

PLACE ET RÔLE DES PACTES DE CONVERGENCE FACE AUX NOUVEAUX DISPOSITIFS BUDGÉTAIRES ET DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT EN ZONE FRANC

Claude N?Kodia et Felwine Sarr

De Boeck Université | *Afrique contemporaine*

2007/3 - n° 223-224

pages 113 à 131

ISSN 0002-0478

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-3-page-113.htm>

Pour citer cet article :

N?Kodia Claude et Sarr Felwine , « Place et rôle des pactes de convergence face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en Zone franc » ,
Afrique contemporaine, 2007/3 n° 223-224, p. 113-131. DOI : 10.3917/afco.223.0113

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Place et rôle des pactes de convergence face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en Zone franc

Claude N'KODIA *
Felwine SARR **

INTRODUCTION

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA (1994), les pays africains membres de la Zone franc signent les traités instituant l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour l'Afrique de l'Ouest et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) pour l'Afrique centrale. Ces institutions se fixent pour but d'intensifier l'intégration économique sous-régionale afin d'éviter des politiques inconsistantes et d'encourager l'émergence de grands espaces économiques viables. Face à l'urgence de l'assainissement du cadre macro-économique de la Zone franc, les pays membres mettent en place des critères de convergence et une surveillance multilatérale largement inspirés du traité de Maastricht.

Plus de dix ans après la mise en œuvre des traités de l'UEMOA et de la CEMAC, des progrès considérables dans l'assainissement des finances publiques, ainsi qu'une plus grande convergence des politiques économiques ont été observés dans l'UEMOA, et dans une moindre mesure dans la Zone CEMAC. Toutefois, un certain nombre de limites liées au manque de crédibilité

* Claude N'KODIA est docteur en économie de l'Université Panthéon - Assas Paris II, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'École supérieure de commerce de Paris. Il est actuellement chercheur au CEDIMES Paris et chargé de cours à l'Université Paris XII Val-de-Marne (France).

** Felwine Sarr est docteur en économie de l'Université d'Orléans. Il est actuellement enseignant-chercheur à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal).

des dispositifs de sanction et au caractère peu incitatif des pactes de convergence en Zone franc, ont été relevées et appellent à s'interroger sur les coûts des règles budgétaires en termes de stabilisation des chocs asymétriques dans ces deux communautés. La question est de savoir comment concilier l'objectif de défense de la stabilité macro-économique de la Zone franc et la nécessaire action contracyclique de la politique budgétaire. Les règles plafonnant les déficits et la dette suffisent-elles à assurer un *policy-mix* efficace dans la Zone franc ? Comment éviter que celles-ci paralysent toute perspective de relance de la croissance, si elles sont mal mises en œuvre ou sont trop contraignantes ? La convergence vers l'équilibre budgétaire n'est-elle pas de nature à contrarier le jeu des stabilisateurs économiques ?

À cette question s'ajoute celle de l'adéquation des deux dispositifs institutionnels en place au regard des nouveaux défis des pays de la Zone franc. Les critères des pactes de convergence en Zone franc furent fortement marqués par le souci de restaurer la stabilité macro-économique dans un contexte *post-dévaluation* du franc CFA. À l'heure actuelle, l'objectif prioritaire est celui de la réduction de la pauvreté, qui ne peut être liée au seul retour de la croissance économique. Les récents travaux sur le capital humain et sur les théories de la croissance endogène ont démontré l'impact des dépenses à caractère social sur la réduction de la pauvreté. Comment les dispositions des pactes de convergence en Zone franc peuvent-elles refléter ces nouvelles exigences, d'autant plus que l'ensemble des pays de cette zone sont engagés dans des programmes de réduction de la pauvreté en conformité avec les Objectifs du Millénaire pour le développement ? Par ailleurs, certains pays ont bénéficié des initiatives pays pauvres très endettés (PPTE) et d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui ont permis l'allègement de leur dette extérieure. Cette solvabilité retrouvée, permet-elle de dégager des marges de manœuvre pour financer des politiques publiques de lutte contre la pauvreté ? Induit-elle de nouveaux risques de surendettement ?

Le présent article s'efforce de répondre à ces questions. La première section présente le nouveau contexte économique et financier créé par les initiatives PPTE et IADM en Zone franc. La seconde section fait le bilan de la mise en œuvre des pactes de convergence en Zone franc à partir de la dévaluation du franc CFA et en souligne les limites. La dernière section propose des réformes des pactes de convergence, ainsi que des critères de convergence mieux adaptés aux nouveaux défis des États membres de la Zone franc.

LE NOUVEAU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER CRÉÉ PAR LES INITIATIVES PPTTE ET IADM EN ZONE FRANC

Comme d'autres pays en développement, les États africains membres de la Zone franc ont bénéficié des deux initiatives de remise de dette décidées par la communauté des bailleurs de fonds. La première, l'initiative PPTTE mise en place par le FMI et la Banque mondiale en 1996, puis renforcée en 1999 à l'issue du sommet de Cologne, vise à ramener à un niveau soutenable le poids de la dette des pays pauvres et les plus endettés. La nouveauté de cette initiative réside dans la prise en compte, dans l'évaluation de la soutenabilité de la dette d'un pays, aussi bien de sa dette publique bilatérale que de sa dette multilatérale. Cette initiative de désendettement¹ s'organise en deux grandes étapes : un point de décision et un point d'achèvement.

