

Le rôle de l'Etat aujourd'hui au Cameroun : que pouvons-nous attendre ?

The role of the state today in Cameroon: what can we expect?

Louis Bernard Tchekoumi
Enseignant-chercheur
FSEGA, Université de Douala
ltchekoumi@yahoo.fr

Résumé : L'objet de ce travail est d'envisager un positionnement nouveau pour l'Etat au Cameroun. L'essor de la mondialisation puis, la dynamique des déficits publics et de l'endettement contribuent fortement à limiter l'action de l'Etat. Dans ce cas, toute intervention publique ne peut être que limitée. Ce qui nécessite l'adoption de nouvelles voies orientées sur la coopération et sur une réinvention de l'action de la forme institutionnalisée du pouvoir suprême.

Mots clés : Etat, mondialisation, déficits publics, endettement.

JEL : H83, F02, H62, H63.

Abstract: The object of this work is to consider a new positioning for the state in Cameroon. The rise of the globalization then the dynamics of the public deficits and of the debts strongly contribute to limit the action of the state. In this case, any public intervention can only be limited. What requires the adoption of new ways directed on the cooperation and on the reinvention of the action of the shape institutionalized form of the supreme capacity.

Keys words: State, globalization, public deficits, debts.

JEL: H83, F02, H62, H63.

1. Introduction

Pour chaque pays au monde, le rôle de l'Etat reste une préoccupation permanente et constante. Cet intérêt essentiel est surtout lié au fait qu'il est au centre de tout processus de développement.

Si de manière générale, l'Etat peut se définir comme la forme institutionnalisée du pouvoir suprême à l'intérieur des contours d'un espace géographique bien défini, alors, dans une approche stricte, l'Etat se limite aux administrations publiques centrales. Celui-ci peut être élargi si on y ajoute les administrations locales et la sécurité sociale (Piriou, 2001). Sous cette considération, la question du rôle de l'Etat est un thème central de la théorie économique. Ce qui ne laisse d'ailleurs aux économistes que la possibilité de s'opposer sur la légitimité de ses interventions. En effet, ceux qui croient aux vertus régulatrices du marché veulent limiter fortement son rôle dans l'économie, alors que les économistes qui considèrent que le marché est injuste et imparfait voudraient que l'Etat s'y substitue (Montoussé, 2008).

Dans ce cas, l'Etat devient de plus en plus le siège de profondes mutations, lesquelles engendrent d'importantes réorientations des politiques économiques (Nguelieutou, 2008). Il

apparaît ainsi, l'idée de sa diversification, de sa dilution, de son retrait, voire de sa spécialisation. Ces multiples remises en cause de l'Etat sont de plus en plus rattachées aux transformations et à l'évolution des politiques économiques en général et à leur tournant néolibéral (Jobert, 1994). Cette perspective s'applique à l'Etat au Cameroun. Elle pose par ailleurs la problématique du transfert et de l'adoption d'un modèle économique dans un contexte caractérisé par un environnement changeant.

En effet, dès l'accession du Cameroun à l'indépendance en 1960, l'action de l'Etat s'est matérialisée dans les objectifs du premier plan quinquennal. Dans ce contexte, les entreprises publiques étaient le pilier de l'industrialisation. Au profit des investissements publics massifs orientés dans le secteur agricole et énergétique, la politique de développement de ce pays comptait sur les effets de liaison en amont que pouvaient avoir ces secteurs sur les activités industrielles. Cette voie choisie était celle de la croissance déséquilibrée (Hirschman, 1958). Le Cameroun était donc rentré dans une période de développement autocentré marqué par l'adoption d'une stratégie de substitution des importations. Au milieu de la décennie 80, le régime d'accumulation relevait ses premières limites dans un environnement international qui connaît des mutations diverses. Cette longue période de crise économique d'origine lointaine¹, avait offert l'opportunité aux dirigeants d'introduire un certain nombre de réformes qui avaient pour but, de pallier à un certain nombre de motifs qui avaient conduit à une situation macroéconomique explosive : une inflation forte, des déficits publics non soutenables, un déséquilibre commercial structurel. Le corollaire de cette crise, était la remise en cause de l'agencement des principales formes institutionnelles, tel que définit par la théorie de la régulation (Boyer, 2002).

Obligé de rompre avec sa stratégie de développement autocentré, le Cameroun se voit contraint d'adopter un ensemble de mesures : endettement auprès des organismes internationaux, adoption et application des programmes d'ajustement structurel, entre autres. Toutes ces mesures ont emmené le Cameroun à adopter une marche vers la libéralisation et la privatisation. En dépit de ces mesures, les déficits budgétaires et l'endettement se sont accrus. Toute chose qui concourt à montrer que l'économie camerounaise connaît de réelles difficultés qui demeurent toujours et, auxquelles il faut ajouter la redécouverte de l'institutionnalisation et des institutions. Ce qui donne l'occasion de nous interroger sur ce que peut être aujourd'hui le rôle de l'Etat au Cameroun.

La suite de l'article s'articule ainsi qu'il suit. La deuxième section présente une synthèse théorique du rôle de l'Etat. En nous appuyant sur la mondialisation et ses conséquences, puis sur l'évolution des déficits publics et l'endettement, la troisième section porte essentiellement sur les contraintes récentes au plan de la politique économique. Alors que la quatrième section porte sur la nécessité de positionner à nouveau l'Etat au Cameroun, la cinquième section quant à elle conclut l'analyse.

