

Université Panthéon-Assas

école doctorale de Droit Public

Thèse de doctorat en
soutenue le 07/04/2011

**L'incidence de l'Union Economique et
Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur les
finances publiques de ses Etats membres**

Thèse de Doctorat / Avril 2011



Université Panthéon-Assas

Auteur : Thiamba GUEYE

Sous la direction de **Jean Jacques BIENVENU**

Membres du jury :

Jean Jacques BIENVENU, Professeur à l'Université Panthéon – Assas (Paris 2)

Michel BOUVIER, Professeur à l'Université Panthéon – Sorbonne (Paris 1)

Martin COLLET, Professeur à l'Université Paris – Sud (Paris 11)

Marie-Christine ESCLASSAN, Professeur à l'Université Panthéon – Sorbonne (Paris 1)

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je souhaite tout d'abord exprimer mes remerciements à Monsieur Jean-Pierre ROUGEAUX qui, de par sa disponibilité, sa patience ainsi que ses précieux conseils, a beaucoup contribué à la réalisation de cette thèse. Je ne saurais sincèrement vous exprimer toute ma gratitude en ces quelques lignes. Merci !

Je souhaite aussi exprimer mes remerciements au Professeur Jean-Jacques BIENVENU, pour avoir apporté tout son concours pour la soutenance de cette thèse.

Mes remerciements vont également aux deux Rapporteurs, les Professeurs Martin COLLET et Marie-Christine ESCLASSAN, pour le temps qu'ils ont eu à consacrer à l'examen de cette thèse.

Je tiens aussi à remercier le Professeur Michel BOUVIER qui, malgré ses diverses activités et son emploi du temps très chargé, j'imagine, a bien voulu faire partie de mon Jury. J'en suis reconnaissant mais aussi honoré, d'autant plus que la grande partie de mes recherches a porté sur la *Revue française des finances publiques* qu'il dirige.

Au moment où je m'apprête à soutenir cette thèse, tous mes remerciements et mes pensées vont aux personnes qui me sont chères et ont beaucoup contribué à la réalisation de ce travail et qui, malheureusement, ne sont plus là pour assister à la soutenance : mon Père Adama, ma Tante Sokhna et ma Sœur Amie. Merci !

Merci aux membres de ma famille pour leur soutien sans faille tout au long de ces années de travail, tout particulièrement ma Mère Rokhaya NDOUR et mes frères et sœurs, la famille NDOUR de Sicap Liberté 1, la famille THIAM de Sicap Amitié, Kiné NDAW, Yamane NIASS et enfin Mame Binta NIASS et sa famille. Que chacun d'entre eux trouve ici l'expression de ma profonde gratitude.

Merci à mes amis pour leurs encouragements permanents, en particulier Aziz, Sané, Alou, Vico, You, Milk, Ibrahim, Ngagne, Kha, Ché, Assane, Tapha, Pape, Daouda, Michou, Baba, Amadou, Apy, Montant, sans oublier mes collègues de BVA.

Résumé :

Le 10 janvier 1994, suite à l'échec des Politiques d'ajustement structurel proposées par les bailleurs de fonds extérieurs et à la dévaluation du Franc CFA qui en a suivi, a été signé, à Dakar, le Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) par sept Etats : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Le 2 mai 1997, la Guinée Bissau deviendra le huitième Etat de l'Union. Ce Traité entérine la transformation de l'Union Monétaire Ouest Africaine, regroupant les anciennes colonies françaises ouest africaines partageant la même monnaie commune (le Franc CFA), en une union économique. Pour éviter de revivre la même situation qui a amené à dévaluer la monnaie commune, l'Union a décidé d'assainir les finances publiques des Etats membres, en mettant en place un cadre juridique approprié et une Surveillance Multilatérale de leurs politiques budgétaires. L'objectif des pères fondateurs était d'arriver, par cet arsenal juridique, à harmoniser les législations budgétaires et comptables nationales, mais aussi d'y instaurer une réelle discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune. Très vite, l'UEMOA se dotera de deux directives clés portant respectivement Lois de finances et Règlement général sur la comptabilité publique, mais également d'un Pacte de convergence et d'un Code de transparence dans la gestion des finances publiques. Comparée à la situation antérieure, on a noté une nette amélioration dans la gestion des finances publiques au sein de l'Union, même si tous les Etats n'avancent pas au rythme dans le respect des critères de convergence, surtout concernant la réduction des déficits publics. C'est ainsi que, l'UEMOA, avec le soutien des bailleurs de fonds multilatéraux (FMI et Banque mondiale) qui cherchent à promouvoir dans les pays où ils interviennent de nouveaux outils financiers (Gestion axée sur la performance, Pluriannualité dans la programmation budgétaire, etc...), va réformer, en 2009, son cadre juridique des finances publiques afin de l'adapter aux nouveaux standards de gestion internationaux.

Descripteurs : UEMOA, PCSCS, Déficit publics, Dette publique, Critères de convergence, Coordination budgétaire, GAP, Intégration régionale.

Title and Abstract :

January 10, 1994, following the failure of structural adjustment policies proposed by the external donors and the devaluation of the CFA Franc which followed, was signed in Dakar, the Treaty establishing the West African Economic and Monetary Union by seven countries: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal and Togo. On May 2, 1997, Guinea Bissau will become the eighth State of the Union. The Treaty confirms the transformation of the West African Monetary Union, comprising the former French colonies in West Africa share the same common currency (the CFA), in an economic union. To avoid repeating the same situation that led him to devalue the currency, the West Africa has decided to consolidate public finances of Member States, by establishing an appropriate legal framework and multilateral surveillance of fiscal policies. The objective of the founding fathers was to arrive by this legal arsenal, harmonize national budget and accounting laws, but also to establish a real fiscal discipline in support of the common monetary policy. Soon, WAEMU will develop two key directives dealing respectively Finance Laws and the General Public Accounting, but also a Pact of convergence and a code of transparency in the management of public finances. Compared to the previous situation, there was a marked improvement in the management of public finances in the EU, even if all states are not moving at the pace in compliance with the convergence criteria, especially regarding the reduction of deficits public. Thus, UEMOA, with support from multilateral donors (IMF and World Bank) seeking to promote in the countries where they operate a new financial tools (performance-based management, the multiannual budgetary planning etc), will reform in 2009, its legal framework of public finance in order to adapt to new international management standards.

