



Viabilité budgétaire et renforcement du dispositif de surveillance multilatérale au sein de la CEMAC

Samuel Guérineau, Sylviane Guillaumont Jeanneney, Florian Léon

► To cite this version:

Samuel Guérineau, Sylviane Guillaumont Jeanneney, Florian Léon. Viabilité budgétaire et renforcement du dispositif de surveillance multilatérale au sein de la CEMAC. FERDI - Fondation pour les études et recherches sur le développement international. 2015. hal-04078117

HAL Id: hal-04078117

<https://hal.science/hal-04078117>

Submitted on 22 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE SURVEILLANCE MULTILATÉRALE AU SEIN DE LA CEMAC

Version complète révisée– 15 juillet 2015

Etude réalisée par

**Samuel Guérineau, Sylviane Guillaumont Jeanneney et
Florian Léon**

Fondation pour les Etudes et la Recherche sur le Développement International (Ferdi) et Université d'Auvergne.



Avant-propos

Ce rapport a été rédigé à la demande de la Commission de la CEMAC par une équipe de la Ferdi, dans le cadre de la convention de partenariat entre les deux institutions. Il répond au souhait de la Commission et des Etats de la CEMAC de rendre plus efficace la surveillance multilatérale et doit nourrir la réflexion de la Commission, du Collège de surveillance multilatérale et du Conseil des Ministres en tant qu'instance de décision. L'étude confiée à la FERDI a été précédée d'une première étude documentaire présentée aux Ministres des Finances de la Zone Franc lors de leur réunion du 3 octobre 2014 à Paris.

Une **première mission de la CEMAC effectuée les 11 et 12 février 2015** a permis de lancer l'étude en précisant son contenu et sa programmation. Compte tenu du calendrier de la mise en œuvre de la convention liant la FERDI et la CEMAC, le contenu de l'étude ne reprend que partiellement les termes de référence définis lors de session extraordinaire du collège de surveillance de 24 et 25 juin 2014 (voir le compte-rendu de cette mission en annexe 6).

Une **mission de l'équipe de la FERDI a été effectuée à Douala les 1^{er} et 2 juin 2015** dans le cadre de la session extraordinaire du collège de surveillance multilatérale. Cette mission a permis la présentation et la discussion par les membres du collège de la première version de l'étude consacrée à la réforme des critères. Elle a également permis de mener une discussion collective sur le dispositif institutionnel puis des entretiens avec les différentes cellules nationales ainsi que la cellule communautaire. L'équipe de la FERDI était composée de Samuel Guérineau, responsable de l'étude et de Florian Léon.

Une deuxième **mission de la CEMAC effectuée les 1^{er} et 2 juillet 2015** a permis la réception de la version provisoire de l'étude complète et la discussion de cette version avec l'équipe de la CEMAC composée de trois membres de la CEMAC, Paul Tasong, Commissaire à l'intégration régionale et aux politiques économiques, de Djimtoingar Nadjoum, Directeur des études, de Samuel Gbaza, sous-directeur de la surveillance multilatérale et d'un membre de la BEAC, Aimé Bida-Kolika, Directeur adjoint des études et de la stabilité financière.

La version définitive de l'étude complète a été remise **le 15 juillet 2015** et sera présentée au séminaire régional de haut niveau sur la surveillance Multilatérale de la CEMAC le 21 juillet 2015.

Sommaire

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, ENCADRÉS ET ANNEXES	5
RESUME EXECUTIF	7
<i>Partie 1 : La réforme des critères de la surveillance multilatérale</i>	8
<i>Partie 2 : La réforme du dispositif institutionnel</i>	12
LISTE DES ACRONYMES UTILISES	16
INTRODUCTION	17
a) Un processus ancien	17
b) Les acquis de la surveillance multilatérale	17
c) L'opportunité de la réforme de la surveillance multilatérale	18
PARTIE I : LA RÉFORME DES CRITÈRES DE LA SURVEILLANCE MULTILATÉRALE	20
1. Les objectifs de la surveillance multilatérale	20
a) Les objectifs à court terme : coordination des politique monétaire et budgétaire et contra-cyclicité	20
b) Les objectifs à long terme : financement des investissements et soutenabilité des politiques budgétaires	22
2. Les difficultés d'une surveillance commune appliquée à des Etats hétérogènes	23
a) L'hétérogénéité des situations macroéconomiques	23
b) L'hétérogénéité des ressources pétrolières	25
c) L'hétérogénéité des situations d'endettement	28
3. Diagnostic des critères et des indicateurs actuels	29
a) Les soldes budgétaires	29
b) Les critères d'endettement	34
c) L'inflation	36
d) Les indicateurs de surveillance	37
e) Le pilotage global de la convergence	39
4. Les propositions de réforme	41
a) La structure globale des indicateurs	41
b) Le critère de solde budgétaire	42
c) Les critères de dette	56
d) L'inflation	66
e) Les indicateurs de surveillance	67
f) Le pilotage global de la convergence	71
Conclusion de la partie 1	72

PARTIE 2 : LA RÉFORME DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL	73
1. Le rôle de la Commission de la CEMAC	73
a) Le diagnostic	73
b) Les réformes proposées	74
2. Le rôle des autres acteurs de la surveillance multilatérale	75
a) Le diagnostic	75
b) Les réformes proposées	78
3. Le processus de collecte des données	81
a) Le diagnostic	81
b) Les réformes proposées	83
4. Le dispositif des incitations	86
a) Le diagnostic	86
b) Les réformes proposées	88
5. Conclusion de la partie 2	93
CONCLUSION GÉNÉRALE	94
a) La réforme des critères et indicateurs	94
b) La réforme du dispositif institutionnel	95
c) L'organisation de la transition	96
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	98
ANNEXES	101
TABLE DES MATIERES	116

Table des tableaux, graphiques, encadrés et annexes

Tableaux

Tableau 1 : Variabilité de l'assiette fiscale (Moyenne des écarts-types des taux de croissance en % du Produit Intérieur Brut et de la consommation, 1980-2004)	21
Tableau 2 : Taux de croissance du PIB réel (2000-2013)	24
Tableau 3 : La dépendance budgétaire aux ressources pétrolières	25
Tableau 4 : Prévision de l'agence internationale de l'énergie pour la CEMAC	26
Tableau 5 : Ressources publiques issues du pétrole en % des ressources totales	26
Tableau 6 : Solde budgétaire de base (en % du PIB, critère : ≥ 0)	30
Tableau 7 : Solde budgétaire de base structurel (en % du PIB, critère : ≥ 0)	31
Tableau 8 : Solde budgétaire de base hors pétrole (en % du PIB hors pétrole, critère : ≥ 0)	31
Tableau 9 : Solde budgétaire de base hors pétrole (en % du PIB hors pétrole, critère : ≥ 0)	32
Tableau 10 : Taux d'endettement public (en % du PIB ; critère $\leq 70\%$)	34
Tableau 11 : Arriérés (intérieurs et extérieurs) gestion courante ; critères : retard de paiement > 90 jours	35
Tableau 12 : Comparaison des avantages et inconvénients du nouveau solde de référence par rapport au solde actuel de la surveillance multilatérale	55
Tableau 13 : Comparaison des avantages et inconvénients du nouveau critère d'endettement au critère actuel	65
Tableau 14 : Synthèse des indicateurs de surveillance	70

Graphiques

Graphique 1 : Taux d'intérêt des emprunts publics à 10 ans dans l'Union monétaire	23
Graphique 2 : PIB/tête en dollars constants) 2000-2013	24
Graphique 3 : Inertie des dépenses par rapport aux recettes (ensemble de la CEMAC)	27
Graphique 4 : Taux d'endettement des membres de la CEMAC (% du PIB)	28
Graphique 5 : Simulations des soldes budgétaires par rapport à la norme	51
Graphique 6 : Simulations des accroissements autorisés de la dette	61

Encadrés

Encadré 1: Hypothèses utilisées dans les simulations du nouveau solde budgétaire de référence	49
Encadré 2 : Illustration numérique du calcul du nouveau solde de référence	50
Encadré 3 : Hypothèses utilisées dans les simulations du critère de dette	60
Encadré 4 : Illustration du calcul du rythme d'endettement autorisé	60
Encadré 5: Pistes de réflexion portant sur la mesure des arriérés de paiement	84

Annexes

Annexe 1 : Simulations du solde budgétaire de référence	102
Annexe 2 : Simulations de la variation de la dette publique totale	105
Annexe 3 : Comparaison avec la réforme adoptée par l'UEMOA	107
Annexe 4 : Comparaison avec les réformes suggérées par le FMI	109
Annexe 5 : Comparaison avec la réforme de l'Union monétaire européenne	111
Annexe 6 : Synthèse de la réunion relative à la programmation de l'étude sur la réforme de la surveillance multilatérale	115

RESUME EXECUTIF

La mise en œuvre d'une surveillance multilatérale dans la Communauté Economique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), comme dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) a été décidée en 1994 lorsque ces deux Unions monétaires ont été complétées par des Unions économiques. Compte tenu de l'ancienneté de la surveillance multilatérale les acquis de celle-ci sont incontestables. Depuis le transfert du dossier de la surveillance multilatérale de la BEAC à la Commission de la CEMAC en janvier 2001, de multiples actions ont été entreprises pour organiser la surveillance multilatérale. L'ensemble de ces avancées a créé au sein de la CEMAC une culture de la surveillance multilatérale et de collaboration entre les différents acteurs de l'intégration régionale, qu'il convient d'exploiter.

En 2001 les critères de convergence sont devenus identiques dans les deux Unions. Mais récemment l'UEMOA, afin de tenir compte de la transformation des économies de l'Union au cours des quinze dernières années, comme de l'évolution de l'environnement international, a décidé d'un nouveau cadre pour la surveillance multilatérale ; elle a notamment changé le critère clef que constitue le solde budgétaire. La situation des économies de la CEMAC est présentement très différente de celle des économies de l'UEMOA, notamment en raison de l'importance des ressources pétrolières. C'est pourquoi il a semblé souhaitable que la CEMAC mette en œuvre sa propre réforme.

La réforme envisagée concerne d'abord celle des critères que les Etats sont appelés à respecter ainsi que les indicateurs complémentaires de surveillance qui doivent permettre un bon diagnostic de leurs situations macroéconomiques. Elle concerne aussi le processus institutionnel par lequel critères et indicateurs sont calculés et transmis à la Commission ; ce processus doit garantir que la surveillance multilatérale exerce une influence sur la politique budgétaire menée par chaque Etat. La concomitance de ces deux volets de la réforme est apparue essentielle à son succès, même s'ils font l'objet de deux parties distinctes du rapport.

Partie I : La réforme des critères de la surveillance multilatérale

Objectifs et difficultés

Les propositions de réforme des critères de la surveillance multilatérale de la CEMAC visent des objectifs de court et de long terme. A court terme, la surveillance multilatérale doit contribuer à la maîtrise de l'inflation par une bonne coordination des politiques budgétaire et monétaire, tout en autorisant la mise en œuvre d'une politique budgétaire nationale contra-cyclique, dans des pays soumis à de violents chocs externes et internes. A long terme, la surveillance multilatérale doit être compatible avec une croissance des investissements publics, compte tenu de l'insuffisance des infrastructures qui compromet les perspectives de croissance. Elle doit simultanément répondre à deux exigences : préserver le niveau de vie des générations futures, éviter que des dettes souveraines excessives n'entraînent une crise financière qui s'étendrait à l'ensemble de l'Union.

La définition de critères communs, s'appliquant aux six pays de la CEMAC, se heurte à leur hétérogénéité, hétérogénéité macroéconomique se reflétant dans des niveaux et des rythmes de croissance du PIB par tête et à un moindre degré des taux d'inflation différents, hétérogénéité de la dépendance aux ressources naturelles, particulièrement aux ressources pétrolières dans un contexte de baisse prévisible de celles-ci, et enfin hétérogénéité des profils d'endettement public.

Diagnostic des critères actuels

Le diagnostic porté sur les critères actuels fait apparaître leur inadéquation aux objectifs définis précédemment. Le critère du solde de base, qui est le critère clef, est mal respecté, il ne contribue pas, même lorsqu'il est respecté, à l'objectif de maîtrise de l'inflation puisqu'il laisse de côté les investissements financés par l'extérieur, il n'incite pas les gouvernements à pratiquer une politique contra-cyclique, il ne prend pas en compte le risque de diminution des ressources pétrolières. Les trois soldes complémentaires sont peu pertinents. Le critère d'endettement est pour sa part bien respecté parce qu'il n'exerce plus de contrainte après les annulations de dette; dès lors il autorise des rythmes de ré-endettement excessifs. Le critère d'arriérés de paiement n'est pas évalué de manière fiable. Le critère de l'inflation calculée sur une base annuelle (et non en moyenne sur quelques années) est difficile à

respecter compte tenu des facteurs exogènes de nature conjoncturelle. Quant aux indicateurs de surveillance, ils sont pour une part mal définis, incomplets et insuffisamment structurés pour contribuer efficacement au diagnostic macroéconomique. Enfin le pilotage global de la convergence est mal assuré.

Les propositions

Les réformes proposées visent de manière globale à renforcer la crédibilité du processus de surveillance multilatérale en définissant des normes contraignantes mais accessibles pour tous les pays. Les propositions de réforme concernent principalement le critère du solde budgétaire et celui de la dette, marginalement celui de l'inflation ainsi que les indicateurs complémentaires de diagnostic. Elles visent aussi une meilleure prise en compte de la trajectoire macroéconomique qui devrait permettre aux Etats qui ne respectent pas les normes de s'en rapprocher dans un délai raisonnable.

Une **première proposition** est de simplifier la grille des critères et des indicateurs en ne conservant que deux catégories de variables relatives à la surveillance multilatérale: 1) quatre critères de convergence assortis de normes ayant un caractère obligatoire, 2) une série d'indicateurs de surveillance, regroupant les critères complémentaires et les indicateurs de surveillance, complétés et restructurés.

La **deuxième proposition** porte sur le solde budgétaire ; nous préconisons : i) de considérer le solde budgétaire global, de préférence donc compris ; ii) de maintenir une norme commune mais en ajustant les soldes pour tenir compte de la situation hétérogène des pays en matière de ressources pétrolières, de manière que les Etats épargnent sous forme financière une partie de ces ressources. Il est proposé que le taux d'épargne des ressources pétrolières soit constant ou progressif en fonction du taux de dépendance des ressources budgétaires aux ressources pétrolières et éventuellement adaptable en fonction de la variation (positive ou négative) de celles-ci; iii) d'autoriser un solde global négatif (faible) si les ressources pétrolières sont absentes ou faibles ; iv) de calculer le solde sur une période triennale glissante pour favoriser la contra cyclicité de la politique budgétaire.

En ce qui concerne la dette, nous préconisons (**proposition 3**) : i) d'adopter le principe d'absence d'arriérés de paiements (au lieu de la règle présente de non accumulation

d'arriérés ; ii) de retenir une mesure extensive de l'ensemble de l'endettement de l'Etat, garanties comprises et à moyen terme, dans la mesure du possible, de mesurer la dette en valeur nette actualisée ce qui permettrait de tenir compte des conditions d'endettement; iii) de combiner un critère de plafond de dette et un horizon pour l'atteindre au plus tôt, ce qui définit le rythme autorisé d'accroissement de la dette, qui dépend de la proximité de la dette au plafond; iv) de mesurer la variation de l'endettement et sa norme sur une base glissante triennale pour faciliter la cyclicité de la politique budgétaire.

En ce qui concerne le critère de l'inflation (**proposition 4**), nous recommandons de calculer le taux sur une période de trois ans, afin d'éliminer l'impact des facteurs exogènes conjoncturels. Cet indicateur moyen est une solution de *second best* par rapport au calcul de l'inflation sous-jacente qui dans son principe doit éliminer tous les facteurs accidentels et se révèle relativement complexe. La solution proposée (de moyenne triennale) nous paraît préférable au calcul actuel d'une inflation sous-jacente qui élimine les prix des produits alimentaires et ne tient pas compte de leur évolution tendancielle pouvant être différente de celle des autres biens. C'est une manière plus simple et plus crédible de tenir compte de l'instabilité des prix alimentaires.

La cinquième proposition est de restructurer l'analyse des indicateurs de surveillance pour faciliter le diagnostic macroéconomique et de les compléter. Il est notamment proposé : i) de calculer un solde primaire hors dons et hors recettes pétrolières, destiné à apprécier le caractère contra-cyclique de la politique budgétaire; ii) d'interpréter le taux de pression fiscale en fonction du niveau de développement ; iii) de restaurer l'indicateur masse salariale/ dépenses totales ; iv) de définir un plafond pour le service de la dette (en % des recettes fiscales) ; v) de définir des indicateurs mesurant la part des investissements productifs et des investissements en capital humain dans la dépense totale ; vi) de confier à la COBAC le soin de définir un ou plusieurs indicateurs mesurant le risque d'une crise bancaire.

La sixième et dernière proposition est de rendre opérationnel un instrument de cadrage macroéconomique prévisionnel à moyen terme. La surveillance multilatérale ne doit pas être seulement rétrospective. Il s'agit de redonner toute leur place aux « programmes de convergence » afin de définir une trajectoire de retour à la norme des critères.

Des simulations pour aider à calibrer les règles

Pour ce qui concerne les deux principaux indicateurs contraignants, celui du solde budgétaire et de la dette, plusieurs paramètres de calcul doivent être choisis. Le choix de ces paramètres comme celui des cibles, sont de nature politique. Nous présentons sous la forme de graphiques une série de simulations exploratoires qui permettent de comparer au cours des années récentes le nouveau solde budgétaire défini et la variation de la dette à leur norme; ces simulations sont effectuées à partir de paramètres choisis *a priori* qui nous ont paru raisonnables, c'est-à-dire qu'ils conduisent à une norme contraignante mais accessible. D'autres combinaisons des paramètres sont naturellement possibles (certaines combinaisons sont présentées en annexe) en conservant les bénéfices attendus de la réforme, dans la mesure où les paramètres retenus ne s'écarteraient pas de manière excessive de ceux proposés.

Les simulations relatives au solde budgétaire montrent que tous les pays sont parvenus certaines années à respecter la norme définie par les deux premières options, ce qui montre le réalisme de ces normes; d'autre part la norme s'adapte à la conjoncture quelle que soit la formule retenue pour le calcul du solde et en particulier dans la deuxième option, autre facteur de sa crédibilité. Enfin la dérive budgétaire des dernières années est bien identifiée, contrairement à ce que révèle l'usage du critère actuel du solde budgétaire de base.

Les simulations relatives à l'accroissement de l'endettement montrent que la nouvelle norme a l'avantage de signaler un rythme excessif d'endettement au cours des dernières années pour cinq des six pays, ce que ne permet pas le critère actuel (constitué seulement par un plafond de la dette). D'autre part la nouvelle règle identifie un rythme excessif d'endettement du secteur public qui parfois coexiste avec un solde budgétaire conforme à la règle, ce qui montre l'utilité de la conjonction des deux critères de solde et de dette

Synthèse des bénéfices attendus

En fin de compte il nous semble que :

1. La réforme proposée a pour avantage essentiel de maintenir une règle commune tout en tenant en compte de la diversité des situations nationales.
2. La structure de la réforme repose sur une logique économique qui vise à promouvoir une croissance économique durable de l'ensemble de l'Union associée à sa stabilité financière tout en permettant d'atténuer l'impact des fluctuations des recettes pétrolières sur le budget.
3. Son application implique le choix de paramètres et de cibles : ce choix relève d'un arbitrage politique parce qu'il manifeste la plus ou moins grande solidarité entre pays ayant des ressources pétrolières différentes.

En conclusion nous indiquons que la solidarité entre pays de l'Union ne dépend pas seulement de la coordination des politiques budgétaires, mais aussi de l'affectation des ressources publiques épargnées. Il est important à cet égard de respecter la règle de la Zone franc: pas de placement direct des Etats à l'étranger mais mise en commun des devises, par des dépôts à la BEAC ; mais il faut qu'en contrepartie celle-ci rémunère les Etats à un taux correspondant au marché international. Il serait aussi souhaitable de créer un fonds de réserve communautaire, destiné à aider les pays souffrant de chocs négatifs idiosyncratiques, ce qui se justifie aussi par les risques de contagion des crises financières dans un ensemble qui devrait être de plus en plus intégré financièrement.

Partie 2 : La réforme du dispositif institutionnel

La réforme de la surveillance multilatérale doit non seulement porter sur les critères mais également sur le dispositif institutionnel, par lequel s'opère la surveillance multilatérale. Les deux réformes doivent être concomitantes et leur complémentarité assurera l'efficacité du nouveau dispositif. Le dispositif institutionnel porte sur le rôle de la Commission, l'organisation des autres organes de la surveillance multilatérale, en particulier les cellules nationales, la production et la diffusion des données et le mécanisme d'incitations au respect des critères de convergence par les Etats.

Diagnostic du dispositif actuel

Le dispositif institutionnel actuel est entravé par des lacunes portant sur les différentes composantes du dispositif de surveillance multilatérale. Tout d'abord, le bon fonctionnement de la surveillance multilatérale exige que la Commission de la CEMAC exerce un leadership sur l'ensemble du processus, qu'elle ne parvient pas à assurer jusqu'à présent, essentiellement du fait d'un manque de ressources humaines dédiées. Les cellules nationales ont pour mission la collecte et la mise en cohérence des données statistiques nationales, le traitement et l'analyse des informations relatives à chacun des pays membres sous la forme de la rédaction du rapport pays semestriel. Elles ne parviennent que difficilement à réaliser leur mission en raison d'un manque de moyens humains et financiers, d'un manque de soutien politique et d'un manque d'articulation avec les autres instances nationales en charge du cadrage macroéconomique.

La production des données utiles à la surveillance multilatérale est marquée par des retards importants pour la production et l'actualisation des statistiques ainsi que par le manque de fiabilité et d'harmonisation de certaines données produites (par exemple, les arriérés de paiement). Cette situation est due à un financement des instituts statistiques faible et volatil et à une harmonisation imparfaite des méthodes statistiques et comptables utilisées. Elle est aussi liée aux faiblesses actuelles du processus budgétaire, et à celle des systèmes d'information associés à ce processus.

Le système actuel des sanctions est peu efficace dans la mesure où celui-ci ne semble pas produire d'incitations suffisantes au respect des critères. La procédure est difficile d'application car son déclenchement requiert un quasi-consensus entre les Etats membres. En outre, la gamme de sanctions et mesures positives pouvant servir d'incitations est trop étroite et trop peu claire pour être incitative.

Les propositions

La Commission de la CEMAC ne pourra pas jouer le rôle de leader qui lui est dévolu sans une augmentation sensible des ressources humaines consacrées à la surveillance multilatérale.

Pour renforcer l'efficacité **des cellules nationales**, l'objectif est : i) de sécuriser les moyens humains et financiers des cellules nationales, avec un financement mixte Etats/CEMAC ; ii) de relever le niveau hiérarchique de leur composition de manière à faciliter leur travail et d'accroître le poids de la surveillance multilatérale dans l'agenda politique ; iii) de rapprocher les cellules nationales des autres organes de cadrage macroéconomique, de manière à faciliter la collecte et l'analyse des données.

Pour améliorer **la disponibilité et la fiabilité des données**, il est indispensable i) d'accroître la transparence du processus budgétaire, ii) de renforcer les capacités des instituts statistiques nationaux et iii) d'accélérer l'harmonisation des méthodes pour produire des statistiques homogènes.

Pour accroître **l'efficacité des incitations au respect des normes**, il semble prioritaire, i) de rendre plus automatique le déclenchement de la procédure de correction des écarts aux normes ; ii) de clarifier et d'élargir la gamme des sanctions, notamment en associant les autres institutions communautaires, iii) d'institutionnaliser la communication relative à la surveillance multilatérale, qui est essentiellement du ressort de la CEMAC

Synthèse des bénéfices attendus

La réforme du dispositif institutionnel doit renforcer l'efficacité du mécanisme de surveillance multilatérale en agissant simultanément sur les différents facteurs de blocage actuels (leadership de la Commission, fonctionnement des cellules nationales, production des données, incitations). La complémentarité entre les quatre facteurs est très forte. La résolution de manière durable des problèmes de ressources des cellules nationales et des instituts de statistiques dépend de l'accroissement du poids de la surveillance multilatérale dans les agendas politiques nationaux, donc du renforcement des incitations au respect des normes.

Quoiqu'il en soit il sera nécessaire de prévoir une période de transition lors de la mise en œuvre de la réforme. Pendant cette période de transition, les organes de la CEMAC auront pour rôle de donner un appui technique aux pays pour l'appropriation des réformes, et les nouveaux critères devront être calculés en parallèle des anciens sans avoir de caractère contraignant.

En conclusion la pleine réussite de la réforme reposera sur une implication forte tant des Etats que de la CEMAC. Le transfert de souveraineté au niveau régional qu'implique le renforcement de la surveillance multilatérale se justifie par la solidarité qui lie *de facto* les Etats appartenant à une union économique et monétaire. Le coût que représente la transition vers le nouveau système, dont est préservée la simplicité, semble largement compensé par les gains à court et à long terme d'une plus grande intégration régionale.

LISTE DES ACRONYMES UTILISES

BDEAC : Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale
BEAC : Banque des Etats d'Afrique Centrale
CEMAC : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CERDI : Centre d'Etudes et de Recherche sur le Développement International
COBAC : Commission Bancaire D'Afrique Centrale
CTS : Comité Technique de Suivi
CVD : Cadre de viabilité de la dette
DPEMF : Département des Politique Economique, Monétaire et Financière
DSA : Debt Sustainability Analysis
DSRP : Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FERDI : Fondation pour les Etudes et la Recherche sur le Développement International
FMI : Fonds monétaire International
G7: États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, et Canada.
GOPE : Grandes orientations de la politique économique
IADM : Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA : International Development Agency
INSEE : Institut National de statistiques et d'Etudes économiques
NSB : Nouveau solde budgétaire de base
PIB : Produit intérieur Brut
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PTC : Programmes triennaux de convergence
RCA : République Centre-Africaine
RP = Recettes pétrolières
RPEF : ressources pétrolières à épargner sous forme financière.
RT : Recettes totales
SBG : Solde budgétaire global
TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEAC : Union Economique de l'Afrique Centrale
UEMOA : Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
UMAC : Union Monétaire de l'Afrique Centrale
UME : Union Monétaire Européenne
VAN : Valeur actualisée nette

Introduction

a) Un processus ancien

La mise en œuvre d'une surveillance multilatérale a été décidée en 1994 lorsque les deux Unions monétaires de la Zone franc ont été complétées par des Unions économiques (convention de l'UEAC, article 55). Initialement suivi par la BEAC dans le cadre du Conseil de Convergence, le dossier de la surveillance multilatérale a été transmis à la Commission de la CEMAC en janvier 2001 (Décision du Conseil des ministres de l'UMAC du 14 juillet 2001). A cette occasion, le Conseil des Ministres de l'UEAC, en sa séance du 03 août 2001, a adopté de nouveaux critères de surveillance multilatérale.

b) Les acquis de la surveillance multilatérale

Compte tenu de l'ancienneté de la surveillance multilatérale les acquis de celle-ci sont incontestables.¹ Plusieurs actions ont marqué des progrès indéniables depuis la prise en charge du dossier de la surveillance multilatérale par le Secrétariat Exécutif de la CEMAC, au nombre desquelles figurent :

- 1) La mise en place des organes définitifs de la surveillance multilatérale, avec la création des Cellules nationales, de la Cellule communautaire et du Collège de surveillance ;
- 2) La tenue régulière des réunions de la Cellule communautaire, du Collège de surveillance et du Conseil des Ministres de l'UEAC, à partir de 2001 ;
- 3) La mise en place d'une Direction de la Surveillance Multilatérale (DSM) au sein du Département des Politiques Economique, Monétaire et Financière (DPEMF) de la Commission de la CEMAC, qui est chargée de l'animation, de la coordination et de la surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats membres.
- 4) La définition du mécanisme de fonctionnement de la surveillance multilatérale assortie d'un calendrier d'exécution.

¹ Avom, Désiré, et Biaka Tedang, 2014, *Viabilité budgétaire et renforcement du dispositif de la surveillance multilatérale au sein de la CEMAC*.

5) L'élaboration chaque année de deux rapports d'exécution de la surveillance multilatérale. Ces deux rapports examinent la situation économique et financière des pays membres de la CEMAC, le bilan du respect des critères de convergence pour l'année en cours, les perspectives économiques de l'année suivante et les recommandations de politiques économique. Le premier rapport est provisoire et s'appuie sur les données semestrielles alors que le second utilise les données disponibles définitives de l'année en cours.

6) Les Grandes orientations des Politiques Economiques (GOPE) sont élaborées chaque année et sont adoptées en même temps que les rapports de surveillance multilatérale par le Conseil des Ministres de la CEMAC.

7) L'institution par le DPEMF en 2011-12 de la surveillance multilatérale renforcée, grâce à des discussions approfondies entre la Commission de la CEMAC et les Etats membres sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques, en rapport avec les Grandes orientations des Politiques Economiques (GOPE) et les exigences de la monnaie commune

8) Une coordination des actions de la commission de la CEMAC avec la BEAC dans le cadre des tournées annuelles de programmation monétaire.

9) La participation du DPEMF aux deux réunions annuelles du Comité de convergence de la Zone Franc (COCOZOF), ainsi qu'aux réunions des Ministres des finances de la Zone franc, qu'il contribue à préparer.

L'ensemble de ces avancées a créé au sein de la CEMAC une culture de la surveillance multilatérale et de collaboration entre les différents acteurs de l'intégration régionale, qu'il convient d'exploiter.

c) L'opportunité de la réforme de la surveillance multilatérale

Les critères adoptés à l'occasion du transfert de la responsabilité de la surveillance multilatérale à la Commission étaient identiques à ceux de l'UEMOA. Celle-ci les a modifiés récemment afin de tenir compte de la transformation des économies de l'Union au cours des quinze dernières années, comme de l'évolution de l'environnement international. La

situation des économies de la CEMAC est présentement très différente de celle des économies de l'UEMOA, notamment en raison de l'importance des ressources pétrolières. C'est pourquoi il a semblé souhaitable que la CEMAC mette en œuvre sa propre réforme.