Lorsqu'un pays accède au point de décision², il bénéficie d'un allègement intérimaire sur le service de sa dette, consenti par ses créanciers bilatéraux (réunis au sein du Club de Paris) et multilatéraux (FMI, Banque mondiale et Banques régionales de développement³). L'intégralité des remises de dette n'intervient qu'au point d'achèvement, dernière étape de ce processus de désendettement. Pour atteindre ce stade, le pays éligible doit avoir appliqué avec succès un plan d'ajustement structurel, mis en place des réformes macro-économiques et un programme cohérent de lutte contre la pauvreté. Il bénéficie alors d'une réduction du stock de dettes décidée par les créanciers multilatéraux et bilatéraux au point de décision.

Sur les 21 pays ayant atteint le point d'achèvement, 17 sont africains dont 6 appartiennent à la Zone franc (cf. tableau 1). Le montant des allègements accordés aux pays africains membres de cette Zone a atteint près de 4,6 milliards de dollars⁴, soit 15 % du montant global des remises de dette réalisées dans le cadre de ce processus de désendettement.

1. Cette procédure de remise de dette permet au pays éligible à cette initiative de sortir du cycle des restructurations de dette, de dégager des ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté et de préparer ainsi les conditions d'une croissance économique forte et d'un développement durable.

2. Tout pays éligible à cette initiative doit, au préalable, avoir rempli un certain nombre de conditions : le pays ne doit être exigible qu'à une assistance concessionnelle (IDA pour la Banque mondiale et la FRPC pour le FMI). L'application des mécanismes traditionnels de réduction de dette à ce pays ne doit pas avoir dégagé un niveau soutenable de sa dette. Le pays doit procéder à l'apurement de ses arriérés auprès des institutions financières internationales, mettre en place un programme d'ajustement et de réformes économiques et produire un document cohérent de lutte contre la pauvreté. Lorsque les progrès sont jugés suffisants, les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI décident de l'éligibilité du pays à cette initiative, et avec l'appui de la communauté internationale, ils prennent l'engagement de fournir l'assistance financière permettant d'atteindre le seuil de viabilité de la dette du pays, calculé au point de décision.

3. Banque africaine de développement pour les pays de la Zone franc.

4. En valeur actualisée nette à fin 2005.

Tableau 1 – Pays participant à Initiative PPTE (fin décembre 2006)

Pays ayant atteint le point d'achèvement
<p>Zone franc : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Niger, Sénégal.</p> <p>Autres pays africains : Éthiopie, Ghana, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Ouganda, Zambie.</p> <p>Autres pays : Bolivie, Guyana, Honduras, Nicaragua.</p>
Pays en phase intérimaire (entre les points de décision et d'achèvement)
<p>Zone franc : Guinée-Bissau, République du Congo, Tchad,</p> <p>Autres pays d'Afrique : Burundi, Gambie, Guinée, São Tomé e Príncipe, République démocratique du Congo.</p> <p>Autres pays : Haïti.</p>
Pays n'ayant pas encore atteint le point de décision
<p>Zone franc : Comores, Côte d'Ivoire, Togo, République Centrafricaine.</p> <p>Autres pays d'Afrique : Érythrée, Libéria, Somalie, Soudan.</p> <p>Autres pays : République kirghize, Népal.</p>

Source : Fiche technique – FMI

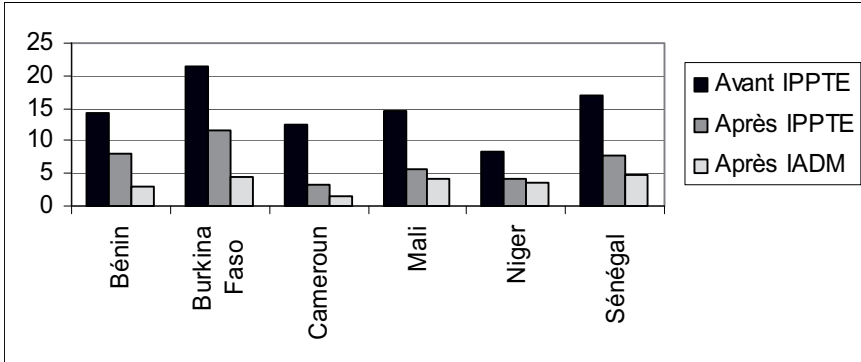
Tableau 2 – Pays de la Zone franc et Initiative d’allègement de la dette multilatérale (IADM)

Pays de la Zone franc ayant atteint le point d’achèvement au titre de l’initiative renforcée en faveur des PPTE et admissibles au bénéfice de l’IADM à fin septembre 2006
Burkina Faso, Bénin, Cameroun, Mali, Niger, Sénégal.
Pays de la Zone franc qui deviendront admissibles au bénéfice de l’IADM lorsqu’ils atteindront le point d’achèvement au titre de l’initiative renforcée en faveur des PPTE
Guinée-Bissau, République du Congo, Tchad.
Pays de la Zone franc pouvant devenir admissibles à l’allègement de la dette au titre de l’initiative PPTE s’ils satisfont aux critères relatifs au revenu et à l’endettement sur la base des données de la fin 2004
Comores, Togo, Côte d’Ivoire, République centrafricaine.

