



RÉPUBLIQUE DU CONGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

Février 2020

Ce document sur la République du Congo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 3 janvier 2020.

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

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

Fonds monétaire international
Washington



RÉPUBLIQUE DU CONGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

3 janvier 2020

Approuvé par
Zeine Zeidane (AFR)

Préparé par A. Baldini, J. Sulemane, A. Thomas (tous AFR),
C. Verdugo-Yepes (FAD) et J. Swanepoel (LEG)

TABLE DES MATIÈRES

HAUSSE DES RECETTES NON PÉTROLIÈRES : PRINCIPAUX ENJEUX ET RÉFORMES_ 2

A. Informations générales	2
B. Réformes de la dernière décennie	3
C. Mesures à court terme proposées par les autorités (2019–2020)	4
D. Recommandations	8
E. Conclusion	9

SUBVENTIONS AUX PRIX DES CARBURANTS EN RÉPUBLIQUE DU CONGO _____ 11

A. Cadre de réglementation du secteur pétrolier	11
B. Tendances et conséquences budgétaires des subventions aux prix des carburants	13
C. Possibilités de réformes	14
D. Conclusions	15

AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU CONGO : DES AVANCÉES, MAIS IL FAUT ALLER PLUS LOIN _____ 20

A. Réformes visant à accroître la transparence	21
B. Réformes visant à améliorer la gouvernance du secteur pétrolier	21
C. Réformes visant à combattre la corruption	22
D. Réformes de la gestion des finances publiques	23

HAUSSE DES RECETTES NON PÉTROLIÈRES : PRINCIPAUX ENJEUX ET RÉFORMES¹

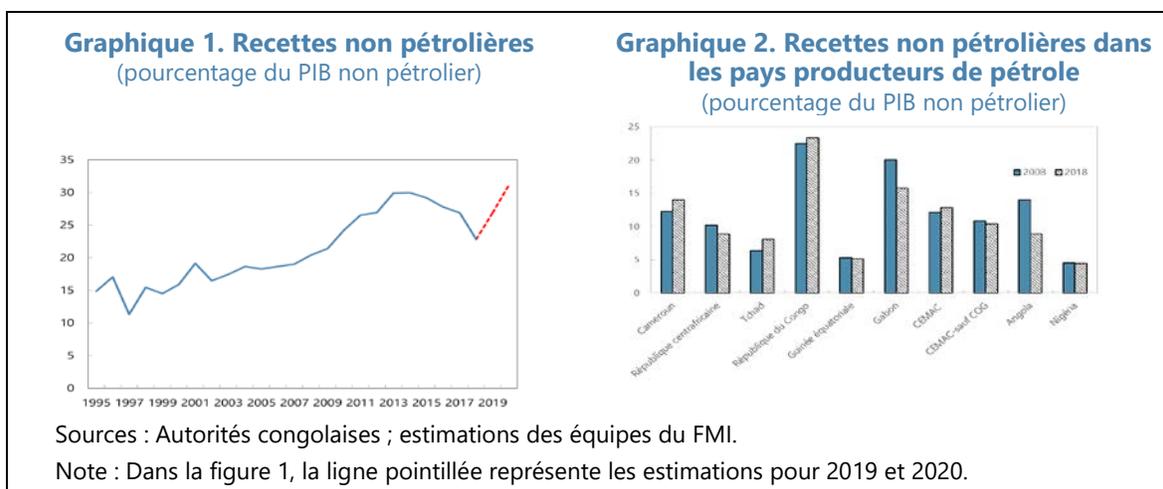
L'augmentation des recettes non pétrolières est devenue une priorité stratégique centrale pour les autorités de la République du Congo à l'appui de leurs efforts de rééquilibrage budgétaire et de rétablissement de la viabilité de la dette. Il est particulièrement important d'accroître les recettes compte tenu de la baisse attendue des recettes pétrolières à moyen terme, à mesure que la production diminue après les pics qui devraient être atteints en 2019–20. Le présent document de la série des questions générales traite des réformes susceptibles d'accroître les recettes hors pétrole, au moyen de mesures qui rationalisent le code des impôts, élargissent l'assiette fiscale et améliorent l'efficacité administrative. Il faudrait compléter ces efforts par des mesures de diversification de l'économie qui stimulent la croissance hors pétrole et élargissent donc la base d'imposition potentielle. Le présent document tire aussi parti des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays qui pourraient être pertinents pour la République du Congo.

A. Informations générales

1. L'augmentation des recettes non pétrolières est une priorité stratégique centrale pour la République du Congo. Ces recettes constitueraient un élément important du financement des revendications sociales croissantes, contribueraient au rééquilibrage du budget visant à rétablir la viabilité de la dette et permettraient de reconstituer des amortisseurs afin d'améliorer la résilience aux futurs chocs. Le présent document expose plusieurs mesures qui pourraient aider les autorités à accroître les recettes non pétrolières intérieures, y compris au moyen de réformes visant à renforcer les institutions de base, à élargir l'assiette de l'impôt et à lancer des initiatives centrées sur la modernisation et l'optimisation des taxes existantes. Conformément à des études récentes², le projet des autorités en la matière devrait être appuyé par une stratégie à moyen terme, une forte volonté politique et un développement des capacités. Par ailleurs, l'amélioration de la transparence et la réduction de la corruption devraient accroître l'observance fiscale au fur et à mesure que les citoyens et les entreprises sont davantage convaincus que leurs impôts auront un impact positif plus important sur l'économie.

¹ Préparé par Concha Verdugo-Yepes (FAD) et Jose Sulemane.

² Voir FMI, 2018.



2. Les recettes non pétrolières de la République du Congo ont suivi une tendance globalement positive depuis 1995, même si elles ont sensiblement diminué ces dernières années. De 1995 à 2014, les recettes non pétrolières ont doublé (Graphique 1) pour atteindre 30 % du PIB non pétrolier. Toutefois, cette tendance positive s’est renversée en 2014 à cause de la chute des prix du pétrole qui a provoqué une crise économique profonde. Les recettes non pétrolières du pays sont relativement élevées par rapport à d’autres pays producteurs de pétrole d’Afrique subsaharienne (Graphique 2). Cependant, il faut interpréter ces calculs avec précaution car le PIB non pétrolier pourrait être sous-estimé³.

B. Réformes de la dernière décennie

3. Quelques réformes fiscales ont été mises en place ces dix dernières années.

Depuis 2009, plusieurs missions de développement des capacités ont proposé une série de réformes qui augmenteraient les recettes non pétrolières de 3 à 5 % du PIB. Ces recommandations avaient principalement trait à la rationalisation de la réglementation fiscale, à l’élargissement de l’assiette de l’impôt et à l’amélioration de l’efficacité administrative. Les autorités ont concentré leurs efforts sur la réduction des taxes les plus importantes, notamment le taux de l’impôt sur les sociétés, qu’elles ont abaissé de 38 à 30 % ces dernières années. Elles ont également réduit les taux de l’impôt sur le revenu des personnes physiques, mais sans simplifier la structure d’imposition. En outre, les autorités ont mis en place un taux réduit de TVA et de nouveaux droits de douane, et ont appliqué plusieurs autres mesures visant à augmenter les recettes depuis le budget de 2017 (par exemple, une augmentation des taux des accises, une nouvelle taxe sur les importations de voitures et des taxes sur les transactions immobilières).

4. Les réformes fiscales ont eu peu de succès jusqu’à présent. En parallèle, les autorités ont adopté des mesures qui ont réduit l’assiette de l’impôt, comme l’introduction de nombreuses nouvelles taxes *ad hoc* (parafiscalité) et l’octroi excessif d’exonérations. On peut citer par exemple

³ Les autorités sont actuellement en train d’examiner les séries relatives au PIB nominal. L’adoption d’une nouvelle année de référence et la prise en compte de nouvelles informations de divers secteurs économiques pourraient conduire à considérablement réviser le PIB à la hausse.

l'emploi d'incitation fiscales pour des zones économiques spéciales, la prolifération de nouvelles conventions établissant de généreuses exonérations d'impôts prévues par le code de l'investissement et la généralisation de taux de TVA réduits et d'exonérations du code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en particulier pour les revenus agricoles).

