

Résumé analytique

Dans le cadre du processus d'approfondissement de l'intégration, les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont mis en place un mécanisme de surveillance multilatérale afin de coordonner leurs politiques économiques. Cette coordination doit assurer la compatibilité entre le maintien de politiques budgétaires décentralisées et les exigences nées de la politique monétaire commune.

Au plan institutionnel, la surveillance multilatérale a été renforcée à travers l'adoption en 1999, de l'Acte additionnel N°04/99 au traité de l'UEMOA portant «Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité (PCSCS) entre les États membres». L'objectif de ce Pacte est d'assurer la convergence des politiques et des performances économiques des Etats membres. Les performances des Etats membres sont évaluées au sein de programmes pluriannuels (initialement conçus pour un horizon de trois ans, glissant chaque année, puis rallongé à cinq depuis 2009) au moyen de huit (8) indicateurs appelés critères de convergence. Ces indicateurs sont regroupés en deux (2) catégories de critères : (i) les critères de premier rang et (ii) les critères de second rang.

Les Etats qui disposaient jusqu'au 31 décembre 2002 pour se conformer à l'ensemble de ces critères n'ont pu satisfaire cette exigence, ce qui a occasionné le report de l'horizon de convergence au 31 décembre 2005. Cette nouvelle échéance a été ensuite reportée au 31 décembre 2008, puis au 31 décembre 2013 en raison des performances peu satisfaisantes en matière de convergence enregistrées par les Etats membres.

Les faibles performances réalisées par les Etats membres sur la période 2008-2012, les perspectives économiques à fin 2013 et le profil des indicateurs dans la quasi-totalité des Etats membres concourent à indiquer qu'il sera difficile pour l'Union d'entrer en phase de convergence à l'échéance de fin décembre 2013 malgré les assouplissements issus des différents actes modificatifs du pacte.

Par ailleurs, les difficultés éprouvées quant à la mise en application du dispositif de sanction mettent en cause la pertinence et la crédibilité de l'exercice de surveillance multilatérale.

L'objectif principal de cette étude est d'analyser et d'évaluer les critères de convergence en vigueur au sein de l'UEMOA afin de faire des propositions de réaménagements en relation avec l'évolution du contexte macroéconomique de l'Union et de l'environnement économique mondial. Il s'agit spécifiquement de (i) examiner la pertinence des huit (8) critères de convergence et les normes qui les caractérisent, (ii) proposer de nouveaux critères ou des modifications voire des assouplissements au niveau des critères initialement définis, (iii) analyser la dynamique de la dette et de la soutenabilité des politiques budgétaires, (iv) établir des liens quantitatifs entre les différents critères, (v) proposer des mécanismes visant à renforcer la surveillance multilatérale, (vi) analyser la cohérence des nouveaux critères de l'UEMOA avec ceux de la CEDEAO, (vii) actualiser le tableau de bord des indicateurs de convergence, (viii) proposer un cadre réglementaire et institutionnel crédible

et opérationnel, (ix) proposer un mécanisme d'incitation (bonus vs malus) pour encourager les Etats à fournir des efforts pour converger.

Nous utilisons une démarche en quatre étapes : (i) Revue documentaire, (ii) Collecte de données, (iii) Analyse descriptive des données statistiques, (iv) Analyse économétrique. Des documents de politique économique et des rapports d'étude sur les critères de convergence ont été exploités. Par ailleurs, plusieurs bases de données ont été employées. Il s'agit, notamment de la Base de Données de la Surveillance Multilatérale (BDSM), les données de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Base de données sur les indicateurs de développement de la Banque Mondiale, la Base de données du Fonds Monétaire International (FMI). En outre, des données qualitatives ont été collectées à partir d'interviews adressées aux structures en charge de la surveillance multilatérale et de la politique monétaire et des finances publiques au sein de la Commission de l'UEMOA, à la BCEAO et aux CNPE du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Ces interviews avaient pour objectif de recueillir les expériences de la Commission de l'UEMOA, de la BCEAO et des CNPE ainsi que leurs difficultés, leurs visions et leurs propositions dans la mise en œuvre des politiques macroéconomiques dans le cadre du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Une large gamme d'approches statistique et économétrique a été employée pour analyser les différentes données disponibles.

Cette analyse confirme l'idée selon laquelle les économies de l'UEMOA sont principalement agricoles tant la valeur ajoutée de ce secteur y représente une part importante. Toutefois, certains pays enregistrent des valeurs ajoutées par rapport au produit intérieur brut (PIB) de plus en plus élevées dans les secteurs secondaire (Côte d'Ivoire) et tertiaire (Sénégal et dans une moindre mesure Côte d'Ivoire) depuis ces dernières années.