Source : Fiche technique – FMI

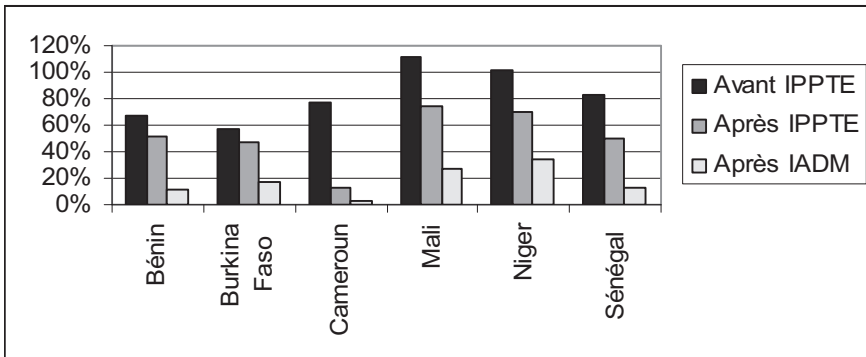
S’ils pouvaient tous atteindre le point d’achèvement, les pays membres de la Zone franc éligibles à l’initiative PPTE bénéficieraient d’une réduction du stock de leur dette extérieure de 60 % en moyenne et verraient ainsi le service de leur dette extérieure rapporté à leurs recettes d’exportation, diminuer de 14 % à 6 % (Rocher, 2007). Cette initiative a été renforcée par la création d’un nouveau mécanisme d’allègement de la dette décidé au sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005 : l’initiative d’allègement de la dette multilatérale (IADM). Elle se présente comme une contribution additionnelle au financement du développement et permet à tout pays ayant franchi le point d’achèvement de l’initiative PPTE, de bénéficier d’une annulation de 100 % de sa dette contractée auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. L’objectif étant de dégager des ressources supplémentaires en vue d’atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies et dont l’une des priorités est la diminution de moitié du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, d’ici à 2015. En Zone franc, 6 pays ont bénéficié de cette initiative pour un coût évalué à 9 milliards de dollars en termes nominaux.

Graphique 1 – Service de la dette en pourcentage des recettes d'exportation



Source : Bulletin de la Banque de France, n° 157, p. 37.

Graphique 2 – Dette en pourcentage du PIB



Source : Bulletin de la banque de France, n° 157, p. 37.

Le nouvel environnement créé par ces deux initiatives de remise de dette est de nature à contribuer positivement au financement du développement économique en Zone franc. Ceci à la condition que les pays bénéficiant des allègements de dette en tirent tous les avantages, en évitant de recourir de nouveau à des politiques d'endettement insoutenable. En effet, les nouveaux prêts proposés par les puissances émergentes (la Chine, notamment) qui, pour la plupart d'entre elles, ne prennent pas une part active aux différentes initiatives en matière de suivi de la dette (Club de Paris, OCDE, CAD) et dont la très faible mobilisation dans la résolution récente des crises d'endettement a été remarquée, sont servis le plus souvent à des taux non concessionnels. Ces propositions financières ne répondent pas toujours aux

exigences de la conditionnalité traditionnelle (Rocher, 2007), mais bien plus à des considérations géostratégiques⁵. Elles constituent autant de facteurs pouvant favoriser une dynamique d'un ré-endettement incontrôlé en Zone franc et obérer les capacités de remboursement futures de ses États membres (Djoufelkit-Cottenet, 2007 ; 2006 ; Rocher, 2007).

LES PACTES DE CONVERGENCE EN ZONE FRANC : LIMITES ET INSUFFISANCES ACTUELLES

Après la dévaluation du franc CFA (1994), un dispositif de surveillance multilatérale a été mis en place en Zone CEMAC et en Zone UEMOA. Le choix des critères de convergence s'est effectué à partir d'indicateurs statistiques qu'il est possible de collecter de manière fiable et dans des délais raisonnables. En décembre 1999, le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité en Zone UEMOA entre en vigueur. Il marque une nouvelle étape dans le processus de convergence des politiques économiques en fixant un horizon précis pour la convergence et en désignant un objectif final de stabilité auquel les États doivent parvenir. Il innove également par la définition de critères de convergence mieux adaptés à l'appréciation de la convergence que ceux en vigueur jusqu'en 1999 ; grâce, notamment, à un meilleur suivi des finances publiques et des évolutions de l'économie réelle. Ces critères sont hiérarchisés en critères de premier et de second rang pour un meilleur suivi du dispositif.

En Zone CEMAC, un règlement communautaire instituant un nouveau cadre de surveillance multilatérale entre en vigueur en janvier 2002⁶. Il relève pour l'essentiel de la convergence nominale et s'apprécie, à l'instar du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA, au regard de l'évolution des critères de convergence de premier rang et des repères indicatifs, avec un horizon pour la convergence économique fixé une première fois à 2005 (*cf.* tableaux en annexe).

5. L'exemple le plus illustratif est incontestablement celui de la République du Congo, qui bien qu'étant en phase intérimaire de l'initiative PPTE, a contracté deux prêts auprès des autorités chinoises d'un montant total de 584 millions de dollars. Dans un contexte économique différent, le Ghana, pays hors Zone franc et qui a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, envisage de lancer sur le marché international des capitaux un emprunt obligataire d'un montant compris entre 500 et 750 millions de dollars.

6. Ce nouveau cadre de surveillance multilatérale a été adopté par le Conseil des ministres de l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), le 14 juillet 2001.

