

AFRODAD



**Examen et analyse du processus de la
contraction et de gestion de la dette
publique en République Centrafricaine**

Novembre 2019

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	4
LISTE DES GRAPHIQUES	5
LISTE DES TABLEAUX	6
1. INTRODUCTION GENERALE	7
1.1. Section : Performances macroéconomiques et perspectives en Centrafrique	7
1.2. Section : Facteurs favorables et défavorables	7
1.3. Section : Cadre des finances publiques	8
1.4. Section : Approches méthodologiques	10
2. ETAT DES LIEUX DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA RCA	11
2.1. Les tendances des emprunts extérieurs de la RCA à l'ère de l'Initiative PPTE et l'IADM 11	
2.1.1. Les emprunts extérieurs de la RCA à l'ère de l'Initiative PPTE et au-delà.....	11
2.2. La RCA face à l'IADM	13
3. PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA DETTE PUBLIQUE EN RCA	14
3.1. Cadre juridique et réglementaire de la dette publique en RCA.....	14
3.1.1 Des instruments juridiques communautaires de la dette publique en zone CEMAC	14
3.1.2. Cadre juridique et réglementaire de la dette publique en RCA	15
3.1.3. Emprunts publics et respects des procédures	15
3.2. Les différents acteurs intervenant dans la politique d'endettement en RCA	16
3.2.1. Les acteurs internationaux du processus de contraction et de gestion de la dette publique en RCA.....	16
3.2.1.1. Les acteurs bilatéraux	17
3.2.1.1.1. Les acteurs multilatéraux	17
3.2.2. Les acteurs nationaux du processus de contraction et de gestion de la dette publique en RCA	18
3.2.2.1. Au moment de l'élaboration du projet d'emprunt	19
3.2.2.1.1. Les organismes de contrôle de l'élaboration et de la gestion du projet d'emprunt	19
4. PROCESSUS DE CONTRACTION DE LA DETTE EN RCA ET PORTEE	20
4.1. Le processus de contraction de dette en RCA	20
4.2. La portée du processus de contraction de dette en R.C.A : responsabilité et transparence	24
5. LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EN RCA	27
5.1. Les nouveaux engagements	27
5.2. Les décaissements	28
5.3. Evolution de la dette par catégorie de créanciers	28
6. SITUATION DU SERVICE DE LA DETTE EN 2018	30
7. ANALYSE DE LA SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE EN CENTRAFRIQUE	31
7.1. Evolution du principal de la dette publique	32

7.2.	<i>Evolution des intérêts de la dette publique</i>	32
7.3.	<i>Situation des encours de la dette publique par devise</i>	33
7.4.	<i>Situation du portefeuille par taux d'intérêts</i>	34
8.	REGLEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2018	34
8.1.	<i>Règlement de la dette intérieure</i>	34
8.2.	<i>Règlement de la dette extérieure</i>	34
9.	ANALYSE DES COUTS ET RISQUES DU PORTEFEUILLE	35
9.1.	<i>Caractéristiques des prêts par partenaires techniques et financiers</i>	35
9.2.	<i>Indicateurs de coûts</i>	36
10.	QUELQUES INVESTISSEMENTS REALISES AVEC DES FONDS EMPRUNTES	37
	RECOMMANDATIONS	38
	GLOSSAIRE	40
	BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	42
	WEBOGRAPHIE	43

LISTE DES ACRONYMES

AFODAD: African Forum and Network on Debt and Development

BEAC : Banque des Etats de l'Afrique Centrale

BM : Banque Mondiale

BDEAC : Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale

BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement

BTA : Bons du trésor Assimilables

CEMAC : Communauté Economique et Monétaire en Afrique Centrale

CNDP : Comité National de la Dette Publique

CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

DTS : Droits de Tirages Spéciaux

DDP : Direction de la Dette et des Participations

DDPE : Direction de la Dette et du Portefeuille de l'Etat

FCFA : Franc de la Coopération Financière Africaine

FIDA : Fonds International de Développement Agricole

FMI : Fonds Monétaire International

IADM : Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OSC : Organisations de la Société Civile

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PIB : Produit Intérieur Brut

RCA : République Centrafricaine

USD : Dollar américain

EUR : Euros

IDA : Association Internationale de Développement

LISTE DES GRAPHIQUES

- Graphique 1 : Evolution de la dette et du PIB en RCA entre 1999 et 2018
- Graphique n° 2 : Sous-circuit de l'endettement
- Graphique n° 3 : Sous-circuit des décaissements
- Graphique n° 4 : Sous-circuit du règlement du service de la dette extérieure
- Graphique n° 5 : Nouveaux engagements contractés en 2018
- Graphique n° 6 : Décaissements 2018
- Graphique n° 7 : Evolution des décaissements par catégories de créanciers
- Graphique n° 8 : Situation du service de la dette publique sur la période 2016-2018
- Graphique n° 9 : Evolution des ratios du service de la dette
- Graphique n° 10 : Evolution du principal de la dette publique de 2016 à 2018
- Graphique n° 11 : Evolution des intérêts de la dette publique
- Graphique n° 12 : Structure des devises de la dette publique
- Graphique n° 13 : Structure du portefeuille de la dette publique (en milliards de FCFA)
- Graphique n° 14 : Règlements de la dette publique entre 2016 et 2018

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n° 1 : Evolution des ratios du service de la dette
- Tableau n° 2 : Termes indicatifs des prêts
- Tableau n° 3 : analyse de risques liés au portefeuille de la dette

1. INTRODUCTION GENERALE

1.1. Section : Performances macroéconomiques et perspectives en Centrafrique

L'économie centrafricaine s'améliore malgré un environnement marqué par une situation sécuritaire et humanitaire difficile. Le taux de croissance du PIB réel est en hausse, 4,5 % en 2019 contre 3,8 % en 2018, grâce à la reprise soutenue des activités agricoles et des extractions minières. En revanche l'inflation est passée à 3,5 % en 2019 (contre 1,6 % en 2018) en raison de problèmes dans l'approvisionnement en denrées alimentaires et de la situation sécuritaire dans certaines zones de production agricole. Le solde budgétaire était excédentaire en 2019 (2,4 % du PIB contre 0,4 % en 2018), grâce à une meilleure maîtrise des dépenses publiques et une hausse progressive des recettes, suite à la mise en place de mesures fiscales.

À la suite du programme de réformes du FMI, dont la mise en œuvre a été jugée satisfaisante, un autre programme triennal (2020–2022) est en cours de négociation pour renforcer et consolider le cadre macroéconomique. En dépit d'une position extérieure structurellement déficitaire, le déficit du compte courant a diminué, passant de 8,3 % du PIB en 2018 à 5,2 % en 2019 en raison de la reprise de la production intérieure et de l'amélioration des transferts courants. Le pays présente un risque élevé de surendettement, mais le ratio de la dette publique est passé de 48,5 % du PIB en 2018 à 42,2 % en 2019, reflétant une politique d'emprunt prudente du gouvernement. Environ 58 % des demandeurs d'emploi ont entre 20 et 29 ans. Les inégalités sociales sont très élevées, notamment dans les zones rurales affectées par les conflits. Les femmes représentent 53,7 % de la population active ; leur taux d'analphabétisme est plus élevé que celui des hommes, et 80 % des femmes âgées de 15 à 49 ans n'ont pas eu accès à l'éducation.

1.2. Section : Facteurs favorables et défavorables

Les perspectives économiques sont favorables avec un taux de croissance du PIB réel projeté à 4,8 % en 2020, en raison de la relative accalmie sécuritaire qui devrait suivre l'accord de paix et de réconciliation signé le 6 février 2019 à Bangui entre le gouvernement et les groupes rebelles. L'augmentation de la capacité de production hydroélectrique de Boali et le projet de construction de la centrale hydroélectrique de Boali 2 devraient accroître les capacités électriques de 10 MW et améliorer l'approvisionnement en eau. Pour relancer l'agriculture et

l'élevage, un projet est en cours pour développer les chaînes de valeurs et augmenter la productivité pour les filières porteuses du manioc, du maïs, du riz et du bétail.

En vue d'améliorer son intégration en Afrique centrale et ses exportations sous régionales, la Centrafrique a ratifié l'accord de Zone de libre-échange continentale africaine. La réalisation de différents projets structurants prévus dans le cadre du plan national de développement devrait contribuer à relever les nombreux défis de développement du pays. Le projet de modernisation de l'aéroport de Bangui devrait permettre la promotion des échanges. La Centrafrique, pays fragile ayant traversé une très longue période d'instabilité institutionnelle et politique, fait face aujourd'hui à un déficit infrastructurel, au chômage des jeunes, à des inégalités sociales criantes et à la faiblesse des capacités humaines.

L'index de développement humain classait en 2018 la Centrafrique au 188e rang mondial sur 189 pays (52e en Afrique). La volonté et la capacité du pays de relever ces défis se heurtent au manque de financement, à l'instabilité sociopolitique et aux faiblesses administratives. La mise en œuvre de l'accord de paix accuse un certain retard et les tensions sécuritaires et la polarisation politique postélectorale risquent de fragiliser l'environnement sociopolitique en 2020–2021. La capacité à attirer l'investissement privé reste encore sujette à l'approvisionnement régulier en électricité, à une plus grande stabilité économique et politique, à l'amélioration de l'accès au financement de long terme du secteur privé ainsi qu'à l'assainissement de l'environnement des affaires.

1.3. Section : Cadre des finances publiques

L'analyse historique des finances publiques nous enseigne qu'aucun Etat, quel qu'il soit, ne peut se passer entièrement de la dette publique. Car en effet, les Etats ont souvent recours soit à la dette commerciale (constituée des crédits fournisseurs, des emprunts obligataires et des crédits accordés par les établissements financiers privés), soit aux diverses aides publiques au développement (constituées des crédits accordés par des organismes internationaux et les gouvernements ou les institutions publiques¹) pour financer et supporter les projets de développement.

La contraction de la dette obéit à des procédures qui nécessitent, à certains égards, une démarche pluri-institutionnelle, située à deux niveaux : international d'une part, et national,

¹ Cf. l'interview de Sedar Fred Pougaza accordée à Afrik.Com

d'autre part. Sur le plan international, on note l'intervention de nombreuses structures financières à l'instar de la Banque Mondiale (BM), du Fond Monétaire International (FMI) ainsi que l'implication des organisations non gouvernementales (ONG). Celles-ci mènent généralement de multiples actions de plaidoyer et de lobbying aux côtés de l'Etat pour permettre à celui-ci d'avoir accès à la dette sollicitée.

Sur le plan national, le développement des principes de la gouvernance mondiale a conduit les gouvernants en Afrique à créer les conditions de la participation des citoyens à la gestion de la chose publique. Ainsi, ceux-ci sont de plus en plus invités à prendre part à certaines instances de dialogue, de négociation, de suivi-évaluation, voire de contrôle². La participation citoyenne est souvent matérialisée par l'implication des organisations de la société civile (OSC) qui luttent contre la mauvaise gestion de la dette.

La mauvaise gestion de la dette contractée peut constituer une entrave à moyen et long terme pour le développement d'un pays. C'est le cas de certains pays d'Afrique dont la République Centrafricaine (RCA). Bien que la dette soit un impératif au lendemain de son accession à l'indépendance, le taux élevé d'endettement de la RCA a été à un moment donné, à l'instar de certains pays d'Afrique Centrale comme le Tchad³, un frein au développement. La crise économique des années 1970 s'explique en partie par le surendettement des Etats d'Afrique Sub-Saharienne qui n'arrivaient presque plus à répondre à leurs obligations.

