dans la détermination des dépenses prioritaires. Deuxièmement, les autorités n'ont toujours pas établi de cadre financier, de politique de dépense et de budgétisation pluriannuels. En particulier, il est essentiel que la programmation des investissements publics soit débattue et présentée plusieurs années à l'avance, et soit conforme avec les objectifs à long terme d'infrastructure et de développement.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

44. **La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget sont des éléments essentiels de la robustesse d'un système de GFP.** Les principaux indicateurs comprennent la transparence des obligations et de l'imposition des contribuables; un système effectif d'évaluation de la base d'imposition; des ressources prévisibles pour les dépenses engagées; des audits internes et des mécanismes de contrôle des dépenses. Tous ces éléments présentent des faiblesses, comme le montrent i) l'application discrétionnaire du code des impôts, ce qui encourage la fraude; ii) la négociation discrétionnaire de privilèges en matière de droits de douane;⁴ iii) l'inefficacité de la détection et de la répression de la fraude et de l'évasion fiscale, du fait de la lenteur de l'introduction du numéro d'identification du contribuable; et iv) le recours systématique aux dépenses hors du circuit normal de la dépense publique.⁵ Cette dernière déficience est facilitée par

⁴ En 2005, l'administration des douanes a perçu 43 milliards de FCFA et a accordé des exonérations pour un montant total de 108 milliards de FCFA, dont 91 milliards de FCFA pour les seules sociétés pétrolières privées.

⁵ Originellement destinée aux dépenses d'urgence, la procédure dite des « *paiements par anticipation* » (PPA) est largement utilisée dans les transactions ordinaires. Si certains de ces PPA sont autorisés par la

l'absence d'un système de suivi des dépenses et par le manque de coordination entre la direction du Budget et celle du Trésor, ainsi qu'entre la direction du Budget et le ministère du Plan, ce qui affaiblit considérablement le processus budgétaire, compromet la transparence, l'exécution et la responsabilité de la gestion et complique davantage la gestion de la trésorerie. De plus, cela fournit un terrain propice à l'accumulation d'arriérés et à la corruption, tout en augmentant le coût des marchés publics, car les fournisseurs exigent des paiements d'avance et surfacturent fréquemment afin de compenser les incertitudes en matière de règlement des factures. Les procédures de passation des marchés publics doivent aussi être resserrées; et les deux comités nationaux qui sont censés superviser les appels d'offres publics sont inactifs.

Couverture et transparence

45. Le système de GFP du Congo ne répond pas aux exigences de couverture et de transparence, telles qu'elles sont mesurées par des indicateurs comme la classification budgétaire, l'ampleur des opérations publiques hors budget, la transparence des opérations entre ministères, l'accès du public aux principales informations financières et la supervision du risque financier global des autres entités publiques. Ces insuffisances ont été facilitées par l'absence d'une classification fonctionnelle opérationnelle du budget. Ceci a engendré en retour une mauvaise répartition des ressources entre ministères dépensiers (tableau III.1). En outre, on estime que plus de 50 % des dépenses de biens et de services du budget sont actuellement non affectées. Une analyse fonctionnelle en règle du budget n'aurait aucun sens avec une portion aussi élevée de dépenses non affectées, notamment dans les ministères. La classification des dépenses comme transferts doit aussi être révisée. Les transferts courants incluent souvent des subventions au secteur pétrolier, ou des montants qui servent, en fait, à financer des investissements publics.

direction générale du Budget (DGB) et le contrôleur des finances du budget avant que le paiement soit effectué, trop souvent ces transactions sont réglées par le Trésor qui effectue le paiement sans en référer à la DGB.

Tableau III.1. République du Congo — Évaluation des enveloppes budgétaires non affectées dans les dépenses de biens et de services des ministères, 2005

Code du ministère	Rubrique	Montants en millions de Francs CFA		
		Enveloppes non affectées à des cabinets ou ministères	Montant total des enveloppes affectées aux ministères	Pourcentage des enveloppes géré par les cabinets des ministres
33	Communication	280	400	70.0
35	Plan	393	792	49.5
39	Énergie et eau	172	324	53.0
54	PME et petites industries	135	226	59.7
61	Enseignement primaire et secondaire et alphabétisation	3,198	10,715	29.8
63	Culture et des arts chargé du tourisme	228	399	57.1
65	Jeunesse et des sports	228	392	58.1
71	Santé et population	7,884	9,807	80.3

Source: Annexe du budget 2006.

46. **Les autorités ont commencé à s’attaquer à certains de ces problèmes.** Des efforts récents ont abouti ainsi à : i) l’attribution d’un code de classification fonctionnelle à chaque poste de dépenses des charges communes et des enveloppes ministérielles non affectées dans le budget 2006 et ii) l’enregistrement dans les catégories appropriées de la classification économique d’une partie considérable des charges communes non affectées dans le projet de loi de finances 2007. La prochaine étape consistera à poursuivre ces efforts plus avant en a) transférant une portion significative des enveloppes non affectées des cabinets ministériels vers les directions générales; et b) répartissant, entre les ministères, les charges communes gérées au niveau central. Il est accepté au niveau international que le budget d’un pays puisse contenir certaines enveloppes non affectées ou une réserve de programmation financière pour faire face à des circonstances imprévues. Néanmoins, le niveau de la réserve de programmation ne devrait pas excéder 3 % du budget primaire courant, défini comme le budget total moins le fonds de stabilisation, les paiements au titre de la dette publique et les dépenses en capital financées sur ressources intérieures et extérieures.

Systèmes de comptabilité, de contrôle et de communication

47. Une communication financière complète et exacte est le premier pas à accomplir pour instituer la responsabilité de gestion dans l'emploi des fonds publics.

Lorsque la communication est fragmentée, le budget ne fournit pas une vue d'ensemble de la dépense par secteurs. Les données sont médiocres pour ce qui est i) des projets d'investissement: les données détaillées sur le coût, les sources de financement et le progrès de la mise en œuvre demeurent partielles; les rapports annuels ne sont pas toujours cohérents d'une année à l'autre; les plans d'investissement public contiennent beaucoup de dépenses d'équipement; peu d'information est disponible sur les quelques grands projets en cours; les ministères ne communiquent aucune donnée en base caisse sur l'exécution de leur budget; de plus, le Trésor ne fournit de données de dépenses que sous forme agrégée; et ii) des transferts aux sociétés publiques comme la SNPC, la SOCOTRAM et tout spécialement la CORAF, qui présentent des montants appréciables de décaissements non précisés (charges communes). En outre, les autorités ne soumettent pas de manière régulière au parlement le rapport financier officiel du gouvernement – la *loi de règlement*. Tout aussi préoccupante est l'absence de supervision institutionnelle de la dépense publique. L'Inspection Générale des Finances et le ministère en charge du contrôle de l'État ne vérifient pas le respect des réglementations financières, faute de ressources. La Cour des Comptes, nouvellement créée, n'a encore effectué aucun audit des diverses institutions publiques, car elle n'est pas encore opérationnelle. Les tableaux des flux de trésorerie ne sont pas produits et ne sont donc pas soumis en temps opportun, accompagnés d'informations sur les dépenses concernées. L'établissement du solde de trésorerie consolidé, un instrument utile qui permet de soumettre les données d'exécution du budget à un test de cohérence, souffre aussi de retards.

Audit et surveillance externes

48. La crédibilité du budget du Congo se pose aussi lorsqu'elle est évaluée par rapport aux dispositions légales et institutionnelles en place. Les fondements du dispositif légal et institutionnel de la GFP du Congo sont fixés par la Loi organique portant loi de finances publiques et aussi par la Réglementation sur la comptabilité publique de 2000. Il n'apparaît pas que le cadre juridique soit inadapté à assurer un processus budgétaire crédible. Cependant, en dépit de l'existence de règles et de procédures budgétaires bien conçues, le processus budgétaire est biaisé par le processus politique et des considérations de gouvernance qui rendent illusoire la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le pouvoir législatif en matière budgétaire, telle qu'elle est inscrite dans la Constitution de 2002. Les projets de loi de finances ne sont pas soumis au parlement en temps opportun et les dépassements budgétaires sont fréquentes. Cet état de choses ne laisse lui même que peu de temps au parlement pour examiner et voter le budget, ce qui affaiblit davantage l'autorité du pouvoir législatif tout en causant des retards répétés dans l'adoption à la fois des lois de finances et des lois de règlement du

budget. Il en résulte que le parlement n'exerce guère de contrôle sur le budget. De plus, même les autres institutions qui sont partie prenante à ce processus, comme la Cour des comptes, ne peuvent exercer leurs fonctions faute d'équipement, de personnel et d'un mandat clair de contrôle indépendant du budget.

Transparence et gestion des ressources pétrolières

49. **Le Congo éprouve des difficultés à gérer ses recettes pétrolières de manière transparente.** Un récent rapport d'audit a fait ressortir i) les faiblesses et limitations des institutions publiques chargées du processus d'octroi de concessions; ii) l'absence de décrets d'application du Code des hydrocarbures en vigueur, en particulier l'absence de procédures pour attribuer les contrats dans des conditions concurrentielles et pour sélectionner les opérateurs locaux et étrangers privés qui bénéficieraient de ces contrats; iii) le manque de clarté du rôle que la SNPC est censée jouer en qualité de détenteur des droits d'extraction dans la négociation des nouveaux contrats et sa participation à la mise sur pied d'associations avec des opérateurs privés; iv) les possibilités de conflits d'intérêts dans le secteur avec la SNPC étant donné le dispositif institutionnel actuel; vi) l'absence de contrôle effectif dans l'application des procédures appropriées en matière d'évaluation, de communication et d'enregistrement; et vii) l'existence de failles dans le Code Pénal, qui ne couvre pas les conflits d'intérêt dans le secteur pétrolier.

Pratiques des donateurs

50. **L'aide liée contribue à affaiblir la GFP du Congo, en raison du caractère imprévisible de l'appui budgétaire et des informations fragmentaires fournies pour la budgétisation et les projets.** Ce problème devient particulièrement aigu lorsque les donateurs ne permettent pas d'adjudications concurrentielles et transparentes pour les projets d'investissement qu'ils financent.

D. Domaines de réforme prioritaires

51. **Les principales mesures prioritaires dont les services de la Banque mondiale et du FMI ont convenu avec les autorités visent essentiellement à améliorer le système de GFP du Congo.** Comme il a été indiqué ci-dessus, diverses évaluations menées jusqu'ici en pleine consultation avec les autorités ont permis d'élaborer un plan d'action séquencé et hiérarchisé qui distingue entre les mesures à mettre en œuvre immédiatement et les mesures additionnelles à moyen et à long terme. Ce séquencement reflète l'état des capacités au Congo. Les mesures immédiates sont résumées ci-dessous:

- Mettre en œuvre une nouvelle **classification fonctionnelle du budget** pour améliorer la transparence et suivre l'exécution des dépenses liées à la lutte contre la pauvreté. Le FMI fournit une assistance technique, mais les progrès ont été lents jusqu'à présent.

- Faire respecter la **loi organique portant loi de finances**, en particulier la délimitation des responsabilités entre les ministères des Finances et du Plan au stade de l'engagement des dépenses d'investissement.
- Éliminer le recours aux **procédures de dépenses exceptionnelles**, conformément à la loi **organique portant loi de finances**.
- Augmenter le financement des institutions qui exercent le contrôle a posteriori des dépenses; organiser la publication de certains rapports; et améliorer la coordination entre les fonctions d'engagement et de paiement du ministère des Finances pour réduire les arriérés.
- Mettre en œuvre un nouveau **système de gestion des investissements publics**, avec l'assistance de la Banque mondiale, pour mieux aligner les dépenses d'investissement sur les priorités du DSRP.
- Établir un nouveau **code des marchés publics** conforme aux meilleures pratiques internationales afin de garantir la transparence et une concurrence loyale.
- Renforcer l'**administration des douanes** et réprimer la fraude fiscale et la corruption dans la perception des recettes.
- Améliorer le **suivi de la chaîne des dépenses**, avec l'assistance technique du FMI.

52. **Le thème commun à toutes les mesures énumérées ci-dessus est la restauration du rôle du budget comme instrument-clé de politique économique.** Cela permettra de renforcer le processus budgétaire, ce qui en soi donnera aux parties prenantes nationales et aux créanciers intérieurs une certaine mesure de confiance dans la capacité et la volonté du gouvernement de s'attaquer au problème de la pauvreté et d'utiliser convenablement les recettes pétrolières. Afin d'assurer la cohérence des politiques relativement aux priorités des pouvoirs publics, les autorités congolaises devraient mettre en place un cadre de programmation stratégique associant le DSRP et/ou la réalisation des OMD en vue: i) d'utiliser le processus du DSRP pour renforcer le lien entre le budget et la réduction de la pauvreté; ii) de renforcer les liens entre la planification et la budgétisation; et iii) d'introduire un cadre de politiques pluriannuel, définissant des objectifs à moyen terme réalistes ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre.

53. **En outre, les mesures d'amélioration de la GFP sont mises en place de pair avec d'autres éléments-clé du processus de réforme du secteur public et avec le renforcement de la gouvernance et de la transparence financières.** Dans ce contexte, sur la base des constatations d'un récent rapport d'audit sur les procédures d'attribution de la concession pétrolière Marine XI, un certain nombre de mesures sont actuellement envisagées pour renforcer la gestion des ressources pétrolières.

À court terme, ces mesures comprennent :

- Une clarification du rôle que la SNPC jouera à l'avenir. En particulier, la SNPC doit-elle demeurer le détenteur des droits d'extraction pour le compte de l'État et un promoteur et négociateur de facto de ces droits, ou bien simplement agir en conformité avec son mandat de producteur et d'opérateur commercial;
- La décision de cesser les négociations directes pour les nouveaux blocs et de n'accorder de contrats qu'après adjudication concurrentielle;
- L'adoption d'un décret présidentiel établissant une réglementation selon laquelle tout nouveau contrat sera soumis à une adjudication internationale concurrentielle et ouverte et l'obligation pour les autorités d'ouvrir aux soumissions des compagnies qualifiées tous les nouveaux blocs selon des règles connues; et
- L'établissement d'un registre des firmes qualifiées à opérer ou à participer aux opérations d'exploration et de production au Congo.

54. Pour le moyen terme, un certain nombre de mesures structurelles pourraient être mises en œuvre après évaluation plus poussée. Ces mesures portent sur :

- La modification du cadre institutionnel pour séparer clairement les responsabilités et les rôles des autorités de secteur de celles de la compagnie pétrolière nationale SNPC. À cet égard, nous recommandons aux autorités de mettre en œuvre le « modèle algérien », tant sur le plan du dispositif institutionnel que du processus d'attribution des contrats. Ce modèle est également appliqué avec succès dans plusieurs pays d'Amérique latine (Pérou, Colombie et Brésil) depuis plus d'une décennie;
- L'adoption d'un nouveau *Code des Hydrocarbures* et de ses décrets d'application;
- La réforme du Code pénal; et
- L'adoption de toute autre mesure visant à améliorer et à renforcer le cadre général. En particulier, un cadre réglementaire et des procédures d'application pour améliorer les mécanismes actuels touchant au contrôle, à l'enregistrement, à la gestion des données et à la collecte d'informations.

Appui au processus des réformes

55. La réussite de la mise en œuvre des réformes de GFP esquissées ci-dessus repose sur l'appui du FMI et d'autres fournisseurs d'AT en vue d'un renforcement des capacités institutionnelles. La participation pleine des donateurs est cruciale d'uant que leur rôle doit s'accroître dans le contexte du DSRP qui doit paraître prochainement.

La coordination d'une assistance technique réaliste et de l'appui à une transparence et responsabilité accrues sont vitales pour améliorer le processus budgétaire.

E. Conclusion

56. Les principales conclusions que l'on peut tirer de ce chapitre sont les suivantes:

- En dépit de certains progrès, le système de GFP du Congo demeure médiocre. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour le moderniser et améliorer la qualité de la dépense publique pour intensifier la croissance et faire des progrès dans la réduction de la pauvreté.
- Un système de GFP crédible est crucial pour assurer une gestion transparente des recettes pétrolières, ainsi qu'une meilleure gestion des investissements publics, en particulier sur le plan de l'établissement des coûts, du suivi des projets et du contrôle de la livraison et de la qualité des services. Le processus de la croissance s'en trouverait ainsi renforcé.
- Les domaines de réforme prioritaires esquissés dans cette étude contribueraient à mettre en branle la mécanique d'un processus budgétaire crédible au Congo. Outre des réformes plus fondamentales de la comptabilité, du contrôle et de la communication financière – notamment un système de classification fonctionnelle des dépenses publiques – le pays a besoin d'un cadre à moyen terme pour déterminer les priorités de l'action des pouvoirs publics et de la répartition des dépenses.
- La poursuite des progrès du renforcement de la GFP dépend fortement de facteurs de politique économique, qu'il conviendra de résoudre à terme dans le cadre des efforts visant au renforcement de la gouvernance et de la transparence.
- Les donateurs ont l'importante responsabilité d'appuyer et de faciliter le processus de réforme. Il faut que le FMI, la Banque mondiale et les autres donateurs poursuivent leur soutien en faveur de la réforme du système de GFP au Congo.

Références

- Allen, Richard and Dimitar Radev, 2006, “Managing and Controlling Extrabudgetary Funds” (forthcoming; Washington: International Monetary Fund).
- Barnett, Steven, and Rolando Ossowski, 2003, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries,” in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Bartsch, Ulrich, Menachem Katz, Harinder Malothra, and Milan Cuc, 2004, “Lifting the Oil Curse, Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa” (Washington: International Monetary Fund).
- Diamond, Jack, 2006, “Budget System Reform in Emerging Economies, The Challenges and the Reform Agenda,” IMF Occasional Paper No. 245 (Washington: International Monetary Fund).
- Economic Commission for Africa, 2005, “Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa.”
- Eifert, Benn, Alan Gelb, and Nils Borje Tallroth, 2003, “The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries,” in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*, ed. by J. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2004, “Public Investment and Fiscal Policy,” (www.imf.org).
- _____, 2007, “République du Congo: Propositions pour l’amélioration de la nomenclature budgétaire et l’introduction d’une classification fonctionnelle.” Technical Assistance report by Dominique Bouley, Jean-Pierre Nguenang et Jean-Gustave Sanon.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2005, “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004,” World Bank Policy Research Working Paper 3630 (Washington: World Bank).
- Oxford Policy Management (OPM), 2000, Medium-Term Expenditure Frameworks—Panacea or Dangerous Distraction?, OPM Review.

- Pollitt, Christopher, and Geert. Bouckaert, 2004, "Public Management Reform: A Comparative Analysis."
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Secretariat, World Bank, 2000, "Performance Measure Framework."
- Potter, Barry, and Jack Diamond, 1999, Guidelines for Public Expenditure Management (Washington: International Monetary Fund).
- Schick, Allen, 1998, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management (Washington: World Bank).
- Spackman, Michael, 2002, "Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning," Draft background paper for discussion at Session III.1 of the OECD Global Forum on Sustainable Development (Paris: OECD).
- Banque mondiale, 2006, " République du Congo: Note Analytique sur les Marchés Publics."

IV. GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE EN RÉPUBLIQUE DU CONGO¹⁰

A. Introduction

57. **Dans le cadre des nouveaux engagements pris en faveur des pays à bas revenu, la communauté internationale a élargi les remises de dettes et annoncé des projets d'accroissement de l'aide au développement.** En juin 2005, elle a convenu d'annuler 100 % des sommes dûes par les Pays pauvres très endettés (PPTE) éligibles au Fonds monétaire international (FMI), à l'Association internationale de développement (AID) et au Fonds africain de développement (FAD) ainsi que de doubler l'aide au développement à l'horizon de 2010. Sur les 50 milliards de dollars d'aide supplémentaire prévue, à peu près la moitié est réservée à l'Afrique. La déclaration faite en 2005 par le G8 s'ajoute aux accords antérieurs conclus dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement.¹¹

58. **Pour que le Congo ait droit aux réductions de dettes et à l'aide au développement – et puisse effectivement en tirer parti – il doit progresser sur le plan de la gouvernance et de la transparence.** Les programmes d'allègement de la dette et d'aide ont généralement des effets bénéfiques dans les pays à bas revenu qui s'engagent résolument dans trois directions: la croissance et la réduction de la pauvreté; un mode de gouvernement démocratique, responsable et transparent; et une gestion saine des finances publiques. Or, selon la Banque mondiale, le Congo reste en retard par rapport à la moyenne des pays de la *Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale* (CEMAC) pour ce qui est des indicateurs de perception comme l'efficacité de l'administration, la maîtrise de la corruption et le respect de la loi (ou État de droit).

59. **Un examen de la situation récente du Congo en matière de gouvernance et de transparence institutionnelle montre que des mesures sérieuses de lutte contre la corruption et la fraude sont nécessaires pour attirer les investissements étrangers directs (non pétroliers), encourager la création d'entreprises et stimuler la croissance.** L'adoption d'une feuille de route pour traiter le problème de la corruption et améliorer la gouvernance, notamment dans la gestion des finances publiques, est essentielle pour permettre au Congo de bénéficier des remises de dettes prévues à l'intention des PPTE. Les conditions d'obtention, qui figurent dans le Document sur les points de décision de l'initiative PPTE,¹² résument les efforts que le Congo s'est engagé à entreprendre pour atteindre le point de décision PPTE et devenir ainsi éligible pour un

¹⁰ Chapitre rédigé par Maria Oliva avec la contribution de Francis Bokilo.

¹¹ En 2010, les Etats membres de l'Union Européenne donneront 0.56 % de leurs recettes aux pays pauvres et ce pourcentage sera porté à 0.7 % en 2015. Les Etats-Unis ont également fait connaître leur intention de doubler leur aide au développement.

¹² Ce document est disponible sur le site <http://www.imf.org/external/country/COG/index.htm>.

allègement de dette de l'ordre de 1.7 milliard de dollars de 2004, en valeur actualisée nette (VAN). De plus, en vertu de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), le Congo aura droit, une fois le point de décision atteint, à l'annulation de l'encours de sa dette à fin 2004 vis-à-vis du FMI, de l'AID et du FAD.

60. **La présente note est structurée comme suit.** La première partie résume les preuves de l'incidence d'une bonne gouvernance sur la croissance et la compétitivité, avant d'examiner les facteurs qui favorisent la qualité de la gouvernance et d'indiquer le coût d'une gouvernance médiocre. La deuxième partie compare la position du Congo dans le classement sur la gouvernance établi par la Banque mondiale à celle de la CEMAC et d'autres pays africains. La troisième partie donne les raisons de la faible performance du Congo en matière d'indices de gouvernance et de transparence ainsi que de lutte contre la corruption. La dernière partie portera conclusion.

B. Gouvernance, croissance et compétitivité

61. **La qualité des institutions contribue au développement économique.** Un rapport de la Banque mondiale, intitulé *Une décennie de mesure de la qualité de la gouvernance* (2006), l'appelle « le dividende à 300 % du développement ». En effet, le revenu par habitant à long terme d'un pays triple après une amélioration de la gouvernance¹³ égale à un écart-type.^{14, 15} L'observation empirique laisse aussi penser que ce sont les progrès de la gouvernance qui engendrent une hausse du revenu par habitant et non l'inverse. Et s'il est vrai qu'améliorer la gouvernance prend parfois du temps, ses institutions peuvent se dégrader en l'espace de quelques années. Le rapport souligne que, de 1996 à 2005, au moins un indicateur de gouvernance a évolué sensiblement dans à peu près un tiers des pays et territoires (sur un échantillon de 213).