L'efficacité d'un pacte de convergence réside dans sa capacité à rechercher en permanence, à travers les règles de son dispositif, un judicieux équilibre entre la discipline et la flexibilité. En Zone franc, ce compromis a toujours été difficile à trouver. La mise en œuvre des pactes, tant au sein de la CEMAC que de l'UEMOA, a ainsi mis en évidence cette difficulté. Les critiques sur les pactes en Zone franc se concentrent tout d'abord autour de leur excès de rigueur et de leur focalisation sur la stabilité macro-économique au détriment de la croissance. La fréquence et l'ampleur des fluctuations cycliques dans cette zone conduisent à recourir à l'instrument budgétaire pour stabiliser les chocs (Hoffmaister, Roldos et Wicham, 1998 ; Houssa, 2004). En effet, les économies des pays africains membres de la Zone franc sont fortement vulnérables aux chocs naturels et externes. Guillaumont (2006) et Massuyeau (2004) ont estimé que la dispersion des termes de l'échange de 1994 à 2003 était de 25 à 30 % dans la Zone CEMAC, et de 10 à 18 % dans la Zone UEMOA. Or la nécessité d'une action contracyclique n'a pas été véritablement prise en compte dans la formulation des critères de convergence, tant en Zone UEMOA qu'au sein de la CEMAC. La question de savoir comment concilier l'objectif de défense de la stabilité macro-économique de la zone et la nécessaire action contracyclique de la politique budgétaire demeure centrale dans la définition actuelle du *policy-mix* en Zone franc. L'équilibre du solde budgétaire de base hors dons, imposé par les deux pactes de la Zone franc, rend difficile ce type d'ajustement et pose la question du financement de l'action stabilisatrice de la politique budgétaire. L'Union européenne, qui est affectée par des chocs de bien moindre ampleur que ceux des deux zones, autorise un déficit budgétaire ne dépassant pas le seuil de 3 % du PIB. Cette marge de manœuvre budgétaire, qui n'est effective que lorsque la position budgétaire d'un État est excédentaire ou équilibré sur l'ensemble du cycle, permet un libre exercice des stabilisateurs automatiques. Il a par ailleurs été constaté que les budgets en Zone franc réagissent à court terme à la fois aux cycles économiques et aux variations des termes de l'échange. Les recettes budgétaires des pays de cette zone varient de manière pro-cyclique et semblent plus corrélées avec les variations des termes de l'échange qu'avec celles de l'*output gap* (Massuyeau, 2004 ; Doré et Masson, 2002). Ces auteurs notent à cet effet que la volatilité des termes de l'échange pour la plupart des pays est plus importante que celle de l'*output gap*. Cette instabilité, associée à la faible mobilité des facteurs en Zone franc, est de nature à contrarier fortement le rôle contracyclique de la politique budgétaire. Par ailleurs, le non-respect des objectifs préalablement fixés et le caractère peu contraignant du mécanisme de sanction constituent des faiblesses de taille de ces dispositifs. Le passage en phase de stabilité a été

repoussé à deux reprises en Zone UEMOA⁷ ; en Zone CEMAC, on a pu constater un retard considérable dans la mise en place des programmes triennaux de convergence, ce qui, comme le précise un document de la CEMAC (2005, 19), « rend difficile l'exercice de la surveillance dans un cadre prospectif ».

La question des arriérés de paiement au sein de la Zone franc confirme toute la difficulté des États membres à respecter les engagements pris et plaide en faveur de l'idée selon laquelle le pouvoir de discipline du pacte est resté relativement limité. Les pactes de convergence en Zone franc n'ont pas pu empêcher la persistance d'arriérés de paiement et leur utilisation comme variable d'ajustement budgétaire par de nombreux pays des deux zones. Les insuffisances constatées dans l'évaluation des arriérés de paiement, dans leur suivi et dans leur apurement progressif au sein des deux zones en général, et plus particulièrement en Zone CEMAC (CEMAC, 2005, 19), suggèrent que cette forme de déviance budgétaire contribue fortement à la constitution d'une trajectoire insoutenable de la dette en Zone franc.

Enfin, les critères des pactes de convergence en Zone franc n'ont pas véritablement pris en compte le rôle redistributif et allocatif de l'État. Cette prise en compte est indispensable surtout dans le contexte de l'adhésion des pays africains membres de la Zone franc aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), de la mise en place des politiques d'éradication de la pauvreté et au moment où la question de leur mode de financement fait débat (Ary-Tanimoune, Plane, 2005 ; Reisen, 2004). La restauration de la capacité d'endettement des pays africains membres de la Zone franc et sa préservation dans le temps apparaissent aujourd'hui comme les défis majeurs de cette zone. Les initiatives PPTE et IADM ont été coûteuses pour la communauté financière internationale car elles ont été réalisées dans un contexte de rareté de ressources concessionnelles ; elles ne seront probablement pas reconduites en cas de nouvelles crises de la dette. Les pactes de convergence en Zone franc peuvent contribuer durablement à la préservation des acquis financiers générés par ces deux initiatives d'allègement de dette ; mais il faudrait pour cela que des correctifs et des remaniements soient apportés aux insuffisances et aux limites constatées dans le fonctionnement de ces pactes de convergence.

7. Initialement prévu en 2003, le passage en phase de stabilité (date à partir de laquelle les pays de la Zone UEMOA doivent avoir satisfait aux critères édictés dans leur pacte) a d'abord été repoussé en 2005, puis en 2008 à l'issue du constat que tous les pays ne respectaient pas le critère clé au moment de l'évaluation du passage en phase de stabilité.

