

Décret n° 2008 - 946 du 31 décembre 2008

portant approbation de la stratégie de développement du secteur financier

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la Constitution ;

Vu l'accord du 4 décembre 2004 relatif au programme de la facilité de la réduction de la pauvreté et la croissance ;

Vu la loi n° 1-2000 du 1^{er} février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat ;

Vu le décret n° 2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2003-101 du 7 juillet 2003 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et du budget ;

Vu le décret n° 2007-615 du 30 décembre 2007 portant nomination des membres du Gouvernement ;

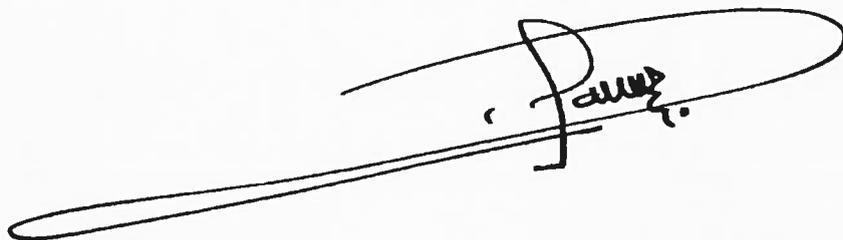
En Conseil des ministres.

DECRETE :

Article premier : Est approuvée la stratégie de développement du secteur financier dont le texte est annexé au présent décret.

Article 2 : Le présent décret sera enregistré, publié au Journal Officiel et communiqué partout où besoin sera.

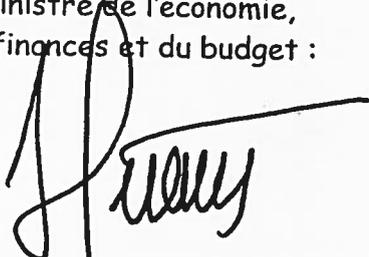
Fait à Brazzaville, le 31 décembre 2008



Denis SASSOU N'GUESSO

Par le Président de la République,

Le ministre de l'économie,
des finances et du budget :



Pacifique ISSOÏBEKA

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité * Travail * Progrès

STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR FINANCIER

Février 2009

AP

SOMMAIRE

Introduction.....	1
I- Care général et principaux problèmes du secteur financiers	3
A- Cadre général.....	3
B- Principaux problèmes de stabilité et de développement	5
C- Pratiques comptables et partage de l'information.....	9
D- Régime foncier	10
II – Eléments clés d'une stratégie prospective du secteur financier	11
A- Réformes régionales	12
B- Modernisation et restructuration des banques.....	12
C- Restructuration du secteur des assurances	14
D- Reforme des caisses de retraite.....	15
E- Restructuration du secteur de la microfinance	16
F- Autres réformes.....	17
Conclusion.....	18
Tableau des mesures	19

JE

Introduction

Dans le cadre du processus de restructuration de l'économie nationale, la République du Congo a sollicité l'appui de la communauté financière internationale afin de l'accompagner dans la définition et la mise en œuvre des réformes économiques et structurelles. A cette fin, des actions importantes sont en cours dans les domaines de la gestion pétrolière, de la gestion des finances publiques et de l'amélioration des performances dans les secteurs sociaux.

La poursuite du processus de restructuration de l'économie congolaise requiert également une attention particulière à l'amélioration du climat des affaires afin de favoriser l'essor du secteur privé. Cet aspect constitue actuellement un des points importants de négociation avec les principaux bailleurs de fonds qui placent le renforcement de l'efficacité du secteur financier comme clé de voûte de cette réforme.

Avec l'appui des institutions sous régionales (Banque des Etats de l'Afrique Centrale et Commission Bancaire de l'Afrique Centrale), le gouvernement a finalisé la restructuration du secteur bancaire avec l'ouverture au secteur privé du capital de la plupart des banques commerciales, l'installation de nouvelles banques et une amélioration significative de leur environnement d'activité. D'après les dernières données de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), le système bancaire congolais est devenu en quelques années un des plus solides et des plus liquides de la zone CEMAC.

Toutefois, en dépit de ces performances, le pays n'a pas encore rattrapé son retard en matière d'approfondissement financier. En effet, au-delà du secteur bancaire, le système financier comprend toutes les autres institutions financières (caisses de retraite, compagnies d'assurance, institution de crédits spécialisés et de la microfinance, etc.) qui assurent l'intermédiation financière entre l'épargne et les besoins de financement ; dans ce cadre, la plupart des indicateurs financiers du Congo demeurent en dessous de la moyenne de ceux des pays d'Afrique subsaharienne. Les ratios de développement des circuits financiers, d'accès aux services financiers de base ou d'efficacité du secteur financier conduisent au même constat : Le secteur financier du Congo est parmi les moins développés de la CEMAC qui elle-même présente les ratios les moins performants parmi les pays d'Afrique subsaharienne. Bien que la plupart des institutions financières soient installées au Congo, elles ne sont pas en mesure de répondre aux besoins des services financiers de base de la population, au financement de l'économie et aux défis des innovations financières (monétique, plus grande personnalisation et informatisation de certains services). Cela représente un sérieux obstacle à l'accélération de la croissance et, par conséquent, à la lutte contre la pauvreté dans le pays.

Compte tenu de l'appartenance du Congo à des institutions de coopération et d'intégration régionales, la compétence en matière de réforme de certains aspects du secteur financier est dévolue à celles-ci (BEAC, COBAC, CEMAC, CIPRES, CIMA, OHADA).

Néanmoins, dans la limite de ses marges d'actions et avec l'appui des services du FMI, le gouvernement a élaboré une stratégie de réforme du secteur financier. Celle-ci est issue de l'exploitation des différents travaux d'audit commandés dans les domaines suivants :

- Réforme du secteur des assurances et de l'ARC ;
- Audits comptables et actuariels des caisses de retraite (CRF et CNSS) ;
- Rapport de contrôle et d'audit des caisses de retraites par la CIPRES ;
- Rapport de contrôle et d'audit du secteur des assurances par la CIMA.

La stratégie de réforme du secteur financier adoptée par le gouvernement sera mise en œuvre dans le cadre de sa politique économique et financière. Elle fait partie des actions visant à mettre en place un environnement favorable au développement du secteur privé national. Elle devrait faciliter la mise en place de structures financières solides, dynamiques et innovantes capables de drainer l'épargne nationale vers le financement des projets économiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre efficace de la stratégie de développement financier est tributaire de certaines autres réformes, à exécuter de manière concomitante dans d'autres secteurs. Il s'agit notamment des réformes au niveau de la justice, de la propriété foncière, de la fiscalité, du climat des affaires et de l'organisation des activités privées.