La dette publique qui, jadis, avait la réputation d'être le moyen approprié et indiqué pour soutenir le développement va désormais apparaître comme une entrave à l'essor social et économique de la RCA. Celle-ci va, à partir des années 1980, être classée parmi les pays les moins avancés (PMA). Le poids de la dette devient alors insoutenable et le pays fera partie des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les plus endettés. Pour sortir de la situation du surendettement, à l'exemple de nombreux pays pauvres très endettés, la R.C.A a intégré l'initiative PPTE qui avait pour mission principale de créer des conditions à partir desquelles les créanciers peuvent alléger l'assiette de la dette du pays.

² AFRODAD, *Rapport de l'étude sur la gestion de la dette en Afrique : Le cas du Cameroun*, Aout 2017.

³ La dette publique du Tchad en 2016 atteignait 45% du PIB, soit une augmentation depuis 2014 de 39,%. Cf. La dette publique, in www.economiesafricaines.com, consulté le 01/08.2017.

En atteignant le point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2009, le pays devenait aussi admissible à un allègement de dette supplémentaire du FMI, de l'IDA et du Fonds africain de développement au titre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Malgré les efforts consentis aussi bien par les différents gouvernements centrafricains que par ses partenaires techniques et financiers et au développement, le pays est aujourd'hui confrontée à un risque de surendettement d'environ 450 milliards de francs CFA⁴, soit plus de 50% du PIB. La notion de surendettement devrait être relative car il est des pays qui ont un taux d'endettement qui atteint presque 100% du PIB. La question est celle de savoir si la RCA dispose d'un tissu économique solide, crédible lui permettant de générer des richesses et faire face à ses engagements financiers à court, moyen et long terme.

1.4. Section : Approches méthodologiques

Dans le cadre de cette étude, la méthodologie adoptée a consisté à la collecte des données secondaires qui ont été produites et exploitées, selon les cas, par le gouvernement ainsi que ses partenaires au développement, notamment, les institutions de Brettons Woods. Le recours aux données existantes se justifie par les carences de ressources permettant de collecter des données de terrain, d'autant plus que les organisations ressources font de la rétention d'information. Toutefois, quelques descentes effectuées sur le terrain ont permis de collecter auprès de certains services de l'Etat et des Organisations Non Gouvernementales (ONG) des données qui ont servi dans ce travail.

Ainsi, l'approche à laquelle nous avons eu recours est essentiellement documentaire. Il s'agit en effet, d'une analyse qualitative qui s'adosse sur les données collectées lors des interviews, des rencontres avec de nombreux acteurs que sont entre autres les acteurs gouvernementaux, de la société civile et du secteur privé et toute autre personne intéressée par le sujet de la dette publique de l'Etat. L'analyse quantitative a consisté à procéder à faire de la gestion de la dette à proprement parler sur la base des données collectées.

⁴ Voir « Centrafrique, l'état des lieux des fiances », in takaparler.over.blog.com, consulté le 02/08.2017.

ETAT DES LIEUX DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA RCA

L'analyse de l'état des lieux de la dette publique de la RCA commande d'une part, l'examen des obligations et des tendances des emprunts extérieurs depuis l'Initiative PPTE et l'IADM, et, d'autre part, l'étude des investissements principaux avec des fonds empruntés. Il s'agit d'évaluer la vulnérabilité de la dette non viable et le potentiel des services de la dette.

1.5. Les tendances des emprunts extérieurs de la RCA à l'ère de l'Initiative PPTE et l'IADM

L'intérêt de cette partie est de rendre compte des tendances des emprunts extérieurs de la RCA à partir de l'initiative PPTE d'une part, et, de l'IADM, d'autre part.

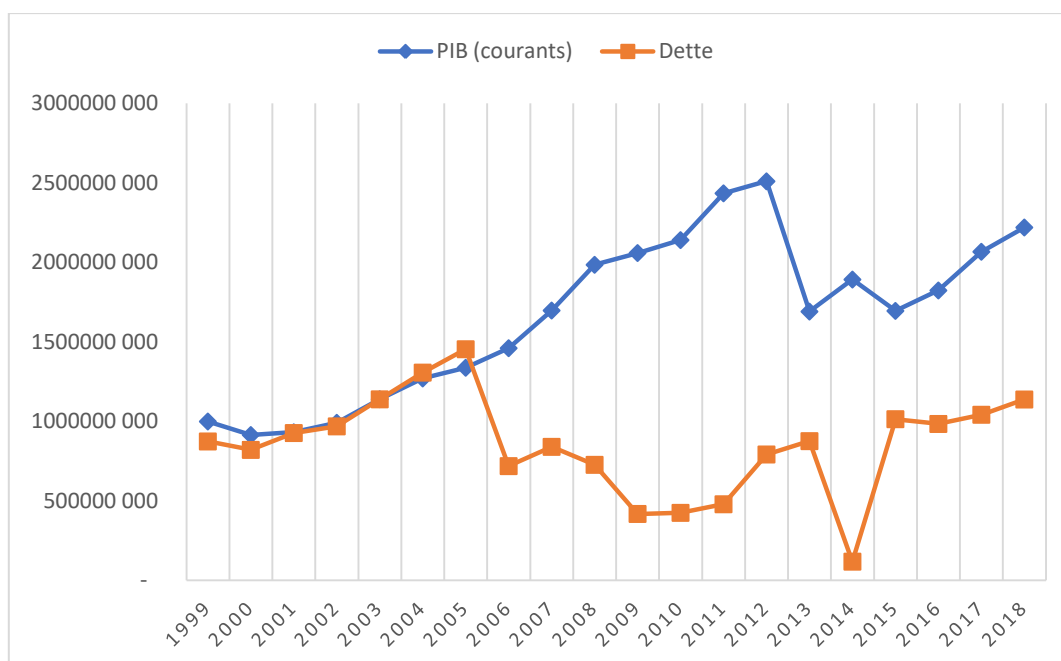
1.5.1. Les emprunts extérieurs de la RCA à l'ère de l'Initiative PPTE et au-delà

Lancée en 1996, révisée et reformée en 1999 par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale, l'Initiative PPTE vise à soutenir les dettes internationales des pays pauvres. L'intérêt de cette initiative est de rendre les dettes internationales des pays pauvres soutenables, ce, en fonction des efforts consentis dans la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté. Pour être éligible à l'initiative PPTE, les pays pauvres doivent remplir principalement quatre critères que sont :

- Accepter l'assistance concessionnelle du FMI et de la Banque Mondiale ;
- Etre confronté à un niveau d'endettement insoutenable ;
- Mettre en œuvre des réformes et des politiques économiques conformément aux programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale ;
- Monter un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

La dette publique de la RCA a évolué dans un contexte difficile, caractérisé par des institutions fragiles, des moyens financiers, humains et matériels faibles et l'ampleur des réformes requises, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques. Les crises militaro-politiques ont également joué un rôle considérable dans l'évolution de la dette publique en RCA. Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la dette publique en RCA en pourcentage du PIB, de 1999 à 2018.

Graphique 1 : Evolution de la dette et du PIB en RCA entre 1999 et 2018



Source: <https://fr.countryeconomy.com/national-debt/central-african-republic> et FMI

L'analyse de ce graphique révèle que la RCA a réalisé une avancée peu perceptible dans la gestion de sa dette publique, notamment, dans la période allant de 2006 à 2011. Cette avancée est caractérisée par :

- Une plus grande fiabilité des prévisions des paiements au titre du service de la dette grâce à la mise en fonction du système de gestion et d'analyse financière de la dette et l'informatisation de tous les emprunts publics ;
- Une plus grande transparence de la situation financière de l'Etat avec la publication semestrielle d'un bulletin statistique de bonne qualité et largement disséminé ;
- Une amélioration du processus d'endettement extérieur avec la participation systématique de conseillers juridiques avant la signature de tous contrats ;
- Une copie de sauvegarde des données de la dette est faite au moins une fois par semaine et conservé en lieu sûr, hors site.⁵

En effet, la RCA doit cette avancée à la mise en œuvre du programme économique triennal (2008-2010) contenu dans le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) dont le premier rapport fait état d'une exécution et d'un suivi satisfaisants. C'est ainsi que « la

⁵ World Bank, *Outil d'évaluation de la Performance en matière de gestion de la dette (DeMPA)*, République Centrafricaine, Mai 2012, p. i-ii

sixième et dernière revue de la FEC (Facilité Elargie au Crédit) a été approuvée par le conseil d'administration du FMI le 25 août 2010, récompensant les efforts déployés en matière de réformes économiques et plus particulièrement de renforcement de la crédibilité de la gestion des finances publiques »⁶. La RCA était à cette époque une bonne élève du FMI, et avait en effet atteint un an plus tôt en juin 2009 le point d'achèvement de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

1.6. La RCA face à l'IADM

Lancée en 2005 par le G8, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale vise « l'annulation intégrale des créances admissibles des trois institutions multilatérales sur un ensemble des pays à faible revenu⁷ ». L'intérêt de cette initiative était d'aider les pays pauvres, membres de l'initiative PPTE, à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'IADM est une initiative de plusieurs institutions que sont : le FMI, l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (IDA) et le Fonds africain de développement (FAD). Ces institutions étaient invitées à annuler la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint et qui vont atteindre le point d'achèvement de l'initiative.

En atteignant le point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2009, la République centrafricaine devient aussi admissible à un allègement de dette supplémentaire du FMI, de l'IDA et du Fonds africain de développement au titre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Malgré les efforts consentis aussi bien par les différents gouvernements centrafricains que ses partenaires financiers et au développement, la RCA connaît, en 2017, un endettement d'environ 450 milliards de francs CFA⁸, soit plus de 50% du PIB. Cette situation laisse entrevoir à moyen et long terme une nouvelle crise économique liée à la mauvaise gestion de la dette.

⁶ *Idem*

⁷ Voir Fiche technique « l'initiative d'allègement de la dette multilatérale », disponible sur www.imf.org, consulté le 29/03/19.

⁸ Voir « Centrafrique, l'état des lieux des finances », in takaparler.over.blog.com, consulté le 02/08.2017.

2. PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA DETTE PUBLIQUE EN RCA

L'intérêt de cette partie est d'analyser, d'une part, le cadre juridique et réglementaire, et, d'autre part, le paysage des différents acteurs du processus de contraction de la dette publique en R.C.A. L'analyse des cadres juridiques et institutionnels de la politique d'endettement de la R.C.A permet de mieux appréhender le rôle et la place des acteurs du processus de contraction de la dette.

2.1. Cadre juridique et réglementaire de la dette publique en RCA

Le cadre juridique de la contraction de la dette en RCA fait distinguer les instruments juridiques communautaires des instruments nationaux. En sus de ces instruments, il est opportun de discuter de leur application, du respect de leurs contenus.

3.1.1 Des instruments juridiques communautaires de la dette publique en zone CEMAC

Au plan communautaire on trouve, d'une part, le Traité de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) avec ses additifs subséquents et, d'autre part, le Règlement n° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007, portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de la CEMAC.

Le traité de la CEMAC ne s'est pas expressément prononcé sur les questions relatives à la dette publique des Etats membres, mais a par ailleurs encouragé ces derniers à concevoir des politiques d'endettement public saines qui garantissent une bonne santé financière et économique de la zone économique et monétaire. En revanche, le Règlement n° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007 est un véritable instrument juridique au service des Etats membres de la CEMAC. Ce règlement pose le cadre juridique dans lequel les politiques d'endettement public doivent désormais être conçues et implantées par les pays de la CEMAC. Il oblige les Etats membre à élaborer une politique d'endettement public en ces termes : « chaque Etat membre met en place une politique d'endettement public fixant les orientations globales en matière d'emprunts publics intérieur et extérieur et de gestion de la dette. (...) »⁹. L'intérêt de cette

⁹ Cf. Article 4 du Règlement n° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007.

obligation est de conduire les Etats membres à prendre des mesures permettant de s'assurer que :

- Le niveau et le rythme de croissance de la dette sont soutenables ;
- Le service de la dette sera régulièrement payé à court, moyen et long terme ;
- Les objectifs de coûts et de risque de l'Etat seront réalisés¹⁰.