LA RÉFORME DES PACTES DE CONVERGENCE EN ZONE FRANC

Plutôt qu'une remise en cause globale du dispositif, la réforme de la surveillance multilatérale en Zone franc devrait consister en une modification d'un certain nombre de règles et de procédures des pactes de convergence. Les suggestions, ainsi que les propositions d'amendement des dispositifs de surveillance multilatérale en Zone franc, que nous avançons, sont les suivantes :

- Apprécier, hors dépenses d'investissement financées sur ressources internes, le solde budgétaire de base hors dons, un des critères clés du pacte de convergence de la Zone UEMOA et de la CEMAC. Cette règle, dénommée « règle d'or » présente l'avantage de ne pas contraindre les dépenses publiques d'investissement qui sont utiles à la croissance économique. Son application en Grande-Bretagne et dans certains États américains a permis d'augmenter considérablement les dépenses en capital dans ces pays (Poterba, 1995). Pour les pays africains membres de la Zone franc, il serait souhaitable de ne pas s'en tenir à une définition *stricto sensu* de l'investissement public, notamment celle qu'en donne la comptabilité nationale, mais d'y inclure les dépenses en capital humain (santé, éducation, recherche et développement). Wane (2004) a souligné leur impact positif sur la croissance économique des pays de la Zone franc.
- Mettre en œuvre un *policy-mix* efficace. Les politiques monétaires de la BCEAO et de la BEAC devraient mieux répondre à leurs objectifs de pourvoir au financement de l'activité et du développement de leurs États⁸. Au cours de la décennie 1980, un *policy-mix* trop rigide ou déséquilibré en Zone franc a contraint les sources de financement interne des États et a conduit, en l'absence de règles limitant l'endettement international, à un endettement public excessif sur les marchés internationaux des capitaux qui s'est révélé par la suite insoutenable. Le contexte institutionnel actuel est différent, les règles limitant l'endettement existent désormais. La BCEAO et la BEAC devraient, à notre sens, mener une politique monétaire plus adaptée au contexte des pays africains membres de ces deux zones. Ces deux banques centrales pourraient ainsi accroître leur offre de financement, sans remettre en cause l'objectif de stabilité des prix. La faible relation entre inflation et accroissement de la masse monétaire, observée en Zone

8. Se reporter à l'article 12 du traité de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), à l'article 1 des statuts de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) et à l'article 21 de la convention régissant l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC).

franc⁹, et plus particulièrement en Zone UEMOA, limite le risque d'un financement inflationniste. L'expérience acquise par ces deux banques en matière de lutte contre l'inflation et de préservation de la valeur externe du franc CFA a conforté leur crédibilité, accru leur réputation en la matière et crée, de ce fait, les conditions d'exercice d'une telle action. Cet article plaide pour un *policy-mix* souple ayant pour garde-fou un Pacte de convergence renforcé.

- Cibler un solde structurel, en corrigeant le solde budgétaire de base hors dons des fluctuations conjoncturelles, de celles des termes de l'échange, et des allègements de la dette au titre de l'initiative pays pauvres très endettés et accepter un déficit plafonné de ce solde en période de récession. La correction du solde budgétaire de base hors dons des fluctuations des termes de l'échange est importante dans le contexte de la Zone franc. Ces derniers y sont très volatils (les prix du pétrole dans la Zone CEMAC et ceux des matières premières en Zone UEMOA). Cette triple correction permettrait aux stabilisateurs automatiques de fonctionner; à la politique budgétaire de retrouver son rôle contracyclique et de distinguer très clairement, dans la décomposition du solde budgétaire de base hors dons, ce qui relève de la conjoncture de ce qui est imputable à l'action discrétionnaire de la politique budgétaire. Il serait alors plus facile de contrôler la réalité des efforts d'ajustements consentis par chaque État membre de la Zone franc.
- Définir, dans les pactes de convergence en Zone franc, des règles et des procédures qui incitent fortement les États membres à une meilleure gouvernance financière. Le plafonnement de la masse salariale sur recettes fiscales à 35 % et l'exigence d'un *ratio* minimum de dépenses d'investissement sur recettes fiscales de 20 % en Zone UEMOA participent de cette volonté. Ces critères de second rang ont pour but une meilleure allocation de ressources au sein du poste Dépenses à travers une baisse de dépenses en salaires et une hausse des investissements publics. Barro (1990) montre que l'efficacité de la dépense publique dépend non seulement de son niveau, mais aussi de sa structure. La qualité de la chaîne des dépenses publiques et leur rythme d'exécution sont des facteurs déterminants de leur efficacité. L'établissement

9. Nubukpo (2002), étudiant l'impact de la politique monétaire de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) depuis la libéralisation financière de 1989, sur l'inflation et la croissance, montre que la réponse de l'inflation à une variation des taux d'intérêt directs se révèle faible (-0,02 pour le taux du marché monétaire). Ces résultats corroborent ceux de Doe et Diallo (1997). Les prix des produits agricoles et l'inflation importée apparaissent comme les principaux déterminants de l'évolution des prix au sein de l'UEMOA. Ceci n'empêche cependant pas l'existence d'une relation empirique vérifiée, quoique faible, entre inflation et accroissement de la masse monétaire dans l'Union (Doe et Diarissou, 1998).

de règles budgétaires pose non seulement la question de la pertinence des indicateurs retenus, mais encore celle de la réalité des ajustements. Easterly (1999) et Milesi-Feretti (2004) soulignent le contournement des ajustements de la plupart des pays ayant des programmes avec le FMI par une comptabilité imaginative (portant sur les actifs gouvernementaux à travers des privatisations, sur l'investissement public, sur le report de dépenses ou sur l'accumulation de passifs cachés). Il serait souhaitable d'imposer en Zone franc des garanties de transparence supplémentaires pour éviter que des dépenses courantes ne soient financées à travers le poste « dépenses en capital ». Les travaux sur les charges récurrentes (Gray & Martens, 1983) ont montré que la pénurie de ressources pour couvrir les charges d'entretien et de matériel peut compromettre l'efficacité des investissements publics nouveaux.

