

# Quelles perspectives pour la gouvernance de la banque des États de l'Afrique centrale - BEAC ?

**Mahamat Massoud**

DANS **MARCHÉ ET ORGANISATIONS** 2014/1 (N° 20), PAGES 53 À 71  
ÉDITIONS **L'HARMATTAN**

ISSN 1953-6119

ISBN 9782343032627

DOI 10.3917/maorg.020.0053

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-marche-et-organisations-2014-1-page-53.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GOUVERNANCE DE LA BANQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE CENTRALE - BEAC ?

**Mahamat MASSOUD**  
*Lab.RII/Clersé (UMR 8019)*  
*Université Lille Nord de France*  
*Réseau de Recherche sur l'Innovation*  
*massoudmahamat@yahoo.fr*

## INTRODUCTION

Nous partageons le point de vue exprimé dans *Gouvernance - Exercices de pouvoir*<sup>17</sup> : la gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influencent l'exercice des pouvoirs et affectent particulièrement l'ouverture, l'intégration, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence d'une organisation et des parties prenantes. Cette définition nous agréée car elle introduit les notions de responsabilité, d'efficacité et de cohérence qui nous semblent essentielles à la bonne gouvernance.

Partant de l'analyse d'Hubert Kempf et Marc Lanteri<sup>18</sup> des observations et recommandations tirées du rapport de la Banque des Règlements Internationaux (BRI)<sup>19</sup> et du *code de bonnes pratiques pour la transparence de la politique monétaire* du Fonds Monétaire International (FMI)<sup>20</sup>, nous avons procédé à une évaluation de la gouvernance de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC).

L'évaluation porte sur ses objectifs et ses missions, sa politique monétaire, son management, sa position de principal pôle d'intégration de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale

---

<sup>17</sup> Alaktif Jamila, sous la direction de Callens Stéphane et Uzunidis Dimitri, *Gouvernance – Exercices de pouvoir*, Paris, Marché et Organisations, L'Harmattan, Paris, 2009.

<sup>18</sup> Kempf Hubert et Lanteri Marc, *La gouvernance des banques centrales dans les pays émergents et en développement : le cas de l'Afrique subsaharienne*, Bulletin de la Banque de France N°171, Paris, mars 2008.

<sup>19</sup> Banque des Règlements Internationaux, *Les enjeux de la gouvernance des banques centrales*, Rapport du Groupe sur la gouvernance des banques centrales, sous la présidence de Guillermo Ortiz, gouverneur de la banque centrale du Mexique, Bâle, mai 2009.

<sup>20</sup> Fonds Monétaire International, *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : déclarations de principes*, Comité intérimaire, Washington, 26 septembre 1999.

(CEMAC), et sa gestion des ressources communautaires, sa vision de l'entreprenariat.

S'agissant d'une banque centrale, de notre point de vue, la bonne gouvernance devrait viser, prioritairement, une gestion performante en s'astreignant à trouver les meilleures solutions pour donner un sens aux missions de banque centrale. La bonne gouvernance contribue à la résolution des questions relatives au développement et à l'amélioration du niveau de vie des populations. Vue sous cet angle, elle peut être perçue comme un dispositif d'amélioration et de mesure des performances. Elle se révèle particulièrement importante dans un environnement où les citoyens sont amenés à faire des choix non compatibles. Ils s'en remettent alors à la médiation des organisations non gouvernementales (ONG), des partis politiques, des syndicats, des organisations professionnelles ou citoyennes, etc. Les banques centrales peuvent endosser ce rôle, du moins dans leurs domaines de spécialisation.

On attend des banques centrales de l'expertise et une performance de haut niveau. C'est à cette condition qu'elles seront jugées capables de mettre en application un management vertueux. C'est en tirant de leurs ressources et de leur expertise les meilleurs résultats que leur influence et leurs apports seront utilisés à bon escient. Au vu de son histoire et du contexte de la CEMAC, la BEAC peut-elle se situer dans cette optique ? Nous répondons à la question en soumettant son management aux questions.

Débattre de la gouvernance de la BEAC revient à examiner son aptitude et son autonomie de décision. En effet, par le truchement des accords entre les États de la CEMAC et la France, le franc de la coopération monétaire en l'Afrique Centrale (FCFA) voit son sort lié à l'euro.

La BEAC est la banque centrale de la CEMAC<sup>21</sup> qui vise à constituer un ensemble intégré (avec un marché commun, une liberté des transactions, une libre circulation des biens et des personnes ainsi qu'une base réglementaire commune).

Pour les trente-cinq dernières années, l'existence de la BEAC peut être scindée en deux phases. La première, relative à l'africanisation de l'encadrement, peut être considérée comme globalement réussie. Outre la pondération dont ont su faire preuve les dirigeants successifs, la réussite de la période 1977/1994 s'est appuyée sur la qualité des recrutements. La seconde débute au cours de l'année 1994 qui marque la volonté des États membres d'utiliser la monnaie commune, donc la banque centrale, comme principal vecteur pour approfondir l'intégration sous-régionale. À ce dessein, la BEAC s'est vue attribuer, en exclusivité, la prise en charge de la gestion monétaire. Héritée de l'ancienne puissance

---

<sup>21</sup> CEMAC, site officiel, rubrique présentation, 15 octobre 2012.

occupante, la monnaie commune aux six pays est perçue comme une ancre solide et consensuelle.

Depuis 1977, le personnel d'encadrement de la BEAC a été multiplié par quatre. On relèvera qu'en raison de la rupture avec le cabinet Bailly, en 1998, la qualité des recrutements s'est sensiblement dégradée. Cependant, le soubassement pour un travail adapté aux économies de la CEMAC existe. Il reste à porter l'effort, prioritairement, sur l'amélioration du management de manière à mobiliser toutes les énergies. Autrement dit, la gouvernance de la BEAC doit sortir du tâtonnement pour faire de la banque centrale un lieu de réflexion et de propositions.