Dans le même ordre d'idées, le règlement ° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007 délimite en son article 5 les compétences et les responsabilités des administrations et des organismes intervenant dans le processus de la contraction de la dette publique au niveau national. L'intérêt de cet article est double : il permet, d'une part, d'éviter d'éventuels conflits de compétence, et, d'autre part, de s'assurer de l'utilité de la dette ainsi que de son rendement à moyen et long terme. A côté des instruments juridiques communautaires, se trouvent des instruments juridiques nationaux.

3.1.2. Cadre juridique et réglementaire de la dette publique en RCA

Au plan national, à côté de la Constitution du 30 mars 2016, le cadre législatif se distingue du cadre réglementaire. Le cadre législatif est constitué par la loi n° 88.002 du 30 avril 1988 fixant les conditions d'octroi et les modalités de gestion des garanties de l'Etat, la loi n° 18-013 du 13 juillet 2018 relative aux lois de finances en République Centrafricaine, la loi n° 17.023 du 21 décembre 2017 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Le cadre réglementaire est régi par le décret n° 09.112 du 27 avril 2009 portant création et fonctionnement du Comité National de la Dette Publique (en relecture). Ce dispositif juridique et réglementaire complète à l'échelle nationale les cadres juridique et institutionnel de la politique d'endettement de l'Etat en R.C.A. Pour mieux les appréhender, il convient d'étudier le rôle et la place des acteurs qui participent de la conception.

3.1.3. Emprunts publics et respects des procédures

Le contexte sociopolitique en RCA se traduit également par des chocs économiques marqués notamment par une crise de liquidités et des tensions de trésorerie. En dépit de ces circonstances particulières, les emprunts publics et les modalités de gestion de la dette

¹⁰ *Ibidem.*

apparaissent articulés, sur le principe, aux procédures de gestion efficace des finances publiques. Autrement dit, ils reposent sur un cadre réglementaire et un dispositif réglementaire définissant les conditions des emprunts et de la gestion de la dette publique nationale. Des décalages peuvent néanmoins être observés entre les textes et les opérations en la matière.

Ces décalages sont de trois ordres. Ils concernent, d'abord, les retards dans les décaissements relatifs au financement des projets ou au règlement des créances. A ce sujet, une structure telle que la Direction de la Dette et des Participations (DDP) a souvent fait face à des contraintes d'accès aux informations relatives aux décaissements. Par conséquent, les enregistrements desdits décaissements en faveur des projets ont souvent été effectué avec du retard. Il s'agit des glissements qui sont liés aux difficultés de circulation des informations qui concernent les emprunts et la dette publique.

A ce sujet, ce qui est mise en cause c'est la qualité de la coordination entre les structures ayant un rôle à jouer dans le circuit de la contraction et de la gestion de la dette. Les transactions relatives aux opérations de la dette s'effectuent, encore dans certains cas, dans des délais supérieurs à trois mois. Des appuis techniques, notamment ceux de l'assistance d'AFRITAC Centre, ont permis d'améliorer les choses en accompagnant, depuis quelques temps, la production d'un bulletin semestriel sur la dette.

3.2. Les différents acteurs intervenant dans la politique d'endettement en RCA

L'analyse des acteurs de la politique d'endettement public de l'Etat centrafricain révèle l'existence de deux catégories : d'une part, des acteurs internationaux, et, d'autre part, des acteurs nationaux.

3.2.1. Les acteurs internationaux du processus de contraction et de gestion de la dette publique en RCA

On distingue les acteurs étatiques des acteurs non étatiques ou encore des acteurs bilatéraux des acteurs multilatéraux. Créanciers en grande partie de l'Etat centrafricain, ils assurent également un rôle de contrôle dans le processus de contraction des prêts en RCA, et entretiennent une relation permanente de communication et d'informations avec les institutions nationales, notamment, la Direction de la Dette Publique (DDP). Sur le plan international, les acteurs ci-dessous présentés, ne participent pas véritablement au processus

de la contraction de la dette, mais constituent les principaux créanciers de l'Etat par le truchement d'un accord bilatéral ou multilatéral.

3.2.1.1. Les acteurs bilatéraux

Ce sont ceux avec qui la RCA a conclu des accords bilatéraux d'emprunt. Un accord bilatéral est une convention signée, soit entre deux Etats souverains, soit entre un Etat et une organisation internationale. En la matière, la RCA a conclu avec l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE), l'Arabie Saoudite, le Koweït, le Congo Brazza, la Chine, l'Inde et la Banque Postale. L'accord avec Assistance du Club de Paris est encore en cours. Ces accords fixent *a priori* le cadre juridique de l'endettement entre la RCA et ses partenaires financiers sus cités.

3.2.1.1.1. Les acteurs multilatéraux

Ces acteurs sont des institutions internationales dont la RCA est partie à la Charte constitutive. Leur texte créateur est un traité institutionnel qui est le support juridique de la volonté politique des Etats de créer une organisation. La RCA est partie signataire de la charte constitutive de l'Association Internationale pour le Développement (AID), de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), de la Banque Arabe pour le Développement de l'Afrique (BADEA), de la Banque de Développement de Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC), du Fonds Africain de Développement (FAD), du Fonds International de Développement Agricole (FIDA), du Fond Monétaire International (FMI) et de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC). Intéressons-nous spécifiquement au rôle du FMI et de la Banque Mondiale dans le processus de la dette en RCA.

De par ses missions, le FMI assure un rôle de créancier et intervient également dans le contrôle et de veille dans le processus de contraction des prêts en RCA. Il s'agit pour cette institution de s'assurer de l'équilibre et de l'orthodoxie des budgets publics du pays et l'accompagner dans de meilleures performances budgétaires. A titre illustratif, la Facilité Elargie de Crédit (FEC) du FMI à la RCA, a permis à cette dernière de commencer à exécuter un programme d'ajustement budgétaire et de réformes structurelles. Ce programme apparaît en adéquation avec les mesures prises au niveau sous régional (CEMAC) pour un ajustement

économique dans chaque pays et un « resserrement de la politique monétaire »¹¹. Le FMI intervient également dans l'assistance technique et le renforcement des capacités des structures gouvernementales. Cet appui spécifique s'est par exemple manifesté dans le cadre d'une assistance technique du FMI via AFRITAC Centre à la RCA avec pour buts de renforcer le cadre institutionnel, de rendre la dépense efficace, de développer la discipline et la transparence budgétaires, de renforcer la gestion de la dette et de créer une unité macro-économique centrale¹². L'une des missions les plus récentes à ce sujet a été conduite en novembre 2019 et avait pour but de réviser et de compléter les textes relatifs au cadre institutionnel de la gestion de la dette en « vue d'assurer la coordination des activités de la dette et renforcer le rôle de la direction de la dette et de son middle office dans l'analyse, la programmation, la mobilisation et la gestion des emprunts de l'Etat »¹³

La Banque mondiale intervient en RCA en tant que bailleur ainsi que dans l'assistance technique. Elle accompagne également la RCA dans ses processus de contraction de dette en l'aidant à articuler ses besoins d'emprunt à des projets porteurs pour la transformation du pays. Dans le même temps, elle joue un rôle important dans les efforts de communication autour de la gestion de la dette en collaboration étroite avec le gouvernement. Concrètement, son intervention a, par exemple, permis ces dernières années (entre 2016 et 2018) de travailler sur des projets de rétablissement de services publics ou de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre dont l'incidence sur la relance de la croissance (via la consommation) n'est pas négligeable. Un nouveau programme de près de 250 millions de dollars inclut un projet de réforme financière devant couvrir des volets tels qu'une meilleure allocation des ressources ou la consolidation des capacités de l'Etat¹⁴.

3.2.2. Les acteurs nationaux du processus de contraction et de gestion de la dette publique en RCA

Plusieurs acteurs nationaux interviennent dans le processus de contraction et de gestion de la dette publique en RCA. Certains interviennent dans la procédure d'élaboration du projet d'emprunt, tandis que d'autres ont pour mission d'assurer le contrôle des opérations.

¹¹ Fonds Monétaire International, *Deuxième Revue de l'Accord Triennal au Titre de la Facilité Elargie de Crédit. Revue des assurances de financement et demande d'augmentation du niveau d'accès*, Washington, décembre 2017

¹² *Idem*

¹³ AFRITAC Centre et FMI, *Note sur la mission du 21 au 29 novembre 2018 en République centrafricaine : Mission d'AT sur le cadre institutionnel de gestion de la dette*, décembre 2018

¹⁴ www.banquemondiales.org/fr/country/centralafricanrepublic.

3.2.2.1. Au moment de l'élaboration du projet d'emprunt

Différents acteurs interviennent à ce stade. Il s'agit de : les sectoriels ou les Ministères concernés par le projet d'emprunt, le Ministère de l'économie, du plan et de la coopération, le Parlement, la Direction de la Dette Publique (DDP), le Comité National de la Dette publique (CNDP), la Cour Constitutionnel et le Président de la République.

3.2.2.1.1. Les organismes de contrôle de l'élaboration et de la gestion du projet d'emprunt

D'abord, le Parlement peut effectuer un contrôle sur la gestion de la dette publique. Les moyens de contrôle dont il dispose sont l'interpellation, la motion de censure, la commission d'enquête et de contrôle, l'audition en commission (commission finances), la question écrite, la question orale avec ou sans débat et la question de confiance. Ensuite, la Cour Constitutionnelle est compétente pour effectuer un contrôle de constitutionnalité non seulement du projet d'emprunt, mais aussi de l'accord d'emprunt.

Enfin, la cour des comptes, puisqu'il s'agit de deniers ou de comptes publics, intervient pour juger la régularité des opérations de gestion de la dette publique, et pour s'assurer si les fonds empruntés ont servi réellement les besoins d'intérêt général. Tel que présentée, l'analyse ne ressort pas clairement le processus par lequel un emprunt est contracté. Dit autrement, il est très complexe de saisir le mode opératoire de chaque institution, qu'elle soit de contrôle ou de gestion de la dette publique de l'Etat.

4. PROCESSUS DE CONTRACTION DE LA DETTE EN RCA ET PORTEE

Les différentes parties qui interviennent dans le processus de contraction et de gestion de la dette publique en RCA ont chacune un rôle à jouer. Le processus de contraction et de gestion de la dette en RCA voit l'intervention d'acteurs clés dont les niveaux d'engagement, les rôles et les responsabilités articulent structure hiérarchique de l'appareil administratif, souci de conformité juridique et exigences politiques. On discutera de l'implication de ces acteurs dans le processus ainsi que de la portée de leurs actions.

4.1. Le processus de contraction de dette en RCA

Les structures sectorielles et/ou les entités bénéficiaires identifient les projets pour lesquels des prêts sont nécessaires. Ces « besoins » sont formalisés dans un projet présenté au Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération. L'engagement de ces acteurs est donc de nature technique. Leur rôle consiste à définir les programmes pour lesquels des ressources sont nécessaires.

Le Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération est la structure chargée de la prospection en matière de contraction de la dette pour le gouvernement. Elle a un rôle de « front office » qui est, à la fois, technique et politique et consiste à identifier les bailleurs et créanciers potentiels. Son action est menée en coordination avec d'autres services ministériels à partir desquels les projets et les études de faisabilité, relatifs au prêt à contracter, sont initiés. Lorsque des créanciers sont identifiés, un projet de prêt est soumis au parlement. Son rôle est donc fondamental dans ce qui convient de nommer le « circuit d'endettement »¹⁵.

