REPUBLIQUE DU CONGO

Unité*Travail*Progrès

MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DU PORTEFEUILLE PUBLIC

ANNEXE 12 : PRINCIPAUX RISQUES BUDGETAIRES

EXERCICE 2023

Octobre 2022

SOMMAIRE

INTRODUCTION 4

1. RISQUES MACROECONOMIQUES 5

1.1. Risque lié à la faible croissance économique 6

1.2. Risque liés aux hydrocarbures 8

2. RISQUES LIÉS À LA DETTE PUBLIQUE 12

2.1. Risque de refinancement 13

2.2. Risque de taux d'intérêt 14

2.3. Risque de taux de change 15

3. RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT 16

3.1. Risques liés aux collectivités locales 16

3.2. Risques liés aux entreprises publiques 17

3.3. Risques liés aux partenariats public-privé (PPP) 21

4. RISQUES LIES AU SECTEUR FINANCIER 22

4.1. Risques liés au secteur bancaire 22

5. AUTRES RISQUES SPÉCIFIQUES 24

5.1. Risque sanitaire lié à la pandémie de Coronavirus 24

5.2. Risques liés aux catastrophes naturelles 24

6. RISQUES INSTITUTIONNELS 26

6.1. Risques de crédibilité du budget 26

6.2. Risques liés à l'incertitude de l'aide extérieure 29

7. RISQUES A LONG TERME : risques liés au changement climatique 30

7.1. Analyse du risque et canaux de transmission 30

7.2. Mesures d'atténuation 31

8. RESUME DE L'ANALYSE DES RISQUES 33

CONCLUSION 34

TABLE DE MATIERE ..... **Erreur ! Signet non défini.**

Liste des tableaux

Tableau 1 : Simulation d'un choc négatif sur les taux de croissance économique…… 8
Tableau 2 : Analyse comparative des prévisions et des réalisations de production du pétrole……..9
Tableau 3 : Impact de la baisse de la production pétrolière sur les recettes budgétaires……. 10
Tableau 4 : Evolution du taux de partage de production……..10
Tableau 5 : Synthèse des risques macroéconomiques……..11
Tableau 6 : Indicateurs des coûts et risques du portefeuille de la dette projetés à fin 2021……12
Tableau 7 : Evolution des recouvrements des recettes propres des plateaux……... 16
Tableau 8: structure des recettes du budget de la Bouenza en 2007…… 17
Tableau 9 : Analyse de la santé financière de quatre (4) EEP sur la base de leurs résultats financiers de l'année 2020……. 19
Tableau 10 : Synthèse des risques liés aux catastrophes naturelles……. 25
Tableau 11 : Evolution de la mobilisation des ressources budgétaires (en milliards de FCFA)……..27
Tableau 12 : Evolution des dépenses budgétaires (en milliards de FCFA)……..28

Liste des graphiques

Graphique 1 : Evolution de la croissance économique et des recettes budgétaires..... 6
Graphique 2 : Ecart moyen enregistré entre les projections et les réalisations des croissances des branches entre 2016 et 2019 7
Graphique 3 : Ecart des recettes 11
Graphique 4 : Profil de remboursement de la dette publique à fin 2021 (en millions de FCFA)..... 13
Graphique 5 : Profil de remboursement de la dette intérieure à fin 2022 à fin 2026 13

Abréviations

BAD	Banque africaine de développement
AFD	Agence française de développement
BCH	Banque congolaise de l'habitat
BDEAC	Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique centrale
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BPC	Banque postale du Congo
DGE	Direction générale de l'économie
DRN	Direction des ressources naturelles
CCA	Caisse congolaise d'amortissement
CCMB	Comité de cadrage macroéconomique et budgétaire
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Evaluation des Politiques et des Institutions en Afrique)
DGB	Direction générale du budget
FEC	Facilité élargie de crédit
FMI	Fonds monétaire international
FCFA	Franc de la coopération financière en Afrique centrale
PIB	Produit intérieur brut
PEM	Perspectives de l'économie mondiale
PND	Plan national de développement
PREF-CEMAC	Programme de réformes économiques et financières de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
SDMT	Stratégie de dette à moyen terme

INTRODUCTION

L'année 2022 connait un ralentissement de l'activité économique mondiale suite aux effets conjugués de l'inflation, de la pandémie de Covid-19, du durcissement des conditions financières ainsi que des répercussions du conflit en Ukraine. Selon les prévisions révisées d'octobre 2022 du FMI, la croissance mondiale devrait chuter de 6,0% en 2021 à 3,2% en 2022 et 2,7% en 2023.

En dépit des effets de ces chocs externes, l'économie nationale tire profit du surplus de recettes générées par l'envolée des cours du baril de pétrole sur les marchés internationaux et on s'attend à un retour vers le sentier de la croissance, après deux années consécutives de récession. Ceci en lien avec, entre autres, la reprise de l'investissement dans le secteur pétrolier, la mise en œuvre du PND 2022-2026, la poursuite de l'exécution du programme économique et financier avec le FMI au titre de la FEC et la mise en œuvre du PREF-CEMAC.

A compter de l'année 2023, bien que les perspectives économiques s'annoncent favorables au niveau interne, en raison de l'opérationnalisation du PND 2022-2026 qui préconise la transformation structurelle de l'économie et la poursuite des réformes, il n'en demeure pas moins que les perspectives économiques mondiales sont dans la tourmente des incertitudes du fait des retombées du conflit entre la Russie et l'Ukraine.

Les projections macroéconomiques et budgétaires au titre de l'année 2023 au Congo restent soumises à autant de facteurs qui pourraient saper le dynamisme attendu de la croissance et affecter le processus engagé de redressement des finances publiques. Dans ce contexte, il est important d'identifier ces facteurs de risque et d'en assurer un suivi efficace, tout en renforçant la stratégie de communication transparente sur ces risques et leurs mesures d'atténuation.

Ainsi, la présente annexe vise à présenter et évaluer les principaux risques budgétaires pour l'année 2023, ainsi que les mesures de mitigation de leurs éventuelles incidences. Ces risques sont liés au cadre macroéconomique, à la dette publique, aux entreprises publiques, au secteur financier, aux institutions de recouvrement des ressources et de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat ainsi qu'à d'autres risques spécifiques.

1. RISQUES MACROECONOMIQUES

Selon les perspectives de l'économie mondiale (PEM) du Fond Monétaire International, la croissance mondiale devrait fléchir en 2022, pour s'établir à 3,2%, contre 6,1% dans les prévisions d'avril 2022, à cause de la crise russo-ukrainienne, qui a perturbé le circuit d'approvisionnement en produits alimentaire et énergétique, entrainant d'une part, l'envolée des cours des matières premières et, d'autre part, la hausse des produits alimentaires. Cette croissance pourrait se ralentir jusqu'en 2023, pour ressortir à 2,9%

Au plan national, les perspectives économiques s'annoncent favorables sur la période 2022-2025, en rapport notamment avec, la mise en œuvre du Plan national de développement (PND) 2022-2026, la mise en œuvre du plan de résilience sur la crise alimentaire 2022-2023, la poursuite de la bonne exécution du programme économique et financier avec le FMI, appuyé par la facilité élargie de crédit ainsi que de la poursuite de la mise en œuvre du programme des réformes économiques et financières de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (PREF CEMAC).

En se focalisant sur les réalisations à fin décembre 2021, la maitrise de la propagation de la pandémie à coronavirus, le suivi des indicateurs conjoncturels au premier trimestre 2022, ainsi que l'évolution de l'environnement international, les hypothèses de base qui sous-tendent les prévisions macroéconomiques et budgétaires se déclinent comme suit :

- la production pétrolière en millions de barils se situerait à 100,2 en 2022 ; 109,2 en 2023 ; à 123,8 en 2024 et à 119,0 en 2025 ;
- le prix du pétrole brut congolais en dollars par baril s'élèverait à 96 en 2022, à 91,8 en 2023, à 83,4 en 2024 et à 78,5 en 2025 ;
- le taux de change dollars US/FCFA serait de 590 en 2022 et de 575 sur la période 2023-2025 ;

En se basant sur les hypothèses susmentionnées, et après une reprise de 4,7% en 2021 des activités hors pétrole, l'activité économique nationale devrait se redresser sur la période 2022-2024, avant de baisser en 2025. En effet, le PIB réel afficherait un taux de croissance de 2,6% en 2022, qui s'accélérerait en 2023 et en 2024, pour atteindre respectivement à 6,0% et 7,9%, avant de fléchir en 2025, pour se situer à 2,2%. La croissance du PIB hors pétrole se raffermirait tout au long de la période, passant de 3,9% en 2022 à 6,0% en 2025. Le rythme de progression du PIB pétrole devrait s'accélérer de 0,2% en 2022 à 13,4% en 2024. En 2025, le PIB pétrole accuserait une baisse de 3,8%, en lien avec, entre autres, le vieillissement de certains champs pétroliers.

S'agissant de l'inflation, le conflit russo-ukrainien, qui a occasionné une crise alimentaire mondiale, avec un effet d'entrainement sur les économies à forte dépendance aux importations des denrées alimentaires, impacte significativement le niveau général des prix à la consommation en République du Congo. Les tensions inflationnistes pourraient s'accentuer jusqu'à dépasser la norme communautaire de (3,0%), d'ici 2023 au cas où les mesures gouvernementales connaitraient un relâchement dans la mise en œuvre du plan de résilience sur la crise alimentaire 2022-2023.