L'adoption de la stratégie constitue en outre une des conditionnalités du programme FRPC du Congo.

La présente note expose le cadre général actuel du secteur financier avant de donner les éléments clés de la réforme de ce domaine important pour la promotion d'une économie dynamique.

I. CADRE GENERAL ET PRINCIPAUX PROBLEMES DU SECTEUR FINANCIER

A- Cadre général

Le secteur financier congolais est dominé par les banques détenues essentiellement par des intérêts privés à la suite de leur restructuration. L'apport des groupes bancaires privés, notamment étrangers, a permis de renforcer les fonds propres des banques, d'améliorer leur crédibilité et leur professionnalisme. Le secteur financier congolais est composé de six banques commerciales, d'une banque spécialisée dans l'habitat, d'un réseau public d'épargne postale, de cinq compagnies d'assurances, de deux caisses de retraite, d'une société de

financement et de soixante douze établissements de microcrédit. Les six banques commerciales sont majoritairement privées ; l'Etat ne détient qu'une petite partie du capital dans deux d'entre elles. La dernière banque à avoir reçu son agrément est la banque Espirito Santo Congo, actuellement en installation. La banque spécialisée dans l'habitat a déjà débuté ses activités. Son capital est souscrit par des institutions multilatérales, l'Etat et les privés.

Le système financier est fortement concentré, au regard des normes internationales. Le total des actifs du secteur bancaire en 2007 représentait 15% du PIB. La principale banque détenait environ 40% des actifs.

Le secteur financier non bancaire est peu développé et doit faire face à des difficultés considérables. Il existe cinq compagnies d'assurance au Congo, deux compagnies d'assurance vie et trois sociétés d'assurance non-vie. L'une de ces trois compagnies d'assurances est publique, les deux autres sont privées. Les compagnies d'assurances au Congo ne détiennent qu'une part modeste de l'ensemble des actifs et la plus grande d'entre elles, qui appartient à l'Etat (ARC), est dans une situation financière critique et est mise sous administration provisoire par la CIMA. Le réseau d'épargne postale est actuellement inopérant et en faillite. Les deux caisses de sécurité sociale connaissent des difficultés financières et ont accumulé des arriérés importants ; Enfin, l'unique établissement financier non bancaire est en situation financière fragile et vient d'être racheté par de nouveaux actionnaires.

Lancées en 1984, les opérations de microcrédit ont connu une croissance rapide au Congo. Elles étaient assurées par 72 établissements en 2007.

Les dernières données des institutions de la microfinance remontent à 2005 ; elles ne représentaient que 10% des actifs. Bien que les dépôts reçus et les crédits accordés par ces établissements aient augmenté pour représenter respectivement 16% des dépôts et 8% des crédits du système financier à fin 2004, les prêts consentis par les établissements de microcrédit ne représentent que 25% des dépôts. Le réseau des Mutuelles Congolaises d'Epargne et de Crédit (MUCODEC) est prépondérant avec 47% des établissements engagés dans ses activités, près de 86% de l'ensemble des dépôts et 90% de l'ensemble des crédits des établissements de microcrédit. Le contrôle et la réglementation des institutions de microcrédit sont assurées par la COBAC, dans le cadre d'un règlement communautaire édicté par le Comité Ministériel de L'UMAC qui fixe le cadre général d'exercice de l'activité, de vingt et un règlements COBAC qui indiquent les normes prudentielles et d'un dispositif comptable en cours d'adoption. Les deux tiers des établissements de microcrédit se concentrent dans les deux principales villes du pays, Brazzaville et pointe Noire. Les crédits accordés par les établissements de microcrédit financent pour l'essentiel la consommation. Comme dans d'autres pays de la CEMAC, la situation financière des

établissements de microcrédit est fragile et volatile. Compte tenu de leur faible capitalisation et du manque d'infrastructures physiques, ces établissements ont de sérieuses difficultés à s'agrandir. Leurs coûts d'exploitation sont élevés et leurs marges bénéficiaires sont faibles.

Le secteur financier du Congo comprend également des institutions régionales. Il s'agit de la banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC) qui est chargée de conduire la politique monétaire dans la zone CEMAC ; de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) chargée du contrôle des établissements de crédit et de microcrédit ; la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) qui supervise le secteur des assurances ; de la Conférence Interafricaine de Prévoyance Sociale (CIPRES) responsable du contrôle des caisses de retraite ; de la Banque de développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC).

Enfin, les normes comptables sont fixées par l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). La création récente d'une Commission de Normalisation Comptable OHADA devrait permettre une meilleure maîtrise des normes comptables par les acteurs économiques ; les normes fixées par l'OHADA s'appliquent aux entreprises industrielles et commerciales.

B- Principaux problèmes de stabilité et de développement

Comme indiqué dans l'évaluation de la stabilité du système financier (ESSF) régional (FMI, 2006), il est important de développer un cadre monétaire sain pour faciliter les conditions de financement de l'économie. A ce sujet, il a été suggéré à la BEAC d'adapter sa politique monétaire à un environnement de surliquidité dans la zone CEMAC. Dans le même ordre d'idées, la conduite de la politique budgétaire doit être cohérente avec l'objectif visant à limiter les effets néfastes de la surliquidité sur l'économie nationale, notamment dans le cadre de la lutte contre l'inflation ; Ainsi, les Etats doivent cesser de recourir aux avances de la banque centrale et au besoin, épargner une partie de leurs excédents de ressources pour adapter leurs dépenses budgétaires à leur capacité d'absorption. Le Congo est déjà engagé dans cette dynamique. Il a remboursé l'encours de ses avances à la BEAC et procède à l'épargne de ses excédents budgétaires. L'Etat a également fermé tous les comptes détenus dans les banques commerciales pour recentrer sa liquidité à la BEAC. Pour le reste, il est engagé résolument dans le cadre régional à promouvoir les réformes nécessaires pour adapter la politique monétaire de la BEAC à ce nouvel environnement ; en outre, il soutient les mesures prises par la COBAC pour renforcer le secteur bancaire. L'entrée en vigueur prochaine du mécanisme des titres publics à souscription libre en cours d'institution à la CEMAC participe à cette réforme à laquelle le Congo est pleinement engagé. Enfin, il a participé à la mise en place d'un cadre régional de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. A l'instar

des autres pays de la CEMAC, une Agence Nationale d'Investigation Financière est créée depuis le 31 mars 2008.

