

CONFERENCE CEMAC-FERDI

LES INSTRUMENTS ET LES ENJEUX DE L'INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE CENTRALE

28-29 avril 2022, Libreville

La surveillance multilatérale à l'épreuve des chocs

Samuel GUERINEAU (Université Clermont Auvergne, CERDI-CNRS-FERDI)

Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY (CERDI-FERDI)

Florian LEON (FERDI)



La surveillance multilatérale à l'épreuve des chocs

- 1) Objectifs et instruments de la réforme de 2016
- 2) La mise en œuvre de la réforme de 2016 et ses effets (?)
- 3) Quelles actions pour renforcer l'efficacité de la surveillance multilatérale ?

Conclusion : Surveillance multilatérale et instruments externes de gestion des chocs

1) Objectifs et instruments de la réforme de 2016

1.1 Objectifs

Au niveau de chaque pays :

- Financer les dépenses contribuant au développement
- Gérer l'épuisement des ressources pétrolières
- **Eviter les politiques budgétaires pro-cycliques (exposition forte aux chocs)**
- * Faible efficacité de la dépense quand elle est très instable (hausse & baisse)
- * Difficulté à réduire les dépenses quand les recettes baissent
- Limiter les coûts macroéconomiques associés à **l'instabilité du prix du pétrole** (syndrome hollandais / récession brutale)

Au niveau régional

- Eviter la contagion des crises budgétaires et bancaires à l'ensemble de l'Union

1) Objectifs et instruments de la réforme de 2016

Réforme majeure :

*introduction d'un solde budgétaire intégrant une **règle d'épargne financière** d'une partie des recettes pétrolières*

$$\mathbf{SBR/PIB = SBG/PIB - RPEF/PIB}$$

SBR : Solde budgétaire de référence / SBG : Solde budgétaire global

RPEF : Ressources pétrolières à épargner sous forme financière.

Pour mémoire : critère antérieur de solde budgétaire

Solde budgétaire de base : Recettes hors dons – Dépenses hors dépenses en capital sur financement extérieur

Solde budgétaire de base > 0

1) Objectifs et instruments de la réforme de 2016

Règle d'épargne financière qui permet d'avoir *une action contracyclique*

(efficacité économique et faisabilité politique)

$$RPEF/PIB = 0,2.RP/PIB + 0,8. \Delta \left(\frac{RP}{PIB} \right)$$

$\Delta \left(\frac{RP}{PIB} \right)$: Variation du ratio recettes pétrolières/PIB entre l'année courante et la moyenne sur les 3 années précédentes

20% = % « structurel » des recettes pétrolières (RP) épargnées sous forme financière

80% : coefficient d'atténuation cyclique

⇒ quand les recettes pétrolières augmentent, supplément d'épargne à constituer

⇒ quand les recettes pétrolières diminuent, moins d'épargne (voire désépargne)

1) Objectifs et instruments de la réforme de 2016

	Solde de base ≥ 0	Solde de référence $\geq -1,5\%$
Simplicité du calcul	Intermédiaire (solde budgétaire ajusté)	Intermédiaire (solde budgétaire ajusté)
Simplicité d'interprétation	Forte, Respect ou non	Forte, Respect ou non
Contra-cyclicité de la politique budgétaire	Nulle Pas d'incitation en conjoncture haute Impossible en conjoncture basse	Forte Epargne financière en fonction du montant des ressources pétrolières + ajustement contracyclique

1) Objectifs et instruments de la réforme de 2016

	Solde de base ≥ 0	Solde de référence $\geq -1,5\%$
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)	Forte, sur la dette issue du budget Mais dépendante de la crédibilité de la règle Mais imparfaite pour la dette hors budget
Soutenabilité de la dette : Gestion des ressources pétrolières	Nulle	Forte, Forte grâce au taux d'épargne fixe ou structurel

2) La mise en œuvre de la réforme de 2016 et ses effets (?)

Quel contexte de mise en œuvre ?

i) La persistance/ l'amplification récente de l'instabilité du prix du pétrole ...

