

2022

Etudes
africaines

Sous la direction de
Désiré Avom et Henri ATANGANA ONDOA

Le circuit du développement

Mélanges en l'honneur du Pr TOUNA MAMA
Keynésien circuitiste et économiste de développement

Préface du Professeur Tsafack Nanfosso Roger Antoine Pépin
Recteur de l'université de Dschang



L'Harmattan

**COMMUNICATION A L'OCCASION DES HOMMAGES AU
PROFESSEUR TOUNA MAMA A LA SUITE DE LA
PUBLICATION DES MELANGES SUR « LE CIRCUIT DE
DEVELOPPEMENT »**

Par le Pr Viviane ONDOUA BIWOLE

Son Excellence Monsieur le Premier Ministre

Monsieur le Pr TOUNA MAMA

Messieurs les ministres

Monsieur le Recteur

Messieurs les doyens

Chers collègues, mesdames et messieurs

Je me sens privilégiée de prendre la parole à l'occasion des hommages rendus au Pr TOUNA MAMA. Comme vous le savez, je ne suis ni sa congénère encore moins sa camarade de classe ou son homologue en grade, c'est donc en toute humilité que je prends la parole pour présenter la contribution du Pr TOUNA MAMA aux Sciences de Gestion. En effet, ses principales publications concernent les dynamiques de développement des pays africains à travers les problématiques d'endettement soutenable et des politiques d'ajustement mutuel, questionnant par conséquent le rôle et la place de l'État dans l'économie. C'est cette orientation qui rapproche ses travaux des préoccupations de gouvernance publique attestant de ce que sa contribution va au-delà des sciences économiques dont il se prévaut. Dans la première partie de mon propos je présenterai la contribution du professeur TOUNA MAMA et dans la deuxième partie, je questionnerai la pertinence et l'actualité de cette contribution en 2022, dans notre pays.

I. La contribution du Pr TOUNA MAMA aux sciences de gestion

Les travaux du Doyen TOUNA MAMA relatifs à l'endettement et à l'ajustement structurel couvrent la période de 1980 à 2004. Jusqu'en 2019, ses travaux gardent la même trame. Sa thèse soutenue en 1985, intervient au moment où émerge une crise d'endettement international dans les pays en développement (*TOUNA MAMA, 1985*)¹ qui les plonge dans un vaste programme d'ajustement pendant près de 20 ans.

La question de la dette soutenable est posée par TOUNA MAMA alors que la plupart des analystes ainsi que les partenaires au développement soutiennent que l'insolvabilité des pays en crise est le fait de la mauvaise gouvernance. Nous nous souvenons tous des mesures prises pour dégraisser l'administration publique dont la gouvernance a été au banc des accusés au sens de la violation des équilibres macroéconomiques. Pour l'auteur, c'est le surendettement qui serait la cause principale de la crise car ces pays se seraient endettés au-delà de leur

¹ Il s'agit entre autres des pays latino-américains, principalement le Mexique, l'Argentine et le Brésil.

capacité. Il s'agit alors d'une thèse originale et sans équivoque : *les pays en crise ont simplement dépassé leurs seuils d'endettement supportable.*

C'est alors sans surprise que les travaux qu'il réalise en 1992 établissent l'incapacité de la politique de déréglementation à sortir le Cameroun de la crise économique. Il conclut que ces politiques ont contribué à aggraver la crise, à dégrader le niveau de vie des populations car elles exposent l'économie nationale à la concurrence internationale sans bornes². L'endettement déjà insupportable est confronté à la fragilisation des segments sociaux qui contribuent à aggraver les conséquences sociales de l'ajustement structurel.

À travers son analyse de la crise financière de 2008, TOUNA MAMA (2008) démontre encore que l'origine de l'insolvabilité des ménages est le fait de leur surendettement (*Schouame & TOUNA MAMA, 2012*). Bénéficiant de la bulle internet en 2000, les ménages ont profité des prêts hypothécaires favorisés par un abaissement des taux d'intérêt des fonds fédéraux par la FED, la Banque Centrale américaine, de 6,5 % à 3,5 %. Ainsi, ils se sont endettés au-delà de leur capacité supportable (*TOUNA MAMA, 2008*). Une fois encore sa conviction est confirmée par l'actualité : il existe un endettement supportable au-delà duquel c'est la faillite. Ceci est valable pour les États et pour les ménages (*TOUNA MAMA Albert & Tsafack, 2009*).

