



**COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE
DE L'AFRIQUE CENTRALE**

**PROGRAMME DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES
DE LA CEMAC**

PREF-CEMAC

SECRÉTARIAT PERMANENT

**CADRE STRATEGIQUE POUR LES ACCORDS DE
SECONDE GÉNÉRATION DES PAYS DE LA CEMAC
AVEC LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET
FINANCIERS INTERNATIONAUX***

* Adopté le 3 août 2020 par la onzième session ordinaire du COPIL du PREF-CEMAC

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION	5
I. ÉTAT DE LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DANS LA CEMAC	7
1. Mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre du PREF-CEMAC	7
a) <i>Les réformes structurelles dans le PREF-CEMAC</i>	7
b) <i>Le renforcement de l'intégration régionale</i>	8
2. Diagnostic de la mise en œuvre des programmes de première génération avec le FMI	8
a) <i>Les grandes lignes des programmes avec le FMI</i>	9
b) <i>Résultats de la mise en œuvre des programmes économiques et financiers conclus avec le FMI</i>	10
c) <i>Les insuffisances des programmes de première génération</i>	12
II. PRINCIPES GÉNÉRAUX ET MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES FINANCIERS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION DANS LA CEMAC	15
1. La réorientation des objectifs poursuivis	16
2. La viabilité budgétaire et extérieure	16
a) <i>La priorité à l'amélioration des recettes budgétaires non pétrolières, plutôt qu'à la diminution des dépenses publiques</i>	17
b) <i>La poursuite de l'amélioration de la qualité des dépenses publiques</i>	17
c) <i>La systématisation de l'orientation contra cyclique des politiques budgétaires</i>	18
d) <i>La réforme des cadres et processus budgétaires, en vue d'éviter les accumulations d'arriérés</i>	18
e) <i>La rationalisation des stratégies nationales de gestion de la dette publique</i>	19
f) <i>La viabilité extérieure</i>	19
3. La croissance et le développement par le renforcement de la bonne gouvernance et l'accélération des réformes structurelles	20
a) <i>Le renforcement de la bonne gouvernance</i>	20
b) <i>L'accélération des réformes structurelles</i>	20
c) <i>Renforcement de l'intégration régionale par des infrastructures efficaces</i>	21
4. Le financement de l'économie	22
a) <i>La dynamisation du marché des titres publics par l'élimination de la segmentation du marché obligataire</i>	22
b) <i>Le financement du secteur privé</i>	22
c) <i>Le renforcement du dispositif de gestion de l'information bancaire et financière</i>	24
d) <i>La gestion des risques associés aux crédits bancaires</i>	24
e) <i>Le financement des balances des paiements par le FMI</i>	25
III. RECOMMANDATIONS	25
1. Objectifs des programmes de deuxième génération	25
2. Conditionnalité des programmes de deuxième génération	26
3. Coordination des interventions des institutions internationales	27
4. Financement extérieur des programmes de deuxième génération	27
5. Coordination régionale et suivi des négociations des accords de seconde génération	27
ANNEXE: SYNTHÈSE DES INDICATEURS DE LA CEMAC	29

RÉSUMÉ

Les accords économiques et financiers « de première génération » qui ont été conclus entre les pays de la CEMAC et le FMI, suite à la crise née de la forte chute des prix du pétrole en 2014 arrivent presque tous à échéance. Ces programmes dits de première génération visaient principalement la restauration de la viabilité et le renforcement de la stabilité externe, à travers la conjugaison des politiques d'ajustement budgétaire et de politique monétaire appropriée. Ces programmes devaient également jeter les bases devant permettre à moyen terme d'accéder à une croissance économique saine, durable et inclusive.

Bien que les objectifs poursuivis dans le cadre de ces programmes en matière d'ajustement budgétaire et externe, aient été globalement atteints, les résultats en matière de croissance inclusive et d'allègement de dette sont restés en deçà des attentes. Il est fort regrettable de constater la situation toujours fragile des économies de la sous-région. Les insuffisances portant sur i) l'ampleur et le rythme des ajustements budgétaire et externe, ii) les fortes contraintes en matière de financement externe, iii) les prévisions macroéconomiques, iv) la mise en œuvre des réformes n'ont pas permis de reconstituer suffisamment des marges de manœuvre budgétaires et en conséquence n'ont pas donné aux économies de la sous-région des bases assez solides pour une croissance soutenue et un développement inclusif, pour les rendre plus résilientes face aux chocs internes et externes.

Pour parvenir aux objectifs de transformation structurelle des économies - leur diversification et leur industrialisation plus large- et de lutte contre la pauvreté, les programmes de deuxième génération doivent permettre de réaliser les objectifs sociaux des pays tout en procédant à l'ajustement nécessaire à la viabilité extérieure. Cela passe par une croissance forte, soutenue et inclusive, appuyée par des financements abondants et des politiques budgétaires rationnelles et soutenables.

La traduction de ces objectifs dans les programmes à envisager pour les pays de la CEMAC, qui sont plus que jamais confrontés à un environnement extérieur défavorable et à des défis démographiques et sécuritaires importants, vise à assurer l'intensification des réformes structurelles et l'équilibre entre un ajustement budgétaire compatible avec la reprise de la croissance et le traitement des urgences sociales.

Dans cette perspective, les grandes orientations des programmes de « deuxième génération » devraient porter sur (i) la redéfinition des objectifs poursuivis (ii) les modalités de poursuite et d'atteinte de ces objectifs (iii) les conditions de la viabilité budgétaire et extérieure, (iv) la croissance et le développement par les réformes structurelles et (v) le financement de l'économie.

Les éléments opérationnels de ces composantes devraient être intégrés aussi bien dans la conception que dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des nouveaux types de programmes, afin de corriger les insuffisances des programmes de première génération. Une attention particulière doit être portée sur la conditionnalité des programmes de deuxième génération, la

coordination des interventions des partenaires internationaux, le financement extérieur des nouveaux programmes et la coordination régionale des négociations, afin de garantir l'efficacité et l'efficience desdits programmes.

INTRODUCTION

Pour faire face à la récession résultant de la forte chute des prix du pétrole en 2014, les Chefs d'État de la CEMAC, réunis à Yaoundé en décembre 2016, avec la Directrice Générale du FMI et le Ministre Français de l'Économie, ont « *relevé d'emblée que le renforcement de la stabilité macroéconomique ne nécessite pas un réajustement de la parité monétaire actuelle, mais plutôt des efforts d'ajustement sur les plans intérieur et extérieur, assortis de réformes structurelles adéquates* ». Aussi, ont-ils défini des mesures de redressement de leurs économies parmi lesquelles figurait en bonne place la conclusion à brève échéance des programmes économiques et financiers à moyen terme avec le FMI.

De manière progressive, tous les pays de la CEMAC ont conclu un accord de programme avec le FMI. Les derniers à le faire étant le Congo et la Guinée Équatoriale en 2019.

Si l'on peut se satisfaire, grâce à la mise en œuvre de ces programmes, de la sortie de la zone de la récession, du retour à certains équilibres macroéconomiques et notamment de la restauration de la viabilité monétaire, force est de relever la fragilité des performances macro-économiques réalisées et la pression de la dette publique. La croissance économique reste peu robuste¹ et les économies peu résilientes pour espérer réduire de manière significative la pauvreté. Les économies de la zone demeurent toujours fortement exposées aux évolutions erratiques des facteurs exogènes que sont les cours des matières premières et singulièrement le pétrole dont cinq (5) des six pays sont producteurs.

En dépit de quelques signes prometteurs, la transformation structurelle des économies tarde à prendre corps. Les efforts ont davantage été portés sur les ajustements budgétaires et financiers - afin de satisfaire les conditionnalités nécessaires au décaissement des ressources financières, - et non sur les politiques et réformes structurelles.

La dernière évaluation annuelle de la mise en œuvre des actions du Programme des réformes économiques de la CEMAC (PREF-CEMAC) a relevé que les réformes structurelles et les questions relatives au renforcement de l'intégration régionale ne retiennent pas encore de façon prioritaire l'attention des Autorités nationales.

Forts de ces constats, les Chefs d'État de la CEMAC ont, lors de leur sommet extraordinaire tenu à Yaoundé en novembre 2019, « *renouvelé leur engagement pour une approche solidaire, cohérente et concertée dans l'élaboration, en accord avec les partenaires techniques et financiers, de nouveaux cadres de coopération à la fin des programmes économiques et financiers de première génération soutenus par la Facilité Élargie de Crédit du FMI. Ils ont sollicité auprès de tous les partenaires au développement, une mobilisation accrue des ressources financières en vue de*

¹ Les pays de la CEMAC ont eu une croissance moyenne de 4,4% entre 2010 et 2013. Cette croissance a chuté à 1,5% en moyenne entre 2014 et 2019.

parvenir à l'objectif de transformation structurelle des économies vers une industrialisation plus large ».