Keywords :

Principales abréviations

ACP : Afrique – Caraïbes – Pacifique
AOF : Afrique Occidentale Française
AEF : Afrique Equatoriale Française
BAD : Banque Africaine de Développement
BCE : Banque Centrale Européenne
BCEAO : Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
BEAC : Banque des Etats de l’Afrique Centrale
BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement
CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEAO : Communauté Economique de l’Afrique de l’Ouest
CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CEE : Communauté Economique Européenne
CEMAC : Communauté Economique et Monétaire d’Afrique Centrale
CFA : Communauté Financière Africaine
CNPE : Comité National de Politique Economique
CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CPIA : Evaluation de la Politique et des Institutions Nationales
DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelles
DPPD : Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
FAIR : Fonds d’Aide à l’Intégration Régionale
FMI : Fonds Monétaire Internationale
GAP : Gestion Axée sur la Performance
GAR : Gestion Axée sur les Résultats
GATT : Accord général sur les droits de douane et le commerce
IADM : Initiative d’Allègement de la Dette Multilatérale
IED : Investissements Etrangers Directs
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONU : Organisation des Nations Unies

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

PAS : Politique d'Ajustement Structurel

PCSCS : Pacte de Croissance, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité

PIB : Produit Intérieur Brut

PNB : Produit National Brut

PPTTE : Pays Pauvres Très Endettés

PSC : Pacte de Stabilité et de Croissance européen

RFFP : Revue Française de Finances Publiques

TCR : Taxe de Coopération Régionale

TEC : Tarif Extérieur Commun

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

UDAO : Union Douanière de l'Afrique de l'Ouest

UDEAO : Union Douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest

UEM : Union Economique et Monétaire européen

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine

VAN : Valeur Actualisée Nette de la dette

Sommaire

Thèse de Doctorat / Avril 2011	1
Introduction	14
A- L'évolution de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest	17
1- Les tentatives d'intégration économique et financière dans l'espace ouest africain durant l'époque coloniale.....	17
2- Les expériences d'intégration en Afrique de l'Ouest depuis les indépendances jusqu'à la création de l'UEMOA en 1994	22
a- Les organisations d'intégration à vocation économique et financière : CEAO et CEDEAO	23
b- L'Union Monétaire Ouest Africaine (UMO)	27
B- Les raisons de l'échec des expériences d'intégration antérieures à l'UEMOA	34
1- Un manque d'autonomie des institutions communautaires	35
2- Un processus d'intégration encouragé de « l'extérieur »	37
C- Le nouvel environnement juridique communautaire depuis la création de l'UEMOA	43
1- La mise en place d'instruments et techniques juridiques plus innovants	44
2- Les rapports actuels de l'UEMOA et de la CEDEAO	52
D- Les nouveaux objectifs de l'UEMOA dans l'espace communautaire	56
1- Les objectifs d'ordre économique	58
2- Les objectifs se rapportant aux finances publiques des Etats membres de l'Union	62
a- Les objectifs généraux d'ordre budgétaire et comptable.....	65
b- Les objectifs spécifiques relatifs au PCSCS et au Code de transparence	70
<i>1^{ère} Partie : L'UEMOA ET LA MODERNISATION DES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS MEMBRES</i>	<i>77</i>
<i>Chapitre 1 : LA MISE EN PLACE D'UN CADRE JURIDIQUE APPROPRIE</i>	<i>79</i>
<i>Section 1 : Les organes communautaires intervenant dans l'harmonisation des législations financières</i>	<i>80</i>
<i>Paragraphe 1 : Les organes de direction de l'Union.....</i>	<i>80</i>
A- Les organes de direction politiques	80
B- L'organe technique central de direction : la Commission.....	83
<i>Paragraphe 2 : Les organes de contrôle et les organes consultatifs.....</i>	<i>86</i>

A- Les organes de contrôle	86
B- Les organes consultatifs.....	89
<i>Section 2 : Les textes communautaires harmonisant les législations financières des Etats membres</i>	<i>94</i>
<i>Paragraphe 1 : Les textes communautaires à caractère budgétaire et comptable</i>	<i>96</i>
A- La directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA ...	97
B- La directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA.....	107
<i>Début Paragraphe 2 : Les textes communautaires à caractère purement financier.....</i>	<i>115</i>
A- Le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) entre les Etats membres de l'UEMOA	115
B- Le Code de Transparence dans la Gestion des Finances Publiques au sein de l'UEMOA	124
 Chapitre 2 : L'EMERGENCE DANS L'UNION D'UNE NOUVELLE CULTURE DE GESTION BUDGETAIRE	132
Section 1 : La prohibition des déficits publics excessifs	133
Paragraphe 1 : Les mécanismes de prévention des déficits publics excessifs	133
A- La surveillance des budgets nationaux par les Autorités communautaires	134
B- Les procédures de constatation des déficits	137
Paragraphe 2 : Les mécanismes de sanction des déficits publics excessifs ...	139
A- Les sanctions prévues par l'Union.....	140
B- Les limites des sanctions prévues par l'UEMOA, comparées à celles en vigueur dans l'espace européen	145
Section 2 : Une nouvelle Gestion Axée sur la Performance (GAP)	148
Paragraphe 1 : L'origine et l'objectif de la GAP	149
A- L'origine de la GAP: un héritage de la technique de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)	149
B- L'objectif de la GAP dans l'espace UEMOA: une valorisation de la performance de la dépense publique	153
Paragraphe 2 : Les effets d'une GAP dans les Etats membres.....	160
A- La valorisation d'une culture d'évaluation	160
B- La responsabilisation des gestionnaires de crédits	163
 Chapitre 3 : L'AMELIORATION DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION BUDGETAIRE DES ETATS MEMBRES	167
Section 1 : Le renouveau, au niveau national, du contrôle budgétaire externe....	167
Paragraphe 1 : La volonté de généraliser les Cours des comptes dans l'espace UEMOA	170
A- La situation actuelle des juridictions financières dans l'espace UEMOA	171

B- Les nouvelles compétences des Cours des comptes des Etats membres après la réforme de 2009	175
Paragraphe 2 : La valorisation du contrôle parlementaire : l'annualisation du vote de la loi de règlement	183
A- L'objet politique du vote annuel de la loi de règlement: un contrôle parlementaire a posteriori plus régulier	185
B- L'objet technique de la loi de règlement : un bon instrument de règlement financier	191
Section 2 : L'institution, au niveau communautaire, de la Surveillance Multilatérale	196
Paragraphe 1 : Les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale	197
A- Les Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE)	198
B- Les organes communautaires intervenant dans la Surveillance Multilatérale	201
Paragraphe 2 : La procédure de la Surveillance Multilatérale	203
A- La saisine des autorités communautaires pour vérifier la validité des programmes économiques nationaux	203
B- L'assistance de la Commission à l'Etat défaillant	205
Section 1 : La situation des finances publiques des Etats membres après la création de l'UEMOA	210
Paragraphe 1 : Un contexte économique et financier particulier lié aux réformes structurelles voulues par les bailleurs de fonds	210
A- Un désengagement grandissant des Etats membres de l'UEMOA	211
B- Une ouverture des marchés nationaux	214
Paragraphe 2 : Une maîtrise progressive des finances publiques nationales après la création de l'UEMOA	218
A- Avant la mise en œuvre du Pacte : la persistance des déficits publics	219
B- Après la mise en œuvre du Pacte : une timide maîtrise des finances publiques	225
Section 2 : La portée limitée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres	231
Paragraphe 1 : La difficile adaptation dans l'Union du critère clé relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal	232
A- L'évolution du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal dans l'espace communautaire	232
B- Le bilan du solde budgétaire de base par Etat membre depuis la mise en œuvre du Pacte en 2000	238
Paragraphe 2 : Le respect relatif des critères budgétaires de 2nd rang par les Etats membres de l'UEMOA	246