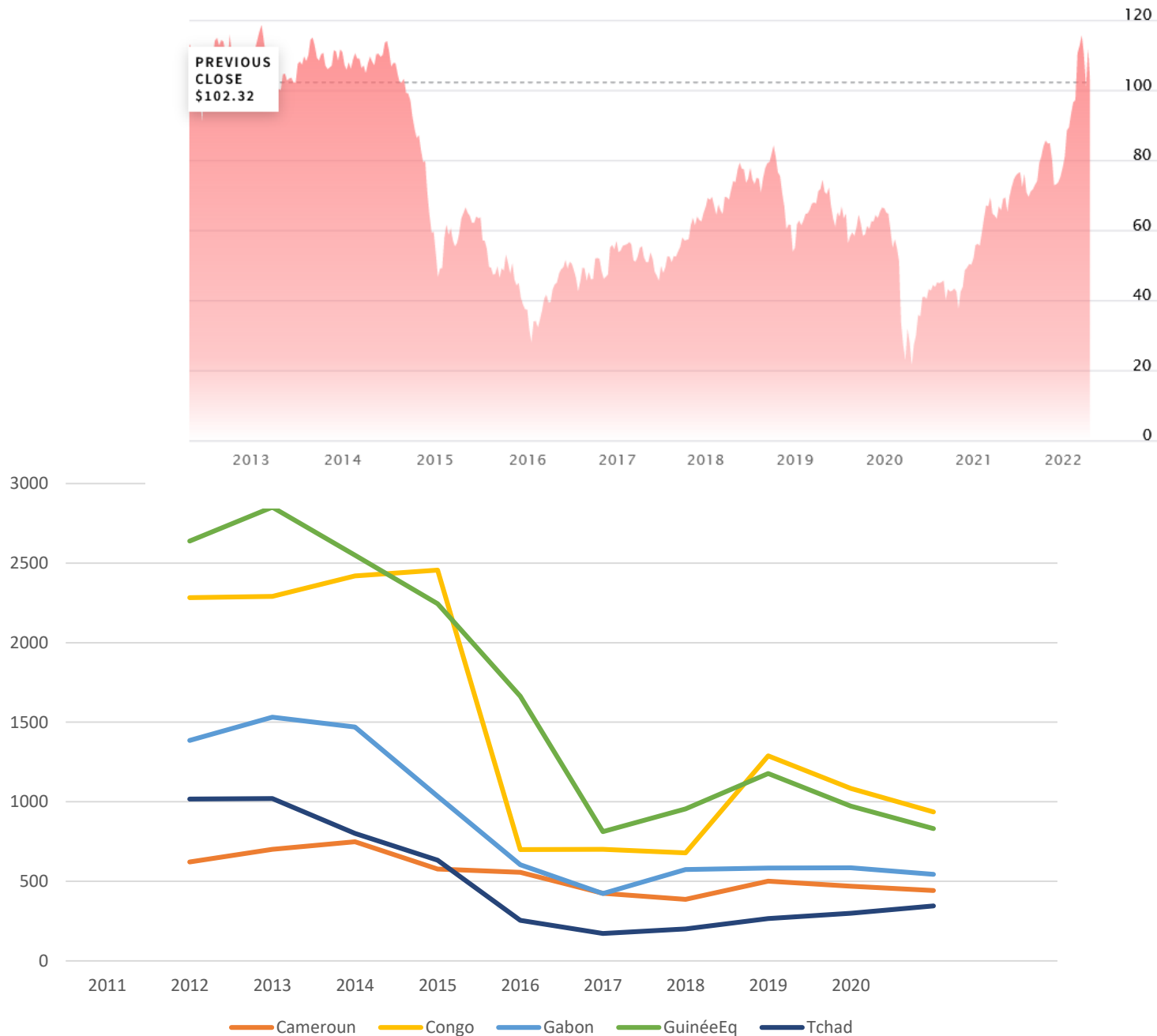


Quel contexte de mise en œuvre ?

i) La persistance de l'instabilité du prix du pétroleayant un impact hétérogène selon les pays

i) Les dépenses exceptionnelles liées au Covid

(Ex: Cameroun
Dépenses spécifiques recensées au budget 2020 = 4% dépenses totales, 0,7% PIB)



2) La mise en œuvre de la réforme de 2016 et ses effets (?)

La réforme a-t-elle changé des comportements budgétaires ?

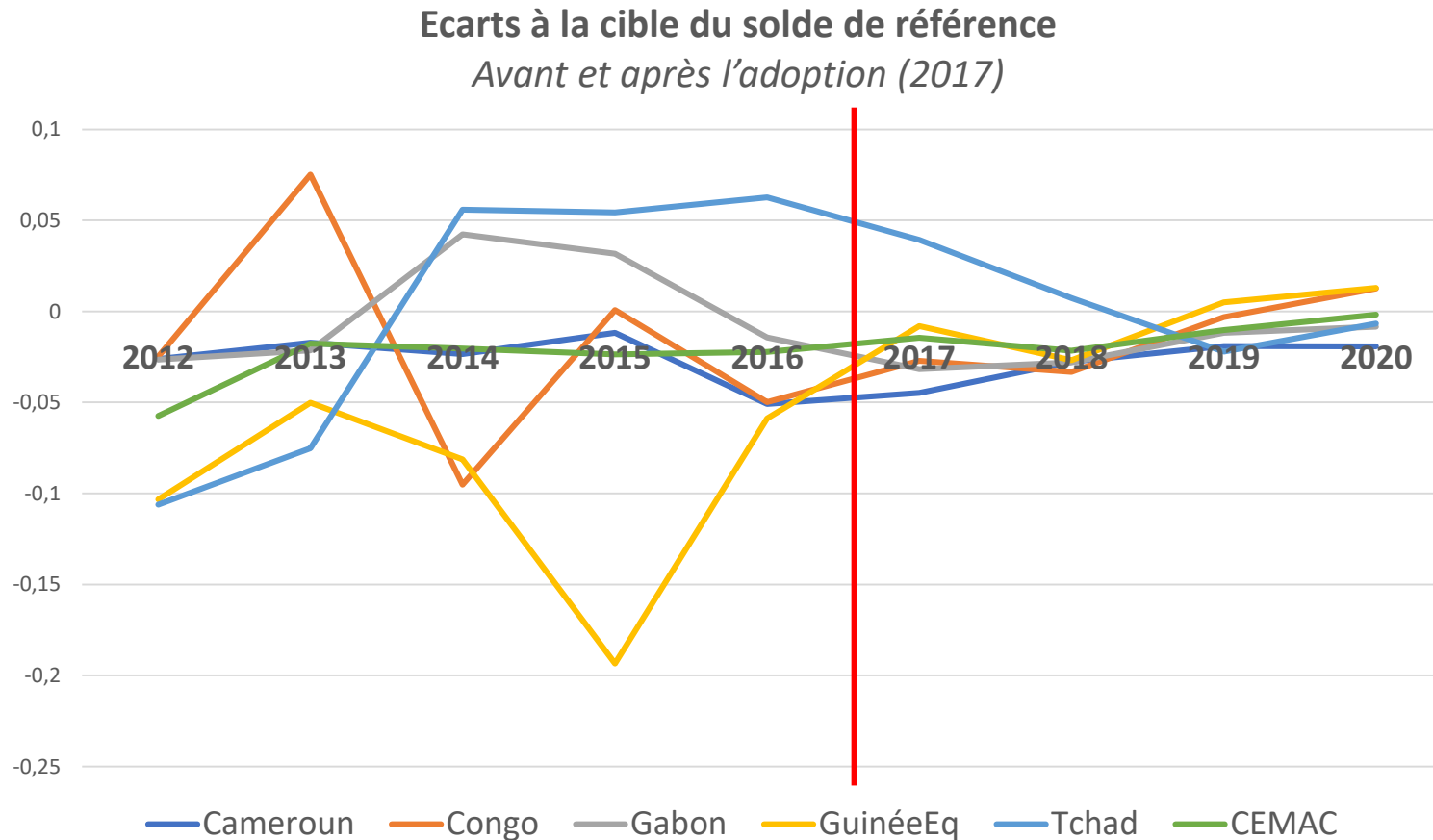
#1 : Le critère est-il plus respecté ?