2. Le rôle de l'Etat : une synthèse de la théorie économique

D'après Malinvaud (1969), la science économique est la science qui étudie comment des ressources rares sont employées pour la satisfaction des besoins des Hommes vivant en société. Elle s'intéresse d'une part aux opérations essentielles que sont la production, la distribution et la

¹ Elle est partie des USA avec la crise des subprimes.

consommation des biens, d'autre part aux institutions et aux activités ayant pour objet de faciliter ces opérations. A la lecture de cette assertion, il se pose un problème d'allocation optimale des ressources qui nécessite que soit précisé ce que pourrait être le rôle de l'Etat. Adam Smith (1776) a pensé que l'Etat n'avait rien à faire du tout, ou plutôt il faut laisser faire le marché. C'est ce que résume le principe de la main invisible selon lequel, le marché permet de coordonner idéalement les égoïsmes des agents économiques qui ne cherchent que leurs intérêts individuels. Walras (1898) puis Arrow et Debreu (1954) dans le développement de la théorie de l'équilibre général ont permis de donner les conditions nécessaires à la validité du principe de *laisser faire*. Ce développement qui exige une formalisation très poussée est à l'origine du premier théorème du Bien-être (Pigou, 1920) selon lequel, s'il existe un marché pour chacun des biens et si les préférences sont monotones et convexes, alors l'affectation des ressources d'un équilibre général de concurrence parfaite est un optimum de Pareto. L'intervention de l'Etat ne se justifie donc pas, il est au mieux inutile.

L'obtention d'un tel résultat est lié au fait qu'un marché qui fonctionne librement permet d'obtenir un système de prix qui emmène chaque acteur ² à fournir des informations sur leurs différentes actions.

Très souvent, le premier théorème du Bien-être paraît illusoire, car il repose sur des hypothèses peu réalisables. Dans ce cas, le principe du *laisser-faire* n'aboutit plus à une allocation optimale. Ce qui nécessite que l'économie soit régulée de manière efficiente, justifiant ainsi l'intervention de l'Etat. Ainsi, tout en critiquant la loi des débouchés de Say et la conception dichotomique de la monnaie, Keynes (1936) montre que l'équilibre tel que le conçoit les néoclassiques est improbable et instable. Dans ce dessein, le premier échec du marché réside dans l'existence des externalités. D'après Picard (1987), ce sont des situations où le comportement de consommation ou de production d'un agent affecte directement celui de l'autre sans qu'il y ait compensation monétaire. En présence d'externalités, l'économie peut se réguler par le biais d'un certain nombre d'instruments. D'abord par l'utilisation des instruments réglementaires ; dans ce cas, il va s'agir de fixer des quotas ou des interdictions sur certains comportements³. Ensuite, il peut s'agir d'instaurer une taxe spécifique selon le principe du *pollueur-payeur* en mettant en place un impôt indirect spécifique ou bien consommé ou produit. Enfin, le troisième type d'instrument motivé par Coase (1960) nécessite que soit défini tout simplement les droits de propriété. Pour lui, il faut par exemple instituer le droit de chacun à disposer d'air pur ; si une entreprise pollue, les ménages du voisinage se mobilisent pour faire valoir leurs droits et obtenir de l'entreprise soit l'arrêt de la pollution, soit l'achat de leur droit à l'air pur. Le deuxième échec du marché concerne les biens collectifs. Ce sont des biens qui peuvent profiter à plusieurs agents à la fois, et dont la consommation par l'un n'entrave pas celle des autres⁴. Ces biens sont produits directement par l'Etat. Le troisième argument qui remet en cause le principe du *laisser-faire* réside dans la nature de la concurrence. Le premier théorème de l'économie du bien-être repose sur l'hypothèse de la concurrence pure et parfaite pour laquelle, il est utile que chaque agent ait un comportement atomistique. Pourtant, les entreprises se regroupent pour constituer des oligopoles et des cartels monopolistiques qui faussent la

² Consommateur ou producteur.

³ Par exemple limiter le nombre de bâtons de cigarette à fumer ou alors interdire tout simplement la production de cigarettes.

⁴ C'est l'exemple de la dépense nationale.

concurrence et annihilent les effets du *laisser-faire*. L'Etat est donc appelé à ne pas laisser faire dans ce cas, sauf pour ce qui est nécessaire et/ou transitoire. C'est le cas de l'innovation et de la recherche-développement (Schumpeter, 1950). Par leur nature, les innovations ne devraient engendrer des positions monopolistiques que sur le court terme selon l'intensité avec laquelle le droit de propriété protège les entreprises qui innovent et ses concurrents (Aghion et Howitt, 2004).

L'autre source de défaillance du marché et qui nécessite l'intervention de l'Etat réside dans l'existence de l'économie d'échelle dans certains secteurs de l'économie. C'est le cas lorsque les processus de production impliquent des coûts fixes très élevés indépendamment de la qualité produite. Dans de telle circonstance, il n'est pas raisonnable d'organiser la concurrence entre les entreprises qui évoluent dans un réseau⁵. Il est alors question de faire face à un monopole naturel (Baumol, Willig et Panzar, 1982).

Au regard de l'importance des externalités, des biens collectifs et des monopoles naturels, il apparaît que l'Etat ne devrait pas laisser faire le marché. Toutefois, l'expérience qu'à connu l'Union Soviétique, emmène à penser qu'il est utile que soit limitée l'intervention de l'Etat dans le processus de régulation de l'économie.

Ainsi, une limite à la régulation tient aux problèmes d'incitation et à ceux d'information. L'idée est que, pour analyser des situations dans lesquelles non seulement les agents n'observent pas parfaitement toutes les caractéristiques de leur environnement, mais encore où l'information est asymétrique, certains bénéficient d'un avantage informationnel sur d'autres (Laffont, 1995). Le modèle canonique à l'aide duquel on étudie ces situations est appelé modèle principal/agent (Jensen et Meckling, 1976). De manière concrète, dans le problème de régulation de l'économie par l'Etat, c'est ce dernier qui joue le rôle du principal. La prise en compte des contraintes informationnelles auquel il fait face permet de comprendre pourquoi l'intervention de l'Etat peut être désincitatif, surtout qu'il aboutit à un résultat de second best.