La réforme envisagée concerne au premier chef celle des critères que les Etats sont appelés à respecter ainsi que les indicateurs complémentaires de surveillance qui doivent permettre un bon diagnostic de leurs situations macroéconomiques. Elle concerne aussi le processus institutionnel par lequel critères et indicateurs sont établis et transmis à la Commission, processus qui doit garantir que la surveillance multilatérale exerce une influence sur la politique budgétaire menée par chaque Etat. La complémentarité des deux dimensions de la réforme est très forte.

Partie I : La réforme des critères de la surveillance multilatérale

La surveillance multilatérale dans la CEMAC doit répondre simultanément à plusieurs objectifs. Elle se heurte à l'hétérogénéité des économies qui composent la CEMAC, alors même que par définition elle doit s'imposer à tous les Etats avec des règles communes. Après avoir explicité les objectifs et les difficultés de la mise en œuvre de la surveillance multilatérales nous présentons un diagnostic de la situation présente, diagnostic qui doit être la base des propositions de réformes qui font l'objet de la quatrième section de cette partie.

1. Les objectifs de la surveillance multilatérale

La surveillance multilatérale doit être définie dans une perspective de court et de long terme².

a) Les objectifs à court terme : coordination des politique monétaire et budgétaire et contra-cyclicité

Dans tout pays, il convient que **les politiques monétaire et budgétaire soient bien coordonnées**, ce qui pose un problème particulier dans des unions monétaires sans union politique où la politique monétaire est commune et où les politiques budgétaires demeurent nationales. Dans ce contexte, à court terme les politiques budgétaires nationales doivent tout à la fois contribuer à l'efficacité de la politique monétaire de maîtrise de l'inflation et pouvoir s'adapter aux situations conjoncturelles spécifiques des différents pays soumis à des chocs idiosyncratiques, ce que réalise difficilement la politique monétaire commune.

Certes, depuis l'origine, la limitation des avances de la BEAC aux Trésors publics, renforcée par ses nouveaux statuts, a été globalement respectée et la maîtrise de l'inflation est un acquis de la CEMAC. Bien que la situation diffère d'un pays à l'autre, on peut noter

² Cf. S. Guérineau et S. Guillaumont Jeanneney « Coordination des politiques budgétaires nationales et surveillance multilatérale » in A-M Geourjon, S. Guérineau, P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney *Intégration régionale pour le développement en Zone franc*, Paris, Economica, 2013, p. 112 et suiv.

que de 2001 à 2010 la hausse annuelle moyenne des prix à la consommation dans la CEMAC a été de 3,3% contre 9,6% en Afrique subsaharienne³.

Les pays de la CEMAC connaissent une forte variabilité de leur assiette fiscale, supérieure à celle qu'on constate en UEMOA et surtout dans les pays industrialisés, comme le montre le tableau 1. La contra-cyclicité de la politique budgétaire est donc un enjeu important pour les pays de la CEMAC. Or il semble que leur politique budgétaire ait été de manière générale pro-cyclique⁴. La hausse des ressources pétrolières s'est accompagnée d'une forte augmentation des dépenses publiques, en particulier de l'investissement public. Dans certains pays où la progression des dépenses publiques a été particulièrement rapide, cela a conduit à une appréciation réelle de la monnaie et à un syndrome hollandais, c'est-à-dire une perte de compétitivité dans les secteurs hors pétrole soumis à la concurrence étrangère. C'est notamment le cas de la Guinée Equatoriale.

Tableau 1 : Variabilité de l'assiette fiscale (Moyenne des écarts-types des taux de croissance en % du Produit Intérieur Brut et de la consommation, 1980-2004)

	Ecart-types du PIB		Ecart-types de la Consommation	
	En dollars constants	En dollars courants	En dollars constants	En dollars courants
UEMOA	4.912	15.363	7.477	15.529
CEMAC	8.367	18.329	12.932	22.035
Autres pays africains	4.827	14.351	7.704	16.170
G7	1.684	10.079	1.578	9.785

Notes: G7: les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, le Canada. Les dollars constants ont pour base l'année 2000. Les chiffres correspondent aux moyennes régionales simples des écarts-types des différents pays, à partir des données du *World Development Indicators 2007*.

Source : Guillaumont Jeanneney, S., et S. J.A. Tapsoba. 2009. "Pro cyclicité de la politique budgétaire et surveillance multilatérale dans les unions monétaires africaines " CERDI, *Etudes et Documents* ED/2009/4.

³ FMI *Regional Economic Outlook- Africa*, 2005 et 2012.

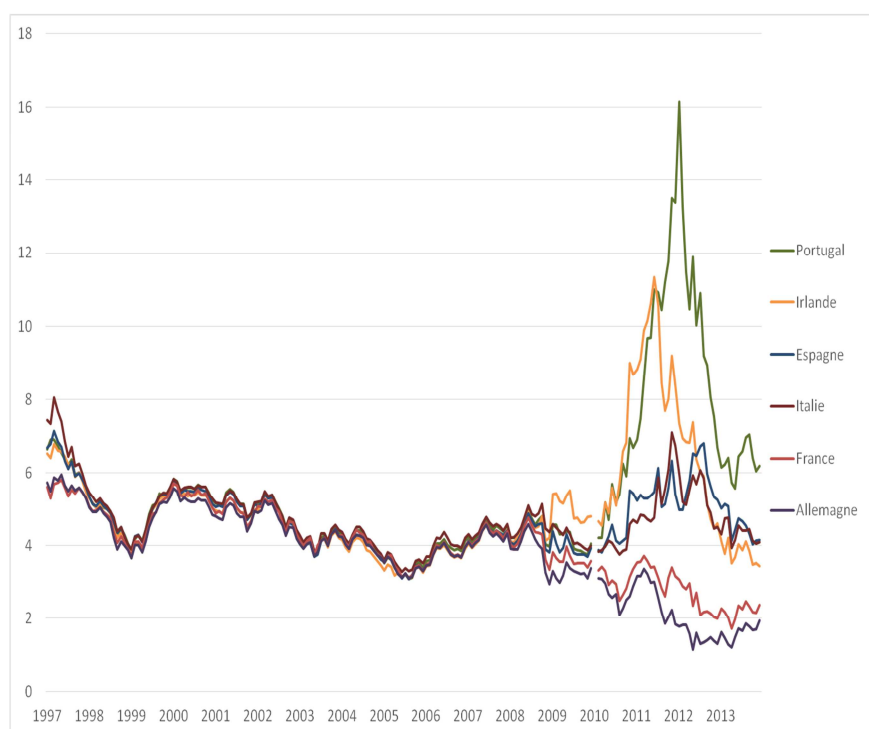
⁴ Gaston K. Mpatswe, Sampawende J.-A. Tapsoba and Robert C. York "The Cyclicity of Fiscal Policies in the CEMAC Region" IMF, *Working Paper* WP/11/205.

b) Les objectifs à long terme : financement des investissements et soutenabilité des politiques budgétaires

Cependant les politiques budgétaires nationales doivent aussi se définir dans une perspective de long terme. D'une part, en raison de l'insuffisance manifeste des infrastructures dans la CEMAC les Etats doivent investir, car ils sont souvent les seuls à pouvoir prendre en compte les rendements à long terme des infrastructures économiques et sociales et les externalités positives dont elles sont la source. Il est normal dans des pays en développement, en particulier dans les pays à faible revenu, qu'une part de l'investissement public soit financée par l'extérieur. Cependant le niveau des dépenses publiques et de la dette publique doit respecter deux exigences. D'une part les dépenses présentes ne doivent pas menacer la capacité à dépenser dans le futur, au bénéfice des générations suivantes et donc tenir compte du caractère transitoire ou permanent des recettes pétrolières. D'autre part le niveau de la dette doit rester soutenable. Le risque d'une crise bancaire résultant de la faillite d'un Etat est d'autant plus grand dans une union monétaire que chaque Etat considéré individuellement a la possibilité d'emprunter sur le marché financier commun sans entraîner une hausse des taux d'intérêt aussi importante que s'il avait dû emprunter sur un marché national. L'expérience de la zone euro montre à la fois la force de convergence des taux d'intérêt dans une union monétaire et la vulnérabilité de cette convergence dans un contexte de crise financière (cf. graphique 1) L'effet d'éviction de la dépense privée par la dépense publique étant réduit tant que les taux d'intérêt demeurent faibles, la tentation est grande pour les gouvernements nationaux de mener une politique budgétaire trop expansive. De plus, il est possible que l'existence de l'Union favorise le recours aux emprunts extérieurs si elle est un facteur de confiance des bailleurs étrangers⁵. Les problèmes rencontrés par l'Union monétaire européenne depuis la crise financière de 2008 et à l'heure actuelle les craintes soulevées par une possible faillite de l'Etat grec témoignent de la réalité de ce risque. Les difficultés de la Zone euro sont au-moins en partie dues à la liberté que plusieurs pays ont prise vis-à-vis du « Pacte (européen) de stabilité et de croissance ».

⁵ En Zone franc la convertibilité des francs CFA, garantie par les comptes d'opérations, est aussi un facteur de confiance qui facilite le recours aux emprunts extérieurs.

Graphique 1 : Taux d'intérêt des emprunts publics à 10 ans dans l'Union monétaire



Source : Banque Centrale Européenne (graphique établi par Agnès Benassy-Quéré)

2. Les difficultés d'une surveillance commune appliquée à des Etats hétérogènes

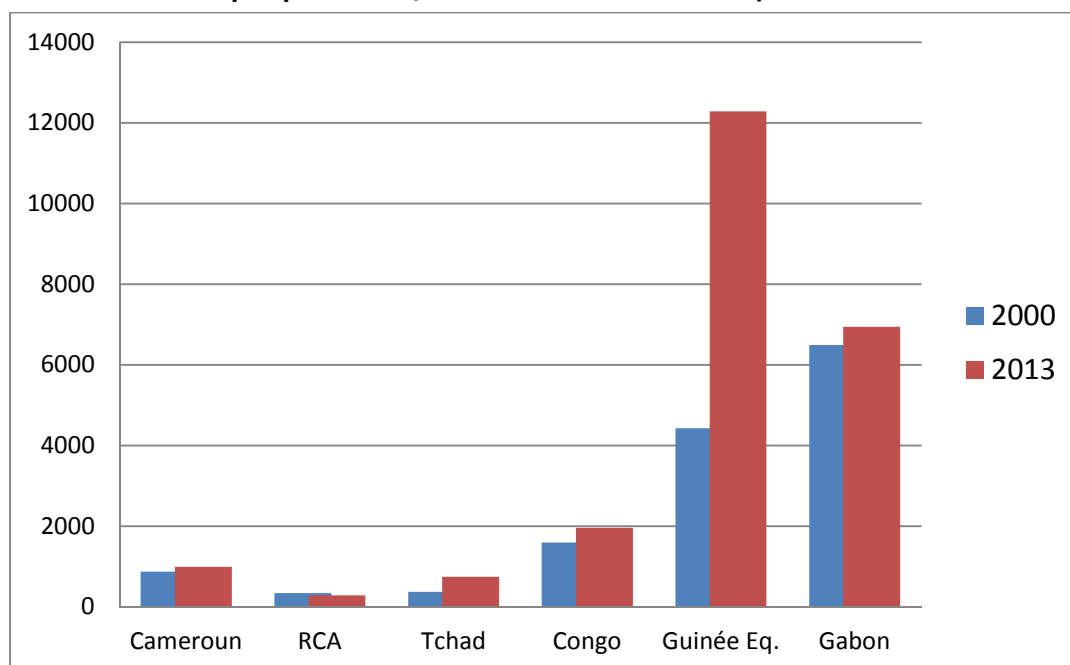
La définition de critères communs se heurte à l'hétérogénéité des pays de la CEMAC, tant en ce qui concerne leur situation macroéconomique que leur situation budgétaire et le niveau de leur dette publique.

a) L'hétérogénéité des situations macroéconomiques

Les pays de la CEMAC ont en effet des niveaux de PIB par tête et des taux de croissance de leur économie très différents, comme en témoigne le Graphique 2. De la diversité des taux de croissance économique résulte une faible convergence réelle des économies qui est inférieure à celles des pays de l'UEMOA et qui est une source de frustration pour celles qui sont en retard. De plus la conjoncture est instable comme le montre la forte variabilité interannuelle des taux de croissance et peu synchrone entre pays (cf. Tableau 2). La faible synchronisation résulte de l'hétérogénéité de la dépendance à la production pétrolière entre pays et de causes spécifiques aux pays, notamment des effets des crises socio-politiques.

Cette instabilité et l'absence de synchronisation requièrent des politiques budgétaires contra-cycliques propres à chaque pays.

Graphique 2 : PIB/tête en dollars constants) 2000-2013



Source : World Development Indicators

Tableau 2 : Taux de croissance du PIB réel (2000-2013)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cameroun	4.2	4.5	4	4	3.7	2.3	3.2	3.3	2.9	1.9	3.3	4.1	4.6	5.6
RCA	-2.5	4.5	3.6	-5.4	6	0.9	7.6	8.1	3.9	8.9	6.6	3.3	4.1	-36
Congo	7.6	3.8	4.6	0.8	3.5	7.8	6.2	-1.6	5.6	7.5	8.8	3.4	3.8	3.4
Gabon	-1.9	2.1	-0.3	2.5	1.3	3	1.2	5.6	1	-2.9	6.7	7.1	5.6	5.9
Guinée Eq.	18.2	63.4	19.5	14	38	16.7	-4.8	13.1	12.3	-8.1	-1.3	5	3.2	-4.8
Tchad	-0.9	11.7	8.5	14.7	33.6	17.3	0.6	3.3	3.1	4.2	13.6	0.1	8.9	4
CEMAC	3.2	6.2	4.0	4.2	6.6	3.7	3.1	4.8	4.0	1.8	4.1	3.9	5.8	1.6
Croissance <0%														
Croissance 0-5%														
Croissance >5%														

Source : World Development Indicators et Rapports de la Zone franc.

b) L'hétérogénéité des ressources pétrolières

Une autre hétérogénéité des pays de la CEMAC tient au poids des ressources pétrolières dans le Produit intérieur brut et simultanément dans les ressources publiques. La dépendance des budgets aux recettes pétrolières diffère d'un pays à l'autre, étant particulièrement forte en Guinée Equatoriale et au Congo, tandis qu'elle n'existe pas en République Centrafricaine (Tableau 3).

Tableau 3 : La dépendance budgétaire aux ressources pétrolières

	Part des recettes pétrolières			
	en % des recettes totales		En % du PIB	
	2005	2013	2005	2013
Cameroun	29.5	27.8	5.2	3.9
Centrafrique	0.0	0.0	0.0	0.0
Congo	82.6	74.6	31.2	27.1
Gabon	63.3	53.6	18.1	14.0
Guinée Eq.	92.7	90.6	32.5	27.0
Tchad	49.7	66.5	4.1	9.9
CEMAC	64.1	61.4	15.3	16.1

Source : TOFE de chaque Etat de la CEMAC

De plus cette dépendance tend spontanément à s'aggraver dans la mesure où les recettes pétrolières ont un effet négatif sur la mobilisation fiscale; en effet plus les ressources pétrolières sont importantes, plus est faible le taux de pression fiscale hors recettes pétrolières, comme le montre la régression économétrique simple suivante.

$$RF/PIB_{it} = \alpha_i + RP/PIB_{it} + \varepsilon_{it},$$

Avec RF et RP les recettes fiscales et pétrolières respectivement du pays i à l'année t et α_i un effet-fixe pour le pays i.

$$\text{Soit : } RF/PIB_{it} = -0,10 \frac{RP}{PIB_{it}} + 5,3$$

Ecart type du coefficient = - 3,83 et P value = 0,000

R² = 0,87 F Statistique = 180,7 100 observations couvrant les cinq pays pétroliers de la CEMAC de 1995 à 2014

Selon la relation estimée, une hausse de 10 points de pourcentage du ratio de recettes pétrolières sur PIB est associée à une réduction de 1 point de pourcentage du ratio de recettes fiscales sur PIB.

Ceci étant, il est inquiétant de constater que les perspectives de recettes pétrolières sont déclinantes de manière assez générale, que l'on se réfère aux prévisions de l'Agence internationale de l'énergie ou du FMI. (Tableaux 4 et 5)

Tableau 4 : Prévision de l'agence internationale de l'énergie pour la CEMAC

	2013	2020	2030	2040
		Prév.	Prév.	Prév.
Production de pétrole (millions de barils/jour)	1	1	0.5	0.3

Source : *African Energy Outlook* (2014)

Tableau 5 : Ressources publiques issues du pétrole en % des ressources totales

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Différence
			Est	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	2011/2019
Cameroun	28.3	28.6	26.7	24.9	23.8	23.3	22.9	22.8	23.5	-4.8
Congo	78.9	77.0	73.5	70.6	67.8	64.7	63.0	59.0	53.0	-25.9
Gabon	54.7	58.0	53.3	50.7	46.2	41.8	38.5	36.1	34.5	-20.2
Guinée Eq.	90.7	87.5	86.6	85.7	85.6	84.0	81.5	77.6	73.1	-17.6
Tchad	71.5	66.1	56.5	58.0	54.9	59.3	60.3	58.4	53.5	-18
CEMAC	65.5	64.3	59.9	57.2	54.0	51.7	49.5	46.1	42.0	-23.5

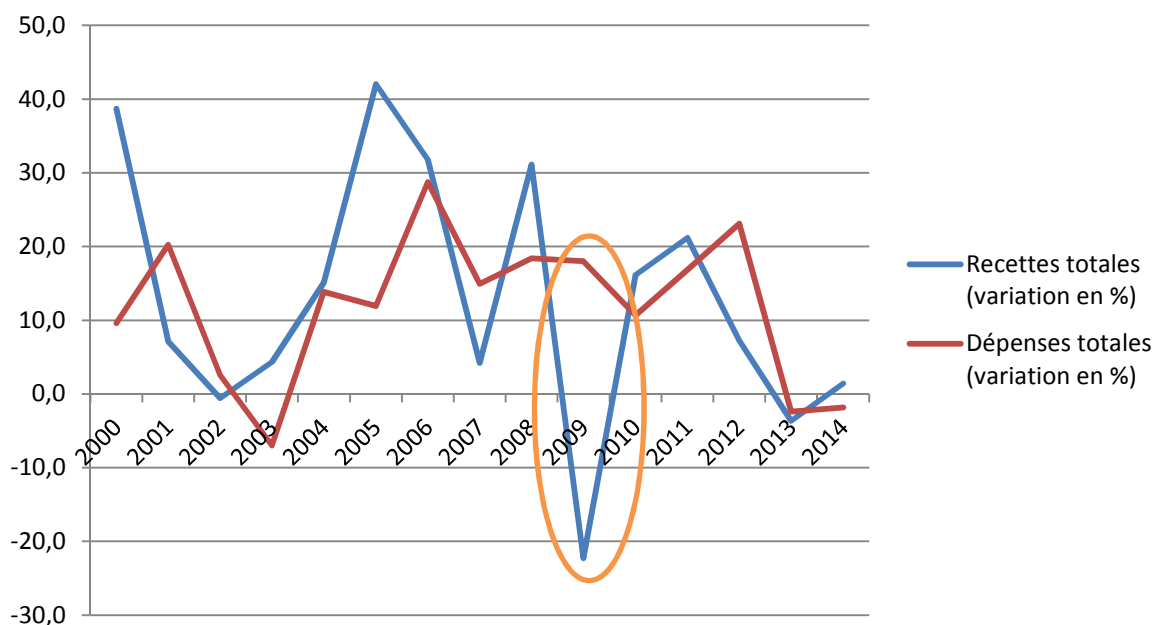
Source : FMI, 2014, CEMAC - Rapport sur les politiques communes des Etats membres.

Ces prévisions pessimistes reposent sur le risque d'un épuisement des gisements associé à une hausse des coûts d'exploitation et la probabilité d'une baisse durable du prix international du pétrole. Cette dernière prévision repose elle-même sur plusieurs éléments :

le développement d'énergies substituables (ex: gaz de schiste), les politiques de lutte contre le changement climatique qui vont réduire les besoins des pays développés et atténuer la croissance de la demande des pays émergents et le comportement géopolitique de l'Arabie Saoudite qui par des prix bas du pétrole réduit la force de frappe de l'Iran. Cependant le tarissement des ressources pétrolières exploitables pourrait jouer dans l'autre sens.

La perspective d'une diminution des recettes publiques issues du pétrole a des implications fortes pour la politique budgétaire. Il est inquiétant de constater comme le montre le graphique 3 la relative inertie des dépenses face à la baisse des recettes. On constate qu'en 2009 alors que les recettes totales connaissent une forte baisse les dépenses totales ont continué à croître. Il s'avère en effet difficile de réduire les dépenses courantes dont une part dominante est constituée par la masse salariale ainsi que les dépenses d'investissement dont l'arrêt brutal peut entraîner des pertes d'efficacité considérables.

Graphique 3 : Inertie des dépenses par rapport aux recettes (ensemble de la CEMAC)



Source : Tableaux des opérations Financières de l'Etat (TOFE).

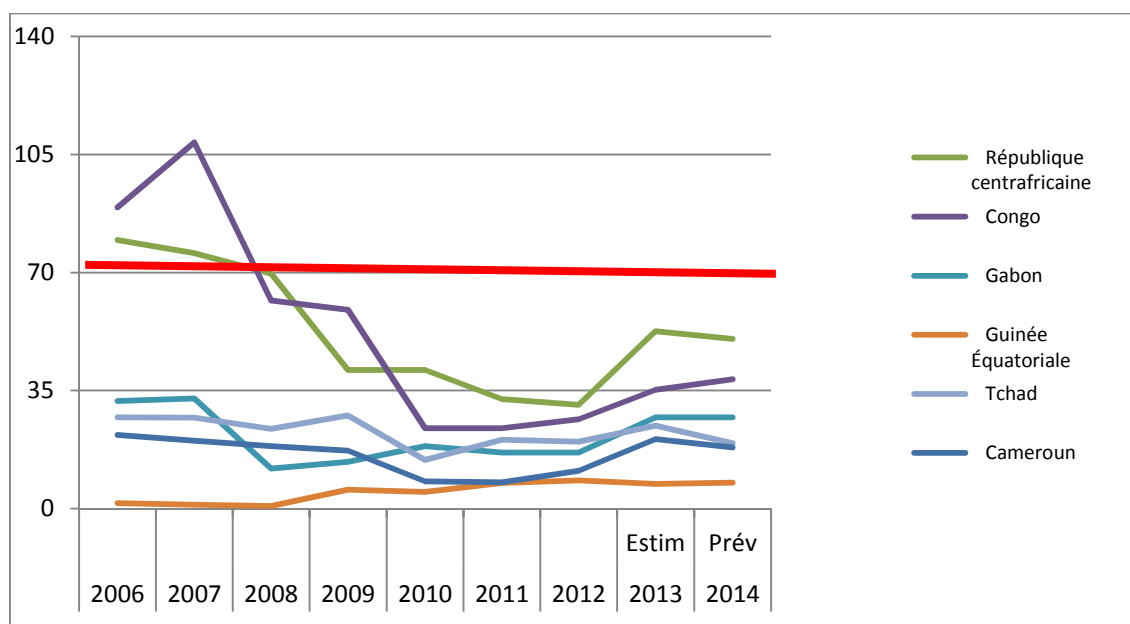
Il existe donc un risque de surendettement lié à l'inertie des dépenses. Cela justifie une gestion durable des recettes extractives qui conduise à mettre en réserves les recettes pétrolières provisoirement abondantes.

L'hétérogénéité des ressources pétrolières s'accompagne d'une hétérogénéité des autres ressources naturelles exploitées, dont il est plus difficile d'apprécier le poids dans les différentes économies.

c) L'hétérogénéité des situations d'endettement

La gestion durable des ressources publiques ne peut ignorer le niveau de la dette publique. La dette des pays de la CEMAC a connu des trajectoires variées (Graphique 4). Grâce aux annulations de dette dont ont bénéficié les pays pauvres très endettés (PPTe), les pays concernés de la CEMAC ont des niveaux relativement faibles d'endettement, bien inférieurs au maximum autorisé par le critère de la surveillance multilatérale (70%). Selon le cadre de viabilité de la dette (CVD ou Debt Sustainability Analysis, DSA) des pays éligibles à l'International Development Agency (IDA) par le FMI et la Banque mondiale, le Congo est en risque faible, le Cameroun en risque modéré et la Centrafrique comme le Tchad en risque élevé; toutefois la situation de ce dernier pays devrait s'améliorer puisqu'il vient enfin d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTe et va notamment bénéficier de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). La Guinée Equatoriale et le Gabon ne sont pas concernés par l'analyse CVD; la Guinée a un endettement faible ($\leq$ à 10% du PIB) et le Gabon modéré bien que croissant ($\leq$ à 30% du PIB).

Graphique 4 : Taux d'endettement des membres de la CEMAC (% du PIB)



Source : CEMAC, *Rapports définitifs de la surveillance multilatérale, 2010 à 2013*.

3. Diagnostic des critères et des indicateurs actuels

Pour être efficace, une surveillance multilatérale des politiques budgétaires d'Etats souverains doit s'appuyer sur des indicateurs précis et respectant certaines caractéristiques. d'abord Il convient d'abord qu'ils soient en nombre restreint, ce qui justifie de hiérarchiser les critères dont certains seront considérés comme essentiels et d'autres comme secondaires. Tel est bien l'objet à l'heure actuelle de la distinction entre les critères de convergence ou complémentaires d'une part et les indicateurs de surveillance d'autre part. Ensuite, les indicateurs doivent être faciles à calculer, non manipulables et rapidement disponibles, ce qui ne semble pas le cas dans la CEMAC. Enfin et surtout, il convient qu'ils soient définis de manière à ce que leur suivi permette d'apprécier la viabilité à long terme des finances publiques et leur impact sur la situation conjoncturelle comme sur le potentiel de croissance et de convergence réelle des économies dans la longue durée. Il ne semble pas que les critères et les indicateurs de surveillance actuellement définis permettent de répondre complètement à ces défis. D'autre part ils peinent à prendre en compte l'hétérogénéité des pays de la CEMAC, qui rend difficile la définition de critères adéquats à la situation de chacun.

Nous analysons d'abord les critères qui correspondent aux normes que doivent respecter les Etats et qui sont relatifs aux soldes budgétaires, à l'endettement et à l'inflation. Puis nous étudions les indicateurs de surveillance qui permettent d'affiner le diagnostic de la situation macroéconomique sans être systématiquement associés à une cible, ou sans devoir être impérativement respectés lorsque cette cible existe. Enfin nous étudions comment les Etats qui ne respectent pas les critères sont incités à se rapprocher de la norme, à travers les Programmes Triennaux de Convergence (PTC) et les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE).

a) Les soldes budgétaires

La situation actuelle

Actuellement le solde budgétaire de base est le critère au cœur du dispositif de surveillance multilatérale. Il est égal à la différence entre les recettes budgétaires hors dons et les dépenses budgétaires hors dépenses en capital financées par l'extérieur. Ce solde doit

être chaque année nul ou positif. A ce critère central sont associés des critères complémentaires : le même solde mais 1) avec un lissage des ressources sur cinq ans (dit solde budgétaire structurel) 2) avec soustraction des ressources issues du pétrole, 3) avec soustraction des ressources pétrolières ainsi que du service de la dette (solde primaire). Ces trois soldes doivent être également nuls ou positifs.

Les tableaux 6, 7, 8 et 9 permettent de constater que ces critères sont inégalement respectés et aucun par tous les Etats. En moyenne entre 2006 et 2014, on voit que quatre pays sur six respectent le critère du solde de base, trois pays le solde structurel, mais qu'un seul ou aucun pays ne respecte les deux derniers soldes, ce qui jette un doute sur leur réalisme.

Tableau 6 : Solde budgétaire de base (en % du PIB, critère : ≥ 0)

Libellés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
								Estim	Prév
Solde budgétaire de base (en % du PIB ; critère : ≥ 0)									
CEMAC	11,1	9,1	12	-0,5	3	4,2	0,8	1,9	2,5
Cameroun	5,6	5,2	4,7	-0,2	0,1	-0,4	0,6	0,5	0,7
République centrafricaine	-1,1	-0,7	-1,7	-0,3	-0,9	-2	-0,2	-7,4	-8,6
Congo	17,8	10,2	27,2	5,6	23,1	18,4	10,4	15,5	4
Gabon	10,2	9,5	12,5	8,5	3,1	4,3	4,4	5	10,6
Guinée Équatoriale	25,7	20,6	17,6	-8,7	-5,3	0,9	-8,4	-6,9	-4,2
Tchad	3,9	3,7	5	-10,1	-1,8	3	-0,2	-0,03	3,9
Nombre de pays ayant respecté le critère	5	5	5	2	2	5	3	4	4

Source : CEMAC, *Rapports définitifs de la surveillance multilatérale*.

Critère respecté : 

Tableau 7 : Solde budgétaire de base structurel (en % du PIB, critère : ≥ 0)

Libellés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
								Estim	Prév
Solde budgétaire de base structurel (critère ≥ 0)									
CEMAC	1,8	3	3,4	2,1	2,3	1	-2,1	0,6	2
Cameroun	4,3	2,8	2,3	0,4	1,1	-0,4	0	-0,2	-0,8
République centrafricaine	-1,1	-0,7	-1,7	-0,3	-0,9	-2	-0,2	-7,4	-8,6
Congo	-1,4	1,4	10,2	16,6	13,7	11	5,8	11,2	2,7
Gabon	4,9	6,9	6,5	12	3,7	1,3	1,1	3,5	10,6
Guinée Équatoriale	3	5,2	2,7	-10,6	-1,3	-2,3	-11,9	-7,3	-2,6
Tchad	-4,1	-5,6	-5,2	-5,6	-4,2	-2,9	-4	-0,8	3,8
Nombre de pays ayant respecté le critère	3	4	4	3	3	2	3	2	3

Source : CEMAC, *Rapports définitifs de la surveillance multilatérale*.