Identification du risque	Description du risque	Probabilité de survenance	Evaluation de l'impact budgétaire potentiel
		(Faible-moyen-élevé*)	
1.1 Risque lié à la croissance économique	Risque de non atteinte du taux de croissance de l'économie tel que projeté, lié à un possible relâchement dans la mise en œuvre du PND 2022-2026, suite à une faible exécution des dépenses en capital, et un éventuel non aboutissement du programme avec le FMI au titre de la facilité élargie de crédit; définition d'un scénario pessimiste)	Elevé	Elevé
1.2 Risques liés aux hydrocarbures	Risque de non atteinte des volumes de production tel que projeté lié à une possible survenance des pannes techniques au niveau des champs pétroliers	Elevé	Elevé

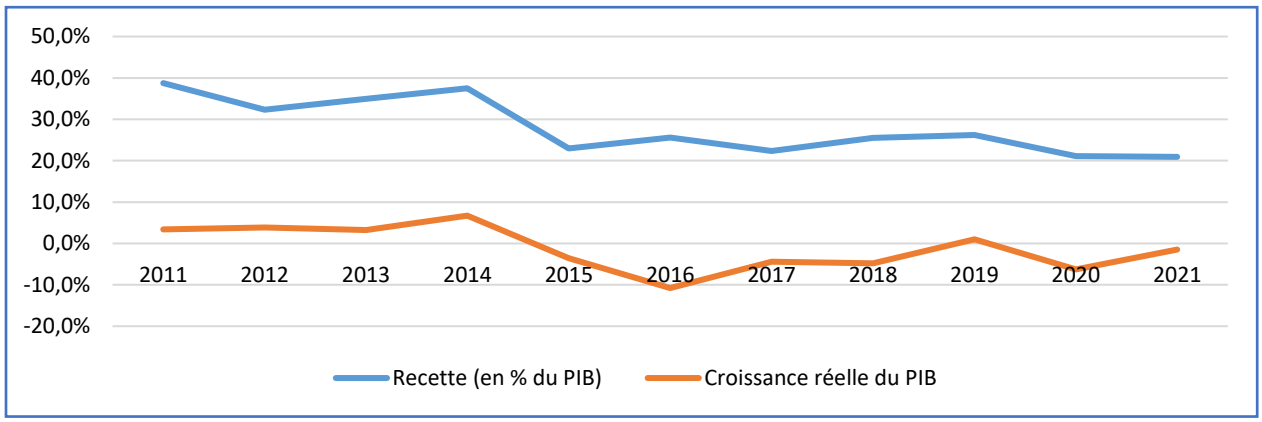
1.1. Risque lié à la faible croissance économique

Le choc macroéconomique lié à la faible croissance du PIB se caractérise par un changement imprévu de la trajectoire de celle-ci par rapport au niveau projeté, avec une incidence financière sur les recettes du budget de l'État.

1.1.1. Analyse du risque et canaux de transmission

Le risque macroéconomique lié à la croissance résulte des fluctuations de l'activité économique. En effet, un fléchissement ou une baisse du PIB réel affecte la mobilisation des recettes fiscales et éventuellement la valeur des exportations si le ralentissement observé porte sur le secteur pétrolier. La corrélation entre ces deux variables, explicitées dans le graphique ci-dessous) est évaluée à 0,773 sur les onze dernières années.

Graphique 1 : Evolution de la croissance économique et des recettes budgétaires



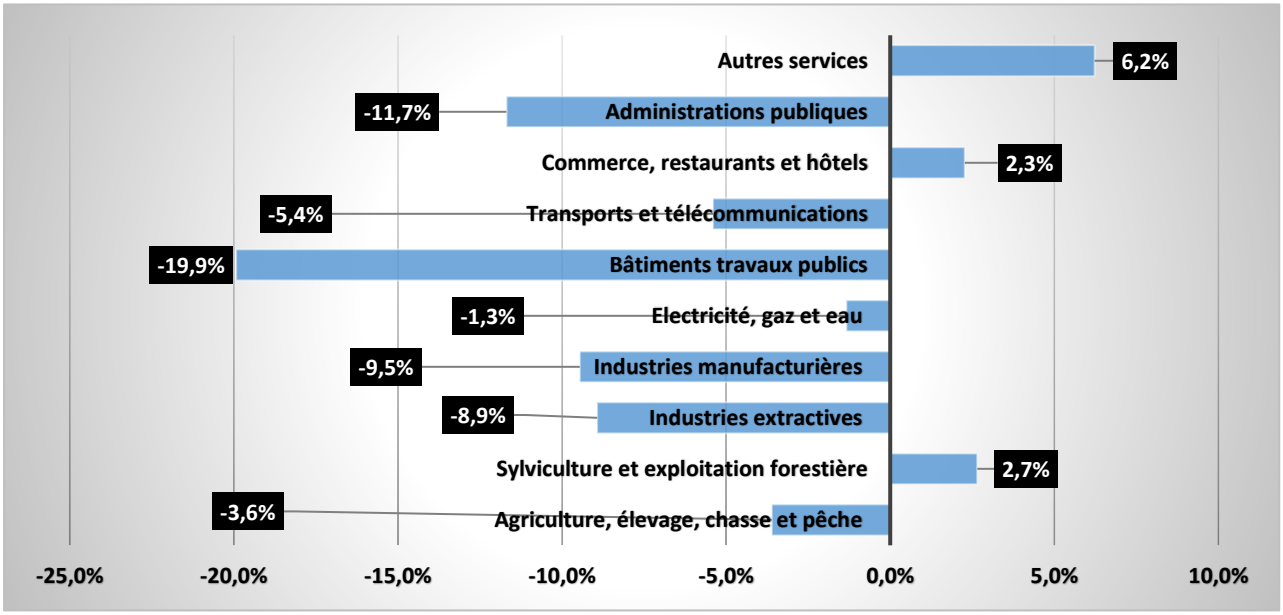
Source : DGE/DGB

Sur la période 2022-2025, le PIB réel en République du Congo connaitrait une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 4,0%, en rapport avec la bonne tenue des activités des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, qui enregistreraient une progression annuelle moyenne respectivement de 4,5%, 2,5% et de 3,6%. Toutefois, de nombreux risques sont susceptibles de mettre à mal ce scénario relativement optimiste.

En effet, des risques liés aux fluctuations des cours des matières premières, notamment le pétrole sur le marché international, ainsi qu'à la persistance de la perturbation du circuit d'approvisionnement en produits de base, conséquence des tensions commerciales, menaceraient ces perspectives, car en général, les projections tirées du marché notamment pétrolier, dont la République du Congo dépend encore fortement, sont par nature incertaines.

Par conséquent, l'analyse des écarts moyens de croissance par secteur entre 2016 et 2019, révèle que le risque de non atteinte des projections est très important sur les branches « Bâtiments et travaux publics », « Administrations publiques », « Industries manufacturières » et « Industries extractives ».

Graphique 2 : Ecart moyen enregistré entre les projections et les réalisations des croissances des branches entre 2016 et 2019



Source : DGE/**DGB**

Au regard des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations de la croissance des branches d'activités, il est opportun de simuler un choc négatif sur les projections élaborées par le comité de cadrage macroéconomique et budgétaire (CCMB).

La simulation du choc sur le taux de croissance économique projeté sur la période 2022-2025, a consisté à calculer l'écart-type de l'écart des réalisations et des prévisions (2,4%) des taux de croissance économique, voir le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Simulation d'un choc négatif sur les taux de croissance économique

Variable	CCMB			
Années	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Croissance du PIB réel	**2,6%**	**6,0%**	**7,9%**	**2,2%**
	Simulation du choc (taux de croissance 2,4% écart type)			
Années	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Croissance du PIB réel	0,2%	3,6%	5,5%	-0,2%

Source*: DGE*

1.1.2. Mécanismes d'atténuation

Dans le but d'anticiper les effets du choc négatif lié à la perte de la croissance sur les agrégats budgétaires, il convient de mettre en œuvre des mesures de mitigation suivantes :

- promouvoir l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- accélérer le processus amorcé de la diversification économique ;
- investir dans la capacité de prévision ;
- établir une règle budgétaire pour générer des réserves budgétaires à moyen terme ;
- assurer la viabilité de la dette publique pour permettre des emprunts supplémentaires si nécessaire.

1.2. Risque liés aux hydrocarbures

Les principaux risques relatifs aux hydrocarbures résultent de deux paramètres fondamentaux à savoir la production pétrolière et les cours de barils. La pertinence des hypothèses repose sur la tenue de chacun des paramètres susmentionnés qui entre en ligne de compte dans la détermination des revenus pétroliers de l'Etat congolais. Toute situation contraire aux attentes envisagées comme hypothèse de détermination des revenus pétroliers aura une influence négative sur le niveau des recettes pétrolières et constitue donc un facteur de risque budgétaire.

1.2.1 Analyse du risque et canaux de transmission

Un peu plus de 95% des recettes pétrolières prévues dans le budget de l'Etat exercice 2023 repose sur le partage de la production pétrolière extraite. La non atteinte des niveaux de production préconisés dans la loi de finances aura une incidence sur les résultats escomptés en cours d'exercice budgétaire avec tous les corollaires sur le financement des dépenses de l'Etat. C'est pour cette raison que toute contreperformance qui sera enregistrée dans les réalisations des prévisions de production constituera un risque budgétaire ; ces contreperformances de production exposent à la non réalisation des revenus prévus dans la loi de finances telles que mentionnés ci-dessus.

Trois facteurs, au moins, peuvent être à l'origine des risques de contreperformance de production pétrolière, à savoir : la non pertinence des données fournies pour le calcul des prévisions de recettes

pétrolières, le vieillissement des champs en production et la mauvaise exécution des travaux auxquels sont adossées les hypothèses de production retenues dans la loi de finances.

Le régime de partage de production que, le Congo, a retenu pour la valorisation de ses réserves de pétrole est tributaire de la bonne estimation des prévisions de production servant d'hypothèse pour la loi de finances de l'exercice. Les sociétés pétrolières communiquent leurs meilleures estimations des prévisions de production au moment où les demandes sont faites pour l'élaboration du budget. A ce sujet, une analyse comparative des prévisions de production communiquées par les sociétés pétrolières pour l'élaboration des lois de finances et les réalisations y relatives au cours des cinq dernières années se résume dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Analyse comparative des prévisions et des réalisations de production du pétrole

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Prév.	**Réal.**	**Prév.**	**Réal.**	**Prév.**	**Réal.**	**Prév.**	**Réal.**	**Prév.**	**Réal.**
Production Pétrole brut (en millions de barils)	94	98	139	121	132	123	139	112	125	100
Ecart prévisions réalisations (en millions bbl)	4,07		-18,41		-9,38		-27,07		-25,10	

Source : *lois de finances des exercices 2017-2021*
Prév. =prévisions
Réal.= réalisations

Ainsi, la non pertinence des données fournies par les sociétés pétrolières peut constituer un facteur de risque de biais sur les revenus pétroliers inscrits dans le budget de l'Etat.