Aussi, l'Etat n'est pas toujours bienveillant (Becker, 1938 ; Buchanan, 2003). Ce qui justifie le fait que son intervention peut dans une certaine mesure se faire au profit de l'élite politique, et donc au détriment du plus grand nombre (Stigler, 1993). Par ailleurs, l'inefficacité dans la régulation économique par l'Etat peut être liée au constat d'incohérence temporelle (Kydland et Prescott, 1977). Elle correspond à une situation pour laquelle, la politique qui est optimale antérieurement au choix économique des agents diffère de la politique qui est optimale postérieurement aux actions économiques des agents. L'existence du problème d'incohérence temporelle aboutit très souvent à des choix de politiques économiques sous optimaux.

Bien qu'il soit utile que l'Etat régule, le développement et l'application des politiques économiques apparaissent de plus en plus comme des contraintes à l'intervention de l'Etat surtout dans les pays en développement comme le Cameroun.

3. Les contraintes récentes au plan de la politique économique

Cette section porte sur deux points. En premier lieu, elle montre que la mondialisation apparaît comme une contrainte externe. Puis, en second lieu que les déficits publics et l'endettement constituent les contraintes internes.

⁵ Par exemple celui des chemins de fer.

3.1. La mondialisation comme contrainte externe

Les échanges économiques internationaux doivent être compris à travers différents éléments qui relèvent à la fois de la théorie économique, mais aussi de l'histoire et de l'évolution des institutions. Présenter d'abord comme des relations entre les Etats, ensuite les firmes multinationales et les institutions économiques internationales, ces échanges ont impacté la forme prise par les relations économiques internationales. De nos jours, la tendance est à la mondialisation de l'économie. Avec l'ouverture progressive des économies, la relance budgétaire qui était au cœur des politiques keynésiennes a abouti à la création d'un double déficit⁶. En effet, pour des marchés intérieurs qui ne sont pas protégés, toute relance peut profiter aux concurrents étrangers. Aussi, dans la logique de cette tendance, la mobilité des actifs financiers est devenue plus considérable et les investissements d'entreprises étrangères se développent. Sous cette considération, l'idéal pour l'Etat du Cameroun est d'attirer au maximum les investisseurs étrangers qui viendraient réaliser des investissements plutôt que de le faire lui-même. Selon la CNUCED (2001), entre 1991 et 2000, 1185 modifications au total ont été apportées aux régimes nationaux règlementant les investissements directs étrangers, dont 1121, soit 95% visaient à faciliter ces investissements.

Après la période dite des trente glorieuses qui allait de 1945 à 1975, l'efficacité du multiplicateur keynésien d'investissement est remise en cause. D'après les études menées ces dernières décennies, le multiplicateur keynésien a eu des effets plus faibles que l'on aurait pensé. Au Cameroun les effets bénéfiques du multiplicateur keynésien seraient neutralisés.

Au départ, pour Keynes (1936), la relative myopie des investisseurs risquerait de faire varier l'investissement au gré de leur état d'esprit, optimiste ou pessimiste. L'Etat doit soutenir les perspectives des chefs d'entreprises selon le principe des anticipations autoréalisatrices. L'investissement d'une entreprise suppose une amélioration générale de la conjoncture économique qui est possible grâce à une politique de la demande stimulée par l'Etat. La dépense publique permet une reprise de la demande intérieure⁷, ce qui ouvre des perspectives optimistes pour l'ensemble des agents économiques. Ce type de politique a eu des effets positifs durant la période des trente glorieuses (Carrissant et *al.*, 2013).

Au Cameroun comme dans la plupart des pays en développement, la politique budgétaire a des effets limités. C'est un pays ouvert qui a des productions moins variées et peu diversifiées. Pourtant les pays dit développés mènent des politiques budgétaires sans inconvénients. Quand la consommation est forte, la valeur du multiplicateur d'investissement est d'autant plus élevée. Par contre, dans la mesure où les ménages préfèrent épargner, l'efficacité du multiplicateur tend à devenir nulle. Du fait de la pression déflationniste sur les prix, la politique monétaire des taux nominaux faibles ne peut pas influencer la hausse des taux d'intérêts au Cameroun. Dans le cas de ce pays, les relances budgétaires sont épargnées par les ménages qui se protègent contre la chute de leur revenu réel initiée non seulement par la spirale déflationniste sur les salaires nominaux, mais aussi par une rumeur entretenue par une partie de la population sur une éventuelle dévaluation du FCFA.

Les politiques macroéconomiques contracycliques assurées par les stabilisateurs automatiques sont d'intérêt permanent. Autant elles augmentent les déficits en cas de récession,

⁶ Budgétaire et extérieur.

⁷ Consommation et investissement.

autant elles les réduisent en période d'expansion. Ce qui permet de protéger les unités de production et les ménages contre les fluctuations de forte amplitude de l'activité économique. Pendant la période de récession, ces politiques qui permettent de desserrer les contraintes de crédit, contribuent à lisser l'effort d'innovation des entreprises dans le cadre de la recherche-développement pour laquelle les effets n'apparaissent qu'à long terme. Proposé par Aghion (2009), ce type de politique est différent du paradigme keynésien de relance de la demande, puisque les efforts sont consentis sur l'offre, mais également du paradigme néolibéral qui prône une réduction des impôts et des dépenses publiques dont l'impact positif sur la croissance économique est loin d'être démontré. Ainsi, l'efficacité de la politique budgétaire dans une économie ouverte comme celle du Cameroun est donc critiquée. Aussi, les politiques structurelles dans une économie mondiale libéralisée est contestée.