5. Les réformes fiscales n'ont pas été accompagnées d'une révision du cadre institutionnel, ce qui a renforcé la fragmentation et le manque de cohérence de la politique fiscale. Les responsabilités en matière de politique fiscale sont notamment éparpillées entre i) les directions fiscales du ministère du Budget, ii) la Commission nationale des investissements (responsable du code des investissements) et iii) une entité distincte chargée de l'administration de zones économiques spéciales.

C. Mesures à court terme proposées par les autorités (2019–20)

6. À court terme, le succès des autorités dépendra de la mise en œuvre efficace de trois réformes essentielles : i) l'application stricte des nouvelles mesures fiscales incorporées aux récentes lois de finance, notamment l'élimination du taux réduit de TVA pour les importations, des abaissements du seuil de la TVA et de nouvelles dispositions relatives aux droits d'accise, y compris pour l'alcool et le tabac ; ii) des mesures administratives visant à renforcer l'observance fiscale, le recouvrement des arriérés d'impôts et la taxation des importations de pétrole raffiné ; et iii) d'autres mesures législatives, notamment des taxes sur les télécommunications. Plus précisément, les entretiens avec les autorités se sont concentrés sur des stratégies d'estimation de la probabilité de recouvrement des arriérés d'impôts et de réduction des exonérations, sur la faisabilité de l'application de mesures proposées par les directions générales des impôts et des douanes pour 2019–20, et sur l'état d'avancement des travaux de la commission congolaise chargée de renégocier les conventions d'investissement et autres accords bilatéraux passés avec des sociétés privées afin de réduire les exonérations d'impôts⁴.

7. Il est essentiel de prendre des mesures administratives afin de recouvrer les arriérés d'impôts. Le recouvrement des arriérés d'impôts constitue une tâche majeure pour le gouvernement congolais car ces arriérés représentaient plus de 29 % du PIB non pétrolier en 2018. Les directions générales des impôts et des douanes peuvent recouvrer des arriérés auprès de deux sources principales : i) les arriérés des moyennes et grandes entreprises privées, estimés à 374 milliards de francs CFA (14,7 % du PIB non pétrolier), qui sont examinés en ce moment par des cours administratives, et ii) les arriérés et sanctions connexes des entreprises publiques, estimés à 330 milliards de francs CFA (13 % du PIB non pétrolier)⁵.

8. Un ensemble de mesures approuvées par la Direction générale des impôts comprend le recouvrement possible d'arriérés d'impôts du secteur privé pour l'équivalent de 6 % du PIB

⁴ Le ministre des Finances a créé une commission (2008) chargée de contrôler les conventions ou autres cadres réglementaires relatifs à l'investissement. (novembre 2018, Note de service N 0735/MFB-CAB).

⁵ Plus de 60 % des arriérés des sociétés d'État proviennent des sociétés Énergie électrique du Congo et Chemin de fer Congo.

(Tableau 1). Parmi les autres mesures établies pour la période 2019–20 figurent i) l'amélioration des interconnexions informatiques au sein de l'administration fiscale et avec d'autres entités et directions, ii) le renforcement des contrôles fiscaux et iii) l'analyse et la rationalisation des dépenses fiscales. Cependant, le recouvrement total attendu des arriérés d'impôts jusqu'à septembre 2019 a été négligeable et reste préoccupant. En outre, le montant de ces arriérés qui pourrait être recouvert pourrait se révéler bien inférieur aux estimations actuelles et la difficulté du recouvrement pourrait augmenter avec le temps si les autorités contestent leur existence devant les tribunaux. Plus les arriérés sont anciens, moins les entreprises sont encouragées à les rembourser. Afin d'augmenter la probabilité de recouvrement, les autorités prépareront d'ici à février 2020 un inventaire des arriérés d'impôts et des accords administratifs, et élaboreront une stratégie de recouvrement à moyen terme. Les autorités ont pris note des difficultés auxquelles faisait face la Direction générale des impôts pour recouvrer les arriérés des sociétés publiques et ont indiqué que le Trésor était responsable de leur recouvrement.

9. La Direction générale des douanes a proposé aux services du FMI de mettre fin à certaines exonérations et d'améliorer l'efficacité du recouvrement et l'application du Code des hydrocarbures. Des mesures supplémentaires sont mises en œuvre en vue d'améliorer les systèmes d'information et de réduire la corruption. Les trois mesures ci-après pourraient accroître les recettes de 17 milliards de francs CFA (0,6 % du PIB) en 2020 (Tableau 2) :

- élimination des exonérations relatives à l'exportation de ressources naturelles et de matières premières ;
- application aux importations du secteur pétrolier des dispositions du Code des hydrocarbures ;
- taxation des importations de produits pétroliers raffinés.

Tableau 1 République du Congo : Estimations des recettes non pétrolières par la Direction générale des impôts (2020)

(milliards de francs CFA)

Évolution de l'assiette de l'impôt	509
Nouvelles mesures législatives et administratives	208,2
<i>1. Loi de finances 2020</i>	27,2
i. Application du paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux gestionnaires de succursales locales de sociétés étrangères.	
ii. Rétablissement d'un impôt spécifique sur les revenus.	
iii. Fin des exonérations de TVA applicables aux matières premières (pétrole brut).	
iv. Réorganisation des taux d'imposition sur les biens visés par l'accise.	
<i>2. Interconnexion des différentes administrations fiscales²</i>	20
<i>3. Recouvrement des arriérés d'impôts des grandes entreprises en 2020</i>	80
<i>4. Recouvrement des arriérés d'impôts des petites et moyennes entreprises</i>	60
<i>5. Recouvrement d'autres arriérés d'impôts</i>	13
<i>6. Augmentation des taxes sur les télécommunications</i>	8
Total	717,2

Sources : Autorités congolaises.

¹ Estimation du recouvrement des impôts (non mesuré).

² Mise en place d'une connexion informatique entre le Trésor, la Direction générale des impôts et des domaines (DGID) et la Direction générale des douanes.

Tableau 2 République du Congo : Estimations des recettes de l'administration douanière (2020)

(milliards de francs CFA)

Évolution des flux commerciaux et du PIB non pétrolier	110
Amélioration des systèmes d'information et des interconnexions	6
Mesures portant sur les recettes	17
Autres mesures de lutte contre la corruption et de renforcement d'une bonne gouvernance	1,5
Total	134,5

Sources : Autorités congolaises.

10. Les autorités estiment que les exonérations d'impôt du secteur pétrolier représentaient 18 % du PIB non pétrolier en 2018 et que les exonérations relatives aux investissements équivalaient à 6 % du PIB non pétrolier (Tableau 3). Toutefois, une étude

récente de la commission chargée d'examiner les exonérations relatives aux investissements indique que le coût budgétaire associé à ces exonérations pourrait être plus lourd encore (325 milliards de francs CFA, soit 12 % du PIB). Par ailleurs, comme l'indique le Tableau 3, les exonérations du secteur pétrolier et les exonérations administratives ont continué d'augmenter en 2019. Les entretiens avec les autorités ont porté sur les travaux de la commission visant à évaluer le coût budgétaire i) des incitations et exonérations prévues par la législation et les réglementations⁶ et ii) d'autres mécanismes incitatifs prévus par le gouvernement en dehors du cadre législatif.

Tableau 3 République du Congo : Types d'exonérations fiscales (2016–19) (milliards de francs CFA)				
Types d'exonérations fiscales	2016	2017	2018	2019*
Exonérations du secteur pétrolier	742	216	454	474
Exonérations réglementaires	0	0	0	3
Contribution de l'État à l'investissement	151	0	152	114
Exonérations établies par convention	s.o.	128,4	245,9	25,3
<i>IS (impôt sur les sociétés)</i>	s.o.	10,5	126,9	8,2
<i>TSS (taxe spéciale sur les sociétés)</i>	s.o.	22,1	87,5	0,7
<i>TUS (taxe unique sur les salaires)</i>	s.o.	0,3	0,6	0,1
<i>TVA (taxe sur la valeur ajoutée)</i>	s.o.	95,3	21,5	16,4
<i>TVTS (taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés)</i>	s.o.	0,0	0,0	s.o.
<i>TTF (taxe sur les transferts de fonds)</i>	s.o.	s.o.	9,0	s.o.
<i>Impôts locaux</i>	s.o.	0,3	0,4	0,0
Exonérations administratives	s.o.	3,6	8,5	9,7

Sources : Autorités congolaises.
Note : Les données de l'année 2019 ne vont pas au-delà de septembre.