En termes de présence territoriale, la BEAC dispose des représentations dans tous les pays membres ; elle en a ouvert des nouvelles au cours des trente dernières années. Outre la direction nationale de Malabo et l'agence de Bata prises en charge lors de l'adhésion de la Guinée Equatoriale à la BEAC (1985), des centres secondaires furent ouverts à Oyem, Bafoussam, Berberati et Ouesso. Ceux de Douala, Franceville, Limbé, Moundou, Nkongsamba, et Sarh furent reconstruits tandis qu'un centre est en cours d'achèvement à Abéché. Les effectifs ont été plus que quadruplés et le budget a été multiplié quasiment par 20. Tout semblait en place pour faire de la banque centrale une institution respectable. Pourtant, à partir de 1994, l'édifice est devenu instable.

Des recrutements de moindre qualité, un style de direction autoritaire, une relève mal assurée après les départs de Boukar Bélingar (ancien directeur de l'administration générale) et Jean-Edouard Sathoud (ancien vice-gouverneur) ont provoqué un glissement vers moins de performance. Cette période d'incertitude a vu son apothéose en 2009. La BEAC perdit une grande part de sa considération tandis que ses dirigeants durent répondre aux accusations d'incompétence, de mauvaise gestion, de multiples malversations et même de détournement des fonds. Pour corriger cette trajectoire descendante, écarter ceux qui ont failli n'a pas suffi. Il faut redonner du sens au métier de banquier central et faire de la BEAC un lieu d'excellence.

La bonne gouvernance est un processus qui vise à donner une plus grande efficacité à la gestion des entreprises comme à l'administration des institutions d'intérêt public, disons-nous. L'efficacité ne se disjoint ni de l'éthique ni de la transparence et encore moins de l'intérêt général. Elle reflète l'aptitude des dirigeants à transformer leurs choix de gestion en résultats probants. Sa finalité est d'apporter davantage de satisfaction aux mandants et/ou à ceux qui en attendent des solutions. Un *contexte transparent, un système de contre-pouvoir et le respect des lois favorisent son avènement.*

Pour la BEAC, l'efficacité permettra d'atteindre le point d'équilibre entre trois pôles ou exigences : les performances économiques projetées par les autorités politiques ; les attentes des citoyens ; ses objectifs de

gestion monétaire et de stabilité financière. Toutefois, l'efficacité intrinsèque ne suffit pas ; elle doit être obtenue sous la double contrainte de l'éthique et d'un système de contrôle exigeant.

Enfin, l'efficacité est intimement liée à l'expertise du personnel et à la capacité du management à faire des choix pertinents. La compétence technique aide à la formulation d'un cadre d'analyse adapté au contexte de la CEMAC et permet d'améliorer la notoriété de la banque centrale ainsi que son rôle dans l'intégration sous-régionale.

## 1. Le contexte et le cadre institutionnel de la BEAC

Les instances et institutions de la CEMAC sont regroupées autour de l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC) dont le siège est à Yaoundé<sup>22</sup> et de l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UEAC), dirigée par la commission de la CEMAC, installée à Bangui. La coordination entre les deux composantes est assurée par la conférence des Chefs d'État, instance suprême de la CEMAC.

L'UEAC est placée sous l'autorité des ministres en charge des finances et des affaires économiques. Elle vise à renforcer la compétitivité des activités économiques et financières par l'harmonisation des règles régissant le fonctionnement de ces activités. Elle assure la convergence vers des performances soutenables par la coordination des politiques économiques et la mise en cohérence des politiques budgétaires nationales avec la politique monétaire commune. Elle œuvre pour la création du marché commun régional et l'institution de la coordination des politiques sectorielles nationales ainsi que la mise en application des actions communes dans les domaines essentiels qui lui incombent<sup>23</sup>.

L'UMAC est supervisée par un comité ministériel ; la BEAC en est la pierre angulaire. La banque centrale assure la gestion monétaire. Elle participe à la surveillance multilatérale en vue de coordonner les politiques économiques et de mettre en cohérence les budgets nationaux avec la politique monétaire commune.

La banque centrale est à la fois la tête de pont et l'ossature principale de l'intégration. Créée, le 22 novembre 1972, pour succéder à la Banque Centrale des États de l'Afrique Centrale (BCEAC), elle est dotée de larges pouvoirs. Ses responsabilités et prérogatives sont définies dans le cadre de l'UMAC tandis que ses objectifs et missions sont fixés par des statuts taillés sur mesure. Sa direction générale est composée d'un gouvernement comprenant un gouverneur, un vice-gouverneur, un

---

<sup>22</sup> Il convient de préciser qu'à l'origine, la capitale de l'UDEAC était Bangui, nonobstant la création des deux unions avec la CEMAC en 1994.

<sup>23</sup> Résumé du descriptif présenté sur le site de la CEMAC, [www.cemac.int](http://www.cemac.int), à la date du 15 octobre 2012.

secrétaire général et trois directeurs généraux. Elle emploie environ 2500<sup>24</sup> personnes, dont 350 cadres et assimilés. Son budget a été de 380 millions en 2007, 425 millions en 2008 et 209 millions d'euros en 2009<sup>25</sup>. Les services centraux, fixés à Yaoundé, coordonnent les activités des six directions nationales et seize agences ou bureaux répartis sur l'espace communautaire.

En signant la convention du 23 novembre 1972, la France garantit la convertibilité du FCFA, monnaie de la CEMAC (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, République Centrafricaine et Tchad).

Le 22 novembre 1972, afin de conférer la forme juridique requise à la convention de coopération avec la France, les États membres signèrent, entre eux, une convention de coopération afin d'officialisant la pérennisation de leur engagement à gérer ensemble la monnaie.

Les deux conventions ont été complétées par le *consensus de Fort Lamy*<sup>26</sup>, accord par lequel les États donnèrent une base consensuelle à leur participation à la gestion de la BEAC.