A- Un taux de pression fiscale à 17% difficilement réalisable par les Etats membres de l'UEMOA	247
B- Un ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales de plus en plus respecté	253
2^{ème} Partie : LES DIFFICULTES D'ADAPTATION DU DISPOSITIF FINANCIER COMMUNAUTAIRE DANS L'ESPACE UEMOA.....	259
Chapitre 1 : LE BILAN MITIGE DE LA SURVEILLANCE MULTILATERALE ...	262
Section 1 : La situation des finances publiques des Etats membres après la création de l'UEMOA.....	263
Paragraphe 1 : Un contexte économique et financier particulier lié aux réformes structurelles voulues par les bailleurs de fonds	264
C- Un désengagement grandissant des Etats membres de l'UEMOA	265
D- Une ouverture des marchés nationaux.....	268
Paragraphe 2 : Une maîtrise progressive des finances publiques nationales après la création de l'UEMOA	272
C- Avant la mise en œuvre du Pacte : la persistance des déficits publics	273
D- Après la mise en œuvre du Pacte : une timide maîtrise des finances publiques.....	278
Section 2 : La portée limitée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres	284
Paragraphe 1 : La difficile adaptation dans l'Union du critère clé relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal.....	286
A- L'évolution du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal dans l'espace communautaire.....	286
B- Le bilan du solde budgétaire de base par Etat membre depuis la mise en œuvre du Pacte en 2000	291
Paragraphe 2 : Le respect relatif des critères budgétaires de 2nd rang par les Etats membres de l'UEMOA	300
C- Un taux de pression fiscale à 17% difficilement réalisable par les Etats membres de l'UEMOA	300
D- Un ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales de plus en plus respecté	306
Chapitre 2 : LE PROBLEME DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA	311
Section 1 : L'évolution de la dette publique extérieure des Etats membres de l'UEMOA	313
Paragraphe 1 : L'évolution de l'endettement public extérieur des Etats membres de l'UEMOA avant la mise en œuvre du Pacte	314
A- L'expérience antérieure à la création de l'UEMOA	315

B- L'expérience partant de la création de l'UEMOA à l'adoption du Pacte de Convergence	319
Paragraphe 2 : L'évolution de la dette publique extérieure des Etats membres après la mise en œuvre du Pacte	324
A- La situation d'endettement public des Etats membres de l'Union entre 2000 et 2004	326
B- La situation de la dette de l'UEMOA après les premières mesures d'allègement dans le cadre de l'Initiative PPTE en 2004	333
Section 2 : L'analyse des différentes initiatives d'allègement de la dette publique extérieure des Etats de l'UEMOA	338
Paragraphe 1 : L'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)	340
A- De l'Initiative PPTE initiale	343
B- ... à l'Initiative PPTE renforcée	350
Paragraphe 2 : Les limites de l'Initiative PPTE et la nouvelle Initiative dénommée IADM	356
A- Les limites de l'Initiative PPTE	356
B- La nouvelle Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM)	362
Chapitre 3 : L'AVENIR DES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA	370
Section 1 : Les nouvelles exigences des bailleurs de fonds pour la promotion de la bonne gouvernance financière	370
Paragraphe 1 : L'apport de la Banque mondiale avec la mise en place des Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)	372
A- Définition et processus de la CPIA	373
B- Avantages et limites de l'indicateur CPIA dans l'espace UEMOA	382
Paragraphe 2 : La volonté du FMI de promouvoir la transparence des finances publiques dans les PPTE dont ceux de l'UEMOA	390
A- L'évolution du FMI dans ses rapports avec les PPTE	391
B- Les normes et codes en matière de bonne gouvernance financière mis en place ou encouragés par le FMI à partir de 1998	397
Section 2 : Vers un nouveau cadre de gestion budgétaire plus sain et plus efficace dans la zone UEMOA	406
Paragraphe 1 : La généralisation dans l'Union de la technique valorisant l'efficacité des dépenses publiques : les CDMT	407
A- Définition et objectifs des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)	408
B- Pratiques et avantages des CDMT dans l'espace UEMOA	416
Paragraphe 2 : Le besoin de réformer le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) de l'UEMOA	425
A- Donner plus d'importance au critère relatif à la dette publique dans l'exercice de la Surveillance Multilatérale	425

B- Améliorer le dispositif de sanctions prévu par le Pacte en s’inspirant des réformes actuellement en cours en zone euro	434
<i>Conclusion</i>	443
<i>Bibliographie</i>.....	454
<i>Table des annexes</i>	485
<i>Table des Tableaux</i>.....	556

Introduction

Depuis les années 1950, on a vu se développer dans tous les continents des phénomènes d'intégration économique avec ou sans perspective politique. Les raisons en sont multiples, mais c'est surtout la prise de conscience que le développement et le progrès économique, social, scientifique et technique ne sont plus à la portée d'un seul Etat.

En Afrique, on a remarqué que, au début des années 1980, avec la première crise d'endettement du continent résultant de la grande crise de la dette mondiale, d'abord survenue au Mexique¹ en août 1982, qui a provoqué la chute du dollar, la baisse des recettes d'exportation de nombreux pays et l'intervention de plus en plus importante des bailleurs de fonds internationaux² dans l'élaboration des politiques économiques des Etats en difficulté ; l'intégration économique régionale s'est révélée, pour de nombreux dirigeants africains, comme la meilleure solution pour faire face aux nouveaux défis qui les menacent.

De même, conscients de l'intérêt d'une intégration économique dans la mise en place d'une politique d'ajustement structurel dynamique et cohérente devant accompagner l'aide octroyée aux pays en développement, les Institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque Mondiale) et l'Union européenne³, durant cette même période, l'ont aussi proposée comme contre

¹ En août 1982, le Mexique annonce officiellement qu'il n'est plus en mesure de rembourser sa dette envers ses créanciers extérieurs, suite à une forte récession intérieure liée à la chute de ses exportations et à la réduction de nouveaux prêts privés. Plusieurs grands pays d'Amérique Latine dont le Brésil et l'Argentine, se trouvant dans le même cas de figure au même moment, suivent dans cette voie. C'est le début de la grande crise de dette des années 1980.

² POUILLIEUTE A., *Bilan et perspectives de l'intégration sous – régionale en Afrique*, Afrique contemporaine n°193, 2000, p.p. 67 – 101.

³ Ainsi par exemple, dans le cadre des rapports de coopération entre l'Union européenne et les pays Afrique – Caraïbes – Pacifique (ACP) dont l'accord du 4 novembre 1995 portant modification de la 4^{ème} Convention de Lomé prévoit expressément un article 5 énonçant des orientations essentielles à la coopération, l'article 136 de cette Convention ajoute bien à ces orientations une série de mesures susceptibles d'accompagner et de faciliter le processus d'intégration en Afrique. On retiendra principalement, à côté de la définition de politiques macroéconomiques nécessaires au développement du

partie à l'octroi de nouveaux prêts aux Etats d'une même région sollicitant leurs concours financiers. Par cette astuce, les bailleurs de fonds espéraient indirectement amener les Etats emprunteurs à s'engager à mettre en place localement des Politiques d'Ajustement Structurel (PAS) pouvant leur permettre de mieux gérer leurs ressources budgétaires.