11. De nombreuses incitations dont bénéficient les sociétés d'investissement ne sont pas conformes aux lois et réglementations existantes. Elles comprennent une large gamme d'exonérations sur i) les taxes et droits de douanes sur les produits importés, ii) les bénéfices et recettes générés par les projets d'investissement, iii) une taxe unique sur les salaires, iv) la taxe sur les fonds en devises étrangères, v) l'impôt sur le revenu des personnes physiques non résidentes membres des conseils d'administration de ces sociétés d'investissement, vi) les frais d'enregistrement pour la constitution de la société, les injections de capitaux et les fusions et vii) les cotisations à la sécurité sociale pour les caisses de retraite.

⁶ Ensemble de cadres réglementaires comprenant des avantages et exonérations, dont : la loi No 6-2003 (charte des investissements), le décret No 2004-30, fixant les modalités d'agrément des entreprises aux avantages de la Charte des investissements, le Code général des impôts, le Code des douanes, le Code minier, le Code des hydrocarbures, le Code forestier et les lois de finance.

12. Les estimations préliminaires des dépenses fiscales sont fondées sur une enquête qui fait état de problèmes importants en matière de respect de la charte des investissements et d'autres réglementations. En particulier, plus d'un tiers des sociétés n'étaient pas conformes au cadre réglementaire et aux accords bilatéraux existants. La commission devrait achever ses travaux afin de présenter une évaluation exhaustive. De plus, les estimations du coût pour le budget devraient inclure le manque à gagner pour l'État découlant i) de la non-conformité du secteur privé en matière de cotisations à la sécurité sociale, ii) du coût environnemental et social des projets d'investissement privés qui n'ont pas fait l'objet d'une vérification et iii) du non-respect de la réglementation applicable au marché des changes.

D. Recommandations

Politique fiscale

13. Le gouvernement devrait faire de l'expansion de l'assiette de l'impôt la priorité de son programme de réformes. Il s'agit d'une condition préalable pour être en mesure de réduire les taux d'imposition et de simplifier le système fiscal afin d'améliorer le climat des affaires et de faciliter le développement de l'économie non pétrolière. La réforme la plus cruciale consisterait à s'attaquer sans délai aux problèmes liés à la prolifération des exonérations fiscales qui érodent aujourd'hui la base d'imposition et réduisent les recettes qui pourraient être perçues.

14. D'autres réformes fiscales peuvent compléter les efforts qui sont déployés actuellement afin d'étendre l'assiette fiscale. Il est notamment possible de générer des recettes supplémentaires à partir de l'impôt foncier et d'améliorer les capacités du bureau de contrôle afin de renforcer l'observance fiscale dans le secteur extractif. Il pourrait aussi être utile de réviser les règles de fiscalité internationale (notamment en ce qui concerne les ressources naturelles) en vue d'évaluer l'impact des traités de double imposition et les questions de transferts de prix. Il faudrait également examiner l'expansion des droits d'accise et la simplification de la TVA en mettant fin à certaines exonérations et taux réduits. Cependant, les autres possibilités restent limitées. Ainsi, la mise en place de nouveaux impôts dans un système fiscal déjà bouché le rendrait plus complexe encore et nuirait au climat des affaires.

Réformes institutionnelles

15. La création récente d'une Unité de politique fiscale (UPF) au sein du ministère des Finances est une étape essentielle en vue de réduire la fragmentation et d'améliorer la politique budgétaire. Cette unité peut élaborer des plans à moyen terme, apporter une orientation stratégique aux réformes et aider à coordonner différentes initiatives en matière fiscale⁷. L'UPF a pour tâche principale de s'assurer qu'elle dispose d'un mandat pour guider la politique budgétaire et de conseiller le ministre des Finances en matière de politique fiscale.

⁷ L'Unité de politique fiscale a été mise en place par le ministre des Finances en octobre 2019 par la note de service No 0242/MFB-CAB. De précédents rapports d'assistance technique du FMI préconisaient la mise en place d'une unité budgétaire.

16. Il faut aussi continuer de moderniser l'administration fiscale. Le gouvernement devrait préparer et publier une stratégie à moyen terme visant à réformer les administrations douanière et fiscale et à améliorer la qualité du service. Ces réformes devraient être axées sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, l'introduction d'un système de gestion fondé sur les résultats, l'augmentation de la transparence et la lutte contre la corruption. En outre, l'officialisation d'un cadre de consultation et de collaboration avec le secteur privé, la société civile et les partenaires de développement internationaux peut aussi être utile afin de s'assurer que les réformes fiscales soient mieux comprises et acceptées.

17. Inverser la tendance actuelle demandera des réformes institutionnelles et des mesures visant à renforcer le cadre de la politique fiscale. Il est essentiel de bien examiner et évaluer les dépenses fiscales pour aider les autorités à porter leurs efforts sur les risques d'érosion de la base d'imposition découlant d'un emploi excessif des exonérations. Une approche analogue a été adoptée dans d'autres pays d'Afrique (par exemple, au Sénégal et au Maroc) et peut se révéler utile pour évaluer les arbitrages liés à l'emploi des exonérations fiscales.

E. Conclusion

18. L'augmentation des recettes doit être un élément essentiel de la stratégie budgétaire des autorités à moyen terme. Elles devront mettre en place une structure de réformes bien ordonnée qui comprend trois éléments centraux. Premièrement, l'Unité de politique fiscale nouvellement créée au sein du ministère des Finances devrait réduire la fragmentation institutionnelle et faciliter l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre d'une stratégie d'augmentation des recettes à moyen terme. Deuxièmement, le gouvernement devrait s'attaquer d'urgence à l'érosion de l'assiette de l'impôt provoquée par l'emploi excessif et discrétionnaire d'exonérations fiscales non conformes aux lois et réglementations existantes. Troisièmement, il devrait continuer d'œuvrer à la rationalisation du code des impôts et à l'amélioration de l'efficacité administrative en vue de recouvrer les arriérés d'impôts, notamment en modernisant les systèmes informatiques actuels.

Bibliographie

International Monetary Fund, 2018. "Domestic Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: What Are the Possibilities?" April Regional Economic Outlook: [Domestic Revenue Mobilization and Private Investment](#).

SUBVENTIONS AUX PRIX DES CARBURANTS EN RÉPUBLIQUE DU CONGO¹

En 2005, les autorités congolaises ont mis en place un nouveau cadre de réglementation des prix des carburants. Ce cadre se fondait sur une formule de calcul des prix qui ajuste les prix à la pompe de manière à rendre compte du coût de l'importation et de la production nationale, y compris les marges et taxes, et à éviter les subventions budgétaires. Ce cadre n'a cependant pas été appliqué. Par conséquent, les prix à la pompe ont été fixés administrativement par décret ministériel et sont restés les mêmes depuis 2008, au-dessous du niveau moyen correspondant au recouvrement des coûts. La présente analyse montre que les prix en raffinerie sont structurellement supérieurs d'environ 13–15 % aux prix d'importation internationaux, en raison d'inefficiences sur le plan de la production et de l'administration. En raison de la non-application de la règle de calcul des prix et d'autres inefficiences structurelles, le gouvernement a procédé à des transferts budgétaires considérables en faveur de sa raffinerie, à raison de plus de 2 % du PIB par an en moyenne sur la période 2005–19.

