

Analyse du dispositif de surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de la Zone UEMOA

Abdoulaye TRAORE

Laboratoire de Recherches Economiques et Monétaires (LAREM),
Université Cheikh Anta Diop de Dakar - Email. abdtra@gmail.com

RESUME

Les Etats de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) expérimentent, depuis 1996, la coordination budgétaire, à travers un dispositif de surveillance multilatérale assortie d'un « Pacte de convergence, de Stabilité, de Croissance et de la Solidarité », entré en vigueur depuis 2000. Ce Pacte est constitué de huit critères hiérarchisés parmi lesquels six sont en relation avec les finances publiques. Après plusieurs années de mise en œuvre, la question est de savoir si les critères retenus ont permis d'assurer la convergence des performances et des politiques budgétaires nationales au sein de la Zone. Cependant, évalué empiriquement sur la période de 2000 à 2012, le dispositif montre un certain nombre de déficiences et appelle des mesures correctrices.

Mots clés : Union monétaire, Coordination budgétaire, Pacte de convergence, UEMOA

Introduction

En union monétaire, la gestion de la politique budgétaire figure parmi les questions les plus délicates. Cette question prend une importance particulière avec les travaux de Mundell (1961) et Flemming (1962), dans la mesure où toute mesure budgétaire prise dans un pays peut affecter l'économie des autres pays, sous l'effet des externalités budgétaires. La littérature souligne, à ce sujet, que les externalités engendrées par les politiques budgétaires préjudiciables, en particulier les politiques de déficit systématique, peuvent s'aggraver (De Grauwe, 1992). Dès lors, se pose la question de l'internalisation de ces externalités.

Pour résoudre ce problème, quatre solutions théoriques sont proposées par la littérature économique relative à la gouvernance des unions monétaires : *i.*) la fusion des gouvernements nationaux, *ii.*) la coordination des politiques budgétaires nationales, *iii.*) le fédéralisme budgétaire, et *iv.*) les règles de stabilité supra nationales de type « *Pacte de stabilité* ». Les trois premières solutions supposent un seul échelon de pouvoir budgétaire représenté par une autorité budgétaire souveraine. Cependant, ces solutions ne sont pas encore envisageables par les Etats africains dans la mesure où aucun gouvernement n'est encore disposé à abandonner sa politique budgétaire, puisque celle-ci constitue l'instrument de politique économique le plus important restant à leur disposition.

En s'inspirant de la pratique européenne des critères de convergence, les Etats de l'UEMOA, ont décidé d'adopter des règles à travers le « *dispositif de surveillance multilatérale des finances publiques* » à partir de 1996. Le cadre institutionnel du dispositif de la surveillance multilatérale comprend : le Conseil des Ministres de l'Union, la Commission de l'UEMOA, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), le Secrétariat conjoint et les Comités nationaux de politique économique (CNPE), considérées comme les chevilles ouvrières dudit dispositif.¹

Le dispositif de surveillance multilatérale est assorti d'un pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité (PCSCS)², adopté par le Conseil des Ministres de l'UEMOA en 1999, puis entré en vigueur en 2000.

Après plusieurs années de mise en œuvre, la question est de savoir si les critères retenus ont permis d'assurer la convergence des performances et des politiques budgétaires nationales au sein de l'UEMOA. C'est dans ce cadre que l'article se propose d'établir le bilan du PCSCS, à travers les résultats enregistrés durant ces dernières années, et d'évaluer la pertinence de ces critères par rapport aux deux objectifs de stabilité financière à long terme et de croissance

¹ Le Conseil des Ministres est l'organe chargé de la mise en place du dispositif de surveillance. Il assure son bon fonctionnement, même si le suivi des propositions pour la bonne conduite du mécanisme est du ressort de la Commission. Celle-ci exerce une mission d'exécution, mais elle est aussi investie d'un pouvoir de décision. Elle élabore les rapports semestriels d'exécution de la surveillance multilatérale et fait des propositions de directives à l'endroit des Etats pour permettre au Conseil des Ministres de prendre des mesures. Les CNPE assistent la Commission dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives à chacun des Etats. Les autres organes que sont BCEAO) et la BOAD collaborent à l'application du dispositif. La BCEAO assure, de surcroît, le secrétariat technique des CNPE en vue de garantir la fiabilité des données relatives à la monnaie.