La Direction de la Dette Publique (DDP) a un engagement et un rôle qui se situent au niveau du « circuit de décaissements ». Il reçoit les avis de décaissements directement de la part de bailleurs ou créanciers. Ce rôle est notamment acté dans le cadre des décaissements qui concernent les accords avec le FMI. Il intervient également dans le circuit des règlements du service de la dette dont il établit notamment les avis de règlements. La DDP a connu, entre 2010 et 2011, des faiblesses logistiques et techniques qui ne permettaient pas son déploiement

¹⁵ Voir notamment World Bank, *Outil d'évaluation de la Performance en matière de gestion de la dette (DeMPA)*, République Centrafricaine, Mai 2012

optimal. Une évaluation de la Banque mondiale¹⁶, soulignait par exemple l'absence de ligne téléphonique ou de possibilités de connexion à internet pour cette direction.

L'accent était également mis sur son déficit en ressources humaines qualifiées. Les contraintes logistiques ont été progressivement réglées depuis 2014 tandis que la direction bénéficie de manière constante d'une assistance technique d'AFRITAC Centre, et de manière ponctuelle, d'un appui de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et de Pôle Dette au titre du renforcement des capacités.

Le parlement a pour rôle d'examiner le projet de dette dans le cadre de discussions impliquant la Direction de la Dette et des Participations (DDP) et le Comité National de la Dette Publique (CNDP). Au terme de ces discussions, il émet un avis qui peut être favorable ou défavorable. Son rôle est éminemment politique et consiste à s'assurer de la conformité du projet et de sa cohérence avec les grandes orientations de l'action gouvernementale ainsi que de sa conformité aux préoccupations des citoyens.

La portée de son rôle reste cependant dépendante des informations mises à sa disposition. Une évaluation PEFA, conduite en 2010, soulignait ainsi le caractère « limité » des informations budgétaires mises à disposition du parlement. Cet état de fait semble s'être amélioré depuis cette période. La cour constitutionnelle intervient dans le processus en cas d'avis favorable du parlement. Son rôle consiste à effectuer un contrôle de la constitutionnalité du projet de dette.

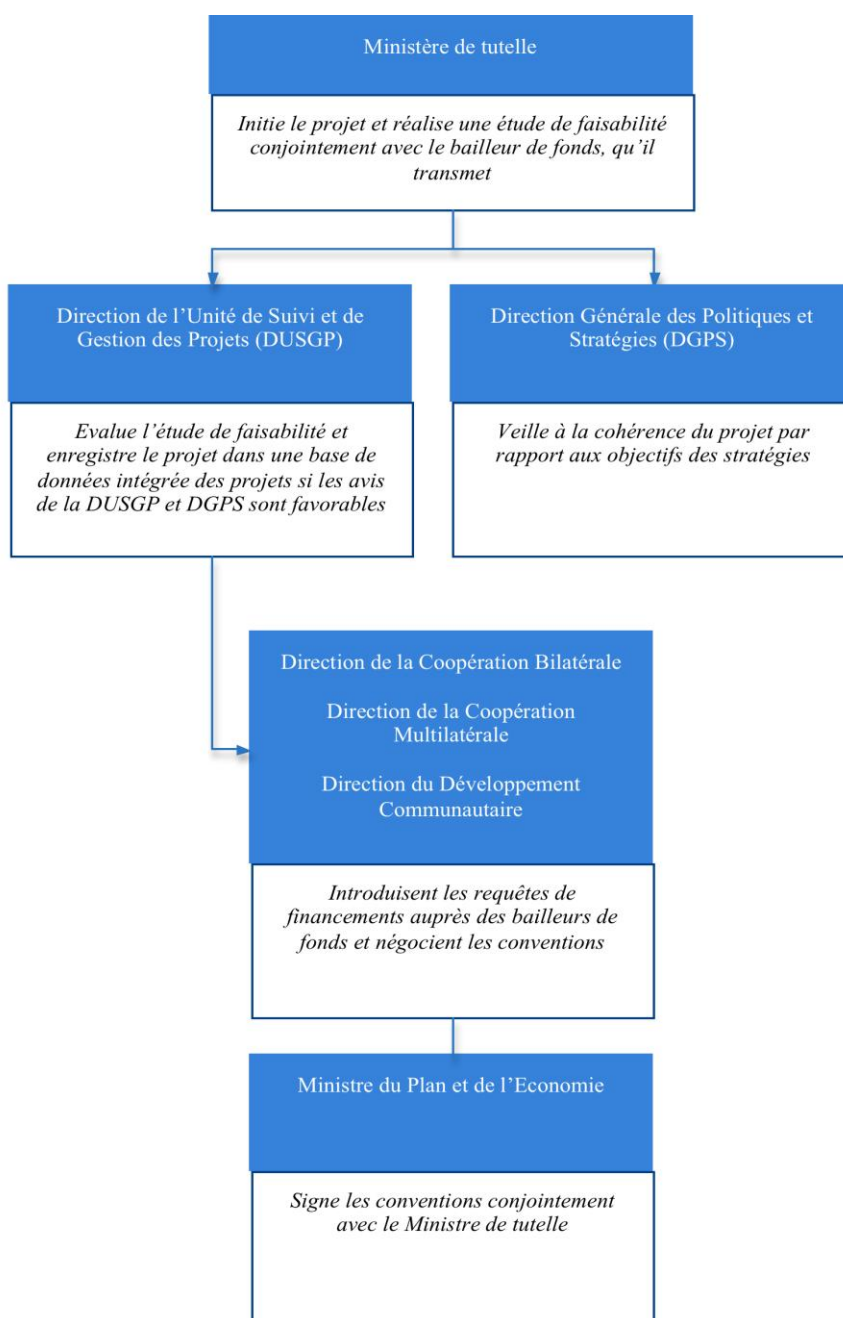
Le Président de la République intervient, lorsque le contrôle effectué par la cour constitutionnelle est probant. Il signe alors le projet de dette qui est ensuite transmis à la DDP pour publication au journal officiel.

Les organisations de la société civile (OSC) interviennent dans ce processus, dans un cadre citoyen, visant à le suivre et à alerter éventuellement sur des cas d'irrégularités ou de non-conformité aux cadres légal et réglementaire. Leur action s'inscrit globalement dans une perspective de contrôle citoyen de l'action publique. Leur niveau d'engagement se caractérise à la fois par une auto-saisine des enjeux relatifs aux processus de la dette mais elle est parfois favorisée par des conditionnalités fixées par les bailleurs.

De manière schématique, il est possible de décrire le circuit de la dette à travers trois sous-circuits faisant intervenir différents acteurs. Ces sous-circuits sont déclinés dans les graphiques ci-après :

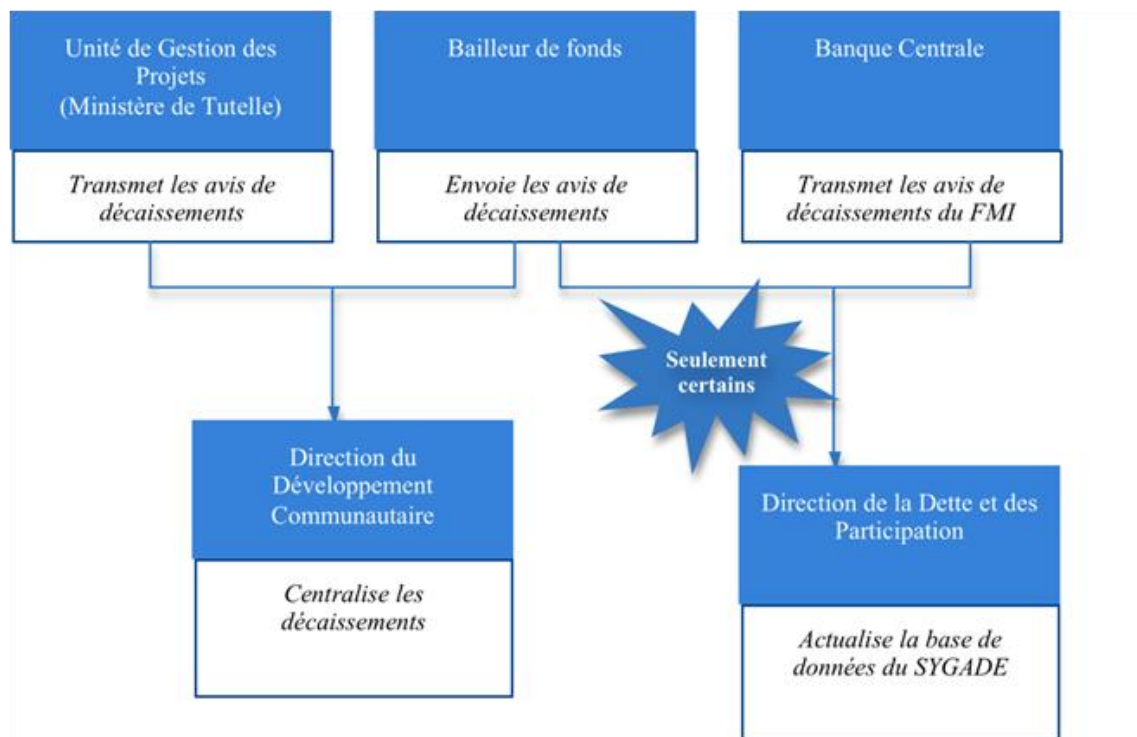
¹⁶ *Idem*

Graphique n° 2 : Sous-circuit de l'endettement



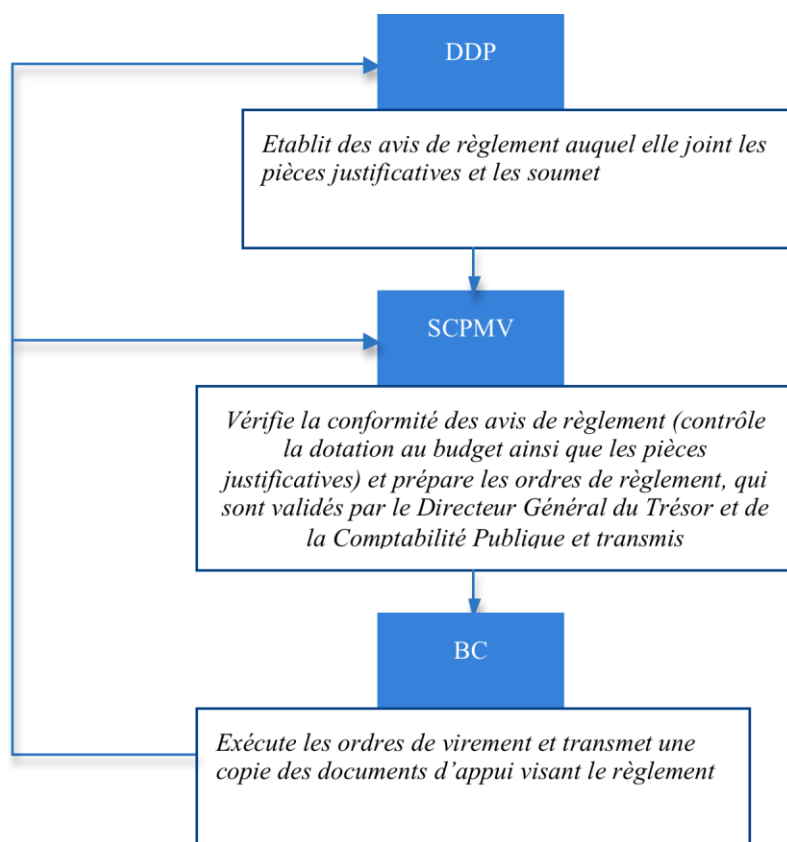
Source : Banque Mondiale, Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette, Mai 2012

Graphique n° 3 : Sous-circuit des décaissements



Source : Banque Mondiale, Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette, Mai 2012

Graphique n° 4 : Sous-circuit du règlement du service de la dette extérieure



Source : Banque Mondiale, Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette, Mai 2012

4.2. La portée du processus de contraction de dette en R.C.A : responsabilité et transparence

Au plan formel, trois principaux dispositifs de contrôle autour des opérations de la dette existent. Le premier dispositif est d'ordre institutionnel et est incarné par le CNDP dont le rôle est d'évaluer *a priori* tous les projets d'emprunt afin d'éviter des emprunts imprudents et l'endettement abusif. Il contrôle l'adéquation de la dette avec la capacité de remboursement de l'Etat et son articulation aux besoins développementaux du pays. Le deuxième dispositif est d'ordre technique et englobe divers outils d'analyse de la viabilité et de la gestion de la dette à moyen et long terme. Il associe les compétences du Ministère du Plan et de l'Economie ainsi que la DDP. Le troisième dispositif est d'ordre politique et constitutionnel. Il renvoie à l'action du parlement qui se prononce sur l'adéquation de la dette aux préoccupations de la société, des citoyens. Cette action est exercée au nom du peuple dont il

est l'émanation. Ce dispositif inclut l'action du conseil constitutionnel qui se prononce sur la constitutionnalité de la dette.