A. Cadre de réglementation du secteur pétrolier

1. En aval, le secteur pétrolier congolais est dominé par une entreprise publique, la Société nationale des pétroles du Congo (SNPC), et sa raffinerie, la Congolaise de raffinage (CORAF), qui satisfont ensemble environ 75–80 % de la demande intérieure de produits pétroliers². Toutefois, l'État autorise cinq sociétés privées à importer directement et à distribuer des produits pétroliers raffinés afin de répondre à la demande croissante de carburants dans le pays. En ce qui concerne la demande, la consommation intérieure de produits raffinés est principalement constituée de diesel, qui représente 61 % de la consommation, et d'essence, pour 22 % de la consommation (Graphique 1). Parmi les autres produits pétroliers figurent le carburant aviation, le pétrole lampant et le GPL.

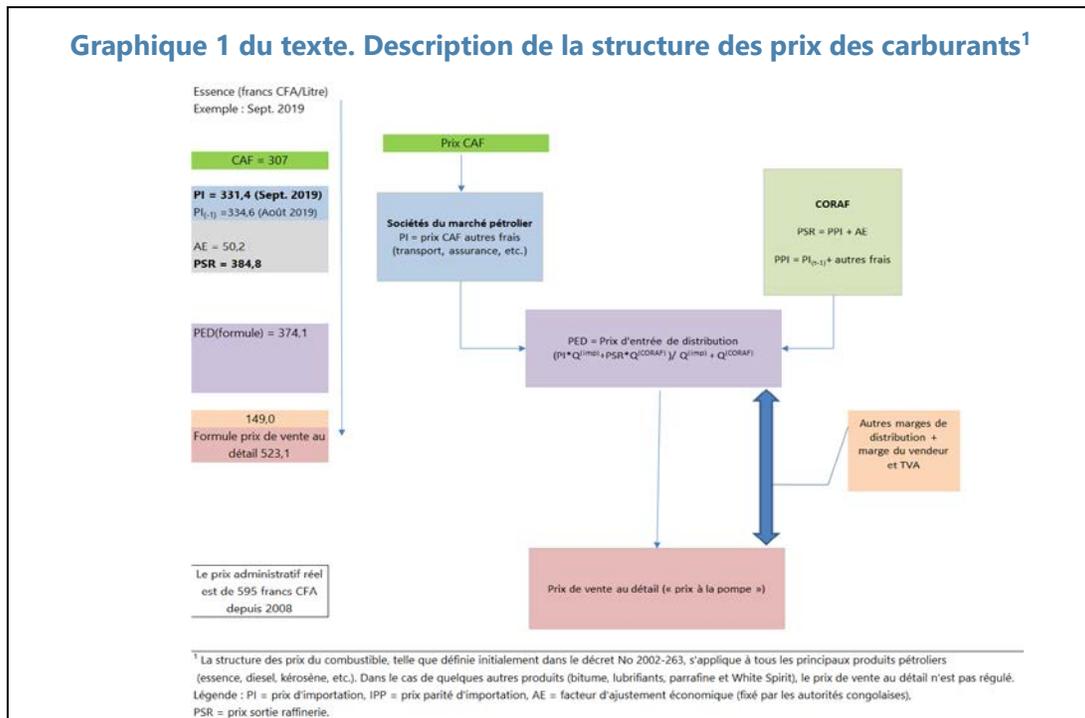
2. En 2005, les autorités congolaises ont mis en place un nouveau cadre de réglementation pour la fixation des prix des carburants dans le pays. Ce cadre se fonde sur une règle de prix unique et le principe du prix de revient majoré. Plus précisément, les autorités ont fixé un prix à la pompe pour chaque produit pétrolier en se fondant sur une formule qui ajuste les prix à la pompe de manière à rendre compte des coûts d'importation et de production intérieure (à savoir le prix sortie raffinerie), y compris les marges et les taxes, et qui devrait donc éviter le recours aux subventions budgétaires (Tableau 1)³.

¹ Le présent document de la série des questions générales a été préparé par Alfredo Baldini et Alun Thomas. Nous remercions Alex Segura-Ubierno et Tonadio Nsongui (département Afrique) pour leurs observations et suggestions pertinentes, ainsi que les autorités congolaises pour leurs suggestions instructives lors du séminaire qui s'est tenu le 4 novembre 2019 au ministère des Finances, à Brazzaville. Linnet Mbogo (département Afrique) a apporté une aide précieuse par ses recherches.

² Après avoir examiné des données agrégées non publiées sur la production et la consommation, nous estimons que la SNPC importe et distribue environ 5–10 % des produits pétroliers finis et fournit du pétrole brut à la CORAF.

³ Ces dispositions relatives à la structure des prix ont été mise en place par le décret présidentiel No 2005-699, publié le 30 décembre 2005.

3. L'élément principal du prix à la pompe est le prix entrée distribution, égal à la moyenne pondérée des prix d'importation et des prix sortie raffinerie. Si les prix d'importation sont fondés sur les prix CAF et d'autres frais de marché, le prix sortie raffinerie est calculé à partir des prix parité d'importation, avec un décalage d'un mois, et majoré d'une marge liée à la situation de monopole (ou facteur « d'ajustement économique ») (Graphique 1 du texte). Cette marge a d'abord été fixée en 2005, par voie administrative, à 25 % au-dessus du prix parité d'importation pour ensuite diminuer progressivement au fil du temps, en supposant que la CORAF gagne en efficacité et rapproche ses coûts de raffinerie du prix parité d'importation⁴. Le Graphique 1 du texte indique le fonctionnement de la structure des prix, notamment un exemple d'application de la formule pour le prix à la pompe en septembre 2019. Ce cadre de réglementation comporte aussi les éléments suivants : i) la constitution en 2006 d'une autorité de contrôle, l'Agence de régulation de l'aval pétrolier (ARAP), chargée de superviser le secteur et ii) un comité technique (CTSAPA) créé en 2002, dont la principale responsabilité est d'évaluer mensuellement la structure des prix et de proposer des ajustements lorsque l'écart entre les prix estimés et réels des produits pétroliers grandit.

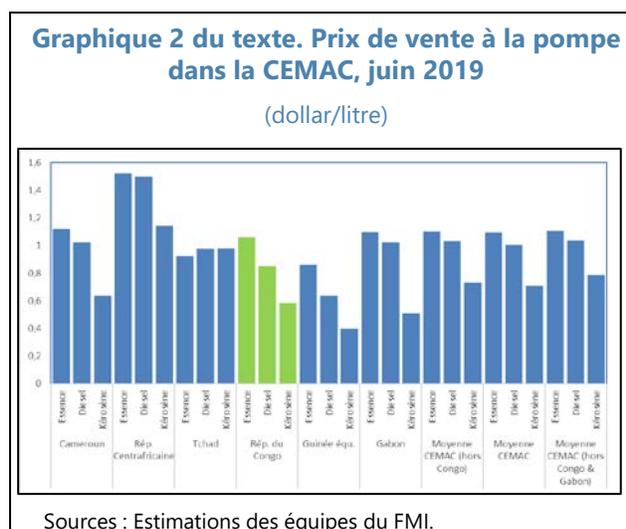


4. Les autorités n'ont pas appliqué ce cadre de réglementation officiel fondé sur les prix. En pratique, les prix à la pompe réglementés ont été établis par décret ministériel à un niveau en moyenne inférieur à la moyenne des coûts et qui n'a pas été modifié depuis 2008.

⁴ Nous estimons la majoration de CORAF à 15 %. Ce calcul a été effectué à partir de données communiquées par les autorités et des prix d'importation du diesel et de l'essence très proches des données sur l'importation fournies par les autorités pour la période 2016–17.