Un autre facteur pouvant influencer la production pétrolière est l'exécution des programmes des travaux prévus par les sociétés, auxquels sont adossés les niveaux de productions communiquées pour l'élaboration de la loi de finances. Tout retard éventuel dans l'arrivée des équipements nécessaires à la réalisation des travaux pétroliers programmés en 2023, les cas éventuels de force majeur, les problèmes technique et administratif imprévus peuvent constituer des facteurs de biais dans les projections de recettes pétrolières.

Les risques de contreperformance de production sont d'autant plus élevés dans le contexte du vieillissement de la plupart des champs pétroliers au Congo. Il est à noter que très peu de développement ont eu lieu, et sur les cinq (5) dernières années, très peu de mises en huile ont été réalisées. Pour assurer le maintien de la production, ce sont des travaux d'entretien qui sont réalisés sur les puits existants afin d'optimiser les performances de ceux-ci.

Les contreperformances éventuelles sur la production pétrolière pourront occasionner une minoration des recettes pétrolières. Pour l'hypothèse de cours du baril de pétrole de 85 dollars, en cas de contreperformance de production par rapport aux prévisions de l'ordre de 5% ou 10% il en résultera des gaps respectivement de près de 90 milliards de FCFA ou de près de 180 milliards de FCFA par rapport aux revenus attendus du secteur pétrolier dans la loi de finances 2023.

Tableau 3 : Impact de la baisse de la production pétrolière sur les recettes budgétaires

Année	**2023**		
Hypothèses de cours du pétrole (USD/baril	**85**		
Production (baril)	**109 241**	**103 779**	**98 317**
Prévisions de recettes pétrolières (en milliards de FCFA)	**1 875,5**	**1 792,6**	**1 699,7**

Source : DRN

Le risque de volatilité du cours du baril de pétrole est envisagé en tenant compte du comportement du cours du baril qui ne peut être cerné avec suffisamment de maitrise. Depuis des décennies, le cours du baril a été influencé principalement par les facteurs géopolitiques (guerres, tensions politiques, sanctions économiques etc..), la tenue de l'économie des grandes puissances économiques (la Chine, et les autres grands consommateurs de pétrole brut), les questions sanitaires et climatiques, l'impact de l'offre, l'impact de la demande, etc.

La volatilité des cours du baril induit un risque non négligeable sur le calcul des revenus proposés dans la loi de finances. Dès lors, les éventuels chocs pétroliers pourront impacter le niveau des recettes pétrolières. En effet, les droits revenant à l'Etat à l'issue du partage de production particulièrement : le profit oïl de l'Etat et le cas échéant le superprofit oïl de l'Etat dépendent des règles de répartition adossées au cours du baril dans les contrats pétroliers de partage de production signés entre l'Etat congolais et les sociétés pétrolières. Il en résulte de la compréhension de ce facteur, qu'un effondrement des cours de pétrole brut occasionnera une détérioration du taux de partage en défaveur de l'Etat congolais.

Sur la base des prévisions de production communiquées, le taux de partage pour chaque hypothèse de cours du baril se présente ainsi qu'il suit en pourcentage :

Tableau 4 : Evolution du taux de partage de production

Prix du baril ($)	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
Taux de partage	29,2%	29,8%	30,6%	31,1%	32,1%	33,0%	34,0%	34,8%	35,0%	36,3%	37,4%

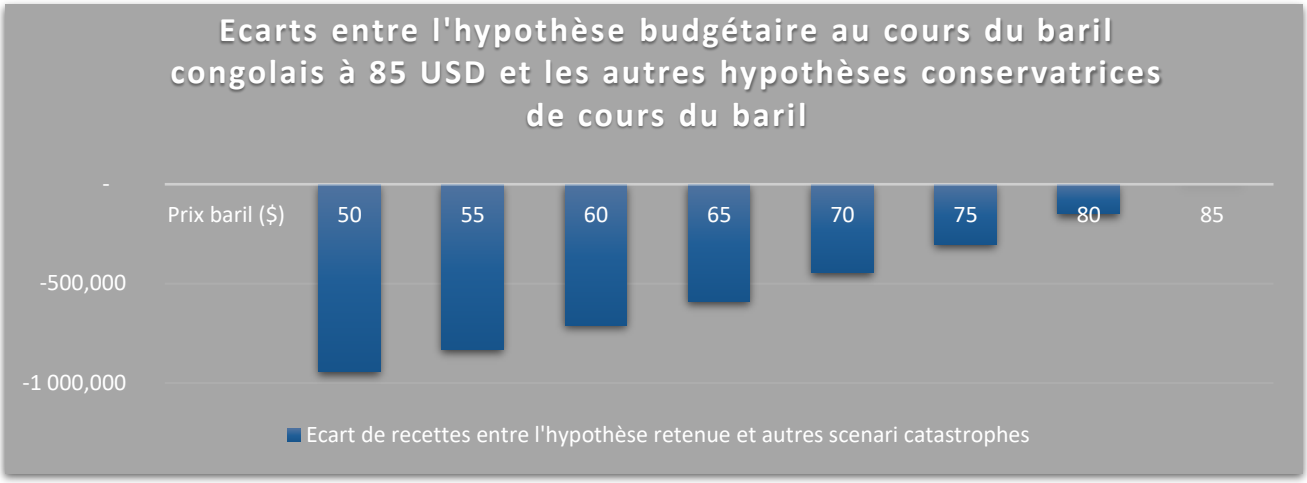
Source : DRN

On note d'après le tableau ci-dessus, que lorsque le cours du baril est inférieur au cours retenu pour la loi de finances, le taux de partage également est moins favorable que le taux de l'hypothèse de base retenue pour le budget de l'Etat.

En somme, une dégringolade des cours du baril impacterait le niveau de revenus envisagé dans la loi de finances de l'année 2023.

Ainsi, comme l'illustre le graphique ci-dessous, avec une production inchangée de 109 millions de barils, les recettes peuvent diminuer jusqu'à plus de 900 milliards de FCFA au cas où le cours moyen du baril serait de 50 USD pour 2023 au lieu des 85 USD proposés dans la loi de finances.

Graphique 3 : Ecart des recettes



Source : DRN

A noter qu'au cas où le cours du baril annuel serait plus bas que le scenario le plus pessimiste retenu de 50 dollars le baril, des gaps de plus de 1000 milliards de FCFA seront à envisager.

1.2.2 Mesures d'atténuation

Les mécanismes d'atténuation des risques liés aux hydrocarbures sont à envisager au regard de son impact négatif sur les agrégats budgétaires. Pour ce faire, les mesures suivantes devraient être prises :

- maintenir une marge de manœuvre budgétaire pour absorber les chocs budgétaires ;
- créer un volant de sécurité tel que le fonds de précaution basé sur les ressources naturelles ;
- maintenir la pratique de l'hypothèse de prix prudente pourvu que la décote effectuée permet d'absorber le risque éventuel dans le cas de choc négatif extrême.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu synthétique des risques macroéconomiques, avec une évaluation approximative de leurs degrés de criticité :

Tableau 5 : Synthèse des risques macroéconomiques

Facteurs de risques	Probabilité occurrence			Intensité de l'impact budgétaire			Degré de criticité		
	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé
Risques macroéconomiques									
Risque lié à une perte de croissance du PIB réel									
Risque lié aux hydrocarbures									

Source : DGE/DGB

2. RISQUES LIÉS À LA DETTE PUBLIQUE

Au 31 décembre 2021, l'encours de la dette publique du Congo s'élevait à 8 130,56 Milliards de FCFA, soit 116,05% du PIB contre 6596,13 Milliards FCFA, soit 111,1% du PIB en 2020. On note une augmentation d'environ 18,87% en glissement annuel qui s'explique principalement par (i) la détérioration des termes de l'échange et la prise en compte des décaissements des titres publics (BTA et OTA). Les risques budgétaires qui peuvent être liés à la dette publique se résument principalement au risque de refinancement, au risque de taux d'intérêt et au risque de taux de change.

Ces risques peuvent, quand ils se concrétisent, et qu'ils ne sont pas gérés avec pertinence, susciter une détérioration des indicateurs de dette publique, une augmentation plus ou moins importante des coûts de l'endettement public, et in fine, engendrer l'insoutenabilité de la dette publique, en particulier et des finances publiques en général. Le tableau ci-dessous présente les indicateurs de coûts et risques du portefeuille de la dette publique projeté à fin décembre 2021.