Les raisons évoquées pour l'établissement de ces politiques d'ajustement structurel sont de deux ordres. D'abord, elles permettraient de rééquilibrer les pays en question, à la fois à l'intérieur, grâce à la réduction des déficits budgétaires, et à l'extérieur, grâce à l'équilibre de la balance commerciale. L'objectif est d'encourager les Etats en question à pouvoir s'insérer dans les échanges internationaux. La deuxième raison, plus importante encore pour les bailleurs de fonds, est liée à la sauvegarde des intérêts des créanciers de ces pays en rendant ceux-ci capables de rembourser leurs dettes. Le but étant de prendre des mesures⁴ immédiates pour pouvoir attirer les capitaux et trouver dans le court terme des ressources destinées au remboursement de la dette.

L'adoption de ces programmes d'ajustement par les Etats concernés, même s'ils se mettent en place à un niveau strictement national, a conduit les bailleurs de fonds multilatéraux (Institutions de Bretton Woods et Union européenne) à encourager la coopération régionale, considérée comme une alternative pouvant permettre un bon accompagnement, au niveau régional, de la politique d'ajustement structurel. C'est ainsi, qu'on a commencé à entendre ça et là, lors des grands sommets internationaux⁵, les mêmes

commerce, la mise en place et la réforme des cadres législatifs et réglementaires appropriés ainsi que celles des procédures administratives, l'appui aux Etats ACP pour développer leurs « capacités internes » et leurs systèmes d'information. L'article 243 quant à lui insiste sur la nécessité d'une interaction permanente entre les actions entreprises au niveau de chaque Etat et celles des Organisations d'intégration régionale. On citera à ce titre des ajustements structurels intégrant dès leur début des mesures propres à favoriser l'intégration régionale, l'harmonisation et la coordination des politiques macroéconomiques et sectorielles y compris dans le domaine douanier et fiscal en vue d'atteindre le double objectif d'intégration régionale et de réforme structurelle au niveau national.

⁴ Abandon des subventions aux produits et services de première nécessité (riz, lait, sucre...), réduction drastique des dépenses publiques, notamment les budgets sociaux (éducation, santé, logement...) ou encore dévaluation de la monnaie locale.

⁵ C'est le cas notamment du Sommet Afrique – Europe, au Caire les 3 et 4 avril 2000, sous l'égide de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et de l'Union européenne. La Déclaration finale du Sommet entérine la nécessité pour les pays africains de s'inscrire dans un processus d'intégration régionale.

bailleurs de fonds extérieurs encourager les pays concernés à se lancer dans des groupements sous régional pour mutualiser les efforts de sortie de crise. En outre, la poursuite des financements par le FMI et la Banque mondiale étant liée au respect strict de leurs conditions fixées à l'avance, les Etats africains sont ainsi soumis à des pressions de plus en plus fortes de la part de ces Institutions financières afin qu'ils se regroupent dans des organisations d'intégration régionales.

Globalement, à cette époque, les fonctions dévolues à l'intégration régionale revêtaient plusieurs aspects, dont :

- 1- le contrôle de l'inflation et l'assainissement des finances publiques,
- 2- la convergence des politiques publiques et surtout budgétaires,
- 3- l'harmonisation du droit,
- 4- la reconstruction de l'Etat,
- 5- l'organisation de la lutte contre la fraude et contre les détournements.

Même si les Etats ouest africains ont eu, dans le temps, avec des succès relativement modestes, à se regrouper dans de nombreuses organisations sous régionales pour mutualiser leurs ressources afin de dynamiser leurs économies respectives, force est de souligner que leurs différentes expériences d'intégration, dont l'aboutissement est la création de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), les ont permis à s'imprégner davantage aux nouvelles techniques de gestion prônées aujourd'hui par la Communauté financière internationale en vue de moderniser le cadre économique et financier de la région.

A- L'évolution de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest

L'idée de créer une intégration régionale entre les Etats de l'Afrique de l'ouest est loin d'être une idée neuve. Pour comprendre en profondeur la portée du Traité créant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), signé le 10 janvier 1994 à Dakar, il est indispensable de se pencher sur les multiples tentatives de fédération, d'union ou d'intégration qui se sont succédées dans cette région et dont le nouveau Traité n'est que l'aboutissement naturel. Ce rappel historique nous aidera à mieux comprendre la dynamique et la portée de l'intégration régionale menée aujourd'hui dans la région avec l'UEMOA.

1- Les tentatives d'intégration économique et financière dans l'espace ouest africain durant l'époque coloniale

Pour retrouver une première ébauche d'un ensemble regroupant les territoires concernés par le Traité de l'UEMOA, il faut bien remonter à la fin du XIXème siècle et aux efforts du gouvernement français de l'époque, visant à donner une structure commune à ses différentes colonies d'Afrique.

L'acquis de l'Histoire n'est donc pas négligeable. Il semble même qu'au cours de cette époque coloniale, l'Afrique occidentale ait réalisé un objectif que les organisations d'intégration actuelles se sont fixées : l'instauration d'une monnaie commune. Si l'on en croit à IGUE, un commerce sous-régional intense avait donné lieu, avant la colonisation, à la circulation d'un numéraire qui avait cours sur tout l'espace de l'Afrique de l'Ouest⁶.

La France elle-même a inscrit son action administrative dans le cadre de cette homogénéité territoriale. C'est ainsi qu'en 1895, a été créée le

⁶ IGUE J., *Le territoire et l'Etat en Afrique*, Khartala, 1995, p. 156 et s.

Gouvernement général de l’Afrique Occidentale Française (AOF)⁷, qui avait pour mission d’assurer la coordination administrative et économique de l’ensemble des territoires ouest africains, d’arbitrer les intérêts divergents des différentes colonies et d’instaurer une solidarité financière afin d’offrir des solides garanties pour les investissements dans la région⁸.

Le Décret de 1895 qui instaure l’AOF, avoue prendre acte d’un certain nombre de solidarités propres à cette partie du continent⁹. Au nombre de celles – ci, il y a d’abord les populations elles – mêmes, car on retrouvait déjà à cette époque presque les mêmes ethnies dans cette région géographique. Ainsi, bien avant l’implantation française, ces populations avaient l’habitude de « commercer » entre elles, abstraction faite des limites territoriales nouvelles : Maures, Peuls, Malinkés, Ouolofs etc. se déplaçaient sur tout l’espace Ouest – africain en toute quiétude, soit pour aller voir des parents, soit encore pour aller « faire des affaires ».

Il y a, d’autre part, les implications pratiques de la loi du 30 juin 1950, dite « Loi Lamine GUEYE », relative à la fonction publique en AOF. Cette loi instaure en effet la mobilité des fonctionnaires en Afrique de l’Ouest, circonstance qui va jouer un rôle décisif au moment où émerge le mouvement d’émancipation dans les colonies. On peut bien imaginer que cette nouvelle « *intelligentsia* » nomade prêchera sa bonne parole à travers tous les pays de la sous – région.

Au passage, on peut d’ailleurs remonter plus loin dans la recherche des facteurs d’unité en Afrique de l’Ouest. Avant même d’entrer dans la vie active, les fonctionnaires indigènes se sont retrouvés dans certains cadres qui ont pu contribuer à leur inculquer une culture et une vision affranchies des conditionnements nationaux. L’Ecole Normale William PONTY est l’un de ces cadres. Située au Sénégal, elle vit passer bien d’illustres futurs hommes

⁷ Décret du 16 juin 1895.