Cette nécessité de prendre en compte des aspects liés à la croissance, au développement et à la transformation structurelle des économies de la CEMAC a été également réaffirmée par les Ministres membres du Comité de pilotage (COPIL) du PREF-CEMAC lors de la 3ème session extraordinaire du 28 mars 2020. À cet effet, les Ministres ont chargé la Commission de la CEMAC, la BEAC, la BDEAC et le PREF-CEMAC « *de définir les principes généraux relatifs aux nouveaux accords à conclure avec ces partenaires qui devront dépasser les objectifs de stabilisation financière, pour mettre l'accent sur la croissance et le développement ».*

Les chocs économique, sanitaire et sécuritaire auxquels font face les pays de la CEMAC confortent la nécessité de mener des réformes profondes de nature à apporter des changements dans la structure de nos économies afin de les rendre plus résilientes aux chocs externes et internes.

La récente analyse de l'impact de la crise de la COVID-19 sur les pays de la CEMAC a montré que pour nos pays, confrontés par ailleurs à des défis sécuritaires, de rétablissement des équilibres macro-économiques et de diversification économique, les dégâts ont été importants, immédiats et multiformes. Ils sont d'ampleur différente selon les pays². Les pays dont l'économie dépend de la production pétrolière et ceux dont la base productive est peu diversifiée subissent violemment le choc. Il est établi que cette évolution va compromettre les nombreux acquis enregistrés dans le cadre de la mise en œuvre des programmes financiers conclus avec le FMI et ceux du PREF-CEMAC.

Les conséquences de la crise sanitaire et économique à laquelle les États sont confrontés depuis la survenue de la pandémie de la COVID-19 confortent les orientations de politiques consacrées par le PREF-CEMAC. Institué par les Chefs d'État en juillet 2016, le PREF-CEMAC vise aussi bien la stabilisation du cadre macroéconomique que la transformation structurelle et profonde des économies de la sous-région, afin d'en renforcer la résilience et de les placer sur le sentier de l'émergence.

Au-delà des aspects budgétaires et monétaires des programmes conclus avec le FMI, dont la plupart arrivent à terme, il devient crucial pour les décideurs politiques de porter davantage d'attention sur les mesures identifiées au titre des réformes structurelles et de l'intégration régionale. Des critères de réalisation sont définis et devraient être transposés dans les politiques nationales de développement, tout en veillant à leur prise en compte dans le cadre des programmes de la deuxième génération dont la composante « Réformes structurelles » impose une implication accrue de la Banque Mondiale dans leur structuration et négociation. Il importe de préciser que l'évaluation des programmes sur la base de nouveaux critères devrait désormais tenir compte à la

² Les premières estimations donnent une croissance de -3,1% en 2020 suite aux effets attendus de la pandémie du COVID 19 sur les économies des pays de la CEMAC.

fois des aspects qualitatifs et quantitatifs, de manière à faire ressortir le degré réel d'amélioration des conditions de vie de nos populations.

Le présent document s'ouvre par l'état des lieux de la mise en œuvre des programmes économiques et financiers dans la CEMAC. Il énonce les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes économiques et financiers de deuxième génération dans la CEMAC. Le document conclut sur des recommandations formulées à l'endroit des Etats dans le sens de changer véritablement de paradigme dans la négociation des nouveaux accords avec les partenaires au développement et l'urgente nécessité d'améliorer la gouvernance dans la mise en œuvre des réformes structurelles adoptées de manière souveraine.

I. ÉTAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DANS LA CEMAC

Faire l'état des lieux de la mise en œuvre des programmes économiques et financiers dans les Etats de la CEMAC revient, d'une part (1) à évaluer l'exécution des réformes structurelles prévues par le PREF-CEMAC et, d'autre part (2) à établir un diagnostic de l'application des programmes de première génération avec le FMI.

1. Evaluation de la mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre du PREF-CEMAC

Dans le PREF-CEMAC, deux des cinq piliers sont consacrés aux réformes structurelles et au renforcement de l'intégration en vue de renforcer la diversification et la compétitivité de nos économies et également pour accroître le potentiel et le marché sous régional.

a) Les réformes structurelles dans le PREF-CEMAC

Le principal objectif de ce pilier dans le cadre du PREF est de répondre à une question cruciale : « comment renforcer le dynamisme économique pour favoriser une croissance soutenue et durable et une diversification économique en adéquation avec les besoins de création d'emplois ? ». Il est question de mettre en place des réformes qui concourent à l'amélioration du climat des affaires, à la diversification des économies et au renforcement du capital humain, facteur important pour l'amélioration de la productivité.

Dans le cadre du PREF, ce pilier comprend 03 objectifs généraux, 07 objectifs spécifiques et 18 actions à mener. À la fin de l'année 2019, ce pilier était celui sur lequel des efforts restaient à faire en termes de réalisation. En effet, seulement 37,9 % des actions à mener jusqu'en 2021 ont été accomplies pour ce pilier. En ce qui concerne en particulier l'objectif général 9 qui porte sur le renforcement de la diversification économique et le développement du secteur privé, seulement

36,9 % des actions prévues jusqu'en 2021 ont été réalisées. Pour l'objectif général 10, en rapport avec l'amélioration du climat des affaires, 41 % des mesures prévues par rapport à la cible 2021 ont été réalisées. Enfin, en ce qui concerne l'objectif général 11, relatif au développement des formes alternatives de financement des économies, 33,9 % des actions prévues ont été réalisées.

Il reste beaucoup à faire sur ce pilier qui est central dans la transformation des économies de la CEMAC. Les programmes de deuxième génération sont ainsi une opportunité pour plus d'implication des États dans la mise en œuvre des actions déjà inscrites dans ce pilier. Les actions restantes qui seront mises en œuvre d'ici 2021 pourront pour certaines, être prises en compte dans les négociations avec les partenaires techniques et financiers.

Toutes les actions restantes sont mentionnées dans la matrice du PREF et dans le rapport annuel de 2019 sur la mise en œuvre du PREF.

En plus des mesures prévues dans le PREF-CEMAC, il serait de bon ton que l'obligation de transformation locale de plus de 85 % des grumes de bois, qui est appliquée par presque tous les pays de la zone, soit étendue à toutes les matières premières exploitées dans l'espace CEMAC.

b) Le renforcement de l'intégration régionale

L'intégration sous régionale, l'un des points faibles de la CEMAC, est un aspect important des réformes qui doivent permettre à cette zone de prendre l'envol. Dédier un pilier du PREF à cette intégration est la matérialisation de cette volonté des Chefs d'État d'accélérer l'intégration physique et commerciale de la communauté.

Ce pilier comporte 03 objectifs généraux, 05 objectifs spécifiques et 19 actions à mener jusqu'en 2021. À la fin de l'année 2019, 54 % des actions prévues dans le cadre du PREF ont déjà été réalisées. L'accélération de l'édification du marché commun qui constitue l'objectif général 12 connaît un taux de réalisation de 64 % par rapport à la cible de 2021. L'objectif général 13 qui vise le renforcement de l'appareil statistique de la sous-région a un taux de réalisation de 50,4 % et l'objectif général 14 qui traite de la réalisation du Programme Economique Régional (PER - tranche opérationnelle 2017-2021) affiche un taux de réalisation de 50 %, essentiellement en lien avec les 12 projets intégrateurs pour lesquels une table ronde sera organisée cette année.

2. Diagnostic de la mise en œuvre des programmes de première génération conclus avec le FMI

Les programmes de première génération conclus avec le FMI comportent diverses mesures visant à restaurer la stabilité macroéconomique de la sous-région.

a) Les grandes lignes des programmes avec le FMI

Les programmes de première génération des pays de la CEMAC ont visé principalement la restauration de la viabilité et la stabilité monétaire, à travers la conjugaison des politiques d'ajustement budgétaire et d'une politique monétaire appropriée. Outre ces deux objectifs, il s'agissait également de jeter les bases devant permettre à moyen terme d'accéder à une croissance économique saine, durable et inclusive.

Les axes prioritaires vers lesquels ces programmes ont été orientés se déclinent, pays par pays, ainsi qu'il suit.

Au Cameroun, le programme qui a été validé en juin 2017 par le Conseil d'Administration du FMI, a reposé sur trois piliers principaux : i) un assainissement budgétaire concentré sur le court terme pour accroître les marges de manœuvre budgétaire et extérieure, tout en protégeant les dépenses sociales et les dispositifs de protection sociale ; ii) des réformes structurelles sur le plan budgétaire pour accroître les recettes non pétrolières, améliorer l'efficacité des investissements publics et la qualité du système budgétaire et atténuer les risques issus des passifs conditionnels ; et iii) des réformes pour accélérer une diversification économique impulsée par le secteur privé et accroître la résilience du secteur financier.

Pour la RCA, les objectifs visés par le programme signé en juillet 2017 se sont adossés sur les trois piliers du programme de Relèvement et de Consolidation de la Paix, à savoir i) soutenir la paix et la réconciliation, ii) renouveler le contrat social entre l'État et la population et iii) assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs.