Tableau 6 : Indicateurs des coûts et risques du portefeuille de la dette projetés à fin 2021[1]

		A FIN DECEMBRE 2021		
Indicateurs de risque		**Dette extérieure**	**Dette intérieure**	**Dette totale**
Montant (en millions de francs CFA)		3 266,58	2 105,87	5 372,454
Montant (en millions de dollars)		5 272,31	2 512,55	7 784,86
Dette nominale en pourcentage du PIB		41,42	19,74	61,17
Valeur actuelle en pourcentage du PIB		34,69	19,74	54,43
Coût de la dette	Paiement des intérêts en % du PIB	0,77	1,25	2,02
	TI, moyenne pondérée (%)	1,87	6,31	3,3
Risque de refinancement	Temps moyen jusqu'à l'échéance (ans)	7,15	2,61	5,7
	Dette arrivant à échéance dans un an (% du total)	12,39	22,41	15,59
	Dette arrivant à échéance dans un an (% du PIB)	5,2	4,4	9,6
Risque de taux d'intérêt	Temps moyen avant la révision du taux (ans)	5,22	2,61	4,39
	Dette dont le taux doit être révisé dans un an (% du total)	40,35	22,41	34,63
	Dette à taux fixe (% du total)	69,07	100	78,94
	T-bills (% du total)	0	4,4	1,4
Risque de change	Dette en devises (% dette totale)			67,5
	Dette en devises à court terme (% des réserves)			79,2

Source : *CCA*

[1] *Il convient de noter que les données qui ont permis d'élaborer la SDMT à fin décembre 2021, n'ont pas pris en compte les arriérés de la période.*

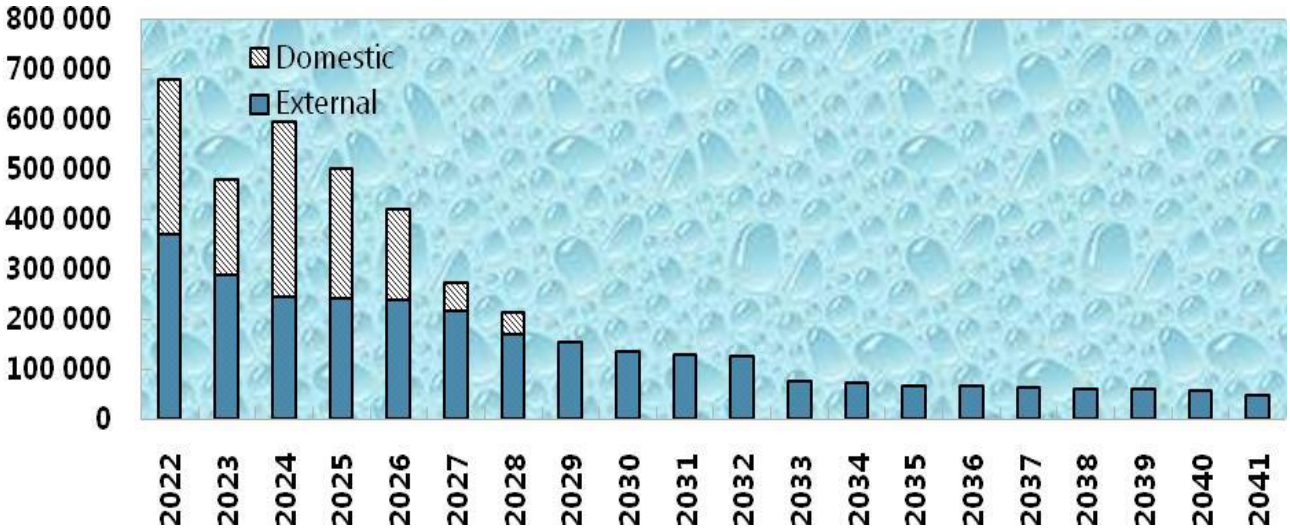
2.1. Risque de refinancement

Le risque de refinancement peut se définir comme étant le risque selon lequel la dette venant à échéance devra être financée à un coût plus élevé, ou le risque d'incapacité de l'Etat à refinancer sa dette. Ce risque est apprécié par les indicateurs « durée moyenne d'échéance (en année) » et « dette à amortir dans un an (en % du PIB et en % du total de la dette) ».

2.1.1. Analyse du risque et canaux de transmission

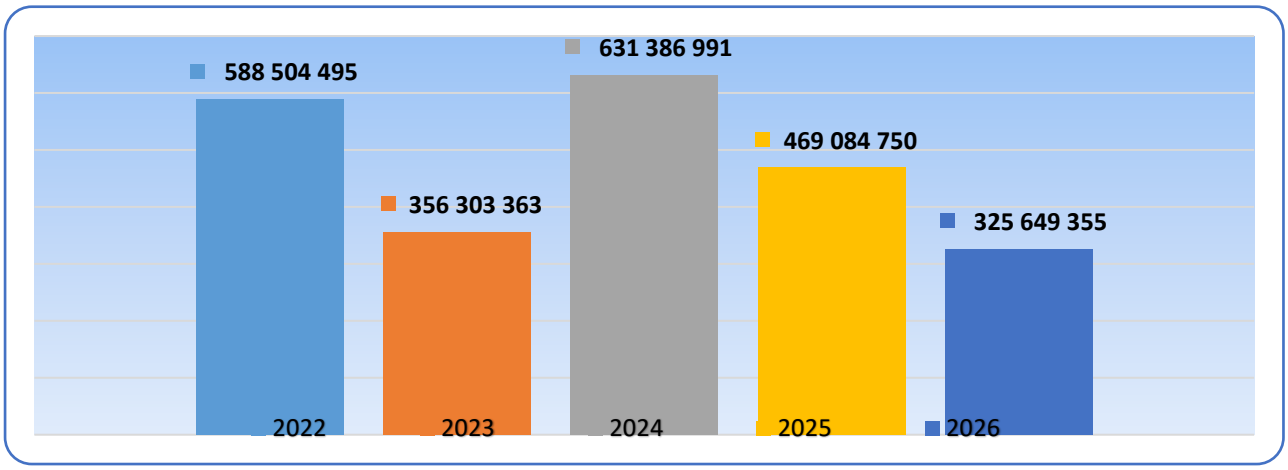
Il ressort de l'analyse du tableau ci-dessus que le risque de refinancement découle de la dette intérieure. En effet, environ **22,41%** de la dette intérieure doit être remboursée et refinancée en 2022. En outre, le profil de remboursement de la dette publique indique que plus de la moitié de la dette intérieure arrivera à échéance entre 2022 et 2024, ce qui devrait accentuer davantage la pression sur la trésorerie de l'Etat et, donc sur ses besoins de financement.

Graphique 4 : Profil de remboursement de la dette publique à fin 2021 (en millions de FCFA)



Source : CCA

Graphique 5 : Profil de remboursement de la dette intérieure de fin 2022 à fin 2026



***Source :** CCA*

2.1.2. Mesures d'atténuation

Tenant compte des marges limitées d'absorption des chocs, il est fortement recommandé de concentrer les efforts sur les ratios de liquidité notamment, le ratio du service de la dette rapportée aux recettes budgétaires. A ce titre, l'Etat va continuer de :

- négocier les meilleures conditions de financement tout en privilégiant que les financements concessionnels au détriment des financements semi-concessionnels et commerciaux ;
- mettre en œuvre des réformes visant à réduire le déficit primaire;
- poursuivre l'exécution des projets en cours ;
- limiter (réduire) le recours aux financements en USD ;
- privilégier les financements à taux fixe ;
- initier des opérations de gestion active de la dette (rachat, conversion de titre, reprofilage,) ;
- poursuivre la mise en œuvre des mesures recommandées pour l'amélioration de la notation financière du Congo ;
- poursuivre les efforts de diversification de la base d'investisseurs.

Aussi, l'Etat devra continuer à poursuivre des efforts afin d'améliorer le score du Country Policy and Institutional Assessment (CPIA).

2.2. Risque de taux d'intérêt

Le risque de taux d'intérêt est le risque lié aux variations de taux d'intérêt sur le coût du service de la dette, ou l'augmentation potentielle des charges d'intérêts par rapport au montant budgétisé. Il concerne donc l'exposition du portefeuille de la dette aux changements de taux d'intérêt du marché.

2.2.1. Analyse du risque et canaux de transmission

Dans le cadre de notre analyse, le risque de taux d'intérêt résulte principalement de la dette extérieure à taux variable. En effet, la dette extérieure à taux variable représenterait 31,2% de la dette extérieure totale. Cela s'explique par la prééminence d'emprunts à taux variable auprès des créditeurs commerciaux notamment les sociétés de négoce du pétrole et des bailleurs de fonds traditionnels tels que la BIRD, la BAD et l'AFD.

En ce qui concerne la dette intérieure, bien que celle-ci soit entièrement à taux fixe, le nombre relativement important d'instruments arrivant à échéance en 2022 (22,4%), implique une exposition importante du portefeuille intérieur à la refixation prochaine des taux d'intérêt de tous ces instruments, en raison des opérations prévisibles de rachat. Au total, 34,7% du portefeuille de la dette publique verra ses taux d'intérêt révisés en 2022.

2.2.2. Mesures d'atténuation

Au cours des prochaines années, les décisions de financement seront guidées par l'objectif de maintenir le niveau de risque de taux d'intérêt de la dette extérieure et de refinancement de la dette intérieure à un niveau acceptable.

2.3. Risque de taux de change

Le risque de change peut se définir comme l'augmentation potentielle du service de la dette par rapport au montant budgétisé du fait des variations de taux de change. Il fait référence à la vulnérabilité du portefeuille de la dette et du coût de la dette publique à une dépréciation de la monnaie nationale.

L'exposition du portefeuille aux fluctuations de taux de change est significative. La dette libellée en devises représente 67,5% du portefeuille projeté à fin 2021. Par ailleurs, la part de la dette libellée en euro (qui sert d'ancrage au franc CFA) se limite à 9% du portefeuille total, indiquant une exposition importante du portefeuille aux fluctuations du dollar américain.

2.3.1. Analyse du risque et canaux de transmission

La dette libellée en devises étrangères arrivant à échéance en 2022, représente 79,2% des réserves en devises du Congo auprès de la BEAC, ce qui, bien qu'absorbé par les réserves disponibles semble considérable et exige qu'une attention particulière soit mise sur son évolution pour garantir, sur le moyen et long terme, la capacité du Congo à faire face aux services de la dette extérieure.

2.3.2. Mesures d'atténuation

Bien qu'absorbant une part importante des réserves l'exposition de la dette libellé en devises étrangères est atténuée par le fait que la BEAC gère les réserves des pays de la région selon un principe de solidarité et que cette institution a toutes les réserves nécessaires pour assurer les paiements de la dette extérieure des pays membres. De plus une amélioration de la couverture des réserves de change des pays de la sous-région s'avère nécessaire.

3. RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT

3.1. Risques liés aux collectivités locales

Les collectivités locales sont administrées suivant le principe de la décentralisation. Les premiers jalons de la décentralisation datent à la période coloniale et a été inscrit dans toutes les constitutions depuis les indépendances. Cependant, ce n'est qu'avec la constitution du 06 novembre 2015 que les compétences des collectivités locales ont été définit.

La décentralisation implique une libre administration des collectivités locales distinctes de l'Etat. Ces structures désormais dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et gérées par des autorités élues démocratiquement.

A ce jour, la république du Congo compte douze (12) département, quatre-vingt-dix (90) districts, quarante-trois (43) communautés urbaines et seize (16) communes de pleine exercice.

Le processus de la décentralisation se trouve confronter à plusieurs difficultés liées entre autres à /aux :

- la faible mobilisation des ressources propres ;
- la faible qualité des ressources humaines ;
- faiblesses de la gouvernance locale ;
- la des salaires des agents ;
- la forte dépendance des collectivités locales aux subventions de l'Etat.

Au regard de toutes ces problèmes, on peut distinguer deux problèmes fondamentaux liés aux collectivités locales qui peuvent impacter négativement la trajectoire budgétaire. Il s'agit de la faible mobilisation des recettes propres et de la dépendance aux subventions de l'Etat.

A titre d'illustration, la situation du recouvrement des recettes locales sur une période de quatre ans dans le département des plateaux exprime bien cette faiblesse.

Tableau 7 : Evolution des recouvrements des recettes propres des plateaux

Année	Prévision	Recouvrement	Taux de recouvrement
2011	416,4	28,5	6,9
2012	399,7	32,9	8,2
2013	539,1	44,8	8,3
2014	563,2	69,7	12,4

Source : politique national de la décentralisation et du développement local, juillet 2017

La situation de la forte dépendance est parmi les explications de l'accumulation des arriérés de paiement des salaires qu'enregistre la plupart des communes de plein exercice.

Tableau 8: structure des recettes du budget de la Bouenza en 2007

	Prévision	Recouvrement	Taux de recouvrement
Recettes propres	144,6	96,7	66,9
Concours financiers de l'Etat	109,0	622,7	571,1
Budget total	539,1	44,8	8,3

Source : politique national de la décentralisation et du développement local, juillet 2017

3.1.1. Analyses des risques et canaux de transmission

Le financement des collectivités locales repose essentiellement sur les ressources budgétaires propres et les concours financiers de l'Etat. Cependant, les faiblesses observées dans la mobilisation des ressources locales font que les budgets des collectivités locales soient principalement soutenus par les concours de l'Etat. Cette dépendance dans un contexte économique de crise que traverse le pays depuis 2014, devient préjudiciable. En effet, l'allocation des subventions ne sont plus systématiques depuis quelques années avec pour conséquences au niveau de collectivités locales ; (i) l'accumulation des arriérés de solde, (ii) l'enregistrement de la dette sur la commande publique et (iii) le ralentissement du fonctionnement de ces entités administratives. Les arriérés ainsi enregistrés seront acheminés au niveau de l'Etat en sa qualité de garant en dernier ressort du fonctionnement global de l'Etat et impacterait négativement le niveau d'endettement public.

3.1.2. Mesures d'atténuation

Pour atténuer les risques budgétaires des collectivités locales, il est préconisé les actions suivantes :

- le renforcement du recouvrement des recettes fiscales par la formation du personnel local ;
- la mise en œuvre dans les délais raisonnables de la fonction publique territoriale ;
- la prise des mesures d'encadrement des modalités de résorption des dettes, des éventuels passifs et des déficits budgétaires en fonction de leur importance et des capacités financières de chaque collectivité locale ;

Le renforcement des capacités des élus locaux et des agents en matière budgétaire ;

3.2. Risques liés aux entreprises publiques

Les entreprises publiques se définissent comme des entreprises sur lesquelles l'État peut exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent.

Au Congo, les entreprises publiques sont régies par deux catégories de textes :

(1) Textes à valeur communautaire et supranationale : il s'agit essentiellement du traité OHADA et de ses actes uniformes ;

(2) Textes de droit interne, constitués par la loi n°13-81 du 14 mars 1981, instituant la charte des entreprises d'Etat et le décret n°2002-369 du 30 novembre 2002, fixant les attributions et la composition des organes de gestion et de tutelles des entreprises et des établissements publics. Un projet de loi portant nouvelle charte des entreprises et établissements publics est en cours de délibération et d'adoption au niveau du parlement. Il abrogera et remplacera la charte du 14 mars 1981 qui ne convient plus au contexte actuel.

Le portefeuille public du Congo est constitué en 2022 de 55 entreprises dont :

- 16 Etablissements publics à caractère industriel et commercial ;
- 18 entreprises publiques;
- 21 participations financières.

Elles sont présentes dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie nationale, notamment l'industrie, l'agro-industrie, l'énergie, les transports, les télécommunications, les mines, les hydrocarbures, les assurances et banques, la santé, et participent au financement du budget de l'Etat par le versement des dividendes et le paiement des impôts et taxes.

Ainsi, les implications de ces entreprises dans la mise en œuvre de la politique de développement économique et social du gouvernement exigent un monitoring des risques sur le budget de l'Etat.

3.2.1. *Analyse des risques et canaux de transmission*

En période des tensions de trésorerie, les entreprises publiques accumulent des arriérés d'impôts, de cotisations sociales et de paiement d'autres factures, entrainant ipso facto une baisse des recettes de l'Etat.

Le Gouvernement, étant actionnaire principal ou majoritaire, se voit souvent obligé de subventionner les entreprises concernées par des augmentations de capital ainsi que par la prise en charge et la restructuration de leur dette. Ce qui conduit, In fine, à un alourdissement des dépenses de l'Etat.

Le rapport sur la dette publique produit par la Caisse Congolaise d'amortissement (CCA) révèle que la dette directe des entreprises publiques, en 2021, s'élève à 2420,276 Milliards de FCFA, soit 34,5% du PIB.

Certaines entreprises du portefeuille public sont en difficultés et représentent un véritable goulot d'étranglement pour l'Etat. Le cas de la société ECAir en dit long.

Créée en 2011, a été clouée au sol depuis octobre 2016 et affichait, la même année, un fonds de roulement négatif de 28,931 milliards de FCFA (soit 50 millions de dollars), un endettement fournisseur de 23,144 milliards de FCFA (soit 40 millions de dollars), et une dette sociale (salaires et cotisations sociales) de plus de 3,3 milliards de FCFA, selon l'audit conduit par les cabinets comptables CACOGES et Rainbow finance SA.

Une restructuration financière a été effectuée. L'Etat Congolais a signé un mémorandum d'entente avec la société sud-africaine Allegiance Capital qui s'est engagée à investir 25 millions de dollars (soit 15 milliards de FCFA). Mémorandum selon lequel l'Etat Congolais devrait garantir la dette sociale de cette société.

Jusqu'ici, ECAir a pour actionnaire majoritaire l'Etat Congolais (99,99%) aux côtés du Port Autonome de Pointe-Noire (0,000015%) et Heli Avia (0,000015%). Cette société employait près de 700 travailleurs.

Depuis le mois de mai 2022, ECAir a obtenu la garantie de l'Etat pour la reprise de sa dette sociale via la Caisse Congolaise d'Amortissement. Cette garantie accordée par les pouvoirs publics à ECAir constitue un passif conditionnel qui vient augmenter les dépenses de l'Etat.

Tableau 9 : Analyse de la santé financière de quatre (4) EEP sur la base de leurs résultats financiers de l'année 2020.

2020	PAPN	CONGO TELECOM	CCC	CAMEPS
CA	41 493 434 376	6 023 953 263	6 562 959 191	537 849 760
Dettes financières	23 375 983 646	776 362 015	4 512 127 822	-
Dettes fiscales et sociales	9 620 417 272	40 152 178 742	653 997 693	619 699 539
Dettes fournisseurs	2 703 131 366	24 724 608 742	280 573 941	96 437 497
FRNG	23 185 138 096	-3 601 530 800	-409 144 673	999 277 371
BFRG	-8 439 180 810	-73 586 440 663	-593 035 903	992 771 264
TN	31 624 318 906	69 984 909 863	183 891 230	6 506 107
Indicateurs de liquidité	133,96	48,28	56,34	117,5012
Indicateurs de solvabilité	0,7707	0,0004	0,23	0,84
Indicateurs de profitabilité (ROA)	0,0046	-0,035	0,063	0,179
Indicateur de performance (RE)	0,6%	72,54%	27,04%	21,26%
Relations financières avec le Budget Etat	4,19%	27,59%	7,10%	11,81%

Source : direction générale du portefeuille public

Il ressort du tableau ci-dessus que, pour les quatre Entreprises et Etablissements publics, les fonds de roulement sont supérieurs à leurs besoins de financement respectif et leurs trésoreries nettes sont positives. Donc, ces entités publiques jouissent d'une saine santé financière.

En outre, l'indicateur de performance retenu ici (le ratio de rentabilité des capitaux propres ou « Recturn on Equity ») pour la CAMEPS, le CCC et Congo TELECOM est supérieur à la norme (15%). Donc ces trois entités génèrent assez de profits de leurs capitaux propres.

Par contre, le port autonome de Pointe-Noire(PAPN) n'a pas été performant pour l'année 2020 avec un ratio de rentabilité de 0,6%, inférieur à la norme (15%), et des taux de croissance du chiffre d'affaires et de la valeur ajouté en baisse, respectivement de 12,51% et de 20,9%. Cette contreperformance est certainement due à la crise du COVID-19.

Par ailleurs, le poids des passifs fiscaux et sociaux dans l'ensemble des passifs de l'entreprise est très important pour Congo-Télécom (27,59%) et pour la CAMEPS (11,81%). Cela nécessite une surveillance accrue de ces deux entreprises.

Notons, par ailleurs, que pour l'ensemble des entreprises du portefeuille public, les dividendes sont estimés à 10 Milliards de FCFA en 2023 contre 15 milliards de FCFA en 2022, soit une baisse de 5 Milliards de FCFA.