Critère respecté : 

Tableau 8 : Solde budgétaire de base hors pétrole (en % du PIB hors pétrole, critère : ≥ 0)

Libellés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
								Estim	Prév
Solde budgétaire de base hors pétrole (en pourcentage du PIB hors pétrole ; critère ≥ 0)									
CEMAC	-16,6	-17,8	-21,7	-25,9	-13,2	-13,8	-17,2	-14,5	-13,7
Cameroun	-1,3	-1,5	-3,5	-5,1	-4,2	-5,4	-4,7	-4,4	-5,3
République centrafricaine	-1,1	-0,7	-1,7	-0,3	-0,9	-2	-0,2	-7,4	-8,6
Congo	-57,6	-58	-47,2	-38,3	-12,6	-13,9	-22	-17,8	-29,6
Gabon	-20,8	-15,8	-17,6	-13,6	-10,3	-12,5	-14,8	-12,1	-4,8
Guinée Équatoriale	-	-214	-	-	-33,6	-28,1	-37,2	-33,7	-30,8
Tchad	208,4	-23,1	274,2	345,7	-13,7	-13,8	-15	-11,8	-7,2
Nombre de pays ayant respecté le critère	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : CEMAC, *Rapports définitifs de la surveillance multilatérale*.

Critère respecté : 

Tableau 9 : Solde budgétaire de base hors pétrole (en % du PIB hors pétrole, critère : ≥ 0)

Libellés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
								Estim	Prév
Solde budgétaire primaire hors pétrole (en pourcentage du PIB hors pétrole ; critère ≥ 0)									
CEMAC	-13,7	-16,1	-19,9	-24,7	-12,6	-13,4	-16,8	-13,8	-13,1
Cameroun	0,2	-1	-3,1	-4,8	-4	-5	-4,3	-4	-5
République Centrafricaine	0,2	0,7	0,1	1,4	-0,3	-1,2	0,5	-6,8	-7,9
Congo	-45,6	-51,6	-38,6	-34,4	-11,5	-13,8	-21,8	-17,5	-29,4
Gabon	-16	-11,6	-14	-10,8	-9,1	-11,6	-12,8	-9,1	-3,1
Guinée-Équatoriale	-207,3	-213,2	-273,8	-345,2	-33,4	-27,7	-36,9	-33,3	-30,6
Tchad	-13,9	-22,3	-28,6	-27,8	-13,4	-13,2	-14,6	-11,3	-6,6
Nombre de pays ayant respecté le critère	2	1	1	1	0	0	1	0	0

Source : CEMAC, *Rapports définitifs de la surveillance multilatérale*.

Critère respecté :

Les limites

Les quatre critères de soldes budgétaires posent plusieurs problèmes. Les deux derniers sont trop exigeants car il est normal qu'une partie des ressources d'origine pétrolières finance les dépenses publiques. En revanche le solde de base et le solde structurel ont une véritable portée. On peut toutefois les critiquer à trois égards : l'exclusion de tout endettement interne, l'impossibilité d'une politique contra cyclique en basse conjoncture puisque le solde doit toujours être en équilibre ou positif, l'absence de prise en compte du risque de diminution des recettes pétrolières et du bien-être des générations futures.

Le solde budgétaire de base qui sert de référence à la surveillance multilatérale est un concept hybride puisqu'il est défini comme la différence entre les recettes totales hors dons extérieurs et la somme des dépenses courantes et des dépenses d'investissements sur des ressources internes: ainsi l'équilibre budgétaire à respecter exclut les investissements publics financés sur ressources extérieures contrairement à ceux financés sur ressources internes; le choix de ce critère risque **d'encourager les Etats à recourir au financement extérieur, de préférence à des emprunts sur le marché financier de l'Union**. Le financement de l'investissement public par emprunt intérieur ne se réalise qu'en violation de la règle adoptée. Si l'on veut garder quelque crédibilité aux engagements de « convergence des

performances et des politiques économiques (Traite de l'UEAC, article 51), mieux vaut améliorer les critères que s'accommoder de leur non-respect. D'autre part contraindre ainsi les Etats paraît en contradiction avec le désir d'élargir le rôle du marché financier régional par une offre régulière de titres publics, et de favoriser le développement financier (qui est en retard dans la CEMAC par rapport aux autres pays africains). Enfin le taux d'investissement qui était relativement élevé dans les années soixante-dix a connu une baisse sensible et n'est plus que de l'ordre de 24%⁶, ce qui est insuffisant pour promouvoir une croissance rapide.

Le solde budgétaire de base inclut parmi les dépenses les paiements des intérêts de la dette, son adoption comme critère principal traduit à juste titre l'idée qu'il convient de réaliser un excédent primaire couvrant intégralement les intérêts de la dette publique, parce qu'il n'est pas normal qu'un Etat emprunte pour assurer le paiement des intérêts de sa dette en violation de l'objectif de soutenabilité financière à long terme.

Cependant un enjeu important de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales est qu'elle incite les gouvernements, non seulement à éviter sur le long terme les déficits excessifs **mais aussi à mettre en œuvre une politique contra cyclique**, puisque, comme nous l'avons précédemment souligné, la politique budgétaire reste le seul instrument qui permette de faire face à des chocs conjoncturels spécifiques à certains pays. Quand la dette est principalement d'origine externe c'est le solde primaire (à condition qu'il inclue toutes les dépenses) qui est le solde pertinent pour mesurer l'impact de la politique budgétaire sur la demande intérieure et donc sur la conjoncture. Le solde primaire tel qu'il est actuellement défini, excluant les dépenses d'investissement financées par l'extérieur, remplit mal cette fonction. En revanche l'idée de le calculer hors ressources du pétrole peut se justifier puisque la mobilisation de ces ressources ne diminue pas le revenu disponible des agents. D'autre part, une certaine flexibilité temporelle dans la poursuite de l'équilibre du solde est souhaitable. A cet égard le respect de l'équilibre du solde de base structurel selon lequel les recettes sont lissées sur cinq ans n'est pas complètement satisfaisant, non seulement parce qu'il inclut le service de la dette (ce n'est pas un solde primaire) et n'inclut pas les dépenses financées sur ressources extérieures qui ont bien un impact sur la dépense

⁶ Geourjon, Guérineau, Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, op.cit, p. 259.

intérieure, le niveau d'activité et l'inflation, mais aussi parce que sa cible ne prend pas en compte la variabilité souhaitable des dépenses en fonction de la conjoncture.

Une troisième critique, centrale, de ces indicateurs est de **ne pas offrir d'incitations efficaces pour gérer la non-pérennité des recettes pétrolières et les besoins des générations futures**. Le solde hors pétrole ne peut remplir ce rôle car il est trop exigeant, le respect de son équilibre n'autorisant aucune consommation présente des ressources pétrolières, ce qui évidemment excessif; quant au solde de base structurel calculé avec les recettes lissées sur cinq ans de manière rétrospective (et non prospective) il ne tient pas compte de la diminution probable des ressources pétrolières.

b) Les critères d'endettement

La situation actuelle

Deux critères se rapportent à l'endettement des Etats: la dette publique totale en valeur nominale ne doit pas dépasser 70% du Produit intérieur brut et les Etats ne doivent pas accumuler d'arriérés de paiements. Il existe un fort contraste entre ces deux critères. Le premier est respecté par tous les pays alors qu'il semble que le second soit peu respecté, l'information étant mal transmise, les données semblant peu fiables (Tableaux 10 et 11).

Tableau 10 : Taux d'endettement public (en % du PIB ; critère $\leq 70\%$)

Libellés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Estim	2014 Prév
Taux d'endettement public (en % du PIB ; critère : ≤ 70)									
CEMAC	32,5	32,9	21,3	22,2	13,9	14,3	16,3	22,5	21,6
Cameroun	21,9	20,1	18,5	17,2	8,1	7,8	11,2	20,6	18,2
République centrafricaine	79,6	75,7	69,7	41,1	41,1	32,5	30,8	52,6	50,3
Congo	89,3	108,6	61,7	59	23,8	23,8	26,5	35,2	38,4
Gabon	31,9	32,7	11,9	13,9	18,5	16,6	16,6	27,1	27,1
Guinée Équatoriale	1,6	1,2	0,8	5,6	5	7,6	8,4	7,3	7,7
Tchad	27,1	27	23,7	27,6	14,5	20,4	19,9	24,6	19,4
Nombre de pays ayant respecté le critère	4	4	6	6	6	6	6	6	6

Source : CEMAC, *Rapport définitifs de la surveillance multilatérale*, 2010 à 2013

Critère respecté :



Tableau 11 : Arriérés (intérieurs et extérieurs) gestion courante ; critères : retard de paiement > 90 jours

Libellés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Estim	2014 Prév
Arriérés (int. et ext.) gestion courante (en milliards ; critère : retard de paiement ≥ 90 jours)									
CEMAC	34,2	49,1	39,2	nd	8	6,3	7,1	10	0
Cameroun	0	0	0	nd	0	0	0	0	0
République centrafricaine	22,1	27,7	30,9	nd	8	6,3	7,1	10	0
Congo	15,4	0	8,3	nd	0	0	0	0	0
Gabon	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guinée Équatoriale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tchad	-3,3	21,4	0	nd	0	0	0	0	0
Nombre de pays ayant respecté le critère	4	4	4	2	2	2	5	5	6

Source : CEMAC, *Rapport définitifs de la surveillance multilatérale*, 2010 à 2013

Critère respecté : 

Les limites

Plusieurs problèmes sont posés par les critères d'endettement.

En premier lieu, le **critère d'arriérés de paiement** fait référence à leur accumulation annuelle, alors qu'il devrait viser l'absence d'arriérés, au-delà du problème de la fiabilité des données.

Ensuite le **critère du taux maximum d'endettement a perdu tout caractère contraignant**, il ne joue plus de rôle depuis que les pays ont bénéficié d'annulations et de restructurations de leur dette. Institué sous la forme d'un plafond, ce critère n'empêche pas un ré-endettement rapide comme le montre le graphique 4 précédent, notamment depuis 2012. Or une croissance rapide de l'endettement public est une source d'inflation, elle pourrait donc compromettre l'objectif d'une inflation inférieure à 3% et elle risque d'évincer l'investissement privé, condition absolue de la croissance économique.

Deuxièmement, cet indicateur ne donne **pas d'information sur l'affectation des emprunts publics** alors même que ceux-ci peuvent se justifier s'ils financent des investissements porteurs de croissance. Il est difficile de tenir compte directement du

montant et de la qualité des investissements financés par la dette dans la définition de son critère.

Enfin cet indicateur **ne tient pas compte des conditions financières des emprunts** en raison de l'utilisation des valeurs nominales et non des valeurs actualisées de la dette, qui permettent de tenir compte du niveau du taux d'intérêt, de l'existence ou non de différés et de la durée de l'emprunt en fonction d'un taux d'actualisation. En effet, un même montant d'endettement est moins contraignant – et donc plus soutenable – si les conditions financières sont plus favorables. Tout d'abord, plus le taux d'intérêt de l'emprunt est faible (autrement dit plus le taux d'intérêt est concessionnel), moins la charge d'intérêts pèse sur le solde budgétaire global. Ensuite, plus le remboursement du capital est repoussé dans le temps (au moyen de différés et de l'allongement de la durée des emprunts), plus la contrainte de remboursement du capital est gérable par l'Etat emprunteur.

c) L'inflation

La situation actuelle

Le critère de l'inflation répond logiquement à la volonté d'instituer une bonne coordination à court terme des politiques budgétaire et monétaire. Il est calculé à juste titre à partir de l'indice des prix à la consommation qui est l'indice le plus généralement disponible dans l'ensemble des pays. La norme, fixée à 3% par an, constitue un plafond et non une cible dont la définition relève normalement de la BEAC. Il est complété par un taux d'inflation sous-jacente (dont la norme est identique) qui vise à soustraire les éléments les plus volatiles. Selon l'INSEE l'indicateur d'inflation sous-jacente implique un calcul relativement complexe⁷. En CEMAC, où la nomenclature des indices de prix à la

⁷ Selon l'INSEE l'indice d'inflation sous-jacente est un indice désaisonnalisé qui permet de dégager une tendance de fond de l'évolution des prix. Il traduit l'évolution profonde des coûts de production et la confrontation de l'offre et de la demande. Il exclut les prix soumis à l'intervention de l'État (électricité, gaz, tabac...) et les produits à prix volatils (produits pétroliers, produits frais, produits laitiers, viandes, fleurs et plantes,...) qui subissent des mouvements très variables dus à des facteurs climatiques ou à des tensions sur les marchés mondiaux. De plus l'indice d'inflation sous-jacente est corrigé des mesures fiscales (hausse ou baisse de la TVA, mesures spécifiques sur les produits...) de façon à neutraliser les effets sur l'indice des prix de la variation de la fiscalité indirecte ou des mesures gouvernementales affectant directement les prix à la consommation. L'inflation sous-jacente est ainsi plus adaptée à une analyse des tensions inflationnistes, car moins perturbée par des phénomènes exogènes.

consommation n'est pas encore totalement uniforme, il s'agit simplement d'un indice « hors alimentation ».

Ce critère est dans l'ensemble assez bien respecté, bien que des facteurs exogènes puissent parfois entraver son respect, tels que les aléas climatiques, la variation des prix des biens importés ou les troubles sociaux ou politiques. Ainsi en 2013⁸ deux pays n'ont pu respecter la norme, la Centrafrique et le Congo avec des taux respectifs de 6,6% et 4,6%.

Les limites

Le recours à l'inflation sous-jacente (tel que cet indicateur est calculé en CEMAC) ne résout que partiellement le problème de la variabilité de certains prix. D'ailleurs dans le tableau relatif aux « Résultats définitifs de la surveillance multilatérale dans la CEMAC » des derniers rapports l'évaluation de l'inflation sous-jacente est omise. Une mesure annuelle du taux d'inflation n'est sans doute pas la plus pertinente, le recours à une moyenne triennale serait une solution acceptable.

d) Les indicateurs de surveillance

La situation actuelle

Les indicateurs de surveillance sont définis dans la section 2 de la directive relative aux critères de la surveillance multilatérale (Directive 01/01/UEAC/094-CM-06). Les indicateurs de surveillance présentés dans les rapports de la surveillance multilatérale sont tirés de la

⁸ CEMAC *Rapport définitif de la surveillance multilatérale pour l'année 2013 et perspectives pour l'année 2014*, p.27. Selon ce rapport au Congo, après avoir culminé en moyenne annuelle à 5% en 2012, le taux d'inflation s'est légèrement replié en 2013 à 4,6%. Les principaux foyers ayant alimenté l'inflation en 2013 sont les postes « Produits alimentaires », « Restaurant et hôtels », « Communications » et « Logements, eau, gaz, électricité et autres combustibles ». La forte poussée inflationniste observée en 2012, n'a pas été totalement amortie ; en Centrafrique, l'inflation est restée élevée à 6,6% en 2013 contre 5,9% une année plus tôt, en liaison notamment avec une progression des prix des denrées alimentaires, de l'habillement, des produits alimentaires, de l'énergie et des produits manufacturés ; le climat d'insécurité dans le pays qui empêche une majeure partie de la population à vaquer à ses activités économiques habituelles expliquerait en partie cette tendance à la hausse des prix à la consommation ; pour les chasseurs et les éleveurs, le ravitaillement de la population en gibier devient difficile suite au climat de l'insécurité provoquant ainsi la pénurie progressive de ces variétés sur les marchés et entraînant l'augmentation des prix.

directive mais ne les reprennent pas tous. Ils peuvent être regroupés en deux catégories, ceux relatifs à la structure du budget et ceux relatifs à l'équilibre externe, soit d'une part :

- le solde budgétaire primaire = ou > à 0
- le taux de pression fiscale : cible > 17%
- la variation de la masse salariale / Recettes fiscales

et d'autre part :

- le solde extérieur courant de la Balance des paiements (en % du PIB)
- le service de la dette extérieure/Exportations (en %)
- le taux de couverture extérieure de la monnaie (avoirs extérieurs sur engagements à vue de la BEAC): cible > 20%. (déjà inclus dans les statuts de la BEAC (article 112) comme le seuil qui déclenche une politique monétaire restrictive au niveau national, par diminution des refinancements des banques par la banque centrale)

Les limites

Ces indicateurs sont certainement utiles dans la mesure où ils s'accompagnent d'une analyse approfondie de la situation macroéconomique de chaque pays et éclairent les questions relatives aux finances publiques et à l'équilibre extérieur qui sont au centre du diagnostic. Comme ce ne sont pas des critères devant être impérativement respectés, l'exigence qui s'applique aux critères d'en limiter le nombre n'est plus contraignante.

Une limite actuelle des rapports de surveillance multilatérale est de ne pas pleinement exploiter les informations tirées de ces indicateurs de surveillance. Le commentaire de ces indicateurs se limite à une description de leur évolution, sans fournir une analyse globale des risques associés à la situation macroéconomique et sans relation avec la description de la situation macroéconomique présentée en amont de l'analyse de la convergence.

Outre cette insuffisante exploitation des indicateurs, certains des indicateurs actuels ne sont pas totalement adaptés à leur objet. Des aménagements marginaux de ces indicateurs renforceraient leur utilité dans le diagnostic global.

Le solde budgétaire primaire permet d'apprécier le caractère plus ou moins restrictif ou expansif de la politique budgétaire à condition : i) d'englober toutes les dépenses publiques,

ce qui n'est pas le cas du solde présenté dans les rapports de surveillance multilatérale et ii) de déduire des ressources celles qui ne constituent pas un prélèvement sur le revenu des résidents, à savoir les dons et les recettes pétrolières.

Le taux de pression fiscale permet de mesurer l'effort de mobilisation fiscale dans la mesure où il est calculé sans les ressources issues du pétrole ; sa cible devrait tenir compte du niveau de développement de chaque pays qui constitue le principal facteur du potentiel fiscal.

Il est certainement utile de considérer **la part du budget qui est consacrée à la fonction publique**, dans la mesure où les dépenses salariales contribuent fortement à l'inertie des dépenses. Mais l'indicateur Variation de la masse salariale / Recettes fiscales est moins pertinent que ne serait l'indicateur Masse salariale / Recettes fiscales, tel que défini dans la directive relative aux critères de la surveillance multilatérale (Directive 01/01/UEAC/094-CM-06) (qui est l'indicateur utilisé dans l'UEMOA).

Au-delà de la masse salariale, il serait pertinent pour **une analyse plus complète de la structure des dépenses** de calculer la part des dépenses consacrée aux investissements productifs et celle consacrée à l'investissement en capital humain.

Les indicateurs relatifs à la situation extérieure n'appellent pas de commentaires particuliers.

e) Le pilotage global de la convergence

Le pilotage global de la convergence s'appuie, selon les textes communautaires, sur la définition de *Grandes orientations de la politique économique* (GOPE) par le Conseil des Ministres, que les « Etats membres s'engagent à respecter en harmonisant et en coordonnant leurs politiques » (Convention UEAC, article 51). Le Conseil est ensuite responsable de vérifier la conformité des politiques nationales mises en œuvre avec ces GOPE et avec le politique monétaire commune.

La définition des GOPE devrait en principe s'appuyer sur un cadrage macroéconomique, c'est-à-dire sur des prévisions relatives à la croissance, aux variables budgétaires, monétaires et de balance des paiements dont un cadre global permet d'assurer la cohérence. Sur la base

de ce cadrage macroéconomique, des trajectoires prévisionnelles des critères de la surveillance multilatérale peuvent être élaborées. Cet exercice est particulièrement important lorsque certains critères ne sont pas respectés, puisqu'il permet de définir une trajectoire de retour à la norme qui soit crédible et sur laquelle l'Etat membre s'engage. Un tel processus a été intégré dans le dispositif de surveillance de l'UEAC sous forme de programmes triennaux de convergence (PTC) (Directive 01/01/UEAC-094 CM 06). Les programmes triennaux de convergence sont en principe structurés en trois parties i) la présentation des évolutions économiques et financières récentes, telle qu'elle est réalisée dans les rapports de surveillance multilatérale ; ii) la définition des objectifs macroéconomiques et de la stratégie de développement à moyen terme ; la stratégie concerne non seulement la politique budgétaire et monétaire, mais également les politiques sectorielles, les réformes structurelles et les actions en vue de réduire la pauvreté ; enfin, iii) la présentation et l'analyse du programme à moyen terme de convergence, avec un accent particulier sur la première année du programme⁹. Les programmes doivent être révisés annuellement. La structure d'ensemble des PTC est donc adaptée à son objectif central qui est de permettre un suivi dynamique de la surveillance multilatérale.

Dans la pratique, les Programmes triennaux de convergence, confiés aux cellules nationales n'ont pas été opérationnels car ils ont été transmis seulement par certains pays et pendant quelques années. Les rares pays ayant transmis dans le passé ces programmes ont renoncé à le faire, même si cela n'exclut pas que l'exercice soit poursuivi au niveau national.

9 Bida-Kolika, A. D., et B. Ketchekmen, 2004, « Programmes triennaux de convergence contenu et canevas », Atelier sur l'élaboration des programmes triennaux de convergence, Douala, du 05 au 10 avril 2004.

4. Les propositions de réforme

Sur la base des objectifs de la surveillance multilatérale (section 1), des difficultés identifiées (section 2) et du diagnostic des critères et indicateurs actuels, cette quatrième section propose une série de réformes des critères et des indicateurs. Ces réformes portent essentiellement sur les critères de solde budgétaire et de dette, et secondairement sur l'inflation et les indicateurs de surveillance.

a) La structure globale des indicateurs

L'objectif est de simplifier la grille en ne conservant que deux catégories de variables relatives à la surveillance multilatérale :

- d'une part un nombre limité (4) de critères de convergence assortis de normes ayant un caractère obligatoire, comme c'est le cas actuellement
- d'autre part une série d'indicateurs de surveillance regroupant les critères complémentaires et les indicateurs de surveillance. Ces indicateurs seront structurés en blocs et complétés par rapport à la liste actuelle (cf. proposition 5).

Proposition 1 :

Structurer l'analyse en deux catégories: des critères de convergence et des indicateurs de surveillance.

b) Le critère de solde budgétaire

Les objectifs

La définition d'un nouveau solde de base (appelé ici solde de référence pour le distinguer du solde actuel de base), vise à maintenir une règle commune sous la forme d'une norme unique pour les pays membres, tout en tenant compte de l'hétérogénéité des pays en matière de recettes budgétaires et de conjoncture économique. Elle cherche à concilier les objectifs de court et long terme de la surveillance multilatérale rappelés dans la section 1, à savoir : i) faciliter la mise en œuvre d'une politique budgétaire contra-cyclique de court-terme, qui prenne en compte notamment les fluctuations des recettes pétrolières et ii) contribuer à gérer les risques d'épuisement des ressources pétrolières qui pourrait compromettre la soutenabilité des finances publiques et la croissance économique à long terme.

Le poids accordé à l'un ou l'autre de ces deux objectifs conditionne le choix du solde de référence, ce qui conduit à plusieurs options pour le calcul de ce solde.

Proposition 2:

Utiliser un critère du solde de référence qui intègre une règle d'épargne financière des ressources pétrolières

Le solde de référence sera le principal critère de la surveillance multilatérale comme le solde de base actuel. Il résulte comme ce dernier d'un ajustement du solde global.

Le principe de calcul du nouveau solde de référence

Le nouveau solde de référence est calculé à partir du solde global et intègre une règle d'épargne financière des ressources pétrolières. Cette règle sur les recettes pétrolières pourrait être étendue aux autres ressources extractives si les données fiscales étaient disponibles de manière fiable et régulière dans le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). Concrètement, une partie des ressources pétrolières est déduite du solde

global pour obtenir le solde budgétaire de référence qui sera comparé à la norme commune, soit:

$$\mathbf{SBR = SBG - RPEF} \quad \text{avec :}$$

SBR : Solde budgétaire de référence

SBG : Solde budgétaire global (SBG)

RPEF : ressources pétrolières à épargner sous forme financière.

La norme sur le solde budgétaire (qui est comme dans la règle actuelle un minimum donc un plancher) est exprimée en pourcentage du PIB, soit :

$$\mathbf{SBR/PIB = SBG/PIB - RPEF/PIB \geq \text{au plancher}}$$

Les montants épargnés abondent un fonds de réserve dont la dénomination pourrait être en partie nationale et en partie communautaire.

Trois options pour la règle d'épargne financière sont proposées.

- Une règle à taux d'épargne financière constant (proposition 2a)

$$\frac{\mathbf{RPEF}}{\mathbf{PIB}}(a) = a. \frac{\mathbf{RP}}{\mathbf{PIB}}$$

Avec a= % des recettes pétrolières (RP) épargnées sous forme financière

Cette règle a l'avantage d'une grande simplicité ; elle répond bien à l'objectif de soutenabilité à long terme des finances publiques et de souci des générations futures en entraînant une accumulation d'actifs financiers en fonction de l'importance des ressources pétrolières. Elle répond partiellement à la volonté d'une politique contra-cyclique puisque l'exigence d'épargne financière est réduite lorsque les recettes pétrolières baissent (et inversement dans le cas d'une hausse).¹⁰

¹⁰ La soutenabilité des finances publiques dépendant également du stock des disponibilités financières de l'Etat, une diminution du taux d'épargne requis en fonction de l'importance de ce stock (exprimé en pourcentage du PIB) pourrait être à long terme envisagée. Dans la cadre de la CEMAC, les Etats membres doivent déposer leurs réserves à la BEAC et non directement à l'extérieur et le stock d'épargne financière est en principe essentiellement constitué des dépôts des Etats à la BEAC. Mais cette règle est mal respectée ; la modulation du taux d'épargne financière en fonction du stock serait une incitation au respect de ce principe.

- Une règle à taux variable d'épargne financière, ajustée en fonction des variations des recettes pétrolières (proposition 2b)

$$\frac{RPEF}{PIB}(b) = a \cdot \frac{RP}{PIB} + b \cdot \Delta\left(\frac{RP}{PIB}\right)$$

Avec a= % structurel des recettes pétrolières (RP) épargnées sous forme financière

et b= coefficient d'ajustement du taux d'épargne en fonction de la variation positive ou négative des recettes pétrolières.

La variation des recettes pétrolières ($\Delta\left(\frac{RP}{PIB}\right)$) est calculée par rapport à la moyenne du ratio recettes pétrolières sur PIB des cinq années précédentes. Ce mode de calcul est une manière simple de tenir compte de l'écart à la tendance pour l'année en cours.¹¹

Selon cette deuxième règle, la part à épargner est accrue lorsque les recettes pétrolières augmentent et diminuent lorsqu'elles baissent. Si la baisse est suffisamment forte, la règle autorise une désépargne qui peut alors être prélevée sur le fonds de réserve. Ainsi, cette deuxième option donne un poids plus important à la contra-cyclicité de la politique budgétaire, tout en préservant les objectifs de long terme tant que la baisse n'est pas trop brutale.

- Une règle à taux d'épargne financière progressif (proposition 2c)

$$\frac{RPEF}{PIB}(c) = c \cdot \frac{RP}{RT} \cdot \frac{RP}{PIB}$$

RP/RT = % des recettes pétrolières (RP) dans les recettes totales (RT)

c = Taux d'épargne financière théorique pour un taux de dépendance de 100%

Alors que selon la première règle, l'épargne financière à déduire du solde est simplement une part constante des recettes pétrolières, selon cette troisième règle la part à

¹¹ La solution alternative consisterait à calculer explicitement une tendance, mais cela complexifie le calcul et réduit sa transparence puisqu'il faut aussi choisir un mode de calcul de cette tendance. La solution retenue est proche de celle qui a été utilisée pour calculer le solde budgétaire de base structurel parmi les critères complémentaires actuels et dans les simulations effectuées pour la CEMAC par le FMI pour le calcul du solde primaire structurel, puisque les recettes pétrolières structurelles sont calculées à partir du prix moyen du pétrole sur les cinq dernières années (cf. annexe 4 relative aux propositions du FMI).

épargner est croissante en fonction de la part des recettes pétrolières dans les recettes totales, i.e. taux de dépendance du budget aux recettes pétrolières.

La justification de cette troisième règle est triple :

- tenir compte de la plus grande vulnérabilité des pays dépendants des recettes pétrolières à une baisse tendancielle de celles-ci tout en augmentant la contra-cyclicité de la politique budgétaire.

- inciter ces pays à réduire cette dépendance en améliorant la mobilisation de ressources non pétrolières. En effet, un accroissement de ces dernières a non seulement un effet direct d'amélioration du solde de référence, mais aussi un effet indirect qui est de réduire la part des ressources pétrolières à épargner.

- contribuer particulièrement à la solidité de l'Union économique et monétaire dans son ensemble, en augmentant les réserves extérieures de l'Union, conformément au principe de solidarité d'une intégration régionale.

La mise en œuvre de la nouvelle norme

La mise en œuvre de cette nouvelle norme requiert de définir plusieurs éléments : 1) le solde budgétaire sur lequel la règle d'épargne financière est appliquée, 2) la norme à respecter pour ce solde de référence, 3) le choix des paramètres d'épargne a, b et c.

1) Le choix d'un solde global dont compris

Il est proposé de se référer au solde budgétaire global incluant en dépenses le service des intérêts de la dette comme le solde de base actuel, de préférence au solde primaire. Celui-ci a certes l'avantage de mieux refléter l'impact du budget sur la demande intérieure, et à ce titre il figurera dans les indicateurs de surveillance ; mais sa norme ne saurait être définie sans tenir compte du poids du service de la dette dans les dépenses publiques. Le principe d'inclusion des intérêts de la dette dans le solde budgétaire de base actuel repose sur l'idée qu'il n'est pas normal qu'un Etat emprunte pour servir les intérêts de sa dette, ce qui serait contraire à l'objectif de soutenabilité financière à long terme. Il paraît raisonnable de conserver ce principe. Mais contrairement au solde de base actuel, nous proposons d'inclure dans le solde budgétaire l'ensemble des dépenses en capital, quel que soit leur mode de financement, afin de ne pas favoriser un endettement extérieur plutôt que local

(cf. section 3. a)). Enfin ce solde peut être calculé avec les dons extérieurs dans les recettes, ou sans ceux-ci comme c'est le cas du solde de base actuel. Ces deux options sont également acceptables, mais impliquent un choix différent quant au plancher retenu pour le solde.

L'inclusion des dons se justifie pour trois raisons: i) les dons entraînent mécaniquement des dépenses, ii) les dons reçus étant décroissants en fonction du revenu par tête, leur inclusion permet de tenir compte de ce niveau dans la définition de la cible commune, et iii) le solde dons compris représente le besoin de financement par emprunt de l'Etat central qui doit pouvoir s'inscrire à l'intérieur de la variation maximale autorisée pour l'endettement du secteur public (cf. proposition 3 *infra*).¹² A l'inverse, l'inconvénient est que ce solde reflète moins bien l'impact du budget sur la dépense intérieure et sur la conjoncture, ce qui justifie de prévoir dans les indicateurs de surveillance un solde budgétaire qui réponde à cet objectif. Le choix d'un solde de référence sans les dons nous semble avoir plus d'inconvénients que d'avantages, mais n'est pas foncièrement incompatible avec le principe du nouveau solde de référence proposé.