- Améliorer la qualité de la surveillance multilatérale et renforcer le dispositif de sanctions en contraignant les États africains membres de la Zone franc à respecter les règles édictées dans leurs dispositifs. Le fonctionnement des dispositifs de surveillance multilatérale en Zone CEMAC et UEMOA est affecté par les difficultés que rencontrent leurs États membres respectifs dans l'élaboration des programmes pluriannuels et dans leur communication à leurs instances communautaires. Ces difficultés concernent surtout la transmission tardive des programmes par les États membres, le manque de données statistiques fiables et exhaustives permettant d'évaluer de manière pertinente la cohérence du cadre macro-économique. Lorsque l'état d'avancement du programme est jugé non conforme aux engagements, les États membres de ces deux communautés sont incités à prendre des mesures rectificatives. Si aucune amélioration n'est constatée, le dispositif prévoit la mise en œuvre de sanctions à l'encontre de l'État défaillant. Les mesures coercitives des dispositifs de sanctions de la CEMAC et de l'UEMOA consistent, pour l'essentiel, en un retrait des mesures positives dont bénéficiait jusque-là l'État défaillant, notamment la suspension des concours financiers, de l'appui des différentes instances de la communauté dans les négociations internationales et la publication d'un communiqué faisant état de sa situation. Il se trouve que les sanctions prévues dans le cadre des pactes de convergence de ces deux zones n'ont jamais été appliquées. De ce fait, ces dispositions ne constituent pas de très fortes incitations au respect des critères de surveillance, d'autant plus que les traités de ces deux communautés ne précisent pas de manière claire et explicite les « circonstances exceptionnelles » qui évitent la mise en œuvre du dis-

positif de sanctions. Cette démarche, qui traduit en fait une préférence donnée à des négociations conduites au cas pas cas, avantage les grands pays de l'UEMOA et de la CEMAC. Le dispositif de sanctions est par conséquent peu contraignant. Dans l'UEMOA et dans la CEMAC, le passage à la phase de stabilité n'est assorti d'aucune contrepartie exigée des États membres. Ce qui n'est pas le cas pour le processus d'unification monétaire européen pour lequel l'adoption de la monnaie unique, par un pays membre de l'Union européenne, reste à ce jour conditionnée au respect des critères de Maastricht. À défaut de la mise en place de contrats budgétaires optimaux (Villieu, 2003), l'introduction d'un volet véritablement pénalisant dans les dispositions des pactes de convergence en Zone franc, qui prendrait la forme de contrats budgétaires linéaires avec des pénalités financières, à l'instar de celles existantes dans le Pacte de stabilité et de croissance européen, inciterait les États membres au respect des règles établies et à une mise en place diligente des décisions communautaires.

- Préserver la solvabilité retrouvée en renforçant l'appui des pactes de convergence au dispositif de gestion de la dette conçu par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, dénommé « Cadre de viabilité de la dette »¹⁰, est une priorité pour les autorités de la Zone franc car les facteurs à l'origine de l'endettement dans cette zone n'ont pas été éradiqués. Ils relèvent pour l'essentiel de facteurs structurels, au premier rang desquels figure la vulnérabilité économique des États africains (Guillaumont, 2006). Par ailleurs, l'une des composantes de la dette publique en Zone franc, la dette intérieure, n'a pas bénéficié d'une stratégie viable. L'une des mesures clés pouvant être envisagée en vue de sa résorption serait la réduction du plafond du *ratio* d'endettement. On constate en effet que les *ratios* dette/PIB des pays de la Zone franc ont fortement baissé à la suite des initiatives PPTE et IADM. Abaisser le seuil en vigueur de 70 % à 60 %, voire à 50 %, participerait incontestablement au maintien de la rigueur budgétaire et favoriserait un ré-endettement soutenable tant en Zone CEMAC qu'en Zone UEMOA. Il serait également souhaitable de ne pas se limiter à la mise en place de stratégie d'endettement qui minimise le risque de crise, mais de prévoir également dans les pactes de convergence des mécanismes de gestion de la dette en Zone franc en cas de crise. Le prêt contracyclique, proposé par Jacquet et Beugnot (2005), pourrait être utilisé à cette fin.

10. *Debt Sustainability Framework (DSF)*.