Le secteur financier du Congo, dans les circonstances actuelles, n'apporte pas un appui suffisant au secteur privé et ne propose pas de possibilités de financement des investissements pour la population. L'accès à l'épargne et aux services financiers est limité. Ainsi, alors que les dépôts bancaires représentaient 12% du PIB en 2007, le ratio des prêts aux dépôts ne s'établissait qu'à 20%. Le crédit au secteur privé qui représentait 2% du PIB en 2006, s'est accru de 8% pour s'établir à 3% du PIB en 2007, contre en moyenne 6% dans la zone CEMAC. En outre, l'accès des populations au crédit bancaire est entravé par certaines pratiques des banques visant à imposer, pour l'ouverture d'un compte un montant minimum pouvant aller jusqu'à 200000 francs CFA pour un compte chèque et 1000000 de francs CFA pour un dépôt épargne. Ces pratiques contreviennent aux dispositions relatives au « droit au compte » pourtant consacré par le code monétaire et financier.

L'intermédiation financière au Congo est une des plus faibles des pays d'Afrique subsaharienne. Les ratios des actifs du secteur financier au PIB et de la monnaie au sens large au PIB sont en deçà de la moyenne de la région du franc CFA et des autres pays d'Afrique subsaharienne. Cette contre performance est certainement due au retard observé dans la restructuration du secteur financier. En effet, le Congo a été le dernier pays de la zone CEMAC à faire aboutir la restructuration complète du secteur bancaire et celui qui n'a pas encore engagé la réforme des autres segments du secteur financier comme ceux des assurances et des caisses de retraite.

La restructuration du système bancaire et la prolifération des institutions de microcrédit ont conduit à une hausse de l'épargne ces dernières années. Cependant, les liquidités se sont accumulées également en raison des cours élevés du pétrole, qui ont permis de relever fortement les recettes d'exportation et de renforcer les réserves de change. Par contre, les possibilités d'investissement ne se sont pas développées en parallèle, et le crédit, déjà très faible au départ, n'a pu progresser parallèlement. Deux raisons principales expliquent cette situation défavorable : un climat d'investissement généralement peu incitatif et la réticence des banques à prêter en raison de la faiblesse des garanties et de la sécurité juridique des contrats.

Dans ces circonstances, le coût du crédit au Congo est très élevé par rapport aux pratiques régionales et internationales. La volatilité des ressources est l'une des principales sources des coûts des banques qui sont répercutés sur les clients sous la forme de taux d'intérêt et de commissions élevés. En plus des coûts fixes qui tiennent au faible développement du marché, à l'éloignement de certains clients et au développement de leurs réseaux, les banques commerciales appliquent des

commissions élevées pour compenser les inefficiences multiples du cadre institutionnel, à savoir les insuffisances du système de paiement et du système judiciaire, ainsi que l'asymétrie de l'information.

La base des prêts est volatile. Le système financier congolais est caractérisé par la prépondérance de banques commerciales dont les principaux engagements sont des dépôts à vue. Même les dépôts à terme sont à échéances courtes, en moyenne entre 3 et 6 mois. Comme leur base est précaire, les banques sont réticentes à accorder des prêts à moyen et long terme, nécessaires au financement des investissements productifs, et se concentrent sur les prêts à court terme, sur les crédits à la consommation et sur le financement des importations. Ces financements ont alors un coût élevé pour compenser toutes les charges de fonctionnement des banques. Celles-ci appliquent des taux élevés aux prêts à court terme pouvant atteindre 20% pour les crédits à la consommation¹. Des taux plus modérés sont appliqués aux prêts à moyen terme qui sont garantis.

La situation financière des banques demeure fragile. En dépit des progrès réalisés par le gouvernement pour assainir les banques, celles-ci mériteraient de voir leurs capitaux propres renforcés en vue de leur permettre de résister aux chocs conjoncturels et de mieux financer l'économie nationale. En effet, ces deux dernières années, au moins trois banques commerciales congolaises se sont trouvées fréquemment en situation de non-respect des principaux indicateurs de solvabilité reposant sur les normes de fonds propres, bien que la majorité d'entre elles satisfaisaient aux indicateurs de risque et de liquidité ; fin 2007, trois banques satisfaisaient à l'indicateur prudentiel d'adéquation des fonds propres, qui exige un ratio de couverture des risques de 8%. Seule une banque ne satisfaisait pas au ratio immobilisation/capital de 100%. Ce qui est moins positif, en revanche, c'est qu'aucune des banques ne respectait la limite prudentielle en matière de risques individuels et d'exposition globale aux risques. Toutes les banques satisfaisaient le coefficient de transformation². Selon le système de notation de la COBAC, trois banques ont été estimées en situation satisfaisante à fin décembre 2006, tandis que la quatrième n'a pas été notée. Il apparaît donc qu'au stade actuel, il y a nécessité de renforcer les fonds propres des banques afin de solidifier leur structure financière et leur faciliter la prise de risque de crédit. De même, il conviendrait de renforcer le fonctionnement du comité national de crédit afin que celui-ci contrôle et améliore les conditions d'accès au crédit et aux comptes bancaires des populations.

Une des plus grandes faiblesses de l'économie congolaise est la quasi-inexistence du secteur financier non bancaire. En effet, celui-ci doit être le principal animateur

¹ Officieusement, un grand nombre de prêt à court terme ont financé des importations d'automobiles pour usage personnel ces dernières années.

² La transformation d'échéance est exprimée par le ratio actifs à long terme (plus de cinq ans)/engagements à long terme (plus de cinq ans). Le minimum requis pour ce ratio est de 50%.

du marché financier. Il doit offrir les possibilités de placements à moyen et long terme afin d'alimenter le marché (entreprises et autres agents économiques) en capitaux stables à moyen et long terme ; il doit constituer le principal vecteur du renforcement des fonds propres des entreprises et des banques.