A cet effet, les difficultés et les coûts liés à la mise en œuvre des actions d'un Etat sont susceptibles de justifier la contestation des politiques publiques. C'est ce qui justifie le caractère hostile à l'intervention publique de l'UNCTAD (1999a). Elles croient que des Etats favorisent les entreprises nationales au détriment de celles qui sont d'origine étrangères. Ainsi, la mise en œuvre des actions de l'Etat nécessite aussi bien la mobilisation des ressources que l'édification des structures importantes. Ce processus peut être à l'origine des problèmes qui se traduisent par des inefficacités organisationnelles et techniques (Leibenstein, 1966). Parmi ces problèmes, celui de la productivité potentielle des administrations fait de plus en plus l'objet de débat récurrent ; surtout qu'il est lié à la difficulté à mesurer la performance d'une administration à l'effort de réduction des coûts qui dégrade la qualité de service, à la faiblesse de la culture d'évaluation des politiques publiques, à la résistance au changement lors des réformes de l'Etat.

Par ailleurs, les unités de production doivent s'adapter aux nouvelles règles qui sont à l'origine des coûts de gestion et d'exploitation. Dans une économie ouverte et fortement concurrentielle, ces facteurs obèrent les coûts de production. Dans une logique d'économie de marché, il s'agit des éléments qui contribuent à remettre en cause l'intervention de l'Etat.

Aussi, face au problème d'asymétrie d'information, l'intervention de l'Etat est difficile à mettre en œuvre. Elle peut s'avérer inappropriée ou alors contre performante. L'intervention de l'Etat peut favoriser les positions de recherche de rente (Buchanan et Tullock, 2013). C'est la conséquence du fait que la politique économique a pour objectif entre autre, de favoriser des groupes sociaux qui sont une clientèle électorale pour les dirigeants élus. Enfin, les réglementations, dont l'objectif premier est d'améliorer l'efficacité sont donc fréquemment apparues comme des freins à la compétitivité. Elles peuvent être capturées par des groupes d'intérêts en leurs avantages (Stigler, 1993).

En plus de l'essor de la mondialisation, la dynamique des déficits publics et de l'endettement peut aussi contribuer à limiter l'intervention d'un Etat.

3.2. Déficits publics et endettement comme contraintes internes

En 2007, la situation des finances publiques du Cameroun est restée assez confortable, poursuivant les bonnes tendances enregistrées au cours des cinq années précédentes. On a observé avec l'accroissement des recettes, la maîtrise des dépenses dans le cadre de l'initiative PPTE. A la fin des années 2007, les recettes représentaient 19,1% du PIB alors que les dépenses étaient de 15,6%.

En 2008, à la faveur de la bonne tenue des cours du pétrole, la consolidation des finances publiques s'est poursuivie. En effet, les recettes totales ont représenté 20,0% du PIB. Cette évolution positive est liée à la hausse des recettes pétrolières suite à l'augmentation des prix du

baril de pétrole. Elles ont progressé de 0,9 point et ceci malgré les mesures prises par les autorités nationales dans le cadre de l'assistance avec les institutions de Brettons Woods. Ces mesures visaient un élargissement de l'assiette fiscale. S'agissant des dépenses totales, elles progressent également mais restent néanmoins maîtrisées. Elles passent de 15,6% en 2007 à 18,6% du PIB en 2008. Le décalage entre recettes et dépenses a montré qu'il existait un espace de financement important au Cameroun (CEA-BSR/AC, 2009). Pourtant, depuis 2009, le solde budgétaire s'est creusé.

Tableau 1 : dépenses publiques, recettes publiques et solde budgétaire en % du PIB

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses publiques	15,6	18,6	18,5	18,6	21,4	20,4	22,9
Recettes publiques	19,1	20,0	17,6	16,8	18,2	18,3	18,4
Solde budgétaire	3,5	1,4	-0,9	-1,8	-3,2	-1,1	-4,5

Source : (FMI, 2014)

D'après le tableau 1 ci-dessus, les dépenses publiques au Cameroun ont augmenté de 18,5 à 22,9 en pourcentage du PIB de 2009 à 2013. Pour la même période, les recettes publiques sont passées de 17,6 à 18,4 en pourcentage du PIB. Ces dernières ont connu deux épisodes ; une de croissance qui couvre la période allant de 2010 à 2013 et une de décroissance qui va de 2008 à 2010. La conjugaison des évolutions de ces deux indicateurs expliquent celle du solde budgétaire. Il s'est creusé depuis 2007 avec l'internationalisation de la crise des subprimes déclenchés aux USA en 2007, la détérioration des termes de l'échange qui a favorisé la baisse des prix des matières premières sur les différents marchés mondiaux, puis accentué par le ralentissement des exportations qui est lui-même le reflux de la production pétrolière. Une contraction des recettes budgétaires de 6% imputable au recul des recettes pétrolières qui n'est autre chose que le reflet de la baisse du prix du baril de pétrole et de la production pétrolière. La récession économique est donc responsable du creusement du déficit public depuis 2009, en générant des pertes de revenus pour l'Etat du Cameroun. Les différents plans de relance n'ont fait qu'augmenter à la marge l'endettement. L'éclatement de la bulle immobilière des subprimes aux Etats-Unis s'est donc mué en crise des dettes publiques. A la faveur de la globalisation, la durée de cette crise est liée au fait que les intermédiaires financiers basés au Cameroun détiennent directement ou indirectement, volontairement ou non des créances douteuses et que l'Etat du Cameroun n'inspire pas confiance à ses créanciers. Une fois le déficit creusé du fait de la crise, il est difficile de revenir vers une situation d'équilibre défini dans le cadre du respect des critères de surveillance multilatérale et de convergence imposés par la CEMAC à ses pays membres.

Bien plus, ce déficit se creuse davantage du fait de son programme de grandes réalisations qui nécessite beaucoup de moyens financiers, et qui devrait toutefois conduire le Cameroun vers son émergence en 2035. Ainsi, l'ambition du Cameroun est au plan industriel de faire passer son économie de la phase primaire à la phase de deuxième import substitution avec une production manufacturière contribuant à plus de 23% du PIB, contre 11% actuellement et un secteur secondaire dans son ensemble représentant plus de 40% du PIB (Minepat, 2009).