La France conserve un regard sur la gestion monétaire. Une rencontre annuelle entre le ministre français en charge des finances et ses homologues de la Zone Franc, en présence des gouverneurs, tient lieu de comité ministériel mixte et de cadre officiel de concertation.

Dans le cadre de la convention de coopération monétaire et en contrepartie de sa garantie monétaire, la France obtint de ses partenaires les engagements ci-après :

- 65% des avoirs extérieurs détenus par la BEAC sont déposés dans un compte d'opérations ; ils sont rémunérés à un taux bonifié (ce pourcentage a été abaissé à 50% en 2009) ;
- lorsque le compte d'opérations devient débiteur durant trois mois consécutifs, des mesures de baisse du crédit, dans les pays à position débitrice, sont immédiatement adoptées ;
- deux administrations et un censeur représentent la France, respectivement au conseil d'administration et au collège des censeurs ;
- la France est aussi représentée au comité de politique monétaire.

Outre la prise en compte du *consensus de Fort-Lamy* dont l'objectif était de trouver un accommodement de nature politique, les dirigeants de la BEAC devraient gérer deux autres aspects importants. Il s'agit, d'une part, de poursuivre la politique monétaire héritée de la France, d'autre part, de répartir de manière équilibrée les fruits de la coopération sous-régionale. Ces deux objectifs ne sont pas toujours compatibles ; ils le

---

<sup>24</sup>Le rapport d'activité 2009 indique 2477 employés dont 310 cadres.

<sup>25</sup>Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC), Yaoundé, Rapports d'activité 2007, 2008, 2009.

<sup>26</sup> Accord conclu entre les Chefs d'État de l'UDEAC en avril 1974, à Fort Lamy (N'Djaména depuis 1975).

sont d'autant moins que les dirigeants politiques espèrent recourir, autant que de besoin, aux facilités de la banque centrale pour boucler les fins de mois difficiles.

Les banquiers centraux, qui souhaitent consolider leur maintien à la direction de la BEAC, ont eu tendance à privilégier leurs relations avec les États actionnaires. Les missions de banque centrale ont pâti des tiraillements inévitables et des intérêts divergents. En conséquence, ce qui tient lieu de politique monétaire se résume à : équilibrer le compte d'exploitation de la banque centrale; contenir les facilités accordées aux trésors publics dans les limites statutaires ; assurer le refinancement du système bancaire.

## 2. Les objectifs et les missions de la BEAC

Les statuts de la BEAC révisés le 2 octobre 2010, en leur article premier, définissent la banque centrale en ces termes : *La BEAC est un établissement international africain régi par la convention instituant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC) et la convention de coopération monétaire avec la France.*

Lors de cette révision, le comité ministériel a complété les missions de la BEAC en y adjoignant un sixième élément :

- définir et conduire la politique monétaire ;
- émettre les billets et monnaies ;
- conduire la politique de change ;
- gérer les réserves de change ;
- gérer les systèmes de paiement et de règlement ;
- promouvoir la stabilité monétaire.

Ces missions sont identiques à celles de la Banque de France (BDF) avant le transfert de ses prérogatives à la Banque Centrale européenne (BCE). Le plus remarquable de ce mimétisme se rapporte au paragraphe introductif de l'article premier des statuts de la BEAC : la banque centrale émet la monnaie de l'union monétaire et en garantie la stabilité. Sans préjudice de cet objectif, elle apporte son soutien aux politiques générales élaborées dans l'Union<sup>27</sup>. À la décharge de la BEAC, cette formulation est devenue quasi universelle, tout au moins pour les banques centrales, dont la gouvernance, s'inspire du cadre du triptyque indépendance, transparence, responsabilité (Cf. code de bonnes pratiques du FMI).

Dans la conduite de la politique monétaire, les incidences les plus perceptibles de cette parenté se révèlent dans la structure des taux

---

<sup>27</sup> BEAC, *Statuts de la Banque des États de l'Afrique Centrale*, Bangui, octobre 2010.

d'intérêt de la BEAC calquée sur celle de la BCE. Placés dans le contexte de la CEMAC, les taux d'intérêt apparaissent opaques. Ils intègrent deux séries d'anomalies : des différences très marquées entre les taux créditeurs et débiteurs de la banque centrale<sup>28</sup> ; d'importants écarts entre les taux créditeurs et débiteurs des banques de second rang<sup>29</sup>. Ces écarts se traduisent par un excessif renchérissement du crédit ; ils reflètent l'inadéquation de la gestion monétaire à l'économie de la CEMAC. Nonobstant ces observations, le rattachement monétaire du FCFA à l'euro confère des avantages : disponibilité des réserves de change, y compris lorsque le compte d'opérations est débiteur ; niveau d'inflation bas comparativement à la plupart des pays africains.

Parallèlement à ses attributions statutaires, la BEAC s'est vue confier la gestion de nombre de dossiers relatifs à l'intégration. En particulier, les autorités publiques l'incitent à étendre son implantation territoriale, même si cette présence n'est pas toujours économiquement justifiée. Ainsi, en dépit de l'adoption d'un plan stratégique d'entreprise (PSE) censé donner une vision à moyen terme, la banque centrale semble axée sa gestion sur les urgences immédiates. Il en est résulté un management ancré sur la comptabilité. Les conséquences se ressentent au niveau des profils des cadres, à dominante comptable. Cette spécialisation n'est pas sans conséquence sur l'expertise nécessaire à l'analyse économique et à la politique monétaire. Ainsi, les services administratifs accaparent l'essentiel des effectifs, au détriment de ceux en charge de la recherche et de l'analyse qui sont le cœur de métier de banque centrale.