² De par sa nature institutionnelle, ce pacte n'est pas sans rappeler celui que l'Union européenne a élaboré pour l'admission des Etats-membres à l'euro.

économique régulière de l'Union. Pour ce faire, les analyses vont s'appuyer sur les informations statistiques fournies par les CNPE, conformément à la Directive n°01/96/CM relative à la mise en œuvre de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques, au sein des Etats membres de l'UEMOA.

L'étude est composée de trois parties. La première propose une lecture des fondements de la discipline budgétaire au sein de l'UEMOA. La deuxième dresse un état des lieux des performances réalisées par les Etats. La dernière tire les principaux enseignements des résultats du PCSCS entre 2000 et 2012.

1. Les fondements de la discipline budgétaire au sein de l'UEMOA

L'adoption de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'UEMOA s'explique par l'échec des tentatives antérieures pour éviter les déficits excessifs. A ce sujet, l'historique de la limitation des déficits budgétaires aux Etats se montre révélateur à plus d'un titre des dérives budgétaires dont certains ont fait l'objet. À l'origine, les statuts de la BCEAO limitaient les avances de la Banque centrale aux États à 10%, élevées progressivement à 15%, puis à 20% des recettes fiscales de l'année précédente (article 16 du traité de L'UMOA). Prévues pour faire face aux variations saisonnières des recettes, les avances ont acquis un caractère permanent. En l'absence d'autres sources de financement que la création monétaire, la limitation des avances devrait empêcher les déficits budgétaires. Mais cela n'a pas été le cas. A ce propos, Stasavage (1997) indique que la principale source de financement des déficits consistait en un financement indirect à travers le refinancement des crédits. En effet, les Trésors publics purent utiliser la marge initiale d'emprunt dont ils disposaient auprès du système bancaire ; ensuite, les règles furent contournées à travers des financements massifs aux entreprises publiques à l'égard desquelles les États accumulèrent des arriérés de paiements sur la dette. Outre l'expansion monétaire excessive, cette politique s'est accompagnée d'une dégradation profonde de la qualité des portefeuilles bancaires.

En plus des prêts et subventions d'ajustement structurel, la possibilité de découvert sur le compte d'opération³, dont les Etats abusèrent, a alimenté le budget des gouvernements. Ainsi, jusqu'en 1990, la BCEAO avait l'obligation de refinancer les prêts à court terme octroyés aux agriculteurs par les banques commerciales à des taux concessionnels. Cet endettement implicite des gouvernements a conduit à des déficits excessifs qui ont exacerbé la surévaluation du franc CFA due à des chocs négatifs des termes de l'échange et à l'appréciation du franc par rapport au dollar au cours de la période 1987-1993 (Sarr, 2006).

L'ampleur des déficits budgétaires, dans un contexte de suspension des aides internationales, a mis en évidence la nécessité d'aller au-delà des règles strictement monétaires. C'est ainsi que les autorités se sont intéressées à l'élaboration et au contenu des budgets nationaux dans l'optique de leur mise en cohérence avec la politique monétaire commune. La réalisation de cet exercice a nécessité la création, en 1993, d'un Conseil de convergence composé des Ministres

³ Cette disposition fut annulée en 1989.

des finances et du Gouverneur de la BCEAO, dont la mission était d'assurer à titre temporaire la cohérence entre la politique budgétaire et la politique monétaire dans chaque État.