62. **Une gouvernance médiocre et la corruption nuisent à la croissance économique à long terme.** Comme le montrent Easterly, Ritzen et Woolcock (2006), l'inégalité qualitative des institutions peut expliquer une grande partie du différentiel de

¹³ On trouvera à l'annexe 1 une définition détaillée de la gouvernance.

¹⁴ Selon ce rapport de la Banque mondiale – "A Decade of Measuring the Quality of Governance" – une amélioration d'un écart-type ne représentant qu'une fraction de la différence entre les moins bons et les meilleurs, elle est réalisable. En matière de respect de la loi, par exemple, un écart-type sépare la Somalie du Nigéria ainsi que le Nigéria du Salvador. En ce qui concerne la maîtrise de la corruption, on constate une différence d'un écart-type entre la Guinée équatoriale et la Tanzanie ainsi qu'entre la Tanzanie et la Lituanie.

¹⁵ De façon analogue, Tanzi and Davoodi (2000) observent une corrélation négative, statistiquement significative, de -0.8 entre un bas niveau de PIB par habitant et l'impression que la corruption existe. Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) montrent que la qualité des institutions d'un pays (la garantie des droits de propriété, par exemple) influe directement sur son niveau de développement.

croissance entre les pays. Pour un échantillon de 67 pays développés et en développement, Mauro (1995) estime qu'une amélioration d'un écart-type dans la lutte contre la corruption se traduit par une progression de 0.8 point du taux de croissance annuel du PIB par habitant. Une hausse d'un écart-type de l'indice d'efficacité de la bureaucratie génère un relèvement d'au moins 1.3 point du taux de croissance annuel du PIB par habitant.¹⁶ En utilisant des données d'entreprises en Ouganda, pour la période 1995-1997, Fisman et Svensson (2000) concluent qu'une augmentation d'un point du taux de corruption va de pair avec une baisse de trois points de la croissance des entreprises.

63. Il existe une corrélation positive entre la compétitivité, d'une part, la maîtrise de la corruption et la suprématie de la loi, d'autre part. Contenir la corruption et faire respecter les règles de droit en 2005 sont deux éléments corrélés positivement avec la compétitivité¹⁷ en 2006 (Graphique IV.1). De même, Kaufmann (2006) démontre qu'en moyenne, une augmentation d'un écart-type de la maîtrise de la corruption s'accompagne d'une remontée de 30 places dans le classement d'un pays selon l'indice de compétitivité internationale. Si l'on contrôle pour le revenu de ce pays, le nombre de places gagnées s'établit entre 15 et 20.

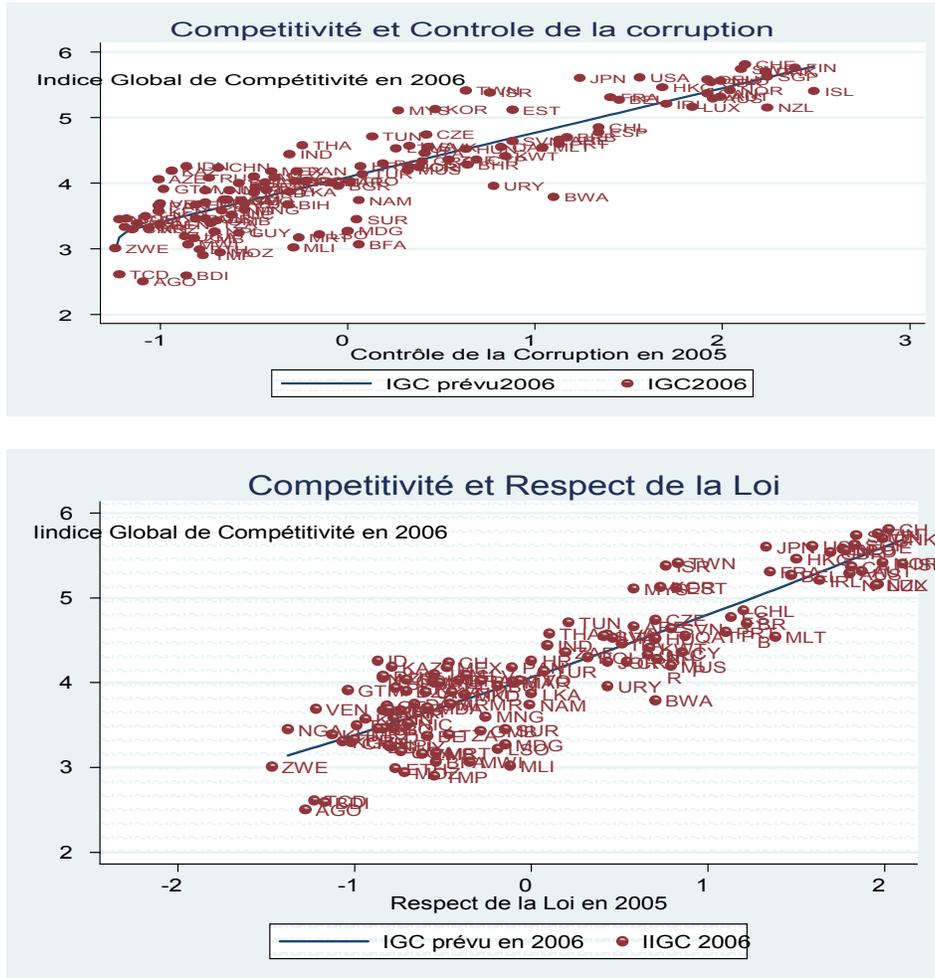
C. Causes et Conséquences d'une gouvernance faible et de la corruption

64. Un certain nombre de facteurs, liés à l'existence de monopoles, d'un pouvoir discrétionnaire, de ressources pétrolières et d'asymétries en matière d'information, favorisent un affaiblissement des institutions et la corruption (ces points sont précisés à l'encadré IV.1). La médiocrité de la gouvernance et les pratiques de corruption sont souvent favorisées par l'absence de concurrence, des distorsions des politiques, la dimension de l'État, la nature du système politique et le niveau de rémunération des fonctionnaires, entre autres facteurs. Dans ces conditions, l'intégration économique mondiale, l'ouverture et la simplification des dispositifs réglementaires peuvent être considérées comme des instruments de discipline dirigés contre la corruption et une gouvernance déficiente. La dynamique de la globalisation et de l'intégration économique mondiale intensifie la pression en faveur du combat contre la corruption et des progrès de

¹⁶ Tanzi et Davoodi (2000) trouvent aussi une corrélation négative, statistiquement significative, de -0.32 entre une faible croissance du PIB et les impressions de corruption.

¹⁷ Les graphiques portent sur un échantillon de 115 pays et utilisent l'indice de compétitivité internationale (Global Competitiveness Index – GCI) du Forum économique mondial pour représenter la compétitivité et le niveau de vie des pays.

Graphique IV.1. Compétitivité, maîtrise de la corruption et respect de la loi



Source : Estimations des services du Fonds sur la base de l'indice de compétitivité internationale GCI.

Traduction des tableaux:

Competitiveness and control of Corruption: Compétitivité et maîtrise de la corruption

Global Competitive index in 2006: Indice de compétitivité internationale en 2006

Control of corruption in 2005: Maîtrise de la corruption en 2005

Predicted GCI 2006: Prévission GCI 2006

Competitiveness and Rule of Law: Compétitivité et respect de la loi

Rule of law: Respect de la loi

la gouvernance.¹⁸ Les mesures à envisager comprennent: la libéralisation des politiques commerciales internes [Gulde-Wolf et autres (2006) ainsi qu'Oliva (2007) citent des mesures concrètes en ce domaine], celle des prix internes, les privatisations et l'adoption d'une législation de portée générale sur la concurrence.

65. Les conséquences et les coûts d'une gouvernance médiocre pour la croissance et la compétitivité peuvent s'apprécier sur le plan des recettes publiques et des dépenses. La corruption et une mauvaise gouvernance augmentent les coûts de transaction et l'incertitude dans les affaires, ce qui entraîne généralement des résultats économiques inefficients (cf. encadré IV.2). Ainsi:

- *S'agissant des recettes publiques*, une gouvernance défaillante s'accompagne d'un faible taux de recouvrement de l'impôt, imputable notamment aux facteurs suivants: fraude et octroi de multiples exonérations; et régressivité du système fiscal et inégalité des revenus. Cela incite les entreprises à opérer hors du secteur officiel.
- *S'agissant des dépenses*, les facteurs d'inefficience sont les suivants: répartition sous-optimale des ressources privées et publiques,¹⁹ détournement des talents dans la recherche de rentes, gaspillage de ressources dans des activités improductives,²⁰ mauvaise utilisation de l'aide extérieure à cause des détournements de fonds et d'une perte d'efficacité, exposition du pays aux crises du fait de distorsions dans la nature des entrées de capitaux..

¹⁸ Selon Ng et Yeats (1998), les pays ayant la meilleure gouvernance et pratiquant les politiques commerciales les moins restrictives ont des niveaux de PIB par habitant sensiblement plus élevés, des taux de croissance supérieurs des exportations et des importations et s'intègrent plus facilement à l'économie mondiale. Leurs résultats empiriques démontrent que la réglementation commerciale et la gouvernance internes concourent à expliquer plus de 60 % de la variance de certaines mesures des performances économiques. Ils concluent que les pays pauvres, mais ouverts, ont tendance à s'intégrer plus vite sur le plan international que les pays fermés.

¹⁹ Cf. aussi Mauro (1995), Shleifer et Vishny (1993), Rose-Ackerman (1996).

²⁰ Cf., par exemple, Bhagwati (1982), Brooks et Heijdra (1988), Krueger (1974), Lien (1990), ainsi que Tullock (1967).

Tableau IV.1: Résultats de la CEMAC pour six indicateurs de gouvernance

Aspect	Année	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)	Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)	Communauté économique de l'Afrique de l'est (CAE)	Union douanière sud-africaine (UDSA)	Economies sub-sahariennes	Aspect	Année	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)	Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)	Communauté économique de l'Afrique de l'est (CAE)	Union douanière sud-africaine (UDSA)	Economies sub-sahariennes
Liberté d'expression et responsabilité	2005	-1.0	-0.3	-0.3	0.2	-0.5	Qualité réglementaire	2005	-0.9	-0.7	-0.3	0.1	-0.7
	2004	-1.0	-0.4	-0.4	0.2	-0.7		2004	-0.9	-0.6	-0.3	0.2	-0.7
	2003	-0.9	-0.4	-0.4	0.2	-0.7		2003	-0.8	-0.6	-0.2	0.1	-0.6
	2002	-0.9	-0.5	-0.7	0.0	-0.7		2002	-0.8	-0.5	-0.4	0.2	-0.6
	2000	-0.9	-0.4	-0.7	0.1	-0.7		2000	-0.5	-0.3	-0.1	0.0	-0.5
	1998	-0.6	-0.4	-0.7	0.2	-0.7		1998	-0.5	-0.4	0.2	0.4	-0.4
Stabilité politique	1996	-0.8	-0.3	-0.7	0.1	-0.6	1996	-0.5	-0.2	-0.2	0.0	-0.5	
	2005	-0.8	-0.6	-1.0	0.3	-0.5	2005	-1.1	-0.8	-0.7	0.0	-0.7	
	2004	-0.9	-0.5	-1.0	0.3	-0.5	2004	-1.1	-0.8	-0.8	0.0	-0.7	
	2003	-1.1	-0.5	-1.0	0.2	-0.6	2003	-1.1	-0.7	-0.7	0.0	-0.7	
	2002	-1.1	-0.4	-1.0	0.1	-0.6	2002	-1.0	-0.7	-0.8	0.0	-0.7	
	2000	-0.8	-0.5	-1.1	0.2	-0.8	2000	-0.9	-0.8	-0.6	0.2	-0.7	
Efficacité de l'Etat	1998	-1.0	-0.5	-0.7	-0.2	-0.8	1998	-1.0	-0.7	-0.6	0.1	-0.7	
	1996	-0.7	-0.2	-0.7	0.2	-0.5	1996	-0.7	-0.9	-0.8	0.3	-0.6	
	2005	-1.1	-0.9	-0.5	0.1	-0.7	2005	-1.0	-0.7	-0.9	0.2	-0.7	
	2004	-1.0	-0.8	-0.5	0.2	-0.7	2004	-1.0	-0.6	-0.8	0.1	-0.6	
	2003	-1.0	-0.7	-0.5	0.1	-0.7	2003	-1.0	-0.6	-0.8	0.1	-0.6	
	2002	-1.0	-0.8	-0.6	0.2	-0.7	2002	-0.9	-0.5	-1.0	0.1	-0.6	
2000	-0.9	-0.7	-0.4	0.2	-0.7	2000	-0.9	-0.6	-1.0	0.6	-0.5		
1998	-0.8	-0.4	-0.6	-0.1	-0.6	1998	-1.0	-0.6	-0.9	0.3	-0.6		
1996	-1.0	-0.5	-0.7	0.2	-0.6	1996	-1.1	-0.4	-0.9	0.7	-0.5		

Source: Banque mondiale (2006).

Encadré IV.1. Conclusions des études économiques sur les causes d'une gouvernance faible et de la corruption

Une gouvernance médiocre peut notamment s'expliquer par:

- *L'absence de concurrence.* La concurrence amoindrit les incitations à l'excès de formalités administratives et à la corruption, lesquelles en retour réduisent la rentabilité des activités économiques (Ades et Di Tella 1999, Clarke et Xu 2002). A cet égard, les restrictions commerciales, les contrôles de prix et la pratique de taux de change multiples sont des exemples caractéristiques de sources de rentes induites par l'action publique.
- *La dimension de l'État, l'omniprésence et la lourdeur de la réglementation.* L'intervention de l'État sur les marchés privés est très souvent considérée comme une source de corruption (La Palombara 1994, La Porta et autres 1999, Rose-Ackerman 1999, Lynn 2001, Kaufmann 1997).
- *L'infériorité des rémunérations de la fonction publique par rapport aux salaires du secteur privé.* Selon des données probantes, plus le rapport entre traitements publics et salaires privés est élevé, plus le niveau de corruption d'un pays est bas (Van Rijckeghem et Weder 2001, Rauch et Evans 2000, Besley et McLaren 1993 ainsi que Mookherjee et Png 1995).
- *Les ressources naturelles.* L'abondance des ressources naturelles a une incidence institutionnelle défavorable dans la mesure où les rentes qui en résultent peuvent être facilement captées; cette situation alimente la recherche insatiable de rentes (on parle d'effet de voracité). En contrôlant directement l'accès aux ressources naturelles, les responsables politiques et administratifs ont la possibilité d'exploiter les rentes en rapport et ce comportement risque de contaminer d'autres segments de la société (Ades et Di Tella 1999, Leite et Weidemann 1999, Sala-i-Martin et Subramanian 2003, Michael Ross 2001).

Encadré IV.2: Les conséquences d'une gouvernance faible et de la corruption

En ce qui concerne les recettes publiques, une mauvaise gouvernance s'accompagne d'un faible taux de recouvrement des impôts et de la régressivité du système fiscal. La corruption diminue les ressources dont l'État a besoin pour financer des dépenses productives. Il est constaté:

- *Un écart entre les recettes fiscales perçues par l'administration et ce qu'encaisse le Trésor.* Dans les pays où la corruption est importante, les rentrées fiscales sont généralement réduites (Tanzi et Davoodi 2000, Ghura 1998).
- *Une moindre progressivité du système fiscal.* La corruption et les déficiences de la gouvernance agissent comme un impôt régressif sur les pauvres (Hindriks, Keen et Muthoo 1999); en effet, elles: (i) faussent la distribution des ressources publiques et entravent l'accès aux services de base (comme la santé et l'éducation); (ii) imposent des surcoûts aux PME pour accéder aux marchés, comparativement aux frais supportés par les grandes entreprises; (iii) obligent les pauvres à dépenser en pots-de-vin une part plus importante de leur revenu en comparaison des catégories aisées.

Sous l'angle des dépenses, la corruption et l'inefficacité des institutions gênent la croissance économique en pénalisant la productivité et en faussant le mécanisme du marché. Des données empiriques montrent leur incidence négative sur plusieurs points:

- *Les investissements du secteur privé sont moindres.* La corruption et une gouvernance médiocre limitent les investissements en affaiblissant leur taux de rendement, en augmentant l'incertitude et en entraînant une répartition sectorielle inappropriée du capital (Mauro 1995, Sevnsso 1998, Campos, Lien et Pradhan 1999 ainsi que Wei 1997)
- *Le nombre limité de PME.* Pour elles, la corruption se traduit souvent par un surcroît de charges d'exploitation dû à des dépenses qui n'améliorent pas la productivité ou la rentabilité, mais sont nécessaires pour rester sur le marché (Tanzi et Davoodi 2000).
- *Les entrées de capitaux sont inférieures et plus volatiles.* Selon Wei et Wu (2001), la corruption fausse la composition des entrées de capitaux au détriment des investissements directs étrangers et au profit des investissements de portefeuille (les prêts bancaires internationaux, par exemple). En outre, l'instabilité politique et une gouvernance déficiente suscitent des fuites de capitaux (Lee et Rishi (2005)).
- *Les investissements étrangers directs (IDE) sont moins importants et caractérisés par une « aversion au risque ».* La corruption s'assimile à un impôt sur les investisseurs étrangers, puisqu'elle introduit l'incertitude sur les marchés (Wei 2000, Smarzynska et Wei 2002).
- *Il y a davantage d'investissements publics, mais ils sont plus coûteux et de moins bonne qualité.* Les Perspectives économiques de l'OCDE 2005/2006 pour l'Afrique²¹ citent des exemples dans lesquels la corruption augmente le coût des investissements publics, notamment en matière de marchés d'État, et diminue la qualité des services publics (OCDE, Perspectives économiques en Afrique 2005/2006²², Tanzi et Davoodi 1997, Collier et Hoeffler 2005, Mauro 1998, Gupta, Davoodi et Alonso-Terme 1998, Gupta, de Mello ainsi que Shartan 2000).
- *La recherche de rentes et le détournement des talents.* La recherche de rentes et la corruption réduisent le revenu national en incitant les bons éléments à suivre des études juridiques plutôt que des études d'ingénieur, plus productives (Murphy, Shleifer et Vishny 1991).

²¹ Tous les indicateurs de gouvernance sont basés sur les résultats d'enquêtes. Ils sont donc de nature subjective, dans la mesure où ils reflètent des impressions personnelles sur l'état actuel de la gouvernance dans un pays donné, au lieu de mesurer objectivement ses effets. C'est pourquoi il faut les considérer avec circonspection. Les indicateurs de Kaufmann, Kray et Mastruzzi (2006) ont l'avantage relatif de se fonder sur plusieurs centaines de variables individuelles, mesurant les perceptions de la gouvernance, qui sont tirées de 37 bases de données distinctes, élaborées par 31 administrations différentes. Il est probable qu'ils sont les moins biaisés et les plus comparables sur le plan international, tout en restant dans la perspective subjective des habitants d'un pays et des chefs d'entreprise qui y opèrent.

²² UNDP et ministère chargé du contrôle de l'Etat (2003)

D. La gouvernance dans les pays de la CEMAC

66. **L'amélioration de la gouvernance et le recul de la corruption restent des défis importants pour les pays de la CEMAC.** Selon les indicateurs de gouvernance établis en 2006 par la Banque mondiale, ces pays sont classés largement derrière le Botswana, le Ghana, le Mozambique, le Sénégal et d'autres nations africaines (Annexe IV.1). Les indicateurs en question tiennent compte des impressions de la population locale et des dirigeants d'entreprises qui opèrent dans le pays.¹ Ils donnent donc une idée du jugement porté par les résidents sur les performances et les politiques de l'État, l'étendue des pratiques discrétionnaires, le respect des règles de droit et d'autres facteurs (cf. Annexe IV.2 pour les classements ainsi que Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi 2006 pour une description précise de la méthodologie utilisée).

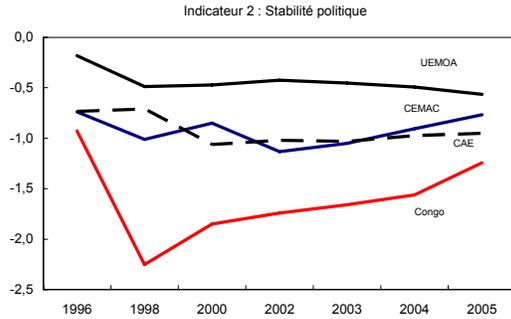
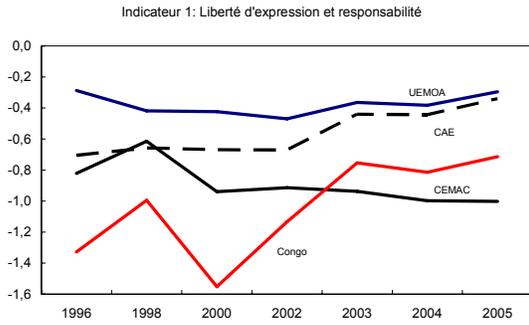
67. **La performance moyenne des pays de la CEMAC en matière de gouvernance s'est dégradée ces dernières années (Graphique IV.2).** La manière dont est perçue la capacité des pouvoirs publics à formuler et à appliquer leurs politiques (l'indice d'efficacité des administrations), ainsi qu'à exercer légitimement l'autorité (État de droit) s'est nettement dégradée. En ce qui concerne l'indice de maîtrise de la corruption, les résultats des pays de la CEMAC sont un peu plus mauvais qu'en 2002. En comparaison du classement de 2004, les impressions relatives à la maîtrise de la corruption et à l'efficacité de l'État ont également empiré en 2005, tandis que la perception de la liberté d'expression et de la responsabilité n'a pas varié. Seuls les indices concernant le contexte réglementaire et la stabilité politique se sont améliorés.

68. **De 1996 à 2005, les pays de la CEMAC ont fait, en moyenne, moins bien en matière de gouvernance et de transparence que l'Union monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté de l'Afrique de l'est (CAE), l'Union douanière sud-africaine (UDSA) et les autres économies sub-sahariennes (tableau IV.1).** La CEMAC était largement en retard par rapport à ces autres organisations régionales pour cinq des six aspects de la gouvernance (l'exception étant la stabilité politique, pour laquelle seule la CAE a eu des résultats pires que la CEMAC).

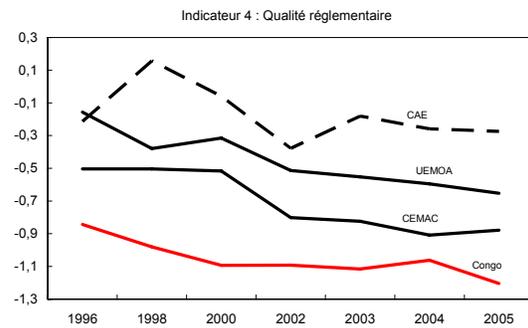
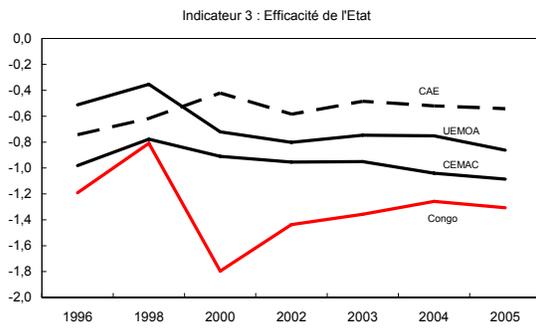
²³ Siégeant à Londres et à New York.