Rappelons qu'en 2009<sup>30</sup>, la BEAC employait 2477 personnes, dont 2167 agents d'exécution et 320 cadres. Parmi ces derniers, 173 étaient en service au siège. Pour une institution qui a pour mission la politique monétaire, un taux d'encadrement de 13% paraît pour le moins insuffisant. En comparaison, le taux d'encadrement est de 33% (34,4% en y intégrant les dirigeants) pour la Banque Centrale de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). En outre, la concentration des cadres au siège laisse peu de ressources à la disposition des directions nationales, agences et bureaux qui sont plus à même d'entreprendre des études et des analyses sectorielles. Cet accaparement des ressources est dommageable à une fine connaissance des économies de la CEMAC. Il faut donc davantage des moyens aux succursales. Elles sont impliquées dans les économies locales et plus en contact avec les dirigeants des entreprises. Ces conditions sont indispensables pour améliorer la collecte des statistiques et élaborer des agrégats monétaires ou économiques fiables.

---

<sup>28</sup> Au 27 décembre 2013, le taux d'intérêt des appels d'offres est de 3,25% tandis que le taux d'intérêt des placements est de 0,00%.

<sup>29</sup> Au 27 décembre 2013, le taux créditeur minimum est de 2,75% tandis que le taux débiteur a été déplafonné et varie entre 10 et 18%.

<sup>30</sup> BEAC, Rapport d'activité 2009.



### **3. Assainir les recrutements et la gestion interne**

Pour donner un aperçu de l'impact de la BEAC, jetons un bref regard sur les éléments relatifs aux rémunérations des membres du gouvernement de la BEAC.

La moyenne annuelle des rémunérations d'un membre du gouvernement de la BEAC avoisine les 250 000 euros. Ce niveau de rémunération est appréciable, notamment en comparaison d'un salaire minimum officiel d'environ 1 000 euros par an. En principe, cela devrait mettre ces dirigeants à l'abri de toute tentation malveillante. Or, leur conduite s'est avérée opposée à cette attente de bon sens.

La refonte des statuts de la BEAC, ordonnée par les chefs d'Etats, et la réorientation de la gouvernance que nous suggérons apparaissent ainsi comme une normalisation indispensable. Elle risque pourtant d'être perçue, par les concernés, comme un bouleversement sinon une atteinte à leurs statuts. Leurs réactions prévisibles conduisent à s'interroger sur la possibilité d'une évolution dans le sens de la bonne gouvernance. Cela reste du domaine du possible, à la condition de refondre le mode de recrutement des dirigeants et des cadres. Un changement dans ce sens est un préalable. Il préparera la banque centrale à, enfin, prendre en charge ses missions de politique monétaire et d'intégration de la CEMAC.

On attend d'une banque centrale de l'innovation et de la réflexion pour soutenir la création des richesses. En améliorant la qualité de ses analyses et sa connaissance des économies de la sous-région, la BEAC pourra aider à un financement sain de l'économie. En mettant à la disposition des entreprises et des décideurs des informations fiables, elle confortera leurs choix et contribuera à amoindrir leur prise de risques. En élaborant une politique monétaire adaptée, elle apportera un appui déterminant aux projets d'investissement et aux programmes économiques gouvernementaux.

Il importe de préciser que les insuffisances constatées ne se limitent pas à la banque centrale. Les administrations publiques et les autres institutions d'intégration doivent aussi procéder à une mue et s'astreindre à l'efficacité tout comme à une gestion responsable des ressources.

### **4. Adapter la politique monétaire à la stratégie d'intégration**

La BEAC doit adapter sa gestion monétaire au programme économique régional (PER). Nonobstant les spécifications statutaires qui font de la stabilité des prix l'objectif principal, elle devrait prioritairement favoriser l'intégration.

La monnaie est considérée, à juste titre, comme le principal fédérateur de la CEMAC. Ainsi que nous le rappelons, cette posture impose à la

banque centrale des responsabilités au-delà de la gestion monétaire. Il lui revient de relever le défi en faisant preuve de rigueur dans sa gestion des ressources, d'efficacité quant à ses productions et d'excellence dans sa contribution à mettre l'économie sur un sentier de croissance.

Pour situer la BEAC sur l'échelle de l'excellence, nous l'avons comparée à la banque centrale du Maroc (Bank Al-Maghrib) et à la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) en observant :

- la fiabilité et la transparence des statistiques publiées ;
- la compatibilité des statuts avec les principes de bonne gouvernance ;
- l'aptitude des banquiers centraux à réaliser les objectifs assignés ;
- la qualité de la régulation et la prévention des risques ;
- la pertinence des contrôles ;
- la mise en application des spécifications statutaires ;
- les rôles respectifs des instances dirigeantes.

La BEAC occupe un positionnement contrasté. Ses statuts sont en quasi-conformité avec la plupart des standards retenus par la FMI (*code de bonnes pratiques*). En revanche, la transparence, la fiabilité des informations publiées et la synergie entre ses instances dirigeantes ressortent comme des points faibles. Nous déduisons de ce constat que sa gouvernance doit être réorientée. De cette réorientation dépend l'approfondissement de son analyse des économies de la CEMAC qui est une condition sine qua non de gestion monétaire adaptée donc d'impact favorable sur le programme économique régional (PER).

La maîtrise des interrelations économiques exige une expertise qui dépend de la qualité des recrutements et d'une utilisation appropriée des ressources. L'expertise de l'encadrement appelle une redéfinition des critères de recrutement tandis que l'adaptation de la politique monétaire conduit à ériger l'intégration en priorité de tout premier ordre. Pour être opérantes, cette maîtrise et cette expertise doivent être accompagnées par des dirigeants novateurs et rigoureux, notamment à la direction des institutions sous-régionales, dont la BEAC.

Le changement que nous préconisons n'est pas une remise en cause des conventions de coopération monétaire ou de l'arrimage du FCFA à l'euro, même si la question peut être légitimement posée. Le renouveau suppose d'abord une meilleure analyse des économies auxquelles devra s'adapter la gestion monétaire. L'affinement de l'analyse qui en découle peut être considéré comme la base conceptuelle sur laquelle repose une politique monétaire adaptée. En pratique, la contribution de la BEAC peut revêtir trois formes :

- l'assainissement du système bancaire et l'incitation des banques pourvoyeuses de crédit à plus de souplesse dans l'étude des dossiers des prêts ;

- l'adaptation de la structure des taux d'intérêt aux contraintes des secteurs et activités ciblés dans le programme économique régional (PER) ;
- l'utilisation de son influence pour réformer la réglementation des affaires afin de la rapprocher de meilleures normes ou performances *Doing Business*.