En 1994, la dévaluation imposée par l'ampleur des déficits budgétaires a suscité un courant d'opinions en faveur de l'équilibre budgétaire. Il apparut alors essentiel la nécessité de mettre en place les mécanismes de surveillance multilatérale des politiques budgétaires et leur mise en cohérence avec la politique monétaire commune. Au même moment, la Banque centrale décide de geler les avances statutaires aux États qui devaient les rembourser progressivement. Cette politique de suppression des concours monétaires a pour but d'assainir la situation financière des États vis-à-vis de leur système bancaire et d'inciter les gouvernements à combler leurs besoins de liquidité par l'émission de titres sur le marché financier régional. Avec la transformation de l'UMOA en UEMOA, intervenue dans un contexte international marqué par l'éclosion de grands ensembles économiques et par une crise économique et financière sans précédent, le suivi de la coordination des politiques économiques a pris une nouvelle dimension. Un accent particulier est alors mis sur la nécessité de parvenir à la convergence des taux d'inflation, des taux de croissance et des structures économiques des pays membres.

C'est en référence à ces orientations, qu'il a été institué, en 1996, le dispositif de surveillance multilatérale qui est fondé sur la recherche de la stabilité des prix et l'assainissement budgétaire, à l'image des critères de convergence instaurés par le Traité de Maastricht en 1991, pour favoriser la construction de l'Union monétaire européenne. En 1999, ce dispositif est assorti du PCSCS, entré en vigueur en 2000, avec huit critères de convergence (voir Tableau 1), parmi lesquels deux apparaissent strictement budgétaires : le solde budgétaire de base rapporté au PIB qui doit être supérieur ou égal à zéro et la dette publique qui ne doit pas dépasser 70% du PIB.

Tableau 1: Critères de convergence du Pacte de l'UEMOA

Indicateur de 1 ^{er} rang	Objectifs	Indicateurs de 2 ^{ème} rang	Objectifs
Solde budgétaire de base / PIB	> ou = à 0%	Masse salariale / recettes fiscales	< ou = à 35%
Endettement / PIB	< ou = à 70%	Investissements financés sur ressources intérieures / recettes fiscales	> ou = à 20%
Taux d'inflation annuel moyen	< ou = à 3%	Recettes fiscales / PIB	> ou = à 17%
Arriérés de paiement intérieurs ou extérieurs	Non accumulation	Solde des paiements courants hors dons / PIB	> ou = à -5%

Source : Commission de l'UEMOA (2001)

Le PCSCS représente ainsi un cadre inédit en termes de discipline budgétaire avec des sanctions prévues, en cas de violation des critères, sauf « circonstances exceptionnelles » (cas de force majeure ou choc économique d'ampleur). Ces sanctions vont de la persuasion morale au retrait du financement de la BOAD, jusqu'à la suspension catégorique de financement par la BCEAO. Ainsi, son propos est d'inciter les pays à réduire leur déficit public afin d'atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme.

Il avait été prévu dès le départ que l'application du PCSCS ne pourrait être que graduel. Fut ainsi définie la phase de convergence allant de janvier 2000 à décembre 2002 durant laquelle les économies des Etats devaient évoluer progressivement vers le respect des normes communautaires. La phase de stabilité était prévue, à l'origine, pour débiter le 1er janvier 2003. À cette date, tous les États membres devaient avoir satisfait aux critères de convergence et continuer à respecter les normes fixées afin de garantir et de consolider les performances acquises. Comme ce ne fut pas le cas, l'échéance de la convergence a été repoussée à décembre 2005, mais la situation tendant plutôt à s'aggraver, les États décidèrent de définir la phase de stabilité en fonction d'une masse critique de quatre États membres devant satisfaire les quatre critères de premier rang et représentant au minimum 65% du PIB nominal de l'Union ».

Trainant toujours les mêmes difficultés, l'échéance fut prolongée à fin décembre 2008. Cet horizon a de nouveau été repoussé à fin décembre 2013 lors de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement en 2009. Afin de mieux élucider la pertinence des critères du PCSCS, il convient avant tout d'analyser les performances économiques et financières réalisés par les différents Etats, en fonction des objectifs de convergence économique.