Non, le taux de respect d'environ 50%, comparable respect ancien critère sur même période
 ⇒ Comparaisons difficiles, puisque chocs différents

	2017	2018	2019	2020	Respect (2017-20)
Cameroun	Non	Non	Non	Non	0/4
Rép. Centrafricaine	Oui	Oui	Oui	Non	2/4
Congo	Non	Non	Oui	Oui	2/4
Gabon	Non	Non	Oui	Non	1/4
Guinée Eq.	Oui	Non	Oui	Oui	2/4
Tchad	Oui	Oui	Non	Oui	3/4
# pays ayant respecté le critère	3	2	4	3	
CEMAC	Non	Non	Non	Non	0/4

2) La mise en œuvre de la réforme de 2016 et ses effets (?)

#2 : Les trajectoires budgétaires sont-elles affectées ?



Les trajectoires budgétaires semblent plus prévisibles que dans la période précédente,

MAIS...

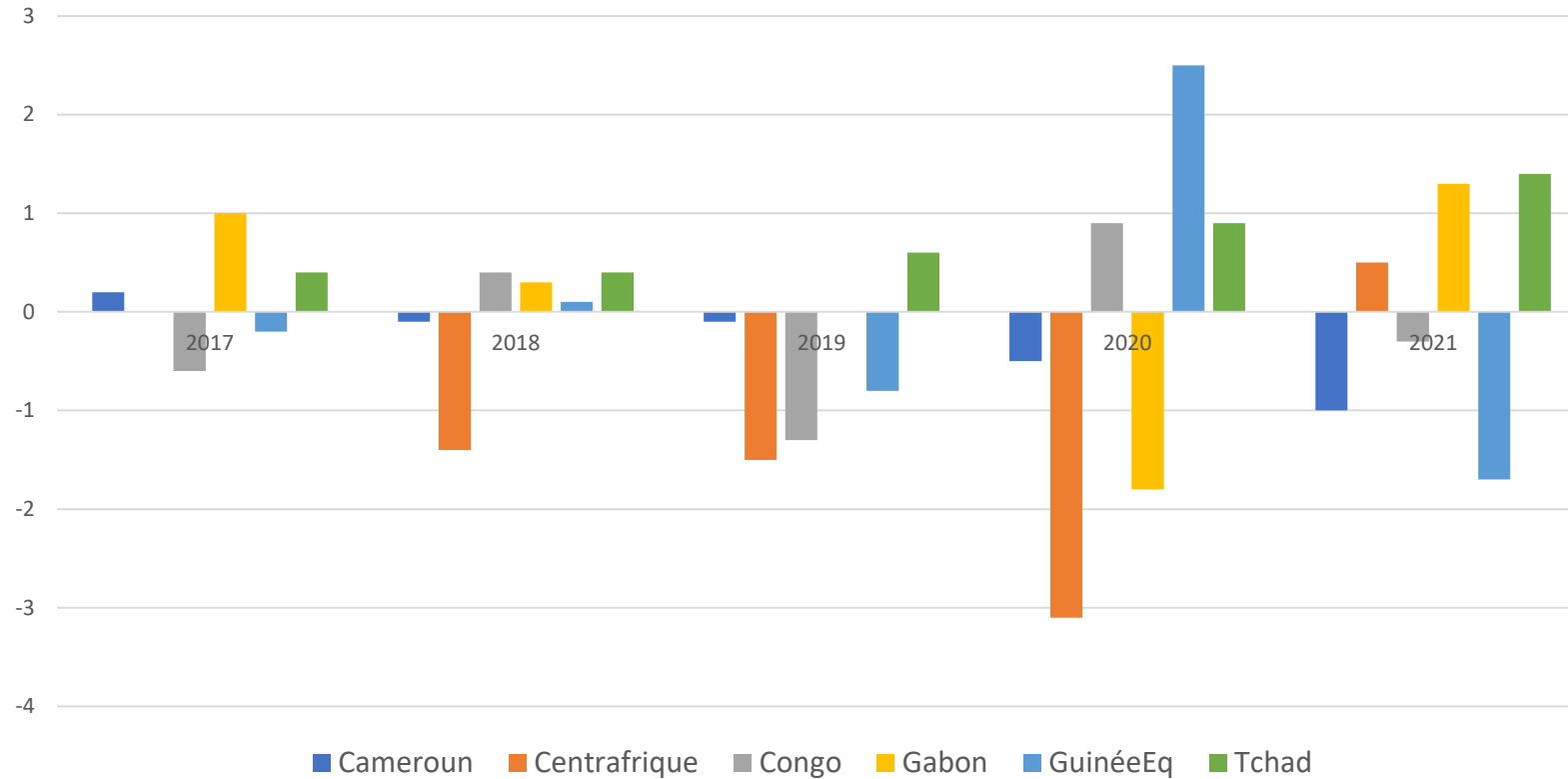
- Manque de recul (chocs 2016-22 différents de 2012-16)
- Données budgétaires restent insuffisamment fiables

Lecture : *Ecart entre le solde de référence observé et la cible de -1,5% du PIB
=> proximité de la trajectoire budgétaire avec un comportement d'épargne financière contracyclique*

Source :
Rapports de surveillance multilatérale

2) La mise en œuvre de la réforme de 2016 et ses effets (?)