Ce renversement de vision suppose un changement complet dans le fonctionnement de la BEAC. Il sous-entend un management apte à s'inspirer des principes de bonne gouvernance. Pour sortir de l'impasse actuelle ou pour en contourner les écueils, nous entrevoyons deux conditions radicales à l'efficacité indéniable :

- une rationalisation ou une coordination de la politique monétaire au niveau de la Zone franc, principalement au niveau de la CEMAC et de l'UEMOA ;
- un recentrage des missions de la BEAC autour du programme économique régional (PER) pour les mettre en cohérence avec l'objectif d'émergence, à l'horizon 2025.

## 5. Faire de l'intégration régionale l'objectif numéro un

La BEAC assure un rôle unique d'animation et d'interface de la vie économique sous-régionale. Des pans entiers des prérogatives, débordant la gestion monétaire, lui sont concédés. En matière de politique économique, la plupart des choix sont centralisés sinon conçus en son sein. Les instances financières et monétaires nationales sont tenues à mettre en application les choix opérés par la banque centrale ou ceux auxquels elle a contribué.

Grâce à ses ressources, au caractère transversal de ses activités et à son positionnement au sein de la CEMAC, la BEAC peut exercer une influence déterminante sur les choix économiques fondamentaux. D'ores et déjà, elle conseille, suggère et même impose sa vision, lorsque cela s'avère nécessaire. Ses recommandations sont rarement remises en cause. Malencontreusement, depuis 2009, son image s'est brouillée en raison du comportement atypique de ses dirigeants.

Pour accélérer l'intégration, il convient de porter l'effort prioritairement sur la gouvernance de la BEAC. À défaut, tout le processus de réforme et d'approfondissement de l'intégration entrepris depuis 1964 se trouvera dans l'impasse. Puisque seule l'intégration présente de sérieuses chances de développement pour les six économies de la CEMAC, les autorités politiques et les dirigeants des institutions spécialisées devraient surmonter leurs divergences. Le réajustement de la gouvernance de la BEAC en constituera le principal et le premier échelon.

Ce recadrage ne va pas sans une foi renouvelée dans la capacité de la banque centrale à servir de vecteur pour l'intégration de la CEMAC. Une manière d'y parvenir serait d'aider et, au besoin, de contraindre sa direction à clarifier son management. Le style trop personnalisé doit faire place à un mode collégial de prise de décisions. Indubitablement, ces changements nécessitent plus d'humilité, d'expertise et de rigueur que n'en ont fait preuve les dirigeants de la BEAC depuis 1994.

## 6. Instituer un partenariat gagnant-gagnant avec l'entrepreneuriat

L'entrepreneur imagine, crée et concrétise l'innovation. Il réussit là où d'autres se découragent ou abandonnent. Il se fixe des horizons ouverts, indéterminés, mais toujours possibles. Il ne se comporte pas uniquement en chef d'entreprise à l'intérêt centré sur la gestion (*en bon père de famille*) d'une affaire rentable. Il n'est pas non plus un spéculateur cherchant de meilleurs rendements en combinant des placements spéculatifs. Il est un novateur et un révolutionnaire en matière d'organisation, de production et d'évolution des usages ou de consommation.

En considération du profil de l'entrepreneur ainsi synthétisé, l'économie de la CEMAC butte sur de sérieux écueils. Or, rien de fondamental ne peut se faire sans que le rôle de l'entrepreneuriat soit reconnu et clarifié. Il importe donc de donner une fondation solide à la création des entreprises et à la promotion des investissements, au même titre qu'il est indispensable d'encourager le recrutement des dirigeants de qualité.

L'assainissement du cadre réglementaire de l'activité économique donc de la promotion de l'entrepreneuriat est une priorité. Dans cette optique, la BEAC peut utiliser son influence et son expertise pour aider à une refonte des textes ou pour contribuer à en élaborer des nouvelles pour approcher les normes *Doing Business*.

Par ailleurs, conformément à ses attributions monétaires, la banque centrale finance (directement ou via les marchés financiers) les budgets publics à hauteur de 20% des recettes d'origine interne. Nous suggérons que tout ou partie de ce financement soit utilisé pour soutenir l'activité économique (entreprises ou secteurs) reconnue prioritaire dans le programme économique régional (PER). Parallèlement, nous suggérons plus d'incitation à l'entrepreneuriat et moins d'entraves, plus de concurrence, de liberté et moins d'immixtions. Autrement dit, lorsque des règles sont nécessaires, elles doivent être simples, claires et applicables indifféremment à tous.

Le fonctionnement de la BEAC reflète les limites de son mode de désignation et de son management. Les dirigeants sont, pour la plupart, des fonctionnaires dont la nomination requiert rarement les critères de compétence et de rigueur indissociables du métier de banquier central.

Même si cette cooptation n'est pas en elle-même une tare rédhibitoire, en confiant aux cabinets spécialisés la charge de sélectionner les dirigeants, on s'entoure d'une précaution utile.

En dépit du scepticisme général et des critiques sur le fonctionnement de la Zone FCFA, nous considérons que des solutions pour une autre politique monétaire existent. Elles exigent, au préalable, une modification du mode de désignation des dirigeants et des critères de recrutement des cadres. La compétence, la rigueur et l'aptitude à travailler dans un cadre communautaire collégial doivent commander à leur éligibilité. Telles nous semblent les conditions minimales indispensables préparant à l'émergence économique de la CEMAC, à l'horizon 2025, ainsi que le préconise le programme économique régional (PER).