2) le choix du plancher pour le nouveau solde de référence

Il est logique que des pays à faible niveau de revenu et disposant de peu ou pas de ressources pétrolières aient un solde budgétaire global négatif, ce qui signifie que l'investissement public est financé en partie par de l'épargne étrangère et pas uniquement sous forme de dons. L'expérience récente des Etats fortement dépendants des dons externes montre qu'il est utile qu'ils puissent aussi recourir à des emprunts extérieurs pour financer des projets productifs. La norme définie devrait être plus élevée si le solde est calculé dons compris que s'il est calculé hors dons, afin de lui conserver un caractère contraignant.

Nous proposons de fixer le plancher à -1,5% du PIB dans le cas où le solde est calculé dons compris. Ce plancher correspond au déficit maximum pour un pays sans ressources pétrolières. Nous verrons par la suite que cette exigence aurait été respectée de manière quasi-permanente par la République centrafricaine au cours des dix dernières années. Quant

¹² Si le déficit de référence devenait plus élevé que l'accroissement autorisé de la dette, il devrait être réduit ; c'est normalement la norme la plus exigeante qui doit s'appliquer.

aux conséquences du choix de la norme pour les autres pays, elles dépendent des paramètres relatifs à l'épargne financière, comme le montrent les simulations présentées.

3) Le choix des paramètres de la règle d'épargne

La règle d'épargne financière est d'autant plus contraignante que les paramètres a et c sont élevés. Plus a et c sont élevés, plus le solde budgétaire de référence est réduit par rapport au solde budgétaire global (SBG) observé. Plus b est élevé, moins est forte l'exigence d'épargne en cas de baisse des recettes pétrolières et inversement. Les simulations effectuées et présentées sur les graphiques 5a à 5f utilisent une valeur de 30% pour le paramètre a (taux d'épargne constant ou structurel), 80% pour le paramètre b (coefficient d'atténuation cyclique) et de 60% pour le paramètre c (taux d'épargne financière théorique pour un taux de dépendance de 100%). Des simulations faisant varier ces paramètres sont présentées en annexe de l'étude afin de faciliter les arbitrages politiques à l'intérieur d'une fourchette qui préserve la finalité de l'instrument.

Le choix des paramètres d'épargne est conditionné par l'ampleur des variations annuelles observées des recettes pétrolières dans les pays de la CEMAC et le poids de celles-ci dans le budget des Etats. Les variations des recettes sont généralement fortes et sont d'une amplitude variable ; par exemple elles se sont étagées dans les cinq pays pétroliers entre +4% et + 51% en 2011, et entre - 13% et - 50% en 2015. Afin d'être en mesure d'absorber ces chocs sans trop faire fluctuer les dépenses, il est nécessaire d'épargner une part significative des recettes pétrolières, qui semble raisonnablement être comprise entre 20% et 40%. Cette règle permet de réduire la baisse des dépenses imposée à la suite d'une baisse des recettes.¹³ De manière symétrique, elle réduit les accroissements brutaux de dépenses liées à la hausse des recettes pétrolières, dont l'expérience montre la faible productivité. Alors qu'un taux d'épargne supérieur à 40% serait trop contraignant un taux

¹³ A titre d'illustration nous pouvons prendre l'exemple du Congo qui a justement adopté le principe d'une épargne financière égale à 30% de ses recettes pétrolières, dont il anticipe l'épuisement en 2020 (Rapport du FMI 13/282). Dans ce pays les recettes pétrolières représentent environ 60% des recettes totales et ont subi en 2015 une baisse de 33% par rapport à l'année précédente et de 10 points de pourcentage du ratio RP/PIB par rapport à la moyenne des cinq années précédentes. Le Congo devrait réduire ses dépenses de 18% pour maintenir son solde global constant. En appliquant la règle d'épargne financière associée au solde budgétaire de référence et les paramètres retenus dans le texte, la baisse nécessaire des dépenses est réduite à 15% avec l'option a ($a=0,3$) et à 11% avec l'option b ($a=0,3$ et $b=0,8$). Si le solde budgétaire était initialement au-dessus du plancher, le gouvernement est en mesure de réduire encore plus la baisse des dépenses en se rapprochant du plancher.

inférieur à 20% limiterait trop la capacité d'absorption des chocs. L'atténuation des chocs est renforcée en utilisant l'option b. Pour renforcer le caractère contra-cyclique de la politique budgétaire le coefficient d'atténuation de l'option b doit être élevé, mais ne peut être supérieur à 1, c'est pourquoi il a été fixé à 80%. Enfin, le paramètre c doit être supérieur au taux d'épargne constant pour induire une incitation à réduire la dépendance aux recettes pétrolières. Il semble raisonnable qu'il devienne plus contraignant que l'option a) lorsque le taux de dépendance est supérieur à 50% (situation du Congo, du Tchad et de la Guinée Equatoriale), ce qui conduit à fixer le paramètre c à 60% (de telle sorte que $a/c = 0,5$).

4) Choix de la période de référence de calcul des soldes

Le solde de référence peut être calculé sur une base annuelle ou sur plusieurs années. Dans ce deuxième cas, la valeur du solde comparé au plancher est la moyenne de ce solde calculé sur l'année courante et les deux précédentes. Le calcul en glissement offre une marge de manœuvre au gouvernement pour tenir compte de la conjoncture (un déficit inférieur à la norme les deux années précédentes autorisant un déficit supérieur à la norme pour l'année courante). L'inconvénient de ce calcul est de rajouter une étape de calcul pour ce critère de convergence, mais cela ne remet pas en cause la simplicité globale du critère proposé. Une autre solution plus complexe consisterait à prévoir un solde pour l'année suivante et prendre une moyenne triennale centrée sur l'année courante, ce qui risquerait de rendre son calcul moins objectif mais aurait l'avantage de donner un caractère plus prospectif à la surveillance multilatérale.

Le choix de recourir à un calcul du solde budgétaire de référence en moyenne triennale est indépendant des autres modalités proposées pour ce critère et ne saurait faire obstacle à son adoption. Le calcul sur une base triennale se justifie moins dans le cas de la deuxième option qui comporte une plus grande dimension contra-cyclique, bien que celle-ci ne réponde pas au problème des chocs conjoncturels autres que ceux liés au pétrole.

Les simulations

Les simulations présentées permettent de comparer au plancher le solde de référence observé, calculé soit annuellement, soit en moyenne triennale. Les données utilisées sont tirées des TOFE transmis par la CEMAC. Un ajustement a été fait pour neutraliser l'impact

des annulations de dette de l'initiative PPTE sur le montant des dons l'année où celles-ci se produisent.

Le plancher a été fixé sur les graphiques à 1,5 de déficit en % du PIB. . L'encadré 1 ci-dessous rappelle les hypothèses utilisées pour les simulations.

Encadré 1: Hypothèses utilisées dans les simulations du nouveau solde budgétaire de référence

Quel solde budgétaire ?

Solde budgétaire global dons compris

Différence entre l'ensemble des dépenses – y compris celles financées sur ressources externes- et les recettes donc compris

Quels taux d'épargne financière?

a = 30% : (Taux d'épargne constant)

b = 80% (Coefficient d'atténuation cyclique)

c = 60% (Taux d'épargne financière théorique pour un taux de dépendance de 100%)

La norme c) devient plus contraignante que la norme a) lorsque le taux de dépendance est supérieur à 50%, c'est-à-dire $a/c = 30\%/60\%$

Quelle période de calcul ?

Annuelle ou triennale (année courante et les 2 années précédentes)

L'encadré 2 donne une illustration numérique du calcul pour les variantes.

Encadré 2 : Illustration numérique du calcul du nouveau solde de référence

Paramètres

a = 30% (% des recettes pétrolières (RP) épargnées sous forme financière)

b = 80% (coefficient d'atténuation cyclique)

c = 60% (taux d'épargne financière théorique pour un taux de dépendance de 100%)

Hypothèses illustratives (les données réelles pouvant être tirées du TOFE)

RP/PIB : = 20% (Part des recettes pétrolières dans le PIB)

RP/RT = 60% (Part des recettes pétrolières (RP) dans les recettes totales (RT))

V(RP/PIB) : - 6 points de pourcentage (année courante par rapport aux 5 années précédentes)

SBG/PIB : + 5% Solde budgétaire global en % du PIB

SBR/PIB = Solde budgétaire de référence observé

Variante a

$$SBR/PIB = SBG/PIB - a.RP/PIB$$

$$SBR/PIB(a) = + 5\% - 0,3 \cdot 20\% = + 5\% - 6\% = -1\%$$

Variante b

$$SBR/PIB = SBG/PIB - (a.RP/PIB + b.\Delta(RP/PIB))$$

$$SBR/PIB(b) = + 5\% - (0,3 \cdot 20\% + 0,8 \cdot (-6\%)) = + 5\% - (6\% - 4,8\%) = 3,8\%$$

Variante c

$$SBR/PIB = SBG/PIB - b.RT/RP \cdot RP/PIB$$

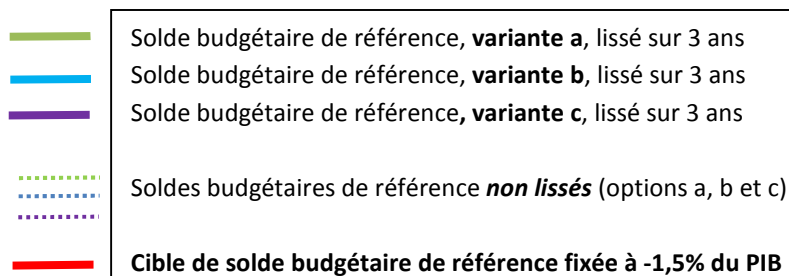
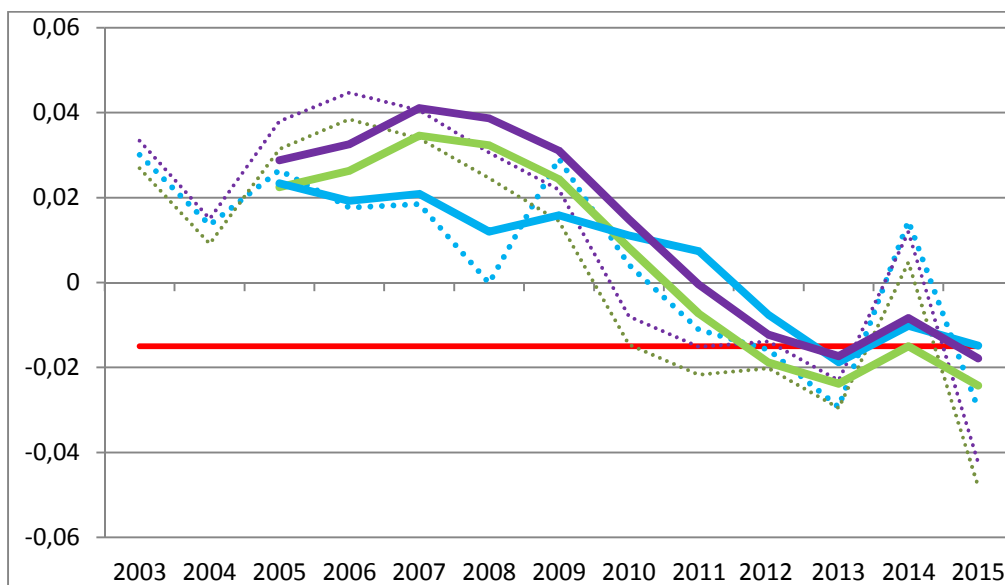
$$NSB/PIB(a) = + 5\% - 0,6 \cdot 20\% \cdot 60\% = + 5\% - 7,2\% = -2,2\%$$

Commentaire :

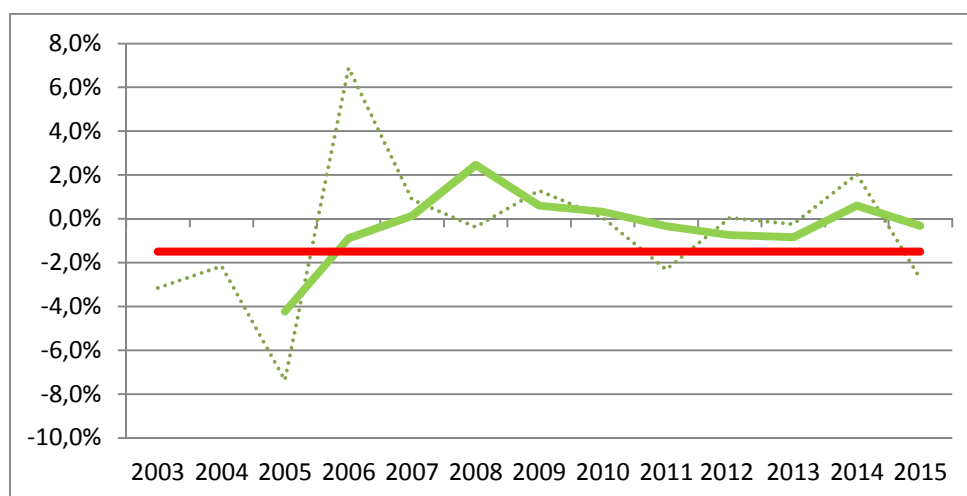
Dans l'exemple présenté les options a et b aboutissent à un solde de référence qui respecte le plancher de - 1,5%, plus largement dans l'option b en raison de la baisse des recettes pétrolières; dans l'hypothèse où on aurait observé une hausse de ces recettes le résultat serait évidemment inversé. En revanche, l'option c conduit au non-respect du critère, car la dépendance aux recettes pétrolières est particulièrement élevée dans l'exemple choisi.

Graphique 5 : Simulations des soldes budgétaires par rapport à la norme

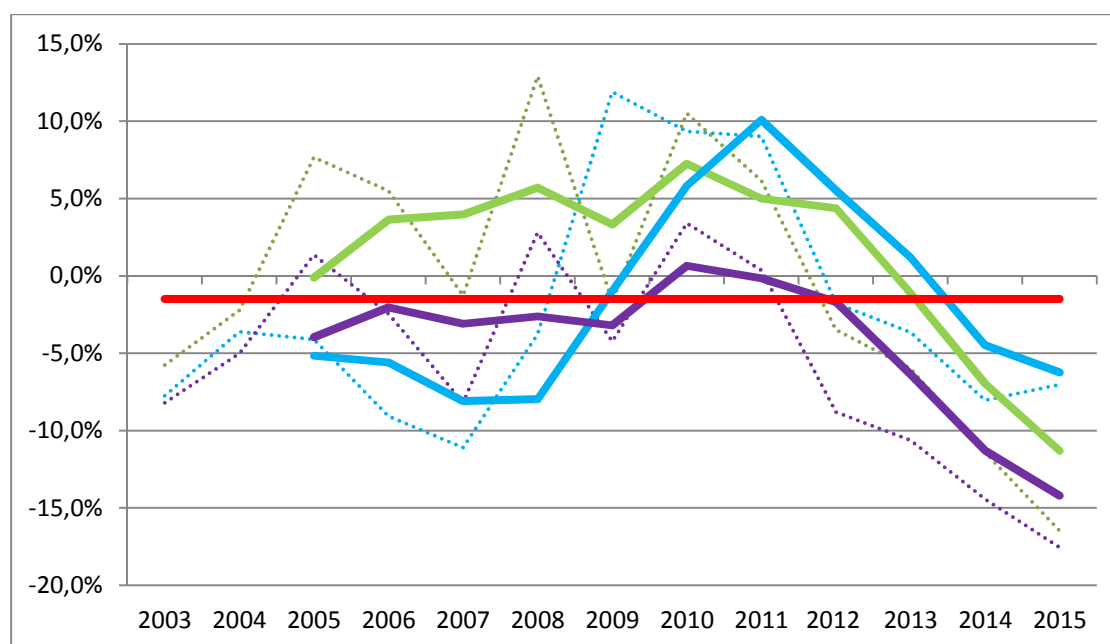
a) Cameroun, nouveau solde budgétaire de référence (2003-2015)



b) République centrafricaine, nouveau solde budgétaire de référence (2003-2015)

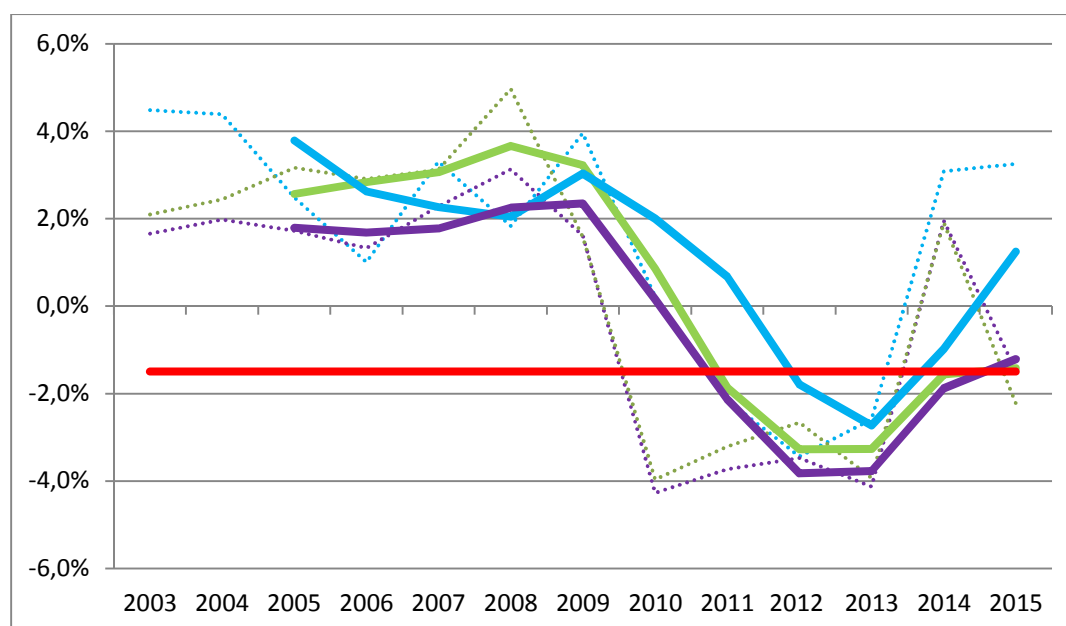


c) Congo, nouveau solde budgétaire de référence(2003-2015)

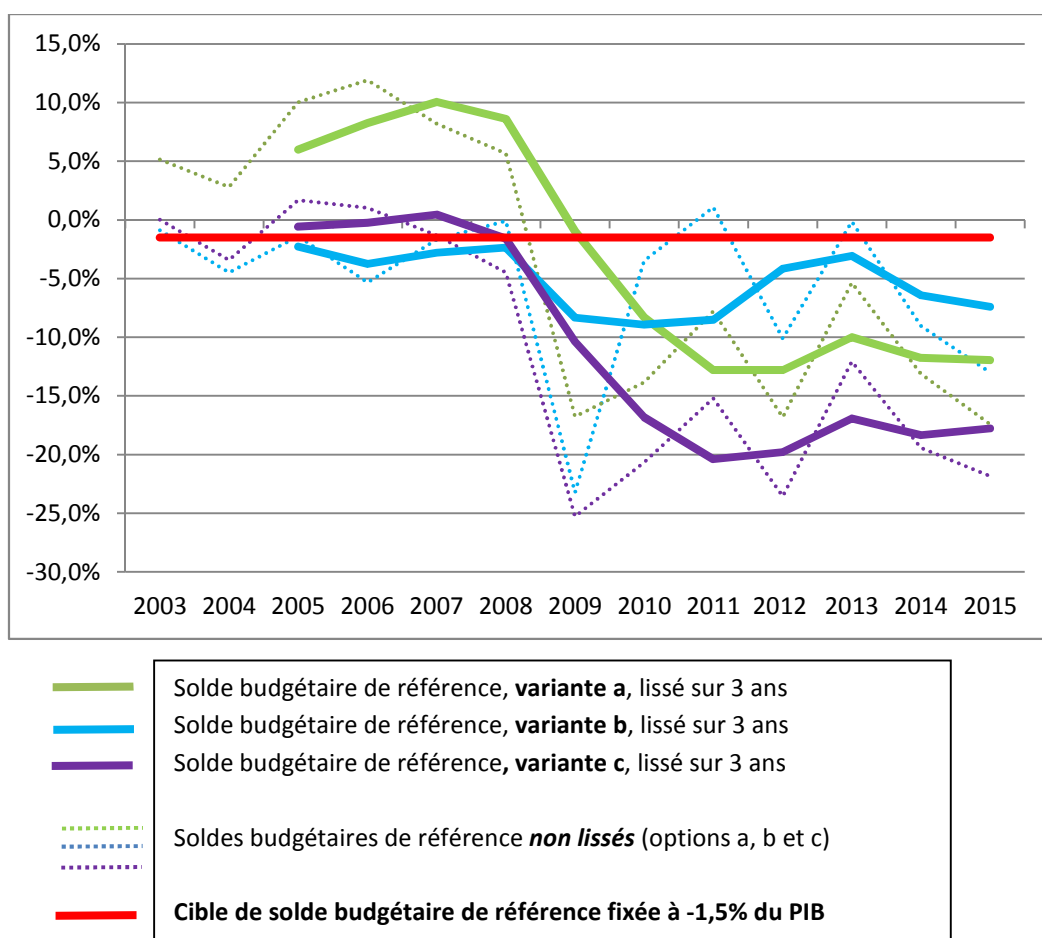


- Solde budgétaire de référence, **variante a**, lissé sur 3 ans
- Solde budgétaire de référence, **variante b**, lissé sur 3 ans
- Solde budgétaire de référence, **variante c**, lissé sur 3 ans
- ... Soldes budgétaires de référence **non lissés** (options a, b et c)
- **Cible de solde budgétaire de référence fixée à -1,5% du PIB**

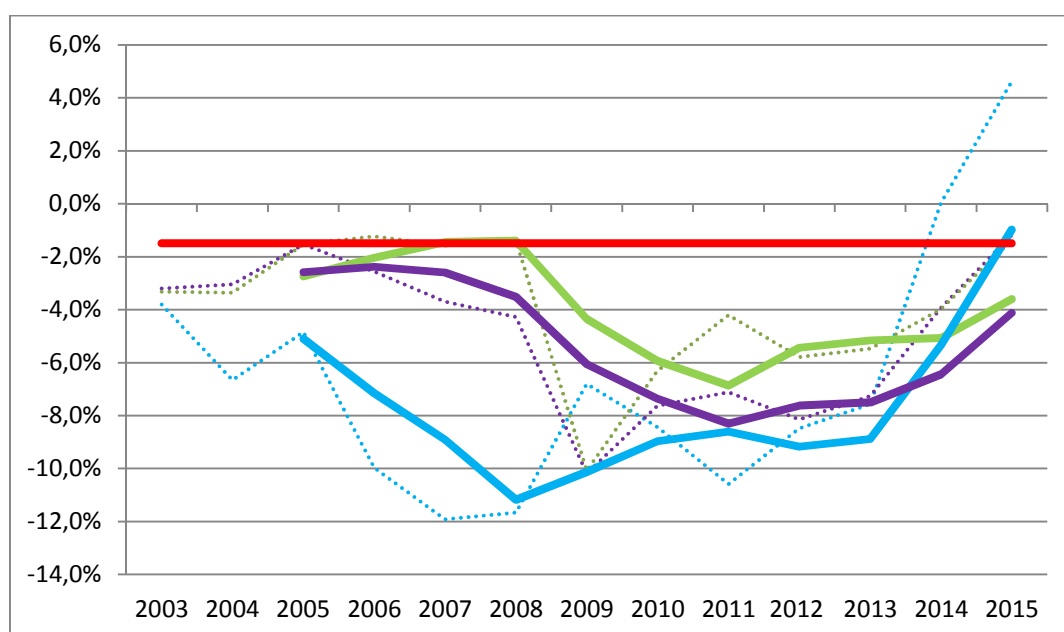
d) Gabon, nouveau solde budgétaire de référence (2003-2015)



e) Guinée Equatoriale, nouveau solde budgétaire de référence (2003-2015)



f) Tchad, nouveau solde budgétaire de référence (2003-2015)



Conclusions principales des simulations

L'analyse des simulations effectuées permet de dégager les conclusions suivantes :

Tous les pays sont parvenus certaines années à respecter la norme définie par les deux premières options, ce qui montre le réalisme de ces normes.

Les soldes de référence permettent d'atténuer l'effet de l'instabilité des recettes pétrolières: lorsque les recettes pétrolières augmentent et que la croissance par conséquent s'accélère, les soldes de référence augmentent moins que le solde global observé, autrement dit le respect de la norme devient plus exigeant. C'est l'inverse en cas de baisse des recettes. Cette atténuation de l'instabilité est particulièrement forte dans l'option b).

La dérive budgétaire des dernières années est bien identifiée, contrairement à l'usage du critère de solde de base actuel.

La représentation des soldes budgétaires non lissés montre leur forte instabilité et donc l'intérêt de l'utilisation d'un solde budgétaire lissé pour guider la politique budgétaire.

Il est aisé d'analyser la sensibilité des résultats des simulations à la modification des paramètres retenus. Pour évaluer l'effet d'une modification de la norme de solde budgétaire, il suffit de déplacer verticalement la droite qui représente le plancher de solde budgétaire correspondant au respect de la norme. L'annexe 1 donne les résultats des simulations pour des valeurs relevées ou abaissées des paramètres a, b et c.

Le tableau 12 permet de comparer de manière synthétique les avantages et inconvénients du nouveau critère de solde budgétaire de référence avec ceux de l'ancien critère de solde de base, en s'appuyant sur les objectifs rappelés en section 1.

Tableau 12 : Comparaison des avantages et inconvénients du nouveau solde de référence par rapport au solde actuel de la surveillance multilatérale

	Solde de base actuel ≥ 0	Nouveau Solde de référence ≥ -1,5%
Simplicité du calcul	Intermédiaire (solde budgétaire ajusté)	Intermédiaire (solde budgétaire ajusté)
Simplicité d'interprétation	Forte, Respect ou non	Forte, Respect ou non
Soutenabilité de la dette : maîtrise du rythme d'endettement	Nulle Pour la dette issue du budget et celle hors budget (dépenses sur ressources externes empruntées non incluses)	Très forte, sur la dette issue du budget Imparfaite pour la dette hors budget
Soutenabilité de la dette : Gestion des ressources pétrolières	Nulle	Forte, La plus forte pour variante c) (taux d'épargne croissant)
Contra-cyclicité de la politique budgétaire	Nulle Pas d'incitation en conjoncture haute Impossible en conjoncture basse	Intermédiaire Epargne financière en fonction du montant des ressources pétrolières Renforcée dans l'option b et si calcul en moyenne triennale qui permet de tenir à la marge de la conjoncture

c) Les critères de dette

Les objectifs

La définition de l'indicateur de dette répond comme pour le solde budgétaire à des objectifs de court terme et de long terme. Il s'agit en matière d'endettement public : i) prendre en compte tous les engagements de l'Etat et si possible leur concessionnalité dans une perspective de soutenabilité à long terme de la dette, ii) prendre en compte l'hétérogénéité des situations de dette et rendre effectif le critère d'endettement, iii) permettre que la dette serve d'instrument pour la gestion des chocs conjoncturels de court terme.

Proposition 3 :

Combiner un critère de plafond de dette et un critère d'accroissement dépendant de la distance actuelle au plafond.

Maintenir un critère sur les arriérés, qui portera sur leur absence

1^{er} objectif : prendre en compte tous les engagements de l'Etat et leur concessionnalité

Dans la mesure où l'Etat sera en dernier ressort responsable du paiement des dettes garanties par lui et de celles des sociétés publiques, il est logique de retenir un périmètre de la dette qui inclut les garanties publiques, les arriérés et l'endettement des sociétés publiques. Cet objectif conduit à utiliser la *dette du secteur public* des rapports CVD (Cadre de viabilité de la dette). D'après la directive de 2001 de l'UEAC, la définition actuelle du périmètre de la dette comprend « toutes les dettes, directes et avalisées, contractées par l'Etat ». Cette définition est plus restrictive car elle exclut les dettes issues des entreprises publiques et non formellement garanties.

Un autre avantage de l'utilisation de ce périmètre large est de compléter l'information fournie par le solde budgétaire qui se limite aux engagements budgétaires, et d'éviter une redondance entre le critère de solde et le critère de variation de la dette.

L'utilisation de la dette en valeur actualisée permettrait de tenir compte de la concessionnalité de la dette, préconisée par le FMI pour les pays à faible revenu, mais qui impose de disposer des termes de l'endettement (cf. section 3). Si la dette est définie en valeur actualisée nette (VAN), le plafond doit être réduit, puisque la procédure d'actualisation réduit mécaniquement le volume global de la dette en dévalorisant les flux futurs. Selon les critères utilisés par le FMI et la Banque mondiale, le plafond en VAN est situé à 30%, 40% ou 50% selon la qualité de la gouvernance.

Afin de rendre possible le suivi de cet indicateur en valeur actualisée, il semble nécessaire d'améliorer les systèmes d'information relatifs à la dette publique et de renforcer la formation des agents sur cette question. La CEMAC pourrait avoir un rôle important d'assistance technique dans ce domaine dans la mesure où cette question est commune aux pays membres. L'usage de la valeur actualisée de la dette est indépendant des autres éléments de la proposition 3.

Compte tenu de ces prérequis et pour faciliter la mise en œuvre de cette proposition, le choix privilégié ici est d'utiliser la valeur nominale. A moyen terme, il sera sans doute possible de considérer la dette en valeur actualisée.

2^{ème} objectif : avoir une norme qui ait du sens dès maintenant pour guider le rythme d'endettement

La faiblesse majeure du critère actuel de dette est qu'il limite le stock de dette sans donner d'indication sur la trajectoire à suivre pour respecter à long terme cette limite. Elle est d'autant préjudiciable que les annulations récentes de dette ont enlevé au plafond d'endettement de 70% tout effet contraignant à court terme. C'est pourquoi nous suggérons de mettre en place une norme qui fixe à la fois un plafond d'endettement et un horizon d'atteinte, d'où découle une vitesse maximale d'endettement.

