RÉSUMÉ DE HAUT NIVEAU DU RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

RÉPUBLIQUE DU CONGO

Évaluation et Réforme des Subventions aux Produits Pétroliers

Juin 2024

Préparé Par
Delphine Prady

AVERTISSEMENT

Le contenu de ce document constitue un résumé de haut niveau des recommandations techniques fournis par le personnel du Fonds Monétaire International (FMI) aux autorités d'un pays membre ou d'une agence internationale (le "bénéficiaire de l'assistance technique") en réponse à leur demande d'assistance technique. À moins que le bénéficiaire du développement des capacités ne s'y oppose spécifiquement dans les 30 jours ouvrables suivant sa transmission, le FMI publiera ce résumé de haut niveau sur IMF.org (voir Staff Operational Guidance on the Dissemination of Capacity Development Information).

2024 Fonds Monétaire International [HLS/24/XX]

Résumé de Haut Niveau du Rapport d'Assistance Technique
Département des Finances Publiques
République du Congo, Évaluation et Réforme des Subventions aux Produits Pétroliers
Préparé par Delphine Prady, Ignatius de Bidegain, Nicolo Bird, et Gregoire Rota-Graziosi

La série des Résumés de Haut Niveau des Rapports d'Assistance Technique fournit des synthèses de haut niveau de l'assistance fournie aux bénéficiaires de l'assistance technique du FMI, décrivant les objectifs, les diagnostics et les recommandations.

RÉSUMÉ : En soutien aux efforts des autorités pour réduire de manière permanente les dépenses de subventions aux carburants, ce rapport i) évalue l'ampleur de ces subventions et décrit quels consommateurs en bénéficient le plus, ii) analyse la formule de prix des carburants et la gouvernance du secteur aval des carburants, et iii) propose des options de réforme graduelle pour réduire les subventions de carburant et accroître la transparence sectorielle.

Classification JEL Numéros H23, H25, H26, L32, L38, L71, D42, D45, D47
Mots-clés : Subventions aux carburants, Soutenabilité budgétaire, Analyse d'Incidence, Monopole d'Importation, Raffinage, Structure des Prix, Gouvernance et Régulation, TVA et Régimes Fiscaux

Contexte

La République du Congo est le troisième plus grand producteur de pétrole en Afrique subsaharienne (après le Nigeria et l'Angola), et son économie ainsi que ses finances publiques restent exposées aux fluctuations des revenus pétroliers. Diversifier l'économie congolaise est une priorité du gouvernement. En termes de finances publiques, cela signifie renforcer les revenus fiscaux non pétroliers qui, en 2023, ne représentaient que 8% du Produit Intérieur Brut (PIB). En termes de développement, cela signifie privilégier les dépenses qui encouragent une croissance inclusive et diversifiée, telles que les dépenses publiques de santé, d'éducation et d'infrastructures.

Résumé du diagnostic

Avec un coût estimé à 4,5% du PIB en 2022 et 2,5% du PIB en 2023, les subventions à la consommation de carburant dépassent les dépenses publiques de santé (2,3% du PIB) et sont comparables aux dépenses d'éducation (3,6% du PIB). La baisse des prix internationaux des produits pétroliers en 2023 et une augmentation de 30% des prix à la pompe par les autorités ont aidé à contenir le coût des subventions. Cependant, ce coût reste très élevé et accapare un espace budgétaire limité, tout en exposant le budget à une volatilité significative des prix internationaux du pétrole.

La majorité des subventions aux prix des carburants ne profitent pas directement aux ménages congolais mais plutôt aux entreprises ayant une forte consommation de diesel et de carburant Jet A1. Alors que presque toute la consommation de super se produit à la pompe, 60% de la consommation de diesel et 100% de la consommation nationale de Jet A1 sont le fait de clients industriels. De plus, la subvention unitaire pour le diesel et le Jet A1 national est supérieure à celle de l'essence. Par conséquent, la plupart des subventions profitent aux entreprises, y compris aux multinationales exportatrices (par exemple, le secteur pétrolier amont ou l'industrie du bois).

En plus des subventions aux consommateurs, les entreprises publiques du secteur aval des carburants bénéficient de subventions directes estimées à plus de 2% du PIB par an en moyenne entre 2018 et 2023. Sur cette période, la Société Nationale des Pétroles du Congo a reçu des subventions représentant en moyenne 0,3% du PIB par an pour couvrir les coûts supplémentaires liés aux inefficacités de son processus d'importation. Le soutien opérationnel direct à la raffinerie nationale est substantiel, avec une moyenne de 1,8% du PIB par an entre 2018 et 2023, sous forme d'achat de brut d'État à un prix préférentiel (0,5% du PIB par an en moyenne) et de transferts budgétaires directs (1,3% du PIB par an en moyenne).