Ecarts de solde budgétaire de référence (FMI / CEMAC, %PIB)



Une fiabilité / disponibilité des données encore insuffisante

- *Données de 2020 et 2021 non corrigées pour les chocs récents*
- *Les données de 2017, 2018 et 2019 n'ont pas intégré les révisions statistiques*

Sources:

- Dernier rapport FMI – CEMAC , janvier 2022;
- Dernier Rapport de surveillance multilatérale, CEMAC, octobre 2020, daté 2019

Lecture: En 2017, la valeur du SBR du Gabon est supérieure d'un point de % à celle fournie par la Commission de la CEMAC.

2) La mise en œuvre de la réforme de 2016 et ses effets (?)

La réforme a-t-elle changé des comportements budgétaires ?

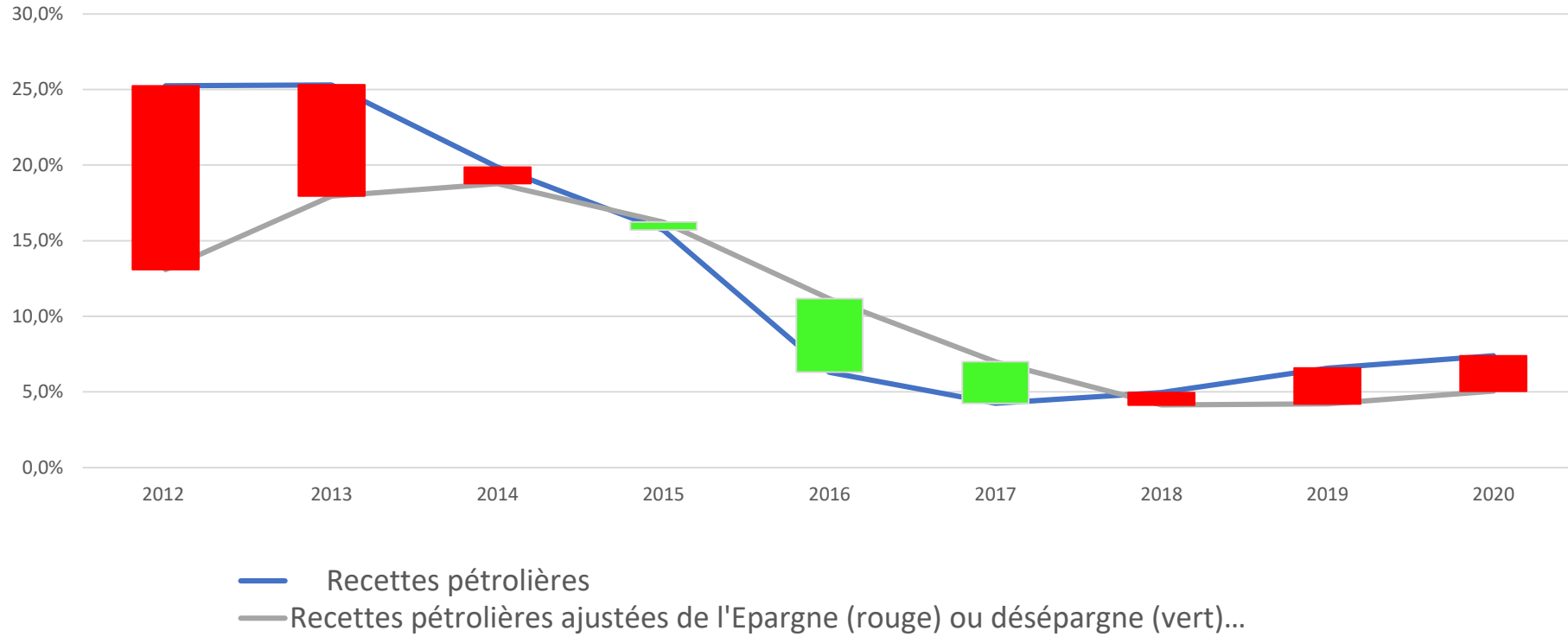
Prématuré de juger si les réactions budgétaires ont été affectées par la réforme de 2016

Mais le solde donne dès maintenant un instrument harmonisé et transparent pour **analyser la trajectoire de moyen terme de la politique budgétaire et son caractère contracyclique**

⇒ **Exemple du Tchad**

Le solde de référence face aux chocs

Recettes pétrolières & épargne financière de référence (%PIB)
Tchad (2012-2020)



3) Quelles actions à mener dans ce nouveau contexte ?

3.1 La finalisation des réformes déjà prévues

a) Programmes triennaux de convergence (PTC)

Objectif et principe:

Faire évoluer l'exercice de la surveillance multilatérale vers une approche prospective

Permet de crédibiliser le cadre de surveillance multilatérale en identifiant les réalisations par rapport aux prévisions

État d'avancement :

Existence d'un cadre harmonisé pour la mise en œuvre des PTC

Seuls trois pays (Cameroun, Congo et Tchad) ont transmis leur PTC

Actions à entreprendre :

Comprendre les difficultés des États pour la production des PTC et les soutenir

3) Quelles actions à mener dans ce nouveau contexte ?