En 2013, la dette publique du Cameroun est de 18,6% du PIB ; elle est en augmentation de 9,1% par rapport à 2008. Cette hausse de la dette traduit l'accroissement de la trésorerie de l'Etat camerounais sur l'endettement de l'Etat comme une valeur au-delà de laquelle l'importance des ressources à consacrer au remboursement de la dette est préjudiciable à la croissance économique. Ce chiffre symbolique reste faible dans ce cas précis. Les implications

en terme de politique économique ne sont pas contradictoires et ne sauraient illustrer le dilemme austérité-croissance. Même si pour Krugman (2000), c'est le manque de croissance qui fait monter le ratio dette/PIB rendant urgent ou contraire la stimulation de la croissance économique

Il faut savoir que le service de la dette représente pour 2013 environ 7% des dépenses publiques au Cameroun. Aussi, le fait que la croissance potentielle soit de 4,6% par an, supérieur d'environ un point seulement du taux d'intérêt pose un problème de solvabilité à terme. Les charges d'intérêt croissant plus vite quand le stock de dette initial est important⁸.

En 2011 et en 2013, le Cameroun a fait des emprunts obligataires à des taux d'intérêt de 5,5%. Ces opérations ont des impacts sur le stock de la dette ; elles augmentent la charge de la dette dans le budget de l'Etat. Ce fait impose une lecture : les investisseurs font confiance à l'économie camerounaise et aux orientations de politiques économiques qui sont proposées. L'endettement continu de l'Etat va peser sur les générations futures car, à terme, la dette publique devra être remboursée par les impôts des nouvelles générations. Les agents économiques peuvent anticiper les impôts futurs en épargnant plus⁹. Ainsi, à la loi psychologique, fondement de la fonction de consommation de Keynes (1936) selon laquelle une hausse du revenu va entraîner une augmentation de la consommation, les économistes libéraux opposent l'effet d'équivalence ricardienne. A la vision du court terme privilégiée par l'analyse keynésienne, les économistes libéraux vont substituer une vision de long terme. Les ménages considèrent leur épargne nette selon les libéraux. Or, dans la mesure où la fiscalité s'apparente à une épargne forcée, ce sont les contribuables à terme qui devront assurer cette dette en puisant sur leur épargne privée. Ainsi pour les libéraux, un endettement excessif appauvrit de fait les agents économiques. Dans ce cas, les ménages se sentant plus pauvres vont s'abstenir de consommer. Selon l'équivalence ricardienne, financer un déficit budgétaire par la dette publique est équivalent à le financer par l'impôt dans le futur. Il y a équivalence entre l'endettement de l'Etat et la hausse des impôts futurs. Donc pour les libéraux, il est mieux de réduire la dépense publique, pour diminuer la fiscalité que de substituer à court terme la dette publique à une hausse de la fiscalité (Carrissant et *al.*, 2013).

A supposer que les agents économiques sont myopes, si grâce aux déficits publics, ils peuvent échapper au rationnement de crédit, il est aussi concevable que les contribuables estiment que le relèvement fiscal qui sera nécessaire pour combler la dette publique ne les affecte pas eux-mêmes. C'est ce dernier aspect qui est souligné par Barro (1974). Pour cet auteur, ce sont les générations futures qui devront supporter le poids des déficits présents. Ce fardeau sera relativement moins lourd si les générations bénéficient d'un bon niveau de développement en ayant, en plus, un héritage privé que leurs parents auront pu épargner, sinon, son poids dans le PIB va continuer d'augmenter. Le problème de l'endettement doit donc être rapporté à celui de l'enrichissement des agents économiques.

Face à l'essor de la mondialisation et au développement des déficits publics puis de l'endettement, l'intervention de l'Etat du Cameroun ne peut être que limitée. C'est pourquoi cet Etat doit se doter de nouvelles voies d'action.

4. La nécessité d'un nouveau positionnement pour l'Etat au Cameroun

⁸ C'est l'effet Boule de Neige.

⁹ C'est ce que l'on nomme l'effet d'équivalence déjà mis en évidence par Ricardo (1817) puis actualisé par Barro (1974).

Cette section apporte des éléments de réponse à la double contrainte à la fois externe et interne évoquée dans la section précédente. Elle sera orientée dans un premier temps sur la coopération avec les partenaires économiques, puis dans un second temps sur une réinvention de l'action de l'Etat.

4.1. Les difficultés d'une coopération au plan de la politique économique

La mise en place des accords de Bretton Woods en 1944 qui ont créé un système de change fixe devait permettre à partir de la coopération monétaire, celle des politiques économiques. Pourtant, la fin de ces accords qui fait suite à la suspension de la convertibilité en or en 1971 par Nixon laissant le cours du dollar fluctuer, a laissé libre cours au principe de la concurrence monétaire (Friedman, 1993). Les conséquences immédiates en sont la crise du système monétaire internationale de 1971 à 1973 et l'officialisation du change flottant dès 1976. Toutefois, la question de la coopération financière et fiscale reste ouverte.

Dans un système de change flottant, les banques centrales peuvent intervenir sur le marché des changes pour influencer la formation du taux de change. Or, la plupart des pays n'ont pas suffisamment de réserves de change pour changer la donne du marché des changes. Donc l'absence d'un système monétaire international et d'institutions qui favorisent la coopération monétaire entre les nations laisse la place au protectionnisme monétaire qui en cas de guerres des changes peut être préjudiciable à la croissance économique mondiale.

La zone franc africaine¹⁰ constitue une union monétaire. Elle est actuellement composée de deux grands ensembles : huit pays (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger, Mali, Sénégal et Togo) d'un côté réuni au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), et six autres (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine et Tchad) réunis dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Chaque ensemble dispose d'une banque centrale qui émet une monnaie commune aux Etats membres. Cette monnaie est restée rattachée dans un rapport fixe pendant près de quarante ans au franc français, jusqu'à la modification de parité intervenue le 12 janvier 1994. Depuis 1999, elle est désormais rattachée à l'euro. La nouvelle parité du FCFA par rapport à l'euro se double d'une convertibilité qui est assurée non par les pays eux-mêmes, encore moins la banque centrale européenne, mais par la France, par l'intermédiaire du compte d'opération ouvert aux deux banques centrales dans les livres du trésor français. Cependant, la dimension monétaire de l'expérience de coopération de la zone franc, contraste fondamentalement avec l'union économique qui en reste aux balbutiements et n'a que très peu progressée depuis 1960 (Avom, 2008).