3.2.2. Mesures d'atténuation

L'atténuation des risques budgétaires liés aux entreprises publiques passe par le développement, au niveau de l'administration centrale, d'un cadre de suivi plus rigoureux de leurs situations financières et des risques y afférents. Un dispositif contraignant ces entreprises à transmettre, selon un calendrier précis, les procès-verbaux de leurs conseils d'administration et assemblées générales d'actionnaires, des rapports de gestion et des états financiers, doit être mis en place.

Il s'agit précisément d'améliorer le processus de remontée d'informations entre lesdites entreprises et l'administration centrale.

Le suivi doit s'exercer aussi par le contrôle du respect des procédures et des conditions d'octroi des garanties conformément à la réglementation en la matière. Il faut procéder à un encadrement de l'endettement des entreprises publiques par la fixation des seuils d'emprunt et de garanties afin d'éviter des situations comme celle d'ECAir.

Enfin, la contre-performance observée, en général, au niveau des entreprises publiques peut s'expliquer par l'existence des mécanismes de gouvernance et de redevabilité inappropriés : d'où la nécessité de prendre des mesures visant à améliorer la gouvernance desdites entreprises, en élaborant et en appliquant, par exemple, les critères précis et objectifs de sélection et d'évaluation de leurs gestionnaires, et surtout par la signature des contrats de performance entre l'administration centrale et ces entreprises.

3.3. Risques liés aux partenariats public-privé (PPP)

Le Partenariat Public-Privé (PPP) s'entend comme un contrat administratif à long terme entre une administration publique et une entreprise privée en vertu desquels l'entreprise accepte de construire, réhabiliter, exploiter et entretenir un bien à ses frais afin d'offrir un service pour lequel l'administration est généralement responsable (un contrat de caractère global).

En échange, l'administration publique s'engage soit à payer pour ce service, soit à autoriser le partenaire privé à percevoir des taxes directement sur les usagers. Ces paiements sont conditionnés à l'atteinte de certains niveaux de performance du service, soit par une combinaison des deux.

Bien que ne disposant pas encore d'un cadre juridique et réglementaire clairement défini sur le Partenariat Public-Privé en République du Congo, il convient de noter que le contrat PPP engendre pour la personne publique (l'Etat, collectivités locales, les établissements publics et sociétés à participation publique majoritaire) des engagements financiers.

Lors de la survenance d'un évènement, ces engagements financiers entrainent des impacts budgétaires importants, occasionnant des risques budgétaires dans la mesure où ils peuvent créer des écarts entre les prévisions et les réalisations.

Les contrats PPP sont efficaces parce qu'ils présentent un meilleur rapport qualité – prix par rapport aux marchés publics traditionnels.

Cependant, les effets positifs des PPP sont neutralisés par le coût plus élevé de l'emprunt privé par rapport à l'emprunt public, les garanties et risques budgétaires associés.

La quantification des risques budgétaires liés au PPP nécessite de disposer de l'ensemble de l'information financière des projets financer sur le PPP. La gestion des risques budgétaires liés aux contrats de PPP est un processus qui commence depuis la structuration du projet en passant par les négociations avant signature du contrat et s'étend sur la durée totale du contrat.

Les principales mesures de mitigation des risques liés aux PPP sont entre autres :

- disposer d'un maximum d'informations sur les contrats PPP;
- élaborer et adopter la loi sur les PPP y compris les textes d'application de celle-ci et mettre en place tous organes de gestion des PPP;
- identifier et quantifier les risques budgétaires associés aux contrats PPP.

4. RISQUES LIES AU SECTEUR FINANCIER

En dehors de la BEAC et la BDEAC qui sont des institutions sous régionales, le système financier congolais est composé de dix (10) banques commerciales, vingt-quatre (24) établissements de microfinance (EMF), huit (08) compagnies d'assurance et deux (02) caisses de retraite.

L'Etat congolais détient une part importante des actions dans certaines branches du secteur financier, notamment les banques et les compagnies d'assurance.

4.1. Risques liés au secteur bancaire

Le système bancaire congolais compte actuellement dix (10) banques. Il s'agit de la Banque Congolaise de l'Habitat (BCH), la Banque Commerciale Internationale (BCI), la BGFIBANK CONGO (BGFI Bank), la Banque Postale du Congo (BPC), la Banque Sino-Congolaise pour l'Afrique (BSCA), le Crédit du Congo (CDC), ECOBANK-Congo (ECOBANK), la Congolaise de Banques (LCB Bank), la Société Générale Congo (SGC) et United Bank for Africa (UBA).

En dehors de sa responsabilité de garantir le fonctionnement normal du secteur bancaire, du fait de sa sensibilité systémique, l'Etat congolais détient 20,0% du total du capital social cumulé au sein de six (6) banques. De plus, il est l'actionnaire principal dans deux (2) d'entre elles à savoir la BCH et la BPC.

Concernant la répartition des capitaux des banques par pays d'origine, le Congo détient 50,0% des capitaux de l'ensemble des banques en activité sur le territoire national.

Dans l'exercice de leur activité, les banques sont exposées à d'importants risques financiers qui peuvent entraver leur existence, affecter négativement la croissance économique et la paix sociale.

4.1.1. Analyse du risque et canaux de transmission

Le secteur financier congolais est relativement peu profond. Ce secteur est transversal à tous les secteurs de l'économie. Il soutient financièrement la concrétisation de toutes les activités économiques et son bon fonctionnement participe à la paix sociale.

Ainsi, un problème de solvabilité ou de faillite dans le secteur bancaire, pourrait contraindre l'Etat à intervenir en apportant un concours financier, afin de préserver l'ensemble de l'économie, la paix sociale et aussi prévenir la diffusion de la crise à l'ensemble du système. Dans le cas d'espèce, un sauvetage d'une des banques à capitaux mixtes en faillite et où l'Etat est majoritaire pourrait perturber le marché et avoir plusieurs conséquences sur les finances publiques.

Il est à noter que dans le cadre de la restructuration de la BCH, afin de permettre le redressement de la situation financière, patrimoniale et sa conformité à l'égard des normes prudentielles, plusieurs mesures ont été prises dont quelques-unes ont été portées sur l'Etat congolais en qualité de l'actionnaire majoritaire.
Ces engagements ont été pris par le Gouvernement de la République du Congo envers la Commission Bancaire (COBAC) tels que :

- le déblocage des fonds attendus dans le cadre de la finalisation du processus de conversion en obligation de trésor assimilable (OTA) des créances immobilisées de FCFA dix milliards, portées sur l'Etat et inscrites sur les livres de la Banque ;
- la réaffectation à la Banque des ressources collectées dans le cadre du Fonds National de l'Habitat (FNH), …

Par ailleurs, on retiendra que la Banque Espirito Santo Congo (BESCO), à capital majoritairement étatique, est mise en liquidation par décision COBAC D-2022/002 portant mise en liquidation et nomination d'un liquidateur à la BESCO. Le passif de cette dernière est transférée à la CCA jusqu'à l'aboutissement total de l'opération de liquidation dont les incidences peuvent être remarquables dans le budget de l'Etat en matière de remboursement des créances.

De ces points de vue, le système bancaire peut constituer un risque non négligeable sur les finances publiques.

4.1.2. Mesures d'atténuation

Dans le but d'anticiper la crise sur le secteur bancaire, il convient de mettre en œuvre notamment des mesures de mitigation suivantes :

- encourager le respect des normes prudentielles ;
- veiller à la qualité de management dans le secteur bancaire ;
- poursuivre le paiement de la dette intérieure afin de contribuer à la baisse des créances en souffrance dans les banques ;
- promouvoir l'inclusion financière ;
- promouvoir les financements innovants comme l'affacturage et le crédit-bail, pour contribuer à la rentabilité des banques, à leur pérennité et au renforcement de leur résilience.

5. AUTRES RISQUES SPÉCIFIQUES

5.1. Risque sanitaire lié à la pandémie de Coronavirus

5.1.1. Analyse du risque et canaux de transmission

La pandémie de coronavirus (Covid-19) a affecté la mobilité des personnes et perturbé les chaines de valeurs. Elle a créé un double choc sur l'offre et la demande aux plans international et national. Ainsi, en raison de cette pandémie, l'économie a connu deux (2) années successives de récession, avec notamment un impact négatif réel sur les finances publiques.

5.1.2. Mesures d'atténuation

La riposte face à la pandémie de la Covid-19 a été globalement satisfaisante grâce à la diligence du Gouvernement à mettre en place une stratégie et à allouer les ressources à cet effet.
Les principaux axes d'avancées majeures que l'Etat devraient maintenir pour prévenir le risque lié à la pandémie de coronavirus sont les suivants :

- encourager le respect des mesures de prévention ;
- maintenir les cellules de veille sanitaire contre la pandémie ;
- renforcer les capacités des acteurs impliqués afin de mieux participer à la riposte contre la pandémie de coronavirus ;
- veiller au bon fonctionnement des équipements acquis pendant la crise sanitaire de la Covid-19.
- encourager le dépistage ;
- encourager le respect de certains gestes barrières dans les milieux publics.

5.2. Risques liés aux catastrophes naturelles

5.2.1. Analyse du risque et canaux de transmission

Au cours des deux dernières décennies, les pluies diluviennes ayant occasionné des inondations à Brazzaville et au niveau des villages riverains, des érosions, ainsi que des phénomènes d'ensablement et de glissement de terrain, ont frappé de plein fouet le Congo.

En effet, chaque année, les pluies diluviennes provoquent d'importants dégâts matériels et de pertes en vies humaines. À titre illustratif, en 2020, la corniche à Brazzaville, construit au bord du fleuve Congo, s'était écroulé à la suite des fortes précipitations.

Ces catastrophes naturelles font peser sur le budget des charges importantes, en termes de prise en charge des sinistrés et de la reconstruction des ouvrages détruits.

La survenance de ces risques peut menacer l'atteinte des cibles macro-budgétaires et donc entraîner une déviation des résultats budgétaires par rapport aux prévisions.