Graphique IV.2. Indicateurs de gouvernance pour le Congo, 1996-2005

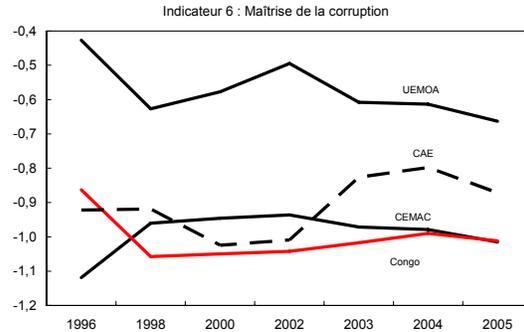
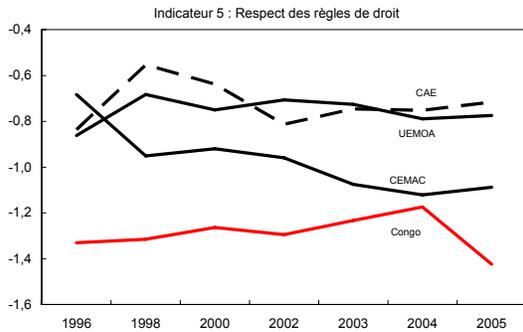
Aspect 1 : Mode de choix et de remplacement du gouvernement



Aspect 2 : Capacité du gouvernement à formuler et à appliquer des politiques



Aspect 3 : Respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions qui régissent les interactions entre eux



Source : Banque mondiale (2006)

Sources : Banque mondiale (2006).

Tableau IV.1 : Résultats de la CEMAC pour six indicateurs de gouvernance

Aspect	Année	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)	Union économique et monétaire africaine (UEMOA)	Communauté économique et monétaire de l'Afrique de l'est (CAE)	Union douanière sud-africaine (UDSA)	Economies sub-sahariennes	Aspect	Année	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)	Union économique et monétaire africaine (UEMOA)	Communauté économique et monétaire de l'est (CAE)	Union douanière africaine (UDSA)	Economies sub-sahariennes
Liberté d'expression et responsabilité	2005	-1,0	-0,3	-0,3	0,2	-0,5	Qualité réglementaire	2005	-0,9	-0,7	-0,3	0,1	-0,7
	2004	-1,0	-0,4	-0,4	0,2	-0,7		2004	-0,9	-0,6	-0,3	0,2	-0,7
	2003	-0,9	-0,4	-0,4	0,2	-0,7		2003	-0,8	-0,6	-0,2	0,1	-0,6
	2002	-0,9	-0,5	-0,7	0,0	-0,7		2002	-0,8	-0,5	-0,4	0,2	-0,6
	2000	-0,9	-0,4	-0,7	0,1	-0,7		2000	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	-0,5
	1998	-0,6	-0,4	-0,7	0,2	-0,7		1998	-0,5	-0,4	0,2	0,4	-0,4
Stabilité politique	1996	-0,8	-0,3	-0,7	0,1	-0,6	1996	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	-0,5	
	2005	-0,8	-0,6	-1,0	0,3	-0,5	2005	-1,1	-0,8	-0,7	0,0	-0,7	
	2004	-0,9	-0,5	-1,0	0,3	-0,5	2004	-1,1	-0,8	-0,8	0,0	-0,7	
	2003	-1,1	-0,5	-1,0	0,2	-0,6	2003	-1,1	-0,7	-0,7	0,0	-0,7	
	2002	-1,1	-0,4	-1,0	0,1	-0,6	2002	-1,0	-0,7	-0,8	0,0	-0,7	
	2000	-0,8	-0,5	-1,1	0,2	-0,8	2000	-0,9	-0,8	-0,6	0,2	-0,7	
Efficacité de l'Etat	1998	-1,0	-0,5	-0,7	-0,2	-0,8	1998	-1,0	-0,7	-0,6	0,1	-0,7	
	1996	-0,7	-0,2	-0,7	0,2	-0,5	1996	-0,7	-0,9	-0,8	0,3	-0,6	
	2005	-1,1	-0,9	-0,5	0,1	-0,7	2005	-1,0	-0,7	-0,9	0,2	-0,7	
	2004	-1,0	-0,8	-0,5	0,2	-0,7	2004	-1,0	-0,6	-0,8	0,1	-0,6	
	2003	-1,0	-0,7	-0,5	0,1	-0,7	2003	-1,0	-0,6	-0,8	0,1	-0,6	
	2002	-1,0	-0,8	-0,6	0,2	-0,7	2002	-0,9	-0,5	-1,0	0,1	-0,6	
Efficacité de l'Etat	2000	-0,9	-0,7	-0,4	0,2	-0,7	2000	-0,9	-0,6	-1,0	0,6	-0,5	
	1998	-0,8	-0,4	-0,6	-0,1	-0,6	1998	-1,0	-0,6	-0,9	0,3	-0,6	
	1996	-1,0	-0,5	-0,7	0,2	-0,6	1996	-1,1	-0,4	-0,9	0,7	-0,5	

Source : Banque mondiale (2006).

E. Le bilan de la gouvernance au Congo

69. **Au Congo, le bilan de la gouvernance est globalement médiocre.** A l'exception de la liberté d'expression et de la responsabilité politique, le Congo a des résultats inférieurs aux pays de la CEMAC pour les six indices de gouvernance publiés par la Banque mondiale (tableau IV.2). Malgré les progrès importants réalisés dans le domaine de la stabilité politique, il reste dans le dernier quartile du classement. La maîtrise de la corruption ne s'est guère améliorée.

Tableau IV.2. République du Congo: Résumé des indicateurs de gouvernance, 1996-2005

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	Moyenne 2005 de la CEMAC
Liberté d'expression et respons.								
Estimation	-1.33	-1.00	-1.55	-1.13	-0.75	-0.81	-0.71	-1.00
Classement	193	177	204	185	164	166	159	
Stabilité politique								
Estimation	-0.93	-2.25	-1.85	-1.74	-1.66	-1.56	-1.24	-0.77
Classement	184	210	208	205	204	201	194	
Efficacité de l'Etat								
Estimation	-1.19	-0.81	-1.80	-1.44	-1.36	-1.26	-1.31	-1.09
Classement	204	180	214	206	208	200	202	
Qualité réglementaire								
Estimation	-0.84	-0.98	-1.09	-1.09	-1.12	-1.06	-1.20	-0.88
Classement	188	189	192	190	190	188	195	
Respect du droit								
Estimation	-1.33	-1.31	-1.26	-1.29	-1.23	-1.17	-1.42	-1.09
Classement	208	209	206	203	201	198	208	
Maîtrise de la corruption								
Estimation	-0.86	-1.06	-1.05	-1.04	-1.02	-0.99	-1.01	-1.02
Classement	181	206	195	194	193	190	189	

Source: Banque mondiale (2006).

70. **Les impressions sur la capacité du gouvernement à formuler et à appliquer des politiques, à respecter les règles de droit et à limiter la corruption étaient encore moins bonnes en 2005 qu'en 2004.** Le Congo a reculé au classement pour plusieurs indicateurs (de 10 places pour le respect du droit, de 7 pour la qualité réglementaire et de 2 pour l'efficacité administrative), ce qui le situe parmi les derniers d'un échantillon de 213 pays et territoires. Deux affaires judiciaires rendues publiques et des articles de presse donnant des détails sur les problèmes de gouvernance et de transparence du pays dans le secteur pétrolier – en l'attente du document sur les points de décision PPTE – ont peut-être sensiblement influencé les impressions vis-à-vis de la gouvernance en 2005, telles qu'elles sont mesurées par les indicateurs de la Banque mondiale.

71. **En général, les indicateurs de gouvernance du Congo n'apparaissent pas fortement corrélés** (tableau IV.3), quoique la maîtrise de la corruption le soit étroitement avec le contexte réglementaire et la stabilité politique. Toutefois, les progrès de l'indice de

stabilité politique ont été compensés par le recul de l'indice de qualité réglementaire. Au Congo (mais aussi dans d'autres pays de la CEMAC), il ne semble pas y avoir de rapport entre la stabilité politique, d'une part, la liberté d'expression et la responsabilité externe, d'autre part, pas plus qu'entre le respect des règles de droit et la responsabilité politique; c'est une différence avec d'autres économies sub-sahariennes. Dans les pays de la CEMAC, il y a généralement une forte corrélation entre l'efficacité de l'État et l'indice de liberté d'expression et de responsabilité, alors qu'elle est modérée au Congo. Le respect de la loi et la qualité réglementaire vont de pair dans les pays de la CEMAC, mais pas au Congo.

Tableau IV.3. Corrélation entre les différents indicateurs de gouvernance

	Liberté d'expressio n et responsabi lité	Stabilité politique	Efficacité de l'Etat	Qualité réglementair e	Respect du droit	Maîtrise de la corruption
Congo						
Liberté d'exp. et responsabi,	1.0					
Stabilité politique	0.0	1.0				
Efficacité de l'Etat	0.4	-0.1	1.0			
Qualité réglementaire	-0.5	0.2	0.4	1.0		
Respect du droit	0.0	-0.3	-0.2	0.1	1.0	
Maîtrise de la corruption	-0.2	0.8	0.2	0.7	-0.1	1.0
CEMAC						
Liberté d'exp. et responsabi,	1.0					
Stabilité politique	-0.2	1.0				
Efficacité de l'Etat	0.9	-0.5	1.0			
Qualité réglementaire	0.7	0.2	0.7	1.0		
Respect du droit	0.5	0.3	0.3	0.8	1.0	
Maîtrise de la corruption	-0.1	-0.7	0.4	-0.2	-0.6	1.0
Afrique sub-saharienne						
Liberté d'exp. et responsabi,	1.0					
Stabilité politique	0.7	1.0				
Efficacité de l'Etat	0.8	0.7	1.0			
Qualité réglementaire	0.7	0.6	0.9	1.0		
Respect du droit	0.8	0.8	0.9	0.8	1.0	
Maîtrise de la corruption	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9	1.0

Source : Banque mondiale (2006) et estimations des services du FMI.

F. Le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la fraude

72. **Comme la partie précédente l'a montré, la gouvernance et la lutte contre la corruption sont des problèmes chroniques au Congo.** Selon l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International, le Congo était classé 130ème sur 158 pays

en 2005, après avoir été 113^{ème} sur 135 en 2003. Au début de 2003, le gouvernement congolais, en partenariat avec le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) et avec le concours d'un expert de Transparency International, a procédé à une enquête sur la fraude et la corruption dans le secteur public. L'objectif était d'évaluer l'ampleur de ces phénomènes ainsi que leurs causes et conséquences sur le développement du pays. L'enquête a confirmé l'impression d'une corruption très étendue dans le secteur public (cf. encadré 4.3).

Encadré IV.3: Les cinq principales conclusions de l'enquête de 2003 sur la corruption

Les principales conclusions de cette enquête sur la perception de la corruption¹ ont été les suivantes:

- 1) La corruption, les détournements de fonds et la fraude sont très répandus dans le secteur public; la principale forme de corruption est monétaire.
- 2) *La corruption concerne principalement les agents du secteur public*; elle est surtout causée par l'absence de contrôle, la faiblesse des salaires, la pauvreté, l'inefficacité du système juridique et le népotisme (en particulier dans les périodes électorales).
- 3) *Les secteurs ou les institutions les plus touchés sont* les douanes, les services fiscaux, la police, la justice, l'enseignement, le Trésor, les marchés publics et la santé.
- 4) Les secteurs ou les institutions les moins touchés sont les églises, le sénat et l'assemblée nationale.
- 5) Le système juridique et réglementaire n'est pas en mesure de lutter contre la fraude et la corruption.

Les conclusions de l'enquête ont été analysées et débattues lors des « journées nationales de lutte contre la fraude et la corruption », organisées à Brazzaville du 11 au 13 décembre 2003, avec la participation de la société civile et du secteur privé.

73. **Les autorités congolaises ont réagi à l'enquête de 2003 en prenant une série de mesures qui ont donné jusqu'à présent des résultats incertains** (cf. encadré IV.4). Les indicateurs de corruption de la Banque mondiale et de Transparency International montrent des avancées fort limitées. Les allégations de détournement de fonds publics à grande échelle et de corruption ont été confirmées par de récentes affaires judiciaires, portées devant des juridictions internationales,¹ qui ont révélé dans le détail des irrégularités commises par le gouvernement congolais en matière de commercialisation du pétrole. Actionnées par certains

²⁴ Il s'agit de créanciers ("judgment creditors") qui ont obtenu un ou plusieurs jugements validant leurs demandes et qui sont donc fondés à engager une procédure de saisie de biens. Ce sont souvent des fonds de placement ayant acquis des titres de dette décotés sur le marché secondaire.

²⁵ Le déclenchement du point d'achèvement dépend des mesures que les autorités se sont engagées à prendre pour atteindre le point de décision, et donc obtenir irrévocablement un allègement de dette PPTE.

créanciers,¹ ces instances ont corroboré les accusations de mauvaise gestion. Leurs verdicts ont influencé les conseils d'administration du Fonds et de la Banque mondiale, lorsqu'ils ont approuvé, en mars 2006, l'admission du Congo au point de décision PPTE: ils ont fait dépendre l'allègement de la dette de plusieurs mesures destinées à remédier aux faiblesses de la gouvernance dans le domaine du pétrole et de la gestion des ressources naturelles en général.

Encadré IV.4: Les réactions du gouvernement à l'enquête de 2003 sur la corruption

A la suite de cette enquête, le gouvernement congolais a:

- adopté un plan national de lutte contre la corruption, les détournements de fonds publics et la fraude (2004);
- créé une commission nationale investie de cette mission (Juillet 2004), dont les membres ont été nommés par décret présidentiel (septembre 2005);
- institué la cour des comptes pour surveiller l'emploi de l'argent public (début 2005);
- ratifié la convention des Nations-Unies et la convention africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2005);
- pris un décret présidentiel pour prévenir les conflits d'intérêts entre le conseil d'administration de la SNPC et les personnes exerçant des responsabilités au sein de cette société et de ses filiales (janvier 2006).

74. **L'amélioration de la gouvernance a été et demeure un élément essentiel du programme du Congo avec le FMI.** La politique de transparence et de bonne gouvernance, soutenue par le Fonds, vise à maximiser les recettes publiques tirées du pétrole et à faire progresser la gestion financière des ressources naturelles; elle a trois points d'application principaux: (i) le volet institutionnel et juridique; (ii) le budget de l'État; et (iii) les compagnies pétrolières nationales. En outre, la transparence, sous forme de publication sur la toile de données auditées, est considérée comme un instrument fondamental de la stratégie menée pour combattre la fraude et favoriser une gouvernance de qualité (cf. encadré IV.5).

75. **Pour obtenir des remises de dettes au titre de l'initiative PPTE, les autorités congolaises doivent redoubler d'efforts dans la solution d'un certain nombre de problèmes de gouvernance.** Le fait qu'une gouvernance médiocre porte préjudice à la lutte

²⁶ Cf. <http://www.kimberleyprocess.com:8080/>

contre la pauvreté a incité les institutions internationales (notamment le FMI et la Banque mondiale) à insister sur la conditionnalité en la matière et pour la gestion des ressources.¹

76. **Une série de faiblesses opérationnelles et institutionnelles a été identifié au Congo.** Les progrès de la gouvernance concernent, entre autres, les institutions assurant l'équilibre des pouvoirs, les conditions d'octroi des concessions d'exploitation de ressources naturelles ainsi que la concurrence et la transparence dans les marchés publics; il a été constaté:

²⁷ Chapitre rédigé par Joseph Karangwa et Yinqiu Lu.

Encadré IV.5. Les progrès de la gouvernance au Congo depuis 2003

Les principales réformes en matière de gouvernance mises en œuvre par les autorités depuis 2003 sont résumées ci-dessous :

- Création, en 2003, d'un service de surveillance des questions pétrolières au sein du ministère.
- Adoption, en 2003, d'une convention qui clarifie les rapports juridiques et financiers entre l'État et les compagnies pétrolières.
- Décision prise par le gouvernement, en 2004, de faire verser par la SNPC au Trésor un dividende.
- Adhésion, en 2004, à l'initiative en faveur de la transparence des industries extractives (Extractive Industries Transparency Index).
- Publication sur la toile des principales données relatives au pétrole, aux rapports d'audit concrets.
- Centralisation de toutes les recettes pétrolières perçues par le Trésor (depuis 2003).
- Audit des coûts pétroliers pour maximiser la part de l'État dans les bénéfices de cette industrie (depuis 2004).
- Suppression progressive des emprunts, coûteux et non transparents, garantis par le pétrole (depuis 2002).
- Suppression progressive du financement hors budget des compagnies pétrolières nationales (depuis 2003).
- Certification trimestrielle des recettes pétrolières de l'État par un commissaire aux comptes réputé (depuis 2003).
- Audit des comptes de la SNPC (depuis 1999) et adoption d'un plan d'application des recommandations des commissaires aux comptes, en particulier pour le contrôle interne, la comptabilité et la commercialisation du pétrole pour le compte de l'État.
- Audit des comptes annuels de la CORAF (depuis 2002).
- Remise, en 2006, d'un rapport certifiant que les responsables publics ne bénéficient pas personnellement des ventes de pétrole effectuées par la SNPC ou ses filiales.

- **Des insuffisances opérationnelles des institutions de contrôle et d'audit du Congo.**
En fait, le parlement exerce un contrôle très limité sur l'exécutif en matière de finances publiques. Le budget est voté avec beaucoup de retard, parce que le gouvernement ne communique pas le projet aux élus dans les délais prévus. Le fait de retarder l'information affaiblit généralement le contrôle. La cour des comptes, de création relativement récente, n'a ni les effectifs, ni les moyens matériels suffisants; ses magistrats, qui sont surtout des juristes, ont une connaissance limitée des finances

publiques. Le renforcement des moyens du parlement et des autres institutions chargées des actions de contrôle sur les organes de l'État est donc une priorité.

- **Des normes de gestion médiocres, une responsabilité limitée et un manque d'intégrité financière.** Les audits du secteur pétrolier ont montré qu'il y avait encore une grande marge d'amélioration au niveau du contrôle interne et de la comptabilité à la SNPC et à la CORAF ainsi qu'en matière de décomposition du coût des produits pétroliers raffinés.
- **Des déficiences dans les procédures d'octroi de contrats.** L'audit de la concession Marine XI a révélé l'existence de lacunes pour ce qui est du cadre légal et réglementaire d'attribution des concessions pétrolières (<http://www.mefb-cg.org/petrole/dp>), ce qui fait obstacle à la prévention d'éventuels conflits d'intérêts et empêche le Congo de maximiser les bénéfices qu'il tire des concessions pétrolières. L'audit a proposé des mesures correctives pour l'avenir, notamment: (i) la clarification du rôle de la SNPC dans la procédure d'attribution; (ii) le renouvellement du cadre légal et réglementaire applicable à ce secteur; (iii) l'instauration d'une procédure de mise aux enchères appropriée en matière d'attribution de concessions pétrolières; et (iv) la réforme du droit congolais pour traiter les conflits d'intérêts.
- **La nécessité de refonte complète de la procédure d'attribution des marchés publics.** Une évaluation du système de passation des marchés conduite en 2006 par la Banque mondiale fait apparaître que celui-ci n'est ni transparent ni concurrentiel. L'adjudication des marchés publics repose sur deux institutions distinctes (dépendant l'une et l'autre du cabinet du président): la Direction Centrale des Marchés et Contrats de l'État (DCMCE), qui gère les contrats inférieurs à 500 millions de francs CFA, et la Délégation des grands travaux (DGT) qui s'occupe des contrats d'un montant supérieur à 500 millions.

77. **Une gestion transparente des ressources naturelles permettra d'opérer les changements nécessaires.** Les autorités congolaises se sont engagées à appliquer deux initiatives internationales portant sur la transparence:

- **L'initiative de transparence des industries extractives (ITIE).** Le Congo y a adhéré en juin 2004. Depuis lors, il y a eu certains progrès, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires avant la publication du premier rapport ITIE. Pour le moment, les autorités ont approuvé deux décrets qui instituent la commission nationale consultative et la commission exécutive de l'ITIE (décrets signés en octobre 2006). Toutefois, les membres de ces deux commissions n'ont pas encore été nommés.
- **Le Congo n'a pas encore été réintégré dans le processus de Kimberley sur la certification des diamants.**¹ Avant d'en être exclu, en juillet 2004, le pays exportait 4 à 5

²⁸ Y compris la COFIPA, qui a été privatisée en septembre 2006.

millions de carats par an, alors qu'il n'en produisait officiellement que 50 000 (l'essentiel de la différence était réputé provenir de la République démocratique du Congo). Pour être réintégré, le Congo doit: (i) expliquer l'écart entre les exportations et la production; (ii) fournir des informations sur sa législation minière; et (iii) communiquer une évaluation de son potentiel de production de diamants. Afin de se conformer à ces exigences, les autorités ont amendé la législation minière et financé deux études officielles. Les experts d'un service géologique français ont effectué une enquête, qui a été transmise en mai 2006 au Secrétariat du processus de Kimberley.

G. Conclusion

78. **Les autorités congolaises doivent intensifier leurs efforts en vue d'améliorer la gouvernance et la transparence, ce qui contribuera à réaliser une croissance viable et obtenir des réductions de dettes dans le cadre de l'initiative PPTE et des objectifs du millénaire pour le développement.** Il ressort clairement des études théoriques portant sur ces questions qu'une gouvernance et une transparence satisfaisantes favorisent la croissance. La Banque mondiale a alors conclu à l'existence d'un « dividende du développement », en vertu duquel l'application d'une bonne gouvernance et d'une plus grande transparence peut tripler le revenu par habitant. Bien que la qualité de la gouvernance fasse partie intégrante d'une série de programmes financés par le FMI, la gouvernance et la transparence pratiquées au Congo ne sont toujours pas au niveau de la plupart des pays en développement de l'Afrique et d'autres régions du monde. Le document de mars 2006 sur le point de décision PPTE cite plusieurs déclencheurs de l'allégement de la dette, qui ont été considérés comme des mesures déterminantes pour améliorer la gouvernance au Congo dans les toutes prochaines années. Leur mise en œuvre conditionnera le développement économique et l'obtention des remises de dettes.

Références

- Acemoglu, A., S. Johnson, and J. Robinson, 2001: The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, vol. 5, 1369-1401.
- Ades, A., and R. Di Tella, 1999: Rents, Competition and Corruption, *American Economic Review* 89/4, 982-994.
- Besley, T. and J. McLaren, 1993: Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives, *Economic Journal*, Royal Economic Society 103/416, 119-41.
- Brunetti, A.; Kisunko, G.; Weder, B., 1997: Credibility of Rules and Economic Growth, World Bank, Policy Research Working Paper 1760.
- Brunetti, A. and B. Weder 1998: Investment and Institutional Uncertainty: A Comparative Study of Different Uncertainty Measures", *Weltwirtschaftliches Archiv*, CXXXIV, 513-33.
- Campos E., D. Lien, and S. Pradhan, 1999: The Impact of Corruption on Investment, Predictability Matters, *World Development* 27, 1059-1067.
- Clarke, G. and L. Xu, 2002: Ownership, Competition, and Corruption: Bribe Takers versus Bribe Payers, World Bank Policy Research Working Paper No. 2783, (Washington D.C.: World Bank).
- Collier, P. and A. Hoeffler, 2004: Greed and grievance in civil war, *Oxford Economic Papers*, 56/4, 563-595.
- Easterly, W., J. Ritzen, and M. Woolcock, 2006: Social Cohesion, Institutions, and Growth, *Economics and Politics*, Blackwell Publishing, vol. 18(2), pages 103-120, 07.
- Fisman, J. and R. Svensson, 2000: Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence, World Bank Policy Research Working Paper No. 2485. (Washington D.C.: World Bank).
- Ghura, D., 1998: Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption, IMF Working Paper No. 98/135, (Washington D.C. International Monetary Fund).
- Gupta, S., H. Davoodi and R. Alonso-Terme, 1998: Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?, IMF working paper, (Washington D.C. International Monetary Fund).