Cette architecture dans son *designing* a pour but de garantir un minimum de responsabilité et de transparence dans les processus de contraction de la dette et de leur gestion. Toutefois, la manière dont ce dispositif est actionné pose quelques difficultés. Le dispositif institutionnel, par exemple, est marqué par les interrogations autour de l'action du CNDP à jouer son rôle. En dépit de l'appui technique apporté par la DDP, cette structure qui regroupe tous les services des ministères qui interviennent dans le processus de contraction et de gestion de la dette, peine à jouer son rôle.

Cet état de fait est lié à des contraintes d'ordre juridique et réglementaire. Les missions de ce comité sont mal calibrées. A cela, on peut ajouter l'absence de règlement intérieur fixant les règles de son fonctionnement interne. A ce titre, AFRITAC Centre a assisté les autorités centrafricaines dans la révision du décret portant création et organisation du Comité National de la Dette Publique ainsi qu'à l'élaboration de son règlement intérieur. Dans le même ordre d'idées, le dispositif technique n'est pas épargné par les effets de la crise sociopolitique du pays dans la stabilité des équipes chargés de travailler sur la dette au niveau des structures sectorielles.

Par le passé, des évaluations effectuées par les partenaires de la RCA en l'occurrence la Commission Européenne (CE) et la Banque Africaine de Développement (BAD) d'une part et la Banque mondiale d'autre part, ont fait cas des facteurs qui limitaient la transparence dans le secteur des finances publiques de manière globale. L'évaluation PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) supervisée par la CE et la BAD en 2010, relevait la faible crédibilité des budgets votés en Lois de Finances, le caractère perfectible de leur exécution, l'accès du public aux informations budgétaires demeurait limité entre autres¹⁷. En ce qui concerne le service de la dette, le rapport relevait le « glissement des dettes » qui occasionnait une masse notable d'arriérés.

Le rapport notait cependant des efforts en matière de consolidation de la dette publique vis-à-vis des banques et entreprises nationales. La faible transparence autour des informations relatives au budget concernait également les informations de la dette. En 2012, la Banque mondiale a conduit une évaluation de la performance en matière de gestion de la dette

¹⁷ Commission Européenne, Banque africaine de Développement, *République Centrafricaine. Une évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA. Rapport définitif*, juillet 2010

(DeMPA)¹⁸. Le rapport notait des améliorations dans le dispositif de la gestion de la dette mais les jugeait insuffisante par rapport aux exigences minimales en la matière. Au plan de la transparence, le rapport relevait « une plus grande transparence de la situation financière de l'Etat » grâce à une publication semestrielle d'un bulletin statistique de « bonne qualité ». Dans le même ordre d'idées, il soulignait néanmoins la faiblesse du cadre légal et institutionnel (susceptible de soutenir les efforts de transparence), la non existence d'une stratégie de gestion de la dette publique ou la longueur des processus de validation des arriérés qui remettait en cause les registres de la dette publique. Il est possible que la crise de 2013 ait remis à plat les efforts en matière de transparence de la gestion de la dette.

Toutefois, un point majeur dans la transparence autour de la dette concerne la production et la diffusion des informations y relatives. En la matière, des efforts ont été faits notamment en matière de diffusion de l'information relative à la dette entre 2009 et 2011 et relancé depuis 2014. Ces actions ont bénéficié de l'assistance technique des partenaires et a pris corps par exemple dans la publication du bulletin semestriel relatif à la dette ou au projet d'annuaires statistiques sectoriels. Concrètement, on peut se féliciter de ce que le site web du ministère des finances rende disponibles des informations macro-économiques dont celles relatives aux emprunts, aux dépenses y relatives¹⁹. Il s'agit maintenant d'éprouver l'inscription de ces initiatives sur la durée.

En outre, l'information à ce sujet devrait être davantage décloisonnée pour être rendue également accessible aux acteurs sociaux.

¹⁸ World Bank, *Outil d'évaluation de la Performance en matière de gestion de la dette (DeMPA)*, République Centrafricaine, Mai 2012

¹⁹ Voir notamment les rapports d'exécution budgétaire trimestriels disponibles sur le site web du ministère : www.finances-budget.cf

5. LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EN RCA

La gestion de la dette consiste en l'élaboration d'une stratégie de gestion viable de la dette publique. Elle se veut dynamique et traduit la capacité de l'Etat d'adapter et de faire évoluer son encours en fonction d'objectifs prédéfinis. Une gestion saine de la dette permet une résilience du système financier face à un risque systémique.

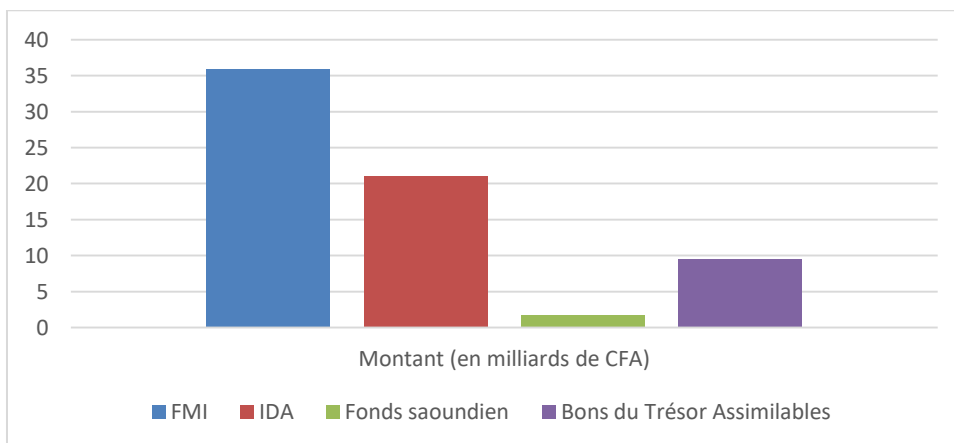
Dans le cadre de cette analyse de la gestion de la dette publique centrafricaine, nous attèlerons à évaluer les nouveaux engagements, les décaissements, le service de la dette, les encours de la dette, le règlement de la dette, les coûts et risques du portefeuille, la participation de l'Etat dans les organismes internationaux et nous terminerons par des recommandations. L'horizon temporel sera essentiellement situé entre 2016 et 2018 en fonction des données collectées.

5.1. Les nouveaux engagements

En 2018 la RCA a bénéficié de l'allocation des DTS sur la facilité élargie de crédit du FMI d'un montant de 36 milliards de, un décaissement IDA de 21 milliards et le fonds saoudien de 1,7 milliards. Sur le marché régional des titres publics à souscription libre organisé par la BEAC, le Trésor a émis des Bons du Trésor Assimilables (BTA) pour un montant de 9,5 milliards.

Le graphique ci-dessous montre le fort engagement du FMI. La mise à disposition de ces fonds a été conditionné par la mise en place des réformes structurelles dans plusieurs secteurs de l'économie notamment les finances publiques.

Graphique 2 : Nouveaux engagements contractés en 2018



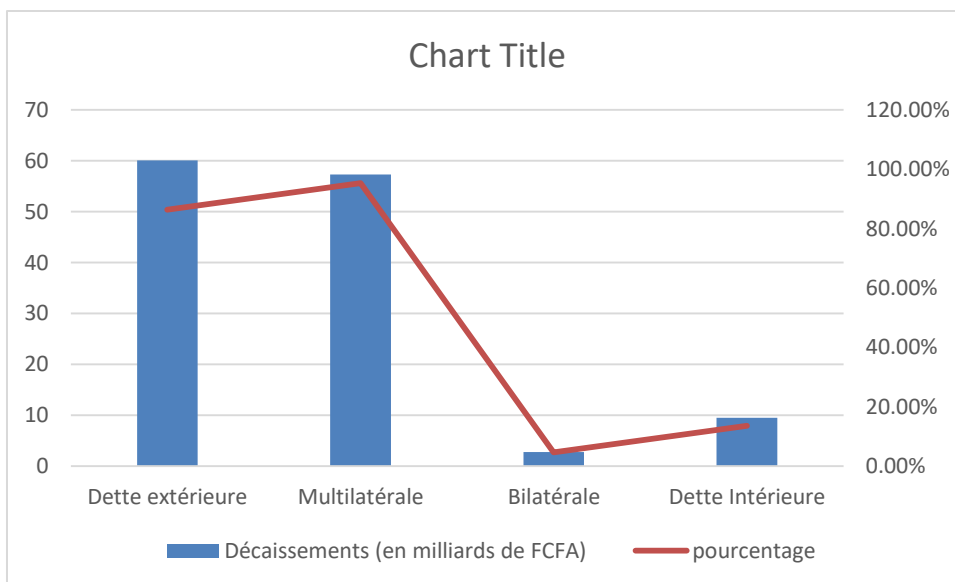
Source : DDPE

5.2. Les décaissements

Les décaissements de 2018 ont été faits en grande partie dans le cadre de la dette extérieure 86,35% en dette intérieure (13,65%). Dans les décaissements extérieurs, 95% ont été consacrés aux dettes multilatérales et 5% aux prêts bilatéraux.

La dette intérieure est constituée quasiment des Bons du Trésor Assimilables de l'ordre de 9,5 milliards. Le graphique ci-dessous nous renseigne sur la répartition.

Graphique n° 6 : Décaissements 2018



Source : DDPE

5.3. Evolution de la dette par catégorie de créanciers

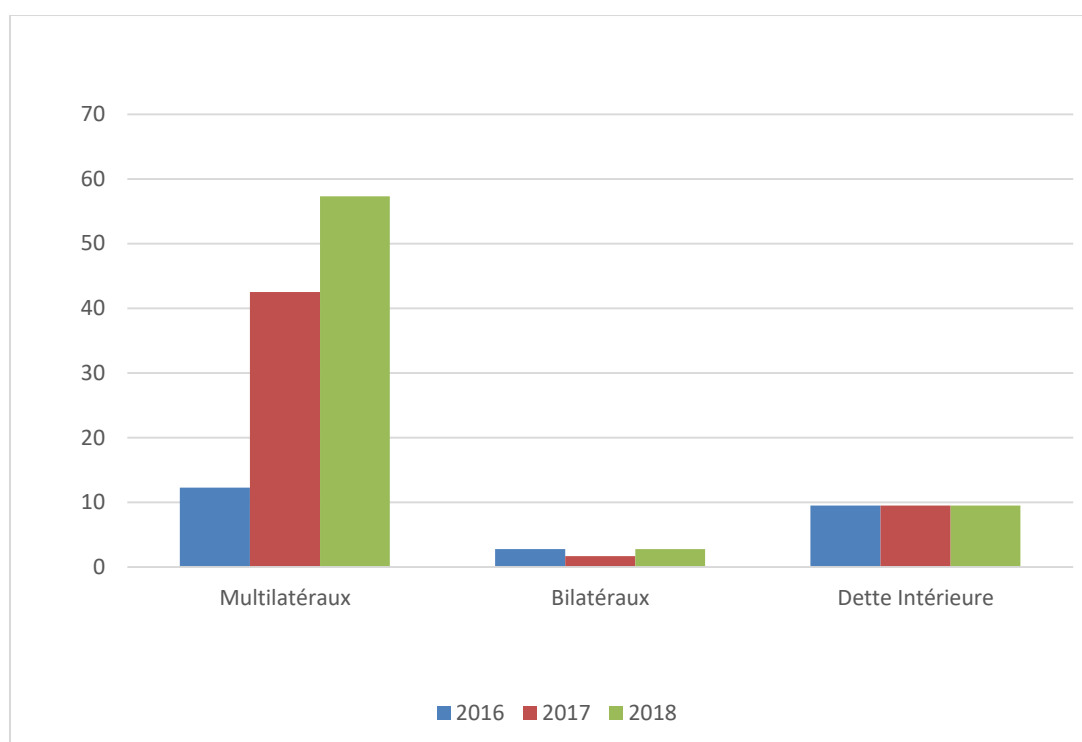
Les décaissements relatifs à la dette extérieure étaient de l'ordre de 44,2 milliards en 2017 et 15,5 milliards de FCFA en 2016. En 2018, le montant est de l'ordre de 60,1 milliards de FCFA ; ce qui traduit une augmentation significative.