Chaque année, la variation de la dette est comparée à une norme définie par l'écart entre le plafond de la dette fixé pour l'année T (horizon) et le niveau de la dette existante

(fin de l'année antérieure) divisé par le nombre d'années restant avant l'année T. La contrainte sera d'autant plus forte que:

- le plafond de la dette est faible (il semble que le choix se situe entre 50% et 70%)
- que l'horizon temporel pour l'atteinte de ce plafond est plus éloigné (par exemple entre 20 et 30 ans)
- et naturellement que le niveau actuel de la dette est plus élevé.

Ces trois éléments réduisent le rythme annuel potentiel d'accroissement de la dette. Il est justifié que l'horizon temporel sur lequel la soutenabilité est analysée soit suffisamment long pour permettre aux investissements publics financés par la dette d'exercer pleinement leur effet sur le niveau de développement, ce qui peut prendre vingt à trente ans. A cet horizon, le niveau de développement atteint ne justifierait plus l'appel à l'épargne extérieure pour financer des investissements publics. L'horizon retenu ici pour les simulations est de 25 ans ; comme on le verra dans les simulations en annexe, la modulation à la marge (+ ou - cinq ans) de cet horizon modifie peu les résultats.

La recommandation du FMI d'abaisser le plafond de dette vise en partie à éviter le renouvellement de scénarios d'endettement trop rapide observés par le passé en redonnant plus rapidement un caractère contraignant à ce plafond. L'existence d'une norme relative à l'accroissement de la dette permettrait plus facilement de justifier un plafond de dette élevé, contraignant seulement à long terme.

3^{ème} objectif: que la dette puisse servir d'instrument pour la gestion des chocs conjoncturels

Pour que la dette puisse jouer un rôle contra-cyclique, il apparaît opportun que la norme relative à la variation de la dette (en % PIB) soit appliquée sur une base pluriannuelle. Ceci aurait en outre l'avantage d'éviter les problèmes de calendrier de l'émission (passage de décembre d'une année à janvier de l'année suivante).

La moyenne observée de la variation de l'endettement sur les trois dernières années sera comparée à la norme pluriannuelle calculée sur la même période. Il semble en effet raisonnable de calculer ces moyennes sur une période triennale qui maintient le caractère effectif de la norme tout en permettant une adaptation à la conjoncture.

Comme cela a été indiqué pour le solde budgétaire, le calcul en moyenne triennale n'est pas indispensable pour bénéficier des avantages correspondants aux deux premiers objectifs de la réforme et ne doit donc pas être un obstacle à l'adoption de l'innovation majeure proposée, à savoir de suivre le rythme d'endettement.

La mise en œuvre de la nouvelle norme d'endettement

Le calcul de la variation d'endettement autorisée est très simple ; il repose seulement sur la fixation – en plus du plafond du stock de la dette nominale habituel - d'un horizon pour atteindre ce plafond. Cet horizon correspond à une date d'atteinte du plafond de dette « au plus tôt », donc il est d'autant plus contraignant qu'il est éloigné.

Les simulations

Des simulations basées sur les données existantes de dette sont effectuées et présentées dans les graphiques suivants. Les données de dette sont systématiquement tirées des rapports CVD (FMI), afin d'avoir une mesure de l'endettement public total, sauf pour la Guinée équatoriale pour laquelle ce document n'est pas disponible et pour laquelle les données du Tableau de la dette publique extérieure transmis avec les TOFE ont été utilisées. Les hypothèses des simulations sont résumées dans l'encadré 3. L'encadré 4 illustre le calcul de la variation de dette autorisée pour un pays fictif.

Encadré 3 : Hypothèses utilisées dans les simulations du critère de dette

Quel périmètre de la dette ?

Endettement public total, sauf pour la Guinée équatoriale.

Quel plafond pour le stock de dette nominale?

60%

Quel horizon pour atteindre le plafond « au plus tôt » ?

25 ans

Quelle période de calcul ?

Triennale (année courante et les 2 années précédentes)

Encadré 4 : Illustration du calcul du rythme d'endettement autorisé

Plafond de dette = 60% du PIB

Distance à l'échéance = 25 ans

Dette actuelle : 10% du PIB

$$\Delta\left(\frac{\text{dette}}{\text{PIB}}\right) \leq \frac{\text{Plafond_dette}/\text{PIB} - \text{dette}/\text{PIB (t-1)}}{(\text{échéance} - \text{date actuelle})}$$

$$\Delta\left(\frac{\text{dette}}{\text{PIB}}\right) \leq \frac{60\% - 10\%}{(2040 - 2015)} = \frac{50\%}{25} = 2\%$$

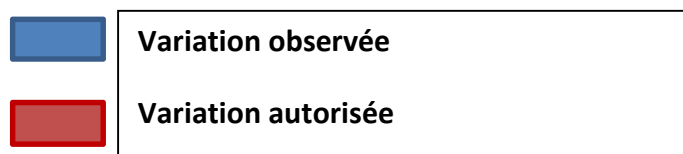
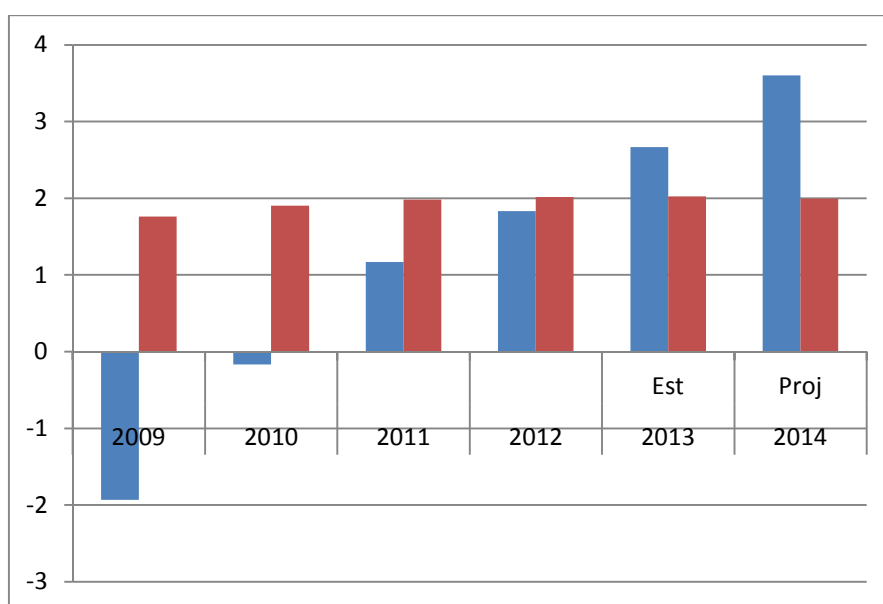
Commentaire du calcul

La marge par rapport au plafond est de 50% et cette marge globale doit être répartie sur 25 ans

Pour ne pas atteindre le plafond avant l'échéance, l'accroissement de la dette (en % du PIB) ne doit pas être supérieur à 2% du PIB par an

Graphique 6 : Simulations des accroissements autorisés de la dette

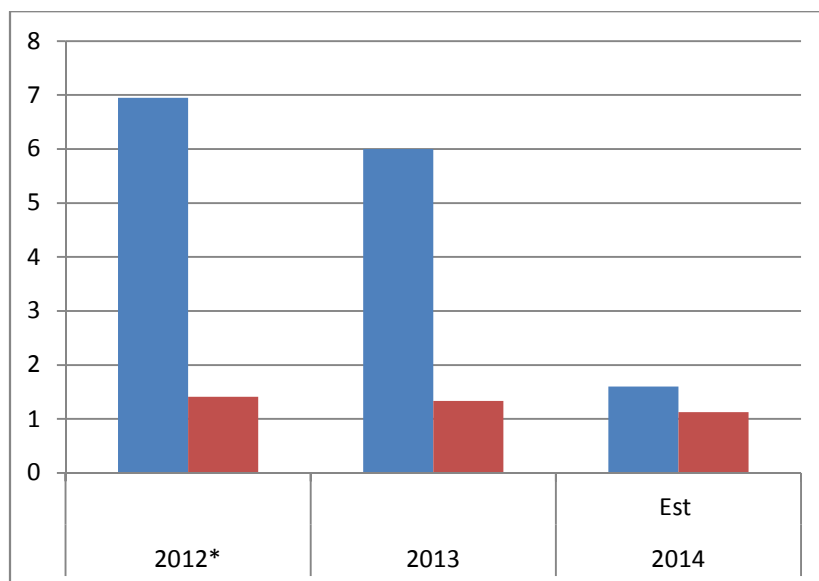
a) Cameroun, Variation de l'endettement public total (2009-2014)



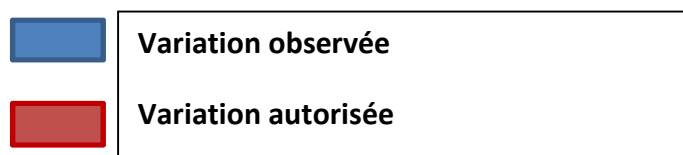
b) Rép. Centrafricaine, Variation de l'endettement public total (2011-2014)



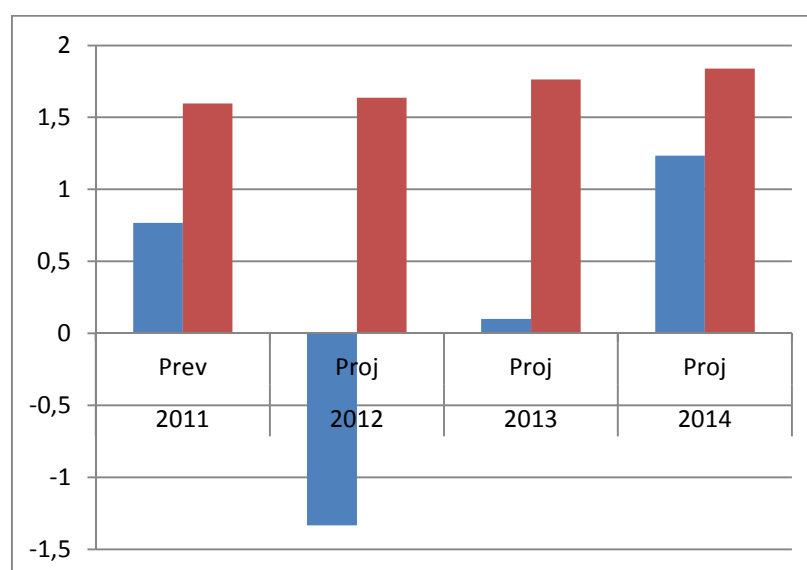
c) Congo, Variation de l'endettement public total (2012-2014)



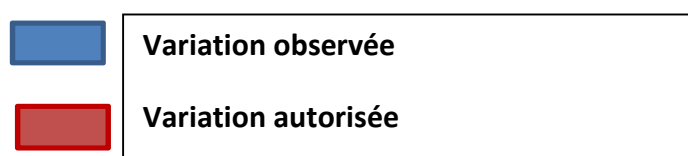
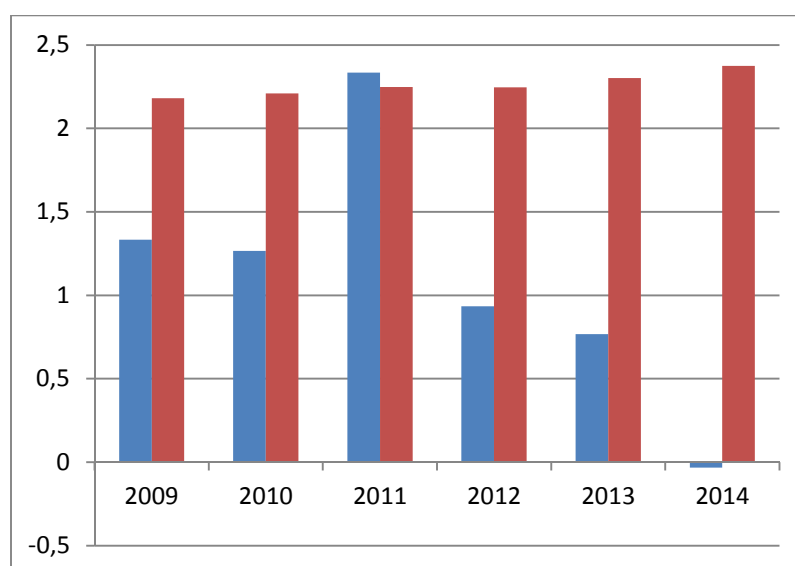
* Moyenne sur 2 années



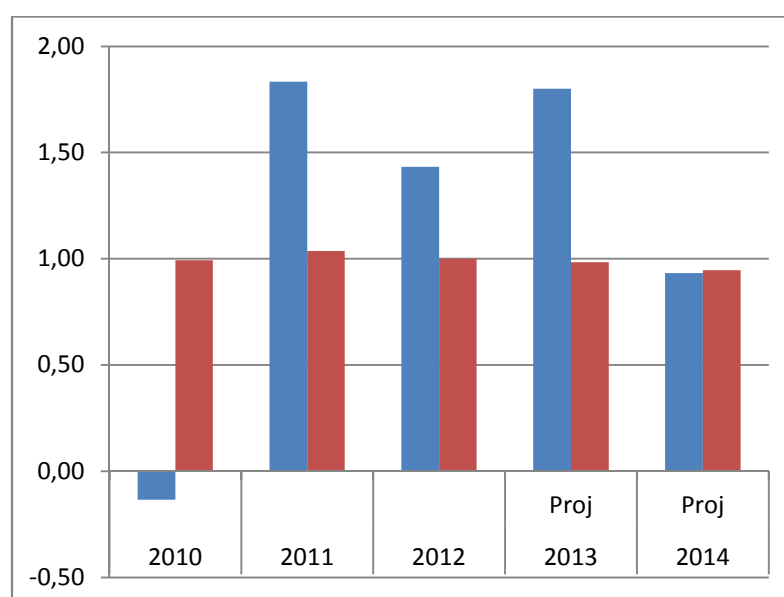
d) Gabon, Variation de l'endettement public total (2009-2014)



e) Guinée équatoriale, Variation de l'endettement public externe (2009-2014)



f) Tchad, Variation de l'endettement public total (2012-2014)



Note : avant les annulations liées à l'initiative PPTE

Conclusions principales des simulations

La nouvelle norme a l'avantage de signaler un rythme excessif d'endettement pour 5 des 6 pays, ce que ne permet pas le critère actuel (constitué seulement par un plafond de la dette)

La nouvelle norme permet d'identifier un rythme excessif d'endettement du secteur public alors que le solde budgétaire de référence est conforme à la règle, quel que soit le mode de calcul retenu (Cameroun 2014, Congo en 2012).

Associer au critère de la dette un critère particulier relatif aux arriérés de paiement de l'Etat

C'est à juste titre que les critères actuels de la surveillance multilatérale font une place particulière aux arriérés de paiements de l'Etat. A maintes reprises, les pays de la Zone franc ont laissé s'accumuler des arriérés de paiements qui ont eu des effets délétères sur la marche des entreprises et le fonctionnement des services publics lorsque les arriérés concernaient même le paiement des salaires des fonctionnaires. On n'en connaît pas l'ampleur véritable dans la CEMAC à l'heure actuelle. Il paraît nécessaire i) de les mieux recenser (cf partie 2) et ii) de maintenir un critère relatif aux arriérés qui soit l'absence de ceux-ci plutôt que leur non-accumulation comme actuellement.

Conclusion sur les critères de la dette et des arriérés:

La proposition de réforme sur le critère de la dette totale et sur celui des arriérés de paiements devra s'accompagner d'une proposition complémentaire d'un suivi du retour à la norme pour ces deux critères de dette (cf. section f sur le pilotage global de la convergence). Enfin, il est proposé de les compléter par deux indicateurs de surveillance. D'une part, un indicateur relatif au poids du service de la dette. Il semble en effet utile de *définir un plafond pour le service de la dette (en % des recettes fiscales)*. Cet indicateur permet de refléter le degré de concessionnalité de l'endettement (particulièrement utile si la dette n'est pas calculée en VAN). D'autre part, un ou des indicateurs relatifs à l'usage de l'endettement, qui informent sur la part de la dette consacrée aux investissements et – dans une certaine mesure – de la qualité de ceux-ci.

Le Tableau 13 permet de comparer le nouveau critère de la dette publique totale avec le critère actuel.

Tableau 13: Comparaison des avantages et inconvénients du nouveau critère d'endettement au critère actuel

	Plafond endettement	Plafond endettement + horizon pour atteindre ce plafond
Simplicité du calcul de l'accroissement autorisé	Très forte (70% PIB - dette)	Forte (70% PIB – dette) / (nombre années)
Simplicité de l'interprétation	Très forte Respect ou non du plafond	Forte Rythme d'endettement compatible ou non avec respect du plafond pendant les 25 prochaines années
Soutenabilité : Maîtrise de l'endettement public global	Imparfaite (exclusion des engagements hors budget)	Forte (intégration des engagements hors budget ; garanties, entreprises publiques, CL)
Soutenabilité Maîtrise de la trajectoire d'endettement	Nulle	Forte
Contra-cyclicité	Possible en deçà du plafond Nulle au-delà du plafond (en basse conjoncture)	Faible si calcul annuel Moins faible si moyenne triennale

d) L'inflation

Proposition 4 :

Calculer le critère d'inflation en moyenne triennale

Comme indiqué dans la section 3 sur le diagnostic des critères, l'inflation est affectée à court terme par des facteurs qui ne dépendent pas de la politique budgétaire ou monétaire (qui sont exogènes), ce qui limite la portée du taux annuel d'inflation comme critère sur lequel juger l'orientation de la politique macroéconomique. Le calcul de l'inflation en moyenne triennale permet d'atténuer l'instabilité de l'inflation liée à des facteurs exogènes conjoncturels et donc de rendre le critère plus informatif pour la conduite de la politique budgétaire. Le calcul en moyenne possède aussi l'avantage de tenir compte du fait que la stabilité monétaire est un objectif de moyen-long terme.

La solution utilisée à l'heure actuelle est le calcul d'une inflation sous-jacente qui élimine les prix des produits alimentaires. Elle possède l'inconvénient de ne pas tenir compte de l'évolution tendancielle des prix des produits alimentaires qui peut être différente de celles des autres biens, et qui ne saurait être ignorée. Le calcul de l'inflation en moyenne triennale semble une manière plus simple et plus réaliste de tenir compte de l'instabilité des prix alimentaires.

Une solution alternative est de conserver le critère actuel calculé annuellement, et de le compléter par la moyenne triennale dans les indicateurs de surveillance, l'interprétation s'appuyant sur les deux indicateurs.

e) Les indicateurs de surveillance

Proposition 5 :

Restructurer l'analyse des indicateurs de surveillance pour faciliter la réalisation d'un diagnostic macroéconomique.

L'objectif est de faciliter l'interprétation des indicateurs pour en faire des signaux d'alerte quant aux différents risques qui pèsent sur la situation macroéconomique. La proposition est pour l'essentiel de réaménager des informations déjà existantes dans les rapports. La restructuration des indicateurs de surveillance consisterait à :

- regrouper les indicateurs de surveillance en blocs correspondant aux principaux domaines de l'analyse du risque-pays : 1) La croissance, 2) La monnaie et les prix, 3) les finances publiques, 4) L'équilibre extérieur, 5) la situation du système financier. La structure proposée est très proche de celle utilisée actuellement dans les rapports pour décrire la situation macroéconomique de l'Union et de chaque pays.
- intégrer les commentaires sur ces indicateurs dans la description de la situation macroéconomique spécifique à chaque pays, en proposant de manière systématique pour chaque domaine une évaluation des risques associés, dans l'esprit d'une analyse risque-pays, dont devraient découler directement les recommandations par pays
- ajuster certains indicateurs pour les adapter à leur objectif

Les principales modifications suggérées concernent le bloc consacré aux finances publiques.

1) Définir un solde budgétaire primaire hors dons et hors recettes pétrolières

L'objectif de cet indicateur est de compléter le critère du solde budgétaire de référence, en calculant un solde qui mesure l'effet du budget sur la demande intérieure. A cette fin, les dons et les recettes pétrolières sont exclues dans la mesure où ces ressources ne sont pas prélevées sur le revenu des résidents. Dans la même logique, les dépenses sous forme

d'intérêts de la dette sont exclues en considérant qu'elles sont pour l'essentiel versées à des non-résidents.

2) Conserver l'indicateur de pression fiscale hors pétrole mais en modulant sa cible à court terme en fonction du niveau de développement

L'indicateur actuel compare les recettes hors pétrole au PIB hors pétrole ce qui doit être conservé. Il serait néanmoins important de faciliter son interprétation en mentionnant systématiquement qu'il est calculé hors pétrole dans les tableaux de suivi. Son interprétation devrait se faire en comparant à une cible qui tienne compte du niveau de développement de chaque pays, qui est le facteur central du potentiel fiscal, au lieu d'une cible unique de 17%. La référence devrait s'appuyer sur les résultats des travaux existants sur le potentiel fiscal.¹⁴

3) Définir un plafond pour le service de la dette (en % des recettes fiscales)

Cet indicateur permet de juger de la capacité de l'Etat à assurer à court terme les paiements relatifs à sa dette. Il reflète également le degré de concessionnalité de l'endettement, ce qui est particulièrement utile si la dette n'est pas calculée en VAN.

4) Restaurer l'indicateur masse salariale/dépenses totales.

Cet indicateur paraît plus pertinent en termes de masse salariale qu'en termes de variation de celle-ci.

5) Définir deux indicateurs mesurant la part des investissements productifs et en capital humain dans les dépenses

De manière à évaluer dans quelle mesure les dépenses actuelles peuvent contribuer à la croissance future – et donc à la soutenabilité de la dette à travers un accroissement des recettes, il est utile de faire un suivi de la structure des dépenses, en particulier de l'évolution de la part des investissements productifs et en capital humain. Une analyse rétrospective plus fine de la qualité des investissements passés devrait compléter ces indicateurs, en exploitant les évaluations ex-post nationales des résultats des programmes

¹⁴ Chambas, Gérard, 2005, Afrique au sud du Sahara. Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, Paris.

pluriannuels d'investissements. La simple absence de telles évaluations constituerait un signal d'alerte.

Il paraît judicieux d'ajouter un bloc consacré au système financier étant donné le lien étroit entre la situation de la dette publique et la liquidité et solvabilité du secteur bancaire, en associant la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC). D'une part la COBAC doit être sollicitée pour sélectionner des indicateurs de stabilité financière. D'autre part, la COBAC pourrait être formellement intégrée dans l'exercice de la surveillance multilatérale en tant que membre de la cellule communautaire et du collège de surveillance (cf. partie 2).

Le tableau 14 fournit une synthèse des indicateurs de surveillance multilatérale proposés. Ceux-ci pourraient être complétés dans le futur si de nouveaux besoins d'analyse étaient identifiés.

Tableau 14: Synthèse des indicateurs de surveillance

Indicateurs par domaine	Commentaires
Croissance	
Taux de croissance du PIB réel	A comparer au taux de croissance démographique
<i>Taux d'investissement (%PIB)</i>	Nécessité d'un accroissement tendanciel
Monnaie et prix	
<i>Inflation en moyenne triennale</i>	≤ 3%
Taux de couverture extérieure de la monnaie (Avoirs extérieurs /engagements à vue)	≥ 20%, conformément au statut de la BEAC
Finances publiques	
Solde budgétaire primaire hors pétrole (% PIB hors pétrole)	Indicateur d'orientation conjoncturelle du budget
Taux de pression fiscale hors pétrole (Recette hors pétrole / PIB non pétrolier)	<i>Cible en fonction du PIB/tête</i>
Masse salariale / recettes fiscales	<i>(plutôt que la variation de la masse salariale)</i> ≤ 35%
<i>Dépenses fonctionnement / recettes totales</i>	Doivent laisser une place aux dépenses d'investissement
<i>Service de la dette / Recettes fiscales</i>	Indicateur de la qualité de la dette (concessionnalité)
<i>Part des investissements productifs dans les dépenses</i>	Indicateur de qualité de la dépense publique
<i>Part des investissements en capital humain dans les dépenses</i>	Indicateur de qualité de la dépense publique
Equilibre externe	
Solde extérieur courant de la BDP (%PIB)	Analyser les sources du solde observé
Service dette extérieure (% exportations)	Complète le solde établi par rapport aux recettes fiscales
Système financier	
<i>A déterminer par la COBAC</i>	

En italique : Indicateurs nouveaux ou modifiés

f) Le pilotage global de la convergence

Proposition 6 :

Rendre opérationnel un instrument de prévision à court terme des critères et indicateurs de la surveillance multilatérale, pour faciliter l'élaboration des Programmes Triennaux de Convergence.

L'objectif final est de pouvoir effectuer la surveillance multilatérale non seulement de manière rétrospective, mais également de manière prospective. La trajectoire prévisionnelle des critères doit découler d'un cadrage macroéconomique et des Grandes orientations de la politique économique (GOPE), comme le prévoit la structure des Programmes Triennaux de Convergence (PTC).

Compte tenu des compétences techniques requises pour mettre en œuvre cet exercice, il semble utile que la CEMAC fournisse un appui technique, d'une part en mettant à la disposition des cellules nationales son instrument de cadrage en cours de finalisation, d'autre part en assurant une formation pour l'utilisation et la maintenance de cet instrument pendant la phase d'appropriation. Au demeurant le succès du pilotage requiert que les gouvernements accordent une importance suffisante à cet exercice et consacrent les ressources humaines suffisantes pour élaborer les PTC en fonction des GOPE et du cadrage macroéconomique.

Avant même la mise en place de l'instrument de cadrage macroéconomique, il peut être utile de proposer un principe de réduction du dépassement du plafond de dette (par exemple $1/10^{\text{ème}}$ par an) et de réduction des arriérés existants (par exemple $1/5^{\text{ème}}$ par an). A titre de comparaison l'UME a mis en place un critère de réduction de la dette lorsqu'elle dépasse le plafond de $1/20^{\text{ème}}$ du dépassement par rapport à 60%.

Conclusion de la partie 1

1. La réforme proposée des critères a pour avantage essentiel de maintenir une règle commune tout en tenant en compte de la **diversité des situations nationales**.
2. La structure de cette réforme repose sur une logique économique qui vise à promouvoir une **croissance économique durable** de l'ensemble de l'Union associée à sa **stabilité financière**, et qui permet **d'atténuer l'effet des fluctuations** des recettes pétrolières.
3. Son application implique le choix de paramètres qui correspondent à des **arbitrages politiques** parce qu'ils manifestent la solidarité entre pays ayant des ressources pétrolières différentes.
4. Les modifications proposées ne sont pas copiées de celles de l'UEMOA ni de l'Union monétaire européenne parce que la situation des pays de la CEMAC est spécifique. La dépendance aux ressources naturelles y est très forte et les capacités administratives ne sont pas celles de l'Europe. Elles ne reprennent pas les propositions du FMI qui nous ont paru difficilement applicables par les Etats membres. Trois annexes exposent les dispositifs de l'UEMOA et de l'Union monétaire européenne et les propositions du FMI et les comparent aux propositions du rapport (annexes 3, 4 et 5).
5. Une question complémentaire de celle de la réforme des critères de la surveillance multilatérale concerne l'utilisation des fonds épargnés en provenance des recettes pétrolières. La solidarité entre Etats de la CEMAC comporte deux aspects complémentaires. D'une part le respect de la règle de la Zone franc selon laquelle les devises sont mises en commun à la BEAC et ne peuvent donc être placées directement par les Etats à l'étranger. Le respect de cette règle suppose que la BEAC rémunère les Etats à un taux correspondant à celui du marché international. D'autre part il serait pertinent que soit créé un fonds de réserve multinational, alors que la tentation est actuellement que chaque Etat constitue son propre fonds de réserve. La création de ce fonds communautaire se justifie par la nature idiosyncratique des chocs qui affectent les pays de la CEMAC et par le risque de contagion des crises financière dans un ensemble qui devrait être de plus en plus intégré financièrement. Contrairement à l'Europe la CEMAC devrait anticiper ce risque.

Partie 2 : La réforme du dispositif institutionnel

L'efficacité de la réforme des critères est conditionnée par celle portant sur le dispositif institutionnel. Ce second volet de la réforme doit garantir la mise en œuvre de la surveillance multilatérale. Elle regroupe le rôle de la Commission, l'organisation des organes de la surveillance multilatérale, en particulier des cellules nationales, la production et la diffusion des données et le mécanisme d'incitations au respect des critères de convergence.

1. Le rôle de la Commission de la CEMAC

a) Le diagnostic

Le processus de la surveillance multilatérale exige que la Commission de la CEMAC exerce un rôle moteur. A ce jour, la Commission de la CEMAC ne parvient pas à assurer le leadership nécessaire au bon fonctionnement du dispositif.¹⁵ Ce leadership impliquerait une mobilisation de ressources humaines bien supérieure à ce qui est disponible aujourd'hui. La direction dédiée à la surveillance multilatérale n'a plus de directeur depuis plusieurs années et elle est constituée d'un seul cadre qui peine à remplir ses missions. Un obstacle à ce que la Commission de la CEMAC remplisse ses missions est sa difficulté à recruter des personnels compétents en nombre suffisant, du fait de son manque d'attractivité en termes de carrière.

La Commission ne peut pas fournir l'aide technique suffisante aux Etats. Il lui est également impossible de s'assurer que les orientations prises en termes de politiques macroéconomiques cadrent avec les objectifs de la surveillance multilatérale. Enfin la Commission n'est pas parvenue à rendre opérationnelle la gestion prospective de la surveillance multilatérale malgré la tentative d'élaborer des Programmes Triennaux de Convergence. Dans la mesure où la Commission est dans l'impossibilité de fournir aux Etats une véritable assistance technique, les Etats ne voient pas comme une priorité le renforcement des moyens de la Commission et des cellules nationales. L'ensemble des difficultés rencontrées par la Commission de la CEMAC a été renforcé par la situation présente à Bangui.