A la faveur de la mondialisation, vient s'ajouter à cela, la libéralisation complète des mouvements des capitaux. On retrouve alors l'incompatibilité mise en évidence par le triangle de Mundell (1961), pour lequel, un pays ne peut confirmer : l'appartenance à un système de change fixe, la liberté de circulation des capitaux et l'autonomie en matière de politique économique¹¹. Les pays de la CEMAC ont donc perdu l'autonomie de leur politique monétaire, ce qui rend encore plus nécessaire une coopération économique. Les crises en zone CEMAC sont souvent présentées comme des crises de coordination des politiques économiques des différents pays

¹⁰ Donc le quinzième pays membre est la République des Comores qui dispose d'une banque centrale et d'une monnaie unique.

¹¹ Politique monétaire.

membres. Quand les pays ont des intérêts partagés, la coordination est possible. Toutefois la crise de la dette a montré l'existence des facteurs économiques qui séparent les différents pays membres.

Pourtant, il est possible de renforcer l'union économique et monétaire entre les pays de la CEMAC. Pour cela, il faut que la communauté dote les pays de la zone d'une discipline budgétaire commune renforcée même s'il est vrai que le contrôle des dépenses publiques dans le cas du Cameroun s'inscrit non seulement dans le cadre du respect scrupuleux des exigences de bonne gouvernance et de gestion transparente, mais aussi dans celui du respect des critères de surveillance multilatérale et de convergence imposés par la CEMAC aux pays membres. Par ailleurs, la communauté doit doter ses pays d'un ensemble d'outils qui facilitent et favorisent la surveillance bancaire et financière unifiée, la possibilité d'émettre une dette conjointe et proportionnelle, puis d'un outil budgétaire commun capable de réagir efficacement aux crises conjoncturelles.

Ces stratégies coopératives supposent un renoncement d'une partie de la souveraineté nationale, et surtout une solidarité réelle et renforcée entre les pays de la CEMAC. Ces concessions qu'il va falloir faire à l'avenir sont jusqu'alors des facteurs considérables qui empêchent toute réforme.

Il est souvent arrivé quelque fois que la BEAC vende de la monnaie aux intermédiaires financiers des trésors publics des pays de la CEMAC sur le marché monétaire pour faire baisser le taux d'intérêt et permettre aux investisseurs des pays membres de s'endetter dans le but de réaliser des projets. Voilà un exemple d'acte qui contribue à lever l'écrou sur les réformes. Mais une telle action doit être accompagnée d'un ensemble d'exigences sur les politiques économiques qui doivent être mis en œuvre dans l'optique d'assainir les finances publiques des pays membres qui ont de la peine à emprunter sur différents marchés. Certes, une telle exigence peut rentrer dans le cadre minimale d'une coordination sur la politique budgétaire austère, mais aussi elle peut être considérée comme un instrument de négociation pour la BEAC lorsqu'elle veut exiger des réformes structurelles des politiques économiques. Celles-ci doivent concourir à réduire entre les pays membres les écarts de performances économiques. Ainsi, dans l'économie structurée par des institutions internationales susceptibles de coordonner et développer une politique budgétaire, cette dernière peut avoir des avantages considérables bien meilleurs qu'en économie fermée. Si tel peut être le cas dans le cadre de la CEMAC, ceci vaudrait dire qu'au niveau continental, voire mondiale, la mise en place d'une relance budgétaire dans ces circonstances serait plus efficace.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que le Cameroun peut mener une nouvelle politique, à condition de se donner les moyens.

4.2. L'urgence de réinvention de l'Etat

Dans la mesure où il faut répondre aux contraintes externe et interne, le nouveau positionnement de l'Etat du Cameroun est celui qui devait pouvoir rendre son intervention dans la sphère économique non seulement plus efficace, plus relative, mais aussi limitée.

A cet effet, Keynes (1936) était réservé sur le degré d'intervention de l'Etat. Selon lui, une intervention limitée de l'Etat, sans excès de dirigisme et respectant les principes de la concurrence, pouvait permettre de sauver le capitalisme, évitant par là le socialisme. Ce point de vue semble rejoindre celui des libéraux. Même si pour cet auteur l'intervention apparaît comme un mal nécessaire, elle est néanmoins utile car elle permet d'assurer la pérennité du système

capitaliste en contribuant par exemple à la baisse des taux d'intérêt et à l'acceptation d'un déficit budgétaire en période de sous-emploi, puis à la préservation d'un cadre démocratique et libéral.

La tendance à la hausse des prélèvements obligatoires du fait de l'élargissement et de l'accroissement de l'assiette fiscale contribue à accroître les moyens budgétaires de l'Etat du Cameroun. Ce qui a pour corolaire une politique budgétaire expansionniste qui mène à une étatisation de l'économie. La disposition des moyens budgétaires importants favorise l'administration discrétionnaire de l'économie. D'après Wagner (2007), les dépenses publiques ont tendance à augmenter plus vite que la production, en raison de la complexité de l'organisation des sociétés industrielles et d'une augmentation de la demande de services non marchands. Dans la mesure où la baisse des dépenses publiques se fait difficilement dans le cas du Cameroun, cette observation s'applique à ce pays. Voilà pourquoi, au regard du développement de la tradition du service public que connaît ce pays, Wyplosz (2009) propose des mesures radicales qui consiste à baisser considérablement les dépenses de fonctionnement des administrations publique. Dans ce dessein, Buchanan (2008) et Feldstein (2011) soutiennent le principe d'une loi constitutionnelle qui vise à rendre obligatoire l'équilibre budgétaire.