Enfin, la coordination interministérielle dans le secteur aval des carburants est très limitée, et l'organe de régulation n'a pas la capacité de surveiller efficacement les parties prenantes du secteur.

Résumé des Recommandations

Dans ce contexte, des mesures de court et moyen terme peuvent être prises pour atteindre trois objectifs : i) réduire rapidement les dépenses de subvention, en se concentrant d'abord sur la réduction des écarts de prix pour les grands consommateurs, tout en protégeant les ménages des fortes augmentations de prix, ii) augmenter les revenus fiscaux issus de la consommation de carburant, et iii) renforcer la gouvernance du secteur aval et sa planification stratégique.

Réduire les dépenses de subventions aux carburants

À court terme, il est possible de réduire le coût des subventions et de les rendre moins économiquement inefficaces. À cet égard, une libéralisation complète du marché national du Jet A1 (i.e., dont le prix final à la consommation ne serait plus réglementé), et une libéralisation progressive du prix final à la consommation du diesel, en commençant par les entreprises exportatrices,

permettraient une réduction rapide des dépenses en subventions, tout en ayant un impact modéré sur les prix à la consommation domestique. En effet, les prix à la consommation domestique sont relativement non corrélés avec les prix des biens exportés tels que le pétrole brut ou le bois. Les dispositions temporaires introduites en 2022, connues sous le nom de " diesel résilience", qui ont permis à certains "grands consommateurs" d'utiliser du diesel fortement subventionné, devraient également être évaluées et progressivement éliminées. Pour opérationnaliser ces mesures à court terme, il sera clé de lever le monopole d'importation *de fait* qu'exerce la Société Nationale des Pétroles et de permettre aux distributeurs privés d'importer et de fournir les grands clients industriels.

L'espace budgétaire ainsi généré devrait ensuite être utilisé par les autorités pour mettre en œuvre des mesures d'assistance sociale déjà identifiées pour protéger les plus vulnérables (par exemple, réduction des frais de scolarité, expansion du transfert monétaire introduit pendant la période du Covid-19) et soutenir la consolidation fiscale. En effet, il est essentiel pour les autorités de démontrer qu'elles peuvent déployer une redistribution efficace, avant d'éliminer toutes les subventions aux prix des carburants, en particulier du super.

À moyen terme, les autorités devraient élaborer et mettre en œuvre un plan visant à réduire significativement le soutien budgétaire à la raffinerie détenue par l'État. Cela permettrait de remettre en question la politique actuelle de priorisation de la couverture de la demande locale par la production d'une raffinerie aux capacités vieillissantes et limitées, également à la lumière de la mise en service prochaine d'une nouvelle raffinerie privée, aux capacités plus grandes et plus modernes.

Augmenter les revenus fiscaux issus de la consommation de carburant

À court terme, il est crucial de i) renforcer la surveillance des importations de produits pétroliers raffinés par les douanes, et ii) annuler immédiatement la récente instruction sur la procédure d'autoliquidation de la TVA par les distributeurs privés. En effet, les douanes n'ont pas d'enregistrements numérisés des importations de la Société Nationale des Pétroles, qui sont enregistrées sous un régime spécial permettant de retarder le paiement des droits dus. La récente instruction exigeant que les distributeurs privés auto-liquident la TVA crée un risque élevé de crédits structurels de TVA, et par conséquent, un grand risque budgétaire pour le gouvernement.

À moyen terme, l'introduction d'une nouvelle structure de prix permettra de clarifier les éléments de coûts, la fiscalité et les subventions en éliminant les faiblesses structurelles de la formule de prix actuelle. La structure proposée pour les prix du super et du diesel fait référence aux lois et décrets du pays et comprend trois changements structurels principaux : i) l'utilisation du même prix de référence international pour le super et le diesel, que ces produits soient importés ou produits localement ; cela aidera à diminuer les inefficacités d'importation ; ii) l'introduction d'une ligne dédiée de subvention/taxe pour permettre des ajustements transparents des prix à la pompe ; et iii) l'application de la loi sur la TVA telle que définie au Congo.

Renforcer la gouvernance du secteur aval des carburants et la planification stratégique

À court terme, la coordination devrait être renforcée entre les ministères des hydrocarbures et des finances et leurs administrations respectives. Une coordination et un partage d'informations plus étroits aideraient à prévoir la consommation, les besoins d'importation et les revenus fiscaux, améliorant ainsi la programmation budgétaire. Une plus grande visibilité sur les besoins d'importation à moyen terme permettrait de planifier les importations sur une période plus longue et, ainsi, sécuriser de meilleurs prix négociés. Cela permettrait également à l'agence de régulation de contrôler les processus d'importation et de garantir qu'ils respectent les meilleures pratiques internationales d'appel d'offres.