Pour la **République du Congo**, le programme appuyé par la Facilité Élargie de Crédit (FEC) vise à rétablir la stabilité macroéconomique, y compris la viabilité de la dette, et à jeter les bases d'une croissance plus élevée et plus inclusive. Il cherche aussi à améliorer la gouvernance afin d'accroître l'efficacité et la transparence dans la gestion des ressources publiques, plus particulièrement dans le secteur pétrolier.

S'agissant du Gabon, le programme appuyé par le Mécanisme Élargie de Crédit (MEDC) repose sur trois principaux objectifs : (i) assurer la stabilité macroéconomique et jeter les bases d'une croissance durable et équitable ; (ii) contribuer à ancrer des politiques budgétaires prudentes et une situation viable de balance des paiements ; et (iii) assurer la viabilité de la dette et appuyer la stabilisation des réserves de change régionales.

En **Guinée-Équatoriale**, le programme soutenu par le FMI vise à maintenir la stabilité macroéconomique et financière, tout en améliorant la protection sociale, en favorisant la diversification économique, en renforçant la gouvernance et en luttant contre la corruption. En effet, le programme s'appuie sur les efforts déployés ces dernières années par le pays pour réduire les déséquilibres macroéconomiques et relever les défis de gouvernance et de corruption macro-critiques auxquels la Guinée équatoriale est confrontée.

Enfin pour le Tchad, le programme a pour objectifs de : (i) préserver la stabilité macroéconomique et financière ; (ii) améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption ; (iii) soutenir le développement du capital humain et améliorer la protection sociale ; et (iv) promouvoir la diversification économique. Plus particulièrement, le programme s’est appuyé sur une stratégie budgétaire globale visant à stabiliser la situation des finances publiques, à encourager la croissance en dehors du secteur pétrolier et à réduire la vulnérabilité du secteur bancaire. Les principaux piliers de la stratégie consistent donc à : i) améliorer la gestion de la masse salariale ; ii) rembourser une partie de la dette et apurer les arriérés intérieurs ; iii) renforcer la mobilisation des recettes intérieures ; iv) améliorer la gestion des finances publiques ; et v) corriger les insuffisances structurelles de certaines banques du pays.

En définitive, les programmes de première génération appuyés par le FMI visent à contribuer de manière positive à la stratégie sous régionale de sortie de crise et aux efforts de stabilité de la Communauté Économique et Monétaire d’Afrique Centrale (CEMAC), en portant notamment sur le maintien d’une orientation adéquate de la politique monétaire et des politiques budgétaires appropriées, ainsi que sur la reconstitution des réserves de change de la Zone.

b) Résultats de la mise en œuvre des programmes économiques et financiers conclus avec le FMI

De manière générale, les objectifs poursuivis dans le cadre des programmes conclus avec le FMI, en matière d’ajustements budgétaire et externe, ont été globalement atteints.

S’agissant de l’ajustement budgétaire, l’indicateur de référence des programmes est le solde primaire hors pétrole en pourcentage du PIB. Ce choix est fait pour refléter l’intensité de l’ajustement réel et de la mise en œuvre des réformes en matière de politique budgétaire.

CEMAC	2017		2018		2019		Ajustement moyen		Ecart en moy
	Obj	Réal	Obj	Réal	Obj	Réal	Obj	Réal	
Recettes totales	16,1	16	17,8	17,4	17,9	18	17,3	17,1	-0,1
Recettes pétrolières	1,7	3,5	2,8	3,7	2,4	4,4	2,3	3,9	1,6
Recettes non pétrolières	14,4	12,5	15	13,7	15,5	13,6	15,0	13,3	-1,7
Dépenses totales	21,4	20,6	20,3	18,1	19,9	18,2	20,5	19,0	-1,6
Dépenses courantes	14,2	14,1	13,6	13,4	12,7	13,3	13,5	13,6	0,1
Dépenses d’investissement	7,2	6,1	6,7	4,5	7,2	4,5	7,0	5,0	-2,0
Solde budgétaire primaire hors pétrole	-8,5	-10,2	-6,9	-8	-5,7	-6,8	-7,0	-8,3	-1,3

Source: Cadres FMI décembre 2017 et 2019

En moyenne sur les trois premières années, le solde budgétaire primaire hors pétrole a bien été conforme à la trajectoire poursuivie de l’ajustement dans le cadre des programmes de première génération. Il s’est établi autour de -8,3% pour un objectif de -7%, incluant une performance moins significative que prévu en matière de mobilisation des recettes non pétrolières, toutefois compensée par une contraction plus importante des dépenses d’investissement.

Bien que la performance moyenne de l’ajustement ait été atteinte, la qualité de l’ajustement n’a pas été conforme aux attentes initiales. En effet, compte tenu de la contrainte de financement

extérieur, il convient de souligner que le principe de l'ajustement budgétaire reposait principalement sur la mobilisation accrue des recettes non pétrolières pour financer les dépenses publiques prioritaires nécessaires pour préserver la croissance. En réalité, la mobilisation des recettes non pétrolières n'a pas été suffisante pour contribuer efficacement à l'atteinte de cet objectif. D'où la nécessité d'un ajustement conséquent en matière des dépenses d'investissement. Outre l'ajustement des dépenses d'investissement, un accent particulier a été mis sur les dépenses courantes, notamment par la contraction de la masse salariale ou la réduction des transferts et subventions.

L'objectif du solde budgétaire global (dons inclus) projeté en moyenne à +0,5% sur les trois années (2017-19) n'est ressorti qu'à 0,2%, impliquant une moindre capacité de réduction des arriérés de paiement intérieurs dont l'ampleur du stock au début des programmes était à hauteur de 1 703 milliards de FCFA. Le stock des arriérés de paiement intérieurs s'est alourdi en 2017-2019 pour atteindre 3 530 milliards de FCFA, pénalisant ainsi le potentiel de relance de la croissance économique, tout en créant un risque pour le système bancaire.

Concernant l'ajustement externe, le déficit des transactions courantes s'est significativement contracté entre 2016 et 2019, revenant ainsi de 12,6 % à 2,1 % du PIB. En conséquence, les objectifs en termes de réserves en mois d'importations de biens et services ont été atteints tout au long de la durée des programmes, avec une surperformance enregistrée à fin 2019. Les avoirs extérieurs nets ont enregistré des performances globalement satisfaisantes en 2017 et 2018. Il y a eu une contre-performance en 2019, en majeure partie à cause des retards accusés dans la conclusion des revues du Cameroun et du Congo d'une part et le décaissement tardif de la BAD au profit du Gabon d'autre part. En conséquence, le taux de couverture extérieure de la monnaie est passé de 59,1 % en 2016 à 67,1 % en 2019.

CEMAC	2016	2017	2018		2019		Ecart Estim/Objectif 2019
	Estim	Estim	Program	Estim	Objectifs	Estim	
<i>Avoirs extérieurs nets</i>	2540	2607,3	2273	2380	3083	2740,1	-342,9
<i>Réserves en mois d'importations des biens et services</i>	2,3	2,4	2,7	2,7	3,3	3,7	0,4
<i>Solde des transactions courantes dont exclus (en % du PIB)</i>	-12,8	-4,4	-1,8	-2,3	-2,5	-2,1	0,4
<i>Dettes publiques (en % du PIB)</i>	51,5	52,5	49,5	49,9	46,2	49,1	2,9
<i>Dont dette extérieure (en % du PIB)</i>	31,8	34,4	31	31,1	30,7	31,3	0,6

Source : Cadrage macroéconomique du FMI en avril 2020

Le succès de la consolidation de la position externe de la monnaie est tributaire de la conjugaison de trois principaux facteurs. D'abord, la mise en œuvre satisfaisante des programmes conclus avec le FMI qui a permis de mobiliser d'importants appuis budgétaires pour un montant global de l'ordre de 2904 milliards de FCFA sur la période 2017-2019. Ensuite, l'application de la nouvelle réglementation des changes qui a induit une augmentation considérable des rapatriements et

rétrocessions des avoirs extérieurs des banques commerciales dont le niveau a été estimé à 6201 milliards de FCFA à fin 2019, après 3277 milliards de FCFA enregistrés en 2018, soit une hausse de 89 %. Enfin, l'orientation restrictive de la politique monétaire de la BEAC, qui s'est traduite par l'augmentation successive de son taux directeur et le gel des avances statutaires aux États, a permis de limiter les pressions sur les réserves de change.

En définitive, la mise en œuvre des programmes de première génération n'a pas permis de retrouver le niveau de croissance économique observé avant la crise de 2014³. Au cours des trois années d'application des programmes, la dynamique de la croissance est demeurée atone, en dépit d'une légère amélioration de l'activité économique hors pétrole. Projetée tout d'abord à 3,4% à fin 2019 dans le cadrage initial des programmes, la croissance sous-régionale ne s'est établie en définitive qu'à 2,5%. Cette situation reflète en grande partie la faible appropriation des réformes structurelles, l'insuffisance et la qualité de l'investissement public, ainsi que l'impact négatif de l'accumulation des arriérés sur la restauration d'une croissance saine et durable.