- Gupta, s., L. de Mello, and R. Sharan, 2000: Corruption and Military Spending, IMF Working Paper No. 00/23 (Washington D.C. International Monetary Fund).
- Hindriks, J., M. Keen and A. Muthoo, 1999: Corruption, extortion and evasion, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 74/3, 395-430.
- Kaufmann, D., 1997: Corruption: The Facts, *Foreign Policy*, 107 (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace).
- Kaufmann, D., 2005: Myths and Realities of Governance and Corruption, http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/21_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf . (Washington D.C.: World Bank).
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2006: Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005. draft. (Washington D.C.: World Bank).
- Keefer, P.; Knack, S., 1995: Polarization, Property Rights and the Links between Inequality and Growth, IRIS Center Working Paper #153, University of Maryland, College Park.
- Martijn, J.K. and C. Tsangarides, 2006: "Trade Reform in the CEMAC: Developments and Opportunities. Selected Issues," IMF Country Report No.06/309, August 2006, (Washington: International Monetary Fund).
- La Palombara, J., 1994: The Structural aspects of corruption, in *Corruption and Democracy*, Institute for Constitutional and Legislative Policy, Budapest.
- La Porta, R. Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., 1999: Corporate ownership around the world, *Journal of Finance* 54, 471-517.
- Le, Q. and M. Rishi, 2005: Corruption and Capital Flight: An Empirical Assessment. Forthcoming *International Economic Journal*.
- Leite, C. and J. Weidmann, 1999: Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth, IMF Working Paper WP/99/85. (Washington D.C. International Monetary Fund).
- Mauro, P., 1995: Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics* 110/3, 681-712.
- Mauro, P., 1997: Why Worry About Corruption?, *Economic Issues*, 6 - 1997 (Washington D.C. International Monetary Fund).

- Mookherjee, D. and I. Png, 1995: Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated?, *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 105/428, 145-59.
- Murphy, K., A. Shleifer, and R. Vishny, 1991: The Allocation of Talent: Implications for Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 503-30.
- Ng, F. and A. Yeats, 1999: Good Governance and Trade Policy: Are They the Keys to Africa's Global Integration and Growth?, *World Bank Policy Research Working Paper Number 2038*, (Washington: The World Bank).
- Oliva, M., 2007: "Trade Policies in Congo," mimeo, (Washington: International Monetary Fund).
- Rauch, J. and P. Evans, 2000: Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics* 75, 49-71.
- Rose-Ackerman, S. 1999: 'Grand' Corruption and the Ethics of Global Business
Yale Law School, Program for Studies in Law, Economics and Public Policy, Working Paper No. 221
- Ross, M., 2001: *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. (New York: Cambridge University Press)
- Sala-i-Martin, X. and A. Subramanian, 2003: Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria, *IMF Working Paper 03/019*. (Washington D.C. International Monetary Fund).
- Svensson, J., 1998: Foreign Aid and Rent-Seeking. World Bank. February. Mimeo, forthcoming in the *Journal of International Economics*.
- Smarzynska, J. and S.-J. Wei, 2002: Corruption and Cross-Border Investment: Firm Level Evidence, *William Davidson Institute Working Paper No. 494*.
- Tanzi, V. and H. Davoodi, 2000: Corruption, Growth, and Public Finances. *IMF Working Paper 00/182*. (Washington: International Monetary Fund).
- UNDP and the Ministry in charge of State Control, 2003: *La Corruption et la Fraude en Republique du Congo*.
- Van Rijckeghem, C. and B. Weder, 2001: Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much?, *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 65/2, 307-331.

Wei, S.-J., 1999: How Taxing is Corruption on International Investors? *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 81/4, 1-12.

Wei, S.-J., 2000: Bribery in the Economies: Grease or Sand? Harvard University, NBER, and the World Bank. Mimeo. (Washington D.C.: World Bank).

Wei, J.-W., Y. Wu, 2002: "Negative Alchemy? Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crises," in *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, ed. By Sebastian Edwards and Jeffrey Frankel, pp. 461–501 (Chicago: University of Chicago Press).

Annexe IV.1: Indicateurs de gouvernance
Tableau 1. Indices de gouvernance par région et par pays, 1996-2005

	Liberté d'expression et responsabilité					Stabilité politique					Efficacité de l'Etat												
	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005		
CEMAC																							
Moyenne	-0,82	-0,61	-0,94	-0,91	-0,94	-1,00	-1,00	-0,74	-1,01	-0,85	-1,13	-1,05	-0,91	-0,77	-0,98	-0,78	-0,91	-0,95	-0,95	-1,04	-1,09		
Ecart-type	0,44	0,45	0,23	0,28	0,23	0,27	0,27	0,39	0,92	0,65	0,88	0,68	0,71	0,68	0,21	0,17	0,56	0,50	0,44	0,42	0,33		
Cameroun	-1,12	-0,89	-1,09	-1,12	-1,16	-1,17	-1,19	-1,18	-0,90	-0,67	-0,54	-0,70	-0,59	-0,34	-1,11	-0,68	-0,50	-0,68	-0,58	-0,70	-0,90		
Tchad	-0,83	-0,91	-0,97	-1,01	-1,00	-1,09	-1,25	-0,91	-1,57	-1,08	-1,66	-1,39	-1,23	-1,34	-0,66	-0,66	-0,43	-0,71	-0,78	-0,98	-1,13		
Rép. centrafricaine	-0,21	-0,01	-0,60	-0,86	-1,14	-1,21	-1,15	-0,24	0,07	-0,20	-1,85	-1,48	-1,33	-1,13	-0,92	-1,00	-1,11	-1,52	-1,49	-1,64	-1,47		
Gabon	-0,61	-0,27	-0,49	-0,45	-0,64	-0,71	-0,71	-0,43	-0,40	-0,45	0,13	-0,03	0,18	0,22	-1,02	-0,84	-0,72	-0,41	-0,54	-0,63	-0,63		
Rép. Congo	-1,33	-1,00	-1,55	-1,13	-0,75	-0,81	-0,71	-0,93	-2,25	-1,85	-1,74	-1,66	-1,56	-1,24	-1,19	-0,81	-1,80	-1,44	-1,36	-1,26	-1,31		
UEMOA																							
Moyenne	-0,29	-0,42	-0,42	-0,47	-0,36	-0,38	-0,30	-0,18	-0,49	-0,47	-0,43	-0,45	-0,49	-0,57	-0,51	-0,35	-0,72	-0,80	-0,75	-0,75	-0,86		
Ecart-type	0,56	0,63	0,64	0,58	0,70	0,68	0,73	0,65	0,58	0,48	0,75	0,71	0,71	0,91	0,39	0,33	0,59	0,37	0,39	0,49	0,49		
Bénin	0,70	0,58	0,40	-0,08	0,48	0,27	0,34	0,98	0,10	0,05	0,52	0,30	-0,05	0,31	-0,02	0,23	-0,03	-0,53	-0,42	-0,33	-0,69		
Burkina Faso	-0,54	-0,29	-0,36	-0,30	-0,28	-0,39	-0,37	-0,41	-0,14	-0,31	-0,28	-0,20	-0,21	-0,05	-0,71	-0,26	-0,38	-0,66	-0,61	-0,60	-0,60		
Côte d'Ivoire	-0,25	-0,77	-1,35	-1,28	-1,35	-1,46	-1,50	0,02	-0,25	-1,02	-2,10	-2,10	-2,21	-2,49	0,05	-0,13	-0,86	-0,94	-0,97	-1,28	-1,38		
Guinée-Bissau	-0,61	-0,34	-0,87	-0,84	-0,95	-0,65	-0,31	-0,79	-1,12	-1,11	-0,58	-0,40	-0,43	-0,51	-0,55	-0,45	-1,35	-1,30	-1,23	-1,27	-1,46		
Mali	0,26	0,37	0,26	0,10	0,35	0,35	0,47	0,50	0,13	0,21	-0,26	-0,17	-0,03	0,06	-0,72	-0,26	-0,72	-0,65	-0,39	-0,26	-0,46		
Niger	-0,47	-1,00	-0,17	-0,23	-0,29	-0,13	-0,06	-0,25	-0,25	-0,25	-0,38	-0,22	-0,49	-0,56	-1,07	-1,03	-1,02	-0,90	-0,85	-0,78	-0,79		
Sénégal	-0,23	-0,71	-0,16	0,12	0,24	0,18	0,30	-0,78	-1,24	-0,80	-0,34	-0,38	-0,18	-0,07	-0,32	0,06	0,12	-0,19	-0,23	-0,15	-0,15		
Togo	-1,14	-1,19	-1,13	-1,26	-1,11	-1,23	-1,23	-0,72	-1,13	-0,54	0,03	-0,46	-0,34	-1,22	-0,75	-0,51	-1,51	-1,25	-1,27	-1,33	-1,38		
CAE																							
Moyenne	-0,71	-0,66	-0,67	-0,67	-0,44	-0,44	-0,34	-0,73	-0,71	-1,06	-1,02	-1,03	-0,97	-0,95	-0,74	-0,62	-0,42	-0,58	-0,49	-0,52	-0,54		
Ecart-type	0,14	0,21	0,40	0,15	0,29	0,18	0,24	0,58	0,72	0,50	0,63	0,49	0,40	0,51	0,41	0,35	0,27	0,12	0,14	0,18	0,21		
Kenya	-0,56	-0,89	-0,88	-0,69	-0,29	-0,31	-0,12	-0,65	-1,03	-1,15	-1,11	-1,10	-1,07	-1,16	-0,64	-0,98	-0,72	-0,71	-0,65	-0,72	-0,78		
Ouganda	-0,71	-0,58	-0,91	-0,81	-0,78	-0,65	-0,59	-1,35	-1,21	-1,51	-1,60	-1,48	-1,32	-1,32	-0,39	-0,27	-0,19	-0,48	-0,41	-0,45	-0,48		
Tanzanie	-0,85	-0,50	-0,21	-0,51	-0,25	-0,37	-0,31	-0,20	0,11	-0,52	-0,35	-0,51	-0,53	-0,37	-1,20	-0,60	-0,35	-0,56	-0,40	-0,39	-0,37		
UDSA																							
Moyenne	0,07	0,17	0,12	0,05	0,16	0,19	0,17	0,17	-0,17	0,16	0,12	0,19	0,32	0,32	0,19	-0,09	0,15	0,17	0,07	0,17	0,12		
Ecart-type	0,85	0,74	0,91	0,81	0,83	0,88	0,84	0,81	0,60	0,69	0,39	0,38	0,40	0,43	0,37	0,53	0,56	0,56	0,65	0,65	0,72		
Rép. Afrique du sud	0,62	0,79	0,96	0,70	0,82	0,84	0,82	-1,17	-0,96	-0,31	-0,35	-0,25	-0,24	-0,10	0,53	0,12	0,40	0,63	0,64	0,74	0,84		
Botswana	0,69	0,77	0,79	0,70	0,69	0,77	0,68	0,66	0,61	0,75	0,67	0,74	0,82	0,94	0,45	0,58	0,84	0,85	0,72	0,85	0,79		
Lesotho	-0,04	-0,09	-0,21	-0,20	0,22	0,26	0,28	0,78	-0,04	0,81	-0,15	0,24	0,34	0,31	0,09	-0,39	-0,14	-0,27	-0,35	-0,23	-0,29		
Namibie	0,46	0,38	0,33	0,29	0,33	0,40	0,36	0,62	0,08	-0,77	0,30	0,28	0,52	0,50	0,25	0,04	0,30	0,07	0,15	0,16	0,09		
Swaziland	-1,35	-0,99	-1,29	-1,25	-1,26	-1,32	-1,28	-0,04	-0,52	0,34	0,12	-0,08	0,17	-0,04	-0,39	-0,81	-0,63	-0,43	-0,79	-0,70	-0,84		

Annexe IV.2: Définition de la gouvernance

On peut définir la gouvernance comme l'ensemble des procédures et des institutions qui régissent l'exercice du pouvoir dans un pays. Les indicateurs de gouvernance établis en 2006 par la Banque mondiale appréhendent six aspects de sa qualité. Le concept opérationnel de gouvernance comprend (Kaufmann 2001 et 2006):

- *Premier aspect: Les mesures d'évaluation des mécanismes de choix, de responsabilisation, de contrôle et de remplacement du gouvernement.* Elles correspondent aux indices suivants: (i) l'indice de liberté d'expression et de responsabilité externe, qui mesure les droits politiques, les droits sociaux et les droits de l'homme en général ainsi que le degré de participation des citoyens à la désignation de leur gouvernement; (ii) l'indice de stabilité politique et d'absence de violence, de criminalité et de terrorisme, qui mesure les perceptions de l'éventualité d'une déstabilisation du gouvernement et d'actes de violence, y compris le terrorisme;
- *Deuxième aspect: Les indicateurs de la capacité du gouvernement à gérer les ressources internes, à fournir des services de façon efficace et à appliquer de bonnes politiques et réglementations.* Les indices concernés sont: (i) l'indice d'efficacité de l'État, qui rend compte des impressions à l'égard de la qualité des services publics et sociaux, du degré d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques et de la crédibilité des engagements du gouvernement; (ii) l'indice du poids de la réglementation, qui donne une idée de la faculté des autorités à formuler et à appliquer des mesures judicieuses ainsi qu'à promouvoir le développement du secteur privé.
- *Troisième aspect: Les mesures du respect à l'égard des institutions qui assurent les interactions économiques et sociales.* Ce sont: (i) l'indice de la conformité aux règles de droit, qui mesure la perception du respect et de l'exécution effective des règles de la vie sociale, des contrats et des jugements rendus par les tribunaux; (ii) l'indice de maîtrise de la corruption, qui rend compte du sentiment que les fonctions publiques sont utilisées à des fins privées.

V. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR FINANCIER¹

A. Introduction

79. **Ce chapitre retrace les grandes lignes d'une stratégie de renforcement du système financier congolais.** La première partie rappelle l'importance décisive pour la croissance d'une organisation financière solide; la deuxième présente un aperçu général des institutions financières congolaises; la dernière recommande des mesures pour faciliter l'accès des consommateurs aux services financiers et consolider le système.

80. **L'état du système financier peut influencer sensiblement sur la croissance d'un pays.** Une structure financière saine, profonde et efficace mobilise l'épargne, l'utilise à des fins productives, permet de surveiller l'endettement et de faire respecter les contrôles sur les sociétés, facilite la gestion des risques et assure une exécution rapide des contrats et des transactions sur biens et services (Levine, 1997). Le sous-développement du secteur financier constitue un obstacle sérieux pour l'expansion. Même quand un pays remplit d'autres conditions préalables à la croissance économique, en atteignant par exemple un haut niveau d'éducation, un développement financier insuffisant peut le condamner à la pauvreté, parce qu'il crée un cercle vicieux de faible concurrence et d'intermédiation financière limitée (Berthelemy et Varoudakis, 1996). Il est donc impératif de structurer le secteur financier.

81. **Le développement du secteur financier est à plusieurs titres un phénomène cumulatif.** Il peut dépendre de l'existence d'une gamme très diversifiée d'institutions et de produits financiers, d'un contexte opérationnel efficace et compétitif, d'un système juridique fiable, d'une large disponibilité des services financiers et enfin d'une grande solidité et stabilité du secteur lui-même. Tous ces aspects sont liés. Ainsi, pour élargir l'éventail des produits financiers, un système juridique plus sophistiqué s'impose, car il encourage à son tour l'apparition de nouveaux produits et les rend plus liquides. Deux de ces aspects revêtent une importance particulière: la possibilité d'obtenir facilement des services financiers et la solidité et la stabilité du système.

82. **Dans les pays à bas revenu, améliorer l'accès aux services financiers est essentiel pour assurer la croissance économique et réduire la pauvreté.** Les services financiers sont susceptibles de lisser la consommation en amortissant les fluctuations de revenus. Ils peuvent aussi constituer un moyen commode d'épargner afin de faire face aux dépenses importantes pour l'éducation, la santé, les équipements générateurs de gains de productivité etc. La disponibilité du crédit incite le secteur privé, notamment les PME, à créer et à développer des activités, plaçant ainsi le pays sur la voie de la croissance économique à long terme. Les crédits consacrés à l'éducation et à la santé peuvent être la source de futurs progrès de productivité.

²⁹ La Congolaise de Banque a été créée en juin 2004 à la suite de la privatisation du Crédit pour l'agriculture, l'industrie et le commerce (CAIC).

83. **La santé et la stabilité du secteur financier garantissent la viabilité à long terme.** Au vu de l'expérience, on peut penser qu'il existe un rapport non linéaire entre la vulnérabilité et la dimension du système financier. Quand il est de petite taille, avec peu d'acteurs et un marché monétaire illiquide, les problèmes d'une banque ne s'étendent pas forcément aux autres. Sur un marché financier large et évolué, comportant une pluralité d'opérateurs et de produits, il est possible de tarifer les risques et de les vendre à ceux qui sont en mesure de les gérer et de se couvrir. Un système financier de dimension moyenne est particulièrement vulnérable, faute d'être assez grand pour diversifier efficacement les risques. Conclusion: quand l'accès aux services financiers a augmenté et quand le système passe de la petite à la moyenne dimension, il faut absolument prendre des mesures pour qu'il reste stable, solide et puisse poursuivre son évolution.

84. **Un contexte juridique de qualité et un environnement porteur sont également favorables au développement du système financier.** Un régime juridique fiable abaisse le coût d'exécution des contrats et augmente les chances de faire jouer les garanties. En réduisant le risque de crédit, il incite davantage les institutions financières à accorder des prêts. La diversification des institutions et des produits financiers donne aux ménages comme aux PME plus de possibilités pour placer leur épargne et financer leurs investissements. Elle permet aussi aux établissements financiers de diversifier les risques. Un cadre opérationnel efficace et compétitif facilite l'accès aux services en réduisant leur coût.

B. Aperçu général du système financier congolais

Caractéristiques du système

85. **Le système financier congolais comprend 4 banques commerciales, un réseau public d'épargne postale, 3 compagnies d'assurance, 2 fonds de pension et 75 institutions de micro-financement (tableau V.1).** En 2005, le total de ses actifs s'élevait à 10½ % du PIB. Les banques détiennent 87 % des avoirs du système financier. Les quatre banques commerciales sont privées,¹ l'État ne possédant qu'une petite participation dans trois d'entre elles. Trois de ces banques sont étrangères et elles représentent 57 % du bilan du système bancaire. Le capital de la quatrième, la *Congolaise de Banque* (LCB),¹ est détenu à 75 % par des intérêts congolais, mais sa gestion a été confiée à un associé étranger stratégique, la *Banque marocaine du commerce extérieur* (BMCE), qui en possède 25 %. A la fin de 2005, le plus grand établissement (BGFI-Congo), contrôlait quelque 30 % des dépôts et des crédits, alors que la part des instituts de micro-financement dans les actifs

³⁰ Certaines banques demandent aux clients de déposer au moins 200 000 francs CFA (un cinquième du PIB par habitant) pour ouvrir un compte chèques et 1 million pour ouvrir un compte d'épargne, avec obligation de conserver un solde minimum de 500 000 francs CFA.

³¹ Banque mondiale, Doing Business-benchmarking business regulations, <http://www.doingbusiness.org>.

totaux du système financier était de 10.5 %. L'une des trois compagnies d'assurance appartient à l'État; les deux autres sont privées.

86. **Le système financier est sous-développé et l'intermédiation est moins avancée que dans d'autres pays de l'Afrique sub-saharienne (tableau V.2).** Les ratios actifs financiers totaux/PIB et agrégat monétaire au sens large/PIB sont bien inférieurs aux moyennes de la zone du franc CFA et d'autres pays de la région. En 2005, les crédits au secteur privé représentaient 3 % du PIB contre 7.4 % dans les pays de la CEMAC. Le marché monétaire est peu actif, à telle enseigne que la moyenne des transactions s'est limitée à 19 milliards de francs CFA (0.9 % du PIB) de 2002 à 2005; cela s'explique surtout par l'excès de liquidité bancaire.

Tableau V.1. République du Congo: Composition du système financier en 2005

	Nombre		Actifs détenus		
	d'institutions	d'agences	En milliards de FCFA	En % du système financier	En % du PIB
Banques commerciales	91	22	321.2	97.6	10.2
Banques commerciales	4	22	286.7	87.1	9.1
Grandes banques commerciales	4	...	286.7	87.1	9.1
Grandes banques congolaises	1	...	90.4	27.5	2.9
Principales banques étrangères:	2	...	163.5	49.7	5.2
Banques publiques	1	...	32.8	10.0	1.0
Institutions de micro-financement	86	...	34.5	10.5	1.1
Banques de développement	...	...	...	...	...
Banques d'affaires	0	...	...	...	...
Banque postale	1	...	...	...	...
Banques rurales	0	0	0.0	0.0	0.0
Compagnies d'assurance	2	...	8.0	2.4	0.3
Compagnies d'assurance	2	...	8.0	2.4	0.3
Caisse de retraites de l'Etat	...	...	...	...	...
Autres compagnies d'assurance ¹	2	...	8.0	2.4	...
Compagnies de réassurance	0	0	0.0	0.0	0.0
Autres institutions financières non b:	0	...	0.0	0.0	0.0
Ensemble du système financier	93.0	...	329.2	100.0	10.5

Sources: COBAC, Ministère de l'économie, des finances et du budget et estimations des services du FMI.

¹ Données à fin 2003.

Tableau V.2. Indicateurs financiers, 2004

	Nombre de Banques comm.	M2/PIB (en %)	Actifs bancaires/PIB (en %)	Crédits au secteur privé/PIB (en %t)	Crédits à l'Etat central/PIB (en %)	Détenteurs d'un compte en banque officiel (en %)
République du Congo	4	14.6	8.9	3.2	0.9	2.7
ASS	30	42.7	67.4	39.5	6.1	26.8
ASS revenu moyen	30	59.9	96	70.2	6.7	41.2
ASS bas revenu	30	27.6	38.3	12.3	5.5	7.6
Pays exportateurs de pétrole	53	20	33.6	11.1	3.5	7.1
Pays importateurs de pétrole	23	49.4	77.5	47.6	6.8	33.9
Pays de la zone franc	9	20.4	16.1	11.8	1.5	3.9
Pays hors zone franc	34	46.5	72.5	44	6.8	29.2

Source: *Perspectives régionales de l'Afrique sub-saharienne* (2006).

87. **Les ménages ont un accès limité aux instruments d'épargne.** En 2004, 2.7 % seulement des Congolais étaient bancarisés (5.1 % avaient un compte auprès d'une institution de micro-financement). L'ensemble du pays ne compte que 22 agences bancaires. Les banques ont tendance à facturer des commissions élevées d'ouverture et de tenue de compte, tandis que l'obligation de conserver un solde minimum empêche beaucoup de petits épargnants d'ouvrir un compte.¹ Les détenteurs de comptes bancaires sont généralement riches. Le montant moyen déposé sur un compte d'épargne représente à peu près trois fois le revenu par habitant. La pauvreté et le manque de routes asphaltées limitent aussi la demande de comptes bancaires et la création d'agences dans les zones rurales.