⁸ Le territoire de l’Afrique Occidentale Française (AOF), malgré de nombreuses modifications au cours du temps, se composait essentiellement de huit colonies, à savoir le Sénégal, la Haute Volta (actuel Burkina Faso), le Niger, le Soudan français (actuel Mali), la Guinée française (actuelle République Démocratique de Guinée), la Côte d’Ivoire, la Mauritanie et le Dahomey (actuel Bénin).

politiques d'Afrique de l'Ouest : Houphouët BOIGNY, Ouezzin COULIBALY (Côte d'Ivoire), Yacine DIALLO et Mamba SANO (Guinée), Fily DABO CISSOKHO et Mamadou KONATE (Soudan), H. DIORI (Niger) ou Lamine GUEYE (Sénégal)¹⁰.

Enfin, dans le bouillonnement des années 1950, préparatoire à l'émancipation des peuples africains, une autre donnée joue en faveur du rapprochement des peuples de la sous – région : c'est la naissance et le développement d'un parti politique « transfrontalier », le Rassemblement Démocratique Africain (RDA). Comme le fait remarquer BENOIST J.R.D.¹¹, ce parti, qui a vu le jour à Bamako en 1946, avait cette particularité de ne pas être cantonné à un seul pays, mais d'être représenté par des « Sections » à travers les pays de la sous – région. Sa structure et son organisation mêmes favorisaient déjà une vision pan – africaniste des problèmes. Dès lors, la vie politique se structure non dans les territoires nationaux, mais à l'échelle sous – régionale. Le RDA, présidé par Houphouët BOIGNY, avait ainsi pour « Sections » : L'Union Démocratique Dahoméenne, Le Parti Démocratique de Guinée, le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire, le Parti Progressiste Nigérien, le Mouvement Populaire Sénégalais, l'Union Soudanaise et le Parti Démocratique Unifié de la Haute Volta.

Le fait que les grandes questions de l'heure aient été débattues entre des hommes politiques issus de différents pays de la sous – région a incontestablement forgé, plus tôt qu'ailleurs, une « conscience sous – régionale », dont la puissance coloniale n'hésitera pas à valoriser dans ses actions futures.

Ceci dit, au début du XX^{ème} siècle, les efforts d'intégration des colonies françaises en Afrique de l'ouest se concentrent autour du développement des infrastructures. On assiste ainsi à une tentative de mise en service d'un

⁹ BENOIST J.R.D., *La balkanisation de l'AOF*, Nouvelles Editions Africaines, 1979, pp. 51 et s.

¹⁰ BENOIST J.R.D., *Op.Cit*; p. 77.

¹¹ *Ibid.*, pp. 86-87.

réseau routier, d'un réseau aérien ainsi que d'un système de communication par radiotélégraphie. Le souci d'intégration financière se manifeste quant à lui, par la création de la Banque de l'Afrique de l'Ouest (BAO), qui bénéficie du privilège d'émission de la monnaie.

Jusqu'à la fin des années 1950, l'AOF se voit progressivement dotée d'organes compétents en matière budgétaire, de gestion des biens et en matière de consultation sur l'organisation de l'administration, de l'enseignement, de l'économie et des affaires sociales.

C'est dans ce cadre que deux fonds sont créés à cet effet :

- D'abord, le « Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social » (FIDES) : il est destiné à financer les plans de développement des Territoires d'outre-mer, et est alimenté à la fois par la dotation de la métropole et par des contributions des territoires concernés;
- Ensuite, on a le « Fonds d'Equipement Rural pour le Développement Economique et Social » (FERDES) : il est destiné quant à lui, à financer un « grand programme de petits travaux », tels que l'édification ou l'aménagement de dispensaires, d'écoles rurales, de pistes secondaires, l'ouverture de marchés, la construction de puits, de petits barrages...

Malgré certaines avancées notées au sein de ce regroupement, vers la fin des années 1950, l'Afrique Occidentale Française connaît une série de bouleversements qui aboutiront à l'indépendance successive des territoires qui la composent.

Cependant, certains membres de l'AOF préparaient déjà des regroupements entre eux dès la fin de l'année 1958. Les premiers à se regrouper sont le Sénégal, le Soudan, la Haute-Volta et le Dahomey. Il ne

restera au bout des négociations qu'une fédération de deux partenaires, le Sénégal et le Soudan, la Haute-Volta ne souhaitant pas se désolidariser de la Côte d'Ivoire avec laquelle elle avait d'importants liens économiques, et le Dahomey lui emboîtant le pas.

Le Sénégal et le Soudan se réunissent donc pour former la Fédération du Mali, qui réclame et obtient son indépendance, le 20 juin 1960. Mais, ce nouvel Etat ne survira que pendant deux mois. Les deux entités qui le composent ne s'entendent en effet ni sur l'organisation interne de la Fédération, ni sur sa politique extérieure et décident de se séparer. La République du Sénégal proclame son indépendance le 20 août et le Soudan devient la République du Mali, le 22 septembre de la même année.

Parallèlement à cette tentative d'union, la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, le Niger et le Dahomey décident à leur tour de se regrouper au sein du « Conseil de l'Entente », créé en mai 1959. Ils signent une série d'accords qui comportent des aspects économiques, politiques et juridiques. Ils prévoient ainsi une union douanière pour tous les produits, l'harmonisation des statuts de la fonction publique, celle du code du travail, ainsi que la lutte contre les grandes maladies endémiques et les parasites agricoles. Les accords portent aussi sur la création d'un fond de solidarité alimenté par dix pourcent (10%) des recettes de chacun des pays membres. Le fonds ainsi constitué devait être redistribuer à raison d'un seizième (1/16) vers la Côte d'Ivoire, le pays le plus riche, et de cinq seizième (5/16) vers chacun des trois autres pays membres.

L'exemple du Sénégal et du Soudan poussa cependant très rapidement les quatre pays du Conseil de l'Entente à réclamer eux aussi leur indépendance, qui fut proclamée au cours du mois d'août 1960¹².

Pour ce qui est du domaine budgétaire et financier, il faut néanmoins souligner, que lors de la dissolution de l'AOF en 1959 et donc bien avant leur

indépendance, les Etats membres avaient déjà signé à Paris, le 09 juin 1959, leur première Convention d'union douanière dénommée UDAO (Union Douanière d'Afrique Occidentale) qui se transformera en 1966, en Union Douanière des Etats d'Afrique de l'Ouest (UDEAO), pour marquer la nouvelle souveraineté des Etats qui la compose. Cette union sera dissoute à son tour en 1970 quand les Etats qui la composent choisissent d'aller plus loin qu'une simple union douanière et de jeter les bases d'une communauté économique, matérialisée par la signature à Abidjan le 17 avril 1973, du Traité instituant la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), regroupant la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

2- Les expériences d'intégration en Afrique de l'Ouest depuis les indépendances jusqu'à la création de l'UEMOA en 1994

Après les indépendances, le Sénégal et la Côte d'Ivoire, les deux grandes puissances de la région, s'inquiétant de la puissance grandissante du Nigeria, encouragée par ses revenus pétroliers, décident de dépasser leur rivalité vieille de plus de vingt ans. Ils se veulent les éléments moteurs d'une nouvelle communauté économique capable, à leurs yeux, de faire face à leur toute puissante voisine nigériane. Pour eux, l'intégration régionale doit permettre de dépasser la faiblesse des petits Etats et de faire entendre leur voix au niveau international. Ils sont soutenus dans leur projet par l'exemple des pays européens dont l'intégration, à l'époque, avait permis un développement économique assez dynamique de la région.