5. Les prix à la pompe au Congo sont inférieurs à la moyenne de la région de la CEMAC.

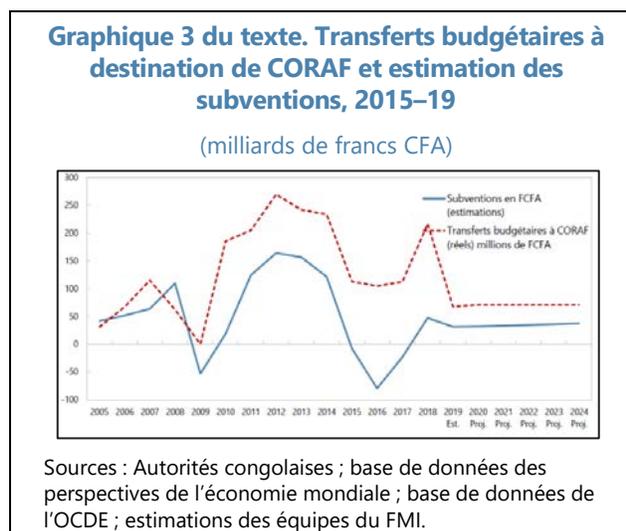
Si la moyenne dans la région de la CEMAC est faussée par les prix plus élevés de la République centrafricaine (le seul pays de la région non producteur de pétrole), le prix du diesel au Congo (qui représente environ les deux tiers de la consommation intérieure) est plus bas qu'au Cameroun, au Gabon ou au Tchad (Graphique 2 du texte). La Guinée équatoriale est le seul pays de la CEMAC dont les prix sont globalement inférieurs à ceux du Congo. Dans le même temps, le prix de l'essence correspond à celui des autres pays.



B. Tendances et conséquences budgétaires des subventions aux prix des carburants

6. Après la réforme des prix des carburants en 2005, les autorités n'ont augmenté les prix à la pompe qu'une seule fois (en 2008), malgré un écart grandissant entre les prix à la pompe réglementés et ceux calculés selon la réglementation. En 2008 et en 2012–13, lorsqu'ils étaient au plus haut, les écarts de prix pour le diesel et le kérosène étaient estimés à plus de 240 francs CFA et 300 francs CFA par litre, respectivement. L'écart de prix pour l'essence était moins prononcé, à environ 120 francs CFA par litre. Selon des estimations, le montant total des subventions en 2012 avait augmenté pour avoisiner 164 milliards de francs CFA (84 millions de dollars), soit 7,3 % du PIB non pétrolier. Cependant, sur la période 2015–17, lorsque les prix mondiaux du pétrole ont chuté par rapport aux pics précédemment atteints et que le pays a souffert d'une profonde récession économique a frappé le pays, les autorités n'ont pas revu à la baisse les prix à la pompe et les écarts de prix pour le diesel et l'essence sont même devenus négatifs.

7. La non-application de la formule de calcul des prix des carburants de 2005 est allée de pair avec des transferts budgétaires considérables de l'administration centrale à la CORAF. Depuis 2005, les transferts budgétaires de l'État à la raffinerie publique CORAF dépassent les subventions estimées. Sur la période 2005–19, l'administration centrale a transféré en moyenne chaque année plus de 6 % du PIB non pétrolier à la CORAF (Graphique 3 du texte). La différence entre les subventions implicites et les transferts à la CORAF représentent en moyenne 50 % des subventions depuis 2005. Cela semble



indiquer que la CORAF ou la SNPC récupèrent la moitié de ces transferts afin de couvrir d'autres dépenses opérationnelles ou en capital.

8. Le régime fiscal du secteur produit une contribution budgétaire nette relativement faible, qui s'explique aussi par des exonérations cachées. Il existe une autre « subvention cachée » : le prix appliqué par les importateurs inclut une composante fiscale que l'État ne semble pas collecter. Cette taxe est la somme des droits d'importation et de la TVA sur les produits pétroliers importés et représente environ 20 % du prix à la pompe. Sur la période 2013–17, l'État aurait pu percevoir environ 36 milliards de francs CFA par an de taxes imputées sur les importations d'essence et de diesel. Ce calcul ne tient pas compte de la TVA sur la production de produits raffinés par la CORAF.

C. Possibilités de réformes

9. Les autorités doivent mettre en œuvre la formule prévue dans la réglementation afin de limiter l'exposition budgétaire et d'améliorer la transparence. En outre, il faut que les prix mondiaux soient répercutés sur les prix intérieurs afin de donner des signaux de prix corrects aux consommateurs, qui pensent aujourd'hui que les prix des carburants sont fixes et qui pourraient supposer qu'il s'agit d'un acquis immuable. Dans les conditions actuelles, étant donné que les prix mondiaux sont proches des prix à la pompe réglementés⁵, l'application de la formule de calcul des prix ne provoquerait pas de hausse notable des prix. De plus, une précédente étude du FMI a montré que les systèmes de subventions bénéficient de manière disproportionnée aux ménages ayant un plus haut revenu, même si les ménages pauvres pourraient aussi souffrir des augmentations de prix, compte tenu de la part élevée de l'énergie dans leur consommation totale⁶.

10. Cette stratégie de réforme pourrait comprendre un mécanisme de lissage afin d'atténuer les variations des prix à court terme et un système de compensation pour les groupes vulnérables. En particulier, il serait possible d'établir un mécanisme d'ajustement automatique des prix, assorti d'un dispositif de lissage, aligné sur l'expérience de plusieurs autres pays⁷. La libéralisation des prix à la pompe permettrait d'éliminer la possibilité d'un retour des écarts de prix qui ont, par le passé, conduit à accorder des subventions. En parallèle, un système davantage axé sur le marché pourrait également ouvrir la porte à des réformes plus larges visant à améliorer l'efficacité du secteur.

⁵ En 2019, l'application de la formule de calcul des prix de vente au détail impliquerait une baisse des prix de l'essence de 13 % et une hausse de ceux du diesel d'environ 14 %.

⁶ Voir FMI, 2015, pour un résumé de l'impact des subventions aux prix des carburants sur la répartition du revenu parmi les ménages congolais. Les résultats confirment ceux d'Alleyne (2013), à savoir que les subventions dans les pays d'Afrique subsaharienne ont généralement bénéficié à tous les segments de la population, mais davantage aux ménages ayant un revenu plus élevé.

⁷ En Afrique subsaharienne, le Mozambique, le Togo et la Zambie ont mis en place un mécanisme récurrent de lissage des prix qui permet à l'organisme de réglementation du secteur de l'énergie de répercuter les prix dans les limites de marges préétablies.

11. Les transferts budgétaires dont bénéficie la raffinerie publique sont très élevés et les économies réalisées pourraient servir à des programmes de lutte contre la pauvreté plus efficaces. Par exemple, le coût budgétaire des subventions aux prix des carburants en 2019 (à savoir 68 milliards de francs CFA ou 2,6 % du PIB non pétrolier) était, selon des estimations, presque quatre fois plus élevé que les crédits budgétaires destinés au programme Lisungi, un programme social de transferts monétaires. Il faut bien concevoir la réforme des subventions énergétiques et tenir compte de ses conséquences sur les ménages vulnérables, y compris d'interventions sous la forme de transferts monétaires sous conditions et de subventions aux transports publics.

12. Le fait que les crédits budgétaires explicites affectés à la CORAF soient bien supérieurs aux subventions implicites aux prix des carburants pose problème. Il faudrait progressivement mettre fin à l'approche actuelle, qui consiste à compenser les inefficiences de la CORAF au moyen du facteur d'ajustement économique ou d'une majoration du prix entrée distribution, en rendant la CORAF comptable de ses résultats et en la transformant en une entreprise plus efficiente. Le plafond récemment imposé par le Parlement aux transferts budgétaires à la CORAF pour 2019 est une avancée dans la bonne direction, mais il convient de réduire les coûts de manière plus globale. Cela pourrait se faire à la suite d'un audit des activités de la CORAF qui devrait s'effectuer dans les mois à venir (l'appel d'offres devait se clôturer à la fin novembre).

D. Conclusions

13. En République du Congo, le secteur des carburants en aval fait face à des problèmes structurels profondément ancrés auxquels il faut s'attaquer afin de le rendre plus efficace et de limiter les subventions budgétaires considérables. La présente analyse donne à penser que le gouvernement doit tenir compte de quatre éléments pour élaborer sa stratégie de réforme.

14. Le mécanisme de calcul des prix doit devenir fonctionnel. Le gel des prix des carburants depuis 2008 pose problème car il donne aux consommateurs l'impression que les prix fixes constituent un droit. Conformément aux meilleures pratiques, le nouveau système de prix devrait être transparent, facile à comprendre et prévisible aussi bien pour les consommateurs que pour les distributeurs. Il devrait aussi inclure un mécanisme de lissage afin d'empêcher de fortes variations des prix.