Il soutient alors que les pays africains ont échappé à cette violente crise financière grâce à leur faible intégration à la finance internationale. Pour les autres économies à l'instar de l'UE (*Touna Mama, 2009*), du Royaume Uni de la grande Bretagne et d'Irlande ou des États-Unis (*Mama, 2008*), l'État s'est vu contraint de soutenir les banques en y injectant les fonds publics³.

L'actualité lui donne raison une nouvelle fois dans la gestion par les États de la maladie pandémique à coronavirus en 2019 (COVID-19), dont les premiers cas ont été signalés pour la première fois le 31 décembre 2019 à Wuhan en Chine. En effet on assiste encore à un financement public de la riposte, l'État étant alors seul capable de s'engager dans cette bataille contre le nouveau virus SARS-Cov-2. Le rôle de l'Etat et la nécessité d'avoir une dette soutenable sont à nouveau au cœur de l'actualité.

La relation entre le seuil d'endettement « soutenable » et la gouvernance publique est qu'elle indexe le rôle et la performance de l'État. En effet, ce sont les États qui s'endettent auprès des différents partenaires, il leur revient alors la responsabilité de mener des actions stratégiques visant à rétablir les équilibres nécessaires. Selon le Doyen TOUNA MAMA, en cas de *surendettement, c'est-à-dire au-delà de la dette soutenable, aucune solution en dehors de*

² L'ouvrage collectif qu'il dirige à ce sujet passe en revue les politiques de déréglementation appliquées dans le secteur de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, le secteur des entreprises publiques et parapubliques et le secteur des banques.

³En Grande Bretagne, le Premier Ministre Gordon Brown n'hésitera pas à soutenir financièrement les banques en difficulté pour lutter contre la crise des supprimes. Et à sa suite, le Président Georges W. BUSH va injecter à son tour 250 milliards dans les banques américaines pour leur survie. L'Union Européenne optera pour la même solution en finançant le système bancaire européen à hauteur de 1700 milliards d'euros.

l'annulation de la dette n'est viable (Touna. Mama, 2011). Au-delà du seuil de la dette supportable, le pays serait incapable de rembourser quel que soit le nombre et la durée des moratoires.

L'auteur définit alors l'endettement supportable comme *le niveau de dette qui permet à un pays de s'acquitter du remboursement sans difficulté particulière.* Cependant, si cette définition a le mérite d'être simple et compréhensible, elle présente une certaine complexité pour ce qui est de son évaluation. Dès lors, comment évaluer le niveau soutenable de l'endettement d'un pays ?

Les avis des économistes divergent sur cette question. Alors que certains proposent une **approche « coûts-avantages »**, qui comparent les besoins de consommation et d'investissement au déficit de transactions courantes, d'autres suggèrent une **approche en termes de stocks du capital** (ensemble de la richesse d'un pays). Ce stock est alors comparé à l'encours de la dette. TOUNA MAMA privilégie pour sa part une approche en termes de capacité de transfert (TOUNA MAMA, & Tchana Tchana, 2016).

Cette méthode consiste à définir la capacité d'endettement comme le maximum de revenu qu'un pays peut mobiliser pour le remboursement de sa dette, sans dégrader le niveau de vie de sa population. Le recours aux ratios se réfère à la capacité de transfert de John Maynard Keynes revisité⁴ (Searle & TOUNA MAMA, 2010). Ainsi, l'auteur soutient que la capacité maximale de transfert d'un pays à l'étranger est son revenu non distribué aux ménages, c'est-à-dire le profit des entreprises. Il correspond à la dette soutenable. Ceci est valable pour tous les pays, développés ou en développement (Abdychev et al., 2015; Searle & TOUNA MAMA, 2010).

Cette thèse jamais démentie, questionne le rôle de l'Etat dans l'économie et nous invite, nous les gestionnaires à questionner l'efficacité de nouveau management public comme réponse à « la rationalisation de l'État ». Dans ce cadre, les pères de l'école du « public choice » James Buchanan et Gordon Tullock vont prôner la modernisation de l'administration publique par l'introduction des outils du privé (Buchanan & Tullock, 1977). C'est l'ère de la privatisation de certains services publics et de l'introduction des mécanismes du privé jugés plus efficaces, dans les institutions publiques qui fera émerger le New Management Public (NMP). En effet, les laboratoires idéologiques néo-libéraux (Merrien, 1999) vont faire de ce modèle managérial une solution aux multiples problèmes du secteur public (Christensen & Fan, 2018).