¹⁵ Avom et Biaka Tedang *Viabilité budgétaire et renforcement du dispositif de la surveillance multilatérale au sein de la CEMAC*, 2014, et CEMAC, 2014, *Evaluation du fonctionnement du dispositif de la surveillance multilatérale dans les Etats membres de la CEMAC*

b) Les réformes proposées

Accroissement des ressources humaines et mutualisation des activités

La Commission de la CEMAC à travers le DPEMF ne pourra pas exercer un leadership technique si les ressources humaines restent à leur niveau actuel. La surveillance multilatérale étant une politique centrale dans une union monétaire, il est normal que les organes en charge de son fonctionnement soient dotés de ressources suffisantes en dépit de contraintes budgétaires. Sans pouvoir définir le nombre précis de membres en vue d'assurer un bon fonctionnement de la division, il paraît pertinent de recruter au moins un économiste par pays ainsi qu'un économiste-statisticien par spécialité (analyse budgétaire, dette publique, politiques macroéconomiques).

A côté de ce recrutement d'envergure, il faut approfondir la mutualisation des activités entre la direction de la surveillance multilatérale et les autres directions du DPEMF. Cette mutualisation permet de réduire les coûts fixes associés à certaines activités telles que l'élaboration d'un outil de cadrage et prévision macroéconomique.

Assurer un rôle de leadership technique

Cette politique volontariste en termes de moyens humains devrait permettre à la Commission d'assurer un rôle de leadership technique. Le DPEMF devrait avoir un rôle pivot dans le processus de surveillance multilatérale grâce à son aide technique. Elle est implicitement fournie dans certains Etats par les missions circulaires. Elle devrait cependant être plus régulière et les missions devraient être mieux cadrées en fonction des besoins de chaque pays. Le DPEMF pourrait identifier les pays éprouvant des difficultés à produire des rapports (délais non respectés, qualité du rapport trop faible). Il pourrait fournir à ces pays une aide technique spécifique après avoir identifié les points de blocage. En outre, l'aide technique pourrait couvrir le cadrage macroéconomique. La Commission élabore actuellement un outil de cadrage macroéconomique. L'utilisation de cet instrument par les cellules nationales faciliterait l'élaboration des programmes d'ajustement en cas de non-respect des critères (cf. section 2.4). De plus, la Commission pourrait gagner de la visibilité auprès des institutions internationales (FMI, Banque Mondiale, bailleurs) et des pays membres, surtout si cet outil se révélait utile lors des discussions des Etats avec les institutions internationales.

Le DPEMF devrait également favoriser le soutien à l'harmonisation des méthodes pour la production des données (cf. section 2.3) et l'évaluation des GOPE et des PTC produits par les pays. Enfin, la Commission à travers le DPEMF pourrait se charger d'assurer des sessions de formation continue afin que les équipes nationales puissent actualiser leurs connaissances.

En renforçant ses activités de soutien technique aux Etats, la Commission gagnerait non seulement en visibilité mais aussi en utilité pour les Etats. Un cycle vertueux pourrait ainsi s'enclencher si la Commission parvient à gagner la confiance des Etats. La Commission devenant plus utile aux Etats (notamment lors des négociations avec les institutions internationales ou les bailleurs), ces derniers seront plus enclins à lui donner des moyens supplémentaires tout en respectant les engagements au titre de la surveillance multilatérale. En outre, au fur et à mesure que la CEMAC sera reconnue pour sa compétence technique, il lui sera plus facile d'attirer les personnels les plus compétents, qui verront alors leur présence à la Commission de la CEMAC comme un atout pour la suite de leur carrière.

2. Le rôle des autres acteurs de la surveillance multilatérale

a) Le diagnostic

En son état actuel, la surveillance multilatérale est organisée autour de quatre organes: les cellules nationales, la Cellule communautaire, le Collège de surveillance et le Conseil des ministres (Directive 01/01/UEAC-094-CM-06 de 2000). Les cellules nationales sont composées de fonctionnaires nationaux tandis que la Cellule communautaire et le Collège de surveillance sont composés de membres issus des Etats et des autres institutions communautaires (BEAC, BDEAC, UEAC).

Les cellules nationales, premier rouage de la surveillance nationale, sont au cœur du dispositif. Elles sont chargées de la collecte et de la mise en cohérence des données statistiques nationales, du traitement et de l'analyse des informations relatives à chacun des pays membres.¹⁶ Cependant les cellules nationales font face à plusieurs difficultés dans l'exercice de leurs missions. Ces difficultés sont le plus souvent liées à la faiblesse des moyens humains et financiers, au manque de soutien politique et au manque d'articulation avec les autres instances nationales en charge du cadrage macroéconomique. La cellule

¹⁶ CEMAC, 2014, *Note sur le cadre institutionnel*.

communautaire est chargée de rédiger les rapports semestriels d'exécution de la surveillance sur l'état de la convergence afin de préparer les travaux du Collège de surveillance. Celui-ci veille au bon fonctionnement des cellules nationales et communautaire et prépare les documents transmis au Conseil des Ministres. Les difficultés des cellules nationales se répercutent largement sur les organes communautaires.

La faiblesse des moyens humains et financiers des cellules nationales

A ce jour, la plupart des cellules nationales font face à des difficultés pour mobiliser les ressources humaines et financières utiles à leur bon fonctionnement.

Un premier obstacle au bon fonctionnement des cellules nationales tient à la difficulté de mobilisation des membres. La cellule nationale est composée de hauts fonctionnaires représentant les diverses instances en charge de la politique économique et financière du pays. Les membres des cellules nationales se consacrent à d'autres activités dans leur administration d'origine et la participation à la cellule nationale n'est qu'une activité secondaire. Cette difficile mobilisation induit des réunions irrégulières avec quelque fois des membres absents ou seulement représentés par un subordonné. Une des clés du succès de la mobilisation des membres de la cellule nationale semble être le leadership et l'activisme du président de la cellule nationale. Cependant il paraît difficile de faire reposer un fonctionnement pérenne des cellules nationales sur des contingences individuelles. Il est utile de noter que ce manque d'implication n'est pas propre aux cellules nationales mais se retrouve également pour la Cellule Communautaire et le Collège de Surveillance.

Un deuxième obstacle est d'ordre financier. Les ressources allouées au fonctionnement des cellules nationales sont décidées par les Etats. Elles sont souvent trop faibles pour leur permettre un fonctionnement efficace. Au-delà de leur montant, leur volatilité et l'irrégularité de leur date d'exécution sont des contraintes supplémentaires. Les cellules nationales subissent divers aléas et les coupes budgétaires rendent leur financement faible et incertain. Ainsi le manque de moyens et leur imprévisibilité compromettent le fonctionnement des cellules nationales en limitant leurs moyens techniques (tels que la disponibilité des ordinateurs) et en les empêchant de donner des incitations financières (per diem ; gratification pour la rédaction des rapports) afin de mobiliser leurs membres.

En raison du manque de moyens humains et financiers, les cellules nationales ne remplissent pas efficacement leurs missions. Les rapports produits sont une simple compilation de données dans la plupart des pays, alors qu'ils devraient offrir une réflexion approfondie sur la situation économique et financière du pays.¹⁷

Le difficile respect du calendrier

Le processus de la surveillance multilatérale requiert un respect strict du calendrier à chaque étape. En effet, les retards dans la production des rapports sont préjudiciables dans la mesure où ils entraînent une évaluation tardive du respect des critères de convergence. Or, à ce jour, le calendrier n'est pas respecté. Il est difficile d'identifier une cause unique aux retards observés dans la mesure où le non-respect des délais apparaît à divers étapes de la chaîne. Si pour certains pays, les retards sont dus principalement à la production des données, pour d'autres le blocage a lieu lors de la rédaction des rapports trimestriels par les cellules nationales.

Le manque de soutien politique aux cellules nationales

Toutes ces difficultés résultent du fait que la surveillance multilatérale n'est pas au sommet de l'agenda des responsables politiques nationaux. A titre d'illustration, il arrive que certaines missions circulaires de la Commission ne soient pas accueillies par les ministres en charge des questions relatives à la surveillance multilatérale. Dans certains cas, les cellules nationales n'ont pas un accès aisé aux ministres responsables de la politique économique et financière du pays. Le président de la cellule nationale n'est pas toujours directement lié aux ministres. Les autres membres des cellules nationales sont davantage choisis pour leurs compétences techniques que pour leur position hiérarchique au sein des administrations nationales. Ce problème se retrouve partiellement pour le Collège de Surveillance.

L'absence de soutien politique a des conséquences importantes sur l'activité des cellules nationales et le respect du calendrier. Comme on l'a vu l'implication des membres des cellules nationales dans le processus est modérée et les travaux des cellules nationales sont peu valorisés. En résumé, le manque de soutien politique porte atteinte à l'appropriation de la surveillance multilatérale par l'ensemble des instances nationales.

¹⁷ Avom et Biaka Tedang, 2014, op. cit.

b) Les réformes proposées

Des réformes portant sur l'organisation et le fonctionnement des cellules nationales pourraient remédier à ces faiblesses.

Sécuriser les moyens humains et financiers des cellules nationales

Il convient d'assurer des ressources suffisantes et stables aux cellules nationales pour que celles-ci puissent réaliser efficacement leurs missions. Actuellement le budget est financé au niveau national ce qui pose des problèmes d'exécution en raison de la faible priorité accordée à la surveillance multilatérale à ce niveau. Plusieurs solutions sont envisageables afin de stabiliser les ressources financières:

- 1) Une partie du budget des cellules nationales doit être sanctuarisée. Une prise en charge d'une partie du budget par les instances régionales aurait l'avantage de permettre aux cellules nationales de fonctionner même en cas de retard dans l'exécution du budget national en leur assurant un budget minimum. Cependant les instances nationales devraient continuer à financer une partie du budget des cellules nationales. Un financement exclusivement régional pourrait aller à l'encontre de l'appropriation nationale de la surveillance multilatérale.

Le financement des cellules nationales pourrait aussi être amélioré par un soutien des Comités Techniques de Suivi (CTS), responsables notamment des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Les CTS pourraient être utilisés comme une courroie de transmission entre le gouvernement et les cellules nationales, comme c'est déjà le cas au Cameroun. Le recours aux CTS aurait plusieurs avantages, notamment celui de faciliter l'accès à des ressources pérennes et stables pour les cellules nationales. Cet organe intermédiaire auquel le gouvernement alloue une enveloppe est plus apte à juger des besoins financiers des cellules nationales.

- 2) Les réformes, portant sur les ressources financières, devraient être complétées par la mise en place d'un secrétariat permanent dédié. A ce jour, le secrétariat exécutif est assuré par la BEAC dans la plupart des pays. Un secrétariat

permanent dédié faciliterait le travail des membres et du président et permettrait d'assurer un suivi régulier du dispositif.

- 3) Tant que l'activité des membres des cellules nationales revêt un aspect secondaire, le recours à des mécanismes incitatifs pourrait se justifier afin d'améliorer leur présence et leur implication. Plusieurs pays utilisent ou ont utilisé de tels dispositifs, jetons de présence, gratifications financières pour la rédaction des rapports, voire sessions de rédaction « hors-les-murs ».

Opérer un « relèvement hiérarchique » des cellules nationales

Face au faible soutien politique accordé aux cellules nationales, plusieurs actions relatives à l'organisation des cellules nationales pourraient tenter de les rapprocher du pouvoir politique :

- 1) élargir les cellules nationales à des représentants de la Primature, voire de la Présidence, afin d'avoir un lien privilégié avec le Premier ministre ou le Président ;
- 2) s'assurer de l'implication réelle du président de la cellule nationale dans la mesure où il s'agit d'un haut fonctionnaire généralement proche du pouvoir politique ;
- 3) faciliter la mise en place d'un double conseil au sein de la cellule nationale: le conseil technique proche de l'existant serait couplé avec un conseil de haut niveau. Le conseil de haut niveau permettrait de faciliter la remontée des travaux des cellules nationales jusqu'aux instances politiques; une solution pourrait être d'utiliser le CTS à cette fin.

Il est important de veiller à l'équilibre entre le relèvement hiérarchique des cellules nationales et la mobilisation de compétences techniques spécifiques aux différents domaines de la surveillance multilatérale.

Rapprocher les cellules nationales des autres organes de cadrage macroéconomique

Bien que les cellules nationales soient composées de hauts fonctionnaires issus des administrations en charge de la politique macroéconomique, les mécanismes de mutualisation et d'échanges avec les autres organes du cadrage macroéconomique sont peu efficaces. Un rapprochement des cellules nationales avec les autres organes du cadrage macroéconomique aurait l'avantage de permettre des économies d'échelle. Il permettrait à

la cellule nationale de se concentrer sur ses travaux spécifiques. En outre, un rapprochement faciliterait la prise en compte de la surveillance multilatérale lors du cadrage macroéconomique.

Les cellules nationales et les délégations en charge de recevoir les missions du FMI pourrait ainsi avoir une architecture proche. Il peut être envisagé que la délégation en charge de l'accueil des missions du FMI soit la cellule nationale élargie à d'autres membres. En outre, il convient de réfléchir à la mutualisation de la production des données. Une partie des indicateurs utilisés pour le suivi de la surveillance multilatérale pourraient être utilisés dans d'autres circonstances (missions du FMI, rapports ministériels).

Encourager les cellules nationales au respect du calendrier

Identifier une réponse unique à apporter en cas de non-respect du calendrier est difficile dans la mesure où les raisons peuvent être différentes selon les pays. Il est du ressort des pays d'identifier les points de blocage (production des données ; rédaction des rapports ; etc.) et d'agir afin de résoudre les problèmes. Néanmoins des mesures peuvent être entreprises au niveau régional afin de faciliter cette prise de conscience. En cas de retards persistants, la Commission de la CEMAC peut diligenter une enquête afin d'analyser les dysfonctionnements et inciter les Etats à agir sur ceux-ci. Elle peut éventuellement assortir cette enquête de sanctions en cas d'absence flagrante de volonté pour résoudre le problème. Cette approche peut aussi être vue de manière positive. La volonté prise par les Etats pour améliorer le respect du calendrier pourrait être prise en compte en cas de sanctions portant sur le non-respect des critères (plus grande souplesse).

Une approche sans doute moins intrusive et plus efficace porte sur la communication autour de ces dysfonctionnements. Lors de la conférence de presse annuelle (cf. section 2.4), la Commission pourrait informer sur le respect du calendrier par les Etats. Elle peut faire part de ses observations quant aux mesures prises pour améliorer cette situation mais également se prononcer si les réformes engagées lui paraissent insuffisantes.

Renforcer l'implication de la COBAC

Une autre réforme portant sur l'organisation des organes de la surveillance multilatérale porte sur l'introduction de la COBAC au sein de la Cellule Communautaire. En effet, si la surveillance du système financier intègre la batterie des indicateurs de

surveillance, il paraît opportun d'inclure un membre de la COBAC, en charge de ces questions au sein de la Cellule Communautaire.

3. Le processus de collecte des données

a) Le diagnostic

La surveillance multilatérale est basée sur des critères quantitatifs. Elle nécessite donc la disponibilité d'indicateurs statistiques fiables, harmonisés et disponibles dans des délais raisonnables. Les données nécessaires sont de plusieurs ordres : les données budgétaires et de la dette sont au cœur du dispositif et sont du ressort des Ministères des finances. Les données financières sont pour une grande part de la responsabilité de la BEAC (et de la COBAC), enfin les données macroéconomique (essentielle à l'interprétation des situations budgétaires et financières, autrement dit au diagnostic, relèvent des instituts de statistiques). La production des données relatives aux finances publiques est entravée par des processus budgétaires insuffisamment transparents et en ce qui concernent les données macroéconomiques par un manque de moyens humains et financiers des instituts de statistiques. De manière générale l'absence d'harmonisation des méthodes d'élaboration des données et les difficultés relatives à leur réactualisation rapide sont des obstacles manifestes à une bonne surveillance multilatérale.

L'imperfection des processus budgétaires

Les données budgétaires qui, permettent de calculer le solde et les arriérés sont manifestement incertaines, ce dont sont bien conscients la CEMAC qui a adopté une directive relative à la gestion des finances publiques (GFP), le FMI qui apporte dans ce domaine son assistance technique et la Banque mondiale qui conduit la revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA). Les principaux problèmes actuels semblent être le manque de centralisation des systèmes d'information qui sont organisés en silos¹⁸ (c'est-à-dire par administration), et le manque de respect des principes budgétaires

¹⁸ ADETEF, 2014, op. cit.

(unité, annualité, universalité), ce qui induit un manque de transparence du processus budgétaire.

La faiblesse des moyens humains et financiers des instituts de statistiques

Certains instituts statistiques ont subi des coupes budgétaires importantes ces dernières années. La conséquence directe de la faiblesse de leurs moyens financiers est le manque de personnels qualifiés que requiert une production rapide et continue de données financières et économiques. Alors que de nombreux ingénieurs statisticiens et économistes sont disponibles et que les instituts statistiques en ont besoin, ces derniers ne disposent pas d'un budget suffisant pour les embaucher. Une seconde conséquence est l'absence de mise à jour des outils statistiques (par exemple les logiciels) avec le risque qu'ils deviennent obsolètes à plus ou moins court terme. Enfin, face à un manque récurrent de compétences humaines et de moyens financiers, les instituts statistiques sont forcés d'opérer un choix dans les informations produites. Si la plupart des indicateurs utiles à la surveillance multilatérale continuent d'être produits, il s'agit fréquemment de données provisoires, en particulier pour les comptes nationaux. Malheureusement, l'actualisation des données est très lente voire complètement délaissée dans certains pays. Il arrive que certaines informations importantes ne soient produites qu'avec des retards considérables, ce qui rend la surveillance multilatérale problématique.

La question de la fiabilité et de la disponibilité des données

La production des données pertinentes en vue d'une comparaison multilatérale souffre du manque d'harmonisation de leur production entre les Etats membres. En effet il convient que les méthodes d'élaboration des données soient uniformes. Consciente de l'importance de cette exigence, la communauté a inscrit l'objectif de cette harmonisation dans le Traité de l'UEAC (article 56). La CEMAC a développé ses propres méthodes concernant le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) et l'indice des prix à la consommation. Cependant ces méthodes ne sont pas encore appliquées par l'ensemble des Etats. A titre d'illustration les données de comptabilité nationale sont établies avec des années de base différentes, ce qui rend difficiles les comparaisons entre pays. La reconstruction des séries dans une année de base commune à partir des données brutes est en principe possible, mais se heurte au manque de moyens humains mentionné plus haut. D'autres données, au cœur

de la surveillance multilatérale, continuent à ne pas bénéficier d'une méthode commune. Un cas emblématique est celui des arriérés dont le calcul diffère d'un Etat à un autre. Un autre exemple est celui de l'inflation, pour laquelle la couverture géographique est limitée. En effet, il est difficile d'obtenir les données dans les provinces éloignées. Les données produites ne sont pas nécessairement informatisées et les transmissions sont lentes. Dès lors, les données produites reflètent souvent la situation économique de la région capitale et/ou des plus grandes villes du pays. Ces problèmes peuvent être accentués ponctuellement par les conflits empêchant le travail des instituts statistiques dans certaines régions.

b) Les réformes proposées

L'amélioration du processus de production et de collecte de données passe par trois voies : (i) une amélioration du processus budgétaire, ii) un renforcement des instituts nationaux de statistique ; et (iii) un approfondissement du processus d'harmonisation des données macroéconomiques.

L'amélioration du processus budgétaire

Les principales réformes souhaitables du processus ont été largement identifiées par les missions du FMI. Il s'agit d'abord de mieux respecter les principes budgétaires : i) éviter le recours à des prolongements d'exercice budgétaire, en les remplaçant par des reports de crédit d'une année à l'autre (annualité), ii) éviter les dépenses en dehors des procédures budgétaires normales et respecter la règle du compte unique du Trésor (unité), ii) budgétiser et comptabiliser les impôts et subventions sur une base brute, et éviter les annulations croisées des impôts et des paiements de sommes dues par les administrations publiques (universalité). Il s'agit ensuite d'améliorer les systèmes d'information budgétaire, en mettant en place les outils informatiques nécessaires pour suivre les flux de financement tout au long de la chaîne des dépenses. Ceci permet à la fois de suivre en temps réel les dépenses engagées et payées et donc de limiter les arriérés et en centralisant les dépenses des différentes administrations de rendre plus fiable leur mesure agrégée. L'amélioration de la mesure des arriérés appelle des mesures spécifiques (cf. encadré 5)

Encadré 5: Pistes de réflexion portant sur la mesure des arriérés de paiement¹⁹

Les arriérés de dépenses publiques sont des obligations financières d'une administration publique dont le paiement n'a pas été effectué à l'échéance. En dépit d'une définition simple, établir une définition opérationnelle des arriérés pose plusieurs problèmes. D'une part, il faut définir le retard à partir duquel une dépense non payée est considérée comme un arriéré. D'autre part, il faut définir à partir de quelle étape du processus de dépenses court le délai. Dans la plupart des pays, le délai débute au moment de réception de la facture ou de la livraison du bien.²⁰ Une mesure fiable et homogène des arriérés suppose une clarification de leur définition opérationnelle précisant le délai, le moment à partir duquel le délai court, et l'inclusion éventuelle des pénalités dues dans le montant des arriérés.

Une fois la définition harmonisée, une mesure fiable suppose de pouvoir extraire le montant des arriérés à partir des données budgétaires. Une solution minimale à court terme consiste à produire systématiquement deux Tableaux des Opérations Financières de l'Etat (un TOFE base engagement et un TOFE base caisse) et de confronter les données. Il paraît plus efficace à long terme d'élaborer un système intégré d'information relatif à la gestion budgétaire comme suggéré plus haut. Ce système vise à contrôler toutes les étapes des dépenses (engagement ; liquidation ; paiement) en temps réel. Cela implique de revoir en partie les systèmes d'information budgétaire et financière afin de rendre ceux-ci compatibles entre les différents services de l'Etat (Direction du Budget, Trésor, Caisse d'Amortissement, etc.). Cette étape implique une informatisation plus avancée dans des pays où l'usage du papier reste la norme.²¹ En outre, un identifiant unique pour chaque dépense devrait être utilisé afin de faciliter le suivi des diverses étapes du processus de dépenses dans le système intégré d'information. Dans un premier temps, l'effort devrait être concentré sur l'administration centrale.

Le renforcement des instituts nationaux de statistique

Dans la mesure où les faiblesses financières et humaines sont le principal obstacle à la production rapide et fiable de données macroéconomiques, l'action prioritaire devrait être d'accroître et de pérenniser les ressources allouées aux instituts statistiques nationaux et organes de la comptabilité nationale. Cela leur permettrait d'embaucher des personnes compétentes (ingénieurs statisticiens, économistes, etc.) en nombre suffisant pour pouvoir produire les données requises pour la surveillance multilatérale comme pour le suivi des

¹⁹ Les pistes de réflexion s'appuient sur des travaux antérieurs : ADETEF, 2014, *Etude pour la modernisation des systèmes d'information budgétaire et financière des Etats membres de la Zone franc* et Flynn et Pessoa, 2014, *Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques*, Département des finances publiques, FMI.

²⁰ Flynn et Pessoa, 2014, op cité

²¹ ADETEF, op cité

économies. Ces ressources accrues devraient également permettre une mise à jour des outils statistiques (actualisation des logiciels existants, formation des utilisateurs, etc.). Ce financement supplémentaire devrait être en grande partie assuré par les Etats. La CEMAC peut cependant jouer un rôle dans ce processus par diverses actions telles que :

- 1) un apport financier complémentaire ;
- 2) la mise en place de formations ;
- 3) le soutien ponctuel à la production de données dans les pays les plus démunis ;
- 4) l'organisation d'un forum de discussion entre les instituts statistiques nationaux et les comptables nationaux ;
- 5) l'exercice d'une pression sur les Etats membres afin qu'ils prennent conscience de l'enjeu de cette question.

A budget constant, les autorités nationales peuvent également renforcer les capacités nationales. Une action peu coûteuse consiste en une rationalisation de la production des données. Certaines données sont produites simultanément par plusieurs organes (instituts statistiques, directions générales, BEAC). Un moyen d'économiser des ressources consiste à définir la méthode de calcul d'une donnée statistique et à confier la production à une seule institution. Cette réforme, peu coûteuse, permettrait de libérer certaines marges de manœuvre.

La relance et l'approfondissement du processus d'harmonisation des données nationales

La CEMAC a entrepris une action en vue de faciliter l'harmonisation des données macroéconomiques dans l'esprit de l'article 56 du traité de l'UEAC. Cette action devrait être approfondie et accélérée. La CEMAC a déjà adoptée des méthodes propres concernant le TOFE (directive 05/11-UEAC-190-CM-22) et l'inflation. Elle devrait maintenant aider les Etats à adopter ces procédures en leur fournissant l'aide technique nécessaire. En outre, une réflexion approfondie sur l'harmonisation des données relatives aux arriérés devrait être entreprise rapidement. Il devient urgent d'avoir une mesure des arriérés identiques afin que le critère puisse conserver son pouvoir informatif.

Cette étape d'harmonisation des données est centrale dans la mesure où la fiabilité des données est jugée en fonction de leur méthode de calcul. Pour les données non harmonisées, il serait opportun que la CEMAC, à travers le DPMEF, étudie en détail les méthodes retenues par chaque pays. Une telle investigation aurait l'avantage de pouvoir

juger de la fiabilité des données et éventuellement de conseiller le pays quant aux points de méthode pouvant être améliorés.

Ces actions d'harmonisation et de contrôle des méthodes permettraient aux Etats de produire plus rapidement et de manière plus fiable les données macroéconomiques indispensables à la surveillance multilatérale.

4. Le dispositif des incitations

Un mécanisme efficace de surveillance multilatérale implique une incitation des acteurs au respect des critères. Les incitations actuelles reposent essentiellement sur un mécanisme de sanctions en cas de non-respect des critères de convergence. Cependant ces sanctions ne sont pas réellement opérationnelles à ce jour.

a) Le diagnostic

Le mécanisme actuel

La surveillance multilatérale n'est effective que si les Etats sont incités à respecter leurs engagements. Les articles 61, 62 et 63 du traité de l'UEAC présentent les mécanismes mis en œuvre en cas de non-respect des critères de convergence. La séquence pouvant aboutir aux sanctions est la suivante :

- 1) En cas de non-respect d'un critère, le Conseil des Ministres sur proposition du Président de la Commission adopte à la majorité qualifiée de ses membres une directive à l'adresse de l'Etat (article 61)
- 2) Dans un délai de 45 jours, l'Etat membre doit présenter un programme d'ajustement approprié visé par la Commission de la CEMAC. La mise en œuvre du programme reconnu conforme permet à l'Etat de bénéficier de mesures positives (article 62)
- 3) En cas de non-élaboration du programme d'ajustement, de non-conformité du programme avec la directive ou de non-exécution du programme, le Président de la Commission transmet au Conseil des Ministres un rapport assorti éventuellement de propositions de sanctions (article 63)

- 4) Les sanctions sont prises et modifiées par le Conseil des Ministres à la majorité simple (article 63)

Il est difficile de juger de la pertinence du dispositif dans la mesure où celui-ci n'a jamais été appliqué.

Les limites du système actuel

Le système actuel souffre d'une procédure difficile à appliquer et de sanctions peu explicites.

La procédure de déclenchement à la majorité qualifiée semble trop contraignante avec six pays. En effet, la procédure ne s'enclenche que si les Etats membres adoptent une directive à l'encontre du pays ne respectant pas les critères (article 61). Autrement dit, le déclenchement de la procédure n'a aucun caractère automatique. La décision du déclenchement et de la poursuite de la procédure le cas échéant est d'ordre politique. Dans une zone avec six Etats membres obtenir un tel consensus politique est difficile sinon impossible avec une majorité qualifiée.

Une deuxième limite du dispositif actuel porte sur les mesures de soutien et les sanctions, qui ne sont pas assez explicites et offrent une gamme insuffisante. Le traité précise que des mesures de soutien peuvent accompagner la mise en place d'un programme d'ajustement (article 62). Ces mesures incluent la publication d'un communiqué et un soutien de la CEMAC dans la mobilisation de ressources additionnelles. Ces actions de soutien semblent insuffisantes pour permettre la réussite des programmes d'ajustement. En effet, la CEMAC ne s'engage à soutenir ni financièrement (la CEMAC aide seulement l'Etat à obtenir des fonds auprès des bailleurs) ni techniquement l'Etat. Concernant les sanctions, seules des mesures indicatives sont présentées en l'occurrence la publication d'un communiqué et le retrait du soutien dont bénéficiait l'Etat membre (article 63). Les sanctions proposées sont peu coercitives. D'une part, si la communication (positive ou négative) peut impacter l'Etat par des effets indirects, il n'est pas certain que ces actions de communication soient suffisantes. En outre, comme cela est présenté plus bas, il existe des marges de manœuvre importantes pour produire une communication plus efficace. D'autre part, le retrait du soutien dont bénéficie l'Etat membre n'est dissuasif que si ce soutien est important pour le pays. Le faible poids du budget communautaire limite le caractère dissuasif du retrait temporaire du soutien de la CEMAC.

b) Les réformes proposées

La réforme du dispositif des incitations est centrale pour le respect des critères de convergence. Ces réformes devraient s'articuler autour de deux axes : (i) repenser le mécanisme de sanctions; (ii) développer la communication.

Le mécanisme de sanctions

Le mécanisme de sanctions initialement prévu nécessite peu de modifications pour devenir opérationnel. La réforme devrait rendre le processus qui aboutit éventuellement aux sanctions plus automatique et clarifier la gamme des sanctions.

Automatisation du déclenchement du processus

Il serait utile de déclencher le processus de manière automatique en donnant à la Commission de la CEMAC un rôle central. A l'heure actuelle, la procédure est mise en place à la suite d'une directive votée par le Conseil des Ministres. Cette étape est le principal point de blocage dans la mesure où les Etats sont peu incités à déclencher la procédure. Une approche plus automatique pourrait être imaginée. En cas de non-respect, la Commission pourrait automatiquement déclencher la procédure. La procédure pouvant aboutir aux sanctions pourrait être la suivante:

- 1) Déclenchement automatique de la procédure par la Commission de la CEMAC en cas de non-respect d'un critère de convergence ;
- 2) Dans un délai prédéfini, l'Etat devra expliquer les raisons ayant entraîné le non-respect des critères (des circonstances exceptionnelles pourront éventuellement être invoquées pour expliquer le non-respect ponctuel des critères) ;
- 3) Elaboration d'un programme d'ajustement, construit grâce aux Programmes Triennaux de Convergence qui permettent d'identifier l'effet des politiques économiques à entreprendre (GOPE) ;
- 4) Mise en place de sanctions en cas de non-respect des engagements pris dans le cadre de ce programme.