2. Les pays et les objectifs de convergence communautaires : des résultats mitigés

La surveillance multilatérale a deux objectifs principaux : en premier lieu, elle vise à garantir la soutenabilité des finances publiques des États; en second lieu, elle doit s'assurer que la politique budgétaire est en adéquation avec la situation économique conjoncturelle de chaque pays. L'objectif de soutenabilité des finances publiques justifie l'attention portée conjointement aux soldes budgétaires et au niveau d'endettement des États. Cet objectif est indispensable à la cohésion de l'union et à sa pérennité puisque la faillite des États pourrait déstabiliser la situation monétaire et financière de l'ensemble de l'Union et donc à terme conduire à sa désintégration. La récente crise de la Zone euro, due en partie à la liberté que certains États ont prise vis-à-vis du « Pacte (européen) de stabilité et de croissance » en est une parfaite illustration.

Toutefois l'appréciation de la soutenabilité des finances publiques doit s'opérer dans un horizon long et, compte tenu du second objectif, il est souhaitable de permettre une certaine flexibilité à court terme dans le respect du critère relatif au solde budgétaire. En effet, la politique monétaire ne pouvant simultanément prendre en compte les situations conjoncturelles propres à chaque pays et, avec l'absence d'un budget fédéral, les politiques budgétaires nationales doivent permettre de faire face aux chocs asymétriques qui affectent les pays de l'union. Cette souplesse est aussi la marque de la solidarité financière qui doit prévaloir dans une union économique et monétaire.

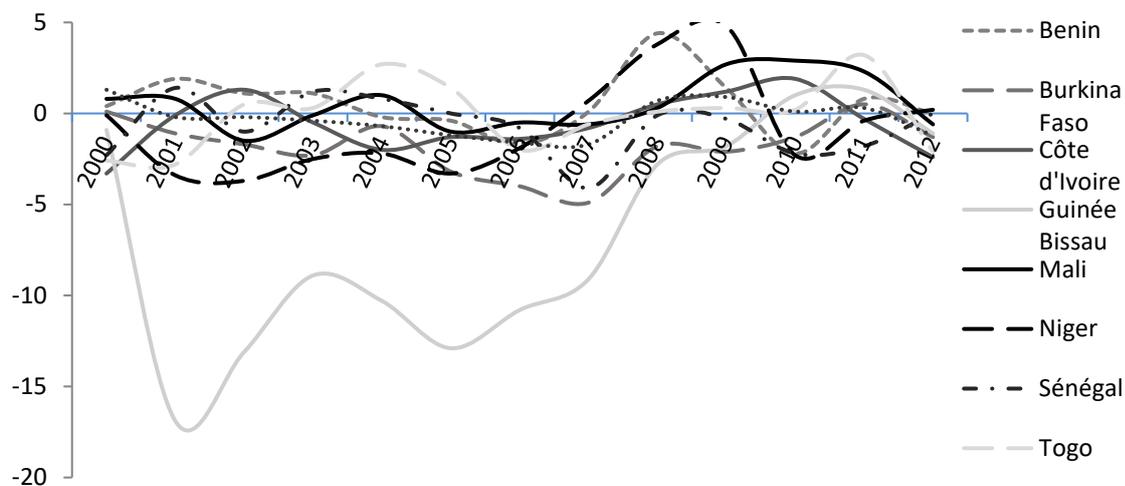
2.1. Des déficits publics toujours importants

Le ratio du solde budgétaire de base, défini comme étant la différence entre les recettes totales (hors dons) et les dépenses courantes ainsi que les dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes, est considéré comme le plus important en raison du fait que son non respect implique, en principe, l'exclusion de l'État considéré des mécanismes de solidarité communautaires.