La faible performance de la croissance économique n'a pas permis de soutenir efficacement la restauration de la viabilité de la dette des pays de la CEMAC. En effet, le risque de surendettement extérieur est demeuré quasi-stable dans les pays de la CEMAC (Cf. tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Situation de risque de surendettement extérieur des pays de la CEMAC

Pays	Risque de surendettement extérieur des pays de la CEMAC	
	<i>Avant programme</i>	<i>Après programme</i>
Cameroun	Élevé	Élevé
RCA	Élevé	Élevé
Congo	En surendettement	En surendettement
Gabon	Modéré	Modéré
Guinée-Équatoriale	Modéré	Modéré
Tchad	En surendettement	Élevé

Sources : Cadre de viabilité de la dette de la Banque Mondiale et FMI

c) Les insuffisances des programmes de première génération

Les insuffisances d'ordre factuel relevées dans les programmes de première génération des pays de la CEMAC sont à évaluer à l'aune des considérations ayant fondé la négociation et la mise en œuvre desdits programmes⁴. Ces considérations visaient, en particulier pour le FMI, à aider à

³ La zone CEMAC a connu une croissance moyenne de 4,4 % entre 2010 et 2013.

⁴ Source : "Structural reforms and macroeconomic performance: initial considerations for the fund", FMI, novembre 2015

définir une approche plus stratégique des questions structurelles qui permettaient de mieux répondre aux besoins macro-structurels. Il s'agissait entre autres :

- des conditions initiales des programmes qui peuvent être cruciales pour l'impact des réformes, tant en termes de taille que de durée ;
- de la question de l'évaluation de l'impact des réformes structurelles sur les résultats économiques tels que la croissance, la productivité, l'emploi et les inégalités ;
- de l'analyse des défis particuliers ou de différents types de réformes (par exemple des subventions énergétiques, les investissements en infrastructures, la réforme de l'insolvabilité ou l'approfondissement financier), souvent en rapport avec les défis économiques auxquels sont confrontés des pays, des groupes de pays ou de région ;
- du rythme des réformes structurelles qui ne doit pas refléter seulement les considérations technocratiques, mais aussi le processus de construction d'un large soutien politique et le résultat des négociations entre les groupes d'intérêt.

Au regard de ces considérations, il ressort du suivi de la mise en œuvre des programmes de première génération que leurs insuffisances portent essentiellement sur :

- i) l'accent relativement poussé, mis sur l'ampleur et le rythme des ajustements budgétaire et externe dans la conception initiale des programmes avec le FMI, au détriment des considérations liées au renforcement de la croissance économique, dans un environnement économique et financier global empreint d'importantes incertitudes ;
- ii) les fortes contraintes en matière de financements externes tant en volume qu'en termes de délais de décaissements, avec un impact sur l'exécution de la trésorerie publique ;
- iii) le biais optimiste des prévisions macroéconomiques initiales des programmes, au détriment du réalisme dans la conception de ceux-ci ;
- iv) les contraintes exogènes, dans le cas de certains pays, qui ne leur ont pas permis de conclure des négociations bilatérales, en matière de restructuration de la dette extérieure dans les délais impartis, alors même que ces opérations sur la dette publique étaient destinées à limiter le degré d'ajustement budgétaire nécessaire à la viabilité ;
- v) la mise en œuvre des réformes qui n'a pas permis de reconstituer suffisamment les marges de manœuvre budgétaires. En effet, l'élan des réformes a coïncidé avec les périodes de stress ou de turbulences économiques qui ont entraîné des relâchements dans la mise en œuvre de certaines d'entre elles. La plupart des réformes qui ont abouti ont été réalisées dans le secteur bancaire ou financier. Les résultats dans d'autres domaines sont plus mitigés, avec des progrès limités et des efforts insuffisants à l'instar des réformes sur la gouvernance, le climat des affaires ou la lutte contre la corruption ;

- vi) l'ajustement supporté en priorité par la baisse des dépenses d'investissement, pourtant indispensables à la relance et au soutien de la croissance économique ;
- vii) la prise en compte relativement marginale des réformes ciblées sur le renforcement de l'accès au financement du secteur privé, dans la conception initiale des programmes nationaux, notamment les entreprises génératrices de croissance et d'emplois ;
- viii) le poids des arriérés intérieurs demeuré important, contraignant ainsi la confiance et le développement de l'activité du secteur privé. Le niveau élevé de ces arriérés anéantit les efforts de redynamisation de l'activité non pétrolière et donc de la croissance non pétrolière. En effet, l'ampleur des arriérés des pays de la CEMAC (bancaire et non bancaire) impacte les performances du secteur privé, notamment l'activité des entreprises travaillant avec les États ; Elle expose le système bancaire aux risques de liquidité et de solvabilité, en raison de la relation transversale entre les États, les fournisseurs et les banques commerciales ;
- ix) La profondeur et le degré insuffisant d'appropriation des réformes, dont les retombées de la mise en œuvre ont été marginales. Bien que des réformes structurelles aient été identifiées sur le plan de l'amélioration du climat des affaires, de la gouvernance ou de lutte contre la corruption, leur mise en œuvre a été plus lente et plus difficile que prévue. Si les mesures prévues pour les réformes avaient été adoptées à temps, elles auraient aidé à résoudre les déséquilibres en rendant la dette extérieure plus soutenable, en facilitant la réaffectation des ressources entre secteurs, en attirant des capitaux étrangers, en améliorant les signaux donnés par les prix et en facilitant l'ajustement des salaires et des prix ;
- x) la faible appropriation de l'intégration régionale, de l'articulation/intégration entre les programmes avec le FMI, les programmes nationaux de développement et les programmes triennaux de convergence.

En plus de ces faiblesses, il convient de noter que l'environnement international actuel marqué par la crise sanitaire, liée à la COVID-19 et ses effets néfastes sur l'activité économique mondiale, conjuguée avec le recul des cours des principaux produits exportés par les pays de la CEMAC, a conduit au ralentissement de la relance des activités productives de la sous-région. Tout cela va remettre en cause les acquis des efforts d'ajustement et des réformes engagées ces dernières années et détériorer les perspectives à court terme sur la restauration des équilibres interne et externe.

Bien que les effets de cette crise sur la situation des finances publiques et des comptes extérieurs ne soient pas encore pleinement appréhendés, on note d'ores et déjà des retards ou des reports de mise en œuvre de la plupart des réformes structurelles prévues initialement à fin 2020. La priorité est donnée au renforcement des dispositifs sanitaires dans le cadre de la lutte contre la COVID et de la relance des activités économiques pour amortir le choc économique.

En conclusion de l'analyse des programmes de première génération, on retient que des politiques macroéconomiques et financières restrictives ont contribué à stabiliser la situation économique et

à éviter une crise plus profonde, ainsi qu'à accroître les réserves extérieures brutes, qui ont récemment dépassé les projections.

A présent, il importe de consolider les progrès accomplis grâce à ces programmes et de placer les efforts d'ajustement sur une trajectoire viable. Les risques de dégradation de la situation macroéconomique et financière restent considérables. Il importe aussi de redoubler d'efforts pour favoriser une croissance plus diversifiée et plus inclusive, notamment en opérant des réformes structurelles visant à renforcer la gouvernance, à améliorer le climat des affaires et à stimuler le développement social.

II. PRINCIPES GÉNÉRAUX ET MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE DEUXIÈME GÉNÉRATION DANS LA CEMAC

La problématique de la croissance et du développement a pris une part grandissante dans les programmes soutenus par le FMI depuis les années 90, notamment dans le cadre des initiatives PPTe et IADM. La prise en compte des objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance dans les opérations du FMI en faveur des pays les plus pauvres a conduit à la mise en place en 2000 du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et encouragé le FMI à adopter en 2002 de nouveaux principes de conditionnalité des programmes qui ont remplacé ceux de 1979.

Les politiques du FMI visant à soutenir la croissance dans le contexte des programmes ont évolué à la lumière des revues internes périodiques de la conditionnalité et des dispositifs de prêt. Dans cette logique, des réformes ont été entreprises en 2009 et 2014 pour intégrer dans les programmes un équilibre nécessaire entre la viabilité de la dette et les considérations de croissance, en permettant plus de souplesse en matière d'emprunt pour dégager une marge en faveur de l'investissement productif.