## 7. Faire de l'excellence et de l'efficacité des impératifs

Pour donner un contenu ou une référence à la quête de l'excellence, nous avons observé ce qui fait d'un dirigeant un être exceptionnel. Cela ne dépend ni de la taille de l'entreprise dirigée ni de son histoire ni même de la nature de l'activité. La principale distinction est dans son aptitude au dépassement de soi et dans sa capacité à créer, inventer, innover. Vu sous cet angle, c'est Schumpeter<sup>31</sup> qui en a le mieux fixé les critères de l'excellence.

Les dirigeants de la BEAC, banque centrale de la CEMAC, un espace en développement, doivent se comporter en novateurs. Ils ont à révolutionner le conservatisme de leurs fonctions. Ils ont à imaginer une nouvelle organisation, un nouveau mode de gestion et une nouvelle politique monétaire. Ces trois aspects devraient être pensés en adéquation avec le contexte des économies de la CEMAC.

Par la qualité organisationnelle, les banquiers centraux maîtriseront et prévoiront les réactions de l'environnement. Par leurs aptitudes à se projeter vers le futur, ils ouvriront des perspectives et orienteront la politique monétaire vers l'atteinte des objectifs de croissance et de développement. En s'appropriant les recommandations de la Banque des Règlements Internationaux (BRI - rapport mai 2009), ils feront de la bonne gouvernance un cadre d'inspiration pour une politique monétaire adaptée à leur espace économique.

Dans notre quête de solutions, la perplexité porte moins sur les faiblesses tenant aux options de politique économique que sur la capacité de la banque centrale à y apporter une contribution efficace. Comment décider les dirigeants de la BEAC à peser positivement sur les choix

---

<sup>31</sup>Schumpeter Joseph, *Théorie de la monnaie et de la banque*, traduit de l'allemand et préfacé par Jaeger Claude et Lakomski-Laguerre Odile, avec une contribution de Messori Marcello, Collection Cahiers d'Economie Politique, L'Harmattan, Paris, 2005.

communautaires ? Telle est la véritable question. Nous suggérons une réponse en trois étapes.

La première étape consiste en une analyse approfondie des ressources, des objectifs et des tâches pour donner plus de chance de réussite à la politique monétaire. C'est un préalable pour solidifier le socle et apporter des réponses pertinentes aux interrogations ci-après. Les décideurs prennent-ils en compte les contraintes liées aux financements, aux ressources, à l'environnement ? Les objectifs sont-ils réalistes ? Sont-ils fixés en adéquation avec les objectifs d'intégration ? Le chronogramme est-il adaptable ? La politique monétaire intègre-t-elle une soupape de sécurité ? Quelles en sont les priorités ? Intègre-t-elle les conséquences d'un changement de conjoncture ?

Chaque question appelle une série de réponses. De manière pratique, de son lancement à sa réalisation, un projet (une gestion monétaire adaptée) doit rester cohérent. Il ne doit pas fondamentalement varier. En revanche, les étapes, les résultats attendus, le pilotage et les partenaires peuvent changer ; ce qui peut entraîner un ajustement du projet sans qu'il soit remis en cause.

La deuxième étape consiste à mettre en place un système adapté d'utilisation des ressources, à hiérarchiser les objectifs, à resserrer les étapes et à fixer le canevas à travers lequel s'exécute la politique monétaire. Il s'agit donc de vérifier la faisabilité du projet avant son lancement et prévoir des signaux d'alerte aux points et aux moments critiques.

La troisième étape est relative à l'adoption du cadre définitif d'exécution de la nouvelle politique monétaire. À ce stade, les objectifs doivent rester constants quant à leur trajectoire et leur contenu ce qui n'exclut pas l'adaptation qu'imposerait la conjoncture (niveau d'inflation, variation des cours des exportations, variation du taux de change, etc.). Pour leur part, l'utilisation des ressources, les étapes, le pilotage et la surveillance peuvent être modulés ou adaptés.

Pour optimiser la gestion de ces trois étapes, la BEAC gagnerait à s'ouvrir aux acteurs économiques. Elle doit collecter des informations fiables. Les scénarii doivent être bâtis avec un maximum de partenaires (entreprises, banques, administrations publiques, ONG, société civile, etc.). D'ailleurs, il n'est pas nécessaire qu'elle soit l'architecte de la nouvelle politique monétaire ; elle doit en rester le principal pilote. D'ores et déjà, elle participe ou contribue à fixer les grandes orientations de la politique monétaire définies par le comité ministériel. Il lui reste à veiller à la cohérence de la gestion de la monnaie avec les objectifs du programme économique régional (PER). Il importe aussi que chacune des institutions de la CEMAC assume sa part de responsabilité, tout en tenant compte de l'objectif global : l'intégration.

Les banquiers centraux de la CEMAC devraient surmonter la pesanteur de leur corporation dont l'archétype est la BCE. Sont-ils

disposés à sortir de leur conformisme pour privilégier l'intérêt général ? La question est d'autant plus pertinente qu'en épluchant les statuts de la BEAC, nous sommes surpris par l'imprécision des articles dès lors qu'ils se rapportent aux responsabilités de la banque centrale et de ses dirigeants.

Pour répondre à la question, nous avons observé la gouvernance de la BEAC. Globalement, il en ressort que le cadre du triptyque indépendance, transparence et responsabilité sert d'ancre à la gouvernance de la banque centrale. Sans que ce cadre puisse être considéré comme inapproprié, des aménagements sont indispensables. Il s'agit d'en tirer des enseignements, non pour un idéal de banque centrale mais pour que la politique monétaire serve l'économie. Ce qui suppose que les banquiers centraux adaptent la lecture du triptyque (indépendance/transparence/responsabilité) à la structure des économies de la CEMAC.

Par méconnaissance ou facilité, les conventions monétaires avec la France sont utilisées pour justifier l'inaction de la gestion monétaire. Adapter la gestion monétaire, revient à s'affranchir d'abord de ce qui semble un carcan comportemental. Il en résultera une plus grande stabilité du FCFA et une plus grande utilité économique de la monnaie émise par la BEAC.