CONCLUSION

Les questions de la discipline budgétaire, de la viabilité des finances publiques et de la solvabilité financière des États se situaient déjà au cœur des préoccupations de la politique économique conduite dans les pays de la Zone franc depuis la dévaluation du Franc CFA. Le nouveau contexte généré par les deux initiatives d'allégement de la dette (IPPTE et IADM) n'a fait que mettre en évidence, avec plus d'acuité, les difficultés liées à une bonne gouvernance financière dans la Zone franc. Les pactes de convergence en Zone franc doivent jouer un rôle de premier plan dans la formulation des réponses appropriées à cette question de gouvernance financière qui est centrale dans toute stratégie de développement. Malgré leurs insuffisances, ces dispositifs ont permis d'enclencher une dynamique d'assainissement du cadre macro-économique. Par ailleurs, leur caractère permanent permet un suivi des efforts d'ajustements au-delà des annulations de dettes ponctuelles. La difficulté réside principalement dans la constitution d'un dispositif institutionnel véritablement opérationnel et en adéquation avec les problématiques rencontrées. Par sa souplesse et son adéquation, ce dispositif doit permettre aux différents États membres de la Zone franc de dégager des ressources pour lutter contre la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, tout en préservant un endettement soutenable. C'est à ces conditions que les pactes de convergence contribueront efficacement à la création d'un cadre macro-économique performant, indispensable à l'obtention d'une croissance économique forte et crédible en Zone franc.

Il faudrait aussi apporter des réponses appropriées à la forte vulnérabilité des économies de la Zone franc aux chocs externes. L'importance et la récurrence des chocs affectant cette zone constituent de puissants freins à son développement économique et imposent incontestablement une réflexion opérationnelle sur la question. La mise en place en Zone franc d'un fonds communautaire alimenté par les pays africains membres de la Zone franc, ayant pour objectif de compléter l'arsenal de stabilisation budgétaire de chaque pays, pourrait constituer une réponse efficace aux difficultés de stabilisation des chocs que rencontrent ces différents pays. Ce fonds pourrait aussi servir au financement d'infrastructures, à la réalisation de biens publics régionaux et à la promotion de la croissance économique. Sa création et son fonctionnement nécessiteraient des contributions nationales que les États auraient du mal à dégager, ce qui fait que la constitution d'un tel fonds semble pour l'heure difficilement réalisable en Zone franc. Le fédéralisme

budgétaire devrait demeurer un objectif à long terme pour les pays africains membres de cette zone, l'urgence étant de renforcer les dispositifs institutionnels en place afin de les rendre plus efficaces.

BIBLIOGRAPHIE

- ARY TANIMOUNE, N. et P. PLANE (2005), « Performance et convergence des politiques économiques en Zone franc », *Revue française d'économie*, vol. XX, n° 1, p. 235-268.
- ARY TANIMOUNE, N., COMBES J. L. ET PLANE P (2005), « Les Effets non linéaires de la Politique budgétaire : le cas de l'Union monétaire ouest africaine », Communication aux journées de l'AFSE, Clermont-Ferrand, 19-20 mai.
- ARY TANIMOUNE N. et P. PLANE (2004), *Règles et mécanismes budgétaires dans le cadre du pacte de solidarité et de croissance de l'UEMOA : une analyse empirique exploratoire*, CERDI.
- BARRO, R. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, volume 98, p. 103-126.
- BEUGNOT, E. et P. JACQUET (2007), « Bilan des annulations PPTE et IADM et perspectives de réendettement », *La Lettre des Économistes de l'AFD*, n° 14, p. 2-4.
- CEMAC (2005), « Rapport intérimaire d'exécution de la surveillance multilatérale pour l'année 2005 et perspectives pour l'année 2006 », novembre 2005.
- DJOUFELKIT-COTTENET (2007), « Quelle politique de réendettement pour les pays africains après une décennie de remise de dette ? », *Repères*, n° 36, p. 1-3, Centre de développement de l'OCDE, janvier.
- DJOUFELKIT-COTTENET (2006), « Bilan des annulations PPTE et IADM et perspectives de réendettement », *La Lettre des Economistes de l'AFD*, n° 14, p. 6-8.
- DOE, L. et M. DIALLO (1997), « Déterminants empiriques de l'inflation dans les pays de l'UEMOA », *Études et Recherches (476)*, Notes d'Information et Statistiques de la BCEAO (NIS) décembre 1997.
- DOE, L. et S. DIARRISSO (1998), « De l'origine monétaire de l'inflation dans les pays de l'UEMOA », *Études et Recherches (480/481/482)*, Notes d'Information et Statistiques de la BCEAO (NIS) avril/mai/juin 1998.
- DORÉ, O. et P. MASSON (2002), "Experience with Budgetary Convergence in the WAEMU", *IMF*, Working Paper-WP/02/108.
- EASTERLY, W. (1999), "When is Fiscal Adjustment an Illusion?", *Economic Policy*, avril, p. 57-86.
- GRAY, C. et A. MARTENS (1983), "The Political Economy of The recurrent Cost Problem in West African Sahel", *World Development*, n° 11, vol. 2, p. 110-117.