Le ciblage de cette variable répond à plusieurs objectifs : un excédent budgétaire permet d'apurer l'intégralité des intérêts de la dette d'un État, d'assurer une partie du financement de ses investissements et d'exercer un rôle déterminant dans la gestion des chocs spécifiques qui peuvent affecter son espace économique. Il apparaît ainsi comme un indicateur de premier plan permettant d'apprécier les efforts et la capacité d'un pays membre à atteindre l'équilibre structurel de ses comptes publics.

Cependant, l'évolution du ratio sur la période de 2000 à 2012 met en exergue une certaine précarité des finances publiques dans les pays de l'UEMOA : presque aucun pays n'est parvenu à maintenir un solde positif (cf. Figure 1).

Figure 1. Évolution du ratio solde public sur PIB



Source des données : Divers rapports semestriels de la surveillance multilatérale de 2000 à 2012

Cette évolution est largement déterminée par celle des recettes budgétaires, elle-même dominée par la conjoncture économique étroitement liée aux cours des matières premières agricoles et minières très volatils et fortement disparates entre les pays et de la situation pluviométrique.

La dissemblance des résultats du solde budgétaire est aussi accentuée par l'impact des crises politiques en Côte d'Ivoire au Mali et en Guinée-Bissau. Cette situation rappelle aussi la nécessité d'un climat sociopolitique apaisé comme préalable à des performances durables.

La situation du Sénégal qui affiche des déficits récurrents est particulière dans la mesure où le pays consacre plus d'efforts dans la collecte fiscale, avec un taux de pression fiscale pratiquement toujours supérieur à la norme communautaire et vis-à-vis des autres pays. Toutefois, selon les différents rapports semestriels d'exécution de la surveillance multilatérale (2002- 2013), les déficits enregistrés par ce pays seraient surtout imputables aux montants élevés des dépenses d'investissement financées sur ressources internes.

2.2. Un endettement public modéré

Le suivi du niveau d'endettement des États est crucial. L'effet d'éviction de la dépense privée par la dépense publique étant réduit (Traoré, 2015), la tentation est grande pour les gouvernements de mener une politique budgétaire trop expansive à travers le recours abusif des

emprunts extérieurs au risque de nuire la soutenabilité à long terme des finances publiques. L'insoutenabilité de la dette constitue non seulement un coût pour les voisins de l'Union, mais aussi un grand obstacle à l'utilisation du budget comme instrument de régulation conjoncturelle. En outre, la faillite des États pourrait mettre en péril la stabilité monétaire et financière de l'ensemble de l'Union et donc à terme conduire à sa désintégration.⁴

D'après les statistiques, le taux d'endettement de l'Union est passé en dessous de la norme de 70% depuis 2005, grâce aux acquis obtenus de la réduction de la dette à travers le bénéfice des initiatives PPTE renforcée et de l'allègement de la dette multilatérale (IADM).⁵

2.3. Une non-accumulation des arriérés de paiement

Les arriérés de paiement rentrent dans les préoccupations budgétaires, car leur accumulation constituait également une source de financement des déficits publics des gouvernements. Depuis 2011, hors mis la Guinée Bissau, ce critère est respecté dans tous les autres pays, grâce à l'apurement des arriérés qu'accumulait la Côte d'Ivoire jusqu'en 2010, en raison de sa rupture avec le Fonds Monétaire International et par conséquent avec tous les bailleurs de fonds étrangers.

2.4. Une convergence rapide des taux d'inflation

Pour ce qui est du critère d'inflation, même s'il n'est pas strictement budgétaire, il paraît d'autant plus opportun de considérer que la maîtrise de l'inflation exige une bonne combinaison de la politique monétaire et des politiques budgétaires. Il faut toutefois distinguer le plafond de 3% de la cible de 2% sur plusieurs années pour l'ensemble de l'union qui est définie par le Conseil de Politique monétaire⁶. Ainsi, un plafond de 3% permet une certaine flexibilité annuelle du taux autour de la cible de 2%. Le tableau suivant indique les performances des pays.