La dette intérieure quant à elle se résume à l'émission des bons du Trésor.

On peut en conclure que l'économie est fortement dépendante des ressources extérieures. D'où la nécessité de mettre en place des politiques idoines pour mobiliser l'épargne intérieure et cela passe par une éducation financière des acteurs économiques et surtout des ménages.

Ci-dessous le graphique qui montre la tendance de la dette publique entre 2016 et 2018.

Graphique n° 7 : Evolution des décaissements par catégories de créanciers



Source : DDPE

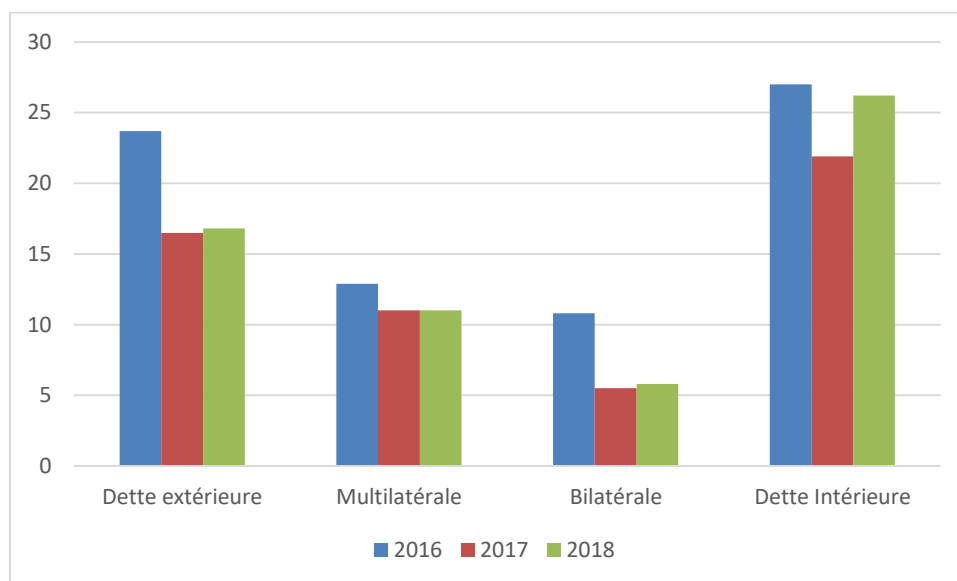
6. SITUATION DU SERVICE DE LA DETTE EN 2018

Le service de la dette est le loyer de l'argent. Autrement dit, il est subdivisé en amortissement du montant principal de l'emprunt et des intérêts dus correspondant à chaque période (année, mois etc).

Le service de la dette est évalué à 38,4 milliards de FCFA en 2017 contre 43 milliards en 2018. Ce qui correspond à une augmentation de 12% alors qu'il se situait à 50,7 milliards en 2016. Cette hausse s'explique par la consolidation des prêts de la Banque Postale et l'assistance des hôpitaux pour la partie bilatérale ; elle s'explique également par la reconstitution de l'encours de FIDA et le rééchelonnement des prêts de la BDEAC avec point de départ 2018.

Le loyer de la dette extérieure en 2018 était de l'ordre de 16,8 milliards et celle de la dette locale se à 26,2 milliards.

Graphique n° 8 : Situation du service de la dette publique sur la période 2016-2018



Source : DDPE

7. ANALYSE DE LA SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE EN CENTRAFRIQUE

La soutenabilité de la dette est analysée selon deux ratios : service de la dette rapporté aux recettes d'exportations et service de la dette rapportée aux recettes budgétaires.

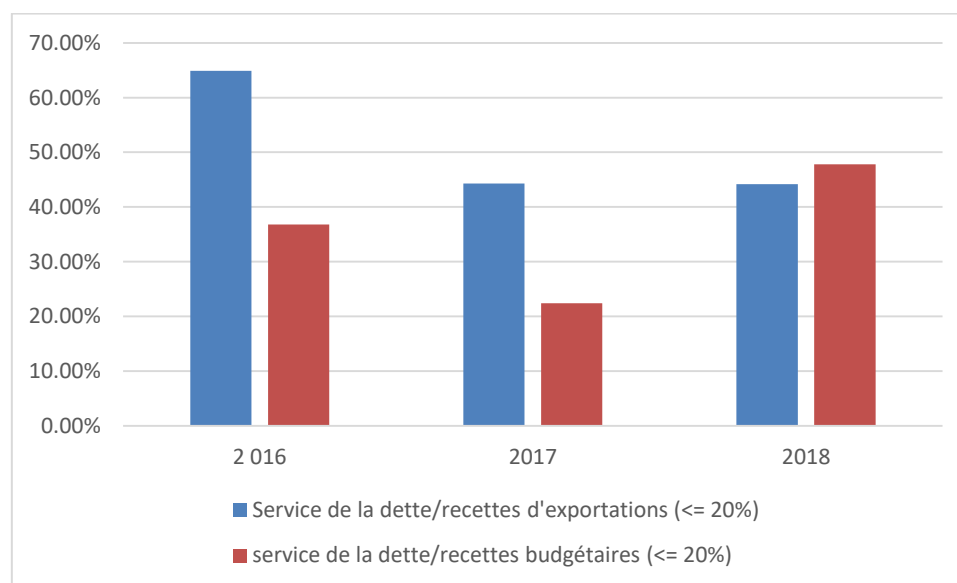
Le tableau ci-dessous nous situe sur l'évolution des ratios du service de la dette.

Tableau n° 1 : Evolution des ratios du service de la dette

Eléments	2 016	2017	2018
Service de la dette/recettes d'exportations (<= 20%)	64,90%	44,30%	44,20%
service de la dette/recettes budgétaires (<= 20%)	36,80%	22,40%	47,80%

Source : DDPE

Graphique n° 9 : Evolution des ratios du service de la dette



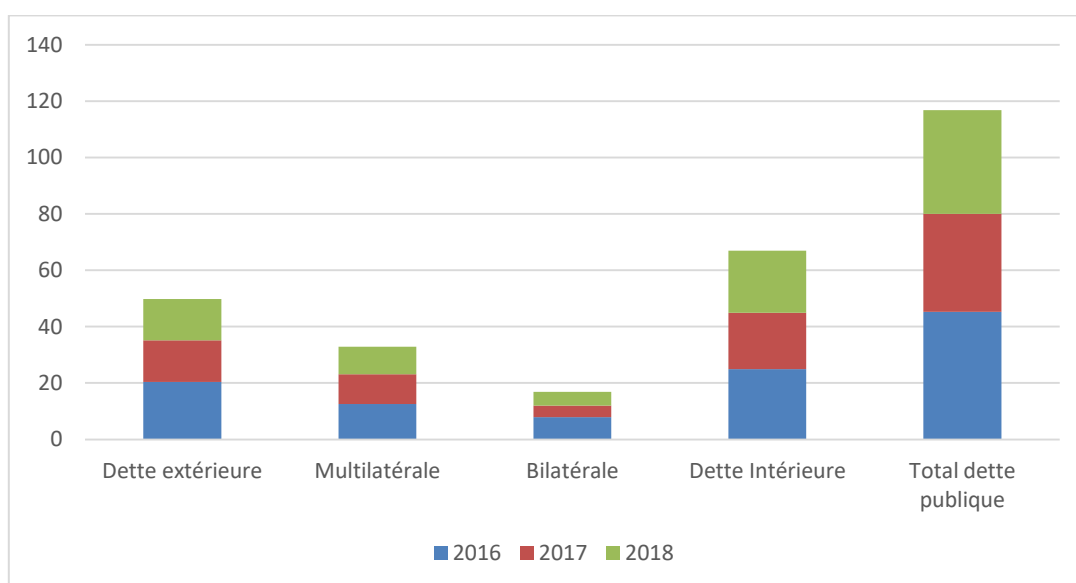
Source : DDPE

Pour qu'une dette soit soutenable sur les critères établis pour les PPTE, il faudrait que les ratios susmentionnés soient inférieurs ou égaux à 20%. Ce qui n'est pas le cas pour la RCA. Donc la dette publique n'est pas soutenable en RCA.

7.1. Evolution du principal de la dette publique

Le principal de la dette locale dans le service de la dette publique était de 22,1 milliards CFA en 2018 contre 14,7 milliards de la dette extérieure. L'augmentation de la dette locale est due par la signature de la convention de titrisation avec ECOBANK. En revanche, la baisse de la dette extérieure s'explique par l'effacement de l'ardoise de cinq prêts chinois d'un montant total de 17,6 milliards.

Graphique n° 10 : Evolution du principal de la dette publique de 2016 à 2018



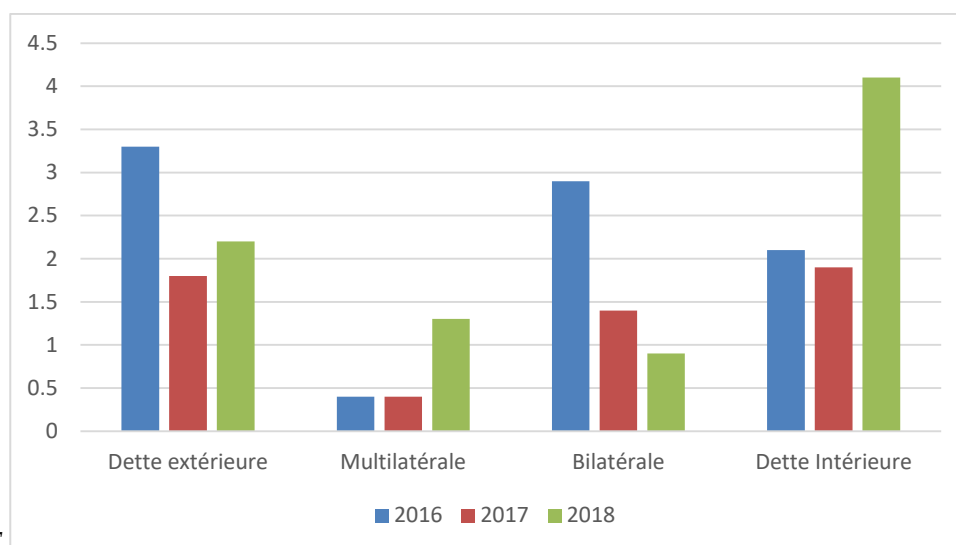
Source : DDPE

7.2. Evolution des intérêts de la dette publique

Les intérêts étaient évalués à 6,1 milliards en 2018 contre 3,7 milliards en 2017. Ce qui correspond à une augmentation de 64,9%. Cette augmentation peut se comprendre par la reconsidération des prêts FIDA, le décaissement de l'IDA et du fonds saoudien.