Avant la création de l'UEMOA en 1994, les principales organisations d'intégration régionale qui se sont développées dans l'espace Ouest africain, avec ou sans volet budgétaire et financier, sont la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), la Communauté Economique des Etats de

¹² Le 1^{er} Août pour le Dahomey (qui devient le Bénin), le 3 pour le Niger, le 5 pour la Haute-Volta (devenue le Burkina-Faso) et le 7 pour la Côte-d'Ivoire.

l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et enfin l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA).

Si les deux premières organisations portaient leurs efforts sur l'intégration économique et financière dans l'espace communautaire, la dernière organisation par contre se concentrait uniquement sur le volet monétaire.

a- Les organisations d'intégration à vocation économique et financière : CEAO et CEDEAO

Au départ, la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (**CEAO**) représente une étape très importante dans le processus d'intégration régionale en Afrique Occidentale. Elle prévoit de passer d'une simple coopération centrée sur des aspects purement commerciaux, en vigueur depuis l'époque coloniale, à un programme d'intégration économique très poussée, qui cherche à développer la totalité des secteurs essentiels de l'économie des pays membres.

Le Traité de la CEAO prévoit ainsi une libéralisation progressive des échanges commerciaux, à travers l'instauration de la Taxe de Coopération Régionale (TCR), taxe perçue lorsque des produits industriels, originaires d'un des pays de la Communauté, sont exportés vers un autre pays membre. Ces produits qualifiés « d'origine » bénéficient alors d'un régime préférentiel, et c'est cette taxe globale dénommée TCR qui se substitue à l'ensemble des droits et des taxes perçus à l'importation.

La création de cette taxe régionale engendre bien entendu un certain manque à gagner pour les Etats membres importateurs. Néanmoins, ce manque à gagner est compensé par un mécanisme de péréquation au sein du Fonds Communautaire de Développement (FCD) créé en janvier 1974, et qui doit verser une subvention équivalente au manque à gagner. En 1978, les

Etats membres y adjoindront un Fonds de Solidarité et d'Intervention pour le Développement de la Communauté (FOSIDEC)¹³.

Au départ, la CEAO présentait plusieurs atouts. D'abord, elle pouvait s'appuyer sur des fortes interactions entre les systèmes économiques de ses Etats membres, interactions résultant de leur passé colonial commun. Ensuite, ces Etats ont eu à partager dès l'origine une monnaie commune et convertible, le Franc CFA¹⁴, et appartiennent tous, sauf la Mauritanie, à l'UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine) dont l'étude sera exposée un peu plus loin. Enfin, ils partagent tous l'usage d'une langue internationale commune, le français, qui représente, elle aussi, un héritage colonial.

Les premières années de la CEAO se révéleront très positives. Dans un premier temps, en effet, la réduction des obstacles tarifaires et un abaissement significatif des taux de protection provoquent un développement considérable des échanges commerciaux intracommunautaires.

Entre 1976 et 1982, la valeur des échanges industriels qui relèvent de la TCR est multipliée par 7. Le commerce inter – Etats dépasse pour la même période 10% du total des exportations des pays de la CEAO. La Taxe de Coopération Régionale (TCR) connaît un très grand succès et le mécanisme de compensation budgétaire des pertes de recettes qui alimente le Fonds Commun de Développement (FCD) fonctionne bien, grâce aux exportations croissantes de la Côte d'Ivoire et, dans une moindre mesure, du Sénégal, qui l'ont alimenté. La mobilité des facteurs de production se développe, surtout en ce qui concerne la main d'œuvre, grâce notamment à une politique libérale en matière de mouvement des personnes, des pays pauvres de la région (comme la Haute-Volta et le Mali) vers les deux pays les « plus riches » (Côte d'Ivoire et Sénégal).

¹³ Il faut remarquer au passage que ces mécanismes de solidarité ont été imposés aux deux Etats les plus riches, à savoir la Côte d'Ivoire et le Sénégal, qui voulaient à tout prix arriver à un accord, par les autres Etats de la CEAO (la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie et le Niger), qui les ont fait admettre en échange de leur participation au projet.

¹⁴ Avant les indépendances, le terme CFA désignait Colonies Françaises d'Afrique. Mais pour ne pas froisser les nouveaux pays fraîchement indépendants, le terme CFA devient Communauté Financière Africaine.

Ces succès de la CEAO sont toutefois remis en question dès la moitié des années 1980. A cette période, en effet, la forte segmentation des marchés et le manque de complémentarité des économies provoquent des blocages dans l'évolution de l'intégration. Le nombre des produits industriels assujettis à la TCR, en croissance jusque là, commence à stagner à partir de 1985. Malgré les mécanismes de solidarité mis en place, les échanges inter – Etats redeviennent de plus en plus « asymétriques » au profit de la Côte d'Ivoire. Les produits ivoiriens qui représentent 51% des échanges en 1976 remontent à 80% en 1986. Les exportations sénégalaises quant à elles, qui constituaient 46% des produits soumis à la TCR en 1976 ne représentent plus que 13,5% en 1986.

Compte tenu de tous ces problèmes, l'utilité de la CEAO sera très vite contestée. Ainsi, dès la création de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) beaucoup de pays souhaitaient son incorporation dans cette nouvelle entité. Mais son maintien s'est justifié par les relations créées entre ses membres et par leur appartenance à la Zone Franc¹⁵. Cependant, la CEAO sera complètement dissoute le 15 mars 1994, après la création de l'UEMOA, le 10 janvier 1994 à Dakar.

Pour ce qui est de la **CEDEAO**, il faut remarquer que lors de l'adoption de la Charte fondatrice de Lagos, le 28 mai 1975, la direction prise par les Etats membres est davantage politique qu'économique. C'est le Nigeria, qui a pris, en effet, l'initiative de créer cette Communauté et elle veut y imprimer sa suprématie politique et économique dans la région. Comme le souligne fort justement, dans son ouvrage, Moussa Diakité, *«Il n'est pas sans intérêt de signaler que c'est bien le Nigeria qui a refusé de venir adhérer à la CEAO, qui avait le mérite d'exister et de bien fonctionner, malgré les problèmes notés ça et là... sous prétexte que la CEAO est de mouvance française»*¹⁶.

¹⁵ Zone monétaire regroupant les anciennes colonies françaises d'Afrique Occidentale et Centrale et partageant la même monnaie, à savoir le Franc CFA.

¹⁶ Diakité M., *« Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest »*, L'Harmattan, Paris, 1997.

La CEDEAO regroupe seize Etats : les six Etats signataires de la CEAO, plus le Bénin qui les a rejoint en en 1984, le Togo, les anciennes colonies anglaises de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria, le Ghana, la Gambie, le Sierra Leone, le Liberia, et les deux anciennes colonies portugaises ouest africaines que sont le Cap-Vert et la Guinée-Bissau.