3.1 La finalisation des réformes déjà prévues

b) Mécanisme de sanctions

Objectif et principe:

Dispositif actuel est peu crédible et n'a jamais mis en œuvre

-> Absence d'incitations au respect des critères de convergence

État d'avancement :

Adoption en janvier 2021 par le Conseil des Ministres d'un dispositif plus efficace en cas de non-respect

- Nouvelle procédure avec un déclenchement automatique
- Recours à des sanctions plus incitatives (moins recours aux sanctions pécuniaires, renforcement communication)
(Plafond de déficit budgétaire ; approbation préalable du Projet de Loi de Finances par la Commission de la CEMAC)

Actions à entreprendre :

Dispositif non encore mis en œuvre car en attente d'une validation par les Chefs d'États

3) Quelles actions à mener dans ce nouveau contexte ?

3.1 La finalisation des réformes déjà prévues

c) Mécanisme d'alerte précoce

Objectif et principe:

Identifier de manière précoce les déséquilibres internes et externes

Ce dispositif est une partie intégrante du suivi de la surveillance multilatérale (comme les PTC)

Identification d'une situation de déséquilibres sévères ou élevés implique une analyse économique approfondie et un programme de mesures correctrices à mettre en œuvre si le pays est classé comme en déséquilibres sévères

État d'avancement :

Mécanisme adopté par le Conseil des Ministres en août 2020

Actions à entreprendre :

Mise en œuvre effective prévue en 2023

3) Quelles actions à mener dans ce nouveau contexte ?

3.2 Quels modifications nécessaires pour s'adapter au contexte ?

Faut-il modifier la règle pour s'adapter aux effets de la hausse du prix du pétrole ?

⇒ **NON**, mécanisme prévu pour ces chocs, surtout ne pas changer la règle quand les prix remontent

Rappel du triple intérêt de la nouvelle règle :

- Epargne en vue de l'épuisement des recettes pétrolières (bénéfice réduit si hausse temporaire)
- Eviter d'avoir une politique budgétaire trop procyclique

⇒ Effet de moyen terme : risque de générer des dépenses permanentes non financées à long terme (effet cliquet/ inertie)

- Limiter les effets macroéconomiques de hausse du prix du pétrole : dutch disease & appréciation réelle

3) Quelles actions à mener dans ce nouveau contexte ?

3.2 Quels ajustements nécessaires pour s'adapter au contexte ?

Faut-il modifier/ abandonner compte tenu du cout de la crise sanitaire (ou d'autres chocs) ?

⇒ **NON**

- Le solde de référence est un **guide sur la trajectoire des finances publiques** à moyen terme même s'il n'est pas respecté chaque année et n'empêche pas la **prise en compte de chocs** dans la procédure de non respect des critères
 - i) Déclenchement automatique de la procédure si critères non respectés
 - ii) Justification de non respect en cas de chocs (circonstances exceptionnelles) et de retour crédible à l'équilibre
 - iii) Sanctions uniquement si 2^{ème} étape non concluante
- L'existence de chocs renforce l'intérêt de constituer un fonds régional pour amortir les chocs en réduisant dépendance à des partenaires extérieurs (droit de tirage)
- L'amortissement de ces chocs par des financements externes ne réduit pas l'intérêt du cadrage budgétaire (cf. conclusion)

Conclusion : surveillance multilatérale et instruments externes de gestion des chocs

Les pays de la CEMAC ont peu de marge de manœuvre pour des politiques contracycliques

Contrainte sur accès aux financements de marché et contrainte de soutenabilité de la dette

Le renforcement des instruments de financement externe d'urgence

Développement des instruments du FMI & développement de leur utilisation depuis le début de la pandémie

	Pays à faible revenu	Pays émergents
Instrument statutaire de base (Non concessionnel)	Compte des ressources générales (CRG)	
Instrument spécifique aux pays à faible revenu (concessionnel)	Fonds fiduciaire réduction de la pauvreté et croissance (FRPC)	
Réponse aux crises de BP	Facilité de crédit de confirmation (FCC)	Accord de confirmation (AC)
Réponse aux crises de BP persistantes	Mécanisme élargi de crédit (MEDC)	Facilité élargie de crédit (FEC)
Besoins très urgents (choc produits de base, catastrophe naturelle)	Instrument de financement rapide (IFR)	Facilité de crédit rapide (FRC)

Conclusion : surveillance multilatérale et instruments externes de gestion des chocs

Les pays de la CEMAC ont bénéficié de ces nouveaux financements

Les instruments existants méritent d'être renforcés pour mieux jouer leur rôle d'amortisseur des chocs

<u>Cameroon</u>	<u>Rapid Credit Facility (RCF)</u> <u>Extended Credit Facility (ECF)</u> <u>Extended Fund Facility (EFF)</u>	US\$ 226 million (0,5% PIB) US\$ 156 million (2,4% PIB) US\$ 689.5 million	May 4, 2020 October 21, 2020 July 29, 2021
<u>Central African Republic</u>	<u>Rapid Credit Facility (RCF)</u>	US\$ 38 million (1,7% PIB)	April 20, 2020
<u>Chad</u>	<u>Rapid Credit Facility (RCF)</u> <u>Rapid Credit Facility (RCF)</u> <u>Extended Credit Facility (ECF)</u>	US\$ 68.49 million (1,8% PIB) US\$ 115.1 million (7,5% PIB) US\$ 570.75 million	July 22, 2020 April 14, 2020 December 10, 2021
<u>Equatorial Guinea, Republic of</u>	<u>Rapid Financing Instrument (RFI)</u>	US\$ 67.38 million (0,7% PIB)	September 15, 2021
<u>Gabon</u>	<u>Rapid Financing Instrument (RFI)</u> <u>Rapid Financing Instrument (RFI)</u> <u>Extended Fund Facility (EFF)</u>	US\$ 147 million (2% PIB) US\$ 152 million (5,7% PIB) US\$ 553.2 million	April 9, 2020 July 31, 2020 July 28, 2021
<u>Congo</u>	<u>Extended Credit Facility</u>		April 20, 2022