88. **Les consommateurs ont aussi un accès limité au crédit et font face à des coûts de financement élevés.** Comme on l'a indiqué précédemment, les crédits bancaires au secteur privé représentaient seulement 3 % du PIB en 2005. Les taux débiteurs réels sont très élevés, atteignant 15.5 % en moyenne (sur la base des taux maximum). Les principales raisons de cet état de fait sont l'absence de concurrence et les risques qui résultent du coût élevé de l'exercice d'une activité au Congo (tableau V.3). L'enquête de la Banque mondiale sur la pratique des affaires¹ classe le Congo parmi les tout derniers (171^{ème} sur 175 économies) en

³² Le Congo est membre de la *Communauté Economique et Monétaire des Pays de l'Afrique Centrale* (CEMAC), une union économique et monétaire entre six pays. La devise commune aux pays de la CEMAC est le franc CFA; celui-ci est émis par une Banque centrale unique, la *Banque des Etats de l'Afrique Centrale* (BEAC), et est rattaché à l'euro. Dans la CEMAC, le contrôle des banques est assuré par une institution commune, la *Commission bancaire de l'Afrique Centrale* (COBAC). Du fait de l'appartenance à une union économique et monétaire dotée d'un taux de change fixe, la politique budgétaire est le principal instrument utilisé par le Congo et les autres membres de la CEMAC pour assurer la stabilité macroéconomique. La politique monétaire est conduite au niveau régional par la BEAC; elle a pour objectif d'assurer durablement une faible inflation et de maintenir les réserves de change de la zone à un niveau confortable.

³³ Les prêts connectés sont des facilités de crédit accordées aux actionnaires, associés, cadres et salariés d'une banque. La réglementation bancaire les plafonne à 15 % du capital.

ce qui concerne l'aisance pour réaliser des affaires (tableau I.1). Les prêteurs ne disposent pas d'informations adéquates sur la situation financière des emprunteurs. Il y a peu de garanties disponibles et le registre des propriétés n'est pas à jour. En outre, les procédures d'exécution des contrats et de recouvrement des pertes se heurtent à un système juridique inapproprié.

Tableau V.3. La concentration bancaire dans la CEMAC, 2002–05

	Indice HH 2002	Indice HH 2005
Cameroun	1 621	1 416
République centrafricaine	3 673	3 421
Congo	3 098	2 689
Gabon	2 716	2 734
Guinée équatoriale	4 346	3 832
Tchad	2 154	1 933

Note: 1 000 – 2 000 = concentration modérée; Supérieur à 2 000 = forte concentration. L'indice est calculé en résumant les parts de marché relatives au carré (en points de pourcentage) de toutes les banques: $INDICE = \sum_n X_n^2$, où X est la part de marché en points de %.

Sources: Fonds monétaire international (2006).

Facteurs macroéconomiques influant sur la santé du système bancaire

89. **L'économie congolaise est dominée par le secteur pétrolier.** En raison de sa grande dépendance à l'égard des exportations de pétrole, le pays est vulnérable aux chocs extérieurs et tout particulièrement à l'instabilité des cours du pétrole. L'extraction, qui s'effectue en mer, est gérée par des entreprises mixtes associant des compagnies étrangères à la compagnie nationale (la SNPC, *Société Nationale des Pétroles du Congo*). Les services secondaires liés à la production sont largement concentrés entre les mains de groupes étrangers qui s'approvisionnent surtout à l'extérieur. En dehors du pétrole, l'économie comprend la sylviculture, l'agriculture traditionnelle, les services et une administration publique assez importante. Les forêts congolaises, qui couvrent à peu près la moitié du pays, contribuent à moins de 5 % de la production et aux deux tiers des exportations non pétrolières. L'agriculture, qui emploie un tiers de la population, représente quelque 5 % du PIB. Il s'agit surtout d'une agriculture de subsistance assurée par de petits exploitants, faisant une part faible à la commercialisation (en partie à cause de l'état du réseau routier) et des exportations limitées. La volatilité des cours mondiaux du pétrole a entraîné, compte tenu du régime de fixité du taux de change, une instabilité de la balance courante et des finances publiques. Certes, la part de l'État dans les crédits bancaires est passée de 23.4 % en 2002 à 2.8 % en 2005; mais, en cas de chute des prix du pétrole, elle pourrait remonter, ce qui risquerait d'empêcher les fournisseurs et les agents de l'État d'honorer leurs obligations financières.

90. **Compte tenu de l'organisation monétaire régionale et des performances médiocres de l'économie non pétrolière, le rôle de l'État en tant que client du système bancaire est essentiel à la stabilité macroéconomique.**¹ Pendant la période 2002-2005, les dépôts de l'État ont représenté 7.3 % du total des dépôts bancaires (comparativement à 13.5 % dans la CEMAC) et les concours bancaires à l'État ont représenté 15 % du montant total des prêts (contre seulement 5.5 % dans la CEMAC). Dans ces conditions, d'éventuels arriérés de paiement de l'État vis-à-vis des banques ou des fournisseurs qui les utilisent pourraient avoir une incidence significative sur la qualité des portefeuilles de prêts du système bancaire.

Les résultats du système financier

Les banques

91. **Les dépôts sont la principale source de financement des banques congolaises (Graphique V.1).** Pendant la période 2002-2005, ils ont représenté 94 % du bilan du système bancaire (au lieu de 86 % pour l'ensemble de la CEMAC). 80 % environ des dépôts auprès des banques congolaises sont à court terme, contre une moyenne de 70 % dans la CEMAC (tableau V.4). La prépondérance des dépôts à court terme limite les possibilités d'octroyer des financements à long terme. Le reste des engagements du système bancaire comprend principalement le capital et les provisions pour créances douteuses. Les banques congolaises sont moins capitalisées que celles des autres pays de la CEMAC; les fonds propres ne représentent que 6 % du bilan du secteur, ce qui se compare à un niveau de 14 % pour la CEMAC.

92. **Moins d'un tiers des ressources bancaires est consacré à l'activité de crédit (contre près de la moitié dans la CEMAC), tandis que 66 % sont placés en actifs liquides (Graphique V.2).** La faible part des ressources affectées au crédit s'explique par les facteurs suivants: (i) le manque de dynamisme du secteur non pétrolier, qui limite les possibilités de prêter; (ii) le coût élevé du crédit, imputable notamment à la concurrence limitée entre les banques (cf. ci-dessous); (iii) la complication des procédures juridiques et judiciaires, qui complique le recouvrement par les banques des crédits non remboursés et la saisie des actifs mis en garantie. Dans ces conditions, les banques sont réticentes à accorder des concours à long terme et la plupart de leurs prêts sont à échéance courte.

³⁴ Les auteurs remercient Jérôme Vacher d'avoir signalé ce point.

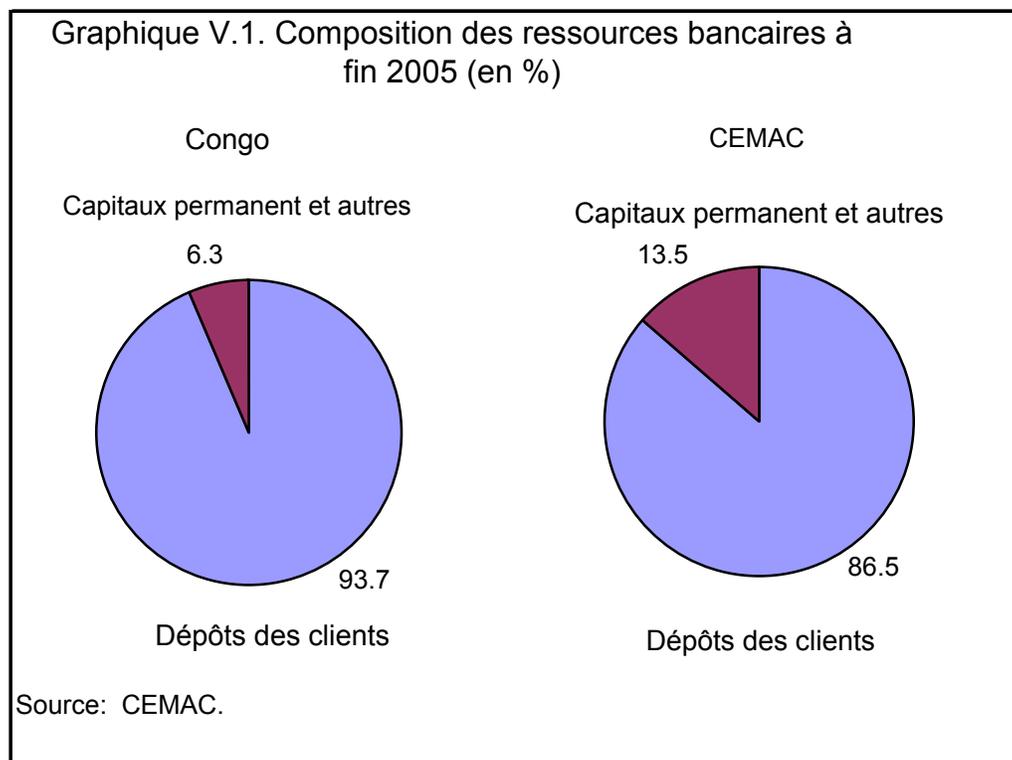
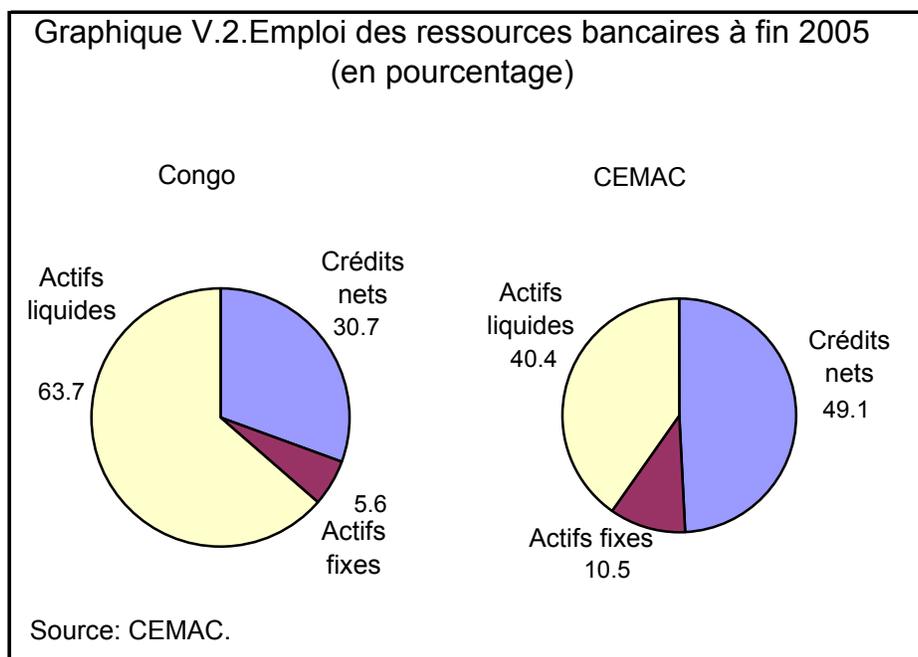


Tableau V.4. Composition des dépôts et des crédits des banques commerciales, 2002-2005

	Republique du Congo				CEMAC			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Ventilation par catégories de dépôts	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Dépôts à vue	80.3	74.2	80.4	84.1	69.6	68.0	71.3	74.2
Dépôts à terme	12.0	20.6	15.8	12.5	17.7	19.9	16.9	15.0
Autres comptes	7.7	5.2	3.8	3.4	12.7	12.1	11.8	10.8
Ventilation par catégories de déposants	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Etat central	8.2	8.8	5.3	16.9	14.1	11.6	11.3	16.3
Entreprises publiques	26.5	12.5	14.5	9.1	6.9	6.2	5.0	4.3
Secteur privé	55.8	71.6	65.4	67.0	71.3	75.3	75.8	73.0
Non-résidents	1.8	1.9	11.1	3.8	2.6	2.5	3.7	3.0
Dépôts non classés	7.7	5.1	3.8	3.3	5.0	4.4	4.1	3.4
Ventil. des crédits par bénéficiaires (en brut)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Dont: Créances douteuses	1.1	3.5	6.5	3.4	13.9	14.2	14.6	13.6
Crédits à l'Etat	22.8	13.3	20.9	3.9	6.6	5.3	5.9	4.3
Credits à l'économie	75.3	84.9	77.2	91.9	90.4	90.7	87.7	90.7
Crédits aux entreprises publiques	5.6	5.5	10.1	8.8	8.4	8.7	7.9	7.6
Crédits au secteur privé	69.8	79.4	67.1	83.1	82.1	81.9	79.8	83.1
Crédts aux non-résidents	0.6	0.4	1.4	3.9	1.4	2.8	4.9	3.7
Crédit-bail	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.4
Autres crédits	1.3	1.3	0.5	0.4	1.0	0.8	1.0	0.9

Sources: COBAC et estimations des services du FMI.



Rentabilité

93. **Les banques congolaises sont généralement rentables.** De 2002 à 2005, le rendement des actifs a été en moyenne de 2 % et le rendement des fonds propres a dépassé 25 % (tableau V.5); le haut niveau de ce dernier découle, pour partie, de la capitalisation réduite du système bancaire. La forte rentabilité des banques congolaises résulte d'une marge d'intérêt élevée, de l'ordre de 12 % de 2001 à 2005, en comparaison d'un taux de 9 % dans l'ensemble de la CEMAC. Comme indiqué antérieurement, cette marge confortable s'explique par le degré limité de concurrence entre les banques et par le prix qu'elles assignent au risque. La qualité des portefeuilles de prêts s'est récemment améliorée, la part des créances douteuses dans le total des crédits passant de 6.5 % en 2004 à 3.5 % en 2005. Pour l'ensemble de la CEMAC, ces ratios étaient respectivement de 14.6 % et 13.6 %. La constitution de provisions qui en a résulté a également montré un progrès: 84 % des créances douteuses étaient provisionnées à la fin de 2005, soit un niveau proche de celui de la CEMAC (81 %).

Tableau V.5. République du Congo: Indicateurs de solidité financière du secteur bancaire
(% en fin d'année, sauf mention contraire)

	2001	2002	2003	2004	2005
Adéquation du capital					
Capital réglementaire/actifs pondérés des risques	...	4.3	4.6	3.7	11.7
Pourcentage de banques à 10% ou plus	...	25	25	25	75
Pourcentage de banques entre 6 et 10% minimum	...	0	0	25	25
Pourcentage de banques à moins de 6%	...	75	75	50	0
Capital (situation nette)/actifs	...	3.4	3.2	2.5	3.9
Qualité des actifs					
Prêts en devises/prêts totaux
Prêts avec arriérés de paiement/prêts bruts
Créances douteuses	...	1.1	3.5	6.5	3.4
Prêts sous surveillance
% des prêts avec arriérés provisionnés	...	13.2	19.1	27.6	84.2
Bénéfices et rentabilité					
Bénéfice net (avant impôt)/produits nets	41.2	5.1	1.5	8.1	22.6
Rendements des actifs	...	1.8	1.8	1.2	3.0
Rendements des capitaux propres	...	42.7	20.7	12.8	33.4
Frais/produits	45.6	53.3	63.2	70.8	58.2
Marge de taux d'intérêt (banques de dépôts)
Différence entre taux débiteurs et créditeurs	15.6	11.2	11.1	9.3	11.2
Taux sur les dépôts d'épargne
Liquidité					
Actifs liquides/actifs totaux	...	44.7	28.4	39.1	63.7
Actifs liquides/engagements à court terme	...	163.5	106.9	163.6	272.5
Prêts/dépôts	...	52.2	60.7	56.7	33.7
Actifs liquides/total des dépôts	...	48.1	27.7	42.3	68.0
Engagements en devises/engagements totaux
Réserves excédentaires/monnaie au sens large	11.6	9.9	13.0	15.6	...
Sensibilité au risque de marché					
Actifs nets en devises (engagements)/capital-actions)

Source: COBAC et estimations des services du FMI.

Respect des règles prudentielles

94. **Le système bancaire congolais est fragile et très sensible aux risques.** La solidité des banques de la CEMAC est évaluée en se référant aux ratios prudentiels fixés par l'autorité de contrôle régionale, la COBAC. Celle-ci détermine un ratio de capital minimum, pondéré en fonction des risques, et réglemente la liquidité, la diversification des risques ainsi que la transformation des échéances. L'examen des indicateurs de santé financière et de résultats montre qu'au cours des deux dernières années, au moins trois des quatre banques commerciales congolaises n'ont pas respecté, à de nombreuses reprises, les principaux indicateurs de solvabilité basés sur les ratios d'adéquation du capital; en revanche, la majorité d'entre elles était en règle avec les indicateurs de risque et de liquidité.

95. **La fragilité financière est surtout due à l'insuffisance de fonds propres relativement aux engagements, l'obligation de capital minimum n'étant guère respectée.** À la fin de 2005, aucune des quatre banques n'était en règle pour ce qui est de l'indicateur prudentiel d'adéquation du capital, qui prévoit un ratio de 8 % du capital pondéré en fonction des risques (tableau V.6). Compte tenu de la faiblesse des fonds propres, deux banques ne respectaient pas le ratio de 100 % entre les actifs fixes et le capital. S'agissant de la concentration du risque de crédit, toutes les banques, sauf une, se conformaient à la

limitation prudentielle, tant pour les risques individuels que pour le total des engagements importants. Du fait de la proportion élevée de dépôts à vue, deux banques, en moyenne, n'ont pu respecter, de 2003 à 2005, le ratio prudentiel portant sur le coefficient de transformation. L'aspect positif est que toutes les banques, sauf une, ont appliqué la limite prudentielle sur les prêts connectés.¹ Selon le système de notation de la COBAC, trois banques étaient jugées en condition satisfaisante à fin décembre 2005. La quatrième était déclarée en situation de fragilité, avec une notation de 3 (tableau V.7).

Tableau V.6. République du Congo : Nombre de banques respectant les ratios prudentiels

Ratios prudentiels	Dec. 02	Juin. 03	Dec. 03	Juin. 04	Dec. 04	Dec. 05
Adéquation du capital	1	0	0	0	1	0
Couverture des risques	1	1	1	2	3	4
Plafonnement des risques	2	2	2	2	3	4
Plafonnement des risques individuels	1	0	0	0	1	1
Couverture des actifs fixes	2	0	1	1	2	2
Liquidité	2	4	4	3	4	4
Coefficient de transformation	2	2	2	1	2	3
Prêts connectés	3	3	3	3	3	2
Nombre total des banques	4	4	4	4	4	4

Source: COBAC.

Tableau V.7. Notation des banques au Congo et dans la CEMAC

	Dec. 2003		Dec. 2004		Dec. 2005	
	Congo	CEMAC	Congo	CEMAC	Congo	CEMAC
Forte	0	2	0	2	0	6
Bonne	1	18	2	17	3	16
Légèrement fragile	0	1	0	3	0	1
Modérément fragile	2	3	1	2	1	4
Très fragile	0	0	0	3	0	1
Critique	0	1	0	0	0	1
Très critique	0	1	1	3	0	3
Pas de notation	0	3	0	3	0	1
Total	3	29	4	33	4	33
Note moyenne ¹	3B	2	3B	3A	2	2

Source: COBAC.

¹Une notation de 1 =situation financière forte; 2 = bonne situation financière; 3A = situation financière légèrement fragile; 3B = situation financière fragile; 4A = situation financière critique; 4B = situation financière très critique.

³⁵ Les effets de la multiplication des agences dans les zones rurales sur la croissance et le recul de la pauvreté sont exposés dans Burgess et Pande (2003).

Microfinance

96. **Au Congo, les activités de micro-financement ont démarré en 1984 avec la création des *Mutuelles d'épargne et de crédit (MUCODEC)*.** En vertu des règles harmonisées de la CEMAC, adoptées en 2003, la COBAC est responsable du contrôle de ce secteur. Le nombre des institutions de micro-financement opérant au Congo est passé de 69 en 2001 à 75 en 2005 (tableau V.8). A la fin de 2004, les dépôts auprès de ces entités représentaient 16 % du total et l'encours de leurs crédits s'élevait à 8 % des crédits totaux accordés par le système financier. Toutefois, les prêts des institutions de micro-financement ne représentent, en moyenne, que 25 % des dépôts, ce qui s'explique surtout par la prudence de leur gestion.

Tableau V.8. Evolution récente des activités de micro-financement

	Nombre d'institutions		Nombre de membres		Capital (millions de FCFA)		Dépôts (millions de FCFA)		Crédits (millions de FCFA)	
	2001	2005	2001	2005	2001	2003	2001	2005	2001	2005
Cameroun	652	714	200 000	475 644	7 700	9 720	35 790	95 022	25 260	61 021
Guinée équatoriale	2	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Congo	69	75	138 000	155 835	211	2 480	15 010	50 361	2 080	7 632
Gabon	14	4	2 500	4 739	12	12	40	17	50	1 228
Rép. centrafricaine	43	22	41 000	34 000	117	405	2 280	2 666	650	993
Tchad	128	214	32 000	98 378	504	270	640	4 419	1 390	3 669
CEMAC	908	1 029	413 500	768 596	8 544	12 887	53 760	152 485	29 430	74 543

Source: COBAC.

97. **Le réseau des MUCODEC domine le secteur, avec 41 % des institutions de micro-financement et près de 90 % de l'ensemble des dépôts et des crédits.** Le remarquable développement de la microfinance a deux raisons: i) le manque de confiance de la population vis-à-vis des banques, surtout après la série de faillites bancaires des années 1990 et du début des années 2000; ii) la disponibilité limitée des services bancaires traditionnels, la restructuration ayant entraîné des fermetures d'agences et une réduction de l'offre de services.

98. **Les institutions de micro-financement (IMF) continuent à attirer des dépôts, ce qui contribue à développer l'intermédiation financière.** Le montant des dépôts auprès des IMF est passé de 0.7 % du PIB en 2003 à 1.2 % en 2004. La plupart opèrent à Brazzaville et à Pointe Noire, tandis qu'un tiers seulement travaille dans les zones rurales. Les crédits qu'elles accordent financent essentiellement la consommation, puisque leurs ressources sont à court terme. En 2004, par exemple, 74 % de l'encours de leurs prêts étaient affectés à cet usage. Dans les régions rurales, ces institutions contribuent au recul de la pauvreté en finançant des entreprises agricoles. De plus, elles favorisent l'épargne et font progresser la monétisation de l'économie ainsi que l'intermédiation financière.

99. **Comme dans les autres pays de la CEMAC, la situation financière de ces institutions est fragile et instable.** Leur faible capitalisation les empêche de se développer et les rend vulnérables sur un certain nombre de plans. Les coûts d'exploitation sont élevés, alors que les marges bénéficiaires sont faibles. Au Congo, malgré un excédent de liquidités,

les IMF ne peuvent satisfaire les besoins de financement de leurs membres à cause de la prépondérance des dépôts à court terme — en moyenne, 25 % seulement des dépôts sont prêtés. Les comptes à échéance supérieure à 6 mois représentent moins de 2 % du total des dépôts. Plus d'un tiers des IMF est géré par des volontaires. Jusqu'à présent, les activités de micro-financement au Congo ont bénéficié d'une assistance technique limitée de l'*Agence française de développement* (AFD) et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA). Seules les MUCODEC et la *Caisse de participation à la promotion des entreprises et à leur développement* (CAPPED) reçoivent des financements extérieurs.