L'absence des réformes du secteur des assurances est un fort handicap au financement de l'économie. En effet, le secteur des assurances souffre de plusieurs maux, notamment : la faiblesse de l'institution nationale de contrôle (la direction des assurances), le non respect des décisions de l'organe régional de contrôle, la faiblesse de l'observation de la réglementation, la fragilité des sociétés existantes, la non observation des ratios prudentiels édictés par la CIMA. Les sociétés d'assurance sont affectées par la mauvaise utilisation des primes d'assurance. Elles ont des difficultés à faire face aux sinistres des assurés. Ceci explique la défiance des agents économiques à respecter les obligations de souscription des polices d'assurance.

A l'instar des sociétés d'assurance, les caisses de retraite sont aussi très fragiles et constituent un obstacle supplémentaire au financement de l'économie. Les faiblesses et dysfonctionnements des caisses de retraite ont été mis en évidence par les récents audits organisés par le gouvernement. On peut noter à titre d'exemple l'absence d'audits réguliers et la non publication des états comptables audités. Leur situation financière est caractérisée par la persistance d'un déséquilibre structurel et l'ampleur des arriérés accumulés. En outre, les principales recommandations de ces audits n'ont pas encore été appliquées.

Cette situation n'améliore pas la confiance dans ces secteurs, notamment celui des assurances ; ce qui empêche l'entrée de nouveaux acteurs et de nouveaux capitaux sur le marché congolais.

Les institutions de microcrédit, pour leur part, ne reçoivent pas un appui suffisant et ne bénéficient pas d'un accès adéquat aux services bancaires. Leur mise récente sous supervision de la COBAC devrait renforcer leur mode de fonctionnement. A ce propos, une réflexion est engagée présentement au niveau des institutions communautaires pour qu'une partie des attributions de contrôle des établissements de microfinance soit dévolue aux administrations nationales. Au Congo, la direction de la microfinance au sein de la direction générale de la monnaie et du crédit, de création récente, souffre encore de la faiblesse des moyens humains et matériels qui ne permettent pas d'exercer un meilleur suivi des établissements de microfinance.

La faiblesse du cadre réglementaire et judiciaire est un autre obstacle majeur à l'essor d'un secteur financier dynamique. En effet, cette situation est de nature à empêcher la bonne exécution des contrats, élément essentiel au fonctionnement du secteur financier. Le développement du secteur financier est entravé par le dysfonctionnement du système judiciaire, les coûts élevés de justice, la longueur

des procédures juridiques et le manque de clarté qui entoure les droits de propriété, éléments qui nuisent de manière générale au climat de l'investissement au Congo. L'étude *Doing business* de la Banque mondiale pour 2007³ situe le Congo à la 171^e place sur 175 pays classés en raison de l'efficacité des conditions d'exercice des activités économiques. La lourdeur et le coût des procédures à suivre pour lancer ou cesser une activité, embaucher ou licencier du personnel, obtenir des crédits ou payer les impôts découragent grandement l'esprit d'entreprise.

Les textes relatifs aux hypothèques et à la liquidation de sociétés ne sont pas respectés. Malgré l'appartenance à l'OHADA dont les Actes Uniformes constituent une grande avancée dans plusieurs domaines de l'activité économique⁴, notamment en matière de garantie et de liquidation de sociétés, les procédures judiciaires demeurent très longues, onéreuses et sujettes à plusieurs tracasseries administratives. La vente des actifs d'une société en faillite se heurte souvent à des obstacles qui ne permettent pas de recouvrer pleinement la valeur du prêt.

Ces faiblesses et bien d'autres ne permettent pas aux opérateurs économiques de soutenir leurs demandes de financement auprès du système financier ; Dans ce contexte, afin de limiter ces risques et respecter les ratios prudentiels, les banques sont contraintes de réduire leur offre de crédit aux activités économiques.

C- Pratiques Comptables et partage de l'information

Le système juridique et judiciaire régi par l'OHADA est considéré comme moderne, mais il est aussi perçu comme relativement complexe. Selon l'ESSF régionale de 2006, plusieurs lois uniformes devraient être revues, telles que les procédures de recouvrements des créances, le régime des transactions garanties, la loi sur les coopératives et le régime de l'insolvabilité. En outre, la gouvernance du système judiciaire et les compétences de ses services demandent à être améliorées. Le plan comptable de l'OHADA fait peser un poids excessif sur les PME, qui sont assujetties à un grand nombre de prescriptions. L'absence d'un ordre d'experts comptables ne permet pas une meilleure application des normes comptable OHADA.

Il subsiste au sein du système économique du Congo une importante asymétrie de l'information qui complique la négociation des contrats commerciaux.

³ Banque Mondiale, *Doing Business-benchmarking business regulations*, <http://www.doingbusiness.org>.

⁴ Au Congo, il faut 71 jours pour créer une entreprise, 175 jours pour obtenir les autorisations nécessaires et 135 jours pour faire enregistrer des droits de propriété. Le nombre de procédures nécessaires pour accomplir chacune de ces tâches varie entre 7 et 15. Les formalités sont tout aussi lourdes en ce qui concerne l'emploi, le commerce, les procédures de financement ou la protection des investisseurs.

L'information sur la situation financière des emprunteurs est insuffisante dans un environnement où la culture de crédit est en règle générale peu développée. D'autre part, la fiabilité des pratiques comptables n'est pas bien assurée, ce qui contribue de plus en plus à la hausse des taux d'intérêt, laquelle favorise à son tour l'aléa moral. Dans de telles circonstances, les banques limitent presque exclusivement l'octroi de crédits aux cas où les demandes sont adossées à des garanties. Les autorités ont récemment mis en place une centrale des risques pour recueillir des informations sur les risques de bilan et de crédit, y compris pour les PME et les particuliers désireux d'emprunter. L'information sur le crédit devrait inclure non seulement les cas de défaillance, mais aussi une notation de la solvabilité reposant sur un système normalisé.

Une simple analyse des organigrammes bancaires fait apparaître un certain nombre de carences. L'insuffisance fréquemment observée des moyens matériels et humains s'ajoute au manque de procédures normalisées pour introduire une dose d'incertitude dans les opérations ordinaires et peu de banques utilisent la comptabilité analytique pour évaluer les performances de leurs divers départements.

Enfin, certaines banques affichent des scores médiocres en matière d'ingénierie financière, de méthodes de trésorerie, d'études de marché, d'évaluation de projets et de bilan.