Tableau 2: Taux d'inflation des pays de l'UEMOA

4 À ce sujet, Jean Pisani-Ferry (2002) propose aux États la possibilité d'opter pour un « Pacte de soutenabilité de la dette ».

5 En effet, la mise en œuvre effective de cette mesure a permis l'annulation de l'encours de la dette dû au FMI enfin 2004, à l'IDA enfin 2003.

⁶Cela se justifie par le rattachement du franc CFA à l'euro. La cible d'inflation de 2% à moyen terme de la BCE contraint les banques centrales de la Zone Franc à avoir une cible proche afin de stabiliser le taux de change réel vis-à-vis de l'Europe.

Taux d'inflation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	90-2000	00-2012
Bénin	4,2	4,0	2,4	1,5	0,9	5,4	3,8	1,3	7,9	0,4	2,1	2,7	6,7	6,9	3,6
Burkina Faso	-0,3	4,9	2,3	2,0	-0,4	6,4	2,4	-0,3	10,7	0,9	-0,6	2,8	3,8	4,4	2,8
Côte d'Ivoire	2,5	4,3	3,1	3,3	1,4	3,9	2,5	1,9	6,3	0,5	1,7	4,9	1,3	6,0	3,1
Guinée-Bissau	8,6	3,3	3,9	-3,5	0,9	3,4	2,0	4,6	10,4	-2,8	2,2	5,1	2,1	32,8	5,2
Mali	-0,7	5,2	5,0	-1,3	-3,1	6,4	1,5	1,4	9,2	2,4	1,2	3,0	5,3	3,7	2,8
Niger	2,9	4,0	2,6	-1,6	0,2	7,8	0,0	0,1	11,3	0,5	0,9	3,0	0,5	5,6	2,7
Sénégal	0,7	3,0	2,3	0,0	0,5	1,7	2,1	5,9	5,8	-2,2	1,2	3,4	1,4	4,1	2,1
Togo	1,9	3,9	3,1	-0,9	0,4	6,8	2,2	0,9	8,7	3,7	1,4	3,6	2,6	7,5	3,3
UEMOA	1,8	4,1	2,9	1,3	0,5	4,3	2,3	2,4	7,4	0,4	1,4	3,9	2,4	5,5	2,9
Min	-0,7	3,0	2,3	-3,5	-3,1	1,7	0,0	-0,3	5,8	-2,8	-0,6	2,7	0,5	3,7	2,1
Max	8,6	5,2	5,0	3,3	1,4	7,8	3,8	5,9	11,3	3,7	2,2	5,1	6,7	32,8	5,2
Ecart-type	3,0	0,7	0,9	2,2	1,4	2,0	1,1	2,2	2,0	2,1	0,9	0,9	2,1	9,8	0,9

Source des données : Divers rapports semestriels de la surveillance multilatérale de 2000 à 2012

D'après les statistiques, les réalisations semblent en conformité avec les exigences du critère. En effet, le niveau général des prix est apparu plus faible avec environ 3% de taux d'inflation, en moyenne, sur la période 2000-2012, contre 5,5% au cours de la décennie antérieure. En plus, les taux d'inflation enregistrés sur cette période sont sensiblement proches entre les pays. La Guinée-Bissau a particulièrement fourni un effort considérable en ramenant son taux d'inflation moyen de 32,8% pendant la décennie antérieure à un taux moyen de 5,2% entre 2000 et 2012.

2.5. Des difficultés de convergence des critères secondaires

A la différence des critères de premier rang, les critères secondaires fournissent seulement une orientation à moyen terme. Ce sont des indicateurs sur la structure des finances publiques dont le suivi doit éclairer le diagnostic sur les causes des déficits. Excepté le ratio investissements publics financés sur ressources internes plafonné à 20%, les autres critères secondaires ne sont pas respectés par la majorité des pays entre 2000 et 2012. Seul le Sénégal a successivement respecté le pourcentage des recettes fiscales par rapport au PIB supérieur à 17% dans l'UEMOA en 2011 et 2012.