Malgré ces avancées, une revue de la conditionnalité a relevé en 2018 que les programmes appuyés par le FMI parvenaient souvent à bien résoudre les problèmes de balance des paiements des pays membres mais que **les résultats en matière de croissance et de dette avaient tendance à être en deçà des attentes**. En dépit de cet accent mis sur la croissance, par les principes directeurs de 2002, la conception des programmes avec les Etats de la CEMAC a continué de donner la priorité à l'ajustement budgétaire et aux objectifs extérieurs. La revue des conditionnalités de 2018 avait également constaté que les conditionnalités structurelles négligeaient souvent les lacunes recensées lors d'une évaluation antérieure, en particulier dans les domaines macro-structurels qui ne font pas partie du cœur d'expertise du FMI.

Les défis que doivent relever les programmes de deuxième génération sont nombreux et complexes, à savoir, concevoir des politiques budgétaires destinées à soutenir une croissance forte, soutenable et inclusive et réaliser les objectifs sociaux des pays tout en procédant à l'ajustement budgétaire

et en préservant la viabilité extérieure. La traduction de ces défis dans les programmes à envisager pour les pays de la CEMAC, qui sont plus que jamais confrontés à un environnement extérieur défavorable et à des défis démographiques et sécuritaires importants, vise à assurer l'équilibre entre d'une part un ajustement budgétaire compatible avec la reprise de la croissance et le traitement des urgences sociales et, d'autre part, l'intensification des réformes structurelles pour promouvoir l'emploi par la diversification productive et l'intégration régionale.

Dans cette perspective, les grandes orientations des programmes de deuxième génération devraient porter sur les grands axes suivants (i) la redéfinition des objectifs poursuivis (ii) la viabilité budgétaire et extérieure, (iii) la croissance et le développement et (iv) le financement de l'économie.

1. La réorientation des objectifs poursuivis

Dans les programmes de première génération, les objectifs à caractère budgétaire, financier, monétaire et extérieur figurent au premier plan, avec des indicateurs précis de réalisation.

Les résultats en matière d'ajustement budgétaire et externe ont été globalement atteints. Mais ces programmes n'ont pas permis aux Etats de la CEMAC de réaliser la transformation structurelle des économies par leur diversification et leur industrialisation plus large d'une part, et de lutter effectivement contre la pauvreté, d'autre part.

Compte tenu de ce qui précède, il importe désormais de revoir les objectifs assignés aux nouveaux programmes conclus avec le FMI, ainsi que l'ordre de priorité dans leur mise en œuvre. A cet effet, trois grandes catégories d'objectifs devraient être retenues :

- tout d'abord, les objectifs de développement à caractère social avec trois axes majeurs : le développement du capital humain, la réduction réelle de la pauvreté et l'amélioration générale des conditions de vie des populations ;
- ensuite les objectifs à caractère économique stricto-sensu qui concernent la modification profonde de la structure économique des pays de la CEMAC et devraient impérativement conduire à l'augmentation de la contribution des secteurs tels que l'agriculture, l'élevage et les industries de transformation des produits locaux, dans la formation du PIB ;
- et enfin, tous les objectifs à caractère budgétaire, financier, monétaire et extérieur qui figurent généralement en premier plan dans les programmes avec le FMI

2. La viabilité budgétaire et extérieure

La poursuite de la viabilité budgétaire et extérieure vise à préserver les acquis obtenus après plusieurs années d'ajustement structurel dans nos pays. Les défis majeurs qui subsistent sont liés non pas à la nécessité de l'ajustement mais à sa qualité, qui requiert une réorientation des efforts autour des points qui suivent.

a) La priorité à l'amélioration des recettes budgétaires non pétrolières, plutôt qu'à la diminution des dépenses publiques

Il a été observé au cours des dernières années que pour faire face aux chocs de toutes sortes auxquels ils étaient exposés, les pays de la CEMAC ont eu tendance à réduire leurs dépenses publiques, et en particulier les dépenses en capital. Cette démarche a certes permis de résorber rapidement les déséquilibres macro-économiques constatés mais cela s'est fait au détriment du développement, de la lutte contre la pauvreté et de la croissance. Le rééquilibrage des priorités en matière d'ajustement budgétaire, voire de soutenabilité de la dette publique, implique à tout le moins une augmentation notable des recettes fiscales non pétrolières et la poursuite de la modernisation des administrations fiscales :

- ***augmentation du taux de pression fiscale non pétrolière.*** En matière de fiscalité directe, des efforts sont à fournir sur le plan de la fiscalisation des actifs fonciers et immobiliers. Leur non-fiscalisation actuelle permet de les détourner de la contribution à la mobilisation des ressources publiques. Elle constitue par ailleurs un facteur d'accroissement des inégalités, compte tenu du fait que le foncier est un actif refuge des ménages urbains aisés, comme en témoigne l'élévation quasi continue des prix des terrains et des bâtis dans les capitales. L'élargissement de l'assiette fiscale dans les domaines foncier et immobilier est cependant tributaire de l'amélioration de la gestion cadastrale, des valeurs locatives et de marché des terrains et des immeubles. Le relèvement de la fiscalité indirecte, de la TVA et des droits d'accises, demeure un chantier important. L'objectif visé dans ce domaine serait d'élargir l'assiette et d'améliorer la collecte par les administrations fiscales. L'élévation du taux de pression fiscale non pétrolière passe également par la revue critique et la réduction sensible des dépenses fiscales, c'est-à-dire des exonérations accordées à certaines entreprises, voire à certains ménages, en violation des principes d'efficacité et d'équité ;
- ***poursuite de la modernisation des administrations fiscales.*** Cette modernisation reposerait principalement sur l'amélioration et l'intégration des administrations fiscales, grâce à l'unification de l'identification des contribuables et la digitalisation des procédures.

b) La poursuite de l'amélioration de la qualité des dépenses publiques

La récente crise sanitaire de la COVID-19 a souligné le besoin de préserver les services publics de base, à savoir ceux qui conditionnent la capacité présente et future des individus à vivre selon leurs propres aspirations. Il s'agit en priorité de la santé, l'éducation, l'accès à l'eau et à des sources d'énergie, mais aussi les moyens de transport et de connectivité, y compris par les nouvelles technologies de l'information, qui figurent déjà en bonne place parmi les Objectifs du Développement Durable (ODD) soutenus par la communauté internationale. Les États devraient, plus que par le passé, accroître en termes réels et nominaux les allocations budgétaires en faveur des services publics de base.

L'amélioration de la qualité de la dépense publique requiert aussi un renforcement de la sélection des projets. Elle se fonderait sur la prise en compte de la contrainte de financement de chaque pays, des critères de rentabilité financière et économique ainsi que de l'efficacité sociale. Elle tiendrait également compte de l'impact rapide sur la croissance et de l'évaluation systématique des implications en termes de charges récurrentes ultérieures. La sélection des projets se fera également sur des bases rigoureuses et transparentes. En somme, la procédure de sélection des projets devrait être renforcée pour privilégier les investissements présentant des avantages sociaux certains et une rentabilité rapide avec des perspectives d'effets structurants et de croissance inclusive.

Dans tous les cas, les pays de la CEMAC ont intérêt à améliorer la qualité des institutions en charge de la programmation publique des investissements. La procédure décrite ci-dessus devrait également s'appliquer dans le cadre des investissements réalisés en Partenariat Public-Privé (PPP), qui devraient être classés en fonction de leur utilité à court et moyen termes et prendre en compte les implications budgétaires et financières dans le cas où le partenaire privé serait défaillant dans la gestion du projet comme dans le remboursement des prêts où le principe d'obligation solidaire pourrait s'appliquer.

c) La systématisation de l'orientation contra cyclique des politiques budgétaires

Pour être efficaces en situation de crise ou en période de récession, les politiques budgétaires doivent être contra cycliques. A condition, bien évidemment, que les Etats disposent de marges budgétaires.

La réforme de la surveillance multilatérale effectuée en 2017 offre aujourd'hui aux pays de la CEMAC, l'opportunité d'accroître l'efficacité et l'efficacité à long terme de leurs politiques budgétaires à travers des plans triennaux de convergence multilatérale, centrés sur la constitution systématique par les États des marges budgétaires résultant de l'alignement sur le solde budgétaire de référence. Tout en permettant de renforcer à moyen terme la résilience des pays de la CEMAC dans la perspective des crises futures, les plans triennaux de convergence et l'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques budgétaires nationales par les pairs, contribueront durablement à la stabilité du cadre macroéconomique qui conditionne la croissance régionale.

d) La réforme des cadres et processus budgétaires, en vue d'éviter les accumulations d'arriérés

La faiblesse des processus budgétaires dans les pays de la CEMAC s'est généralement traduite par la persistance des accumulations d'arriérés de paiement, qui dans certains cas, ont été constitués de longue date et pour des montants importants. Les arriérés de paiement internes sont à la fois un facteur de blocage de l'activité économique, par des jeux de report et d'imitation qui peuvent s'étendre sur l'ensemble du tissu économique, et un facteur de surfacturation de la part des entreprises qui anticipent le non-paiement et cherchent à couvrir leurs risques. Ils affectent toutes les entreprises, mais tout particulièrement les petites et moyennes entreprises formelles dont l'accès

au crédit devient plus difficile et plus onéreux de sorte que les difficultés de trésorerie en sont accrues. Par ailleurs, l'État étant un des principaux clients du système productif, le non-respect des échéances de paiement compromet la concurrence et tend à figer la structure du marché en privilégiant lorsqu'il y a des appels d'offres, les grandes entreprises qui bénéficient d'un avantage de situation.