Le secteur de l'assurance

100. Les trois compagnies d'assurance congolaises ont peu de poids au sein du secteur financier (elles détiennent seulement 2.4 % des actifs totaux, soit 0.3 % du PIB).

L'assurance des véhicules et des transports domine, avec une part de marché de 68 %, tandis que celle de l'assurance contre les incendies et autres dégâts est de 13 % (tableau V.9).

L'assurance-vie n'est encore qu'à 0.7 % du marché. La compagnie d'assurance détenue par l'État, qui contrôle 62 % du marché, est en situation financière très délicate et doit être restructurée.

Tableau V.9. République du Congo: Composition du marché de l'assurance, en 2004

	Montant des primes (en milliards de FCFA)	En %
Assurance automobile	4.6	54.4
Assurance transport	1.0	12.1
Assurance incendie et autres dégâts	1.3	15.5
Autres	1.5	17.3
dont: assurance-vie	0.1	0.7
Total	8.4	100.0

Source: Autorités congolaises et estimations des services du FMI.

Le réseau de l'épargne postale

101. Le réseau de l'épargne postale est actuellement inopérant et au bord de la faillite. A la fin de 2004, il devait aux petits déposants quelque 7 milliards de FCFA (0.3 % du PIB). Les autorités envisagent de le restructurer.

Les organismes de retraite

102. Tant la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), qui couvre les salariés du secteur privé, que la Caisse de retraite des fonctionnaires (CREF), qui couvre les agents publics, connaissent de sérieuses difficultés financières. A la fin de 2004, on estimait les arriérés de versement de retraites de la CREF à 90 milliards de FCFA environ (3.6 % du PIB). Les arriérés de paiement de cotisations à la CREF s'élevaient à 115 milliards de FCFA (4.6 % du PIB), dont 62.5 milliards dûs par les entreprises publiques et 52.5 milliards dûs par

le Trésor. La Banque mondiale envisage de fournir une assistance technique pour la réorganisation de ces deux caisses de retraite.

C. Stratégie pour améliorer l'accès aux services financiers

Faciliter l'épargne des ménages

103. **Il faudrait diminuer le coût des services financiers.** La première mesure à prendre serait de renforcer la concurrence, ce qui obligerait peut-être les institutions financières à améliorer leurs services et à abaisser leurs tarifs. Sur ce point, le ministère des finances pourrait envisager de déléguer l'octroi des agréments à la COBAC, pour réduire les obstacles administratifs qui gênent l'entrée de nouvelles institutions financières sur le marché. La deuxième mesure consisterait à favoriser l'intégration financière régionale. Comme les institutions financières sont en mesure de réaliser des économies d'échelle et de gamme, elles peuvent comprimer leurs coûts d'exploitation en étendant leurs activités à l'ensemble de la région CEMAC. Cela diversifierait leurs portefeuilles de prêts et réduirait leur exposition à des secteurs d'activité spécifiques. C'est pourquoi il a été adopté, en juillet 2001, une procédure d'agrément bancaire unique, qui permet aux banques de la CEMAC d'ouvrir des agences dans un autre pays membre. Mais, jusqu'à présent, aucun établissement de la CEMAC n'a sollicité de la COBAC une licence régionale unique. Au moins trois types de problèmes freinent les demandes: (1) l'efficacité limitée de la procédure de délivrance d'une licence unique; (2) les lacunes des infrastructures et des marchés (par exemple la faiblesse du marché inter-bancaire régional, l'absence de marché de la dette et le caractère rudimentaire du système des paiements); et (3) les effets de réputation et les préférences des consommateurs. Ces problèmes se posant au niveau régional, les autorités pourraient coopérer avec les autres pays membres de la CEMAC pour y remédier et poser les bases d'une intégration financière régionale.

104. **Encourager l'habitude de consommation des services financiers augmenterait l'utilisation des services bancaires.** De nombreux ménages ignorent les types de services disponibles. Les autorités pourraient mener des campagnes de sensibilisation pour faire connaître l'épargne et le crédit ainsi que le rôle des institutions financières. Elles pourraient aussi distribuer des brochures sur l'épargne aux fonctionnaires et les encourager à recourir aux services bancaires. Pour dissuader les fonctionnaires de retirer des espèces immédiatement après le jour de la paie,¹ une pratique qui grève les coûts des banques, ces dernières pourraient concevoir des instruments d'épargne destinés aux consommateurs qui n'ont pas de contraintes de liquidité. Pour promouvoir la crédibilité et la transparence du secteur financier, il serait bon que la COBAC incite les institutions financières à publier leurs états financiers audités en suivant les normes comptables internationales. Une plus grande

³⁶ Présents surtout au Ghana, les collecteurs *susu*, qui pratiquent une forme de micro-financement, fournissent, contre une modeste commission, un moyen informel d'épargner en sécurité, de disposer de ses fonds et d'obtenir un accès limité au crédit.

transparence bancaire contribuerait aussi à accélérer la mise en place d'un *Fonds de garantie des dépôts en Afrique centrale* (FOGADAC), ce qui favoriserait ensuite la culture du crédit.

105. Une amélioration des infrastructures, avec par exemple des moyens de transport plus efficaces, de nouvelles technologies et un système des paiements fonctionnant bien élargirait énormément l'accès aux services financiers. Avec un meilleur réseau de transports, les banques seraient davantage incitées à ouvrir des agences dans les zones rurales, ce qui pourrait contribuer à accélérer la croissance et faire régresser la pauvreté.¹ Des techniques innovantes, comme les distributeurs automatiques de billets, les terminaux de paiement situés à des points de vente et les cartes bancaires électroniques, permettent d'abaisser les coûts de transport et de transaction des services financiers. Ainsi, la présence de distributeurs automatiques réduirait les coûts résultant de l'affluence des fonctionnaires dans les banques les lendemains de paie. Au Congo, qui est l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique, ces produits pourraient être rentables. Le pays a aussi besoin de systèmes de paiement efficaces pour exploiter la nouvelle technologie des services financiers. Dans la CEMAC, des systèmes de paiement pour les petits montants et des mécanismes régionaux pour les règlements importants, effectués en temps réel, sont en train d'être mis en place; mais le manque d'expérience, de capacités et de coordination au sein de la BEAC a retardé leur mise en œuvre. Il n'existe pas d'instance de haut niveau qui soit responsable de toutes les modalités des systèmes de paiement. La diffusion des informations entre les unités nationales et la région pourrait rencontrer des difficultés. Une panne de courant risquerait notamment de perturber le fonctionnement de l'entité congolaise qui effectue les règlements.

Les crédits au secteur privé

106. Une tarification plus appropriée du crédit stimulerait l'activité de prêt des banques. Parmi les quelques branches rentables qui existent en dehors du secteur pétrolier, la plupart se financent à l'étranger. Le fait que la BEAC fixe des taux créditeurs minimums et des taux débiteurs maximums contrevient peut-être aux principes fondamentaux du marché. Il en résulte que les banques préfèrent déposer leurs excédents de trésorerie à la Banque centrale plutôt que les prêter. Comme le suggère le rapport portant évaluation de la stabilité du système financier (ESSF) de la CEMAC, il serait souhaitable d'abaisser le taux de rémunération des dépôts et relever le taux plafond sur les crédits – sans atteindre un niveau usuraire.

107. Pour mieux évaluer le risque de crédit, les banques ont besoin d'informations fiables sur les emprunteurs, de garanties appropriées, d'un système efficace d'enregistrement des propriétés et de juridictions fortes qui fassent appliquer les contrats. Or, au Congo, les institutions financières ont des difficultés à apprécier la qualité de crédit des emprunteurs pour les raisons suivantes: d'abord, la *centrale des risques* donne

³⁷ Banque mondiale et Fonds monétaire international, 2005.

des renseignements limités; ensuite, les normes comptables et les pratiques d'audit laissent à désirer, ce qui fait peser un doute sur l'exactitude des états financiers. S'agissant des garanties, la production agricole est actuellement si modeste qu'il est difficile aux exploitants d'utiliser leurs produits comme sûretés. En outre, le bilan du Congo en matière d'enregistrement des droits de propriété et d'exécution des contrats n'est pas brillant en comparaison d'autres pays (cf. tableau I.1). Les banques ne font guère confiance au système juridique et critiquent la complexité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) (ESSF CEMAC, 2006).

108. **Dans ces conditions, il serait bon que les autorités favorisent la création d'un organisme efficace chargé de recueillir des informations sur le crédit des PME et des personnes qui empruntent.** Il s'agirait non seulement de retracer les incidents de paiement, mais aussi de donner des notations standardisées sur la qualité de crédit des emprunteurs à partir d'un système de base. L'association congolaise des IMF a l'intention de mettre en place une structure de ce type. Toutefois, au lieu de créer un organisme parallèle, la BEAC pourrait pousser cette association à travailler avec la *centrale des risques*, qui communique des renseignements tant aux banques qu'aux institutions non bancaires de la région. Sachant l'importance d'une amélioration des pratiques comptables, les autorités pourraient envisager de rendre obligatoire l'adhésion au plan comptable de l'OHADA. En même temps, elles pourraient réviser et faire respecter strictement la réglementation de la profession comptable pour améliorer la qualité et la transparence de ses pratiques.

109. **Les autorités pourraient encourager la constitution de coopératives, lesquelles créeraient ensuite des entrepôts qui permettraient aux agriculteurs d'utiliser les récépissés d'entrepôt comme garanties.** Cette pratique donne de bons résultats à Madagascar (Sacerdoti, 2005). Les pouvoirs publics pourraient aussi inciter les grosses sociétés de commercialisation de produits agricoles à obtenir des prêts à long terme de montant élevé et à les redistribuer à des exploitants individuels pour des investissements à long terme.

110. **S'agissant des problèmes d'enregistrement des propriétés et d'exécution des contrats,** les autorités pourraient, en premier lieu, appréhender les principaux coûts de l'enregistrement des droits de propriété, avant de réformer l'ensemble du système. En deuxième lieu, elles pourraient faire un constat des difficultés d'exécution des contrats et les atténuer, puis affecter davantage de ressources à la formation des juges aux questions juridiques en rapport avec le commerce, la finance et le crédit.

111. **Le développement des marchés de capitaux est de nature à élargir l'accès aux services financiers.** Ces marchés offrent aux épargnants un éventail de possibilités de placements à longue échéance. Les sociétés peuvent y trouver des financements à long terme moins coûteux que les crédits bancaires. Les fonds de pension et les compagnies d'assurance y investissent pour gérer leur portefeuille dans le temps. L'essor des marchés de capitaux prend du temps et doit s'effectuer par étapes; il exige aussi de la profondeur, un contexte

macroéconomique sain, une élévation des niveaux de revenu, des institutions transparentes, le respect de la loi et de l'ordre ainsi qu'une bonne gouvernance.

112. **L'activité boursière est organisée au niveau régional.** Deux marchés — la bourse de Douala (DSX) au Cameroun et la bourse des valeurs mobilières de l'Afrique centrale (BVMAC) au Gabon — assurent une liquidité limitée. La première a été recapitalisée en 2005 et la seconde rencontre des difficultés liées à une insuffisance de capitaux. Pourtant, les autorités congolaises pourraient informer les sociétés du rôle joué par les bourses de valeurs et favoriser la transparence des opérations.

113. **Un marché obligataire basé sur les titres du Trésor pourrait être mis en place.** La courbe des rendements de ces titres servirait de référence pour fixer le prix des obligations privées. L'existence d'une large gamme d'échéances pour la dette du Trésor est propice au développement d'autres titres à revenu fixe. Certes, il faut aussi du temps pour construire la courbe des rendements. Mais les autorités pourraient commencer à tester le marché en échangeant les créances sur l'État détenues par les banques contre du papier à court terme émis par le Trésor. Si possible, elles pourraient mettre en place un système de spécialistes en valeurs du Trésor pour étoffer les transactions et assurer la liquidité du marché secondaire. Les banques pourraient utiliser ce papier comme garantie dans les opérations de marché monétaire et cela pourrait donner lieu à une activité d'accords de rachat (*repos*). Il faudra bien sûr des procédures efficaces de recouvrement des garanties pour assurer un fonctionnement harmonieux du système. Comme tous les membres de la CEMAC ont adopté le franc CFA, l'État congolais serait en mesure de placer des titres du Trésor dans toute la région.

Le rôle des institutions de micro-financement

114. **Les IMF pourraient jouer un plus grand rôle en tirant parti de leur souplesse.** Les IMF s'adressent surtout aux ménages pauvres en milieu rural et au secteur privé informel. Elles peuvent prêter aux PME qui ne satisfont pas aux critères des banques traditionnelles; elles contribuent donc beaucoup à la promotion de l'esprit d'entreprise et au développement économique. Elles font preuve de souplesse dans la collecte de l'épargne, car elles peuvent facilement moduler les limites fixées aux dépôts et aux prêts pour satisfaire les besoins locaux. Au Ghana, elles ont élargi la fonction de collecte *susu*¹ en y ajoutant des services de «banque mobile», qui consistent à accepter l'épargne et à accorder des prêts (Basu, Blavy et Yulek, 2004).

115. **Plusieurs mesures pourraient contribuer à accroître le rôle des IMF.** Le ministère des PME négocie avec les MUCODEC pour lancer un programme de financement des petites entreprises et des artisans; il a également mis en place un fonds de garantie pour améliorer l'accès des PME au crédit. Mais le budget total dont dispose ce fonds pour constituer des

³⁸ Cf. FMI (2006).

garanties et couvrir les coûts de fonctionnement est de 200 millions de FCFA; c'est peu en comparaison des besoins de financement moyens, qui s'élèvent à 50 millions de FCFA pour les petites entreprises et à 250 millions pour les entreprises moyennes. C'est pourquoi aucune banque n'acceptera cette garantie publique. Cependant, le ministère, l'association nationale des IMF, la BEAC et la COBAC pourraient favoriser une coopération plus étroite entre les banques commerciales et les IMF. Ainsi, il leur serait possible d'inciter les banques à simplifier les procédures d'ouverture de compte pour les IMF, comme cela a été fait en Guinée et au Bénin, et d'aider à leur lancement, comme l'ont fait quelques banques camerounaises. En Guinée, les banques commerciales fournissent même aux IMF des services de trésorerie, tels que des lignes de crédit (Basu, Blavy et Yulek, 2004). Par ailleurs, l'association nationale des IMF peut offrir à ses membres des formations et d'autres aides d'ordre technique pour améliorer les comptes d'exploitation — les charges fixes étant élevées — et faire progresser les pratiques comptables.

D. Stratégie pour améliorer la santé du secteur financier

L'amélioration des règles prudentielles

Banques

116. **Pour mieux contrôler les banques, il faudrait que la COBAC jouisse d'une plus grande indépendance opérationnelle.** Une autorité de régulation indépendante serait à l'abri des pressions politiques et pourrait prendre des décisions rapides et objectives. Or, le fait que les ministères des finances des pays de la CEMAC conservent le droit d'agréeer les banques gêne la COBAC dans son rôle d'application de la réglementation. C'est pourquoi le ministère pourrait envisager, comme première mesure de renforcement du rôle de l'autorité de supervision régionale, de donner à la COBAC compétence pour délivrer et retirer les licences des banques.

117. **La COBAC a également besoin de moyens en personnel pour exercer sa mission régulatrice.** Comme l'a souligné l'ESSF de la CEMAC (en 2006), le fossé ne cesse de se creuser entre les missions et les ressources de la COBAC. Les sous-effectifs limitent les possibilités de procéder, en temps utile, à des enquêtes sur place et externes. Au niveau national, un seul agent de la BEAC exerce la fonction de correspondant local de la COBAC. Il s'agit d'assurer la liaison avec elle, de lui communiquer des données et de rester en contact avec les banques. Mais cette liaison ne fonctionne pas bien. La COBAC pourrait donc recruter davantage, évaluer la charge de travail de son correspondant et affecter, le cas échéant, davantage de ressources à cette fonction.

Institutions de micro-financement

118. **Conformément aux règles régionales adoptées en 2002, la COBAC va commencer à réguler les IMF cette année.** La CEMAC les classe en trois catégories, dont chacune est sujette à une réglementation différente. Des imprécisions demeurent à propos des

obligations juridiques et d'information sur lesquelles reposera le contrôle exercé par la COBAC. Selon certains représentants des IMF et donateurs, les ratios prudentiels et les autres mécanismes traditionnels de régulation sont trop compliqués et restrictifs pour les IMF. La COBAC pourrait, avec le concours de l'association nationale des IMF, tester ces ratios au Congo pour décider s'il serait réaliste de les appliquer.

119. **La réglementation régionale devra s'assurer que les réseaux de coopératives se dotent de capacités suffisantes pour consolider les bilans de leurs membres.** Faute de quoi, les erreurs dans les données et les retards de diffusion mettront l'autorité de régulation en difficulté pour distinguer, suivre et maîtriser les risques sectoriels. Les MUCODEC ont déjà les moyens nécessaires. La COBAC et l'association nationale des IMF pourraient travailler avec les autres réseaux coopératifs pour évaluer leurs capacités à effectuer cette consolidation. S'ils ne les ont pas, elles pourraient leur donner les conseils et les ressources nécessaires pour les constituer.

Compagnies d'assurance et caisses de retraite

120. **Le secteur des assurances est régulé par la Conférence inter-africaine sur les marchés de l'assurance (CIMA).** La commission régionale de contrôle des assurances délivre des licences aux compagnies et a un pouvoir de sanction. Ses membres étant nommés par les autorités nationales, ils risquent de subir des pressions politiques. De plus, le directeur national des assurances peut bloquer les licences agréées par la commission régionale de contrôle.

121. **Comme l'a signalé l'ESSF de la CEMAC, la division des responsabilités et des tâches entre la CIMA et le directeur national des assurances n'est pas claire.** La participation de ce dernier à l'inspection, au suivi et à la surveillance des compagnies d'assurance n'est pas bien précisée et se heurte à la faiblesse des moyens institutionnels dont il dispose. Il serait bon que les autorités apportent des éclaircissements à cette situation et renforcent la capacité institutionnelle. Pour sa part, le directeur pourrait faire en sorte que les compagnies d'assurance règlent à la CIMA les redevances obligatoires. Compte tenu de la situation financière critique de la compagnie d'assurance publique, le directeur national pourrait envisager une coopération avec la CIMA et des institutions financières internationales en vue de la privatiser.

122. **Le Ministère du travail, autorité de tutelle des caisses de retraite, devrait disposer des moyens de renforcer la situation financière de la CNSS et de la CREF.** Toutes deux éprouvent de sérieuses difficultés à remplir leurs obligations. Pour la CREF, elles sont imputables aux retards de paiement de ses principaux cotisants, l'État central et les entreprises publiques. Les sociétés privées ne versent pas de cotisations à la CNSS. On pourrait donc donner à l'autorité de tutelle le droit d'exiger le montant intégral des cotisations dues. En cas d'impossibilité de payer immédiatement, le ministère pourrait rechercher avec les cotisants un accord sur un calendrier éventuel d'apurement des arriérés.

123. **Un cadre de régulation et de contrôle approprié aux organismes de prévoyance pourrait être institué.** Il faudrait que les deux caisses de retraite soient auditées par des commissaires aux comptes ayant une notoriété internationale. De plus, l'autorité de tutelle devrait vérifier l'existence et évaluer l'efficacité du cadre réglementaire (lois sur les retraites, structures de gouvernance, règles et pratiques de comptabilité et d'audit, information, règles de placement etc.) et du cadre de contrôle (conception du contrôle, statut juridique et organisation interne de l'instance responsable, pouvoirs d'édiction et d'exécution de règles conférés à cette instance, capacité à intervenir préventivement et rapports avec les autres autorités de tutelle).¹

L'amélioration de la gestion des risques

124. **Les institutions financières s'exposent à différents types de risques.** Une situation macroéconomique instable (c'est-à-dire un taux d'inflation élevé) fausse le prix du crédit, entame la confiance vis-à-vis du secteur financier et gêne donc son développement. Le risque de *crédit* provient de l'incertitude sur la capacité d'un emprunteur à honorer ses obligations. Les défaillances font augmenter les créances douteuses et baisser la qualité des actifs. Le risque de *taux d'intérêt* peut affaiblir les bilans des institutions financières lorsque les taux évoluent dans le mauvais sens. Le risque de *taux de change* résulte d'un déséquilibre entre avoirs et engagements en devises. Le risque de *liquidité* existe quand il n'est pas possible d'acquérir ou céder un actif assez rapidement pour prévenir ou minimiser une perte.

125. **Bien que la gestion au jour le jour des risques incombe aux institutions financières, les autorités peuvent prendre des mesures d'appui et les régulateurs faire respecter les règles afférentes aux risques.** Les institutions financières gèrent le risque en analysant leurs expositions et en recherchant les meilleurs moyens d'y faire face. Les autorités peuvent les aider à mieux y parvenir en assurant la stabilité macroéconomique et en mettant en place une infrastructure adéquate ainsi qu'un cadre légal solide. Il faut aussi faire appliquer la réglementation pour réduire la vulnérabilité du système.

L'exposition aux risques

126. **Le risque de crédit est le principal facteur de fragilité (ESSF CEMAC 2006).** Le portefeuille de prêts, et donc l'exposition au risque de crédit, est fortement concentré sur les activités forestières. Une baisse du chiffre d'affaires de ce secteur mettrait les banques en péril. De plus, les procédures d'exécution des contrats et de recouvrement des créances impayées se heurtent à l'inadéquation du système juridique et à l'absence d'un registre des propriétés tenu à jour. Enfin, comme on l'a indiqué précédemment, les institutions financières congolaises sont surtout exposées au risque macroéconomique par la prépondérance du secteur pétrolier.

⁴² L'auteur de ce chapitre est Maria Oliva.

127. **Les banques congolaises sont quelque peu exposées au risque de taux d'intérêt.** Les prêts sont essentiellement à court terme (80 %), tandis que les dépôts à vue représentent 92.9 % du total. L'échéance courte des ressources et des emplois diminue le risque de taux d'intérêt, en particulier le risque de durée. Mais, la plupart des prêts bancaires étant à taux fixe, un enchérissement des conditions de financement à court terme affaiblirait les ratios d'adéquation du capital, comme le faisait remarquer l'ESSF de la CEMAC (2006).

128. **L'exposition des banques congolaises au risque de taux de change semble réduite.** La devise congolaise, le franc CFA, est rattachée à l'euro et le Trésor français en garantit la convertibilité illimitée à taux fixe au moyen d'un compte d'opérations. En principe, les résidents ne peuvent détenir des comptes en devises au Congo et la règle suivante de contrôle des changes s'applique : «Le produit des exportations réglées en devises autres que l'euro ou les monnaies d'autres pays participant au compte d'opérations doit être cédé dans un délai d'un mois suivant la réception des fonds».¹ Pourtant, les banques ont des positions acheteur en devises étrangères, ce qui les expose au risque de change. Une dépréciation du franc CFA contre le dollar américain améliorerait leurs ratios d'adéquation du capital et vice versa.