Le principal postulat est que les institutions publiques doivent s'approprier les outils efficaces du secteur privé afin de mieux assurer leurs missions régaliennes (Weller & Wood, 1999)⁵. Les

⁴ Ici, l'emprunt des ratios est alors de mise : encours de la dette/Exportations, Service de la dette/Réserves internationales, Solde extérieur/Service de la dette, solde des transactions courantes/Exportations, Exportations/PNB ou taux d'endettement sur le PIB.

⁵Les théories fonctionnalistes retiennent principalement les causes structurelles telles que les crises (économiques, financières, budgétaires, fiscales) et montrent que les réformes administratives de type NMP

promoteurs du NMP pensent que l'État doit s'appuyer sur des modèles de planification stratégique (Hudon & Mazouz, 2014), ou encore sur la responsabilité et l'imputabilité des hauts fonctionnaires (Christensen & Læg Reid, 2016). De même devrait-il opter pour une professionnalisation de la fonction publique (Mazouz, 2017), pour le management des compétences et pour la dépolitisation de la gestion publique (Aucoin, 1995).

Toutefois, les résultats mitigés des réformes du NPM en Europe, en Amérique et en Afrique donnent à nouveau raison au Pr TOUNA MAMA. Les rares cas de succès cités sont ceux du Singapour et de la Malaisie où l'endettement n'est pas en cause (Berman, 2016).

C'est la deuxième partie de mon propos, l'actualité de l'endettement soutenable en 2022.

II. L'actualité de l'endettement soutenable en 2022

Monsieur le Premier Ministre

Monsieur le Pr TOUNA MAMA

Messieurs les ministres

Chers aînés en grade, chers collègues,

Depuis plus de 41 ans de réformes dont 20 ans d'ajustement structurel et 21 ans de réformes et malgré les financements mobilisés, les résultats mitigés des réformes de type NMP engagées depuis les années 2000 semblent donner raison au Doyen TOUNA MAMA. C'est à se demander si la seule concentration sur le traitement de la dette n'aurait pas suffi à éradiquer la crise.

Vous me permettrez d'aborder cette deuxième partie en focalisant la politique actionnariale de l'Etat dont l'impact sur l'endettement est indéniable. J'éviterai d'aborder le débat du ratio de la CEMAC de 70% du PIB comme norme d'endettement ; je me concentrerai sur l'endettement dans le secteur des entreprises publiques. Au moins deux raisons justifient ce choix :

- L'approche de calcul de la dette soutenable retenue par le Pr TOUNA MAMA se réfère à la capacité de transfert. Dans ce contexte, la dette soutenable se réfère au

visent à adapter l'organisation, à corriger ses limites et dysfonctionnements ou à modifier son système pour le rendre efficace face aux évolutions. La mondialisation des économies justifie également la mise en place de réformes (Welch & Wong, 1998), (Rockman, 1998). (D. Osborne & Gaebler, 1993) dans l'optique d'une compétitivité des États (Pollitt & Bouckaert, 2004). Enfin, la révolution technologique est une cause structurelle (Ateş & Bozali, 2005) ; (Gualmini, 2008), avec l'ère de l'information « Information Age » (Bellamy & Taylor, 1998); (Taylor, 1993) entraînant une société informationnelle de traitement et la transmission de l'information (Carnoy & Castells, 2001).

revenu non distribué aux ménages, c'est-à-dire le profit des entreprises, les entreprises publiques en font partie.

- Nos travaux récents se concentrent sur la performance des entreprises publiques et l'intérêt que nous lui accordons nous autorise à nous prononcer sur le sujet.