L'automatisme du déclenchement de la procédure aura l'avantage d'éviter à la Commission de la CEMAC de subir des pressions politiques des Etats. Dans le cadre de l'UME, le passage à une majorité qualifiée inversée (qui impose qu'une majorité qualifiée s'oppose à l'application des sanctions au lieu d'une majorité qualifiée en faveur des sanctions) joue le même rôle (cf. annexe 4). Cette solution est moins pertinente dans une union composée de seulement six membres. Cependant, le déclenchement automatique ne

doit pas donner lieu à une automatisation complète de la procédure. Il est important qu'un Etat n'ayant pas satisfait un critère puisse justifier de ce non-respect. Cette justification est doit être accompagnée de l'élaboration d'un programme de retour à la norme. Ces programmes d'ajustement avaient initialement été introduits dans la procédure et devraient retrouver une place centrale (cf. section consacrée au pilotage global de la convergence). Ils donnent actuellement lieu à l'ouverture de mesures positives pour l'Etat. Cette orientation devrait être approfondie. En particulier, si ces programmes doivent être élaborés par les Etats, la Commission de la CEMAC peut offrir son appui technique. Le DPEMF devrait aider les Etats à élaborer ces programmes en leur mettant par exemple à disposition leur outil de cadrage macroéconomique. Afin de faciliter les discussions, il peut être utile d'avoir des règles simples de retour à la norme pouvant servir de base à la construction des programmes d'ajustement. Ces programmes devraient donner lieu à des recommandations de politiques économiques claires et observables afin de pouvoir vérifier le respect de ceux-ci par l'Etat.

Les sanctions

La gamme des sanctions devrait être clarifiée et élargie. Deux types de sanctions peuvent être utilisés :

1) Les sanctions financières peuvent être efficaces pour inciter les Etats à respecter leurs engagements mais leur modalité d'application est un point crucial. La mise en place d'amendes, entendue comme un versement allant de l'Etat à la Commission, n'est sans doute pas la méthode la plus efficace. En effet, dans la mesure où certains pays ont déjà des arriérés, les amendes risquent juste d'accroître le stock de ceux-ci sans inciter les Etats à respecter les critères. Une méthode plus efficace consiste à développer un mécanisme de prélèvement à la source. Il s'agit de déduire des versements allant des instances communautaires vers les pays le montant de l'amende. Par exemple, le montant des bénéfices versés par la BEAC aux Etats pourraient être réduits du montant de la sanction. A l'image de ce qui existe en Europe, cette part des bénéfices pourrait dans un premier temps être gelée, le versement étant effectué si le pays prend les mesures nécessaires. Dans le cas contraire, le pays perdrait cette part des bénéfices gelée au titre des sanctions. Cette méthode de prélèvement à la source a l'avantage de faciliter l'application des sanctions. Au-delà des versements de la BEAC au titre des bénéfices, ce mécanisme pourrait s'élargir aux

fonds communautaires. Cependant il faut veiller au fait que cela n'aille pas à l'encontre de l'objectif final d'intégration dans la mesure où ces fonds sont le support de cet objectif.

2) Le mécanisme de sanctions pourrait faire intervenir les autres institutions régionales, en particulier la COBAC et la BDEAC afin d'accroître le coût du non-respect des engagements. De fait, ce mécanisme est déjà utilisé de manière indirecte par la COBAC. Les banques commerciales doivent respecter un ratio entre leurs fonds propres et leurs actifs risqués. Les créances publiques ne sont plus considérées sans risque lorsque les Etats ne respectent pas les critères de convergence, ce qui contraint les banques à accroître leurs fonds propres et les conduisent à imposer des coûts de financement plus importants pour ces Etats. Cette logique pourrait être étendue à d'autres institutions communautaires notamment la BDEAC. La BDEAC pourrait explicitement inclure le respect des critères de convergence dans son analyse risque-pays. Ainsi le coût de financement serait indirectement accru pour un pays ne respectant pas un ou plusieurs critères de convergence. Cette pratique pourrait être intégrée dans la réforme à venir de la BDEAC.

La plupart des mesures de sanctions proposées peuvent être conçues aussi dans une perspective positive. Par exemple, un pays respectant ses engagements pourrait bénéficier d'un soutien plus important.

Une dernière modalité de sanction, déjà existante, porte sur la communication. Cet outil peut être relativement efficace. Ce point mérite une attention particulière et est traité en détail ci-dessous.

Le rôle de la communication

Intérêt de la communication

La communication peut exercer un effet interne en favorisant l'appropriation de la surveillance multilatérale par les Etats. L'institutionnalisation de la communication par la Commission de la CEMAC faciliterait la remontée de la surveillance multilatérale dans l'agenda des pays membres. Une telle action aurait l'avantage de faciliter le travail des cellules nationales entravé par la faible importance qui leur est accordée. En outre, une communication réussie pourrait permettre à la Commission de la CEMAC de mettre en avant son travail et son apport vis-à-vis des pays membres.

La communication est susceptible d'amplifier les réactions des marchés financiers, qui intégreraient cette information en modulant les conditions de financement en fonction du respect des critères. Les pays vertueux seraient récompensés alors que les autres seraient sanctionnés. Ce levier de sanctions et de récompenses pourrait inciter les Etats à respecter leurs engagements en termes de surveillance multilatérale.

Réforme de la communication

La communication devrait porter non seulement sur le respect des critères mais également sur la volonté des Etats à s'engager dans ce processus.

L'institutionnalisation de cette communication relève de plusieurs actions complémentaires :

- 1) mise en place d'un Conseil des Ministres annuel dédié à la surveillance multilatérale ;
- 2) mise en place d'une conférence de presse annuelle par la Commission de la CEMAC à la suite de la production du rapport de surveillance multilatérale ;
- 3) tournée du Président de la Commission pour alerter les pays sur l'état du respect de la surveillance multilatérale et sur les enjeux de ce respect ;
- 4) publication sur le site internet de la CEMAC d'un tableau de bord sur le respect des critères de convergence pour chaque Etat.

La communication pourrait porter non seulement sur le respect des critères de convergence et les mesures correctives prises par les Etats en cas de non-respect mais également sur le respect du calendrier. Ainsi il serait utile de signaler les Etats incapables de tenir le calendrier de la surveillance multilatérale dans la mesure où son respect est essentiel. Cette communication pourrait inciter les Etats à prendre les mesures afin de résoudre ces problèmes.

Cette institutionnalisation de la communication pourrait être complétée par la place donnée au respect de la surveillance multilatérale dans l'indicateur d'engagement à l'intégration régionale développé par la FERDI à la demande de la Commission.²² Il s'agirait non seulement d'observer le respect des critères de convergence mais aussi de mesurer la volonté des Etats de participer pleinement au dispositif institutionnel.

²² FERDI, 2015, Note conceptuelle sur les indicateurs d'engagement à l'intégration régionale, mimeo.

La communication doit être conçue de manière simple pour pouvoir être diffusée et commentée par les médias et comprise de l'opinion publique. La régularité de cette communication augmenterait son poids en créant une attente quant à la publication périodique des résultats.

5. Conclusion de la partie 2

L'amélioration du dispositif institutionnel de la surveillance multilatérale est essentielle à son efficacité et repose sur une implication forte de la Commission de la CEMAC comme des cellules nationales, ce qui suppose une augmentation de leurs moyens financiers et humains. .

La Commission de la CEMAC doit assumer une nouvelle mission en prenant un rôle actif dans la procédure de sanctions. Le déclenchement deviendra une de ses prérogatives . En outre, dans ce mécanisme d'incitations élargies, la Commission devra prendre en charge la communication autour de la surveillance multilatérale.

Au-delà des prérogatives nouvelles de la Commission, le rôle de la cellule communautaire et de la Direction de la surveillance multilatérale devra être repensé. Ces dernières devront soutenir le travail des cellules nationales. L'objectif est que la Commission de la CEMAC fournisse une assistance technique de haut niveau (à l'image du FMI ou de la BEAC). Ainsi, l'aide technique fournie aux cellules nationales devrait inclure en particulier une aide au cadrage macroéconomique et à l'élaboration des programmes d'ajustement ou encore la mise en place de session de formation et de mise à niveau des équipes nationales. Ce soutien ne devrait plus se limiter à des missions circulaires mais être continu.

Conclusion générale

La réforme proposée concerne d'abord celle des critères que les Etats sont appelés à respecter ainsi que les indicateurs complémentaires de surveillance qui doivent permettre un bon diagnostic de leurs situations macroéconomiques. Elle concerne aussi le processus institutionnel qui doit garantir par des incitations et des sanctions que la surveillance multilatérale exerce une véritable influence sur la politique budgétaire menée par chaque Etat. La réforme n'aurait pas d'efficacité si ses deux volets n'étaient pas mis en œuvre conjointement.

a) La réforme des critères et indicateurs

Les réformes proposées des critères et indicateurs visent de manière globale à renforcer la crédibilité du processus de surveillance multilatérale en définissant des normes contraignantes mais accessibles pour tous les pays.

Une **première proposition est de simplifier la grille des critères** et des indicateurs en ne conservant que ces deux catégories, en faisant disparaître la catégorie des critères complémentaires.

La **deuxième proposition porte sur le solde budgétaire** ; nous préconisons : i) de considérer le solde budgétaire global, de préférence donc compris ; ii) de maintenir une norme commune mais en ajustant les soldes pour tenir compte de la situation hétérogène des pays en matière de ressources pétrolières, de manière que les Etats épargnent une partie de ces ressources. Il est proposé que le taux d'épargne des ressources pétrolières soit ou constant ou variable en fonction de la variation des ressources pétrolières, ou enfin progressif en fonction de la dépendance croissante des ressources budgétaires aux ressources pétrolières ; iii) d'autoriser un solde global négatif (faible) si les ressources pétrolières sont absentes ou faibles ; iv) de calculer le solde sur une période triennale glissante pour favoriser la cyclicité de la politique budgétaire.

La **troisième proposition 3 concerne la dette**, pour laquelle nous préconisons : i) de maintenir une règle relative aux arriérés de paiement qui vise leur absence ; ii) de retenir une mesure extensive de l'ensemble de l'endettement de l'Etat, garanties comprises et

éventuellement à l'avenir de mesurer la dette en valeur actualisée nette pour tenir compte des conditions d'endettement; iii) de combiner un critère de plafond de dette et un horizon pour l'atteindre au plus tôt, ce qui définit le rythme autorisé d'accroissement de la dette, qui dépend de la proximité de la dette au plafond ; iv) de mesurer la variation de l'endettement et sa norme sur une base glissante triennale pour faciliter la cyclicité de la politique budgétaire.

La quatrième proposition porte sur le calcul l'inflation en moyenne glissante sur trois ans, afin d'éliminer de manière simple l'impact des facteurs exogènes conjoncturels de l'inflation.

La cinquième proposition est de restructurer l'analyse des indicateurs de surveillance pour faciliter le diagnostic macroéconomique et de les compléter. Il est proposé : i) de calculer un solde primaire hors dons et hors recettes pétrolières, destiné à apprécier le caractère contra-cyclique de la politique budgétaire; ii) d'interpréter le taux de pression fiscale en fonction du niveau de développement ; iii) de restaurer l'indicateur masse salariale/dépenses totales ; iv) de définir un plafond pour le service de la dette (en % des recettes fiscales) ; v) de définir des indicateurs mesurant la part des investissements productifs et des investissements en capital humain dans la dépense totale ; vi) de confier à la COBAC le soin de définir un ou plusieurs indicateurs mesurant le risque d'une crise bancaire.

La sixième et dernière proposition est de rendre opérationnel un instrument de cadrage macroéconomique prévisionnel à moyen terme. La surveillance multilatérale ne doit pas être seulement rétrospective. Il s'agit de redonner toute leur place aux Programmes Triennaux de Convergence afin de définir une trajectoire de retour à la norme des critères.

b) La réforme du dispositif institutionnel

Nos propositions visent une amélioration du fonctionnement des organes de la surveillance multilatérale, , en particulier de la Commission de la CEMAC et des cellules nationales, une production plus rapide et fiable des données nécessaires, et un renforcement des incitations au respect des critères.

La Commission de la CEMAC ne pourra pas jouer le rôle de leader qui lui est dévolu sans une augmentation sensible des ressources humaines consacrées à la surveillance multilatérale.

Pour renforcer l'efficacité **des cellules nationales**, l'objectif est : i) de sécuriser les moyens humains et financiers des cellules nationales, avec un financement mixte Etats/CEMAC ; ii) de relever le niveau hiérarchique de leur composition de manière à faciliter leur travail et d'accroître le poids de la surveillance multilatérale dans l'agenda politique ; iii) de rapprocher les cellules nationales des autres organes de cadrage macroéconomique, de manière à faciliter la collecte des données.

Pour améliorer **la disponibilité et la fiabilité des données**, il est indispensable i) d'accroître la transparence du processus budgétaire, ii) de renforcer les capacités des instituts statistiques nationaux et iii) d'accélérer l'harmonisation des méthodes pour produire des statistiques homogènes.

Pour accroître **l'efficacité des incitations au respect des normes**, il semble prioritaire, i) de rendre plus automatique le déclenchement de la procédure de correction des écarts aux normes ; ii) de clarifier et d'élargir la gamme des sanctions, notamment en associant les autres institutions communautaires, iii) d'institutionnaliser la communication relative à la surveillance multilatérale, qui est essentiellement du ressort de la CEMAC

Toutes ces propositions de réformes ne peuvent être brutalement appliquées. Une période transition doit être ménagée.

c) L'organisation de la transition

La Commission de la CEMAC, le Collège de Surveillance, la Cellule Communautaire devront organiser la transition vers le nouveau dispositif. Dans un premier temps, le Collège de Surveillance et la Commission devront arrêter les propositions qui seront soumises au Conseil des Ministres.

La Commission de la CEMAC aura aussi un rôle pour faciliter la mise en œuvre de la réforme une fois les choix politiques arrêtés. La transition sera réussie si les différentes parties prenantes sont conscientes des apports de la réforme. La Commission de la CEMAC devra donc communiquer autour de la réforme afin de faciliter son appropriation.

Afin de faciliter l'appropriation des changements il serait prudent de prévoir une période transitoire (de un à trois ans) au cours de laquelle les nouveaux critères seront calculés en complément des critères actuels. Ces nouveaux critères n'auraient pas de force contraignante pendant cette période de transition, ce qui permettrait aux pays de s'adapter en douceur aux changements. En outre, la Cellule communautaire assistée du DPEMF pourrait profiter de cette période pour soutenir techniquement les cellules nationales et plus généralement les acteurs intéressés par la surveillance multilatérale. A cette fin, des sessions de formation sur les changements opérés devront être organisées.

La réussite de la réforme reposera sur une implication forte tant des Etats que des différents organes de la CEMAC. Le transfert de souveraineté au niveau régional qu'implique le renforcement de la surveillance multilatérale se justifie par la solidarité qui lie *de facto* les Etats appartenant à une union économique et monétaire. Le coût que représente la transition vers le nouveau système dont est préservée la simplicité semble largement inférieur aux gains à court et à long terme d'une plus grande intégration régionale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADETEF, 2014, *Etude pour la modernisation des systèmes d'information budgétaire et financière des Etats membres de la Zone franc.*
- Agence Internationale de l'énergie, 2014, *African Energy Outlook : A Focus on energy prospects in SSA.*
- Avom, Désiré, et Biaka Tedang, 2014, *Viabilité budgétaire et renforcement du dispositif de la surveillance multilatérale au sein de la CEMAC.*
- Bénassy-Quéré, Agnès, 2014, *Support de cours du module Politique de change, Master 2 Gestion de la Politiquer Economique*
- Bénassy-Quéré, Agnès, et Xavier, Ragot, 2015, « Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°21.
- CEMAC, 2014, *Evaluation du fonctionnement du dispositif de la surveillance multilatérale dans les Etats membres de la CEMAC.*
- CEMAC, 2014, *Note sur le cadre institutionnel.*
- CEMAC, *Rapports définitifs de la surveillance multilatérale, 2010 à 2013.*
- Chambas, Gérard, 2005, *Afrique au sud du Sahara. Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, Paris, 273p.
- Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, Paris, 2012.
- FERDI, 2015, Note conceptuelle sur les indicateurs d'engagement à l'intégration régionale, *mimeo.*
- Flynn et Pessoa, 2014, *Prévention et gestion des arriérés de dépenses publiques*, Département des finances publiques, FMI.
- FMI, 2013 et 2014 *Rapport sur les politiques communautaires.*
- FMI, divers rapport relatifs aux consultations au titre de l'article IV : Cameroun 13/279, Congo 13/279, Gabon 13/55, Guinée Equatoriale 13/83 RCA 12/288 ; ou au Programme de référence Chad 13/284.
- FMI, 2005 et 2012, *Regional Economic Outlook- Africa.*
- Gaston K. Mpatswe, Sampawende J.-A. Tapsoba and Robert C. York "The Cyclicity of Fiscal Policies in the CEMAC Region" IMF, *Working Paper* WP/11/205.
- Guérineau, Samuel, et Sylviane Guillaumont Jeanneney, 2013, « Coordination des politiques budgétaires nationales et surveillance multilatérale » in A-M Geourjon, S. Guérineau, P.Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney *Intégration régionale pour le développement en Zone franc*, Paris, Economica, 2013, p. 112 et suiv.

- Guillaumont Jeanneney, S., et S. J.A. Tapsoba. 2009. "Pro cyclicité de la politique budgétaire et surveillance multilatérale dans les unions monétaires africaines " CERDI, *Etudes et Documents* ED/2009/4 ;
- UEAC, 2000, *Directive 01/00/UEAC/064-CM-04, relative à la mise en place de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein es Etats membres de la CEMAC.*
- UEAC, 2000, *Directive 05/11-UEAC-190-CM-22, relative au Tableau des Opérations financières de l'Etat*
- UEAC, 2001, *Directive 01/01/UEAC/094-CM-06 fixant les critères et indicateurs macroéconomiques de la surveillance multilatérale*
- UEAC, 2009, *Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale*
- UEMOA, 2015, *Acte additionnel n° 01/2015/ CCEG/UEMOA instituant un pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)*
- UMAC, 2001, *Décision du Conseil des ministres de l'UMAC du 14 juillet 2001)*

ANNEXES

Annexe 1 : Simulations du solde budgétaire de référence	102
Annexe 2 : Simulations de la variation de la dette publique totale	105
Annexe 3 : Comparaison avec la réforme adoptée par l’UEMOA.....	107
Annexe 4 : Comparaison avec les réformes suggérées par le FMI	109
Annexe 5 : Comparaison avec la réforme de l’Union monétaire européenne	111
Annexe 6 : Synthèse de la réunion relative à la programmation de l’étude sur la réforme de la surveillance multilatérale	115

Annexe 1 : Simulations du solde budgétaire de référence

Note : Les nouveaux soldes budgétaires de référence sont lissés, c'est-à-dire calculés en moyenne sur les 3 dernières années

			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cameroun	%RP/RT		23,8%	26,7%	29,2%	34,4%	33,2%	37,2%	23,5%	24,5%	27,9%	29,9%	29,9%	19,9%	18,2%
Cameroun	%RP/PIB		4,1%	4,2%	5,2%	6,7%	6,6%	7,8%	4,6%	4,3%	5,0%	5,2%	5,4%	3,9%	2,9%
Cameroun	SBG		3,9%	2,2%	4,7%	5,9%	5,4%	4,8%	2,8%	-0,2%	-0,7%	-0,4%	-1,3%	1,7%	-3,9%
Cameroun	Taux constant (a)	0,2			2,7%	3,2%	4,1%	3,9%	3,1%	1,4%	-0,3%	-1,4%	-1,9%	-1,0%	-2,0%
Cameroun	Taux constant (a)	0,3			2,2%	2,6%	3,5%	3,2%	2,4%	0,8%	-0,7%	-1,9%	-2,4%	-1,50%	-2,4%
Cameroun	Taux constant (a)	0,4			1,8%	2,1%	2,8%	2,5%	1,8%	0,3%	-1,2%	-2,4%	-2,9%	-2,0%	-2,8%
Cameroun	Taux variable (b)	0,6			2,3%	2,2%	2,6%	2,0%	1,9%	1,0%	0,2%	-1,2%	-2,1%	-1,2%	-1,9%
Cameroun	Taux variable (b)	0,8			2,3%	2,1%	2,4%	1,6%	1,8%	1,0%	0,4%	-1,0%	-2,0%	-1,1%	-1,7%
Cameroun	Taux variable (b)	1			2,3%	1,9%	2,1%	1,2%	1,6%	1,1%	0,7%	-0,8%	-1,9%	-1,0%	-1,5%
Cameroun	Taux progressif (c)	0,5			3,0%	3,4%	4,3%	4,1%	3,3%	1,7%	0,1%	-1,1%	-1,6%	-0,7%	-1,7%
Cameroun	Taux progressif (c)	0,6			2,9%	3,3%	4,1%	3,9%	3,1%	1,5%	0,0%	-1,2%	-1,7%	-0,8%	-1,8%
Cameroun	Taux progressif (c)	0,7			2,8%	3,1%	3,9%	3,6%	2,9%	1,3%	-0,2%	-1,4%	-1,9%	-1,0%	-1,9%

En gras : simulations correspondant aux graphiques

Nouveau solde budgétaire supérieur à -1,5 du PIB



Nouveau solde budgétaire inférieur à -1,5 du PIB



		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RCA	%RP/RT	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
RCA	%RP/PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
RCA	SBG	-3,2%	-2,2%	-7,4%	6,9%	0,9%	-0,4%	1,3%	0,1%	-2,3%	0,0%	-0,2%	2,0%	-2,7%
RCA	SBG lissé = NSB			-4,2%	-0,9%	0,1%	2,5%	0,6%	0,3%	-0,3%	-0,7%	-0,8%	0,6%	-0,3%

			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Congo	%RP/RT		69,8%	71,9%	82,6%	85,4%	82,1%	86,5%	70,6%	83,2%	79,9%	77,2%	74,8%	68,4%	58,0%
Congo	%RP/PIB		20,4%	21,3%	32,2%	37,3%	35,8%	46,0%	21,0%	35,6%	32,3%	32,4%	31,1%	27,1%	22,3%
Congo	SBG		0,4%	4,2%	17,3%	16,7%	9,5%	26,7%	4,7%	21,2%	15,8%	6,2%	3,3%	-3,3%	-9,8%
Congo	Taux constant (a)	0,2			2,3%	6,7%	7,5%	9,7%	6,8%	10,7%	8,0%	7,7%	2,1%	-3,9%	-8,6%
Congo	Taux constant (a)	0,3			-0,1%	3,6%	4,0%	5,7%	3,3%	7,2%	5,0%	4,4%	-1,1%	-7,0%	-11,3%
Congo	Taux constant (a)	0,4			-2,6%	0,6%	0,4%	1,7%	-0,1%	3,8%	2,0%	1,0%	-4,3%	-10,0%	-14,0%
Congo	Taux variable (b)	0,6			-3,1%	-1,9%	-3,3%	-2,5%	0,7%	6,4%	8,0%	5,1%	0,3%	-5,5%	-8,3%
Congo	Taux variable (b)	0,8			-4,1%	-3,7%	-5,7%	-5,2%	-0,1%	6,1%	9,1%	5,3%	0,7%	-5,0%	-7,3%
Congo	Taux variable (b)	1			-5,2%	-5,6%	-8,1%	-8,0%	-1,0%	5,8%	10,1%	5,5%	1,2%	-4,5%	-6,2%
Congo	Taux progressif (c)	0,5			-2,1%	0,4%	-0,2%	0,8%	-0,4%	3,5%	2,2%	1,0%	-3,9%	-9,1%	-12,4%
Congo	Taux progressif (c)	0,6			-4,0%	-2,0%	-3,1%	-2,6%	-3,2%	0,7%	-0,2%	-1,7%	-6,4%	-11,3%	-14,2%
Congo	Taux progressif (c)	0,7			-5,8%	-4,5%	-6,0%	-6,0%	-6,0%	-2,2%	-2,5%	-4,4%	-8,8%	-13,5%	-16,0%

En gras : simulations correspondant aux graphiques

Nouveau solde budgétaire supérieur à -1,5 du PIB



Nouveau solde budgétaire inférieur à -1,5 du PIB



			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gabon	%RP/RT		54,9%	55,1%	63,3%	64,0%	58,6%	65,5%	49,7%	53,9%	55,5%	58,0%	52,2%	49,4%	36,9%
Gabon	%RP/PIB		14,8%	14,8%	18,1%	18,8%	16,3%	19,7%	15,2%	13,4%	15,6%	16,8%	14,8%	14,0%	9,5%
Gabon	SBG		6,6%	6,9%	8,6%	8,5%	8,0%	10,9%	6,1%	0,1%	1,5%	2,4%	0,5%	6,1%	0,6%
Gabon	Taux constant (a)	0,2			4,2%	4,6%	4,8%	5,5%	4,9%	2,5%	-0,4%	-1,7%	-1,7%	0,0%	-0,1%
Gabon	Taux constant (a)	0,3			2,6%	2,8%	3,1%	3,7%	3,2%	0,9%	-1,9%	-3,3%	-3,3%	-1,6%	-1,4%
Gabon	Taux constant (a)	0,4			1,0%	1,1%	1,3%	1,8%	1,5%	-0,7%	-3,3%	-4,8%	-4,8%	-3,1%	-2,7%
Gabon	Taux variable (b)	0,6			3,3%	2,7%	2,6%	2,7%	3,1%	1,5%	-0,3%	-2,4%	-2,9%	-1,2%	0,2%
Gabon	Taux variable (b)	0,8			3,5%	2,7%	2,4%	2,4%	3,1%	1,8%	0,2%	-2,1%	-2,8%	-1,1%	0,7%
Gabon	Taux variable (b)	1			3,8%	2,6%	2,3%	2,0%	3,0%	2,0%	0,7%	-1,8%	-2,7%	-1,0%	1,2%
Gabon	Taux progressif (c)	0,5			2,7%	2,7%	2,9%	3,4%	3,3%	1,1%	-1,3%	-3,0%	-2,9%	-1,1%	-0,6%
Gabon	Taux progressif (c)	0,6			1,8%	1,7%	1,8%	2,2%	2,3%	0,2%	-2,1%	-3,8%	-3,8%	-1,9%	-1,2%
Gabon	Taux progressif (c)	0,7			0,9%	0,6%	0,7%	1,1%	1,3%	-0,8%	-2,9%	-4,7%	-4,6%	-2,7%	-1,8%

			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Guinée Eq	%RP/RT		87,0%	90,5%	92,7%	93,3%	90,9%	94,4%	83,9%	90,1%	92,6%	90,4%	89,9%	89,0%	81,0%
Guinée Eq	%RP/PIB		23,1%	25,6%	32,5%	41,9%	38,8%	38,2%	41,9%	28,3%	29,0%	28,9%	27,9%	27,0%	23,7%
Guinée Eq	SBG		12,1%	10,5%	19,8%	24,5%	19,8%	17,1%	-4,2%	-5,3%	0,9%	-8,3%	3,0%	-5,0%	-10,3%
Guinée Eq	Taux constant (a)	0,2			8,7%	11,6%	13,8%	12,6%	3,0%	-4,7%	-9,5%	-10,0%	-7,2%	-9,0%	-9,3%
Guinée Eq	Taux constant (a)	0,3			6,0%	8,2%	10,0%	8,6%	-1,0%	-8,3%	-12,8%	-12,9%	-10,0%	-11,81%	-12,0%
Guinée Eq	Taux constant (a)	0,4			3,3%	4,9%	6,3%	4,6%	-4,9%	-11,9%	-16,1%	-15,7%	-12,9%	-14,6%	-14,6%
Guinée Eq	Taux variable (b)	0,6			1,0%	1,1%	2,3%	2,0%	-5,4%	-8,7%	-10,2%	-7,6%	-5,8%	-8,6%	-9,2%
Guinée Eq	Taux variable (b)	0,8			-0,6%	-1,3%	-0,2%	-0,2%	-6,9%	-8,8%	-9,4%	-5,9%	-4,4%	-7,5%	-8,3%
Guinée Eq	Taux variable (b)	1			-2,3%	-3,7%	-2,8%	-2,4%	-8,3%	-8,9%	-8,5%	-4,2%	-3,1%	-6,4%	-7,4%
Guinée Eq	Taux progressif (c)	0,5			1,9%	2,8%	3,9%	2,1%	-6,8%	-13,6%	-17,5%	-17,3%	-14,5%	-16,0%	-15,5%
Guinée Eq	Taux progressif (c)	0,6			-0,6%	-0,2%	0,5%	-1,6%	-10,4%	-16,8%	-20,4%	-19,9%	-17,1%	-18,5%	-17,8%
Guinée Eq	Taux progressif (c)	0,7			-3,0%	-3,3%	-3,0%	-5,3%	-13,9%	-20,0%	-23,3%	-22,5%	-19,7%	-21,0%	-20,1%

En gras : simulations correspondant aux graphiques

Nouveau solde budgétaire supérieur à -1,5 du PIB



Nouveau solde budgétaire inférieur à -1,5 du PIB



			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tchad	%RP/RT		7,9%	34,8%	49,7%	71,6%	75,1%	78,7%	52,6%	67,6%	76,4%	74,2%	68,4%	49,2%	46,6%
Tchad	%RP/PIB		0,5%	3,4%	4,1%	10,3%	14,0%	16,7%	6,4%	12,4%	18,4%	16,3%	16,1%	9,9%	8,7%
Tchad	SBG		-3,2%	-2,3%	-0,3%	1,9%	2,6%	3,6%	-8,2%	-2,6%	1,3%	-0,9%	-0,6%	-1,0%	1,2%
Tchad	Taux constant (a)	0,2			-2,5%	-1,4%	-0,5%	0,0%	-3,1%	-4,7%	-5,6%	-3,9%	-3,5%	-3,7%	-2,4%
Tchad	Taux constant (a)	0,3			-2,7%	-2,0%	-1,4%	-1,4%	-4,4%	-5,9%	-6,9%	-5,4%	-5,2%	-5,08%	-3,6%
Tchad	Taux constant (a)	0,4			-3,0%	-2,6%	-2,4%	-2,8%	-5,6%	-7,1%	-8,1%	-7,0%	-6,9%	-6,5%	-4,8%
Tchad	Taux variable (b)	0,6			-4,2%	-5,1%	-5,9%	-7,3%	-7,8%	-7,8%	-7,9%	-7,7%	-7,4%	-5,2%	-2,0%
Tchad	Taux variable (b)	0,8			-4,6%	-6,1%	-7,4%	-9,2%	-9,0%	-8,4%	-8,3%	-8,4%	-8,1%	-5,3%	-1,5%
Tchad	Taux variable (b)	1			-5,1%	-7,2%	-8,9%	-11,2%	-10,1%	-9,0%	-8,6%	-9,2%	-8,9%	-5,3%	-1,0%
Tchad	Taux progressif (c)	0,5			-2,5%	-2,0%	-1,9%	-2,5%	-5,1%	-6,5%	-7,4%	-6,5%	-6,3%	-5,5%	-3,5%
Tchad	Taux progressif (c)	0,6			-2,6%	-2,4%	-2,6%	-3,5%	-6,1%	-7,4%	-8,3%	-7,6%	-7,5%	-6,4%	-4,1%
Tchad	Taux progressif (c)	0,7			-2,7%	-2,7%	-3,3%	-4,5%	-7,0%	-8,2%	-9,2%	-8,8%	-8,7%	-7,4%	-4,8%

Annexe 2 : Simulations de la variation de la dette publique totale

Cameroun	Plafond	Horizon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation observée (triennale)			-1,93	-0,17	1,17	1,83	2,67	3,60
Scénario a	60%	2040	1,76	1,90	1,98	2,02	2,02	1,99
Scénario b	60%	2035	2,16	2,36	2,48	2,55	2,59	2,58
Scénario c	60%	2045	1,49	1,60	1,65	1,67	1,66	1,62
Scénario d	50%	2040	1,39	1,52	1,58	1,60	1,59	1,54
Scénario e	70%	2040	2,13	2,29	2,38	2,43	2,46	2,45

RCA	Plafond	Horizon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation observée (triennale)					-10,87	4,17	2,20	6,90
Scénario a	60%	2040			0,88	2,19	1,76	1,54
Scénario b	60%	2035			1,11	2,76	2,25	1,99
Scénario c	60%	2045			0,72	1,82	1,45	1,26
Scénario d	50%	2040			-0,32	0,94	0,46	0,18
Scénario e	70%	2040			2,08	3,44	3,07	2,91

Congo*	Plafond	Horizon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation observée (triennale)						6,95*	6,00	1,60
Scénario a	60%	2040				1,41	1,34	1,13
Scénario b	60%	2035				1,79	1,70	1,46
Scénario c	60%	2045				1,17	1,10	0,92
Scénario d	50%	2040				0,99	0,90	0,67
Scénario e	70%	2040				1,84	1,77	1,58

* Moyenne calculée sur 2 ans.