129. **L'exposition des banques au risque de liquidité est limitée.** Comme le montre l'ESSF de la CEMAC (2006), un retrait de 25 % des dépôts totaux ou une baisse de 50 % des dépôts du secteur public a peu d'effet, ce qui s'explique par le bas niveau du ratio prêts/dépôts (25.9 % contre une moyenne de 48 % dans la CEMAC). Mais, sachant que les banques congolaises comptent sur un montant élevé de dépôts de l'État et des entreprises publiques, un choc émanant du secteur pétrolier ébranlerait la stabilité du système financier.

La gestion de l'exposition aux risques

130. **L'État pourrait cesser d'emprunter auprès des banques commerciales.** Cela les aiderait à faire face à des chocs sur le secteur pétrolier. Si l'État cesse complètement d'emprunter auprès des banques commerciales, les problèmes de solvabilité budgétaire ne pourront se répercuter sur le secteur financier. De plus, les concours bancaires à l'État risquent d'évincer les investisseurs privés en faisant monter les taux d'intérêt. Bien qu'au Congo l'existence de réserves excédentaires compense l'effet d'éviction, les emprunts bancaires de l'État ont peut-être faussé le prix du crédit. Par ailleurs, conserver la totalité des dépôts de l'État sur le compte unique du Trésor à la BEAC serait de nature à améliorer la transparence de la gestion budgétaire (cf. chapitre III).

⁴³ La CEMAC a succédé en 1994 à l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale. Les Etats membres de la CEMAC ont décidé de libéraliser les échanges et d'instituer un marché unique. On trouvera dans Oliva [2006] une analyse détaillée du dispositif de politique commerciale de la CEMAC et de son programme de réforme des échanges.

131. **Il importe que le Congo diversifie son économie et améliore le cadre des affaires.** La diversification est une tâche de longue haleine. Néanmoins, les efforts en ce sens permettraient d'élargir la base de clientèle des institutions financières, de diversifier et de stabiliser leurs portefeuilles de prêts et leurs dépôts, et donc d'atténuer les risques de crédit et de liquidité.

132. **Un marché monétaire actif aide les banques à gérer le risque de liquidité.** Un marché monétaire fonctionnant bien pourrait canaliser les excédents de trésorerie de certaines banques vers celles qui en manquent, ce qui permettrait d'échanger des liquidités et de gérer le risque de taux d'intérêt. Étant donné que le marché monétaire est actuellement peu actif (ce qui s'explique en partie par l'excès de réserves), la branche nationale de la BEAC devrait rechercher avec son siège central les moyens de lever les obstacles à son développement. Quatre banques seulement dominent le secteur financier congolais; la COBAC pourrait donc étudier la possibilité d'accroître la liquidité en permettant à des IMF — dont au moins le réseau des MUCODEC — de participer au marché monétaire.

E. Conclusion

133. **Au Congo, le système financier demeure sous-développé et l'intermédiation est faible.** Les ménages et les PME ont un accès limité aux services financiers. Le système est fragile et sensible aux risques. Ces caractéristiques l'empêchent de jouer un plus grand rôle dans la promotion de la croissance et la réduction de la pauvreté.

134. **La présente note propose une stratégie d'ensemble pour le système financier.** Elle suggère aux autorités : i) d'élargir l'accès aux services financiers et d'en abaisser le coût, en facilitant l'intermédiation par de nouveaux instruments; ii) de développer la concurrence, en menant une politique plus souple d'attribution de licences et en favorisant l'intégration financière régionale de la CEMAC; iii) de diminuer le risque de crédit, en améliorant les procédures de recouvrement des prêts et en diversifiant les garanties; iv) de consolider le secteur financier non bancaire (en particulier les compagnies d'assurance et les caisses de retraite); et v) d'exiger que les institutions financières respectent la réglementation et les pratiques prudentielles. Si ces mesures étaient appliquées, elles pourraient concourir à l'essor du système financier et donc de l'intermédiation. Ceci ne manquerait pas de favoriser une croissance plus élevée et viable.

Références

- African Development Fund, 2006, *Republic of Congo, Project in Support of the Socio-Economic Reintegration of Disadvantaged Groups*, Appraisal Report. (Côte d'Ivoire: African Development Fund).
- Basu, Anupam, Rodolphe Blavy, and Murat Yulek, 2004, "Microfinance in Africa: Experience and Lessons from Selected African Countries," IMF Working Paper 04/174 (Washington: International Monetary Fund).
- Banque des États d'Afrique Centrale (BEAC), 2004, "Bulletin du marché monétaire" No. 125, Novembre 2004. (Yaoundé : BEAC).
- Berthelemy, Jean-Claude, and Aristomene Varoudakis, 1996, "Economic Growth, Convergence Clubs, and the Role of Financial Development," *Oxford Economic Papers*, Vol. 48, pp. 300-28.
- Burgess, Robin, and Rohini Pande, 2004, "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment," *CEPR Discussion Papers* 4211.
- Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), "Rapport d'Activités 2002," (Yaoundé: COBAC).
- Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), "Rapport d'Activités 2003," (Yaoundé: COBAC).
- Christensen, Jakob, 2004, "Domestic Debt Markets in Sub-Saharan Africa," IMF Working Paper 04/46 (Washington: International Monetary Fund).
- Department for International Development, the United Kingdom Government, 2004, "The Importance of Financial Sector Development for Growth and Poverty Reduction," (London: DFID).
- International Monetary Fund, 2001, *Senegal, Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report No. 01/189 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2002, *Gabon, Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report 02/98 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2003, *Morocco, Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report 03/212 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2003, *Mauritius, Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report 03/321 (Washington: International Monetary Fund).

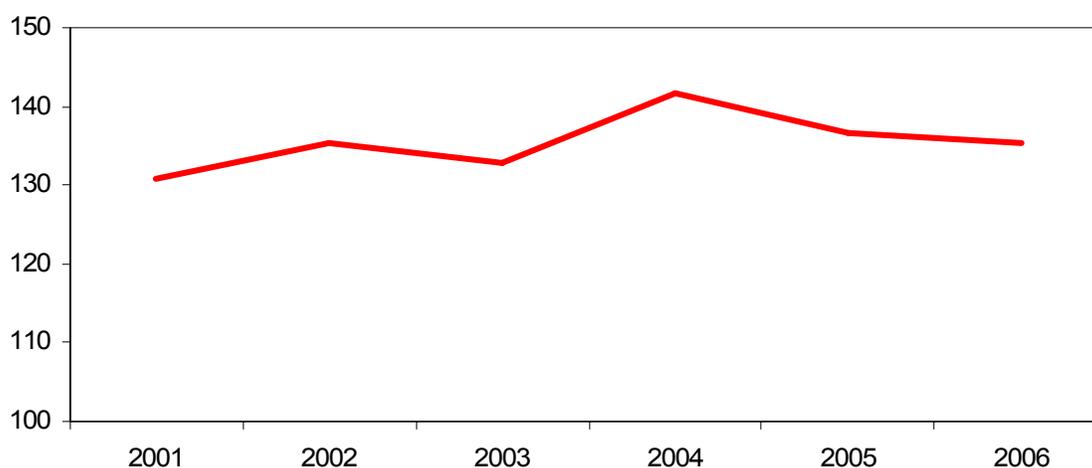
- , 2003, *Ghana, Financial System Stability Assessment update*, IMF Country Report 03/396 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2005, *Central African Economic and Monetary Community---Recent economic Developments and Regional Policy Issues*, IMF Country Report 05/403 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2006, *Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook*, (Washington: International Monetary Fund).
- , 2006, *Central African Economic and Monetary Community, Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report 06/321 (Washington: International Monetary Fund).
- Levin, Ross, 1997, "Financial Development and Economic Growth," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, pp. 688-726.
- Sacerdoti, Emilio, 2005, "Access to Bank Credit in Sub-Saharan Africa: Key Issues and Reform Strategies," IMF Working Paper 05/166 (Washington: International Monetary Fund).
- Saxegaard, Magnus, 2006, "Excess Liquidity and Effectiveness of Monetary Policy: Evidence from Sub-Saharan Africa," IMF Working Paper 06/115 (Washington: International Monetary Fund).
- Veyrune, Roman, 2006, "Fixed Exchange Rate and Autonomy of Monetary Policy: the Franc Zone Case," Unpublished.
- The World Bank and International Monetary Fund, 2005, *Financial Sector Assessment, a Handbook* (Washington: International Monetary Fund).

VI. AMÉLIORER LE RÉGIME DES ÉCHANGES POUR FAVORISER LA CROISSANCE⁴²

A. Introduction

135. **Les échanges extérieurs sont d'une importance vitale pour l'économie du Congo.** Cette dernière repose essentiellement sur les ventes de pétrole, qui représentent quelque 90 % des exportations totales, ainsi que les importations de produits alimentaires, de machines, d'équipements de transport et de médicaments. Le ratio échanges de marchandises/PIB est relativement stable à 137 % environ (Graphique VI.1). Malgré cette grande dépendance à l'égard du commerce extérieur, de nombreux obstacles à l'importation et à l'exportation limitent les possibilités de reconstruction du pays après des années de guerre civile et sa capacité à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Graphique VI.1. Indicateur d'ouverture du Congo,¹ 2001-06



Source: Autorités congolaises et estimations des services du FMI

¹ Défini comme le rapport entre la somme des exportations et importations de

136. **La progression des importations en volume ne fait pas augmenter les recettes douanières du Congo, malgré le haut niveau des tarifs qui les frappent.** Le pays étant membre de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC),⁴³ le régime douanier est officiellement guidé par la politique des échanges de cette organisation, qui applique des tarifs plus élevés et dispersés que d'autres d'accords régionaux comparables. Mais ces taux élevés ne se traduisent pas par une hausse des recettes douanières, car le Congo a beaucoup accru récemment le nombre d'exonérations. Il existe aussi toute une série de barrières quantitatives et qualitatives aux échanges qui gênent la stratégie de développement du pays. Faute de réformes rendant le système à la fois moins

complexe et plus transparent et prévisible, le Congo risque de ne pas parvenir à développer les activités non pétrolières et à diversifier ses exportations.

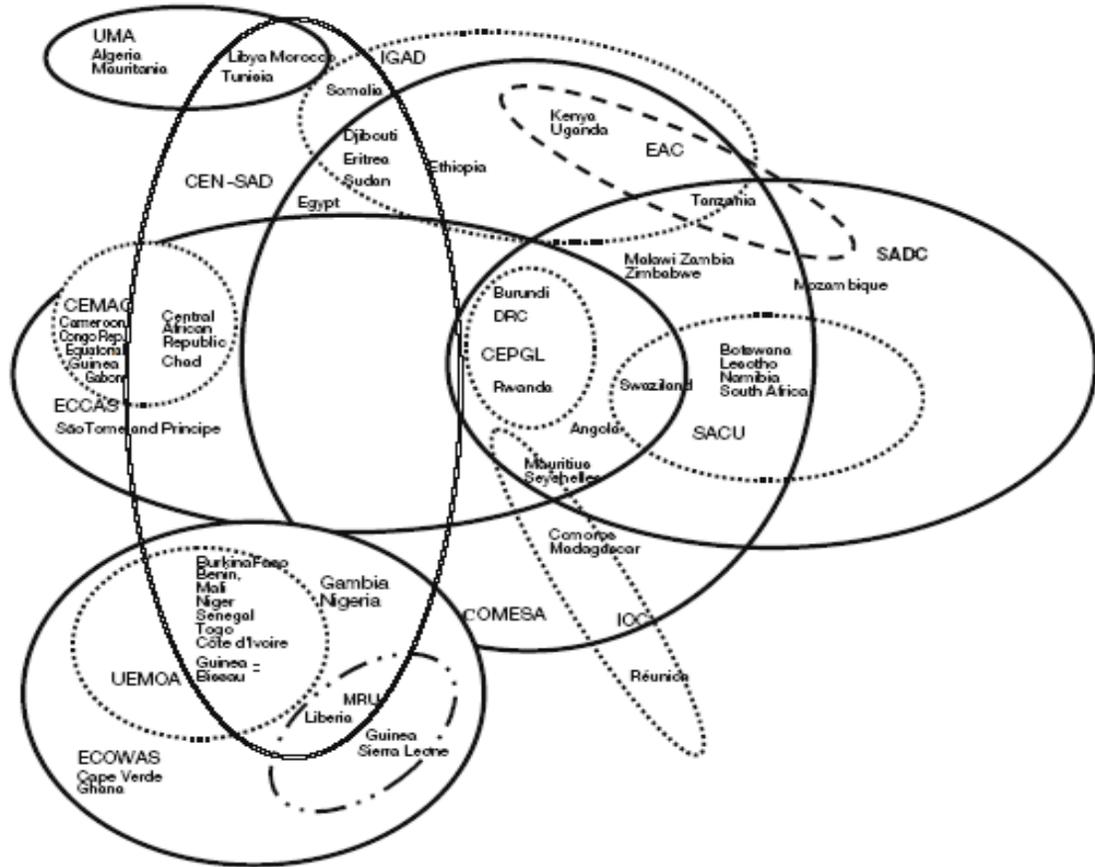
B. Présentation générale de la CEMAC

137. **La politique commerciale du Congo est définie, au moins officiellement, par la CEMAC et d'autres engagements internationaux.** Le pays appartient à la CEMAC et, depuis 1995, à l'Organisation mondiale du commerce. Son régime tarifaire suit le code douanier de la CEMAC, établi en 1994, qui prévoit un tarif extérieur commun (TEC) de 5 à 30 %. Le Congo est aussi membre de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC); il est, en outre, éligible, depuis 2000, aux dispositions de la loi américaine sur la croissance en Afrique (AGOA), à l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne (UE) et au système généralisé de préférences (SGP) de l'UE. Le pays a récemment conclu des accords commerciaux bilatéraux avec l'Afrique du sud, le Brésil, Cuba, la Chine, la Corée du sud, la Turquie et le Vietnam.

138. **L'intégration économique des pays de la CEMAC n'a pas progressé, à cause de leur adhésion à des accords commerciaux régionaux qui se chevauchent.** Comme les autres pays de la CEMAC, le Congo participe de plus en plus à différents accords régionaux qui font double emploi (Graphique VI.2). Ses échanges avec les pays de la CEMAC restent peu dynamiques, et il en va de même de l'ensemble du commerce au sein de cette région. Cette situation s'explique par un certain nombre de particularités structurelles propres aux économies de la CEMAC: forte dépendance à l'égard du pétrole et des productions forestières; manque de complémentarité économique; barrières tarifaires et non tarifaires élevées; mobilité minimale de la main-d'œuvre et du capital (Oliva 2006, Zafar et Kubota 2003). Toutefois, ces traits distinctifs sont le résultat endogène des politiques en vigueur.

139. **De solides arguments militent en faveur d'une réforme de la politique commerciale de la CEMAC.** Le cadre de politique des échanges de cette organisation est plus restrictif que celui prévu par d'autres accords comparables. En 1994, l'union douanière de la CEMAC a constitué une étape essentielle de l'intégration de l'Afrique centrale et de la libéralisation des politiques commerciales de cette région; mais, son dispositif commercial apparaît aujourd'hui dépassé et trop restrictif:

Graphique VI.2: L'enchevêtrement des accords commerciaux en Afrique



- les pays membres appliquent d'autres prélèvements, comme la redevance d'automatisation et une taxe municipale, qui enfreignent peut-être l'accord de la CEMAC.

Tableau VI.1. Tarif extérieur commun de différents accords régionaux

Union douanière	Nombre de lignes tarifaires	Taux NPF moyen	Ecart-type
CEMAC	6 172	19.1	9.6
UEMOA	5 646	12.1	6.8
Union douanière est-africaine	5 422	12.9	11.9
Union douanière de l'Afrique Australe	6 450	8.0	10.8

Source : TRAINS (2006) et estimations des services du FMI.

- La grille tarifaire montre une dispersion significative, mesurée sur la base de l'écart-type NPF. En 2005, l'écart-type du taux NPF moyen non pondéré de la CEMAC était de

9.6 %, contre 6.8 % dans l'UEMOA, 11.9 % dans l'Union douanière est-africaine et 10.8 % dans l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU). Si l'on tient aussi compte des taux moyens NPF les plus élevés, la CEMAC apparaît comme la région la plus restrictive (tableau VI.2).

- *Il y a de nombreuses barrières non tarifaires.* Le nombre d'obligations imposées par la CEMAC dépasse de beaucoup celles en vigueur dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne (tableau VI.3). Selon l'enquête menée en 2007 par la Banque mondiale sur la pratique des affaires, exporter à partir de la CEMAC coûte, en moyenne, 20 % de plus qu'à partir des autres pays de l'UEMOA. Si l'on exclut le Cameroun, où les frais moyens d'exportation s'élèvent à 524 dollars par conteneur, ils représentent environ 1 700 dollars; c'est supérieur à ce que l'on constate dans les économies d'Afrique subsaharienne. En outre, les délais d'importation et d'exportation de biens ont tendance à y être plus longs que dans l'UEMOA. Pour diversifier davantage les exportations, on doit donc améliorer les conditions d'activité dans la CEMAC.
- *Dans la région, les échanges s'effectuent surtout entre le nord et le sud.* On estime le commerce intra-régional de la CEMAC à 3 % du total, chiffre très inférieur au pourcentage de 9.4 % constaté dans l'UEMOA (Masson et Pattillo 2005). Actuellement, il n'y a presque pas d'échanges entre la CEMAC et l'UEMOA, tandis qu'entre la CEMAC et la France ils sont plus de 10 fois supérieurs au commerce intra-régional de la CEMAC. Des procédures obscures et coûteuses gênent les flux commerciaux, contribuent à une répartition inefficace des ressources et nuisent à la diversification économique; elles sont à l'origine de la forte dépendance des pays de la CEMAC à l'égard des exportations de quelques ressources naturelles vers l'Union européenne, les États-Unis et la Chine.

Tableau VI.2. Comparaison des taux NPF entre la CEMAC, l'UEMOA et l'Union douanière est-africaine

Classification harmonisée	Taux NPF de la CEMAC					Taux NPF de l'UEMOA					Taux NPF de l'Union douanière est-africaine				
	Nombre de lignes tarifaires	Taux NPF moyen	Ecart type	Taux NPF		Nombre de lignes tarifaires	Taux NPF moyen	Ecart type	Taux NPF		Nombre de lignes tarifaires	Taux NPF moyen	Ecart type	Taux NPF	
				Taux min.	Taux max.				Taux min.	Taux max.				Taux min.	Taux max.
Animaux et produits animaux	258	22.7	6.4	5	30	240	15.1	6.1	5	20	233	25.6	9.7	0	60
Produits végétaux	404	23.4	9.8	5	30	379	14.3	6.8	5	20	326	18.8	11.9	0	75
Produits alimentaires	261	25.3	9.1	0	30	230	16.5	5.6	5	20	208	23.2	14.2	0	100
Produits minéraux	178	10.1	2.2	0	20	176	6.1	3.4	0	20	174	6.3	8.6	0	55
Produits chimiques et en rapport	853	11.3	6.6	0	30	838	7.1	5	0	20	822	3.0	7.2	0	35
Plastique/caoutchouc	219	16.5	9.4	0	30	226	10.7	6.2	0	20	241	10.6	9.9	0	25
Peaux, cuir et fourrures	77	19.5	10	10	30	76	12.0	5.7	5	20	74	14.1	8.1	0	25
Bois et produits du bois	734	26.3	8.1	0	30	239	10.6	6.3	0	20	247	16.0	10.8	0	25
Textiles	862	22.1	8.6	10	30	867	17.1	5	0	20	861	21.0	9.2	0	50
Chaussures/chapeaux et casquettes	57	29.3	2.6	20	30	57	17.7	4.2	10	20	55	21.5	6.7	0	25
Pierre/verre	199	24.9	9.3	0	30	208	15.3	6	0	20	201	19.1	8.8	0	25
Métaux	607	16.7	7.9	10	30	631	12.7	6.8	5	20	596	10.3	9.1	0	40
Machines	829	14.2	7.1	0	30	817	8.8	5.8	0	20	814	6.6	9.2	0	35
Moyens de transport	226	16.5	9.4	0	30	221	10.3	6.2	0	20	167	7.2	9.7	0	25
Divers	408	21.3	9.4	5	30	441	14.4	6.6	0	20	403	14.9	11.1	0	25

Source: Trains (2006) et estimations des services du FMI.

Tableau VI.3. Utilisation des obstacles non tarifaires ¹

Echanges internationaux	Pays de la CEMAC	Pays de l'UEMOA	Economies sub-sahariennes
Documents pour exporter (nombre)	8	8	8
Délais pour exporter (jours)	51	41	40
Frais d'exportation (USD par conteneur)	1 924	1182	1 561
Documents pour importer (nombre)	14	14	12
Délais pour importer (jours)	62	54	52
Frais d'importation(USD par conteneur)	2 313	1837	1 947

Source: Banque Mondiale (2006) et estimations des services du FMI.

¹ Moyennes.

C. Le régime des échanges du Congo : théorie et pratique

140. **Peu d'informations existent sur la politique du Congo en matière d'échanges.**

Les données les plus récentes sur les flux commerciaux datent de 1995 (cf. bases de données COMTRADE et TRAINS publiées par la CNUCED). Jusqu'à présent, ces données ont été calculées à partir des statistiques des pays partenaires. Les exceptions sont le rapport de politique commerciale de l'OMC de septembre 2006 et les chiffres sur les échanges entre les États-Unis et le Congo dans le cadre de la loi AGOA. Le rapport de l'OMC est le premier établi par cette organisation sur la politique commerciale du Congo depuis l'adhésion du pays en 1995.

141. **La politique des échanges du Congo est moins transparente et plus restrictive que ne le prévoit la CEMAC.**

Des droits et taxes non prévus par la CEMAC sont systématiquement appliqués aux importations et exportations du Congo: redevance d'automatisation, taxe municipale, contribution au fonds routier et taxe sur les exportations de bois (tableau VI.4). Il existe d'autres obstacles non tarifaires, quantitatifs et qualitatifs (fixation de prix, contingents, licences, fraude, absence d'information, médiocrité des transports, etc.), qui font peser un risque sur les objectifs de développement:

Tableau VI.4 Code douanier congolais. Résumé des principales dispositions

Régime des importations		Régime des exportations	
Mesure	Taux appliqué	Mesure	Taux appliqué
<i>Applicable aux importations</i>		<i>Applicable aux exportations</i>	
(i) (i) Code douanier de la CEMAC		Taxe à l'exportation	2% à 20%
Tarif extérieur commun	0%, 5%, 10%, 20%, 30%	Royalties sur le bois	8%
Taxe statistique	0.2%	Fonds routier	75 francs/m3: bois congolais; 100 francs/m3: bois de la CEMAC; 250 francs/m3: bois de pays tiers
(ii) Taxes régionales		Royalties sur les diamants	2%
Taxe d'intégration régionale (TIC)	1%	Droit de sortie	2%
Taxe CEEAC (CCI)	0.4%		
Redevance OHADA			
(iii) Autres			
Redevance d'automatisation	1.0%		
Taxe municipale	20.0%		
AAcompte sur IRPP	5%		
Taxe sur les importations de bois et dérivés du bois (sauf approvisionnement des industries locales)	15%		
<i>AAplicable à la production interne et aux importations</i>			
TVA	18.0%		
TVA de la CEMAC	18.0%		
Droits d'accise	24%		

Source: Autorités congolaises, OMC (2006) et estimations des services du FMI.