- GUÉRINEAU, S. (2006), *Lettre des Economistes de l'AFD*, n° 14. p. 5.
- GUILLAUMONT, P. (2006), « La vulnérabilité macroéconomique des pays à faible revenu et les réponses de l'aide », *Revue d'Économie du Développement*, n° 4, vol. 20.
- HOFFMAISTER, A., ROLDOS, E. et P. WICKHAM (1997), "Macroeconomics Fluctuations in Sub-Saharan Africa", *IMF Staff Papers*, n° 45, p. 132-160.
- HOUSSA, R. (2004), "Monetary Union in West-Africa and Asymmetric Shocks: A Dynamic Structural Factor Model Approach", The Center for the Study of African Economies, *Working Paper*, 217.
- MASSUYEAU, B. (2004), « Gestion des chocs et contrainte de convergence en Zone franc », Rapport Thématique Jumbo AFD.
- MILESI-FERETTI, MARIA G. (2004), "Good, Bad our Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 1-2, p. 377-394.
- NUBUKPO, K. (2002), "L'Impact de la variation des Taux d'intérêt directeurs de la BCEAO sur l'Inflation et la Croissance dans l'UEMOA", *Études et Recherches, Notes d'Information et Statistiques de la BCEAO (NIS)* n° 526.
- PORTEBA, J.-M. (1995), "Capital Budgets, Borrowing Rules, and State Capital Spending", *Journal of Public Economics*, vol. 6, p. 165-187.
- REISEN H. (2004) » Financer les Objectifs du Millénaire pour le développement : nouvelles approches », *Cahier de Politique économique*, n° 24, OCDE.
- ROCHER, E. (2007), « Les risques de ré-endettement des pays en développement après les annulations de dettes », *Bulletin de la Banque de France*, n° 157, p. 35-43.
- VILLIEU, P. (2003), « Pacte de stabilité, crédibilité du policy-mix et coordination des politiques budgétaires en union monétaire », *Revue économique*, vol. 54, p. 25-46.
- WANE, A.A. (2004), "Growth and Convergence in WAEMU countries", *IMF Working Paper*, WP/04/198.

ANNEXES

	CRITÈRES DE CONVERGENCE (sur la base des indicateurs complémentaires de convergence)	ÉTAT DE RÉALISATION DES CRITÈRES EN 2006 PAR ÉTAT ET RAPPEL DES PERFORMANCES EN 2004 ET 2005 EN UEMOA								Nombre de pays ayant respecté le critère		
		Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	2006	2005	2004
1	Solde budgétaire de base ⁽¹⁾ sur PIB nominal (norme >=0)	0,8	-1,4	-1,9	-2,2	2,9	-0,5	-1,1	-0,1	2	4	4
2	Taux d'inflation sous-jacente (norme <=3 %)	3,9	2,5	2,5	2,2	3,6	0,7	1,6	1,8	6	1	8
3	Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme <=70 %)	14,8	17,1	80,5	323,8	23,9	25,6	40,5	95,9	5	5	4
4	Non-accumulation d'arriérés de paiement (en milliards)	0	0	426,2	nd	0	nd	0	nd	4	4	5
4.1	Arriérés de paiement intérieurs	0	0	23,7	nd	0	nd	0	nd	7	5	5
4.2	Arriérés de paiement extérieurs	0	0	402,5	21,8	0	0	0	26,8	5	5	4

CRITÈRES DE CONVERGENCE (sur la base des indicateurs complémentaires de convergence)		ÉTAT DE RÉALISATION DES CRITÈRES EN 2006 PAR ÉTAT ET RAPPEL DES PERFORMANCES EN 2004 ET 2005 EN UEMOA								Nombre de pays ayant respecté le critère		
		Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	2006	2005	2004
5	Masse salariale * sur recettes fiscales (norme <= 35 %)	35,2	36,3	43,1	86,2	24,9	31,0	30,3	34,6	4	3	4
6	Investissements financés sur ressources intérieures * sur recettes fiscales (norme > =20 %)	17,6	30,6	11,8	2,1	17,4	21,2	27,8	5,5	3	4	4
7	Solde extérieur courant hors dons sur PIB nominal (norme > = -5 %)	-7,0	-11,3	1,8	-12,2	-8,4	-9,9	-10,4	-20,1	1	1	1
8	Taux de pression fiscale (norme > =17 %)	15,3	12,0	15,1	10,9	14,7	11,4	19,1	14,2	1	1	1
Nombre de critères respectés par pays	2006	3	4	2	1	4	4	6	2			
	2005	3	3	1	0	5	3	7	1			
	2004	4	6	2	1	6	2	7	3			

* Corrigé des dons budgétaires et des ressources PPTÉ.

Source : Commission de l'UEMOA.

CRITÈRES DE CONVERGENCE	RÉSULTATS DE LA SURVEILLANCE MULTILATÉRALE DANS LA CEMAC AU 31 DÉCEMBRE 2006								Nombre de pays respectant le critère		
	Cameroun	Centrafrique	Congo	Gabon	Guinée équatoriale	Tchad	CEMAC	2006	2005	2004	
1	5,4	-1,5	23,7	9,8	26,1	3,3	11,7	5	5	5	
2	5,4	6,5	4,0	3,9	7,5	5,2	5,2	0	4	5	
3	20,7	67,9 ^[1]	99,8	30,4	1,9	26,6	32,6	4	4	4	
4	Accumulation d'arriérés de gestion courante (norme = 0)	0,0	nd	0,0	0,0	nd	nd	3	3	1	
	- intérieurs	0,0	nd	0,0	0,0	nd	nd				
	- extérieurs	0,0	18,9	6,3	0,0	0,0	25,3				
Nombre de critères respectés par pays	2006	3	0	1	3	3	2	2			
	2005	4	1	2	4	3	2	3			
	2004	3	1	2	3	3	3	3			

[1] Ce montant correspond à l'endettement extérieur. Le volume de la dette intérieure sera disponible en juillet 2007. Les premières estimations laissent penser que ce critère ne sera pas respecté.

Source : Secrétariat Exécutif de la CEMAC, avril 2007.