La probabilité d'occurrence de ce risque reste élevée car chaque année, il survient des inondations ou des phénomènes de sans-abris, avec des dégâts matériels et humains importants. Partant des cinq dernières années, la fréquence est de 5/5 d'où la probabilité de survenance de 100%.

L'impact sur le budget se traduit par l'accroissement des dépenses d'intervention en faveur des sinistrés et le coût de la mise en œuvre ou de rétablissement des ouvrages détruits.

5.3.2. Mesures d'atténuation

La nécessité de mettre en place un outil d'analyse afin d'assurer une identification exhaustive et un suivi attentif sur ce type de risques budgétaires, ainsi qu'une communication transparente sur ceux-ci s'impose.

Toutefois, des mesures suivantes peuvent être envisagées :

- le lotissement des secteurs non viabilisés et la mise en œuvre d'un nouveau schéma d'assainissement de la ville de Brazzaville ;
- la construction des ouvrages d'assainissement et de drainage ;
- la sensibilisation des populations à l'approche des saisons de pluies sur les zones à risque ;
- le déguerpissement des populations des habitations des zones à risques.

Dans le cadre des mesures de provisionnement, on peut penser à :

- faire des provisions pour catastrophes ;
- créer un fonds pour catastrophes naturelles.

L'évaluation approximative du degré de criticité de ce risque est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 10 : Synthèse des risques liés aux catastrophes naturelles

Facteurs de risques	Probabilité d'occurrence			Intensité de l'impact Budgétaire			Degré de criticité		
	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé
Risques environnementaux									
Risques liés aux catastrophes naturelles									

Source : Ministère des affaires sociales

6. RISQUES INSTITUTIONNELS

Les risques budgétaires institutionnels résultent des faiblesses structurelles qui affectent la qualité des données et l'exactitude des prévisions budgétaires. Ils peuvent être dus aux des facteurs à la fois techniques et politiques qui impactent les niveaux prévisionnels des recettes et des dépenses, la mise en œuvre des mesures de politique fiscale décidées par le Gouvernement et le financement par des donateurs.

Ces risques qui portent sur la crédibilité du budget et sur l'incertitude que revêt souvent l'aide extérieure, sont une source d'endettement élevé et peuvent refléter de mauvaises pratiques de gestion des fonds publics, ce qui peut nuire à l'intégrité des finances publiques et augmenter les risques d'abus et de corruption d'une part, et compromettre les ambitions de développement économique et social d'autre part.

Identification du risque		**Description du risque**	**Probabilité de survenance**	**Evaluation de l'impact budgétaire potentiel**
			(faible-moyen-élevé*)	
6.1.	*Risque de crédibilité du budget*	*Risque de surestimation des recettes*	*moyen*	*faible*
		Risque de sous-estimation des dépenses	*faible*	*faible*
		Risque de non mise en œuvre des mesures de politique fiscale décidées par le Gouvernement	*faible*	*faible*
6.2.	*Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieure*	*Risque de faible niveau d'exécution des dons et des emprunts des Partenaires Techniques et Financiers tels que prévus au Budget*	*faible*	*Faible*

6.1. Risques de crédibilité du budget

6.1.1. Analyse du risque et canaux de transmission

La crédibilité budgétaire est la capacité du gouvernement à générer des recettes et à dépenser conformément au budget approuvé. Au cours des trois dernières années (2018, 2019 et 2020), la prévision de recettes a été trop optimiste. Le niveau de dépenses inscrit a varié fortement au cours de la dernière année avec l'adoption de loi de finances rectificatives en 2020, des suites de la pandémie du coronavirus.

5.1.1.1 Risques liés à la surestimation des recettes

Les recettes budgétaires proviennent de deux sources :

- les recettes fiscales composées des impôts et taxes intérieurs ainsi que des droits et taxes de douanes, qui constituent près de 40% des recettes totales ;
- les recettes non fiscales, dont les recettes pétrolières représentent à elles seules près de 95% du montant global.

La surestimation de ces recettes constitue un risque budgétaire majeur, car elle peut provoquer un déséquilibre budgétaire, poussant le Gouvernement à recourir au collectif budgétaire afin d'ajuster ses prévisions. Cette surestimation concerne plus les recettes fiscales que les dons, en dehors de l'année 2020 frappée par les effets de l'apparition du coronavirus.

Plusieurs facteurs peuvent expliqués le risque lié à la surestimation des recettes budgétaires, notamment les retards enregistrés dans la mise en œuvre de certaines mesures d'ordre fiscal contenues dans la loi de finances, la déficience du modèle de prévision macroéconomique, le manque de données statistiques robustes.

Tableau 11 : Evolution de la mobilisation des ressources budgétaires (en milliards de FCFA)

NATURES	2018			2019			2020		
	LFI	Exécution	Ecart (en %)	LFI	Exécution	Ecart (en %)	LFR	Exécution	Ecart (en %)
Recettes totales et dons	**1 548,5**	**1 892,4**	**22,2%**	**2 055,0**	**2 042,2**	**-0,6%**	**1 495,3**	**1 351,5**	**-9,6%**
Recettes fiscales	754,6	580,7	-23,0%	834,3	605,0	-27,5%	572,5	558,0	-2,5%
Recettes non fiscales	764,7	1 305,7	70,8%	1 192,7	1 380,6	15,8%	866,8	715,3	-17,5%
Recettes pétrolières	*749,2*	*1 288,8*	*72,0%*	*1 098,2*	*1 303,5*	*18,7%*	*778,0*	*651,2*	*-16,3%*
Dons	29,2	5,9	-79,8%	28,0	56,6	102,2%	56,0	78,1	39,5%

Source : Lois de règlement 2018, 2019 et 2020 DGB

5.1.1.2 Risques de sous-estimation des dépenses

En matière des dépenses, la sous-estimation des prévisions des charges financières de la dette au cours de trois dernières années constitue le risque budgétaire majeur sur l'exécution des dépenses. S'agissant des facteurs qui expliqueraient cette sous-estimation, on peut citer (i) absence d'un plan d'emprunt, (ii) problème de planification et de programmation des arriérés et intérêts arrivés à échéance et (iii) absence de rigueur et de discipline budgétaires.

Tableau 12 : Evolution des dépenses budgétaires (en milliards de FCFA)

NATURES	2018			2019			2020		
	LFI	Exécution	Ecart (en %)	LFI	Exécution	Ecart (en %)	LFR	Exécution	Ecart (en %)
Dépenses totales	**1 383,6**	**1 558,1**	**12,6%**	**1 644,0**	**1 604,3**	**-2,4%**	**1 638,6**	**1 447,9**	**-11,6%**
Dépenses courantes	**1 039,6**	**1 327,9**	**27,7%**	**1 270,5**	**1 301,9**	**2,5%**	**1 194,0**	**1 146,6**	**-4,0%**
Charges financières	146,0	166,9	14,3%	121,0	241,8	99,8%	76,0	107,1	40,9%
Personnel	364,5	363,2	-0,4%	374,0	349,3	-6,6%	383,5	351,6	-8,3%
Biens et services	172,3	173,4	0,6%	187,7	147,6	-21,4%	179,9	156,8	-12,8%
Transferts	322,8	585,0	81,2%	550,8	536,6	-2,6%	494,6	473,4	-4,3%
Autres dépenses	34,0	39,5	16,1%	37,0	26,7	-28,0%	60,0	57,9	-3,6%
Dépenses d'investissement	**264,0**	**167,4**	**-36,6%**	**293,0**	**243,8**	**-16,8%**	**330,0**	**230,4**	**-30,2%**
Dépenses des budgets annexes	**11,8**	**3,9**	**-66,4%**	**10,0**	**2,2**	**-78,5%**	**6,2**	**1,6**	**-74,7%**
Dépenses des comptes spéciaux	**68,2**	**58,8**	**-13,8%**	**70,5**	**56,4**	**-20,1%**	**108,4**	**69,3**	**-36,1%**

Source : Lois de règlement 2018, 2019 et 2020 (DGB)

5.1.1.3 Risque de non mise en œuvre des mesures de politique fiscale décidées par le Gouvernement

En 2023, le Gouvernement table sur un accroissement des recettes fiscales de 11,2% par rapport aux prévisions réajustées de l'année 2022 (714,2 milliards de francs CFA) et se situeraient à 794,0 milliards de francs CFA. Ces recettes se répartissent entre les impôts et taxes intérieurs et les droits et taxes de douanes. Cet accroissement s'explique par l'effet attendu des différentes mesures d'ordre fiscal et administratif prises dans la loi de finances de 2023, à savoir :

- l'élargissement de l'assiette fiscale à travers le renforcement de la fiscalisation du secteur informel, l'amélioration du rendement de l'impôt foncier et des taxes applicables au secteur numérique ;
- la suppression des exonérations d'impôt sur les sociétés pour non-respect des conventions d'établissement ;
- l'intensification des contrôles fiscaux et le renforcement de l'audit fiscal ;
- la bancarisation des transactions fiscales ;
- l'interdiction des compensations des recettes fiscales avec les dépenses d'investissement réalisées par les opérateurs forestiers privé ;
- la digitalisation du paiement des impôts ;
- la poursuite de l'informatisation des services des impôts ;

- la rationalisation des exonérations fiscales réglementaires ;
- la poursuite de l'informatisation des services de douanes ;
- la suppression des frais d'ouverture de bureau et des exonérations exceptionnelles et la digitalisation du paiement des taxes de douane.

Une faible mise en œuvre de ces mesures serait l'une des causes qui entamerait la crédibilité du budget.

6.1.2. Mesures d'atténuation

Afin de se prémunir contre ces différents risques liés à la crédibilité budgétaire, les mesures suivantes sont nécessaires, pour en réduire l'impact potentiel :

- veiller à ce que le budget soit exécuté dans le respect des autorisations parlementaires pour assurer le réalisme et la sincérité budgétaire ;
- renforcer les capacités techniques des équipes de prévisions ;
- établir un mécanisme de suivi de mise en œuvre à mi-parcours des mesures fiscales ;
- instaurer l'application des outils modernes de pilotage et de régulation budgétaire comme les plans d'engagement, les plans d'emprunt, les plans de passation de marchés et des plans de trésorerie.