L'Union a connu de bonnes performances macroéconomiques au cours de la dernière décennie malgré les effets néfastes des crises socio-politiques en Côte d'Ivoire. En effet, les taux de croissance du PIB réel sont restés positifs depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. Toutefois, il existe de nombreuses disparités entre pays en raison des taux d'investissements différenciés selon les pays, en dépit de l'augmentation de leurs niveaux.

En ce qui concerne les finances publiques, les pays de l'UEMOA ont fait face à un endettement extérieur excessif, devenu insoutenable à la fin des décennies 1980 et 1990. La question de l'endettement a motivé une intervention plus décisive de la communauté des bailleurs de fonds qui a permis d'alléger le fardeau que constituait l'endettement pour les pays de l'UEMOA. Aujourd'hui, des dispositifs de gestion et de suivi de la dette publique des pays de l'Union se mettent progressivement en place afin de prévenir un nouvel endettement de ces Etats.

Cette étude met en évidence plusieurs limites dans la pratique de la surveillance multilatérale dans l'UEMOA. Le pacte accorde peu d'importance à la réduction de la pauvreté dont la stratégie est déclinée dans le DRSP de chaque pays. Par ailleurs, l'objectif d'un équilibre budgétaire recherché par le PCSCS apparaît difficilement réalisable avec l'environnement d'instabilité politique et économique dans de nombreux pays de l'Union. En outre, la cible d'inflation à 2% aurait-elle un lien avec le niveau potentiel de la production ou existerait-il encore avec ce niveau d'inflation des marges budgétaires

qui induiraient davantage de croissance ? Comment prendre en compte les objectifs de bien-être (chômage)?

En ce qui concerne la dette, le seuil d'endettement et le critère de non-accumulation d'arriérés ne représenteraient pas forcément une garantie pour la solvabilité et la liquidité de l'économie. En effet, le Bénin a dû accumuler des arriérés intérieurs en 2004 sans qu'il ait franchi le seuil de l'endettement à 70% du PIB. En revanche, avec un seuil d'endettement estimé à 74%, le Mali n'a accumulé aucun impayé en 2002. Par ailleurs, avec les taux d'endettement très élevés de la Côte d'Ivoire (101,3% du PIB), Guinée-Bissau (367,1% du PIB), du Niger (105,9% du PIB) et du Togo (130,3% du PIB) en 2000, on imagine difficilement comment ces pays pourraient atteindre un seuil de 70% du PIB sans un allègement substantiel du stock de leur dette extérieure.

Pour ce qui est de la pression fiscale, Plane et Tanimoune indiquent que le taux de pression fiscale à 17% n'est ni relié à une offre de biens et de services ni à un mécanisme redistributif tel que le revenu par habitant, par exemple. Par ailleurs, les disparités entre la structure des économies et leur contribution à la formation du PIB, la mise en place effective de l'union douanière qui impliquait la réduction des prélèvements du commerce extérieur et la reconversion du système fiscal, lui-même, vers la fiscalité intérieure semblent avoir été occultées lors de la définition du seuil de ce ratio.

Les indicateurs de masse salariale et d'investissement intérieur, en revanche, traduiraient le sens de la redistribution souhaitée. Cependant, aucune indication, ni de contrainte n'est donnée sur le type de dépense de fonctionnement hors salaires. Les subventions qui sont multiformes peuvent se révéler contreproductives: subventions aux entreprises publiques, par exemple.

Dans le cadre de la surveillance multilatérale dans les Communautés Economiques Régionales (CER) d'Afrique, les critères de convergence ont pour but, entre autres, d'assurer la stabilité des prix (critère relatif à l'inflation), la stabilité macroéconomique (critère relatif aux soldes budgétaires), la viabilité de la dette (critère relatif au ratio de la dette et non-accumulation des arriérés), la stabilité de la monnaie (critère relatif au solde extérieur courant, aux réserves brutes en mois d'importations, au taux de change, au taux d'intérêt) et le renforcement de la croissance (critère relatif au taux de croissance, au taux d'épargne, à l'investissement). Toutefois, ces critères sont diversement respectés par les pays des différentes CER. En particulier, aucun pays ne respecte tous les critères à la fois sur la période 2008-2012.