- *Le tarif moyen du Congo dépasse le taux de la CEMAC.* La moyenne du taux NPF simple appliqué est de 18.7 %; elle s'élève à 22 % si l'on tient compte des autres droits et taxes frappant les importations. Ceux-ci comprennent, par exemple: une redevance d'automatisation de 2 % (depuis 2003), incluse au départ dans la taxe statistique; la taxe municipale sur les importations en provenance de la République démocratique du Congo (RDC); la redevance OHADA; les droits, liés à l'intégration, prélevés sur les importations non originaires de la CEMAC. Le Congo applique aussi un droit de 5 % sur la valeur des importations, en tant qu'acompte des impôts directs, ainsi qu'une redevance de transport maritime sur toutes les importations et exportations à destination et en provenance du pays, qui doit être versée à la SOCOTRAM.⁴¹ Selon les engagements pris par le Congo dans le cadre de l'OMC, ces taxes et droits devraient être nuls (OMC 2006, page viii).
- *Les obstacles non tarifaires occupent une grande place dans le dispositif commercial du Congo.* Il s'agit de contrôles de prix, de licences, de contingents et de monopoles (tableau VI.5). Ces dispositions vont souvent à l'encontre des politiques de croissance, dans la mesure où elles font monter les prix de produits essentiels et peuvent susciter des pénuries. A cet égard, les cas du sucre et de la farine de blé méritent une attention particulière. Alors que l'un comme l'autre manquent, ils font l'objet de mesures de protection: licences obligatoires, monopoles internes (les sociétés SARIS et MINOCO, qui ont respectivement le monopole de la production de sucre et de farine de blé, dictent

⁴¹ La SOCOTRAM est une société d'Etat qui détient 40 % des droits sur le trafic national. Bien que le Congo ait officiellement aboli en 2000 le partage du trafic, celui-ci se perpétue en pratique.

la politique d'octroi des licences d'importation), prix administrés et contingents. Outre la protection contre les importations, la SARIS bénéficie de subventions à l'exportation.

Tableau VI.5. Utilisation des obstacles non tarifaires

Instruments	Produits
Licences d'importation ¹	Alimentation de base, produits forestiers et pétroliers.
Licences d'importation et d'exportation	Diamants (hors processus de Kimberley)
Monopoles	SARIS, sucre MINOCO, farine de blé
Contingents	Sucre et farine de blé Exportations de produits de la transformation du bois
Contrôle des prix	Pétrole, eau, électricité Services postaux et de télécommunications Alimentation de base Entreprises du secteur pétrolier Activités commerciales en rapport avec la collecte, le stockage et la distribution de produits transformés sur place
Faveurs fiscales	Exportations de la SARIS aux Etats-Unis et dans l'UE (dans une certaine limite)

Source: OMC (2006)

¹ La procédure d'octroi de licences d'importation est en cours de révision.

- *Comparativement à d'autres pays de la CEMAC, les délais d'exportation et d'importation de biens sont moins longs au Congo, tout en restant assez importants.* (tableau VI.6). En revanche, les coûts moyens occasionnés par les opérations d'import/export dépassent de beaucoup la moyenne de la CEMAC, de l'UEMOA et d'autres économies sub-sahariennes.
- *Les obstacles non tarifaires d'ordre qualitatif faussent sans doute davantage l'appréciation.* Le système actuel est rendu imprévisible et non compétitif par une série de facteurs: l'absence d'information et l'incertitude dues à l'application imparfaite des accords préférentiels, le manque de moyens et l'inefficacité de l'administration des

douanes, les procédures de transit coûteuses et compliquées, la double imposition, l'application discrétionnaire d'exonérations, la faiblesse et la cherté des infrastructures.

Table VI.6. Utilisation des obstacles non tarifaires¹

Echanges internationaux	Pays de la CEMAC	Pays de l'UEMOA	Economies subsahariennes
Documents pour exporter (nombre)	8	8	8
Délais pour exporter (jours)	51	41	40
Frais d'exportation (USD par conteneur)	1,924	1,182	1,561
Documents pour importer (nombre)	14	14	12
Délais pour importer (jours)	62	54	52
Frais d'importation(USD par conteneur)	2,313	1,837	1,947

Source: Banque mondiale (2006) et estimations des services du FMI.

¹ Moyennes.

142. **Les barrières aux échanges sont préjudiciables aux efforts de développement du Congo et à sa compétitivité externe.** Pour y remédier, les autorités ont, dans un premier temps, pris, en février 2007, un décret qui libéralise le prix et l'importation du ciment. Outre les contrôles de prix et les lourdeurs du système d'autorisation à l'entrée, les importations de ciment et d'alimentation de base sont soumises à de nombreuses formalités administratives, tout en souffrant de la médiocrité et du coût élevé du réseau des transports intérieurs (encadré VI.1). L'incompatibilité entre l'actuel système d'échanges et une stratégie de croissance a des conséquences néfastes: coût d'importation artificiellement élevé d'intrants essentiels (ciment, appareils électriques, produits du caoutchouc, par exemple); existence d'autres droits, taxes et surtaxes sur les exportations; non respect des techniques d'évaluation des importations prévues par l'OMC (sur la base des transactions); contrôle des prix de 14 produits en situation de pénurie; et insuffisance des capacités de stockage, ce qui favorise l'instabilité des prix; manque de transparence.

D. Stratégie pour simplifier le régime des échanges du Congo

143. **Simplifier la structure des tarifs et para-tarifs appliqués, tout en améliorant la transparence et la prévisibilité du système actuel, faciliterait les échanges** (Annexe 1). Les mesures suivantes pourraient aller dans le sens d'une simplification:

- *Consolider les taxes sur les échanges et supprimer les mesures para-tarifaires* (comme la redevance d'automatisation et la taxe municipale) qui rapportent peu au Trésor et sont

sans doute contraires aux engagements internationaux du pays. Cela encouragerait les transactions et diminuerait les possibilités de pratiques discrétionnaires.

- *Réduire l'incertitude* que subissent les importateurs et les exportateurs, améliorer la transparence et rendre le contexte des affaires plus porteur. Les mesures correctives à envisager comprennent la publication: i) de la liste complète des lignes tarifaires sujettes à des mesures para-tarifaires; ii) de la totalité des mesures non tarifaires à caractère quantitatif applicables (licences obligatoires; prohibitions et contingents etc.); iii) des exonérations de TVA et de droits d'accise; et iv) des subventions affectées aux exportations.

Encadré VI.1. Le cas du ciment

Officiellement, aux termes du code douanier congolais de 2001, le ciment est assujéti aux taxes suivantes:

- tarif extérieur commun, au taux moyen de 30 % environ
- redevance d'automatisation de 1 % de la valeur douanière du ciment
- TVA au taux de 18 %
- taxe régionale de la CEMAC pour 1 % de la valeur douanière et taxe de 0.4 % finançant la CEEAC
- redevance fluviale de 650 FCFA la tonne sur les importations provenant de la République Démocratique du Congo
- de plus, le prix du ciment commercialisé au Congo est un prix administré, fixé par l'État. Enfin, en 2006, la référence utilisée pour calculer la valeur douanière a été portée de 20 000 FCFA la tonne à 40 000 FCFA.

Un degré aussi élevé de protection commerciale crée de sérieux goulets d'étranglement dans le secteur du BTP.

- *Atténuer les pénuries de produits alimentaires de base et desserrer les contraintes de capacité* en supprimant les obstacles quantitatifs et qualitatifs aux échanges qui font monter les prix de produits comme le sucre et la farine de blé. Les mesures recommandées comprennent: i) l'assouplissement des restrictions aux importations (par exemple en mettant fin aux monopoles de la SARIS et de la MINOCO et en simplifiant les procédures d'octroi de licences); ii) la suppression des subventions et des faveurs fiscaux qui avantagent les monopoles internes; iii) la levée progressive des contrôles de prix; et iv) le renforcement de l'administration des douanes.

144. **Le Congo a des relations commerciales surtout avec de grands pays et, même quand il est éligible à un traitement préférentiel, en bénéficie rarement.** L'essentiel des échanges s'effectue avec les États-Unis (exportations de pétrole principalement), l'Union Européenne et la Chine. Le Congo importe des textiles, des chaussures, des machines, des équipements de transport et des produits électroniques. Il tire peu parti des accords préférentiels, bien qu'il figure dans plusieurs d'entre eux (AGOA avec les États-Unis, accord de partenariat économique UE-ACP, actuellement en cours de renégociation; système généralisé de préférences réservé aux économies les moins développées). Selon l'OMC, aucun produit exporté aux États-Unis n'a encore bénéficié du programme AGOA. Les experts attribuent souvent l'usage limité de cet accord à la rigidité des règles d'origine et des normes ainsi qu'aux obstacles aux échanges et contraintes économiques propres au Congo: coûts de production élevés, désordre et absence de réglementation au passage de la frontière, manque de transparence des procédures de transbordement des marchandises (USAID 2004).

Politique commerciale, recettes douanières et exemptions

145. **Le TEC et la TVA représentent respectivement 44 % et 35 % des recettes douanières.** Ce sont ensuite les royalties sur les exportations de bois et la redevance d'automatisation qui rapportent le plus. Depuis 2001, certains prélèvements ont pris de l'importance; il s'agit de la redevance d'automatisation, des droits et des royalties frappant les exportations de bois, de la redevance versée à la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) et des redevances de pré-inspection. L'ensemble représente 20 à 25 % du produit de la taxation des échanges. Plusieurs prélèvements ne contribuent pas aux recettes douanières (comme le droit à l'exportation, la taxe pour le fonds routier et la taxe municipale) et ne font que rendre le système complexe et moins lisible.

146. **Le haut niveau des tarifs douaniers et des taux de taxation n'est pas parvenu à faire augmenter les recettes tirées des échanges.** En pourcentage du PIB, le produit de la taxation des échanges extérieurs est tombé à quelque 3.6 % en 2003 et 2004, après avoir atteint 4.7 % en 2001 (tableau VI.7). Malgré des tarifs douaniers élevés et une forte poussée des importations, les recettes prélevées sur elles ont également diminué en 2002-2003 et 2004-2005; ce résultat amène à s'interroger sur l'efficacité de l'administration des douanes (le système informatique ASYCUDA devait être opérationnel en décembre 2006), le nombre d'exonérations accordées ces dernières années et les difficultés d'application du système d'évaluation douanière basé sur les transactions, agréé par l'OMC.

Tableau VI.7. Produit des prélèvements sur les échanges internationaux

	2001	2004	2005 ¹	2006 ¹
En millions de FCFA	97,061	83,058	72,792	92,916
En % du PIB nominal non pétrolier	4.7	3.6	2.6	2.2
En % du PIB nominal	10.9	7.6	5.8	6.9
En % des recettes budgétaires	15.4	11.1	6.7	4.4
En % des échanges de biens et de services	2.4	1.6	1.6	1.4

Source: OMC (2006) et estimations des services du FMI.

¹ Estimations préliminaires basées sur les données du premier semestre.

147. **Les exonérations ont plus que doublé ces dernières années, ce qui a pesé sur les rentrées de l'État** (tableau VI.8). Au total, les exonérations accordées au premier semestre de 2006 ont été comparables au nombre atteint à la fin de 2005, qui était déjà plus du double de celui à la fin de 2004. En 2005, elles ont représenté 109 milliards de FCFA (3.5 % du PIB et à peu près 9 % du PIB hors pétrole), soit une progression supérieure à 100 %. En 2004, elles s'élevaient à 2.3 % du PIB. En 2005, elles ont été particulièrement élevées pour les produits pétroliers (84 % environ du total) ainsi que pour les importations de farine de blé effectuées par MINOCO et, de façon exceptionnelle, par la présidence. Au premier semestre de 2006, l'essentiel des exonérations a concerné le secteur pétrolier et les importations figurant dans la classification légale. Officiellement, le Congo exonère de droits les produits en transit auxquels il est accordé un droit d'entrée temporaire et les marchandises entreposées sous douane. En pratique, un certain nombre d'autres produits y échappe aussi, tels que ceux en rapport avec la municipalisation (voir la rubrique des mesures favorables à l'investissement au tableau 7); cela laisse penser qu'il est nécessaire de renforcer les inspections de pré-expédition pour les importations d'une valeur d'au moins 3 millions de FCFA et d'en finir avec l'octroi discrétionnaire d'exonérations.

Tableau VI.8. Exonérations à la taxation des échanges ¹

Exemptions	2001	2004	2005	2006
Total (en millions de FCFA)	55,219	52,086	108,957	107,298
Décomposition (en %):	100	100	100	100
Secteur pétrolier	65	69	84	85
Régime légal	7	13	5	9
Promotion des investissements	15	13	7	4
Mesures exceptionnelles	12	5	4	2

Source: OMC (2006), Autorités congolaises et estimations des services du FMI.

¹Les données de 2006 vont jusqu'en juin.

148. **La suppression des exonérations pourrait avoir une forte incidence sur le montant des recettes perçues** (tableau VI.9). On estime qu'elles représentaient 60 % de l'assiette potentielle des prélèvements sur les échanges en 2005 et 54 % en 2006. Autrement dit, le montant des encaissements pourrait être inférieur à celui des exonérations.

Tableau VI.9. Produit des prélèvements sur les échanges internationaux

	2001	2004	2005 ¹	2006 ¹
Produit potentiel total (en millions de FCFA)	152,280	135,144	181,749	200,214
Décomposition (en %):	100.0	100.0	100.0	100.0
Rentrées effectives	63.7	61.5	40.1	46.4
Exonérations	36.3	38.5	59.9	53.6

Source: OMC (2006) et estimations des services du FMI.

¹ Estimations préliminaires basées sur les données du premier semestre

149. **Pour augmenter les recettes douanières, les autorités doivent consolider et harmoniser les prélèvements, rationaliser les exemptions, améliorer les inspections de pré-expédition et renforcer l'administration des douanes** (tableau VI.10). Ces mesures atténueraient les distorsions aux échanges et réduiraient les inefficiences en ce domaine.

E. Conclusion

150. **La plupart des économistes s'accordent à reconnaître qu'une plus grande ouverture des échanges favorise la croissance.** Elle peut aussi avoir des répercussions positives sur d'autres aspects de la réforme des politiques publiques.⁴² Cela s'applique sans doute particulièrement bien à l'économie congolaise, en raison de sa dépendance à l'égard des importations et des exportations comme de ses difficultés à surmonter les contraintes de capacité après des années de guerre civile.

151. **Pointe-Noire, cité côtière du pays, pourrait devenir le centre de transit et la plaque tournante portuaire de l'Afrique centrale.** Cependant, la médiocrité des transports intérieurs limite l'accès à la ville et constitue un obstacle majeur au développement de l'activité économique.

152. **Dans la perspective d'un déclin de la production pétrolière, la diversification du commerce extérieur est essentielle à la vitalité économique du Congo.** Améliorer le contexte des affaires, promouvoir l'esprit d'entreprise et supprimer les freins à l'offre y contribuerait. Un examen des structures économiques, pour faire apparaître les sources potentielles d'une nouvelle croissance dans le contexte d'une augmentation de la demande mondiale, pourrait aider les autorités à prendre des mesures de ce type, au même titre que l'initiative du Cadre intégré.⁴³ L'étude diagnostic d'intégration des échanges (EDIE) a été très utile pour identifier les secteurs ayant des possibilités d'expansion et pour comprendre les facteurs de blocage des échanges.

153. **En résumé, les autorités sont incitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer les résultats du Congo en matière d'échanges:**

- *Simplifier la structure des tarifs et para-tarifs appliqués.* Cela passe par la consolidation des taxes sur les échanges et la suppression des mesures para-tarifaires (redevances d'automatisation et de transport, droit OHADA etc.), qui sont sans doute contraires aux engagements internationaux du pays et ne rapportent pas grand-chose au Trésor.
- *Améliorer la transparence et la prévisibilité* pour augmenter le volume des échanges et limiter les possibilités de pratiques discrétionnaires et la corruption. L'une des mesures correctives à envisager est de publier: i) la liste complète des lignes tarifaires sujettes à des mesures para-tarifaires ainsi que des exonérations de la TVA et des droits d'accise; et ii) toutes les mesures non tarifaires à caractère quantitatif qui sont applicables (licences obligatoires, prohibitions et contingents entre autres).

⁴² On trouvera dans Berg et Krueger (2003) un survol des études économiques sur les liens entre les échanges et la croissance.

⁴³ On trouvera des précisions sur <http://www.integratedframework.org>.

- *Diminuer les obstacles non tarifaires d'ordre quantitatif et qualitatif.* Les principales mesures pourraient comprendre: la suppression des monopoles de la SARIS et de la MINOCO ainsi que la simplification des procédures d'octroi de licences; l'élimination des subventions et des faveurs fiscales qui avantagent les monopoles internes; la levée progressive du contrôle administratif des prix; et le renforcement de l'administration des douanes. Sur ce dernier point, il serait souhaitable de moderniser les modes opératoires, améliorer la formation des douaniers, augmenter les ressources affectées à la lutte contre la corruption et développer les actions à la frontière. La modernisation des transports intérieurs et l'assouplissement des dispositions qui limitent la mobilité des biens et des services contribueraient aussi à développer le commerce régional.
- *Ouvrer au niveau de la région CEMAC à la réduction des tarifs extérieurs officiels et d'autres obstacles aux importations de produits non originaires de cette région, tout en consolidant toutes les taxes liées à l'intégration.* Le dispositif CEMAC, fondement du régime des échanges en vigueur au Congo, est dépassé et trop restrictif. Le TEC actuel de l'UEMOA, plafonné à 20 %, contraste avec le taux maximum de 30 % prévu par la CEMAC. De plus, le code de la CEMAC comporte des dispositions d'escalade tarifaire.
- *Rationaliser l'enchevêtrement des accords régionaux pour minimiser les coûts résultant à des appartenances multiples et harmoniser les règles d'origine complexes.* Afin de ne pas rendre le système plus lourd et imprévisible, tout en limitant le coût des accords régionaux, il importe que les autorités: i) s'engagent dans des projets d'intégration régionale non discriminatoires à l'égard de ceux qui n'en sont pas membres et ii) négocient des règles d'origine claires, transparentes et libérales. Le principal objectif des accords préférentiels est de stimuler les échanges et d'en diminuer le coût. Les mesures recommandées pour diminuer le coût des échanges au niveau régional consistent à améliorer les procédures douanières, à harmoniser les normes de produits et à rationaliser les «autres droits et prélèvements» (autres que les tarifs douaniers) qui frappent uniquement les importations (comme les redevances d'automatisation et de douane, les surtaxes etc).
- *Renforcer la coopération avec le Secrétariat de la CEMAC et faciliter la surveillance* (cf. Martijn et Tsangarides 2006). Les données congolaises sur les flux commerciaux remontent à 1995, faute d'avoir été ensuite relevées. Pour que le Secrétariat de la CEMAC soit efficace, il est indispensable de recueillir des données actualisées, tant sur les flux commerciaux que sur les règles et pratiques proprement nationales. Nous encourageons les autorités à bien informer le Secrétariat de la CEMAC des données relatives aux échanges et à la mise en œuvre de la politique commerciale.

Tableau VI.10. Résumé des recommandations

Problèmes	Recommandations
Manque de transparence de la politique commerciale actuellement en vigueur	<p>a) Publication sur la toile:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) de la liste intégrale des lignes tarifaires sujettes à des mesures para-tarifaires, des obligations relatives aux licences d'importation, des contingents, monopoles, contrôles de prix, faveurs fiscales et prohibitions ainsi que des lignes bénéficiant d'exemptions et de droits d'accise spéciaux. La liste devra indiquer les taux applicables à chaque ligne de produits. (ii) de tous les textes de lois et de règlements applicables, qui régissent les exonérations de droits de douane, de TVA et de para-tarifs douaniers. (iii) de tous les textes de lois et de règlements applicables qui régissent les inspections de pré-expédition et les exemptions en la matière. (iv) d'informations sur les évolutions intervenant dans le cadre de la CEEAC et sur leurs conséquences pour la politique commerciale du Congo (v) des accords bilatéraux (y compris les accords de facilitation des échanges) conclus par le Congo et de leurs conséquences sur la politique commerciale du pays <p>b) Harmonisation des mesures para-tarifaires (redevances douanières, surtaxes etc.)</p> <p>c) Rationalisation des exonérations en distinguant celles qui sont en rapport avec le pétrole, de droit, favorables aux investissements et de caractère exceptionnel</p>
Barrières élevées contre les importations ne provenant pas de partenaires de la région	<p>a) Suppression des redevances d'automatisation et de transport</p> <p>b) Application d'une méthode d'évaluation fondée sur les transactions</p> <p>c) libéralisation des marchés du sucre et de la farine de blé</p> <p>d) transformation en droits de douane des contingents d'importation de sucre et de farine de blé ainsi que des contingents d'exportation de bois</p> <p>e) Simplification des procédures d'enregistrement des licences</p>
Distorsion des prix	<p>a) Favoriser la concurrence sur les marchés du sucre et de la farine de blé pour y faire baisser les prix</p> <p>b) Lever les contrôles sur les prix du sucre, de la farine de blé, du ciment et des produits alimentaires de base</p>

Tableau VI.10. Résumé des recommandations (suite)

Problèmes	Recommandations
Rationaliser l'enchevêtrement des accords commerciaux	a) Publication des règles d'origine applicables dans le cadre des différents accords b) Publication de tous les textes de lois et de règlements applicables qui régissent les importations en provenance de pays membres d'accords régionaux/bilatéraux
Contraintes sur l'offre et coût élevé des échanges dus à un accès imparfait au marché	a) Publication d'une loi douanière clarifiant les responsabilités et simplifiant les formalités b) Audit pour vérifier l'efficacité des systèmes de passage en douane, de la comptabilisation des recettes publiques, de l'octroi d'exemptions, du recouvrement des recettes et de la collecte des données
Manque de statistiques sur les échanges	a) Publication de données sur les flux commerciaux à partir de 1995.
Nécessité de définir une stratégie de diversification économique	a) Étude de diagnostic sur le potentiel exportateur du Congo et sur les obstacles aux échanges hors du secteur pétrolier. Cette étude devra être de caractère sectoriel et inclure un plan d'action ainsi qu'un calendrier des réformes (matrices d'action). Elle pourrait s'inspirer des travaux effectués au titre de l'initiative du Cadre intégré ^{1/} .
Source : Services du Fonds. 1/ Voir http://www.integratedframework.org/doctype/dtis.htm	

Références

Berg, A., and A. Krueger, 2003, "Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey," IMF Working Paper 03/30, (Washington: International Monetary Fund).

Martijn, J.K., and C. Tsangarides, 2006, "Trade Reform in the CEMAC: Developments and Opportunities. Selected Issues," IMF Country Report No.06/309, August 2006, (Washington: International Monetary Fund).

Masson, P., and C. Pattillo, 2005, "The Monetary Geography of Africa," (Washington: Brookings Institution Press).

Oliva, M., 2006, "Trade Policies in Congo," mimeo, (Washington: International Monetary Fund).

UNECA, 2006, "The Case for Rationalization: The Inefficiency and Ineffectiveness of the Regional Economic Communities, in ARIA II: Rationalizing Regional Economic Communities," (Addis Ababa, Ethiopia: UNECA).

USAID, 2004, "National AGOA Strategy Report for Congo Brazzaville, in The East and Central Africa Global Competitiveness Trade Hub," (Washington: USAID).

World Bank, 2006, "Doing Business 2007,"(Washington: World Bank).

World Trade Organization, 2006, "Trade Policy Review," (Geneva: World Trade Organization).

Zafar, Ali, and Keiko Kubota, 2003, "Regional Integration in Central Africa: Key Issues," mimeo, (Washington: World Bank).