D- Régime Foncier

Le renforcement de la culture de crédit et l'abaissement des coûts passent aussi par l'amélioration des registres du commerce et de la propriété foncière, ainsi que par des progrès dans l'informatisation des titres de propriété foncière. Le droit de la propriété devrait réserver le droit de posséder et d'aliéner des propriétés immobilières et autres biens-fonds qu'aux seuls détenteurs de titres. Le registre de la propriété est incomplet et n'est pas mis à jour. Jusqu'à une époque récente, deux preuves parallèles du droit de propriété coexistaient, l'une portant sur le droit de localiser une activité et l'autre sur le titre de propriété effectif. Le transfert de biens était ainsi compliqué par l'incertitude qu'introduisait la vente de biens par ceux qui n'avaient que le droit de l'occuper. Cette situation a été récemment corrigée avec l'adoption de l'acte notarié comme le seul droit de propriété foncière au Congo.

II. ELEMENTS CLES D'UNE STRATEGIE PROPECTIVE DU SECTEUR FINANCIER

Si les points faibles du secteur financier du Congo sont bien connus, il n'existe pas de document stratégique traçant clairement un plan d'actions à moyen terme pour y faire face. En l'absence d'une telle feuille de route, les bailleurs de fonds internationaux n'ont apporté qu'une assistance technique marginale jusqu'à présent, contrairement à la situation dans les autres pays de la CEMAC. Cependant, après la restructuration du système bancaire, les autorités monétaires ont entrepris d'établir un nouveau système de paiement moderne incluant notamment le traitement automatisé des transferts et la monétique interbancaire. De même, un marché boursier a été créé. Ce dernier permettra d'émettre des obligations à souscription libre. De plus, une étude conduite par le FMI (ESSF, 2006) a débouché sur la publication d'une note d'évaluation du secteur financier. Cette note, de laquelle sont tirées un certain nombre de recommandations pour le Congo, dresse un bilan exhaustif de la situation du secteur financier en 2006 et propose des réformes nécessaires à l'échelle régionale.

En plus des réformes entreprises au plan régional, La stratégie de développement du secteur financier comprend cinq composantes.

- La poursuite de l'assainissement du secteur bancaire en vue de lui permettre d'apporter une contribution plus importante au financement de l'économie. Cet objectif sera également recherché à travers la mise en place, avec l'assistance des bailleurs de fonds, d'un véritable marché des capitaux.
- L'ouverture du marché financier congolais pour faciliter l'installation de nouveaux acteurs non bancaires existantes, notamment le renforcement des institutions financières non bancaires en recourant notamment à l'assistance technique, et en les dotant des moyens techniques nécessaires à une gestion efficace : procédure de contrôle interne, système d'information moderne, formation des agents de la CNSS et de la CRF, systématisation des audits externes, équipement en matière informatique.
- Le renforcement du secteur de la microfinance par un appui institutionnel et par la formation du personnel.
- L'amélioration de l'environnement des affaires, par la mise en application effective des règles de l'OHADA, et la formation de magistrats dans le domaine financier.
- Le renforcement des capacités du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget notamment dans les domaines des assurances et de la micro finance.

A- Reformes régionales

Comme précisé dans le dernier rapport des services du FMI sur la CEMAC (FMI, 2007), l'intégration régionale ne s'est pas concrétisée dans l'union monétaire. Il en est de même pour l'intégration du secteur financier (Saab, 2007). L'intégration régionale pourrait permettre de tirer parti de l'élargissement du marché des biens et des services financiers en dégagant des économies d'échelle. Elle pourrait accroître l'intermédiation et permettre aux banques de la région qui ont des liquidités excédentaires de financer celles qui en ont besoin. Les liens commerciaux et financiers intra-régionaux sont encore peu développés dans la CEMAC. Les obstacles aux échanges et à l'intermédiation demeurent considérables, en dépit des progrès accomplis dans la mise en place du cadre institutionnel et de règles communes. Cependant, le sommet régional des chefs d'Etat de la CEMAC qui s'est tenu en avril 2007 à N'DJAMENA a laissé entrevoir des perspectives encourageantes, en adoptant un plan d'action dont les travaux préparatoires sont déjà engagés. Les réformes institutionnelles prévues pour renforcer l'intégration visent entre autres à :

- Créer des ministères de l'intégration et améliorer la communication au sein de la CEMAC ;
- Assurer le recouvrement de la taxe d'intégration par les Etats membres ;
- Préparer un programme économique régional pour desserrer les goulots d'étranglement qui existent au niveau des infrastructures ;
- Assurer la libre circulation des personnes à compter du 1er juillet 2007 et poursuivre les travaux préparatoires à la création d'une compagnie aérienne régionale.

Ces mesures pourraient soutenir l'évolution à venir de l'union monétaire, intensifier les mouvements de personnes et de capitaux et créer des possibilités de gestion de la liquidité à l'échelle régionale.

B-Modernisation et restructuration des banques

Le système bancaire a connu une profonde restructuration à laquelle ont participé la COBAC et l'institut d'émission ainsi que les partenaires au développement. Ce processus a abouti à l'assainissement du cadre d'activité des banques. Cette évolution a facilité la restructuration et la privatisation de la plupart des banques commerciales auparavant publiques. Cette option a permis de limiter le coût des restructurations bancaires pour le budget de l'Etat, et de renforcer les fonds propres des banques en vue de leur permettre de respecter les ratios prudentiels.

Elle a également permis de restaurer la confiance du public et de faciliter l'ouverture internationale des banques congolaises par leur adossement sur des partenaires bancaires extérieurs de premier rang. Le gouvernement estime qu'il a achevé la remise en état du système bancaire, ce qui a favorisé l'installation de

nouvelles banques, contribué à étendre la bancarisation de l'économie et la concurrence dans le secteur. Dans ce cadre, il reste à restructurer le secteur des assurances et les caisses de retraite pour compléter les réformes dans le secteur financier.

Toutefois, les mutations du système bancaire sont permanentes et celui-ci reste vulnérable aux changements de l'environnement économique et réglementaire. Selon le test de résistance effectué dans le cadre de l'ESSF et de la CEMAC en 2006 (FMI 2006), les principaux facteurs de vulnérabilité des banques congolaises sont les suivants :

- Le risque de change, étant donné qu'une très grande partie de la position nette en devises est détenue par les banques commerciales ;
- Le risque de crédit sectoriel, dû à l'importance du secteur forestier et, dans une certaine mesure, des secteurs du gaz et du pétrole (la compagnie nationale SNPC a ses comptes dans une des banques) ;
- Le risque de crédit dû à la forte concentration particulière d'emprunteurs individuels ;
- Le risque de liquidité, étant donné la part des dépôts de l'état et des entreprises publiques dans le financement des banques commerciales.
- La réglementation sur la diversification des risques semble largement ignorée. Les banques détiennent des positions en devises importantes, qui dépassent parfois les limites réglementaires.