Les résultats de la CEDEAO sont malgré tout mitigés. La Communauté a certainement contribué à améliorer largement les réseaux routiers, en particulier l'axe Lagos – Nouakchott (du Nigeria à la Mauritanie), ainsi que les réseaux de communication. Elle a financé plusieurs actions de développement dans certains Etats membres et a stimulé les interactions entre les acteurs économiques de la Région.

Mais la pauvreté des moyens octroyés au Secrétariat exécutif, la lenteur des procédures de ratification et les pesanteurs administratives ont été autant d'obstacles dans la poursuite des objectifs fondamentaux qu'elle s'est fixée. Ces objectifs étaient essentiellement centrés autour de trois pôles : l'établissement d'une union douanière, caractérisée par la suppression des obstacles au commerce et par la création d'un Tarif Extérieur Commun (TEC), l'harmonisation des politiques monétaires et financières et l'élimination des entraves à la libre circulation des personnes.

Plus de trente ans après la signature de la Charte de Lagos, les obstacles tarifaires et non tarifaires n'ont pas été réduits et les échanges entre les pays membres sont restés au même niveau qu'au moment de la signature. En ce qui concerne l'harmonisation des politiques monétaires et financières, les résultats ne sont guère meilleurs. Les Etats membres avaient adopté, en 1983, un projet de création de zone monétaire unique pour 1994 ; en juillet 1992 ce projet n'ayant pas avancé, a été reporté à l'an 2000, mais jusqu'à présent on est toujours au stade des bonnes intentions¹⁷.

¹⁷ AKANNI-HONVO A. et PAGES N., *L'UEMOA et la CEDEAO : intégration à géométrie variable ou fusion ?*, in HUGON P. (sous dir.), *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Karthala, Paris, 2003, pp. 241 et s.

Outres ces deux organisations régionales à vocation économique et financière (CEAO et CEDEAO), il existait aussi dans la même zone d'Afrique Occidentale, une autre organisation, d'ordre purement monétaire, dénommée Union Monétaire Ouest Africaine, qui regroupait les Etats francophones de la Zone Franc ayant la même histoire coloniale, dont le premier Traité fut signé à Paris en mai 1962.

b- L'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA)

Au départ cette Union regroupait le Dahomey (actuel Bénin), le Mali, le Sénégal, la Haute-Volta (actuel Burkina Faso), la Côte d'Ivoire, le Niger, la Mauritanie et le Togo.

Mais quelques mois à peine après la signature du premier traité d'Union monétaire le 12 mai 1962, le Mali décide de quitter l'Union et d'émettre sa propre monnaie. En 1973, c'est la Mauritanie qui crée, à son tour, sa monnaie nationale.

Ce ne sont plus que six pays, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Sénégal et le Togo qui signent à Paris, le 14 novembre 1973, le nouveau Traité instituant l'UMOA¹⁸.

Le Traité de l'UMOA organise la création d'une Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) dont les actionnaires sont la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)¹⁹, la France et l'Allemagne. Il prévoit, en outre, un accord des pays signataires avec la France qui garantisse la libre convertibilité de la monnaie émise par l'UMOA et fixe la parité du Franc CFA par rapport au Franc français²⁰, et aujourd'hui par rapport à l'euro²¹.

¹⁸ Face au succès du projet, le Mali rejoindra l'UMOA en 1984 et la Guinée Bissau en 1997.

¹⁹ La BCEAO a remplacé, après les indépendances des pays francophones ouest africains, la Banque de l'Afrique de l'Ouest (BAO), créée pendant l'époque coloniale.

²⁰ Au départ, la parité fixée est la suivante : 1 Franc français s'échange à 50 Francs CFA. Mais, après la création de l'UEMOA, le Franc CFA va connaître une dévaluation le 11 janvier 1994. Ainsi, 1 Franc français s'échange à 100 Francs CFA au lieu des 50 Francs CFA auparavant.

²¹ 1 euro s'échange aujourd'hui à 655 Francs CFA.

A l'origine, les atouts de l'UMOA se concentrent essentiellement sur six axes principaux :

- le premier est évidemment l'existence d'une monnaie unique, qui permet le règlement direct des échanges et des contrats ainsi que la formation de l'épargne au sein de l'Union ;
- le deuxième consiste à la possibilité de partager la responsabilité de la monnaie commune entre les différents Etats membres et les institutions communes créées à cet effet ;
- le troisième atout de l'UMOA réside dans la convertibilité de la monnaie commune, le Franc CFA, convertibilité garantie par le Trésor français ;
- le quatrième point fort est le lien existant entre le Franc CFA et le Franc français à l'époque (actuellement avec l'euro), quand on considère que la plus grande partie du commerce extérieur des pays membres de l'UMOA se fait avec la France et les autres partenaires de l'Union européenne ;
- On peut considérer comme un cinquième élément positif, les liens de coopération que l'UMOA entretient avec l'Union européenne (qui créera à son tour à l'an 2000 sa propre monnaie en vue de parfaire son intégration économique à l'issue d'un long processus de convergence) ;
- le sixième atout, enfin, est la création d'institutions propres qui garantissent la convertibilité externe ainsi que la stabilité interne de la monnaie commune (l'émission du Franc CFA étant gérée par la BCEAO).

Compte tenu de ces nombreux atouts, durant toute son existence, l'UMOA a eu à connaître plusieurs résultats très positifs.

Globalement, elle a enregistré des bénéfices jusqu'en 1985, en ce sens que les Etats membres connaissaient des performances économiques et un degré de développement supérieurs en moyenne au reste de l'Afrique. A ce propos, on peut mentionner des taux de croissance économique et des taux d'investissement public et privé relativement élevés, sans qu'on ait pratiqué un protectionnisme excessif²².

En deuxième lieu, l'UMOA a réussi à imposer à ses Etats membres une véritable discipline monétaire, avec un taux d'inflation faible et une stabilité monétaire remarquable.

En troisième lieu, la stabilité monétaire résultant de la discipline monétaire bien intégrée, assure la crédibilité des pays de l'Union vis-à-vis des créanciers et des investisseurs internationaux. Ce qui a, par ailleurs, malheureusement eu comme revers de pousser plusieurs Etats à trop emprunter.

De plus, la convertibilité a permis de sauvegarder la possibilité pour les Etats de continuer d'importer les intrants essentiels au fonctionnement de leurs appareils productifs.

Les institutions spécifiques de gestion commune de la monnaie ont, en outre, acquis de l'expérience en matière de gestion supranationale. Ce qui permettra aux Etats membres, en retour, de pouvoir bénéficier une bonne connaissance réciproque de leur situation monétaire.

Ceci dit, à côté de toutes ces nombreuses réussites, force est de constater que l'Union Monétaire Ouest Africain a quand même rencontré de

²² La polarisation de ce développement en faveur de la Côte d'Ivoire devrait toutefois tempérer ce constat d'optimisme

grandes difficultés dans sa mise en œuvre. Avec le temps, ces difficultés sont devenues le propre frein à son développement.