Pour prévenir les arriérés de paiement et apurer les stocks existants, il y a lieu tout d'abord de réformer les processus budgétaires afin de limiter l'engagement des dépenses budgétaires à celles qui donneront lieu à un paiement effectif. Cela implique une bonne programmation dans l'exécution de la Loi des finances et des rectifications qui lui sont apportées.

Dans un contexte où les accumulations d'arriérés intérieurs sont les principales sanctions des États sur les marchés financiers (du fait de la pondération pénalisante du risque souverain par la COBAC, en cas d'accumulation d'arriérés intérieurs), la réforme des processus budgétaires est un préalable aux autres actions se rapportant principalement à la gestion de la trésorerie publique, la maîtrise du coût des émissions obligataires par les États et la dynamisation des marchés de capitaux. L'apurement des stocks existants d'arriérés de paiement complète cet effort en permettant par ailleurs de restaurer la liquidité et la solvabilité des entreprises créancières des États tout en limitant les risques sur la stabilité financière.

e) La rationalisation des stratégies nationales de gestion de la dette publique

Les stratégies de gestion des dettes publiques élaborées et mises en œuvre actuellement par les pays de la CEMAC se concentrent sur la dette extérieure, principalement à cause de son volume important, sa prévisibilité et la formalisation de ses processus de négociation, de décaissement et de gestion. Ces stratégies n'intègrent pas encore de manière optimale la dette intérieure, tant pour des raisons institutionnelles et de coordination (la dette intérieure est émise et gérée par le Trésor Public alors que la dette extérieure est en général gérée par une structure publique ad hoc), des raisons opérationnelles (les maturités de la dette intérieure sont plus courtes et cette dette est émise aux conditions du marché) que pour des raisons de capacités (l'émission de la dette intérieure devrait se faire en lien avec la planification de la trésorerie publique et le profil de remboursement de la dette existante, ce que beaucoup de pays ne savent pas encore faire). Pour remédier à ces insuffisances, les États devraient améliorer la prise en compte des émissions de titres publics dans les stratégies de gestion de la dette publique, à travers :

- le renforcement de la coordination des émissions de dettes extérieure et intérieure, et leur intégration dans une stratégie unique de dette publique ;
- le choix des caractéristiques de la dette. Le montant et le calendrier d'émission devraient être basés sur le plan de trésorerie. Les maturités (pour les obligations du Trésor) devraient tenir compte du profil d'amortissement de la dette publique existante (extérieure et intérieure) afin d'éviter la concentration des remboursements et l'exposition de l'État au risque de refinancement de la dette, qui est un risque de marché.

f) La viabilité extérieure

La poursuite de la viabilité extérieure vise à consolider nos économies et à préserver les acquis obtenus après de nombreuses années d'ajustement structurels, dans le contexte de l'union monétaire. Il importe de maintenir les efforts portant sur la réduction ou la suppression des déficits des transactions courantes et la viabilité de notre monnaie commune.

3. La croissance et le développement par le renforcement de la bonne gouvernance et l'accélération des réformes structurelles

Il est attendu des programmes de deuxième génération qu'ils accordent un intérêt accru aux aspects ci-après:

a) Le renforcement de la bonne gouvernance

Il n'y aura pas d'avancées économiques et sociales, sur le long terme, dans les pays de la CEMAC, tant qu'ils ne se doteront pas des institutions fortes assurant la bonne régulation économique et sociale dans la transparence, avec des sanctions objectives à la clef. Un retour à la croissance ne peut pas se réaliser sans la promotion des règles qui conditionnent le fonctionnement efficace des marchés.

En effet, le renforcement de l'Etat de droit réduit les coûts de transaction dans l'usage du marché et constitue un facteur sans doute décisif à la fois pour la justice sociale et l'attractivité, dans une perspective de diversification productive et de développement. En conséquence, sans une amélioration significative des règles de gestion et de l'environnement des affaires, il serait extrêmement difficile de passer d'un système productif centré sur les matières premières et leurs rentes à une économie diversifiée, aux entreprises confrontées aux lois du marché concurrentiel, à fortiori dans un contexte de Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAF), et assurant une répartition équitable des richesses produites dans chaque pays.

Les décennies écoulées ont montré que dans la CEMAC, joindre l'action à l'intention n'allait pas toujours de soi, même si des efforts appréciables ont été réalisés. La littérature sur les réformes destinées à améliorer le climat des affaires est disponible, riche et abondante, et de manière évidente, les réformes relatives au climat des affaires sont connues de tous les pays de la CEMAC. Ce qui leur a cependant fait défaut jusqu'alors, c'est une capacité institutionnelle et structurée de conduite du changement par les réformes structurelles.

b) L'accélération des réformes structurelles

Les réformes structurelles constituent un aspect important de la conception d'un programme destiné à soutenir la croissance et à faciliter les ajustements de politique économique nécessaires. On en attend généralement un effet durable sur la croissance, mais il faut parfois beaucoup de temps pour qu'elles soient mises en place et prennent effet. Les stratégies de réformes devraient

donc aussi inclure l'appropriation par le pays et le renforcement des institutions qui en ont la charge⁵, le ciblage et l'assistance technique pour favoriser une mise en œuvre, un suivi et des effets appropriés.

Plus généralement, les programmes de deuxième génération doivent être une opportunité pour accroître l'implication des États dans la mise en œuvre des réformes structurelles et l'intégration régionale. Les actions restantes y relatives dans le cadre du PREF-CEMAC pourront pour certaines, faire partie des conditions de négociation avec les partenaires techniques et financiers. Au rang de ces actions, certaines nous paraissent majeures :

- l'accélération de la diversification dans les domaines identifiés (secteur primaire en général et agriculture en particulier, industrie, tourisme et autres services) et le développement des chaînes de valeur. A cet égard, il faut étendre la mesure de transformation locale, au-delà du domaine de la sylviculture en lien avec l'obligation de transformation locale de plus de 85 % des grumes de bois, à d'autres matières premières dans tous les pays de la zone CEMAC ;
- le soutien au secteur privé ;
- l'accélération de la mise en œuvre des activités de restructuration et de mise à niveau des entreprises de la sous-région ;
- la consolidation des mesures visant l'amélioration du climat des affaires ;
- l'accroissement de la compétitivité des États membres par une réforme fiscale appropriée, la réduction des coûts des facteurs et la diminution des coûts de transaction des entreprises ;
- la promotion et le développement des partenariats public-privé ;
- la promotion et la consolidation des conditions de développement des NTIC pour en faire un vecteur déterminant du développement durable ;
- le réexamen des stratégies de lutte contre la corruption en vue d'améliorer l'efficacité des institutions en charge de la lutte contre la corruption et le blanchiment. À cet effet, une plus grande collaboration du GABAC et de la COSUMAF à la mise en œuvre des actions du PREF est requise.

c) Renforcement de l'intégration régionale par des infrastructures efficaces.

La compétitivité et l'intégration régionale requièrent l'une et l'autre une amélioration significative des infrastructures de base du développement économique. La réalisation de cet objectif va de pair avec des investissements dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications, mais également dans le secteur des transports. La crise de la COVID-19 et ses conséquences affecteront l'effectivité

⁵ Des études sur les conditions préalables de réussite des réformes structurelles dans plusieurs pays ont révélé que les réformes ne constituent pas en elles-mêmes une « solution miracle » pour la réussite macroéconomique. Une forte appropriation et la capacité à soutenir les réformes semblent être cruciales pour récolter les bénéfices de la productivité et de la croissance.

de la mise en œuvre du Programme Économique Régional en raison de la contraction de l'offre de financement et de l'endettement déjà insoutenable de certains États.

Il conviendrait d'en tirer les conséquences pour les investissements dans les infrastructures. Il est souhaitable de privilégier les projets aux effets induits certains par rapport à ceux à la rentabilité hypothétique, sur un horizon raisonnable. Trois orientations se dessinent dès lors : le soutien à la vie économique et sociale en milieu rural (infrastructure de santé, énergie, pistes rurales, et réduction de la fracture numérique), la couverture de besoins urbains pour faire face aux concentrations de populations et la finalisation ou l'entretien des corridors de transits. Dans les trois cas, le financement de l'infrastructure matérielle devrait prendre en compte la nécessité de maintenir l'efficacité des services, c'est-à-dire réaliser l'efficacité dans une économie de moyens.

Il importe dans le même temps d'encourager la mise en œuvre des actions dont les effets sont indéniables sur la qualité des réformes et le financement de l'économie. Il s'agit de :

- mesures visant le renforcement de l'appareil statistique de la sous-région ;
- la recherche active des ressources additionnelles en vue de la réalisation des infrastructures de base, nécessaire pour la diversification des économies et au profit de l'intégration régionale.