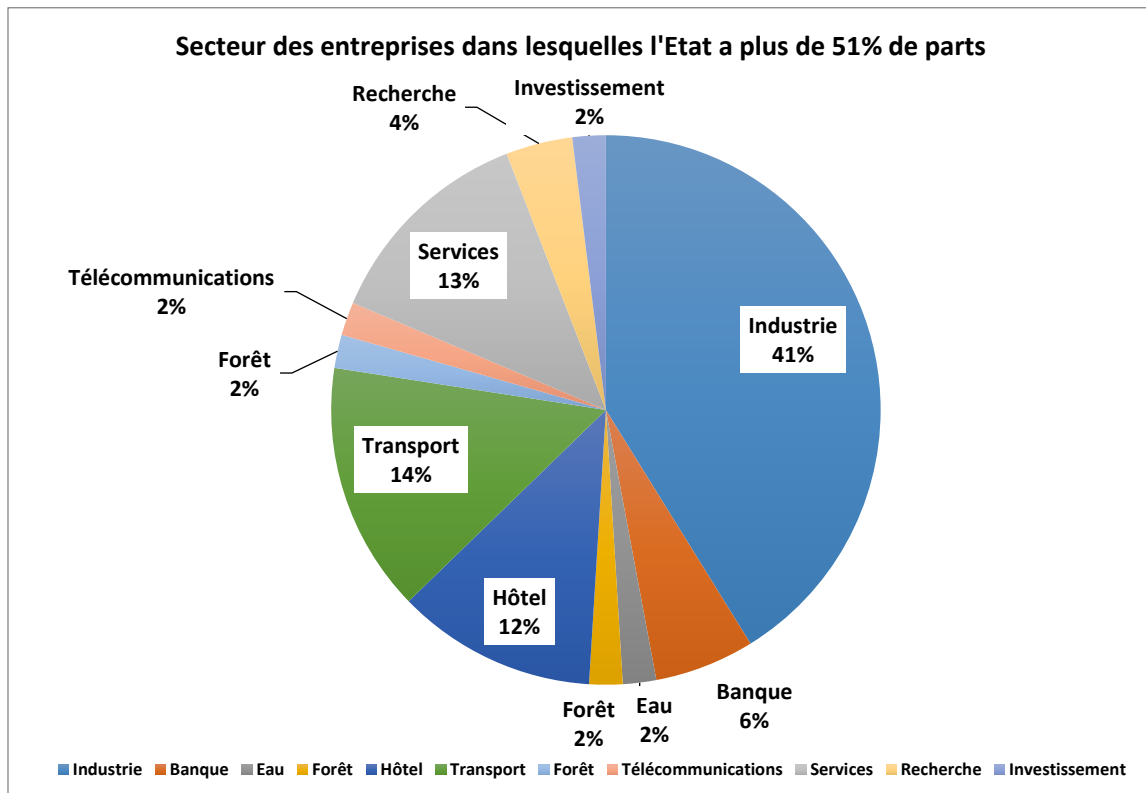
Nous partons de l'hypothèse que la gestion du portefeuille de l'Etat a une incidence sur « l'endettement soutenable » de l'Etat. Les rapports de 2019 et 2021 de la Commission Technique de Réhabilitation et le récent rapport du Fonds monétaire International reconnaît que la rentabilité des entreprises publiques est globalement faible.

« Le niveau d'endettement très élevé des entreprises publiques (plus de 15% du PIB), et les passifs croisés avec l'Etat présentent des risques budgétaires majeurs. L'impact budgétaire du secteur des entreprises publiques est très important, créant une pression difficilement soutenable sur un budget déjà contraint ». Rapport FMI 2021 (P.7).

Ce constat qui inquiète sans doute le Pr TOUNA MAMA serait à l'origine du déploiement de l'Etat dans différents secteurs. Quelle est la situation actuelle ?