Conclusion : surveillance multilatérale et instruments externes de gestion des chocs

Les instruments externes ne sont pas un substitut aux instruments internes

- Ampleur et type de chocs justifiant des instruments externes
- Cadrage budgétaire de la SM renforce la crédibilité des Etats lors du recours au financement externe
- Sans protection externe face à ces « grands » chocs, risque de fragilisation économique et politique des instruments internes de gestion des chocs

Les chocs ont un effet ambigu sur l'intégration régionale

- Augmentation des bénéfices d'une réponse collective/ coordonnée (crédibilité externe -Fonds régional)
- Augmentation du risque de réponses nationales quand le choc a des effets hétérogènes sur les membres

La surveillance multilatérale à l'épreuve des chocs

Samuel GUERINEAU (Université Clermont Auvergne, CERDI-CNRS-FERDI)

Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY (CERDI-FERDI)

Florian LEON (FERDI)

Merci pour vos questions & commentaires !



Annexes

Annexe 1 : Les questions soulevées par la réforme du solde budgétaire

Annexe 2 : Comparaison du solde budgétaire de base et du solde budgétaire de référence

Annexe 3 : Le solde de référence face aux chocs pétroliers

Annexe 1 : Les questions soulevées par la réforme du solde budgétaire

- Le solde est-il plus complexe à calculer que l'actuel ? **NON**
 - **Ajustement du solde global (comme solde de base)**
 - **Les données utilisées (ressources pétrolières présentes et passées, PIB) sont toutes tirées des TOFEs issus de la SM**
 - Pourquoi est-il important d'épargner sous forme financière une partie des recettes pétrolières ?
 - **Assurer les coûts de fonctionnement du capital investi**
 - **Assurer la qualité des investissements réalisés**
 - **Constituer un fonds de réserve pour gérer les chocs conjoncturels et l'épuisement des recettes pétrolières**
- ⇒ **La majeure partie des recettes pétrolières peut toujours être dépensée de manière discrétionnaire**

Annexe 1 : Les questions soulevées par la réforme du solde budgétaire

- Est-ce que la nouvelle règle empêche les pays d'emprunter pour financer des infrastructures économiques ?

NON, mais avec des restrictions

- **Possible quand les recettes pétrolières baissent fortement**
- **Sinon, uniquement hors budget (garanties; entreprises publiques), c'est-à-dire pour des projets productifs**

- Pourquoi traiter des recettes pétrolières et pas de l'ensemble des recettes extractives ?

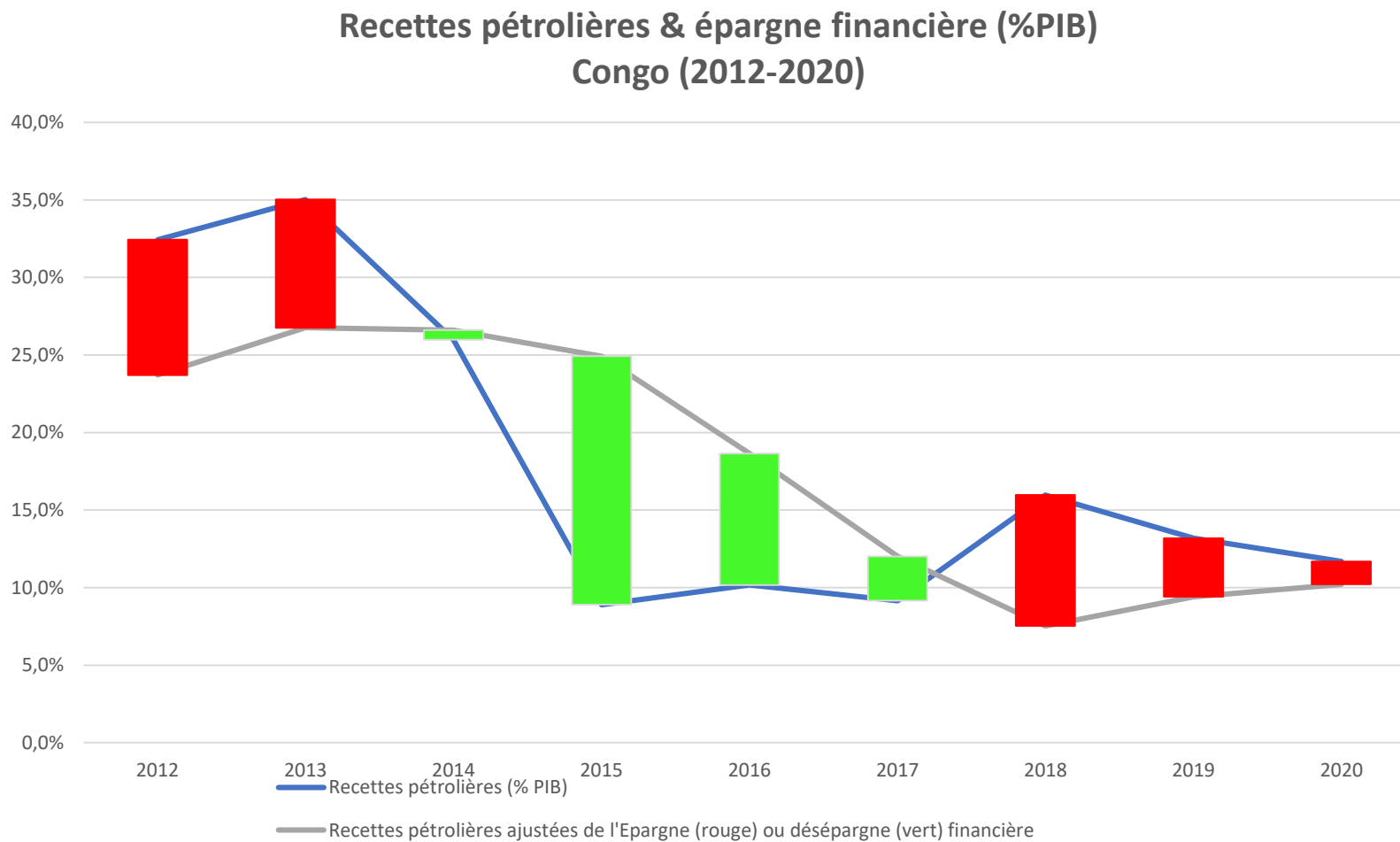
- **Systeme applicable à toutes les recettes extractives**
- **Besoin de données budgétaires régulières pour l'appliquer**