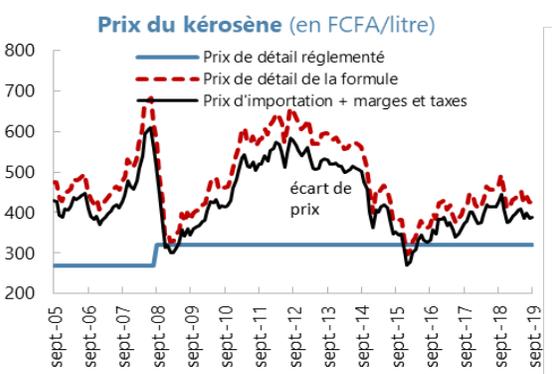
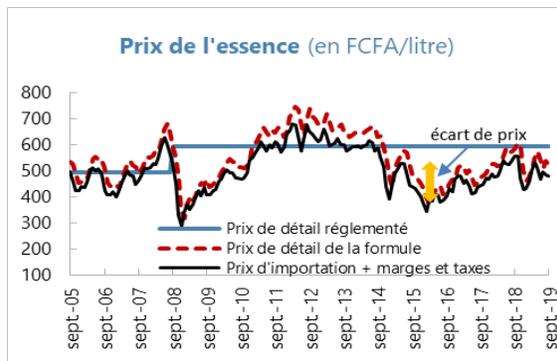
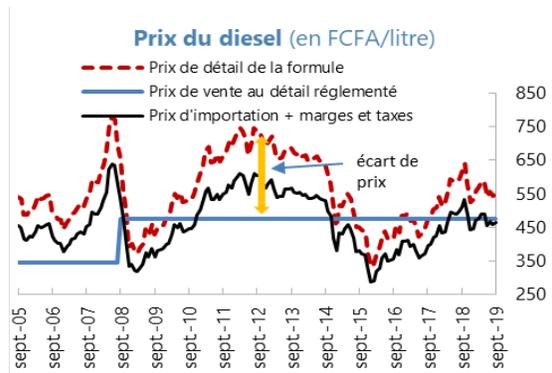
15. Le gouvernement doit mettre au point une stratégie de communication claire. Cette stratégie doit expliquer le fonctionnement du cadre de réglementation et contenir des informations sur le fonctionnement du mécanisme de calcul des prix, afin que les consommateurs puissent comprendre les futures évolutions des prix.

16. Des mesures d'atténuation visant à protéger les groupes vulnérables doit constituer un élément essentiel de tout projet de réforme et être mises en place avant que le mécanisme de calcul automatique des prix ne soit appliqué. Les consommateurs, et en particulier les groupes les plus vulnérables, doivent avoir l'assurance que l'application de cette formule sera accompagnée de mesures qui atténuent les éventuelles conséquences négatives des augmentations de prix pour

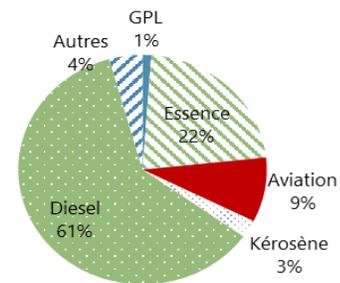
les revenus de leur ménage. L'expansion d'un filet bien ciblé de sécurité sociale en faveur des groupes les plus vulnérables doit être une priorité. Le développement du programme Lisungi constitue une bonne option à cet égard.

17. Il est essentiel de réformer la CORAF. Le gouvernement doit restructurer la CORAF afin de rendre ses produits pétroliers compétitifs vis-à-vis des produits pétroliers importés. Cette question va au-delà de l'application de la formule de calcul, étant donné que la formule actuelle permet à la CORAF de fonctionner en dépit de son inefficacité. On peut justifier de conserver une raffinerie nationale sur le plan stratégique ou économique si elle permet de sécuriser l'approvisionnement en énergie et de développer d'autres externalités positives au moyen de différents liens économiques avec d'autres secteurs. Toutefois, la CORAF reçoit des subventions excessives qui sont bien plus élevées que celles nécessaires pour contenir les prix des carburants. Cette pratique doit cesser et le gouvernement doit évaluer les arbitrages : la raffinerie ne devrait être conservée que si elle présente un niveau minimal d'efficacité opérationnelle, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.

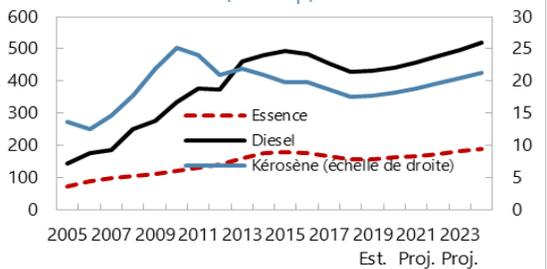
Graphique 1. Carburants : Prix, consommation et subventions, 2005–23



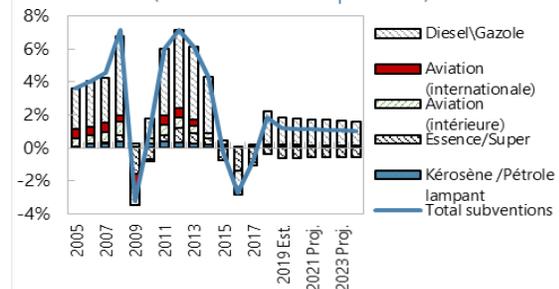
Consommation de produits pétroliers (2016)



Consommation (en ktep)



Subventions carburant (en % du PIB non pétrolier)



Sources : Autorités congolaises ; Organisation pour la coopération et le développement économiques ; calculs des équipes du FMI.

Tableau 1 République du Congo : Structure des prix des produits pétroliers et composants, octobre 2010

	Super-carburant	Gazole national	Kérosène	Jet (Aviation)	Fioul
Prix d'entrée de distribution (régle	446,02	329,52	184,30	204,68	202,84
Frais et marges de passage dans les dépôts	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00
TVA sur les frais et marges de passage dans les dépôts	2,46	2,46	2,46	2,46	2,46
Coût du transport massif	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
TVA sur le coût du transport massif	7,56	7,56	7,56	7,56	7,56
Pertes en logistique	0,74	0,65	0,45	0,50	0,50
Frais et marges de distribution	38,00	38,00	38,00	38,00	38,00
TVA sur les frais et marges de distribution	7,18	7,18	7,18	7,18	7,18
Frais financiers (stocks de sécurité)	1,68	1,00	0,65	0,75	0,60
Financement de l'organe de régulation	0,70	0,40	0,25	0,70	0,25
Marge du revendeur	12,00	10,00	10,00	10,00	10,00
TVA sur la marge du revendeur	2,27	1,89	1,89	1,89	1,89
Coût du transport terminal	11,00	11,00	11,00	11,00	13,50
TVA sur le coût du transport terminal	2,08	2,08	2,08	2,08	2,55
Financement du risque environnement	0,21	0,21	0,14	0,16	0,14
Financement du comité technique	0,10	0,05	0,04	0,04	0,03
Contribution à la stabilisation	10,00	10,00	1,00	10,00	10,00
Pour référence : TVA (total)	21,55	21,17	21,17	21,17	21,64
Prix réglementé	595	475	320	350	351

Source : Autorités nationales, ordonnance ministérielle No. 9195 publiée le 19 octobre 2018.