Pour soutenir la croissance du secteur non pétrolier et encourager l'esprit d'entreprise dans le secteur privé, les banques doivent, d'une part, améliorer leur efficacité institutionnelle afin de réduire le coût du crédit, et, d'autre part, accroître la transparence pour promouvoir la concurrence sur le marché. A cet égard, une amélioration du contrôle interne permettrait de simplifier les procédures au sein des banques, alors que des investissements dans la production et l'analyse de l'information permettraient de mettre en place des outils et techniques modernes d'évaluation du risque de crédit. En conséquence, le prix du crédit correspondrait au risque effectif ; Faute de données satisfaisantes sur les clients, les banques doivent développer de nouvelles procédures pour évaluer la faisabilité des projets et la solvabilité des clients. Pour accroître la transparence et promouvoir la concurrence, les banques doivent publier les taux débiteurs qu'elles appliquent, ainsi que leurs états financiers vérifiés selon les normes comptables internationales⁵. En tant qu'opérateurs de marché responsables, les banques devraient renforcer leur observation des ratios prudentiels.

Par ailleurs, **face à la volatilité des ressources des banques, le gouvernement a la ferme intention d'encourager le développement des marchés de capitaux.** Ceux-ci offrent aux épargnants diverses possibilités d'investissement à long terme, tandis

⁵ Une plus grande transparence bancaire pourrait aussi accélérer la mise en place du Fonds de garantie des dépôts en Afrique centrale (FOGADAC), ce qui favoriserait une culture du crédit.

que les entreprises peuvent mobiliser des ressources stables à un coût plus faible qu'auprès des banques. Les caisses de retraites et les compagnies d'assurances peuvent investir sur les marchés de capitaux pour gérer la duration de leurs portefeuilles. Par ailleurs, un marché obligataire pourrait être mis en place avec des bons du Trésor à long terme ; il constituerait une référence pour l'évaluation des obligations d'entreprises et faciliterait le développement d'autres produits à revenu fixe.

Enfin, de meilleures infrastructures, notamment un meilleur système de transport et d'échange des données, basé sur les nouvelles technologies de l'information ainsi que la mise en place d'un système de paiement efficace, sont nécessaires pour faciliter l'accès aux services bancaires. Des systèmes de paiement de détail et un système régional de règlement brut en temps réel dans la CEMAC sont déjà en train d'être mis en place. Des distributeurs automatiques de billets et des terminaux points de vente sont progressivement installés dans les grandes villes du Pays et réduisent ainsi les coûts de transaction et d'accès aux services financiers. Toutefois, en concertation avec les banques, le gouvernement va mettre en place un programme cohérent avec les incitations appropriées pour accélérer ce processus. Il va également initier les réformes complémentaires suivantes :

- Un élargissement des travaux du Conseil National de Crédit aux questions liées à la facilitation du crédit bancaire, à la baisse du coût des services bancaires et au développement de la monétique ;
- Concertation régulière entre le ministère des finances et l'Association Professionnelle des Etablissements de crédit pour faciliter le recours à la syndication bancaire pour le financement de certaines activités économiques ;
- Mise en place avec le secteur bancaire local d'un programme de monétique bancaire et d'interconnexion des réseaux bancaires en relation avec la réforme régionale ;
- Sensibiliser le secteur bancaire à la nécessaire bancarisation du pays en adoptant un programme d'implantation bancaire ;

Les autres aspects qui concernent la réglementation prudentielle, les politiques monétaires et de développement des marchés financiers seront discutés dans le cadre des institutions régionales (BEAC et COBAC).

C- Restructuration du secteur des assurances

La mise en place d'un secteur des assurances solide est de nature à donner à l'économie nationale une catégorie importante d'investisseurs appelés « investisseurs institutionnels » capables de mobiliser de l'épargne longue et stable. Ces investisseurs institutionnels sont ceux qui peuvent fournir des capitaux stables aux entreprises et favoriser la restructuration et la

recomposition des secteurs économiques. Au Congo, outre la CIMA, le secteur des assurances comprend :

- La Direction Nationale des Assurances chargée d'assurer le contrôle du secteur et le respect des règles prudentielles pour le compte du gouvernement ;
- Deux compagnies d'assurance vie ;
- Trois compagnies d'assurances non vie ;
- Une multitude d'agents d'assurances chargés de vendre les contrats d'assurance pour le compte des sociétés d'assurance. Ceux-ci disposent pour la plupart des agréments provisoires et ne font pas l'objet de contrôles réguliers.

En vue de dynamiser le secteur des assurances, le Gouvernement s'engage à :

- Créer un cadre de concertation entre le ministère des Finances et les sociétés d'assurance en vue de suivre l'application de la réglementation et définir les modalités de développement du secteur pour un meilleur financement de l'économie nationale ;
- Renforcer le cadre et les moyens d'action de la Direction Nationale des Assurances en la dotant des ressources humaines et matérielles nécessaires pour rationaliser ses méthodes d'intervention ;
- Engager la restructuration et la recapitalisation de l'ARC en collaboration avec la CIMA ;
- Adopter, en accord avec les compagnies privées d'assurance, un programme de renforcement de leurs fonds propres en vue d'assurer à terme précis le respect par elles des ratios prudentiels de la CIMA ;
- Vulgariser les conditions d'agrément des agents des assurances ;
- Définir un délai de mise en conformité avec la réglementation des agents des assurances déjà installés ;
- Libéraliser et vulgariser les conditions d'agrément de nouveaux acteurs dans le secteur.