En tant qu'institution d'intérêt public d'un espace en développement, la BEAC assume davantage de responsabilités que ses consœurs des économies avancées. Cela devrait se refléter dans ses statuts. Son indépendance lui confère d'immenses ressources et une large autonomie d'action. En retour, les autorités publiques pourraient en attendre une plus grande contribution en soutien à leurs projets. Or, la BEAC a encore des progrès à faire en matière de transparence et de responsabilité. Il nous semble fondé d'en attendre une contrepartie mesurable et préalablement convenue en contrepartie des libéralités qui lui sont consenties (indépendance, liberté d'action, gestion en toute autonomie de ses ressources).

La gouvernance de la BEAC a un besoin urgent d'imagination et d'innovation. Les recommandations de la BRI et les principes édictés par le FMI, partiellement mis en application, n'ont pas suffi. Il reste à requérir des banquiers centraux plus d'expertise pour élaborer une politique monétaire soutenant les besoins de la CEMAC. Autrement dit, la gestion monétaire n'aura d'intérêt que si elle favorise l'atteinte des objectifs fixés dans le programme économique régional (PER).

Si pour la BEAC, l'excellence consiste à trouver un équilibre entre ses ressources (expertise, rigueur, adaptabilité) et ses productions (analyses, études, politique monétaire), pour la CEMAC, l'excellence oblige à la compétence ou l'expertise des dirigeants et la compétitivité des économies. Dans cette quête, l'utilité de la BEAC ne se mesure pas uniquement à son aptitude à faire fructifier les avoirs de réserve. Elle est

dans sa capacité à suppléer la défaillance des structures publiques en prévoyant des financements adaptés (volume, coût, célérité, arbitrage) aux besoins de l'économie.

Les progrès naissent de la réflexion qui conduit à la recherche qui, à son tour, peut déboucher sur des innovations. Innover c'est apporter du neuf, du différent, du révolutionnaire pour donner une chance au progrès. Telle doit être la vision des banquiers centraux de la CEMAC.

De notre quête de conciliation entre les objectifs de la CEMAC et les missions de la banque centrale, nous déduisons que le développement de la sous-région passe par une compatibilité entre la politique monétaire et les attentes des entrepreneurs. Ceux-ci ont besoin des financements pour compléter leurs ressources propres et conforter leur prise de risque. Toute la question est de savoir si les banques de la CEMAC sont disposées à prendre des risques pour suivre l'entrepreneur novateur. Une réponse positive signifierait un franc soutien aux entreprises à travers le financement bancaire.

En l'absence d'un marché financier qui permettrait de lever des fonds, la solution reste essentiellement le recours au crédit bancaire. L'inflexion de la gouvernance de la banque centrale aura un impact important sur la facilitation des financements et sur les investissements. La BEAC peut agir à deux niveaux :

- en incitant les banques de second rang à assouplir les conditions d'attribution de leurs concours. Ce faisant, elle conférerait une plus grande efficacité à la politique monétaire en la mettant en cohérence avec le programme économique régional (PER) ;
- en contribuant à l'élaboration d'une législation qui favorise l'entreprenariat. Cela devrait conduire la BEAC à s'impliquer dans le processus réglementaire (propositions ou lobbying) pour adapter la législation des affaires aux meilleures pratiques (*Doing Business*).

Enfin, en matière d'excellence et d'efficacité, un aspect essentiel semble souvent négligé ou passé sous silence. Il s'agit de l'éducation et de la formation que nous considérons comme des urgences absolues. Les formations de qualité légitiment l'aspiration à l'émergence économique parce qu'elles permettent de pérenniser la bonne gouvernance (expertise, adaptabilité, efficacité, rigueur, contrôle, éthique). De l'aptitude des décisionnaires de la CEMAC à faire les bons choix en matière d'éducation et de formation dépend le renversement du cours de l'histoire.

## 8. Le chemin du changement

La politique monétaire conduite par la BEAC repose sur un équilibre anticipé des agrégats monétaires (masse monétaire, crédit, avoirs extérieurs) ainsi que sur des hypothèses de taux croissance et d'inflation.



Ces hypothèses sont retenues lors des exercices de programmation réunissant les administrations publiques et les services de la banque centrale.

Une fois l'évolution de grands agrégats fixée, la gestion de la monnaie est assurée à travers les taux d'intérêt, dans le cadre de l'open market. La banque centrale intervient sur le marché pour injecter ou ponctionner des liquidités ; elle procède à un ajustement permanent des ressources bancaires. Au besoin, elle complète ce dispositif (open market et manipulation des taux) par une politique active de réserves obligatoires.

Les taux d'intérêt de la banque centrale sont fixés par le comité de politique économique. Lorsque la situation impose l'urgence, le gouverneur dispose d'un mandat pour modifier la structure des taux, à confirmer lors de la prochaine réunion du comité de politique monétaire.

Pour déterminer le volume de financement nécessaire, la BEAC utilise un modèle qui fixe le niveau global de crédit par pays. Bien que calculé par les services de la banque centrale, le volume du crédit est, en principe, arrêté de concert avec les experts de la CEMAC (convergence des économies) et les spécialistes nationaux (programmation monétaire).

La BEAC fixe par ailleurs des plafonds par banque, en fonction de la structure des bilans et des titres de créance mobilisables détenus. La destination sectorielle du crédit est déterminée en tenant compte des priorités économiques, des demandes portées par les banques commerciales ainsi que des impératifs de politique monétaire (niveau des réserves de change, stabilité des prix). Il n'est pas inutile de rappeler que le résultat d'exploitation anticipé de la banque centrale peut avoir une influence notable sur la structure des taux d'intérêt.

La gestion des liquidités est strictement de la responsabilité de la BEAC. Elle fournit ou soustrait des ressources aux banques à travers la surveillance et l'animation du marché interbancaire, en équilibrant les offres et les demandes de monnaie.