Bibliographie

- Alleyne, T. 2013. "Energy Reform in Sub-Saharan Africa, Experience and Lessons." African Department Report No. 13/2, International Monetary Fund, Washington.
- Bessaha, A., 2008, "Fiscal Costs and Distributional Impact of Oil Subsidies". In: Republic of Congo, Selected Issues, Country report No. 09/72. International Monetary Fund, Washington.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0972.pdf>
- Energy Statistics of non-OECD Countries, International Energy Agency, 2011.
- Jenkinson, Guy, 2015, "Fuel price Subsidies in the Republic of Congo: Evolution and Options for Reform". In: Republic of Congo, Selected Issues, Country report No. 15/264. International Monetary Fund, Washington.
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Congo-Selected-Issues-43285>

AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU CONGO : DES AVANCÉES, MAIS IL FAUT ALLER PLUS LOIN¹

Le Congo a commencé à mener un certain nombre de réformes dans le but d'améliorer la gouvernance et de lutter contre la corruption. Il est essentiel pour les autorités d'opérer des réformes dans ces domaines afin de générer une croissance soutenue et inclusive et de mener à bien leurs plans de diversification de l'économie. Étant donné que, jusqu'à présent, les réformes principales ont été axées sur des questions structurelles, il sera nécessaire de poursuivre l'effort pour les mettre en œuvre intégralement et correctement. Les autorités devront à cet effet faire part d'une volonté constante afin que des progrès soient accomplis et qu'une croissance soutenue et inclusive soit réalisée.

1. Les autorités congolaises reconnaissent bien l'importance de réformer la gouvernance et de s'attaquer à la corruption. Dans le cadre de leur politique de « rupture », elles ont pris des mesures initiales pour améliorer la gouvernance et s'attaquer aux risques de corruption. Elles se sont engagées à appliquer un audacieux programme de réforme, dans le contexte d'une étude diagnostic sur les questions de gouvernance et de corruption préparée en consultation avec les services du FMI (« diagnostic de gouvernance »).

2. Il est nécessaire pour les autorités de réformer la gouvernance afin de générer une croissance soutenue et inclusive et de mener à bien leurs plans de diversification de l'économie. À l'heure actuelle, les résultats du Congo en matière de gouvernance sont jugés médiocres par rapport aux pays comparables ; il est donc primordial de progresser dans ce domaine. Cet aspect figure dans le plan de développement des autorités, qui considère l'amélioration de la gouvernance comme une première étape essentielle en vue de diversifier l'économie et de diminuer sa dépendance à l'égard des recettes pétrolières. Une étude du FMI a fait état d'une corrélation positive entre une amélioration de la gouvernance et une croissance économique plus forte et plus inclusive, surtout pour les pays dont le point de départ est bas et où le sentiment de corruption est élevé². Pour ce qui est du Congo, il est estimé que, selon les réformes menées par les autorités, une amélioration de la gouvernance pourrait accélérer la croissance de 0,8 à 1,8 % par an sur les dix prochaines années³.

3. Le présent document de la série des questions générales évalue plusieurs réformes effectuées à ce jour et souligne la nécessité de poursuivre l'effort. Il examine les réformes dans

¹ Préparé par Jonathan Swanepoel (département juridique) et Concha Verdugo Yepes (département des finances publiques).

² FMI (2019), *Perspectives de l'économie mondiale*, chapitre 3.

³ Selim, Verdugo and Melina (2019) *Macro-Fiscal Gains from Anti-Corruption Reforms in the Republic of Congo*, IMF WP/19/21.

des domaines cruciaux de la transparence, de la gouvernance du secteur pétrolier, de la lutte contre la corruption et de la gestion des finances publiques. Dans tous ces domaines, les autorités ont pris ou sont sur le point de prendre des mesures, mais elles doivent associer à ces réformes d'autres mesures afin que des progrès notables soient accomplis et que le Congo puisse tirer parti d'une accélération de la croissance économique.

A. Réformes visant à accroître la transparence

4. Il est essentiel d'accroître la transparence pour améliorer la gouvernance. Le diagnostic de gouvernance fait état d'un manque de transparence dans l'ensemble des fonctions de l'État, allant d'une absence de données de base à des problèmes relatifs à la comptabilisation des recettes pétrolières de l'État⁴. Il faut améliorer la transparence afin d'améliorer la responsabilisation et de réduire les risques de corruption au Congo.

5. Des mesures ont été prises en vue d'appliquer une loi prévoyant un large accès à l'information. Une loi de 2017, conçue afin d'introduire dans le droit national les règles de la CEMAC relatives à la transparence des finances publiques, prévoit un large accès public à l'information en ce qui concerne les affaires financières de l'État⁵. Cette loi n'a toutefois pas encore été appliquée⁶. Des mesures sont en train d'être prises afin de constituer le comité chargé de son application. Une fois ce comité établi, il sera essentiel qu'il s'assure que la loi est correctement et pleinement appliquée et que les informations devant être rendues publiques conformément à cette loi parviennent bien jusqu'au domaine public.

6. À l'avenir, il faudra continuer d'accroître la transparence. Il faudra pérenniser des mesures prises dans le cadre du programme appuyé par la FEC du FMI, par exemple la publication régulière de statistiques économiques de base par le ministère des Finances, au-delà de la période couverte par ce programme. La publication des décisions de justice, notamment en ce qui concerne les cas de corruption, permettra d'améliorer l'état de droit, et le maintien à jour d'un site Web gouvernemental contenant les lois en vigueur et les réglementations secondaires devrait contribuer à l'amélioration du climat des affaires et à la réduction des risques de corruption.

B. Réformes visant à améliorer la gouvernance du secteur pétrolier

7. La forte dépendance du Congo vis-à-vis de ses recettes pétrolières rend primordiale la bonne gouvernance du secteur pétrolier. La place démesurée du pétrole dans l'économie

⁴ Par exemple, l'un des problèmes clés soulevé par les évaluations de l'ITIE concerne le manque de transparence des notifications des transactions pétrolières contre paiement en nature au Congo, principalement l'emploi des recettes pétrolières dans les opérations de troc, notamment pour financer des infrastructures. Voir <https://eiti.org/scorecard-pdf?filter%5Bcountry%5D=52&filter%5Byear%5D=2017>.

⁵ Cette loi cruciale a également pour objet de faire entrer dans le droit national certains éléments clés de la norme ITIE.

⁶ Cette loi n'a pas été appliquée car il fallait qu'une loi distincte établisse le comité chargé de l'administration de la loi de transparence de 2017. Cette deuxième loi a finalement été adoptée en février 2019, mais un décret constituant le comité est toujours attendu afin de rendre effective la loi de transparence de 2017.

congolaise et l'importance des recettes pétrolières pour le budget de l'État rendent cruciale la bonne gouvernance du secteur pétrolier. En particulier, le rôle de la Société nationale des pétroles du Congo (SNPC) en tant que société publique est primordial afin de garantir que les ressources pétrolières du pays sont gérées avec prudence et transparence. La mauvaise gestion de ces ressources a des conséquences directes sur l'économie et l'opacité qui entoure le secteur pétrolier renforce les risques de corruption.

8. Une nouvelle structure de direction de la SNPC et une amélioration de la transparence de ses opérations sont des mesures bienvenues. En 2017, le Parlement a adopté de nouveaux statuts pour la SNPC, qui placent cette société sous la supervision du ministère des Hydrocarbures et lui imposent de soumettre son bilan financier annuel à un audit externe. La publication des résultats financiers de la SNPC est une mesure bienvenue, mais cette publication devrait à l'avenir contenir davantage d'informations sur les opérations de ses filiales, notamment la CORAF. Il faudrait rendre public l'accord qui lie la SNPC et l'État, prescrit par les statuts de 2017 et dans lequel sont définies les opérations que la SNPC exécute au nom de l'État⁷. Il convient de continuer de publier régulièrement les rapports élaborés par des contrôleurs externes qui rapprochent la part des recettes pétrolières revenant à l'État et les montant versés au budget.

9. Le Congo devrait continuer de prendre des mesures afin d'améliorer la communication des données à l'ITIE et d'assurer la transparence des transactions relatives au pétrole. En 2018, l'ITIE a évalué la mise en œuvre de sa norme 2016 par le Congo. Elle a indiqué que le pays avait réalisé des progrès notables en ce qui concerne l'application de la norme, mais elle demandait aux autorités de prendre des mesures correctives. Il est important d'appliquer intégralement ces mesures, notamment en ce qui concerne la communication des données sur les sociétés publiques, pour garantir la bonne gestion des ressources pétrolières. De la même manière, même s'il est noté avec satisfaction que, en mai 2019, les autorités ont présenté au Parlement un rapport sur des transactions antérieures concernant le financement de projets d'infrastructures par les recettes pétrolières et l'utilisation d'opérations de préachat de pétrole afin de lever des fonds, il est important à l'avenir de garantir la transparence des opérations concernant les recettes pétrolières de l'État. Il faudrait aussi rendre publics ces rapports afin de rendre compte plus largement de ces transactions.