D- Réformes des caisses de retraite

L'intermédiation financière concerne également le bon fonctionnement des caisses de retraite. En effet, les fonds de pensions constituent généralement des capitaux importants et à long terme qui doivent être investis afin d'en assurer la rentabilité. A ce titre, les caisses de retraite sont également considérées comme des investisseurs institutionnels ; pour mieux remplir ce rôle, elles doivent assainir leurs situations financières, autrement, elles deviennent des sources de dépenses importantes pour les finances publiques et un élément de pression sur le marché national des financements. Au stade actuel, les caisses

de retraite (CNSS et CRF) présentent une situation financière déséquilibrée en raison d'un changement défavorable de la population des cotisants et des retraités ainsi que de l'absence de réforme du secteur. En effet, le système de répartition adopté à ce jour pour la gestion des retraites au Congo impose des réformes périodiques afin d'adapter le niveau des cotisations à celui des primes de retraite versées ; L'Etat a engagé depuis deux ans la réflexion sur la mise en place d'une réforme en profondeur des caisses de retraites ; il a en effet lancé les travaux suivants, en collaboration avec la Banque Mondiale :

- Etudes actuarielles des caisses de retraite pour définir leur point d'équilibre financier à long terme ;
- Etudes sur la réforme globale des deux caisses de retraite.

Le résultat de ces études a permis de bâtir une stratégie de réforme des caisses de retraite qui concerne :

- La révision des textes de base des caisses de retraite ;
- L'élaboration d'une comptabilité régulièrement auditée des deux caisses ;
- La poursuite du plan d'apurement des dépôts gelés des caisses de retraite par la Caisse Congolaise d'Amortissement ;
- L'informatisation du traitement des opérations des caisses de retraite ;
- L'adoption par le gouvernement d'une stratégie d'équilibrage à long terme des finances des caisses de retraite.

E- Restructuration du secteur de la microfinance

Plusieurs mesures pourraient contribuer à accroître le rôle des institutions de microfinance (IMF). Le Ministère des Finances entend favoriser une plus grande collaboration entre l'Association Professionnelle des Etablissements de Microfinance et les banques commerciales. Par exemple, il compte encourager les banques à simplifier les procédures d'ouverture de compte au bénéfice des IMF, comme en Guinée et au Benin, et à créer en leur sein des succursales de microfinance, comme cela est le cas des banques camerounaises. En Guinée par exemple, les banques commerciales fournissent même des services de gestion des liquidités, tels que des lignes de crédit, aux IMF (Basu, Blavy, and yulek, 2004). L'Association Professionnelle des Etablissements de Microfinance (APEMF) peut aussi offrir à celles-ci un soutien technique, entre autres sous forme de formation, pour qu'elles améliorent leurs opérations et renforcent leurs pratiques comptables. L'assistance financière extérieure sera sollicitée en vue du financement de ces actions.

La réglementation régionale des IMF adoptée en 2002 est entrée en vigueur en 2007. La CEMAC classe les IMF en trois catégories dont chacune dispose d'une réglementation prudentielle appropriée. Les obligations de déclaration qui

Conclusion

Le secteur financier du Congo est peu développé. Il est principalement constitué de banques commerciales dont les instruments ne sont pas en mesure de répondre aux besoins d'une économie diversifiée. Face aux contraintes liées à l'environnement des affaires, le secteur financier se comporte de manière somme toute rationnelle : il prend peu de risques en ne prêtant qu'à des clients présentant des garanties sûres et en prélevant des commissions élevées. Dans ces circonstances, le secteur financier ne mobilise pas l'épargne de manière satisfaisante, car il ne soutient pas la diversification et la croissance du secteur privé.

Le secteur privé doit également participer à l'amélioration du cadre d'activité du secteur financier. En effet, il doit améliorer l'évaluation des projets d'investissement et adopter de meilleures pratiques de gestion. La production des données sur la situation financière des opérateurs économiques demandeurs des services bancaires est prioritaire afin d'aboutir à un relèvement important des crédits à l'économie et à une baisse des taux d'intérêt. La mise en place de fonds de garantie mutuelle pour améliorer l'accès au crédit constitue une autre option qui cependant, va de pair avec une meilleure information financière.

En vue d'améliorer le profil des indicateurs d'approfondissement financier du Congo, la charge des réformes incombe au gouvernement, aux institutions régionales ainsi qu'au secteur privé national financier et non financier.

Les modalités de ces réformes sont décrites dans la présente note de stratégie du secteur financier, tandis que des mesures concrètes sont proposées dans la matrice ci-dessous.

TABLEAU DES MESURES

Nature de la mesure	Objectif	Echéance
<u>Secteur bancaire</u>		
-Renforcer le rôle du Conseil national de crédit sur la surveillance du coût des services bancaires et sur la facilitation des crédits	-Diminuer le coût d'accès aux services bancaires et au crédit. Améliorer les conditions de la concurrence entre les banques.	Mai 2009
-instaurer un cadre de concertation régulière entre le Ministère des Finances, les banques et les opérateurs économiques pour favoriser les échanges d'information sur le crédit et faciliter la syndication bancaire des crédits.	-Favoriser le financement bancaire des projets économiques.	Juin 2009
-Mise en place avec le secteur bancaire d'un programme de monétique bancaire et d'interconnexion des réseaux bancaires, locaux dans le cadre des réformes régionales.	-Développer l'accès des populations aux services bancaires et aux innovations.	Juin 2009
-Adopter avec le secteur bancaire un cadre incitatif pour la densification des agences des banques dans le pays.	-Améliorer l'accès des populations aux services bancaires.	Juin 2009

Handwritten mark

<p>-Prendre les dispositions pour l'application du droit au compte.</p>	<p>-Améliorer l'accès des populations aux services bancaires</p>	<p>Juin 2009</p>
<p>-En relation avec la COBAC prendre des mesures en vue de renforcer les fonds propres des banques.</p>	<p>-Permettre aux banques de mieux participer aux financements de l'économie et de résister aux chocs exogènes.</p>	<p>Continuel</p>
<p><u>Secteur des assurances</u></p>		
<p>-Créer un cadre de concertation entre le Ministère des finances et les sociétés d'assurance</p>	<p>-Mieux suivre l'application de la réglementation et susciter des accords sur les modalités de développement du secteur.</p>	<p>Avril 2009</p>
<p>-Renforcer le cadre et les moyens d'intervention de la Direction Nationale des Assurances et adopter un plan de formation des agents.</p>	<p>-Améliorer les conditions de supervision des intervenants dans le secteur des assurances.</p>	<p>Juin 2009</p>
<p>-Appliquer les instructions de la CIMA sur la restructuration de l'ARC.</p>	<p>-Restructurer et recapitaliser l'ARC</p>	<p>Juin 2009</p>
<p>-Vulgariser les conditions d'agrément des agents des assurances, des courtiers et autres intermédiaires déjà installés.</p>	<p>-Assainir le secteur en vue de renforcer son efficacité.</p>	<p>Juin 2009</p>