(3 pays 6 fournissent des données sur les ressources minières)

Cameroun	2017	2018	2019	2020	2021	Respect
Nouveau SBR (> - 1.5%)	-4,3	-2,9	-4,2	-3,3	-3,3	0/5
Ancien SBB (> 0%)	-1,3	0,6	0,2	-1,2	-0,2	2/5
Centrafrique	2017	2018	2019	2020	2021	
Nouveau SBR (> - 1.5%)	-1,1	-1	1,4	-3,4	-2,8	3/5
Ancien SBB (> 0%)	-2,4	-2,1	-3,9	-6,9	-6	0/5
Congo	2017	2018	2019	2020	2021	
Nouveau SBR (> - 1.5%)	-3,3	-2,8	-2,4	-0,2	-0,3	2/5
Ancien SBB (> 0%)	-2,6	6,3	6,3	-1,3	6,2	3/5
Gabon	2017	2018	2019	2020	2021	
Nouveau SBR (> - 1.5%)	-2,1	-2,5	-1,4	-3,5	-2,9	1/5
Ancien SBB (> 0%)	-1,0	1,6	3,2	-1,2	-1,9	2/5
Guinée-Eq.	2017	2018	2019	2020	2021	
Nouveau SBR (> - 1.5%)	-1,5	-2,6	-1,5	-0,4	-2,1	3/5
Ancien SBB (> 0%)	-2,6	0,5	1,8	-1,7	-0,9	2/5
Tchad	2017	2018	2019	2020	2021	
Nouveau SBR (> - 1.5%)	0,5	-0,8	-2,1	-3,6	-2	2/5
Ancien SBB (> 0%)	-1,2	1,0	0,2	0,8	0,2	4/5

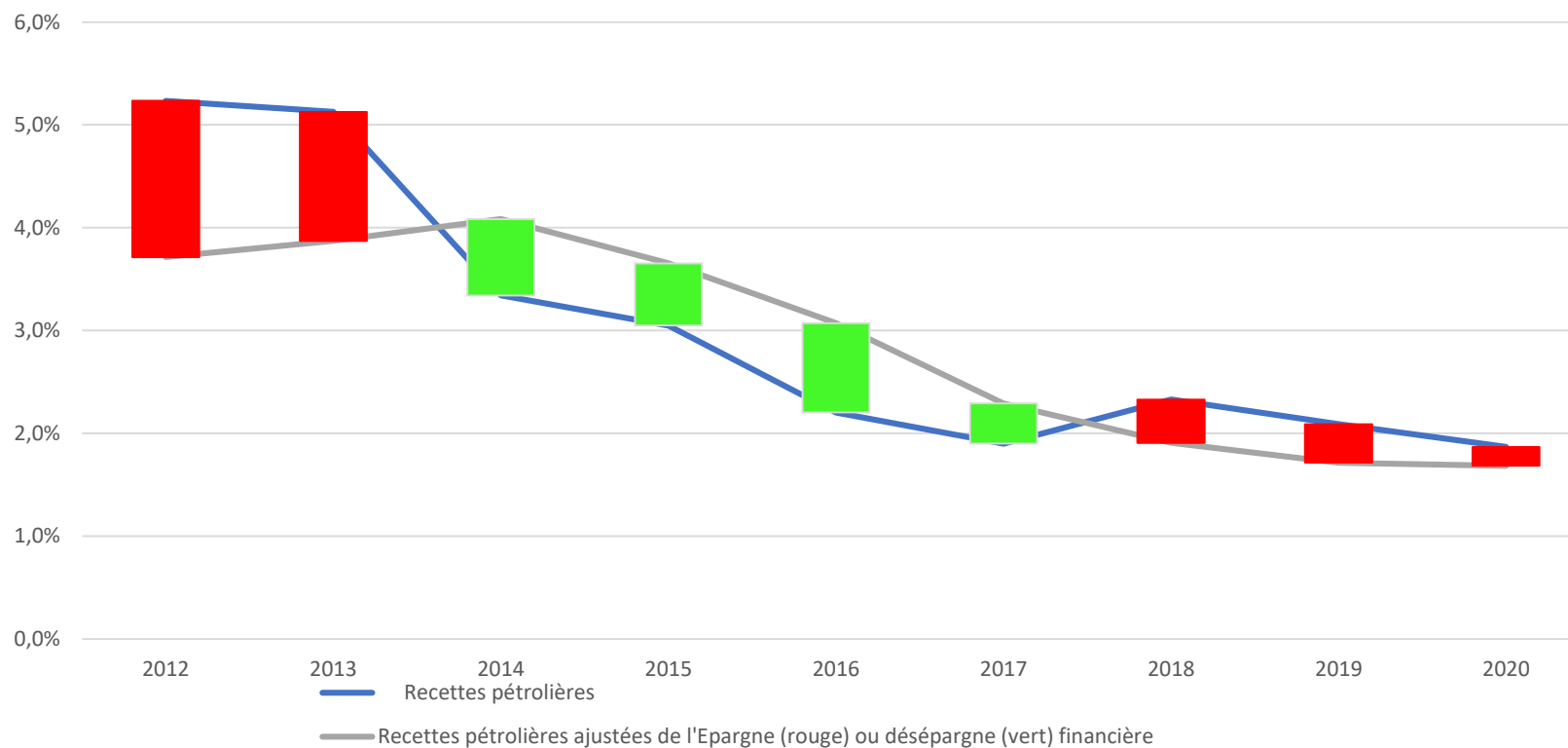
Annexe 2 :
Comparaison du solde
budgétaire de base et
du solde budgétaire
de référence