4. Le financement de l'économie

La fusion des marchés de capitaux de la CEMAC offre aux États et aux entreprises d'importantes opportunités en vue d'un renforcement de l'accès au financement, de la diversification des sources de financement, voire d'un réel renforcement de l'intermédiation financière. Pour compléter cette démarche, des actions devraient être prises pour promouvoir les marchés de capitaux, réduire la perception du risque de crédit qui limite sensiblement l'octroi par les banques de crédits aux entreprises.

a) La dynamisation du marché des titres publics par l'élimination de la segmentation du marché obligataire

L'émission concomitante des obligations du Trésor (OT), par syndication, et des obligations du Trésor assimilables (OTA), par adjudication, met ces deux titres en concurrence. Il y a une préférence pour les OT par les États, lorsque les marchés financiers sont embryonnaires, et aussi par les investisseurs, en raison de leur aversion au risque qui les pousse à préférer des obligations dont la maturité moyenne est plus courte. Pour éliminer cette segmentation, les États devraient privilégier le financement par adjudication dans l'optique d'une rationalisation de leurs interventions sur le marché.

b) Le financement du secteur privé

Le financement du secteur privé, notamment celui des PME, reste une préoccupation majeure dans la CEMAC. Bien que constituant l'essentiel du tissu économique et industriel dans la plupart des

pays de la zone, l'accès au financement bancaire des PMI et PME reste difficile. Aussi faut-il envisager la mise en place d'instruments financiers appropriés ou de mécanismes de financements innovants afin de favoriser l'inclusion financière de Très Petites et de Moyennes Entreprises. Le développement des marchés financiers dans la sous-région est un pas dans la bonne direction. On pourrait s'attendre aussi à une démarche plus volontariste des Autorités nationales afin d'apporter un soutien plus conséquent à l'inclusion financière de ces acteurs économiques. Il est un fait que l'accès au financement reste difficile en raison d'inefficiences liées aux caractéristiques économiques, politiques et juridiques des économies de la Zone. L'un des challenges à relever est la formalisation des activités économiques qui suppose la sortie de l'informel et la constitution de sociétés commerciales dans la perspective de leur intégration dans le tissu économique pour bénéficier des mesures d'inclusion financière que pourraient promouvoir les Autorités nationales.

La prépondérance du financement bancaire au détriment d'autres formes de financement demeure une faiblesse importante qu'il conviendrait de prendre en compte dans le cadre des Accords de seconde génération. Tout cela appelle :

- la diversification des mécanismes de financement à travers l'installation des établissements financiers non bancaires tels que les sociétés de capital-risque, de capital-investissement ou de crédit-bail ;
- La mise en place de Fonds de garantie spécifiques et dédiés aux PME et PMI afin d'inciter les banques à prêter plus facilement à ces structures en endossant le risque éventuel de défaut qui leur est souvent associé ;
- la poursuite de l'effort engagé de développement des marchés boursier et des obligations, qui pourrait constituer une source alternative de financement à long terme pour les entreprises du secteur privé ;
- la mise en place des fonds de soutien aux PME qui pourraient apporter une assistance technique dans le montage des dossiers de financement, la réalisation des études de faisabilité, des plans d'affaires et de la formation des dirigeants aux méthodes modernes de gestion financière et de gestion d'entreprise.

Le financement du secteur privé passe également par la mise en place d'instruments encore peu utilisés tels que le *leasing* ou encore *l'affacturage*. Ces instruments, dont certains n'ont qu'une existence embryonnaire en zone CEMAC, ont pour avantage d'alléger le volume de coûts fixes et l'immobilisation de ressources associées. Le développement de ces instruments requiert une amélioration du fonctionnement du système judiciaire qui doit pouvoir régler équitablement les litiges dans des délais raisonnables, c'est-à-dire compatibles avec la gestion des affaires.

c) Le renforcement du dispositif de gestion de l'information bancaire et financière

Il s'agit principalement de la mise en place d'une centrale des bilans, d'une centrale des risques, d'une centrale des impayés et des Bureaux d'information sur le Crédit (BIC) au niveau de la sous-région et dans chaque pays.

Le renforcement du dispositif de gestion de l'information bancaire et financière est relativement avancé au niveau de la sous-région, grâce notamment aux actions de la Banque Centrale. Les BIC qui ont pour fonction de collecter l'information sur le niveau d'endettement des agents économiques et de retracer ou même évaluer leur solvabilité par des techniques de *scoring*, doivent être installés dans chaque pays.

Cette initiative pourrait aider à faire émerger la confiance dans l'octroi de crédit aux entreprises tandis qu'une information plus fiable sur le secteur privé contribuerait, par ailleurs, à l'élargissement des titres admis au refinancement de la Banque Centrale. De plus, elle pourrait accroître la capacité de réassurance de crédits dans la région et accélérer le déploiement d'une nouvelle activité commerciale plus transactionnelle qui fluidifierait le secteur en facilitant le transfert de risques. Toutes les réformes ci-dessus devraient être accélérées et conduites à leur terme.

Un des problèmes centraux de l'augmentation des crédits au secteur privé par les banques commerciales est inhérent au manque d'information qui ne facilite pas l'identification des « bons risques », d'où la forte concentration du portefeuille des banques sur le secteur public *lato sensu* et le rationnement du crédit au secteur privé. Pour pallier ces défaillances, les entreprises devraient à leur tour se plier à une comptabilité avec des procédures de certification et de reddition des comptes effectuées dans des délais qui sécurisent l'information du créancier. Dans cette perspective, la régionalisation de certaines professions, à commencer par celles des experts comptables, gagnerait à s'organiser sur la base d'une éthique partagée, dans la ligne de l'ordre juridique et judiciaire mis en place à travers le dispositif de l'OHADA.

d) La gestion des risques associés aux crédits bancaires

À tous les mécanismes concourant à une gestion efficace des risques, il faudrait ajouter la possibilité de mobiliser davantage les dispositifs de garanties qu'offrent les bailleurs de fonds multilatéraux, régionaux ou bilatéraux, soit pour accéder au financement bancaire (BAD), soit pour faire face à l'éventualité d'un défaut de remboursement (AFD, fonds de garantie Ariz). Du côté des interventions publiques, il faut regretter que dans les périodes où le prix des hydrocarbures le permettait, les États n'aient pas mis en place un Fonds souverain dont les finalités auraient pu être doubles : (i) stabiliser l'impact des cours erratiques du pétrole sur les recettes publiques (ii) apporter du financement en fonds propres ou prêts dans des activités de diversification productive. La

conjoncture actuelle du pétrole ne se prête pas à abonder un Fonds souverain, mais elle peut être mise à profit pour son institutionnalisation.

e) Le financement des balances des paiements par le FMI

L'intensification de l'accès au financement intérieur, aussi bien par les États que par les entreprises, pourrait peser sur la stabilité monétaire. Pour réduire ce risque, il pourrait être envisagé, dans le cadre des programmes de deuxième génération, une mobilisation ciblée des ressources du FMI, en soutien des balances des paiements, logés dans les comptes de la BEAC. Ce type de facilité, qui ne se traduit pas par des décaissements aux profits des États, mais plutôt de la Banque Centrale, est destiné à lui apporter des réserves de changes pour consolider sa position extérieure en tant que de besoin.

III. RECOMMANDATIONS

Les axes stratégiques des programmes financiers de deuxième génération ont été énoncés dans la deuxième partie du présent document. Ces axes portent essentiellement sur : la réorientation des objectifs poursuivis dans le cadre des nouveaux accords, la viabilité budgétaire et extérieure, la promotion de la croissance et du développement par les réformes structurelles, l'amélioration de la gouvernance et le financement de l'économie, particulièrement du secteur privé. Chaque composante de ces axes renferme des éléments opérationnels qui devraient être intégrés aussi bien dans la conception que dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des nouveaux types de programmes.

Les éléments présentés dans les axes stratégiques proposés sont destinés à corriger les insuffisances des programmes de première génération, liées notamment à la qualité de l'ajustement budgétaire, l'orientation des politiques budgétaires, la gouvernance et l'effectivité des politiques et des réformes structurelles en faveur de la croissance et le financement accru de l'économie. Il apparaît cependant important, pour assurer l'efficacité et l'efficience des programmes de deuxième génération, que pendant les négociations, cinq points majeurs soient soumis à discussion entre les pays de la CEMAC et les Institutions internationales, en particulier le FMI. Il s'agit de la détermination des objectifs des programmes de deuxième génération, de la conditionnalité desdits programmes, de la coordination des interventions des Institutions internationales, du financement extérieur des nouveaux programmes et de la coordination régionale des négociations des accords de seconde génération.