3. Les principaux enseignements tirés des précédents des résultats de la convergence

Quatre enseignements peuvent être tirés de l'expérience des États membres de l'UEMOA en matière de convergence budgétaire et économique entre 2000 et 2012.

Le premier est que depuis la mise en œuvre du PCSCS, aucun Etat n'a jamais respecté, à la fois toutes les normes édictées par les critères pour une année donnée (Tableau 3) ; aucun n'est parvenu à respecter un critère quelconque chaque année. En conséquence, la « masse critique d'États membres », définie comme constituée d'au moins quatre États représentant au moins 65% du PIB nominal de l'Union, peinent à respecter les quatre critères de premier rang. Toutefois, parmi tous les pays, c'est le Sénégal qui s'est illustré par de meilleures performances, avec un taux de respect des normes de 72% ce qui permet de le caractériser comme « un bon élève ». (cf. dernière colonne du Tableau 3). Par contre des pays comme la Guinée Bissau, le Togo et le Burkina Faso, du fait de leurs mauvaises performances, avec respectivement des taux de respect de 11%, de 27% et de 30% peuvent être admis dans le groupe des mauvais élèves sur la période 2000-2012.

Tableau 3. Nombre de critères respectés par pays de 2000 à 2012

Années	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	taux de respect
Bénin	3	4	5	6	4	3	3	5	5	3	4	4	4	46%
C. Ivoire	3	3	4	4	4	3	4	4	3	4	5	6	3	48%
Burkina	1	1	1	3	2	1	2	2	2	3	6	3	4	30%
Guinée	1	0	0	0	1	1	0	2	0	0	3	2	2	11%
Mali	4	4	3	3	5	5	6	6	5	6	6	5	2	58%
Niger	1	1	2	3	3	4	6	6	5	4	6	6	6	51%
Sénégal	5	5	6	6	7	7	6	5	5	6	6	5	6	72%
Togo	1	1	1	2	2	1	2	3	2	2	3	4	4	27%

Source : Calculs à partir des rapports semestriels de la surveillance multilatérale de 2000 à 2012

Le deuxième est que les règles ont été plusieurs fois violées (Tableau 4). Les déficiences en matière de respect des critères suscitent des interrogations sur la nature de l'intervention de la Commission de l'UEMOA ou sa capacité à imposer aux États membres de se conformer aux engagements pris volontairement.

Tableau 3. Nombre de pays ayant respecté le critère de 2000 à 2012

Années	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
Solde budgétaire de base / PIB	2	3	3	4	3	3	4	5	5	4	6	4	2	46 %
Taux d'inflation annuel moyen	6	2	4	5	8	1	7	6	0	7	8	5	5	61 %
Dette publique / PIB	1	2	2	2	4	5	5	5	5	5	6	7	8	55 %
Accumulation d'arriérés de paiement	3	4	5	6	5	4	4	4	4	5	8	7	8	64 %
Ratio masse salariale/recettes fiscales	3	3	3	3	2	4	5	5	5	3	3	2	2	36 %
Dépenses en capital sur Res.int. /recettes Fiscales	3	4	3	5	4	5	4	5	5	5	5	5	6	57 %
Solde extérieur cour. hors dons/ PIB	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	2	4	2	14 %
Taux de pression fiscale	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	14 %

Source : Calculs à partir des rapports semestriels de la surveillance multilatérale de 2000 à 2012

Le troisième enseignement réside dans la différenciation entre les critères les plus respectés et les moins respectés. Hormis, les arriérés de paiement, le critère de l'inflation est le plus observé. Les critères les plus violés peuvent être largement attribués aux déficiences des politiques nationales budgétaires et commerciales. Il s'agit particulièrement du solde budgétaire de base, du ratio masse salariale sur recettes fiscales, du taux de pression fiscale et du solde extérieur

courant (voir tableau 4). Ces quatre indicateurs relevant des politiques nationales semblent indiquer les domaines qui nécessitent le plus d'efforts dans la consolidation de l'Union. Toutefois, le bénéfice de l'effacement de la dette extérieure multilatérale dans le cadre de l'initiative du G8 en faveur des pays pauvres très endettés a significativement soulagé les États du poids de la dette. L'enjeu est de ne pas accumuler trop de déficits courants, ce qui pourrait contraindre les autorités à mettre en œuvre des politiques de rigueur destinées à retrouver de la compétitivité et des excédents courants à l'avenir.