Pour les théoriciens de la croissance endogène Barro (1974), Lucas (1988) et Romer (1986), il ne faut pas perdre de vue que les dépenses publiques peuvent favoriser la croissance à long terme. Elles améliorent l'éducation, les connaissances et le bien-être. Aussi, elles contribuent à rendre la demande de consommation plus qualitative et le facteur travail plus efficace. Ce sont des considérations à prendre en compte dans la mesure où la rationalisation des interventions de l'Etat du Cameroun est une option. Voilà pourquoi Aghion et al. (2001) pensent qu'en raison des contraintes budgétaires apparues à la suite de la crise, il convient de procéder, non pas à un accroissement net des dépenses, mais à un déplacement de celles-ci, de manière à garantir les conditions de la nécessaire consolidation fiscale. Il s'agit pour ces auteurs de refuser toute position extrême : ultra-keynésianisme d'un côté, selon lequel une hausse aveugle des dépenses publiques qui ignorent les contraintes budgétaires peuvent être l'impulsion indispensable à la relance macroéconomique, et monétariste de l'autre côté, selon lequel, l'assainissement drastique des finances publiques peut être un préalable inévitable sans effet récessif notable. Au-delà de ces deux options, l'Etat du Cameroun peut adopter une autre posture, celle d'un Etat qui a des interventions ciblées qui consiste à internaliser la contrainte budgétaire. Bien que les principaux postes des dépenses soient l'éducation, la santé et la défense, rendre l'action publique efficace, ne consiste pas seulement à reformer l'Etat sur le seul plan de l'économie budgétaire. Ces différents postes qui sont portés par une demande sociale croissante sont hétérogènes. Il est donc difficile de réinventer l'Etat en faisant comme si tous ces postes constituaient un tout qui englobe la société camerounaise. Voilà pourquoi l'Etat du Cameroun doit se mettre dans une nouvelle peau pour pouvoir jouer un nouveau rôle très modeste mais bien difficile, celui de produire des services publics d'un bon rapport qualité/prix. Si l'intervention de l'Etat est inévitable dans toute économie, elle doit toutefois être, bien ciblée pour que le poids des dépenses publiques ne s'alourdissent pas d'avantage. Dans ce cas, l'action de l'Etat doit contribuer à ne retenir que les dépenses essentielles de manière à privilégier l'investissement qui assure le développement économique. Pour y parvenir, l'Etat du Cameroun doit d'une part distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement, et d'autre part les recettes qui vont servir au fonctionnement de celles qui vont servir à l'investissement. Une telle distinction doit pouvoir permettre de mieux mesurer la performance des services publics et équilibrer plus facilement les finances publiques puis de rendre chacune de ces dépenses efficaces. Pour cela, il va falloir à terme choisir, en fonction du niveau de l'économie que le

déficit public de fonctionnement soit nul c'est-à-dire que les finances publiques soient équilibré du point de vue du fonctionnement que de celui de l'investissement. Autrement dit, que les recettes consacrées au fonctionnement correspondent aux dépenses de fonctionnement, et que les recettes utilisées pour l'investissement soient équivalentes aux dépenses d'investissement.

Il est accepté qu'en conjoncture économique favorable les recettes augmentent du fait du dynamisme de l'assiette fiscale alors que certaines dépenses sociales diminuent. Par contre, en cas de ralentissement de l'activité, le phénomène inverse s'observe, c'est-à-dire les recettes diminuent. C'est la conséquence du mécanisme du prix des stabilisateurs automatiques. Dans l'un et l'autre cas, le solde conjoncturel n'est pas le même. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat est différenciée, il dépend du cycle conjoncturel. Bien plus, au-delà du solde conjoncturel cyclique, il existe aussi dans le cas du Cameroun, un solde des finances publiques qui dépend largement du calendrier politique. Il est considérablement influencé par deux types de décisions, celles de politique budgétaire telles une augmentation du prix du litre du carburant à la pompe, puis celles de politiques politiciennes telles qu'un recrutement massif des jeunes diplômés à la veille ou au lendemain d'une campagne électorale. Dans l'un ou l'autre cas, le solde n'est plus seulement conjoncturel, mais il devient structurel. Cette orientation semble singulièrement compatible avec la politique camerounaise. Pour cela, l'action de l'Etat doit tenir compte de la conjoncture, mais aussi des ajustements du fait du comportement de son administration qui fait que le cycle devient de plus en plus ajusté ou structurel. Dans pareil cas, au-delà de la prise en compte du jeu des stabilisateurs automatiques, l'intervention de l'Etat nécessite la prise en compte d'un coefficient de pondération qui intègre les décisions des administrations de manière à pouvoir analyser et interpréter le solde des administrations publiques qui dans ce cas n'est plus seulement conjoncturelle mais aussi structurel.

5. Conclusion

L'objet de ce travail était de définir dans le contexte économique actuel, ce que peut être le rôle de l'Etat au Cameroun. A cet effet, le travail a commencé par relever quelques enseignements du rôle de l'Etat du point de vue de la littérature de théorie économique. Aussi, au regard des échanges économiques internationaux désormais compris à travers différents éléments qui relèvent à la fois de la théorie économique, mais aussi de l'histoire et de l'évolution des institutions, puis du creusement des déficits publics, il est difficile de définir le rôle de l'Etat. Cet exercice est bien plus délicat dans le cas d'un pays en développement comme le Cameroun. Cette délicatesse est d'autant plus ambiguë qu'il est difficile de trouver des frontières mêmes approximatives entre les cycles politique et économique. Bien que la permanence de l'Etat soit une réalité, l'appréciation de son poids dans l'économie ne fait pas l'unanimité. Voilà pourquoi, au *moins d'Etat* présenté comme l'idéal, devrait être réinventée une position nouvelle de l'Etat au Cameroun qui lui permet de se déployer de manière sélective, efficace et limitée sans trop de difficultés, non seulement au niveau national, mais aussi de celui de la sous-région Afrique Centrale, voire africaine ou mondiale.