Ci-dessous le graphique montrant l'évolution des intérêts de la dette publique.

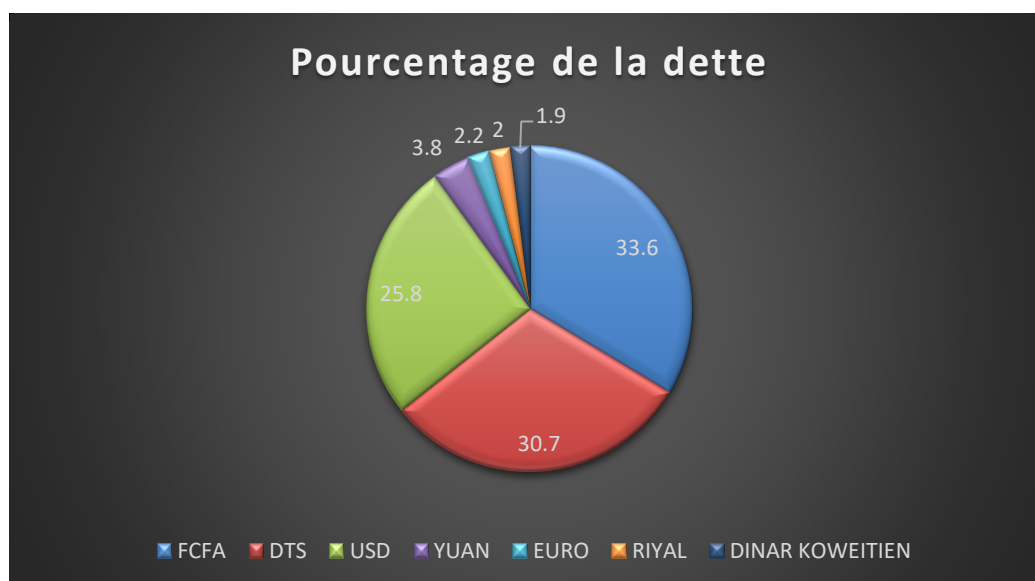
Graphique n° 11 : Evolution des intérêts de la dette publique



Source : DDPE

7.3. Situation des encours de la dette publique par devise

Graphique n° 12 : Structure des devises de la dette publique

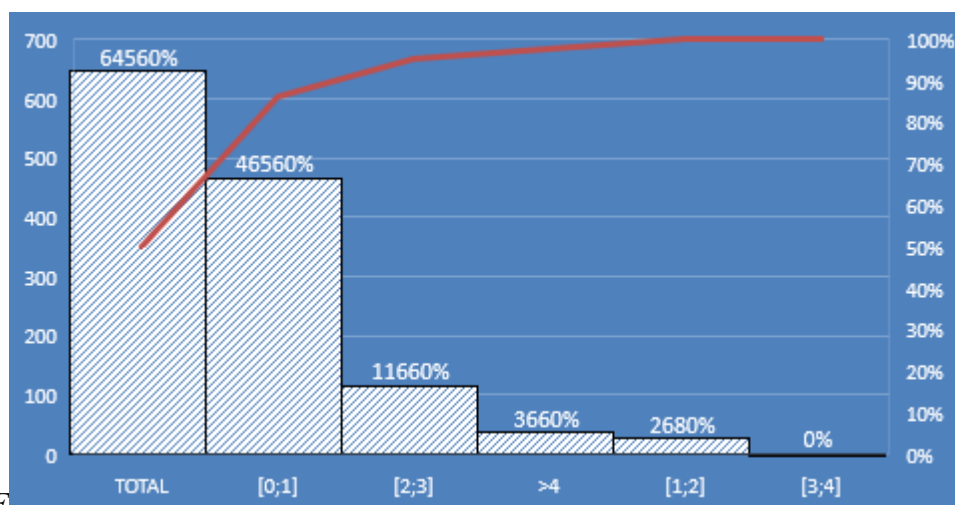


Source : DDPE

La monnaie nationale vient en tête avec 33,6% suivis de l'instrument de mobilisation de ressources les DTS avec 30,7% et du USD américain avec 25,8%. Cette dominance de la monnaie locale pourrait s'expliquer par les prêts bilatéraux de la sous-région et la convention de de crédit signée avec ECOBANK libellés en FCFA. La présence du dollar américain dans le panier de devises s'explique par les facilités de crédit du FMI et le soutien de l'IDA.

7.4. Situation du portefeuille par taux d'intérêts

Graphique n° 13 : Structure du portefeuille de la dette publique (en milliards de FCFA)



Source : DDPE

L'analyse du graphique montre qu'une grande proportion de la dette publique a été contractée à des taux préférentiels ou concessionnels soit 72% de la structure du portefeuille.

8. REGLEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2018

Il y a lieu de distinguer le règlement de la dette locale et de celui de la dette extérieure. Les règlements sur la période ont représenté 39,8 milliards contre 36,8 milliards en 2017.

8.1. Règlement de la dette intérieure

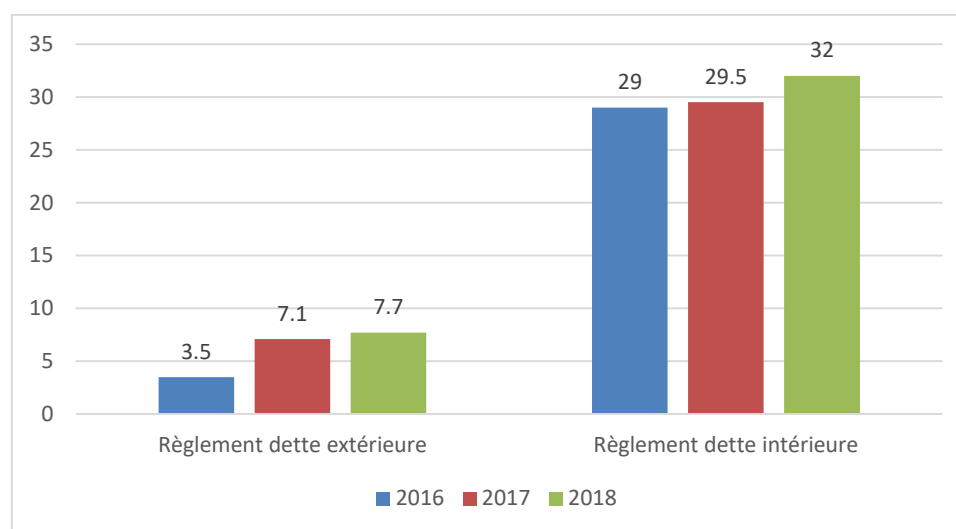
Dans le but de relancer l'économie nationale, l'Etat s'est engagé à apurer la dette locale à hauteur de 32 milliards en 2018. Cela concerne les souscriptions du BTA de l'ordre de 19 milliards, les banques commerciales avec titrisation de 2,8 et 1,6 milliards de la BEAC.

8.2. Règlement de la dette extérieure

Le grand nombre de règlement a été fait sur le plan de la dette bilatérale à hauteur de 5,8 contre 1,9 milliards pour la dette multilatérale.

Le graphique ci-dessous nous renseigne davantage sur le règlement de la dette publique entre 2016 et 2018.

Graphique n° 14 : Règlements de la dette publique entre 2016 et 2018



Source : DDPE

9. ANALYSE DES COÛTS ET RISQUES DU PORTEFEUILLE

Dans cette partie, un accent particulier est mis sur les conditions financières des partenaires techniques et financiers et les indicateurs de coûts des prêts. Le tableau ci-dessous donne les détails des caractéristiques de la dette publique.

9.1. Caractéristiques des prêts par partenaires techniques et financiers

Tableau n° 2 : Termes indicatifs des prêts

Partenaires techniques et financiers	2016	2017	2018	Taux d'intérêt	Maturité (an)	Différé (an)	Crédit concessionnel: Oui/Non
DETTES MULTILATERALES							
AID/BIRD	12,3	42,5	57,3	0,75%	40	10	OUI
BADEA	9,8		0,2	1,00%	20 à 25	5 à 10	OUI
BDEAC	N/A	N/A	N/A	6,00%	17	2 à 3	NON
FAD	0,4	8,2	0	1,00%	45	10	OUI
FIDA	N/A	N/A	N/A	0,75%	40	10	OUI
IDA	2	2,5	21,1	N/A	N/A		
DETTES BILATERALES							
Arabie Saoudite	3,2	1,7	2,8	1,00%	30	10	OUI
Chine	N/A	N/A	N/A	0,00%	20	10	OUI

Congo-Brazza	N/A	N/A	N/A	2,45%	12	1,5	NON
Inde	N/A	N/A	N/A	1,75%	25	5	OUI
Koweït	N/A	N/A	N/A	1,00%	30	5	OUI
DETTES INTERIEURES							
BEAC	N/A	N/A	N/A	2,45%	10	2	NON
BTA	9,5	9,5	9,5	5,13%	1	N/A	NON
CBCA	N/A	N/A	N/A	2,95%	8	N/A	NON
BPMC	N/A	N/A	N/A	2,95%	8	N/A	NON
BSIC	N/A	N/A	N/A	2,95%	8	N/A	NON
ECOBANK	N/A	N/A	N/A	2,95%	8	N/A	NON
Total dette publique	68,2	151,5	199,3				

Source : DDPE

9.2. Indicateurs de coûts

Les indicateurs de coûts renseignent sur le coût de la dette, la durée de vie et le refinancement.

L'analyse du portefeuille de la dette publique révèle que la durée moyenne est de 10 ans. Cependant, le coût moyen de l'ensemble de la dette est relativement faible et se situe à 0,9% en 2018. Le coût moyen de la dette locale est relativement élevé soit 1,7% contre 0,8% de celui de la dette extérieure. Cette différence se traduit par les conditions du marché prédéfinies pour la dette locale.

L'étude de refinancement de l'ensemble de la dette révèle que le refinancement à 10 ans est de 69,3% contre 6,6% pour le refinancement en 1 an. Le tableau ci-après renseigne sur les détails des coûts pour l'année 2018.

Tableau n° 3 : analyse de risques liés au portefeuille de la dette

Eléments	TOTAL Dette	Dette intérieure	Dette extérieure
Dette nominale	645,8	177	468,8
Encours	223,2	62,5	160,6
Dette en % PIB	49%	13,50%	35,80%
Valeur actuelle	305,8	95	212,1
Don	27,6	N/A	31,1
Coût moyen	9%	1,70%	0,8
Vie moyenne	10 ans	6 ans	11 ans
Refinancement en 1 an	6,60%	11%	5,02%
Refinancement en 5 ans	31,30%	42,40%	27,20%
Refinancement en 10 ans	69,30%	N/A	63,90%
Dettes avec taux flottant	N/A	N/A	N/A
Taux moyen de refixation	10,00%	6,00%	11,00%

Source : DDPE

10. QUELQUES INVESTISSEMENTS REALISES AVEC DES FONDS EMPRUNTES

Comme susmentionné, par le truchement des accords bilatéraux ou multilatéraux, la RCA est débitrice de nombreux pays (Arabie Saoudite, Koweït, Congo-Brazzaville, Chine, Inde), et institutions financières et bancaire à l'instar de : AID, BIRD, BADEA, BDEAC, FAD, FIDA, FMI et BEAC. Les prêts contractés par la RCA sont hautement concessionnels (terme choisi pour résoudre les situations multiples des créanciers). Les taux d'intérêt varient entre 0,5% et 2%, mais atteignent rarement 4%.

Il est difficile d'évaluer les taux d'investissement réalisés par les fonds empruntés en RCA. En général, les investissements sont faibles, et la grande partie (environ 50%) est orientée depuis l'indépendance, vers les secteurs sociaux (santé, éducation, infrastructures, etc.). Les investissements orientés vers la réforme des finances publiques oscillent entre 10% et 15%. Les maturités varient de 8 à 40 ans.