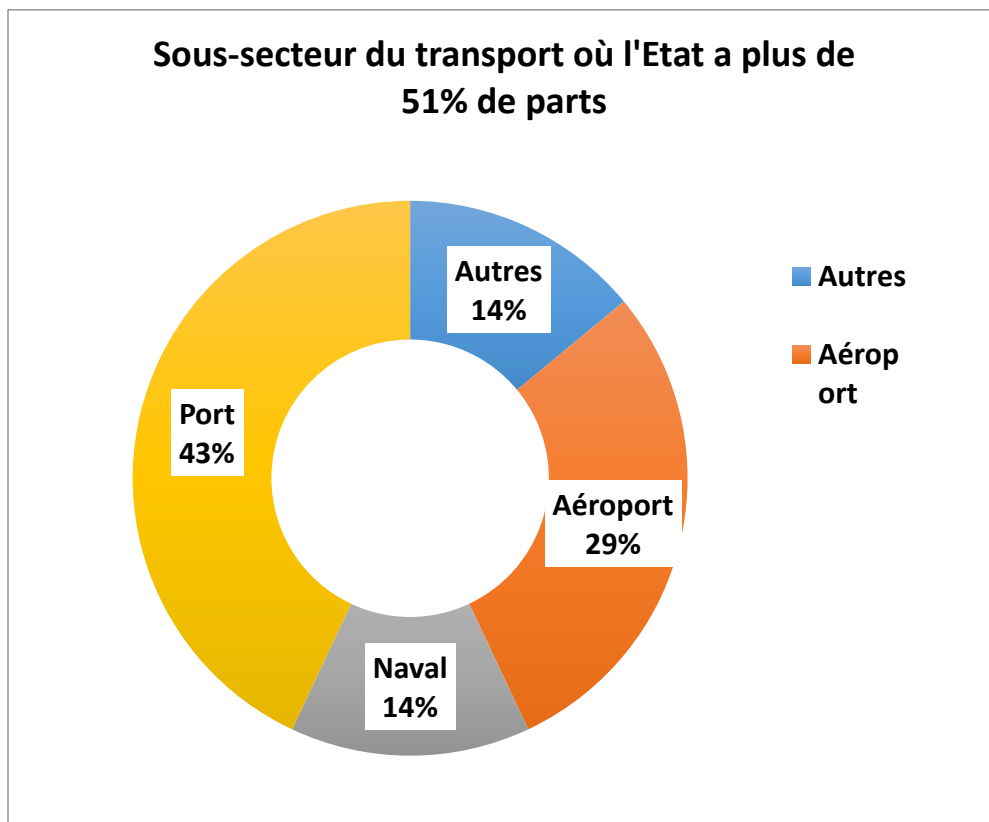
Analyse du portefeuille des entreprises publiques de l'Etat ; Quels sont les principaux constats ?

NOMBRE D'ENTREPRISES OU L'ETAT A PLUS DE 51% DE PART DANS L'ACTIONNARIAT



- **Quelques curiosités** (analyse quantitative)
 - L'importance accordée aux hôtels : 12%

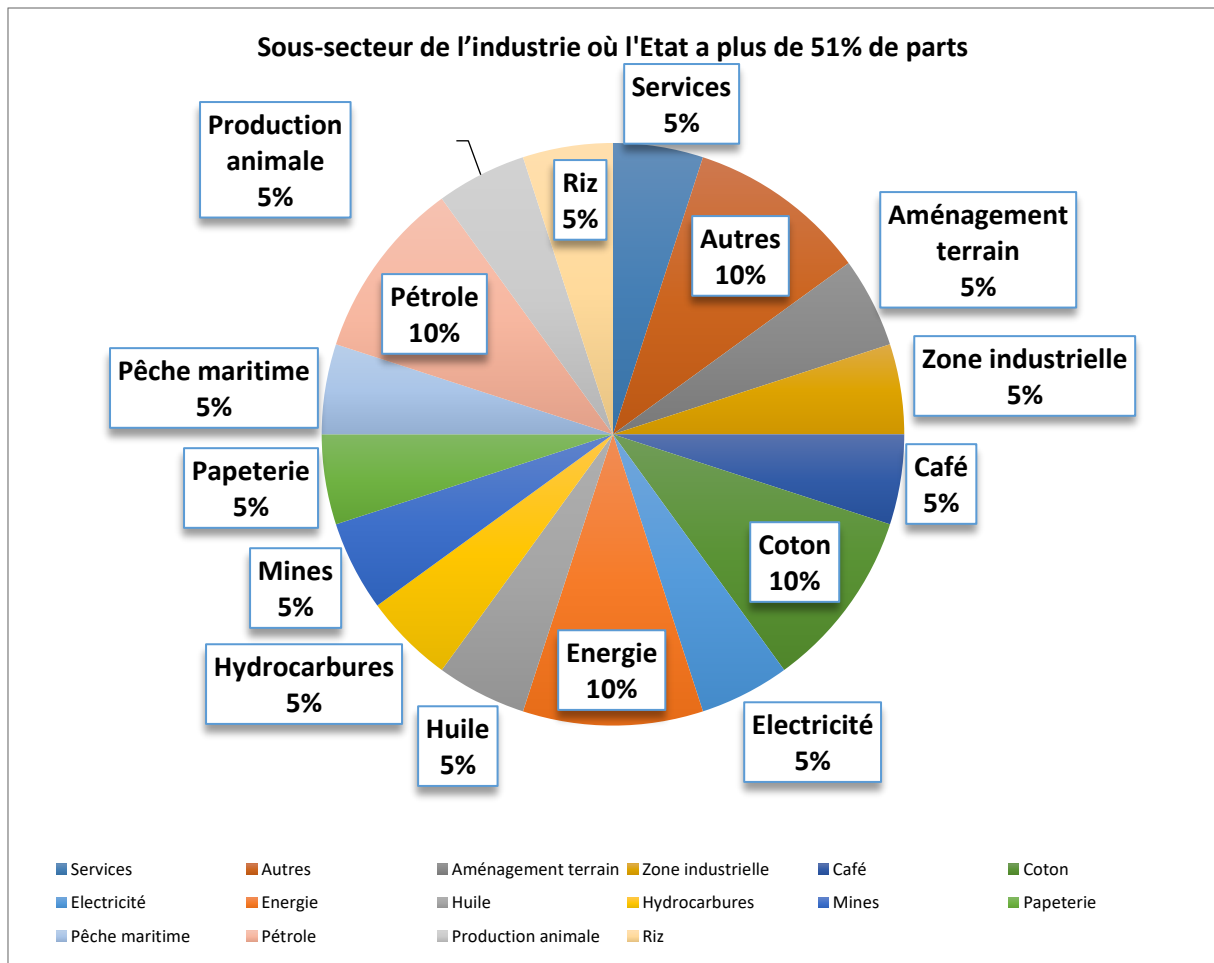
- Faible importance accordée aux télécoms (2%), à l'eau (2%)
- **Quelques réserves** : analyse qualitative nécessaire en termes de financements, analyse nécessaire en termes d'endettement de chaque secteur.