C. Réformes visant à combattre la corruption

10. Les autorités sont en train de réviser de manière exhaustive la structure officielle de la lutte contre la corruption. Les réformes essentielles que les autorités se sont engagées à opérer au titre du diagnostic de gouvernance et du programme appuyé par la FEC impliquent un renforcement du dispositif de lutte contre la corruption. En particulier, une Haute autorité indépendante de lutte contre la corruption, investie de pouvoirs d'enquête étendus, a été constituée légalement en février 2019 et est en train de devenir opérationnelle. Elle comporte plusieurs

⁷ La SNPC effectue un certain nombre de missions au nom de l'État, notamment la mise sur le marché de la part des recettes pétrolières en nature revenant à l'État. À ce titre, la SNPC est responsable de la vente de ces ressources et du versement du produit de la vente au budget.

innovations importantes par rapport à la précédente Commission nationale de lutte contre la corruption, notamment en ce qui concerne l'étendue de ses pouvoirs et son indépendance.

11. Les autorités ont finalement pris des mesures visant à établir un régime de déclaration de patrimoine, mais il reste du travail à effectuer. Même si tant la Constitution congolaise de 2002 que celle de 2015 exigent que tout citoyen élu ou nommé à une haute fonction publique déclare son patrimoine⁸, aucune loi n'existait avant le début de 2019 pour donner effet à cette disposition, qui n'a donc jamais été mise en œuvre. L'adoption, en février 2019, d'une nouvelle loi exigeant que ces citoyens déclarent leur patrimoine lors de leur prise de fonction constitue donc un pas dans la bonne direction⁹. Néanmoins, il reste du travail à effectuer pour aligner le régime congolais de déclaration de patrimoine sur les bonnes pratiques internationales. Il s'agit notamment d'élargir la gamme des actifs à déclarer, de permettre au public d'accéder au contenu de base de chaque déclaration, de vérifier systématiquement la véracité des déclarations soumises et de mettre en place des sanctions proportionnées et dissuasives en cas de non-déclaration ou de fausse déclaration.

12. Des modifications de la loi anti-corruption devraient la rendre conforme aux obligations du pays en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). Le Congo a ratifié l'UNCAC en 2006, mais sa mise en œuvre des dispositions de la Convention n'a pas encore été évaluée. Cela dit, il est possible de renforcer la pénalisation de la corruption dans le droit national. À cette fin, les autorités révisent actuellement leur loi anti-corruption pour donner effet à ce qui est requis au titre de l'UNCAC. La pénalisation maximale de la corruption dans le droit national constituera une base solide pour la lutte du gouvernement contre la corruption.

13. Si ces réformes structurelles sont nécessaires, elles demeurent insuffisantes si elles ne sont pas mises en œuvre intégralement. Il est indispensable d'opérer des réformes structurelles pour que les autorités disposent du système nécessaire pour combattre la corruption, mais elles ne suffisent pas. Les autorités devront s'assurer que la Haute autorité dispose de ressources humaines et matérielles appropriées, ainsi que de la liberté de mener à bien ses travaux, et que les infractions relatives à la corruption fassent systématiquement l'objet d'une enquête et de poursuites. Le renforcement du régime de déclaration de patrimoine accompagnera solidement ces efforts.

D. Réformes de la gestion des finances publiques

14. Les autorités devraient rapidement mettre au point une stratégie à moyen terme pour les réformes de la gestion des finances publiques. Elles ont déjà pris des mesures visant à améliorer les systèmes de gestion des finances publiques ces deux dernières années, mais n'ont pas encore mis au point une stratégie globale à moyen terme pour les réformes de la gestion des finances publiques, assortie d'un plan d'action mobile sur trois ans. Cette stratégie devrait avoir

⁸ Voir l'article 55 de la Constitution de 2015.

⁹ Un décret d'application, qui devrait être adopté sous peu, est nécessaire pour définir certaines modalités concernant le régime de déclaration de patrimoine.

comme éléments principaux des réformes de la gestion des finances publiques visant une programmation crédible du budget, un meilleur contrôle des engagements et des dépenses, une bonne gestion de la trésorerie et des mesures coercitives en cas de non-respect de la part de ministères dépensiers afin de réduire autant que possible l'accumulation d'arriérés. Pour mettre en œuvre cette stratégie, les autorités devraient aussi créer et rendre opérationnelle une unité au ministère des Finances et du Budget qui faciliterait l'application des réformes de la gestion des finances publiques en vue d'améliorer le cycle de dépenses, le système comptable, la gestion des liquidités, les risques budgétaires liés aux entreprises publiques, la gestion de l'investissement public et la transparence relative aux recettes pétrolières.

15. Les autorités ont pris des mesures visant à améliorer la gestion des arriérés intérieurs, mais il reste du travail à effectuer. Le Trésor continue d'utiliser des mécanismes opaques pour régler des ordonnancements d'exercices budgétaires précédents, qui ne sont pas inscrits au budget de l'exercice au cours duquel les dépenses ont été effectuées. Il résulte de cette pratique que les ordonnancements n'ont jamais été classés comme arriérés intérieurs, envoyées à l'unité de gestion de la dette et vérifiées avant paiement, comme cela devrait être le cas. Cela signifie aussi que le principe d'annuité budgétaire n'a pas été respecté. Dans le cas du Congo, l'accumulation des arriérés reste le résultat de lacunes à différentes étapes du cycle de dépenses, du faible contrôle des engagements, de la mauvaise gestion des liquidités, des retards de traitement des paiements, du report délibéré de paiements et des sanctions inadaptées en cas de non-respect des procédures et des processus par les ministères dépensiers.

16. Les autorités devraient aussi renforcer les contrôles externes en adoptant une loi relative à l'organisation et aux fonctions de la Cour des comptes et de discipline budgétaire (CCDB), l'institution supérieure d'audit du pays, ainsi que ses règlements d'application. La CCDB fonctionne, quoiqu'avec des retards considérables, mais ne dispose pas des fondements juridiques nécessaires. Plus précisément, il n'y a pas de loi organique et règlements d'application qui établissent son organisation et ses fonctions. Les autorités élaborent actuellement un projet de loi à cet effet et sont encouragées à agir au plus vite. Plus généralement, elles doivent s'assurer que la CCDB dispose des effectifs nécessaires à l'exécution de ses fonctions essentielles. À cet égard, la CCDB devrait aussi jouer un rôle dans l'évaluation des risques budgétaires liés aux entreprises publiques.

17. Le gouvernement devrait achever l'audit des entreprises publiques. Il mène actuellement une analyse détaillée du portefeuille d'entreprises publiques afin de mieux évaluer la position stratégique et la viabilité de 32 entreprises et de proposer une stratégie de privatisation pour chacune d'entre elles. À ce jour, 18 entreprises ont fait l'objet d'une analyse. Plusieurs d'entre elles ne sont pas structurellement rentables, présentent une situation financière défavorable et doivent financer leurs opérations par des garanties publiques. Pour certaines, il ressort de leur bilan qu'elles détiennent des actifs et des passifs non conformes à leur raison d'être. Les autorités sont donc priées d'établir et de tenir à jour une base de données des dettes garanties et non garanties, intérieures et extérieures, détenues par des entreprises publiques.

18. Les autorités continueront de repenser le système d'investissement public. À cet égard, elles prévoient de mener l'enquête de suivi des dépenses publiques afin de recenser les pertes lors du processus d'investissement. Elles doivent aussi élaborer une liste de projets classés par ordre de priorité en fonction d'études de faisabilité et d'analyses coûts-avantages appropriées (avec l'assistance de la Banque africaine de développement), et mettre fin à la pratique de passation de marchés « fournisseur-créancier » en dissociant la négociation et la signature d'accords de prêts de l'attribution de contrats afin que le processus d'appel d'offres soit plus compétitif.