<p>-Adopter, en concertation avec les sociétés d'assurance, un programme de renforcement de leurs fonds propres.</p>	<p>-Assurer le respect des ratios prudentiels de la CIMA.</p>	<p>Septembre 2009</p>
<p>-Définir un délai de mise en conformité avec la réglementation des intermédiaires déjà installés.</p>	<p>-Assainir le secteur.</p>	<p>Juin 2009</p>
<p>-Recenser tous les intermédiaires du secteur des assurances.</p>	<p>-Assurer un meilleur contrôle des acteurs du marché.</p>	<p>Avril 2009</p>
<p>-Systématiser les audits externes.</p>	<p>-Renforcer les contrôles</p>	<p>Continuel</p>
<p><u>Caisses de retraite</u></p>		
<p>-Révision des textes de base.</p>	<p>-Améliorer le cadre d'activité des caisses de retraite.</p>	<p>Décembre 2009</p>
<p>-Mise en place d'un système d'information moderne</p>	<p>-Renforcer la gestion.</p>	<p>Décembre 2009</p>
<p>-Actualisation et régularisation des états comptables des caisses de retraites.</p>	<p>-Assainir la situation financière.</p>	<p>Juin 2010</p>
<p>- mise en application des conclusions des audits.</p>	<p>-Améliorer la trésorerie des caisses.</p>	<p>En cours d'exécution</p>
<p>- Apurement des dépôts gelés des caisses.</p>	<p>-Assurer l'équilibre financier des caisses de retraites.</p>	<p>Décembre 2009</p>

<p>-Adoption d'une stratégie de rééquilibrage financier à long terme des caisses.</p>	<p>-Améliorer la qualité des services rendus.</p>	<p>Continuel</p>
<p>-Informatiser les opérations des caisses de retraite</p>	<p>- Améliorer le traitement des opérations et leur comptabilisation</p>	<p>Décembre 2009</p>
<p>-Formation du personnel des caisses de retraites.</p>	<p>- Améliorer l'efficacité et la performance des caisses</p>	<p>Continuel</p>
<p><u>Microfinance</u></p>		
<p>-Assurer la formation des promoteurs et des agents des IMF.</p>	<p>-Améliorer la gestion des IMF.</p>	<p>Juin 2009</p>
<p>-Etablir une collaboration entre les banques et les IMF.</p>	<p>-Améliorer l'accès des IMF au soutien des banques.</p>	<p>Mai 2009</p>
<p>-Equiper les IMF de matériels informatiques.</p>	<p>-Améliorer la gestion financière.</p>	<p>Décembre 2009</p>
<p>-Création d'une banque des données sur les IMF.</p>	<p>-Améliorer l'information sur les activités des IMF.</p>	<p>Décembre 2009.</p>
<p>-Adopter un plan de mise en conformité avec la réglementation comptable OHADA.</p>	<p>-Renforcer la solidité des IMF.</p>	<p>Juin 2009</p>
<p>-Promouvoir en collaboration avec la COBAC et l'APEMF, la constitution de coopératives par les IMF.</p>	<p>-Faciliter le contrôle des IMF.</p>	<p>Juin 2010</p>

-Assurer la fermeture des EMF n'ayant pas reçu l'agrément de la COBAC.	-Assainir le secteur.	Décembre 2009
-Renforcer en moyens humains et matériel la direction de la microfinance à la direction générale de la monnaie et du crédit.	-Améliorer les capacités de surveillance des IMF.	Décembre 2009
- Tester les ratios prudentiels	-Respecter la réglementation prudentielle	Décembre 2009
Autres réformes		
-Adopter un plan de renforcement du secteur judiciaire.	-Améliorer le cadre de respect des contrats.	Décembre 2009
-Adopter la réforme des tribunaux de commerce.	- Améliorer le cadre de respect des contrats.	Septembre 2009
-Assurer la formation des magistrats dans le domaine financier.	-Rendre efficace et rapide le traitement des litiges économiques et financiers.	Septembre 2009
-Prendre toutes les dispositions indiquées pour actualiser le cadre réglementaire des contrats.	-Améliorer la garantie des contrats économiques et financiers.	Mars 2010
-Assurer sous la responsabilité du ministre de la justice la mise en conformité du droit OHADA.	-Renforcer le cadre réglementaire des affaires.	Décembre 2009
-Renforcer les moyens d'intervention de la commission	-Adapter les pratiques des acteurs économiques à la réglementation OHADA.	Janvier 2010

<p>nationale OHADA en vue notamment d'assurer auprès des acteurs économiques la vulgarisation des actes uniformes.</p>		
<p>-Adopter la réforme de la propriété foncière.</p>	<p>-Améliorer le système de garantie.</p>	<p>Juin 2010</p>
<p>- Engager les études en vue de l'informatisation du titre foncier.</p>	<p>Améliorer les garanties.</p>	<p>Septembre 2009</p>
<p>-Organiser l'ordre des experts comptables.</p>	<p>-Faciliter les procédures d'octroi de crédit à travers l'amélioration de la gestion des entreprises ; Sécuriser les titres de propriété.</p>	<p>Septembre 2009</p>
<p>-Organiser des formations à l'endroit des opérateurs économiques sur les matières liées à la gestion et aux relations avec les banques.</p>	<p>-Améliorer les états comptables des entreprises.</p>	<p>Octobre 2009</p>
<p>-Recenser les bureaux de changes exerçant au Congo et vulgariser la réglementation de changes.</p>	<p>-Améliorer les bases des relations entre les banques, les promoteurs des projets et les entreprises.</p>	<p>Décembre 2009</p>
<p>-Doter l'ANIF des moyens humains et matériels nécessaires à son fonctionnement.</p>	<p>-Améliorer le climat des affaires.</p>	<p>Janvier 2010</p>
<p>-Recenser toutes les</p>	<p>-Renforcer le cadre des</p>	<p>Décembre 2009</p>

<p>sociétés de transferts de fonds et élaborer une réglementation sur l'exercice et le contrôle des activités de transferts de fonds à l'image du décret sur les bureaux de change.</p>	<p>opérations financières et de transfert de fonds.</p>	
<p>- Simplifier et vulgariser la réglementation sur les bureaux de change et les agences de transferts de fonds</p>	<p>- dynamiser et mieux contrôler les activités de bureaux de change et des structures de transfert de fonds</p>	<p>Juin 2009</p>