- **Quelques curiosités**
 - Grande importance accordée aux ports (dette extérieure PAD 16,7, ADC, 13, 1 milliards) et aéroports (dette extérieure camer Co 61,6 Milliards et dette intérieure 62,4 milliards au 30 juin 2022, Note de conjoncture CCAA): 19% de la dette extérieure totale
 - Faible importance accordée au terrestre et rail

- **Réserves**

Analyse qualitative (financement et endettement)



- **Quelques curiosités**

- Priorités qui se dégagent :

- Pétrole : **dette extérieure SONARA 393,6 milliards : 81,13% de la dette extérieure globale et 276 milliards de dette intérieure (70,75% de la dette intérieure globale)**
 - Énergie et coton (10% chacun)

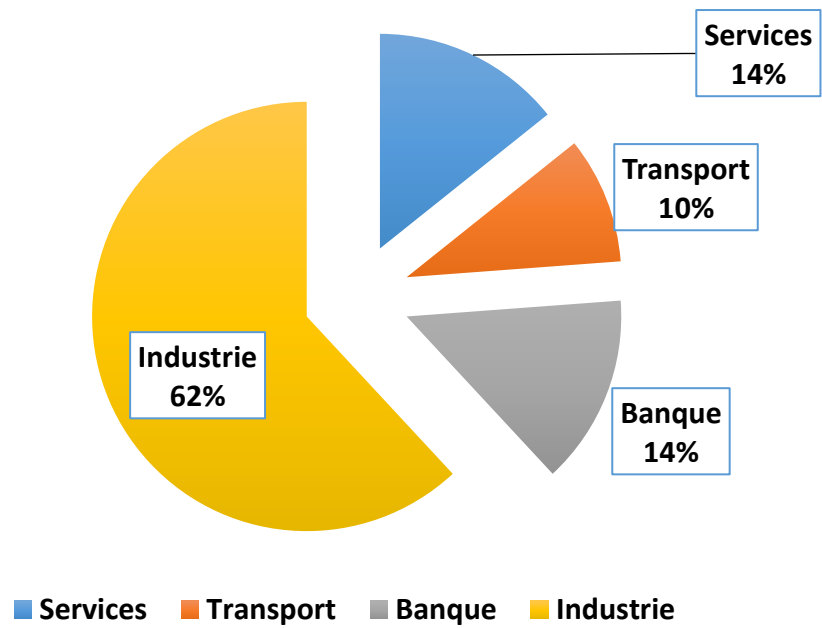
- Analyse qualitative (financement et endettement)

- **Réserves**

Analyse qualitative (financement et endettement)