Au regard des limites des critères de convergence en vigueur dans l'UEMOA et de l'expérience des autres CER d'Afrique en matière de convergence, des critères ont été proposés pour la surveillance multilatérale. Par ailleurs, des estimations et tests économétriques, ainsi que des simulations numériques ont été réalisés pour déterminer d'une part les seuils de chacun des critères proposés et d'autre part l'horizon de convergence.

Ainsi, les critères de premier rang concernent :

(i) *solde budgétaire global (dons y compris)/PIB ($\geq -3\%$)*. Ce critère représente le critère clé de la surveillance multilatérale. Pour la surveillance multilatérale, les pays devront se conformer à un déficit global (dons y compris) en dessous de 3% du PIB. L'étude propose, par ailleurs, comme critères alternatifs : (i) le solde budgétaire global hors dons (% PIB), (ii) le solde primaire (% PIB), (iii) le solde primaire de base (% PIB). Toutefois, des critères alternatifs ont été proposés.

(ii) *Taux d'inflation ($\leq 4\%$)*. En reprenant le même exercice de l'analyse de relation non linéaire entre l'inflation et la croissance à partir des données de surveillance multilatérale de la période de 1993 à 2012, cette étude parvient à calculer un seuil d'inflation de 4,23%. Finalement, pour la surveillance multilatérale, un seuil d'inflation de 4% pourrait être retenu. Ce niveau d'inflation est compatible avec une croissance forte dans l'Union cohérente avec une réduction du chômage. Cette proposition d'accroître le seuil d'inflation de 1 point de pourcentage ne saurait compromettre le régime de change fixe. En effet, du fait de la politique de stérilisation des entrées de devises, l'inflation est d'origine non monétaire dans l'UEMOA.

(iii) *Ratio de la dette sur PIB ($\leq 50\%$)*. Les allègements PPTTE et IADM, ont permis de ramener en dessous de 70% le ratio de l'encours de la dette publique au PIB nominal des pays de l'UEMOA. Ainsi, l'étude propose un seuil du ratio de la dette de 50% pour tenir compte du contexte d'allègement de la dette des Etats. Trois hypothèses ont été retenues :

a- la situation de référence fondée sur (1) le prolongement de la tendance des taux croissance de ces dernières années, (2) différents niveaux de solde primaire en pourcentage du PIB, (3) les taux d'intérêt apparent historiques, (4) différentes années de convergence. *b-* une situation pessimiste avec des taux de croissance correspondant aux plus faibles taux réalisés au cours des cinq dernières années appliquée aux situations du scénario de référence. *c-* une situation optimiste avec un taux de croissance de 7% traduisant une convergence réelle des économies et un niveau de croissance compatible avec l'atteinte des OMD.

Les résultats obtenus à partir de ces simulations suggèrent les conclusions ci-après :

- Scénario de référence : avec l'hypothèse du plafonnement du ratio de la dette publique au PIB nominal à 50% compatible avec un solde primaire de -1% du PIB, l'horizon de convergence est évalué à 7 ans, soit une période couvrant au moins un programme pluriannuel de convergence.

- Scénario pessimiste : avec des indicateurs budgétaires plus contraignants (excédents budgétaires dans un contexte macroéconomique peu reluisant), l'horizon de convergence compatible avec un taux d'endettement de 50% est estimé à 5 ans.

- Scénario optimiste : c'est le scénario idéal où l'Union est déjà en phase de convergence réelle avec des taux de croissance importants (7%). En autorisant des déficits primaires de 5% du PIB, la convergence nominale devrait être atteinte au bout d'une période 3 ans, le seuil d'endettement étant toujours plafonné à 50%.

(iv) la non-accumulation d'arriérés.

Les Critères de second rang proposés sont : (i) Ratio masse salariale sur recettes ($\leq 35\%$), (ii) Pression fiscale ($\geq 20\%$), (iii) Niveau de réserve en mois d'importation (≥ 6 mois), (iv) Investissement public sur ressources propres /recettes fiscales ($\geq 25\%$), (v) Dépenses courantes / recettes fiscales ($\geq 20\%$).

La surveillance multilatérale ne jouera son rôle que s'il existe un cadre institutionnel et réglementaire approprié. Ainsi, l'on devra renforcer les capacités (en formation, en ressources humaines, en logistique, etc.) de la Commission de l'UEMOA et des CNPE. Par ailleurs, il est nécessaire d'activer le mécanisme de sanctions de l'article 74 du Traité révisé de l'UEMOA. Toutefois, comme le

recommande le NEPAD, il importe de mettre l'accent sur les sanctions positives afin d'inciter les pays à respecter les critères.