1. Objectifs des programmes de deuxième génération

Pour que les accords de seconde génération puissent être orientés effectivement vers la croissance, la transformation structurelle des économies de la CEMAC et le bien-être réel des populations,

deux nouveaux types d'objectifs doivent désormais être retenus, en plus de tous les autres objectifs habituels à caractère budgétaire, financier, monétaire et extérieur :

- les objectifs de développement à caractère social ;
- les objectifs de développement à caractère économique stricto sensu.

L'inscription de ces nouveaux objectifs dans les programmes de deuxième génération avec le FMI, entraînera en conséquence, la modification des indicateurs de résultats, de manière à leur accorder la priorité dans la mise en œuvre de ces nouveaux programmes. Par ailleurs, les nouveaux indicateurs de résultats devront insister davantage sur les aspects qualitatifs et non seulement quantitatifs de l'évaluation des actions et réalisations effectuées par les Etats dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux programmes, de manière à faire ressortir correctement le degré réel d'amélioration ou alors de stagnation des conditions de vie des populations.

2. Conditionnalité des programmes de deuxième génération

Pour assurer l'arbitrage, voire l'équilibre entre, d'une part, l'ajustement budgétaire et la viabilité de la dette publique et, d'autre part, la croissance et le développement économique ainsi que la lutte contre la pauvreté, plusieurs innovations devraient être apportées dans la conditionnalité des nouveaux programmes. Ces innovations porteraient sur :

- **la durée et le séquençage des politiques et réformes.** Etant donné que le temps de maturation et de génération des résultats par les réformes structurelles et les politiques de soutien à la croissance est relativement long, la durée des programmes de deuxième génération pourraient être allongée en conséquence et portée à cinq ans au lieu de trois comme c'est le cas actuellement. Dans ces conditions, les priorités en matière d'ajustement budgétaire devraient être placées pendant les premières années (première partie), compte tenu d'ailleurs du fait qu'une bonne stabilité macroéconomique est indispensable à une croissance saine, durable et inclusive, tandis que l'évaluation de l'impact des politiques et réformes sur la croissance, le développement et la lutte contre la pauvreté surviendrait dans la deuxième partie des programmes ;
- **l'équilibre entre l'ajustement macro-économique et la promotion de la croissance :** cet équilibre devrait être assuré par l'importance équivalente qui devrait être accordée, notamment dans la définition des critères et indicateurs de performance des programmes, (i) aux politiques de stabilisation macro-économique, (ii) aux aspects structurels des politiques macro-économiques et (iii) aux politiques de l'offre et des réformes structurelles.

3. Coordination des interventions des institutions internationales

L'importance que les programmes de deuxième génération devraient accorder à la promotion de la croissance par l'investissement et les réformes structurelles, oblige à étendre le champ de ces programmes au-delà du périmètre d'action traditionnel du Fonds Monétaire International, pour intégrer notamment des actions qui sont en général conduites par les organismes internationaux de développement (Banque Mondiale, BAD).

Bien que les programmes financiers de deuxième génération soient placés sous l'égide du FMI, celui-ci devrait coopérer plus étroitement avec les autres institutions internationales de développement à leur conception (objectifs, politiques et réformes et calibrage des actions), leur mise en œuvre (programmation et planification) et leur suivi/évaluation (critères et indicateurs de performances).

4. Financement extérieur des programmes de deuxième génération

Le financement extérieur des programmes de première génération était principalement assuré par le FMI (financement des balances des paiements et financement budgétaires en vue d'atténuer l'ampleur de l'ajustement financier), les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux (aides budgétaires, appuis programmes et allègement de la dette) et les marchés de capitaux (pour les pays pouvant y accéder en émettant des euros bonds). Les financements-projets étaient généralement assurés dans le cadre d'autres arrangements, notamment bilatéraux ou multilatéraux.

Compte tenu de l'extension attendue du périmètre des programmes de deuxième génération et de la nécessaire coopération entre les institutions internationales qui devrait les caractériser, le financement extérieur de ces nouveaux types de programmes devrait être hybride, en combinant les caractéristiques des appuis financiers des différents bailleurs de fonds. Ceci irait du reste dans le sens d'une meilleure harmonisation et d'un alignement des bailleurs.

5. Coordination régionale et suivi des négociations des accords de seconde génération.

Bien qu'au final les accords de deuxième génération seront conclus dans un cadre bilatéral entre deux parties, il importe de souligner pour les pays de la CEMAC, le caractère régional de la démarche qui vise à atteindre de façon solidaire les mêmes objectifs de croissance et de développement.

Cette coordination, au regard des traités et conventions (UEAC, UMAC) qui lient ces pays membres, devrait permettre de suivre la convergence des économies et d'éviter les externalités négatives des uns sur les autres. Telle est d'ailleurs la volonté des Chefs d'État et l'esprit de cette note qui devrait servir de cadre d'orientation à tous les pays membres dans le processus de négociation des programmes de deuxième génération. Par conséquent, le Programme des Réformes

Économiques et Financières de la CEMAC (PREF-CEMAC), dont bon nombre de mesures structurelles ont déjà été définies dans sa matrice d'action, devrait davantage être pris en compte dans le cadre de la négociation de ces nouveaux accords.

Le PREF-CEMAC offre également un cadre adéquat de concertation pour la coordination de ces négociations afin d'en rendre compte régulièrement aux Chefs d'État. La CEMAC, la BEAC et la COBAC continueront de servir d'instrument approprié pour le suivi des négociations et leur mise en œuvre, notamment avec le FMI.

Il importe par ailleurs pour les États membres de procéder au renforcement des capacités et du rôle des équipes nationales dans les négociations et le suivi des programmes de deuxième génération. Pour ce faire, il est souhaitable d'assurer la stabilité et l'efficacité des administrations nationales en charge de la coopération et des négociations avec les institutions financières internationales.

* *
*

En conclusion, il y a lieu de signaler que plusieurs conditions sont nécessaires à la réussite d'un programme, qu'il soit de première ou de deuxième génération. L'expérience enseigne cependant que les périodes de réformes les plus réussies dans de nombreux pays ont résulté d'une approche globale où des politiques macroéconomiques saines étaient un complément essentiel aux réformes structurelles. Les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles doivent donc être mises en œuvre de manière coordonnée avec par ailleurs une adhésion forte et large.

ANNEXE : SYNTHÈSE DES INDICATEURS DE LA CEMAC

<i>Libellés</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Croissance (en %)						
PIB aux prix constants	4,0	1,6	-1,4	0,7	1,8	2,0
secteur pétrolier	2,9	0,0	-6,7	-5,6	1,2	2,1
secteur non pétrolier	4,4	2,1	0,1	2,4	1,9	2,0
Contribution à la croissance						
Secteur pétrolier	0,7	0,0	-1,5	-1,2	0,2	0,4
Secteur non pétrolier	3,4	1,6	0,1	1,9	1,5	1,6
Demande intérieure	7,1	-5,8	-5,0	0,7	1,5	0,0
Demande extérieure nette	-3,1	7,4	3,6	0,0	0,3	2,0
Inflation (en %)	3,2	2,5	1,1	0,9	2,2	2,0
Finances publiques (en % du PIB)						
Recettes totales	23,2	19,0	15,9	15,7	17,3	17,7
Recettes pétrolières	12,9	7,7	5,4	5,6	7,3	7,4
Recettes non pétrolières	10,3	11,3	10,6	10,1	10,0	10,2
recettes fiscales	9,0	10,0	9,6	9,3	9,1	9,6
recettes non fiscales	1,4	1,3	1,0	0,8	0,9	0,7
Dépenses totales	27,7	26,1	23,8	20,1	18,2	18,0
Dépenses courantes	14,0	14,4	14,7	13,6	12,5	12,7
Dépenses en capital	13,7	11,6	9,1	6,5	5,7	5,4
Solde budgétaire primaire	-1,3	-4,3	-4,1	-0,7	2,5	3,2
Solde budgétaire de référence	-1,9	-5,1	-5,4	-2,0	1,2	1,8
Solde budgétaire global, base engagement, dons compris	-4,0	-6,5	-7,3	-3,9	-0,3	0,2
Secteur extérieur (en % du PIB)						
Solde du compte courant (transferts publics inclus)	-4,1	-12,8	-12,5	-2,0	-0,7	-1,5
Compte de capital et des opérations financières	5,6	6,6	5,2	1,3	1,6	1,6
Solde global de la balance des paiements	-0,7	-6,0	-7,6	-0,7	1,3	0,9
Monnaie (variation annuelle en %)						
Avoirs extérieurs nets	-9,9	-25,7	-58,0	-4,1	8,3	6,7
Créances nettes sur les États	40,9	79,2	752,2	13,1	22,1	22,8
Crédits à l'économie	8,5	9,9	5,3	-1,9	4,0	-3,6
Masse monétaire (M2)	5,5	-6,6	0,0	-0,4	8,3	5,8
Taux de Couverture Extérieure de la Monnaie	89,8	77,1	59,1	57,5	61,4	68,2

Source : Commission de la CEMAC, BEAC et États membres