Pour son adaptation, la politique monétaire succinctement présentée nécessite une refonte de l'ensemble de son processus (structure des taux d'intérêt, réserves obligatoires, plafond global de crédit, niveau de ressources par banque, animation du marché monétaire, respect des normes conventionnelles).

L'adaptation de la politique monétaire implique un pilotage concerté entre la BEAC, la commission de la CEMAC et les experts nationaux. Cette concertation donnera plus d'impact et d'efficacité à une gestion monétaire dont l'orientation a, jusque-là, privilégié le respect des conventions monétaires avec la France, au détriment des objectifs du programme économique régional (PER).

L'adaptation de la politique monétaire peut recouper trois aspects : un ciblage des entreprises, des activités, des branches ou des secteurs jugés prioritaires ; une redéfinition de la structure des taux d'intérêt ; un affinement de l'analyse des économies de la CEMAC.

La BEAC, la CEMAC et les États devraient mobiliser leurs experts pour que les objectifs de gestion monétaire et ceux du processus de développement soient pris en compte. Les canaux de diffusion de l'information relative à la politique monétaire doivent être retenus de manière consensuelle. Toutefois, la production des informations relatives à la monnaie devrait rester du ressort des services de la BEAC. Dans le cadre de cette adaptation, la politique monétaire doit avoir pour :

- base légale les textes organiques (conventions, réglementations, statuts) ;
- référence technique les décisions du comité de politique monétaire ;
- canevas la surveillance multilatérale et le processus de convergence ;
- finalité sa compatibilité avec le programme économique régional (PER).

La réussite de cette adaptation exige une implication concomitante de la BEAC, de la CEMAC et des États pour réorienter la gouvernance interne de la BEAC. Un regard extérieur sur la politique monétaire est indispensable à un système de décisions où l'homogénéité s'est apparentée à la consanguinité. Par exemple, un regard extérieur aurait bloqué les dérives du management de la banque centrale en rappelant les dirigeants à ses obligations (principes de bonne gouvernance).

Il est particulièrement important que les experts de la CEMAC prennent une part active au processus de recrutement et de formation des agents de la banque centrale. En retour, la BEAC devrait apporter aussi apporter son concours pour recruter et former les experts de la CEMAC.

Enfin, le changement préconisé aura un meilleur rendement s'il est accompagné d'un système efficace de contrôle. Nous suggérons, outre l'autonomie des instances classiques de contrôle interne et externe, une intervention a posteriori des institutions spécialisées telles que le Conseil d'État et la Cour régionale des comptes.

## CONCLUSION

En 2009, sous la contrainte des révélations, les audits ont mis à nu des malversations dans la gestion de la BEAC. Les dirigeants, au plus haut niveau, en ont été les principaux responsables. Des banquiers centraux, censés incarner une *autorité morale*<sup>32</sup>, ont été surpris dans des postures plus que controversées. Les Chefs d'État ont ordonné leur remplacement et une modification des statuts de la banque centrale. La mise à jour des

---

<sup>32</sup> Chevallier, J., 2003, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française d'administration publique*, N°105-106, Paris, janvier/mars, pp. 203-217.

textes devait équilibrer le partage des pouvoirs entre les instances dirigeantes.

Quatre années plus tard, l'absence de progrès est manifeste. En particulier, la transparence imposée par les circonstances exceptionnelles d'alors a été submergée par les habitudes d'opacité. Dès que les pressions cessèrent, les mêmes travers se sont répétés. L'espoir d'une avancée vers une politique monétaire efficace a été vite perdu de vue, en dépit de la prometteuse réforme des statuts de la BEAC.

Pour sortir de l'imbroglio, quelques ajustements auraient suffi : établir un constat précis de la carence du management, désigner les responsables et prévoir un système de sanctions appropriées afin d'éviter la récurrence. De manière pratique, les ajustements nécessaires pourraient se rapporter à cinq principaux points :

- la transparence des recrutements en confiant les modalités aux cabinets spécialisés ;
- l'efficacité de la politique monétaire en tant que critère d'évaluation de la gouvernance ;
- l'adaptation de la politique monétaire au programme économique régional (PER) ;
- l'amélioration de l'expertise de la BEAC (enquêtes, études, analyses, modélisation, etc.) ;
- l'instauration des passerelles entre la BEAC et les décideurs économiques.

On ne peut évoquer la gestion monétaire en Zone FCFA sans se référer aux incidences. Les avantages sont nombreux mais les inconvénients ne le sont pas moins. Ni les uns ni les autres n'ont mis la BEAC à l'abri des déconvenues.

Il ne fait aucun doute que la politique monétaire doit radicalement changer si la CEMAC veut conserver quelques espoirs pour une émergence économique à l'horizon 2025. Les instances de la Zone franc, auxquels prennent part des représentants de la France, n'ont pas su prévenir la dérive. La réflexion quant à leur véritable utilité reste plus que jamais engagée.

Pour notre part, nous ne voyons pas dans les mécanismes de la Zone franc d'élément fondamentalement déstabilisateur ou contrariant une politique monétaire originale. En dépit des obligations qu'ils impliquent, il est possible de s'y adosser pour oser une gestion monétaire adaptée au contexte de la CEMAC. Les difficultés sont d'ordre politique. Tout changement en la matière requiert un leadership sous-régional faisant de l'intégration sous-régionale *la priorité*. Tout doit être fait pour privilégier le fait communautaire et taire les querelles intestines.

Une manière de contourner les écueils serait de fusionner la BCEAO et la BEAC pour en faire une banque centrale unique. Techniquement, rien ne s'oppose à une telle évolution. Les résistances à surmonter sont de nature politique. Les dirigeants de la France que tant de choses relient

aux pays de la Zone franc Afrique ne pourraient-ils faciliter cette évolution ?

Un rapprochement entre la CEMAC et l'UEMOA donnera naissance à un espace économique de plus de 140 millions d'habitants. Cela rend réaliste l'aspiration à l'émergence et devrait suffire aux plus réticents d'oublier leur crainte ou leur résignation.