6.2. Risques liés à l'incertitude de l'aide extérieure

6.2.1. Analyse du risque et canaux de transmission

Le projet de loi de finances pour l'année 2023, présente un gap financier de 400,9 milliards de francs CFA, lequel devra être financé entre autres par un appui budgétaire des partenaires au développement. Cependant, si ces appuis ne sont pas mobilisés, l'exécution d'un tel budget va probablement se traduire par une accumulation des arriérés sur la gestion courante. De même, la faible capacité d'absorption de l'aide, le non-respect des mesures de politique économique édictées dans le cadre du programme avec le FMI et le non remboursement à échéance d'une créance peuvent causer une incidence entre les prévisions et les réalisations budgétaires.

6.2.2. Mesures d'atténuation

Ces mesures devront consister à :

- renforcer le cadre de dialogue PTF-Gouvernement ;
- mettre en place un système d'information pour la gestion harmonisée des dons ;
- exhorter les secteurs bénéficiant des ressources extérieures de communiquer de façon permanente les informations liées au décaissement de fonds dont ils bénéficient ;
- retenir dans les projets de loi de finances des ressources extérieures dont les accords et conventions ont été signés et certifiés.

7. RISQUES A LONG TERME : risques liés au changement climatique

[2]Le changement climatique fait en général référence aux tendances à plus long terme de la température moyenne ou des précipitations ou encore de la variabilité climatique elle-même et souvent des tendances découlant entièrement ou en partie des activités humaines, notamment le réchauffement climatique causé par la combustion des énergies fossiles. Le changement climatique exacerbe les phénomènes météorologiques extrêmes (pluie, grêle, neige, tempête, orage, ouragan et température extrême) et accroissent les risques climatiques.

7.1. Analyse du risque et canaux de transmission

Le changement climatique a des impacts dramatiques sur la population et l'environnement causant des pertes et des dommages qui vont solliciter plus de ressources budgétaires pour y faire face.
Malgré la mise en œuvre de ses différents plans de développement, le Congo restera un pays puits de carbone au-delà de l'année 2030, en raison de la forte capacité de séquestration de ses forêts qui dépasse largement les émissions de CO2 comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau n : Niveau d'absorption et d'émission de GES de 2017 à 2030

Désignation	2017	2020	2025	2030
Absorption (GgC02)	-32 835	-32 737	-32 573	-32 411
Emissions (GES)	10 405	11 213	5 372	7 081

Source : CDN 2021

Le Congo comme la plupart des pays sous-développés reste vulnérable au changement climatique en dépit de son faible niveau de pollution soit environ 1 tonne de CO2 par habitant et par an. Selon les études réalisées sur le climat, dans le cadre de la deuxième communication du CDN en 2019, le Congo pourrait connaître une :

(i) augmentation de la pluviométrie à un rythme de 0,25 à 0,3% tous les 5 ans, pour toutes les localités au Nord de 2°S (Nord et Centre Congo) tandis qu'au sud de cette latitude, le changement des précipitations sera presque nul, parfois légèrement déficitaire (entre 2030 et 2100) ;

(ii) augmentation de température qui dépasserait, à l'échelle annuelle, 1°C à partir de 2050 et pourrait atteindre 3 à 3,5°C à l'horizon 2100.

La survenance de ces deux phénomènes a pour conséquences entre autres, les risques climatiques suivant :

[2] Hellmut, M., Moorhead, A., Thomson, M., et Williams, J. (eds) 2007. Gestion des risques climatiques en Afrique : ce que la pratique nous enseigne, page 4. Institut internationale de recherche pour le climat et la société (IRI) Columbia University New York, USA.

(i) interruption plus longues de la navigation sur le fleuve Congo et ses affluents (Oubangui, Sangha, Likouala-Mossaka, Likouala aux Herbes, etc.) avec des couts de dragage importants et des impacts économiques et sociaux dus à la régression du trafic ;
(ii) risque de diminution des ressources en eaux souterraines dont les plus vulnérables sont celles du bassin côtier car elles sont utilisées pour alimenter en eau potable l'agglomération de Pointe-Noire sans cesse en plein développement eu égard à sa population galopante ;
(iii) érosions, les inondations, les ensablements, les glissements de terrains phénomènes qui ont une influence néfaste sur les infrastructures et la continuité de déserte en eau potable ;
(iv) forte évapotranspiration (0,3 mm de plus par jour) accentuant le déficit hydrique de certaines cultures annuelles ayant un faible enracinement comme l'arachide ;
(v) modification du calendrier cultural due principalement à l'allongement ou le raccourcissement de la saison des pluies avec une forte variabilité intra-saisonnière durant la saison des pluies (mars – avril – mai) ;
(vi) accroissement des situations endémiques des maladies à vecteur (1er cas de morbidité), des maladies d'origine hydrique (2ème cas de morbidité) et infectieuses.

Pour lutter contre les risques climatiques et en sus du dispositif contre les catastrophes naturelles, la République du Congo s'est dotée d'une loi fixant les règles générales d'orientation et de la mise en œuvre du développement durable en République du Congo à savoir : la loi n°74-2022 du 16 août 2022 portant loi d'orientation sur le développement durable. Par ailleurs, la République du Congo a révisé, en 2021, son document sur la contribution déterminée au niveau national, en sigle CDN. Elle dispose en outre, de plusieurs autres instruments de lutte contre les conséquences du changement climatique, entre autres : (i) la stratégie nationale du développement durable à l'horizon 2030, élaboré en 2015 ; (ii) la stratégie nationale et le plan d'action de gestion des risques de catastrophes naturelles, élaboré en 2020 ; (iii) les rapports nationaux sur la biodiversité ; et (iv) le plan national d'action pour l'environnement (PNAE), révisée en novembre 2021.

7.2. Mesures d'atténuation

Pour limiter les effets du changement climatique, le PNAE préconise les actions ci-après :

(i) le renforcement de la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre qui a pour objectif de :
- atténuer les émissions de GES dues aux secteurs de l'énergie et lutter contre la déforestation non planifiée à travers la stratégie REDD, et ce à la fois en maitrisant la consommation énergétique tout en ayant davantage recours aux énergies renouvelables ;
- maintenir, voire renforcer le potentiel de séquestration du carbone par les forêts, et ce à travers une meilleure gestion du secteur, et le reboisement.

(ii) le renforcement de la politique d'adaptation du Congo aux effets néfastes des changements climatiques, afin de garantir la protection des populations, de l'habitat, du patrimoine naturel,

de la biodiversité, des forêts et des ressources halieutiques, des systèmes productifs sensibles et des infrastructures à fort risque ;

(iii) l'amélioration des connaissances : information, éducation et mobilisation de la population sur les mécanismes des changements climatiques et de leurs impacts pour le Congo ;

(iv) l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les stratégies et politiques sectorielles nationales ;

(v) construction des infrastructures d'eau et d'assainissement résilientes au changement climatique ;

(vi) la promotion des modes de production et de consommation à faible émission de carbone ;

(vii) la promotion des modes de transport écologiques et de l'utilisation des foyers améliorés et du gaz butane dans la cuisson.

8. RESUME DE L'ANALYSE DES RISQUES

Grille d'analyse des risques budgétaires					
Nature du risque	**Identification du risque**	**Description du risque**	**Dégré d'occurrence du risque**		
			Elevé	**Modéré**	**Faible**
Risques macroéconomiques	*Risques liés à la croissance économique*	*Baisse du prix international du baril de pétrole*			
		Persistance de la crise alimentaire mondiale			
	Risque lié aux hydrocarbures	*Baisse du prix international du baril de pétrole*			
Risques macroéconomiques	*Risques liés à la croissance économique*	*Pannes techniques au niveau des champs pétroliers*			
		Relâchement dans la mise en œuvre des plans et programmes élaborés par le Gouvernement			
		Faible exécution des dépenses en capital			
	Risque lié aux hydrocarbures	*Baisse de la production pétrolière*			
Risques liés à la dette publique	*Risque de refinancement sur la dette*	*Refinancement de la dette intérieure*			
	Risque de taux d'intérêt	*Augmentation des taux d'intérêt variables*			
		Refixation des taux d'intérêt fixe			
	Risque lié au taux de change	*Dépréciation de la monnaie nationale par rapport au dollar US*			
Risques liés aux entités du secteur public autres que l'Etat	*Risque liés aux entreprises publiques*	*Contreperformance financière*			
	Risques liés aux collectivités locales	*Faible mobilisation des recettes*			
		forte dépendance aux subventions de l'Etat			
Risques liés au secteur financier	*Risques liés au secteur bancaire*	*Insolvabilité financière*			
		Faillite bancaire			
Autres risques spécifiques	*Risques sanitaires*	*Pertubation du circuit d'approvisionnement*			
		Baisse de la demande			
	Risques liés aux catastrophes naturelles	*Inondations*			
		Erosions			
		Ensablement et glissement de terrains			
Risques institutionnels	*Risques de crédibilité du budget*	*Surestimation des recettes*			
		Sous-estimation des dépenses			
		Non mise en œuvre des mesures de politique fiscale décidées par le			
	Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieure	*Faible niveau d'exécution des dons et des emprunts des Partenaires Techniques et Financiers*			
Risques à long terme	*Risques liés au changement climatique*	*Augmentation de la chaleur*			
		Augmentation de la pluviométrie			

Source : DGB

CONCLUSION

L'élaboration de cette annexe sur les risques budgétaires traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre la modernisation des outils de gestion des finances publiques et de renforcer la transparence budgétaire, et donc la bonne gouvernance. La mise en œuvre de l'ensemble des mesures d'atténuation proposées dans le présent document devra permettre de réduire la vulnérabilité des finances publiques face à ces différents risques identifiés.