Annexe 3 : Le solde de référence face aux chocs pétroliers



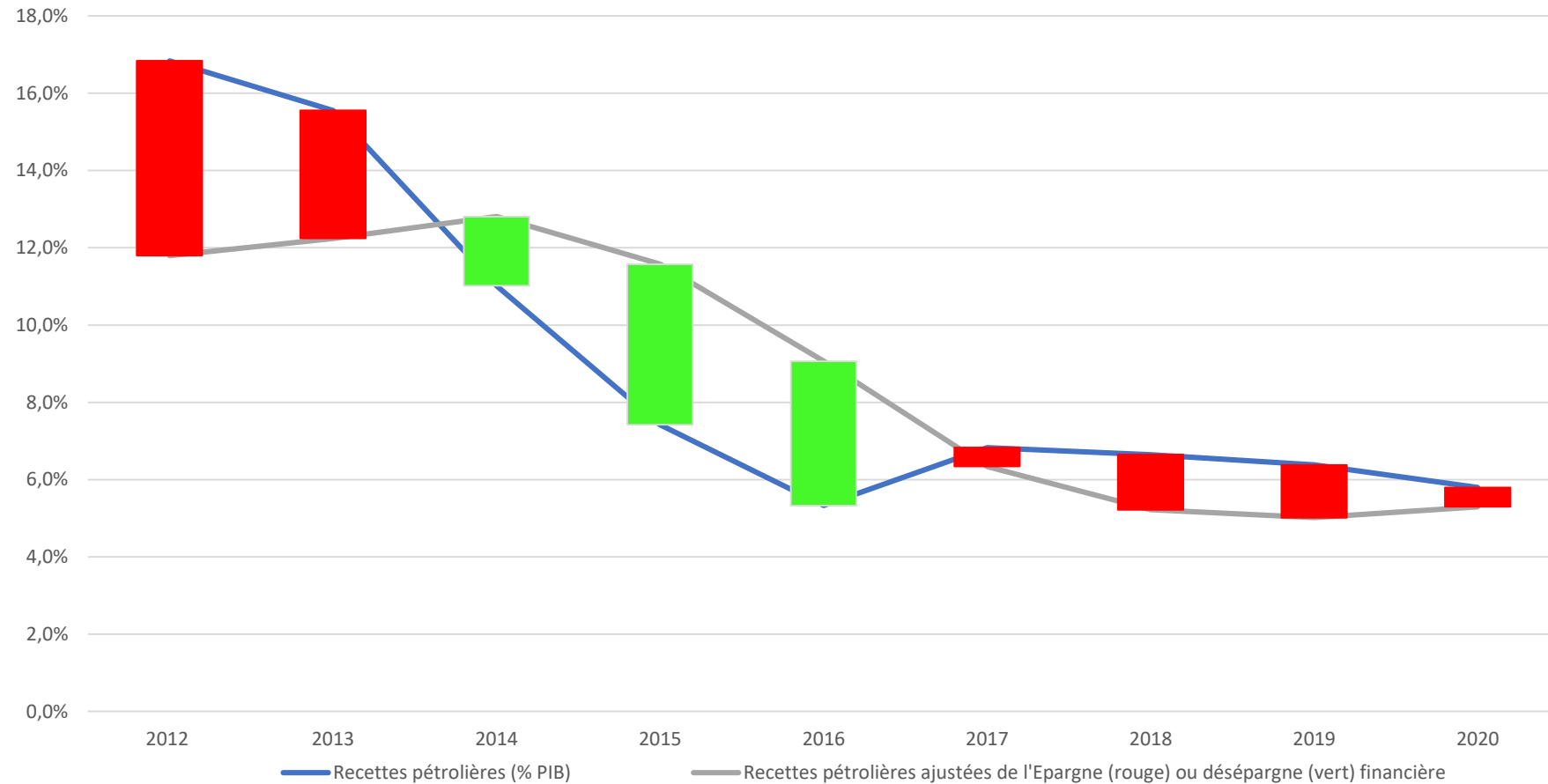
Annexe 3 : Le solde de référence face aux chocs pétroliers

Recettes pétrolières & épargne financière (%PIB)
Cameroun (2012-2020)



Annexe 3 : Le solde de référence face aux chocs pétroliers

Recettes pétrolières & épargne financière (%PIB)
Gabon (2012-2020)



Annexe 3 : Le solde de référence face aux chocs pétroliers

Recettes pétrolières & épargne financière (%PIB)
Guinée Equatoriale (2012-2020)