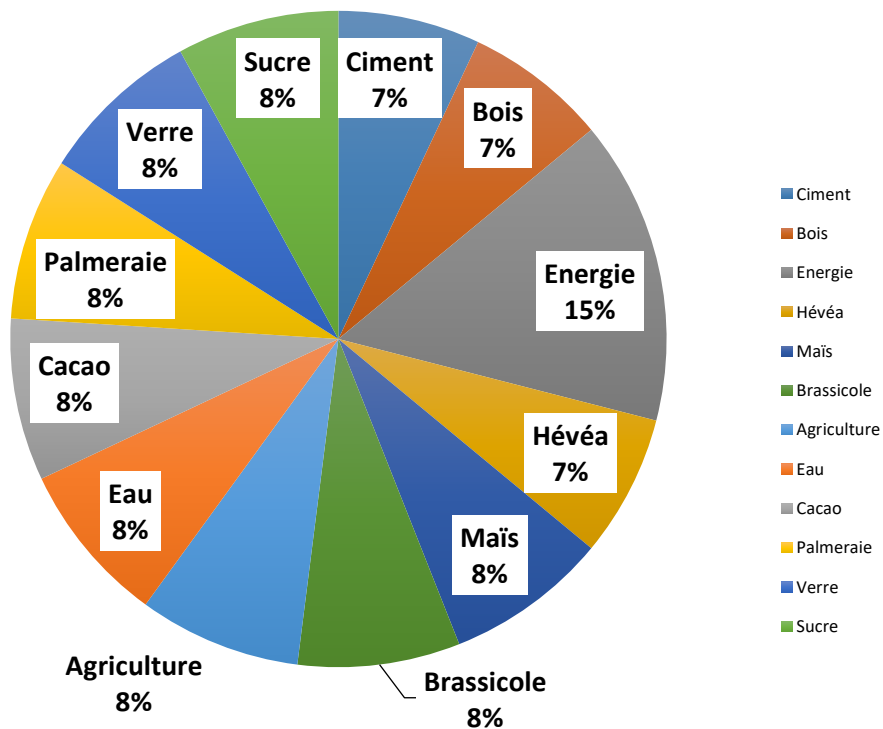
NOMBRE D'ENTREPRISES OU L'ETAT A MOINS DE 51% DE PART DANS L'ACTIONNARIAT

Secteur des entreprises dans lesquelles l'Etat a moins de 51% des parts



Priorité accordée à l'industrie (62%).

Sous Secteur de l'industrie où l'Etat a moins de 51% de parts



- Priorités à l'énergie (à peine 15%)
- Actionnariat très éclaté des différentes industries.

Il ressort de ces analyses que : l'Actionnariat de l'Etat est très éclaté et le surendettement des entreprises publiques reconnu. Dans ce contexte, Alors que la plupart des auteurs recherchent l'efficacité de l'administration publique à travers l'importation de ces outils du privé, le Doyen TOUNA MAMA conditionne la réussite de cette démarche par la variable d'endettement soutenable. Sa contribution à la compréhension de l'efficacité de l'administration publique étant de procéder au préalable à l'examen de la qualité de la dette. Pour lui, toutes les réformes seraient vaines si cette condition préalable n'est pas respectée, même si certains pourraient rétorquer que le surendettement est un acte de mal gouvernance.

Si nous voulons suivre la thèse du Pr TOUNA MAMA, la solution des entreprises publiques serait dans un premier temps de revenir à une dette soutenable, avant d'engager de quelconques réformes structurelles. Solution valable au sein de chaque entreprise et aussi au sein de la communauté des entreprises publiques (une mutualisation du risque est alors envisageable avec l'intervention de l'Etat).

Si nous sommes d'accord avec le Pr TOUNA MAMA sur le rôle de la variable de l'endettement soutenable dans le développement, nous restons réservés quant à sa primauté sur toute autre action, nous pensons que les actions peuvent être menées simultanément. Nous nous appuyons sur le fait que malgré l'annulation de la dette du Cameroun intervenue en 2006, le pays est à nouveau engagé au FMI depuis 2017, ce bail a été renouvelé pour 3 ans encore et les indicateurs laissent craindre que nous y serons encore jusqu'en 2027. Comme en 1985, la question de l'endettement soutenable est d'actualité.

Par ailleurs, cher Pr, votre thèse sur la dette soutenable et l'implication de l'Etat dans l'économie s'appuie sur une hypothèse discutable, celle d'un Etat rationnel et « bon ». Ce qui peut ne pas être le cas !

Monsieur le Pr votre contribution reste d'actualité, le débat se poursuit, avec vous bien sûr, avec vos disciples économistes et avec la communauté des sciences de gestion.

Je vous remercie