Le quatrième enseignement est relatif au mode de financement du déficit budgétaire des États par l'émission de titres publics (bons du Trésor ou obligations). Le développement de cet instrument de financement n'est envisageable que s'il n'est pas trop coûteux pour les États, si la qualité de leur signature est préservée⁷ et si les opérateurs⁸ arbitrent en faveur des titres publics. Dès lors, on voit bien que le respect des critères d'endettement et d'accumulation d'arriérés de paiement depuis 2011 (cf. Tableau 3) va bien dans le sens du renforcement de la qualité des signatures des États émetteurs, et donc de la possibilité pour ces derniers d'avoir recours au marché financier pour financer un déficit budgétaire.

Conclusion

Malgré plusieurs années d'expérimentation, le dispositif de surveillance des budgets des gouvernements de l'UEMOA n'a pas encore satisfait les espoirs qu'il avait suscités au moment de sa mise en œuvre. En effet, l'application des critères donne lieu à un certain nombre de problèmes. Les règles ayant été plusieurs fois violées, la coordination budgétaire au sein de la Zone UEMOA est encore en devenir dans d'un système de politique économique inachevé où la Commission de l'UEMOA, fonctionnant comme une structure intergouvernementale très politique qui est à la fois juge et parti de l'Union, n'a pas de véritable pouvoir d'action. De ce fait, aucune sanction n'a jamais été appliquée. Cependant, la difficulté réside principalement dans la constitution d'un dispositif institutionnel véritablement opérationnel et en adéquation avec les objectifs de développement financier et de croissance économique forte et régulière. Par sa souplesse et son adéquation, un tel dispositif devrait permettre de dégager suffisamment de ressources pour favoriser les conditions d'une émergence économique.

⁷ La qualité de la signature dépend en grande partie de la santé des comptes publics, en particulier de l'existence d'une dette publique soutenable et de l'absence d'accumulations d'arriérés.

⁸ La plupart des acheteurs de titres publics sont les investisseurs institutionnels (fonds de pension, sociétés d'investissement, sociétés d'assurance, etc.)

Références bibliographiques :

Commission de l'UEMOA : « Divers Rapports semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale » de Juin 2000 à Décembre 2013.

Flemming, M. (1962) : « Domestic Financial Policies under Fixed and under floating Exchange Rates », International Monetary Found, Staff Papers.

Fouda Owoundi (2009) : « La convergence des politiques économiques dans la zone franc : où en est-on 15 ans après? », L'Actualité économique, vol. 85, n° 3, pp. 319-354.

Mundell, R. (1961) : «A theory of optimum currency areas. » American Economic Review 51 (novembre): pp. 657– 665

Nubukpo, K. (2012) : « Le Policy Mix de la zone UEMOA : leçons d'hier, réflexions pour demain », Revue Tiers-Monde, N°212, Octobre-Décembre 2012, pp. 137-152.

Sarr, F. (2006) : « La coordination des politiques macroéconomiques en Union Monétaire : le cas de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine », Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université d'Orléans, 2006, 314p.

Stasavage, D. (1997) : «The CFA Franc Zone and Fiscal Discipline», Journal of African Economies (6), pp.132-167

Traoré, A. (2015) : « Asymétrie des effets de la politique monétaire et déséquilibre du policy-mix en union monétaire : le cas de l'UEMOA », Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université Gaston Berger de Saint Louis, 2015, 217 p.