Les prêts congolais, du FAD, et du FMI ont consisté respectivement en appui budgétaire, la création de forages dans les localités de Bozoum et l'assainissement des finances publiques. Ce qui peut se comprendre dans un contexte post conflit.

Il ressort du premier cas cité que les fonds empruntés (25 milliards) de la République du Congo ont servi à régler les salaires des fonctionnaires. Les taux d'intérêt est de 2,45%, ce qui suppose les intérêts couteront 612 500 000 CFA. L'appui budgétaire est un investissement social qui ne génère pas de revenus à partir desquels l'Etat centrafricain peut rembourser ses dettes. Il en est de même des deux derniers cas où les fonds empruntés ont été investis dans les secteurs sociaux. Ainsi, la mauvaise orientation des fonds empruntés contribue à accroître le risque de non soutenabilité de la dette publique de l'Etat. L'Angolagate en est un exemple parlant dans le cadre de l'orientation des dons reçus ou des emprunts contractés.

Le principe de gestion viable et soutenable de la dette publique implique que les fonds empruntés servent à créer de la richesse afin d'assurer le service de la dette. A ce titre il est primordial d'orienter les investissements vers les secteurs cités plus bas tout en faisant ressortir des nuances du style :

- Investissement dans l'éducation : préparer les futurs actifs à financer au travers de formations hautement qualifiées pour assurer le paiement des dettes antérieures et futures ;
- Investissement dans les infrastructures : il est pertinent de prioriser les types d'infrastructures (routières l'axe Douala-Bangui par exemple pour les importations et les quelques exportations ; les routes reliant les zones agricoles à la capitale ; diversifier les circuits d'échanges régionaux etc) ;
- Investir dans l'éducation et l'accompagnement des entreprises afin de capter plus de recettes d'impôts résultant de leurs Valeurs Ajoutées ;
- Investir dans les NTIC qui créent plus de valeur ajoutée.

RECOMMANDATIONS

Au regard des analyses qui ont été menées dans le cadre de cette étude, nous pouvons faire les recommandations suivantes à l'endroit des acteurs intervenant dans le processus de contraction et de gestion de la dette publique en Centrafrique.

Au Parlement :

- Renforcer les capacités des membres des différentes commissions traitant les questions relatives aux finances publiques en général et la dette publique en particulier pour assurer un meilleur contrôle des deniers publics ;
- Lutter contre la corruption de certains députés qui laissent passer ou voter des lois qui seraient improductives en matière de dette publique ;
- Faire une proposition de loi créant une caisse autonome qui centralisera toutes les questions relatives à la dette publique et les investissements résilients y afférents.

Aux Ministères intervenant dans le processus de dette publique :

- Encourager un renforcement des capacités des cadres pour être à la page sur les évolutions en matière de gestion de finances publiques notamment de la dette publique ;
- Adopter une démarche de cadre de dépenses à moyen terme dans l'établissement des budgets ;

- Publier régulièrement les informations relatives à la gestion des finances publiques.

Aux partenaires techniques et financiers :

- Adopter une meilleure coordination dans les soutiens apportés au pays ;
- Développer des registres de retours d'expériences en matière des finances publiques notamment la dette ;
- Encourager les investissements résilients sources de création de richesses.

Aux organisations de la société civile :

- Veiller au suivi attentif de toutes les questions relatives aux finances publiques dont la dette publique en faisant des contre analyses ;
- Organiser des ateliers de vulgarisation en matière de transparence dans la gestion des deniers publics ;
- Faire du lobbying auprès des partenaires techniques et financiers afin de cadrer les dons et dettes octroyés ;
- Renforcer les capacités des acteurs de la société civile sur toutes questions concernant la gestion de la chose publique dans le but d'une meilleure compréhension et interprétation afin de défendre les intérêts généraux.
- Créer des communautés de pratiques dans la sous-région et partager les meilleures pratiques en matière de défense des intérêts généraux.

Loi de finances : Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. Les lois de finances comprennent la loi de finances initiale, la loi de règlement et le cas échéant des lois de finances rectificatives. Elles sont discutées et adoptées selon des règles de procédures spécifiques fixées par la Constitution et la LOLF/

Budgétisation par poste : Expression générale servant à désigner une nomenclature des comptes budgétaires relativement peu systématique. Outre les crédits votés, ou «lignes», pour des postes tels que les «traitements et salaires», des lignes séparées sont ajoutées pour les nouveaux besoins de crédits à mesure qu'ils apparaissent, ce qui aboutit à l'utilisation de longs formulaires spécialement conçus pour les ouvertures de crédit et la justification des dépenses.

Budgétisation/classification par programme : Un « programme » est un ensemble d'activités des administrations publiques qui est défini au regard d'objectifs déterminés. Ce principe régit la classification par programme de toutes les activités de ces administrations. La budgétisation par programme consiste à fonder la décision d'allocation sur l'analyse de rentabilité, à classer les dépenses par programme et à évaluer les résultats des programmes par rapport à leurs objectifs. Aucun pays n'a réussi à mettre en place un système complet de budgétisation par programme (ou les systèmes subséquents proposés comme la *budgétisation à base zéro*), en grande partie en raison de l'abondance des informations exigées et de la complexité des modalités de gestion.

Calendrier budgétaire : Calendrier indiquant les dates principales du processus de préparation et d'approbation du budget, et notamment la date de diffusion de la circulaire budgétaire, celles de la période d'examen des estimations avec les ministères et départements, celle à laquelle le budget de l'exécutif est soumis à l'organe législatif, celles de l'examen par l'organe législatif, y compris les dates d'audiences et la date prévue de l'adoption par la législature de la loi de finances. Le processus peut compter d'autres étapes importantes variables d'un pays à l'autre.

Cadre budgétaire à moyen terme : Cadre d'intégration de la politique budgétaire et de budgétisation à moyen terme dans lequel la prévision des agrégats budgétaires est liée à un processus rigoureux d'établissement d'estimations budgétaires à moyen terme ventilées par ministère et fondées sur la politique des pouvoirs publics. Les estimations à terme des dépenses deviennent la base des négociations du budget des exercices suivants et elles sont rapprochées des résultats définitifs dans les rapports budgétaires.

Corruption (politique) : Utilisation inappropriée, par l'État ou par les représentants de l'État, des pouvoirs et des ressources dont ils disposent à des fins de gains personnels illégitimes et habituellement secrets.

Engagements : En comptabilité, l'engagement est l'étape du processus de dépenses à laquelle un contrat ou toute autre forme d'accord est passé, en général en vue de la livraison future de biens ou de services. Une obligation n'est pas constatée tant que l'article n'a pas été livré, mais l'unité administrative en question est tenue, par le contrat, d'honorer l'obligation une fois que la livraison a eu

²⁰ Manuel sur la Transparence des Finances Publiques, Département des Finances Publiques, FMI

lieu. Dans un sens non contractuel plus général, ce terme désigne les promesses fermes des pouvoirs publics dans leurs déclarations sur l'action qu'ils entendent mener.

Gouvernance : Processus par lequel les décisions sont prises et mises en œuvre (ou non). Au sein des administrations publiques, la gouvernance est le processus par lequel les institutions publiques gèrent les affaires et les ressources publiques. On entend par *bonne gouvernance* une gestion des affaires Publiques essentiellement exempte de pratiques abusives et de corruption et qui respecte la primauté du droit.

Partenariats public-privé (PPP) : Projets en vertu desquels le secteur privé fournit des infrastructures et des services traditionnellement fournis par l'État — par exemple, hôpitaux, écoles, prisons, routes, ponts, tunnels, chemins de fer et réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'égouts. On appelle par ailleurs *concessions* les accords en vertu desquels l'opérateur privé assume une partie des responsabilités d'entretien et d'aménagement des actifs. Bien que la définition exacte de ce qui constitue un PPP ne fasse toujours pas consensus, ce type de projet devrait impliquer un transfert de risque de l'État au secteur privé.

Solde primaire : Solde global, à l'exclusion des paiements d'intérêts. Comme les paiements d'intérêts représentent le coût de la dette passée, et que les déterminants de la dette future sur lesquels l'État peut agir sont le niveau des recettes et celui des dépenses autres que les paiements d'intérêts, le solde primaire revêt une importance particulière en tant qu'indicateur de la situation des finances publiques dans les pays très endettés.

Transparence des finances publiques : Résultat d'une politique d'information sans réserves du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Il s'agit d'assurer l'accès du public en temps utile à des sources fiables, complètes, compréhensibles et comparables sur le plan international d'informations sur les activités des administrations publiques de manière que l'électorat et les marchés financiers puissent connaître de manière précise leur situation financière ainsi que les coûts et les avantages véritables de leurs activités, et notamment leurs répercussions économiques et sociales actuelles et futures (Kopits and Craig, 1998, p. 1).

Valeur nette : Total des avoirs moins total des engagements à la fin d'une période comptable. Voir tableau 4.4 : Compte de patrimoine, dans le *MSFP 2001*. Certaines analyses se limitent à ne tenir compte que des actifs financiers des administrations publiques plutôt que d'inclure la totalité des actifs. En conséquence, la valeur financière nette est définie comme le total des actifs financiers moins le total des passifs.

Viabilité des finances publiques : Un ensemble de politiques est jugé viable lorsqu'on peut s'attendre qu'un emprunteur donné sera en mesure d'assurer le service de sa dette sans qu'il soit nécessaire de procéder à l'avenir à des corrections déraisonnables du solde des produits et charges.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Ouvrages, articles, rapports

AFRITAC Centre et FMI, *Note sur la mission du 21 au 29 novembre 2018 en République centrafricaine : Mission d'AT sur le cadre institutionnel de gestion de la dette*, décembre 2018

AFRODAD, *Rapport de l'étude sur la gestion de la dette en Afrique : Le cas du Cameroun*, Aout 2017

Commission Européenne, Banque africaine de Développement, *République Centrafricaine. Une évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA. Rapport définitif*, juillet 2010

Fonds Monétaire International, *Deuxième Revue de l'Accord Triennal au Titre de la Facilité Elargie de Crédit. Revue des assurances de financement et demande d'augmentation du niveau d'accès*, Washington, décembre 2017

World Bank, *Outil d'évaluation de la Performance en matière de gestion de la dette (DeMPA)*, République Centrafricaine, Mai 2012

Lois, décrets, règles, conventions internationales

Règlement n° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007

Règlement n° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007

Règlement n° 12/07 UEAC – 186 – CM 15 du 19 mars 2007.

Lois de finances 2016, 2017, 2018 et 2019.

Rapport de gestion de la dette publique en 2018

RCA - 2019 03 - Décret 19.0091 - portant règlement général sur la comptabilité publique en République Centrafricaine

RCA - 2019 03 Décret 19.0094 - Fixant La Nomenclature Budgétaire en République Centrafricaine

RCA - 2019 03 - Décret 19.0092 - portant tableau des opérations financières de la République Centrafricaine

RCA - 2016 12 - Mémoire de politiques économiques et financières

RCA - 2016 12 - MEPC - Lettre de Politique de Développement du Gouvernement

RCA - 2017 06 - Mémoire de Politiques Economiques et Financières

WEBOGRAPHIE

www.economiesafricaines.com. « Perspectives économiques en Centrafrique »,

<https://www.afdb.org>

<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>

<https://databank.worldbank.org/home.aspx>

<https://www.afdb.org/fr>

www.imf.org Fiche technique « l'initiative d'allègement de la dette multilatérale », disponible sur, consulté le 29/03/19.

www.takaparer.over.blog.com « Centrafrique, l'état des lieux des finances »,

www.finances-budget.cf Rapports d'exécution budgétaire trimestriels disponibles sur le site web du ministère :