Bibliographie

- Adam Smith, (1776), « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations », *Strahan and Cadell*, Londres.
- Aghion, P. et P. Howitt, (2009), «The economics of growth», *MIT Press*.
- Aghion, P. et P. Howitt, (2004), *Growth with quality-improving innovations: an integration framework*.

- Aghion, P. ; G. Cette ; E. Cohen et M. Lemoine, (2001), *Crise et croissance : une stratégie pour la France*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°100, septembre.
- Arrow, K. et G. Debreu, (1954), «Existence of an equilibrium for a competitive economy», *Econometrica*, 22, 265-290.
- Avom, D., (2008), «La CEMAC : une union monétaire en quête de crédibilité», *Techniques Financières et Développement*, n°89, Epargne sans Frontière, numéro mélange, janvier.
- Barro, R. J., (1974), «Are government bonds net wealth», *Journal of Political Economy*, 82.
- Baumol, W.; R. Willig et J. C. Panzar, (1982), *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace, New York.
- Becker, G., (1975), «Human capital», New York, *Columbia University Press*, NBER.
- Becker, G., (1938), «A theory of competition among pressure groups for political influence», *Quarterly Journal of Economics*, n°98, pp 371-400.
- Boyer, R., (2002), *Les institutions dans la théorie de la régulation*, Working paper du CEPREMAP-ENS, CNRS, EHESS, 15 juillet.
- Buchanan, J. et G. Tullock, (2013), *Règle de la décision et l'échange de votes*, Léconomiste.eu.
- Buchanan, D., (2008), «You stab my back, I'll stab yours: management experience and perceptions of organization political behavior», *British Journal of Management*, 19(1), 49-64.
- Buchanan, D., (2003), *Getting the story straight: illusions and delusions in the organizational change process*, 2(7), 7-21.
- Buchanan, D., (2003), «Demands, instabilities, manipulations, careers: the lived experience of driving change», *Human Relations*, 56(6), 663-684.
- Carrissant, C. ; N. Delord ; C. Lesnard et M. Rival, (2013), *Les politiques publiques*, Cnam-Intec, en collaboration avec le centre national d'enseignement à distance, institut de Lyon.
- CEA-BSR/AC, (2009), *Les économies de l'Afrique Centrale, la réhabilitation économique des pays en post-conflit*, Jepublic.
- CNUCED, (2001), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2001 : vers de nouvelles relations interentreprises*, publications des Nations Unies.
- Coase, R., (1960), «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, 3(1).
- Feldstein, M., (2011), *Another way to curb deficits*, the weekly standard.
- Feldstein, M., (2011), «Still an economic mistake», *the Wall Street Journal*.
- FMI, (2014), *Afrique subsaharienne : pour une croissance durable et plus solidaire*, études comparatives, perspectives économiques régionales, Washington D.C., avril.
- Friedman, J., (1983), «Oligopoly theory», *Cambridge University Press*.
- Hirschman, A. O., (1958), «The strategy of economic development», *Yale University Press*, New Haven.
- Jensen, M. C. and Meckling, W. H., (1976), «Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol.3, n°4.
- Jobert, B., (1994), *Le tournant néolibéral en Europe*, paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- Keynes, J. M., (1936), *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*.
- Krugman, P., (2000), «Currency crisis», *University of Chicago Press*, NBER.
- Kydlund, F. and E. Prescott, (1977), «Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans », *Journal of Political Economy*, 85, 473-490.
- Laffont, J. J., (1985), «Cours de théorie microéconomique», vol.2, Economie de l'incertain et de l'information, *Economica*, paris.
- Leibenstein, H., (1966), «Allocative efficiency vs X-efficiency», *American Economic Review*, n°56, pp 392-415.
- Lucas, R. E., (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp 3-42.
- Malinvaud, E., (1969), *Leçons de théories économiques*, Dunod.
- MINEPAT, (2009), *Cameroun vision 2035*, document de travail.
- Montoussé, M., (2008), *Théories économiques*, Bréal, 2è édition.
- Mundell, R., (1961), «A theory of optimum currency areas», *American Economic Review*, vol. 51.
- Nguelietou, A., (2008), «L'évolution de l'action publique au Cameroun : l'émergence de l'Etat régulateur», *Polis/RCSP/CPSR*, vol. 15, n° 1 et 2.
- Picard, P., (1987), *Eléments de Microéconomie*, édition Montchrétien.
- Pigou, A. C., (1920), *The economics of welfare*, Macmillan, London.
- Piriou, J. P., (2008), *Lexique de Sciences Economiques et Sociales*, 4è édition, Repère, La Découverte, programme plus.

- Ricardo, D., (1817), *On the principles of political economy and taxation*.
- Romer, D., (1986), «Increasing returns and long growth», *Journal of Political Economy*.
- Schumpeter, J. A., (1950), « Capitalism, socialism and democracy», *Harper and Row*, 3^{éd.}, New York.
- Stigler, J. C., (1993), «Contribution to the economic analysis of regulation», *Journal of Political Economy*, October.
- United Nations Conferences on Trade and Development (1999a), *Most-favored nation treatment*, UNCTAD series on issues in international investment agreements, United Nations Publications.
- Wagner, A. C., (2007), *Les classes sociales dans la mondialisation*, coll. Repères, La Découverte.
- Wagner, A. C., (2011), «Les classes dominantes à l'épreuve de la mondialisation», dans actes de la recherche en sciences sociales, n°190.
- Walras, L., (1898), *Etudes d'économie politique appliquée*, théorie de la production de la richesse sociale.
- Wyplosz, C., (2009), «Réformes structurelles et politique macroéconomique», *Travail et Emploi*, n°118.