En gras : simulations correspondant aux graphiques

Variation observée inférieure ou égale à la variation autorisée



Variation observée supérieure à la variation autorisée



Annexe 2 : Simulations de la variation de la dette publique totale (suite)

Gabon	Plafond	Horizon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation observée (triennale)					0,77	-1,33	0,10	1,23
Scénario a	60%	2040			1,60	1,64	1,76	1,84
Scénario b	60%	2035			2,00	2,07	2,26	2,38
Scénario c	60%	2045			1,33	1,35	1,45	1,50
Scénario d	50%	2040			1,20	1,22	1,33	1,38
Scénario e	70%	2040			2,00	2,05	2,20	2,29

Guinée Eq.**	Plafond	Horizon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation observée (triennale)			4,80	-0,60	2,80	0,60	-1,10	0,40
Scénario a	60%	2040	2,18	2,21	2,25	2,25	2,30	2,37
Scénario b	60%	2035	2,68	2,74	2,81	2,84	2,94	3,08
Scénario c	60%	2045	1,84	1,85	1,87	1,86	1,89	1,93
Scénario d	50%	2040	1,81	1,83	1,85	1,83	1,87	1,92
Scénario e	70%	2040	2,55	2,60	2,65	2,66	2,74	2,83

** Simulations effectuées à partir des données des Tableaux fournis par la CEMAC et non des analyses CVD

Tchad	Plafond	Horizon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation observée (triennale)				-0,13	1,83	1,43	1,80	0,93
Scénario a	60%	2040		1,38	1,44	1,42	1,42	1,40
Scénario b	60%	2035		1,71	1,80	1,79	1,81	1,82
Scénario c	60%	2045		1,16	1,20	1,17	1,17	1,14
Scénario d	50%	2040		0,99	1,04	1,00	0,98	0,95
Scénario e	70%	2040		1,76	1,84	1,83	1,85	1,86

En gras : simulations correspondant aux graphiques

Variation observée inférieure ou égale à la variation autorisée



Variation observée supérieure à la variation autorisée



Annexe 3 : Comparaison avec la réforme adoptée par l'UEMOA

L'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine vient de mettre en place un nouveau dispositif de surveillance multilatérale²³. Comme depuis 2001 le dispositif de la CEMAC était très largement semblable à celui de l'UEMOA (au-moins en ce qui concerne les principaux critères, dits de premier rang), il paraît utile de rappeler les grandes lignes de cette réforme et de justifier pourquoi la surveillance multilatérale de la CEMAC doit s'écarter du nouveau dispositif de l'UEMOA.

Le principal changement concerne le « critère clef » du solde budgétaire de base qui est maintenant défini comme le solde global y compris les dons soit la différence entre toutes les dépenses, quel que soit leur mode de financement, et les recettes budgétaires dons compris. Le choix de ce nouveau solde tient compte de la critique faite au précédent solde de base qui excluait les dépenses d'investissement financées par l'extérieur. Il intègre aux recettes les dons comme le solde de référence que nous avons proposé, ce qui se justifie parce que les dons sont automatiquement à l'origine de dépenses publiques sans mettre en cause la viabilité à long terme de la dette. Comme les pays de l'UEMOA n'ont pas de ressources pétrolières (à l'exception récente de la Côte d'Ivoire), il n'était pas nécessaire, comme nous l'avons fait pour la CEMAC, d'établir une règle d'épargne financière en fonction de la dépendance des budgets à celles-ci.

La cible est dans l'UEMOA un solde égal ou supérieur à -3% du PIB alors que dans nos simulations nous avons privilégié une cible égale ou supérieure à -1,5%. Cette cible s'interprète telle qu'elle pour la Centrafrique qui n'a pas de ressources pétrolières. Il nous a semblé raisonnable que la Centrafrique limite son déficit à 1,5% étant donnée l'importance des dons extérieurs qu'elle reçoit et qui lui permettent un déficit hors dons considérable de telle sorte que la norme proposée est bien moins contraignante que la norme actuelle (un équilibre pour le budget hors dons). D'ailleurs la Centrafrique n'a jamais respecté le critère de solde budgétaire depuis 2006 (Tableau 5). D'autre part la capacité de l'Etat Centrafricain d'emprunter à l'extérieur ou en interne est limitée par sa situation politique et économique. On constate que la Centrafrique a été capable de respecter la limite de -1,5% depuis 2006, en particulier si on retient une moyenne triennale du solde (graphique 7b). Quant aux pays pétroliers, la contrainte découlant d'une cible égale à -1,5% ne peut s'apprécier indépendamment des paramètres définissant l'ajustement du solde en fonction de la règle d'épargne financière. En diminuant les paramètres a ou c, on accroît le nouveau solde budgétaire de référence (ajusté) et on allège la contrainte résultant de la norme et inversement (cf. annexe 1).

L'UEMOA a conservé intacts les critères de la dette et de l'inflation ainsi que les normes associées : un plafond de 70% du PIB pour la dette et de 3% par an pour l'inflation. La règle concernant les arriérés a été reformulée par l'article 9 ; « Les Etats membres détenant des arriérés de paiements doivent procéder à une réduction progressive du stock existant en vue de son apurement au plus tard le 31 décembre 2019 ». Cette disposition est conforme à la nôtre, de prévoir une réduction obligatoire des arriérés existants (par exemple 1/5^{ème} par

²³ Acte additionnel n° 01/2015/ CCEG/UEMOA instituant un pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)

an), tant qu'il n'existera pas un cadrage macroéconomique permettant de déterminer la meilleure trajectoire.

La principale différence entre nos propositions et le dispositif de l'UEMOA est donc le choix d'introduire en plus du plafond de la dette (égal à 70% ou à tout autre pourcentage), un horizon pour l'atteinte au plus tôt de ce plafond, dont il résulte automatiquement un accroissement annuel autorisé de la dette publique. Cette disposition vise à éviter un réendettement trop rapide des pays de la CEMAC, problème qui concerne sans doute moins les pays d'Afrique de l'Ouest non pétroliers²⁴.

L'UEMOA n'a conservé que deux critères de second rang associés à des cibles pour 2019, soit le ratio de la masse salariale aux recettes fiscales (plafond de 35%) et le taux de pression fiscale relevé à 20% contre 17% auparavant. Le critère relatif à un financement interne des investissements égal ou supérieur à 20% a disparu. Nous n'avons pas défini pour la CEMAC des critères secondaires mais seulement des indicateurs de surveillance qui comprennent, entre autres indicateurs, les deux critères secondaires.

A ces critères s'ajoutent en UEMOA les indicateurs répertoriés dans le Tableau de bord recommandé par le Conseil et qui rejoignent les indicateurs de surveillance proposés pour la CEMAC.

L'Acte additionnel de L'UEMOA comporte de nombreuses directives relatives à la mise en œuvre du Pacte ou de la surveillance multilatérale. L'UEMOA semble attacher une grande importance à ce que les autorités nationales établissent des « programmes de convergence » afin de définir la trajectoire et les moyens pour atteindre les cibles. D'autre part le Conseil sur proposition de la Commission peut donner des directives aux Etats qui ne mettraient pas en œuvre le programme de convergence; le suivi des critères est semestriel, mais seule leur réalisation au 31 décembre de l'année est susceptible d'entraîner des sanctions. La nature de ces sanctions n'est pas précisée dans l'Acte, ce qui semble indiquer que le plus important est bien le dialogue entre la Commission et les Etats sur leur politique macroéconomique. Cela rejoint l'esprit de nos propositions sur le processus institutionnel (Partie 2).

²⁴ S. Guérineau et S. Guillaumont Jeanneney "Le temps retrouvé de l'endettement interne en Afrique. Le cas de l'UEMOA", *Revue Française d'Economie*, Vol. XXII, n° 1, juillet 2007, p. 73-105.

Annexe 4 : Comparaison avec les réformes suggérées par le FMI

Les propositions de réforme du cadre de la surveillance multilatérale par le FMI (*Rapport sur les politiques communes 2013 et 2014*) s'appuient sur un diagnostic des faiblesses actuelles largement convergent avec celui effectué dans cette étude. Les réformes proposées pour remédier à ces faiblesses diffèrent essentiellement sur le critère de solde budgétaire et sur la norme sur le stock d'endettement.

Concernant le critère de solde budgétaire, le FMI propose de manière préférentielle un solde primaire structurel (SPS). Ce solde est défini comme la différence entre les recettes structurelles et les dépenses primaires. Les recettes structurelles sont elles-mêmes définies comme les recettes tirées des ressources naturelles à partir d'un prix de référence et de volumes prévisionnels. Le prix de référence est rétrospectif ou/et partiellement prospectif, mais les simulations menées pour la CEMAC sont purement rétrospectives (prix moyen sur les 5 dernières années). Les volumes prévisionnels sont basés sur des projections du FMI et des données de British Petroleum.

Le calcul de ce solde structurel possède plusieurs avantages. Tout d'abord, il permet d'atténuer la transmission de la volatilité des prix des ressources due à des facteurs extérieurs au budget, et donc de limiter la pro-cyclicité des dépenses. Ensuite, ce solde favorise la constitution d'une épargne financière croissante avec les ressources pétrolières, ce qui renforce la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Au regard des objectifs de la surveillance multilatérale, ce solde souffre de trois inconvénients. Premièrement, il utilise un solde primaire et non un solde global, la charge de la dette n'étant prise en compte éventuellement que de manière indirecte à travers la cible retenue pour le solde qui pourra ainsi varier d'un pays à l'autre de la CEMAC. Le solde primaire est donc un indicateur moins fiable que le solde global pour évaluer l'évolution de la soutenabilité des finances publiques. Certes, un solde primaire hors dons mesure en principe mieux l'orientation conjoncturelle de la politique budgétaire, mais ce n'est plus le cas si les recettes utilisées pour calculer ce solde primaire sont lissées voire prospectives. Deuxièmement, la prise en compte de l'épuisement des ressources naturelles n'est que partielle, car elle dépend de la période sur laquelle les prévisions de volume sont effectuées (si la chute de la production intervient au-delà de la période de prévision, elle n'est pas prise en compte dans le solde structurel). En outre, l'utilisation des prix passés est une hypothèse de prudence lorsque les prix augmentent, mais conduit à sous-estimer la baisse des recettes lorsque la tendance des prix est baissière.

Enfin, le dernier inconvénient réside dans la complexité du calcul du solde, qui impose de faire des hypothèses sur le prix de référence (pondération entre les prix passés et projetés), l'évolution des quantités de pétrole produites et l'évolution du taux de change). Cette complexité semble un obstacle à l'utilisation de ce solde pour effectuer des arbitrages politiques.

Un second solde primaire hors pétrole est également proposé, mais la nécessité de calculer une norme à respecter spécifique par pays et les difficultés méthodologiques pour calculer cette norme conduisent le FMI à préférer le solde primaire structurel.²⁵

Le FMI propose de rajouter une règle complémentaire qui limiterait la croissance des dépenses publiques en termes nominaux ou réels, ou en pourcentage du PIB hors ressources naturelles. Il est suggéré de définir cette règle au niveau des pays pour tenir compte des différences dans la capacité d'absorption.

Le dernier rapport du FMI sur les politiques de la CEMAC suggère de rabaisser le plafond du stock de dette publique de 70% à 50% pour réduire le risque de surendettement. Il nous semble que la proposition d'une norme sur le rythme d'endettement est un instrument plus adapté pour éviter les processus de ré-endettement rapides que l'abaissement du plafond de dette.

Aucune modification n'est proposée pour le critère des arriérés et de l'inflation. Il est également proposé d'élaborer une stratégie régionale d'endettement, qui définirait une composition optimale de la dette et une coordination des calendriers d'émission de dette pour éviter les effets d'éviction.

²⁵ Le solde primaire hors pétrole est comparé à une norme à respecter propre à chaque pays. La norme de chaque pays est conçue de manière à préserver la richesse correspondant au stock de ressources naturelles du pays (scénario de revenu permanent, Permanent Income Hypothesis PIH) ou une grande part de cette richesse (FSF). Cette norme requiert donc d'évaluer la richesse financière accumulée grâce à l'exploitation passée des ressources naturelles et celle correspondant aux ressources exploitées dans le futur. Pour la CEMAC la cible issue du revenu permanent est de -4% du PIB et s'échelonne entre -0,8 % (Cameroun) et -12% (Congo). Une variante consiste à ne préserver qu'une partie de la valeur totale des ressources naturelles (FSF), variante dans laquelle on autorise un déficit supérieur les cinq premières années et un déficit inférieur ensuite.

Annexe 5 : Comparaison avec la réforme de l'Union monétaire européenne

Les pays de l'Union monétaire européenne ont récemment réformé le processus de la surveillance multilatérale. Cette réforme s'est opérée en trois temps : (i) en 2011, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été renforcé par cinq règlements et une directive (« *six pack* ») ; (ii) en 2012, ce premier pan de réformes a été complété par deux règlements (« *two pack* ») ; (iii) et, en octobre 2012, le Traité sur la Stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été adopté et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Ces réformes ont pour objectif de corriger les défaillances observées dans l'application du PSC et se sont articulées autour de trois piliers : la modification des critères, une réforme de la procédure appliquée en cas de non-respect des critères et la mise en place d'une supervision *ex-ante*.

1) La modification des critères

Le critère portant sur le déficit budgétaire n'a pas été modifié (déficit budgétaire global inférieur à 3% du PIB). En revanche, le critère de dette a été complété afin de prendre en considération les situations hétérogènes des Etats au moment de leur entrée dans l'Union Européenne. Il n'est plus seulement demandé aux Etats d'avoir un niveau de dette sur PIB de 60% mais également d'atteindre cet objectif à un horizon de 20 ans pour les pays ne respectant pas ce critère. Autrement dit, le critère porte dorénavant sur la réduction annuelle de la dette publique qui doit être de 1/20^{ème} de la différence entre la dette publique du pays et le seuil de 60% (article 4 du TSCG).

L'élément le plus marquant du TSCG est l'introduction d'un contrôle des trajectoires budgétaires avec l'introduction de la « *règle d'or* ». Cette règle pose que le déficit structurel ne doit pas excéder 0,5% du PIB.²⁶ Le solde structurel est défini comme le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. Un mécanisme de correction en cas de dépassement est également ajouté au dispositif existant (article 3 du TSCG).

2) La réforme de la procédure de correction en cas de non-respect des critères

En dépit de l'existence de critères clairs, le PSC n'a pas pu empêcher plusieurs pays de ne pas respecter leurs engagements. En effet, entre 1999 et 2007 (c'est-à-dire avant la crise), le

²⁶ Cette limite peut être étendue à 1% pour les pays ayant une dette publique inférieure à 60% du PIB.

critère portant sur le déficit n'a pas été respecté par neuf pays membres de l'Union pendant au moins une année.²⁷

Les réformes adoptées ont cherché à renforcer la crédibilité de la procédure de correction des déficits excessifs afin de rendre celle-ci plus automatique. Jusqu'alors la procédure pour déficits excessifs était engagée à l'encontre d'un Etat membre si le Conseil constatait l'existence d'un déficit excessif (suite à une proposition de décision de la Commission). Cette procédure demeure mais avec une différence notable. La majorité requise pour constater l'existence de déficit excessif est passée d'une majorité qualifiée à une majorité qualifiée inversée. Autrement dit, la procédure n'est pas entreprise seulement si une majorité qualifiée de membres s'y oppose (article 7 du TSCG). Si ce changement peut sembler technique, il permet de réduire le poids du politique lors du déclenchement de la procédure.²⁸ Le reste de la procédure repose sur le principe de la majorité qualifiée inversée et aboutit quasi-automatiquement à des sanctions si le pays incriminé ne se conforme pas à ses engagements. Il convient de noter que cette procédure ne s'applique qu'au critère de déficit budgétaire.

Concernant le critère de la dette, il fait dorénavant l'objet d'une procédure de correction en cas de non-respect ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Le principe d'une majorité simple a été conservé pour ce critère.

En ce qui concerne la règle sur le déficit structurel, un pays membre peut faire appel à la Cour de justice de l'Union Européenne si un autre pays ne la respecte pas. Les pays ne respectant pas cette « *règle d'or* » pourront se voir infliger des amendes par le Cour de justice de l'Union Européenne allant jusqu'à 0,1% du PIB.

3) La surveillance *ex-ante* des situations budgétaire et macroéconomique

Les réformes ont mis en place un contrôle préalable des situations budgétaire. Le « semestre européen » a accru la surveillance de la Commission sur les projets budgétaires nationaux. En effet, les deux règlements adoptés en 2012 (*two pack*) introduisent l'examen par la Commission des budgets nationaux avant leur adoption par les Parlements nationaux. La Commission peut émettre des avis et des demandes de modifications (si le budget comporte un risque de non-conformité avec le PSC). En outre, l'article 6 du TSCG dispose

²⁷ Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, Paris, 2012.

²⁸ Ce changement devrait éviter de revivre la situation de 2003 lors de laquelle la France et l'Allemagne ont décidé de s'affranchir des contraintes prévues dans le PSC.

que les Etats membres doivent donner des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique à la Commission et au Conseil de l'Union Européenne.

Enfin l'Union Européenne s'est dotée d'un outil de surveillance des déséquilibres macroéconomiques pouvant donner lieu à des alertes voire à des sanctions. La Procédure pour déséquilibre macroéconomique (PDM) a été introduite en 2012. A partir d'un tableau de bord incluant 11 indicateurs principaux et 29 indicateurs complémentaires, un mécanisme d'alerte permet d'identifier les pays souffrant de déséquilibres macroéconomiques (et non pas seulement d'un déséquilibre budgétaire). En fonction des indicateurs, une analyse approfondie de la situation du pays est entreprise aboutissant à la classification du pays selon une échelle à six paliers. La pression sur les Etats est graduée en fonction du niveau du palier allant jusqu'à l'élaboration d'un plan de correction du déséquilibre avec des sanctions possibles pour un pays ayant atteint le dernier palier.

3) Les enseignements pour la CEMAC

a- Réformes portant sur les critères :

La principale innovation de l'Union Européenne porte sur l'introduction du déficit structurel. Si ce critère est sans doute plus pertinent qu'un déficit comptable, il requiert des compétences pointues au niveau national et communautaire. En effet, le solde structurel est défini comme le solde correspondant au Produit intérieur brut égal à son potentiel. Il est calculé comme la différence entre le solde global et solde conjoncturel. Celui-ci dépend de l'élasticité du solde à l'écart entre la production observée et la production potentielle. Dans les pays en développement la mesure du produit potentiel est problématique à la fois pour des raisons de disponibilité de données et de composition sectorielle du produit. L'ensemble des pays de la CEMAC ne semble pas en mesure de calculer ce solde. En tout état de cause, la proposition portant sur le solde budgétaire global de référence proposé dans le rapport permet de prendre en compte les évolutions conjoncturelles. En effet, la règle d'épargne financière corrige automatiquement le solde en fonction de la variation des ressources pétrolières, de manière plus ou moins intense selon la règle de calcul retenue. Si cette inclusion des effets conjoncturels est plus frustrante, elle a l'avantage d'être facilement applicable à court terme par l'ensemble des pays membres.

b- Réformes portant sur la procédure

A l'image de la proposition faite dans ce rapport, l'Union Européenne a cherché à rendre ses procédures plus automatiques et moins soumises aux discussions politiques. Si l'UME peut obtenir ce résultat par la modification des règles de vote (passage de la majorité qualifiée à la majorité qualifiée inversée), cette solution est difficilement applicable dans une union avec un nombre restreint de pays. Cela explique la proposition de ce rapport qui

repose non pas sur un vote préalable mais sur un déclenchement automatique de la procédure.

c- Réformes portant sur la surveillance *ex-ante* des situations budgétaire et macroéconomique

La situation européenne de surveillance *ex-ante* est certainement une avancée qui pourrait inspirer d'autres unions monétaires. L'examen des budgets nationaux implique que les pays soient en mesure de produire des budgets suffisamment tôt avec des hypothèses raisonnables et que la Commission soit en mesure de les évaluer. Cela ne semble pas faisable à court terme au sein de la CEMAC. Cependant, la mise en place d'un outil de cadrage macroéconomique permettrait à terme de se rapprocher de cette situation. Il convient cependant de noter que cette surveillance préalable peut être perçue comme une ingérence par les pays et est difficile à appliquer politiquement.

La mise en place d'une procédure pour déséquilibre macroéconomique (PDM) dans l'UEM est une autre avancée bien qu'elle souffre encore de plusieurs limites, notamment le caractère pléthorique du tableau de bord des indicateurs.²⁹ Nos propositions portant sur les indicateurs de surveillance peuvent se rapprocher de la philosophie du PDM européen. L'idée est de pouvoir à partir de plusieurs indicateurs évaluer les risques portant sur les pays.

²⁹ Voir : Bénassy-Quéré et Ragot, « Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°21, 2015.



Annexe 6 : Synthèse de la réunion relative à la programmation de l'étude sur la réforme de la surveillance multilatérale

Les réunions de travail des 11 et 12 février ont permis de dégager les éléments suivants relatifs au contenu de l'étude, à sa programmation et aux documents nécessaires à sa réalisation qui peuvent être fournis par la CEMAC.

1. Le contenu de l'étude

L'étude sera réalisée en deux parties. **La première partie sera consacrée à l'analyse des critères** de la surveillance multilatérale. Elle produira un diagnostic de la situation actuelle et des recommandations de réforme des critères, en particulier en ce qui concerne le solde budgétaire, le stock de la dette et les arriérés publics. **La seconde partie traitera de la dimension institutionnelle** du processus de surveillance multilatérale, avec l'objectif de renforcer la capacité à collecter des informations fréquemment actualisées et fiables. Elle s'appuiera sur les résultats d'une mission réalisée auprès de la CEMAC. Dans les deux domaines, les recommandations prendront la forme de plusieurs options dont les avantages et inconvénients seront présentés.

2. La programmation

1 avril : Remise d'un résumé exécutif (5-6 pages) de la première partie de l'étude et d'un support présentant le contenu du résumé exécutif (10-15 diapos).

10 avril : Réunion des Ministres des Finances de la Zone franc. Présentation de l'avancement de l'étude sur la base du support fourni. Présence d'un membre de l'équipe de la Ferdi pour recueillir les réactions (**sous réserve de la disponibilité de Florian Léon**)

7 mai : Envoi de la version provisoire de l'étude comportant la 1^{ère} partie et un plan de travail relatif à la 2^{ème} partie

mi-mai : Mission à Douala permettant :

- i) La présentation de la version provisoire de l'étude dans le cadre d'une **réunion extraordinaire du Collège de surveillance**
- ii) **Réunions de travail** avec les différentes parties prenantes du processus de surveillance multilatérale, notamment les cellules nationale et régionale (Disponibilités de l'équipe FERDI à communiquer fin mars).

Fin juin Remise du rapport final comprenant les deux parties

Mi-juillet : Version finalisée de l'étude intégrant les commentaires de forme.

Octobre 2015 : Présence de la FERDI lors de la présentation de l'étude dans le cadre de la RMZF

1^{er} semestre 2016 : Présence de la FERDI lors du séminaire d'appropriation de la réforme organisée conjointement avec la Banque mondiale.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, ENCADRÉS ET ANNEXES	5
<i>Partie 1 : La réforme des critères de la surveillance multilatérale</i>	8
<i>Partie 2 : La réforme du dispositif institutionnel</i>	12
LISTE DES ACRONYMES UTILISES	16
INTRODUCTION	17
a) Un processus ancien	17
b) Les acquis de la surveillance multilatérale.....	17
c) L’opportunité de la réforme de la surveillance multilatérale	18
PARTIE I : LA RÉFORME DES CRITÈRES DE LA SURVEILLANCE MULTILATÉRALE ..	20
1. Les objectifs de la surveillance multilatérale	20
a) Les objectifs à court terme : coordination des politique monétaire et budgétaire et contra-cyclicité ...	20
b) Les objectifs à long terme : financement des investissements et soutenabilité des politiques budgétaires	22
2. Les difficultés d’une surveillance commune appliquée à des Etats hétérogènes	23
a) L’hétérogénéité des situations macroéconomiques	23
b) L’hétérogénéité des ressources pétrolières.....	25
c) L’hétérogénéité des situations d’endettement	28
3. Diagnostic des critères et des indicateurs actuels	29
a) Les soldes budgétaires	29
La situation actuelle	29
Les limites	32
b) Les critères d’endettement	34
La situation actuelle	34
Les limites	35
c) L’inflation	36
La situation actuelle	36
Les limites	37
d) Les indicateurs de surveillance	37
La situation actuelle	37
Les limites	38
e) Le pilotage global de la convergence	39
4. Les propositions de réforme	41
a) La structure globale des indicateurs	41
b) Le critère de solde budgétaire	42

Les objectifs	42
Le principe de calcul du nouveau solde de référence	42
La mise en œuvre de la nouvelle norme	45
1) Le choix d'un solde global dons compris	45
2) le choix du plancher pour le nouveau solde de référence.....	46
3) Le choix des paramètres de la règle d'épargne	47
4) Choix de la période de référence de calcul des soldes	48
Les simulations	48
Conclusions principales des simulations	54
c) Les critères de dette.....	56
Les objectifs	56
1 ^{er} objectif : prendre en compte tous les engagements de l'Etat et leur concessionnalité.....	56
2 ^{ème} objectif : avoir une norme qui ait du sens dès maintenant pour guider le rythme d'endettement	57
3 ^{ème} objectif: que la dette puisse servir d'instrument pour la gestion des chocs conjoncturels	58
La mise en œuvre de la nouvelle norme d'endettement.....	59
Conclusions principales des simulations	64
Conclusion sur les critères de la dette et des arriérés:	64
d) L'inflation	66
e) Les indicateurs de surveillance	67
f) Le pilotage global de la convergence	71
Conclusion de la partie 1	72
PARTIE 2 : LA RÉFORME DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL	73
1. Le rôle de la Commission de la CEMAC	73
a) Le diagnostic	73
b) Les réformes proposées.....	74
Accroissement des ressources humaines et mutualisation des activités.....	74
Assurer un rôle de leadership technique	74
2. Le rôle des autres acteurs de la surveillance multilatérale	75
a) Le diagnostic	75
La faiblesse des moyens humains et financiers des cellules nationales.....	76
Le difficile respect du calendrier	77
Le manque de soutien politique aux cellules nationales.....	77
b) Les réformes proposées.....	78
Sécuriser les moyens humains et financiers des cellules nationales.....	78
Opérer un « relèvement hiérarchique » des cellules nationales	79
Rapprocher les cellules nationales des autres organes de cadrage macroéconomique.....	79
Encourager les cellules nationales au respect du calendrier	80
Renforcer l'implication de la COBAC	80
3. Le processus de collecte des données	81
a) Le diagnostic	81
La faiblesse des moyens humains et financiers des instituts de statistiques.....	82
La question de la fiabilité et de la disponibilité des données.....	82
b) Les réformes proposées.....	83
L'amélioration du processus budgétaire.....	83
Le renforcement des instituts nationaux de statistique.....	84

La relance et l’approfondissement du processus d’harmonisation des données nationales	85
4. Le dispositif des incitations	86
a) Le diagnostic	86
Le mécanisme actuel	86
Les limites du système actuel.....	87
b) Les réformes proposées.....	88
Le mécanisme de sanctions.....	88
Automatisation du déclenchement du processus	88
Les sanctions	89
Le rôle de la communication	90
Intérêt de la communication.....	90
Réforme de la communication.....	91
5. Conclusion de la partie 2	93
CONCLUSION GÉNÉRALE	94
a) La réforme des critères et indicateurs	94
b) La réforme du dispositif institutionnel.....	95
c) L’organisation de la transition	96
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	98
ANNEXES	101
TABLE DES MATIERES.....	116



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30