La première difficulté à laquelle se heurte l'Union monétaire est l'intégration insuffisante des Etats membres dans le commerce mondial et, partant de là, leur marginalisation croissante dans l'économie internationale. Les exportations en provenance de cette zone monétaire n'ont pas augmenté aussi vite que celles des autres pays du reste du monde.

La cause de cette situation est double. D'une part, la structure des activités productives n'était pas dirigée vers l'exportation ; et d'autre part, les Etats se sont révélés incapables de réorienter la production dans une direction qui soit davantage compatible avec le marché international. Chaque Etat a eu à canaliser ses efforts de développement vers un seul secteur agricole axé sur l'exportation (comme le café en Côte d'Ivoire ou l'arachide au Sénégal), ainsi que vers des industries légères protégées pour satisfaire la demande intérieure.

Le second problème auquel a eu à faire face l'UMOA est l'absence de dynamique des échanges intra – régionaux dans la région.

En premier lieu, la part du commerce intra régional par rapport à l'ensemble du commerce extérieur est faible. Elle représente seulement 11% du total en 1990. Et, à cette même période, la plus grande partie des transactions extérieures (55%) se fait avec l'Union européenne. Ensuite, les relations commerciales sont non seulement faibles, mais elles sont polarisées en Côte d'Ivoire²³. Le commerce extérieur de ce pays représente la moitié du commerce extérieur de l'UMOA. La Côte d'Ivoire exporte plus que ce qu'elle importe, alors que les autres Etats membres importent deux voire trois fois plus que ce qu'ils exportent.

²³ Voir COGNEAU D. et MESPLE-SOMPS S., *La Côte d'Ivoire peut – elle devenir un pays émergent ?*, Programme d'étude Afrique émergente, Centre de développement OCDE, 1999.

La troisième difficulté que rencontre l'UMOA est l'aggravation des déséquilibres macro-économiques.

Jusqu'en 1985, les principales exportations se font à des prix très favorables, ce qui engendre une certaine croissance des Etats membres qui recueillent des recettes fiscales abondantes fournies par la taxation du commerce extérieur. Cette situation aura comme conséquence le développement des services publics, développement qui va déboucher sur la mise en place d'un service public pléthorique et sur la création d'entreprises publiques dispendieuses, qui entraîneront plus tard des coûts récurrents et très lourds.

Ainsi, après 1985, quand les termes d'échanges se sont inversés, ces coûts de fonctionnement vont peser très lourds dans les dépenses publiques et vont provoquer des déficits excessifs des finances publiques des Etats membres. Durant cette date, en effet, on a assisté, au niveau international, à deux importants changements : d'une part, la baisse du dollar, et, d'autre part, la diminution des prix en dollars des principaux produits exportés par les pays africains. Cette baisse du dollar entraînera une diminution des recettes fiscales, qui a bien entendu un impact négatif sur les finances publiques. Cette situation va engendrer corrélativement une grande aggravation des déficits extérieurs et une difficulté de plus en plus grande pour les financer.

Cette nouvelle donne a pour première conséquence la baisse des investissements, avec comme corollaire la diminution des revenus disponibles. Et cela aura comme impact, au niveau régional, à une très forte baisse de la demande intérieure. Parallèlement à cela, la continuation de la baisse des prix à l'exportation va produire un ajustement des prix aux producteurs, avec un certain retard. C'est à ce moment que les Institutions de Bretton Woods envisagent la nécessité pour les pays africains d'adopter des

politiques d'ajustement structurel pour faire face à cet engrenage dont la clé de voûte sera la dévaluation en 1994 du Franc CFA²⁴.

D'emblée, ces programmes d'ajustement structurel rencontrent de grosses difficultés dans leur mise en oeuvre.

Avec un taux de change fixe, la baisse du pouvoir d'achat réel ne peut pas être masquée par une simple dévaluation de la monnaie commune. Dès lors, il faut aussi envisager la réduction des prix, des revenus, des salaires nominaux, du personnel du secteur public, décisions politiquement difficiles à faire accepter par les pouvoirs publics de l'époque aux populations.

C'est dans ce sens que l'ancien Président du Sénégal Abdou DIOUF, en exercice à l'époque de la mise en place des politiques d'ajustement structurel dans la région, reconnaîtra quelques années plus tard qu'il avait fait « *un ajustement très fort, et que c'est cet ajustement qui a occasionné les émeutes, le désordre social qu'il y a eu au Sénégal en 1988. Ce qui fait qu'après 1988, ce sont ces mêmes Institutions de Bretton Woods et les gouvernements des grandes puissances qui sont venues (lui) dire de réduire maintenant les prix des denrées de première nécessité, à savoir le riz, l'huile et le sucre* »²⁵. Dans cet entretien, il reconnaissait la difficulté de toutes les autorités gouvernementales de l'UMOA de l'époque, de faire face à tous les défis qui les assaillaient au quotidien.

Les résultats désastreux ne vont pas se faire attendre. Dans presque tous les pays membres de l'Union, le volume de la production a baissé entre 1985 et 1993, de même que le revenu par tête proportionnellement à l'augmentation de la population.

²⁴ Comme on l'a vu, le 11 janvier 1994, à Dakar, les Etats membres de l'UMOA, sous la pression des institutions de Bretton Woods et de la France, convoquent un sommet extraordinaire pour décider de la dévaluation du Franc CFA de 50% par rapport au Franc français de l'époque.

²⁵ Déclaration faite lors d'un entretien diffusé le 12 octobre 2003 à Radio France Internationale (RFI), dans le cadre de l'émission « *Livre d'or* ».

Et le principal problème qui se pose dans la région à cet instant, est que la stabilité de la valeur de la monnaie qui se manifeste par l'absence d'inflation forte et par la fixité du taux de change, va se révéler être une stabilité trompeuse, car les déficits publics extérieurs et intérieurs sont d'autant plus difficiles à corriger qu'ils se sont installés depuis longtemps, et que l'on ne peut pas utiliser seulement les taux de change comme instrument de politique économique à l'échelle de chaque pays.

Parallèlement, l'absence de mesures correctrices pour enrayer les effets des chocs extérieurs, accompagnée de la rigidité des structures de production et des marchés internes, va entraîner plus tard une aggravation des déficits budgétaires et une accentuation de l'accumulation d'arriérés de l'Etat vis-à-vis des autres agents économiques.

Comme on l'a vu, après une première période de réussite dans plusieurs secteurs de l'économie régionale, à partir des années quatre-vingt, l'UMOA n'a pas réussi à surmonter ses grandes faiblesses, dont la plus importante reste l'absence de cohérence entre les politiques budgétaires menées par chaque Etat membre et la politique monétaire menée au niveau régional par la BCEAO.

C'est pour corriger cette incohérence que les gouvernants des Etats de l'Union, sous la pression des partenaires internationaux, principalement de la France et des Institutions de Bretton Woods, ont décidé la dévaluation de leur monnaie commune, à savoir le franc CFA, le 11 janvier 1994 à Dakar, et la création, dans la foulée, d'une nouvelle organisation régionale (UEMOA) plus ambitieuse et répondant mieux à leurs problèmes.

L'objectif envisagé est de permettre la mise en place dans la région, en plus de l'intégration monétaire, d'une intégration économique mieux à même de fédérer les synergies des Etats pour faire face aux nombreux défis qui les assaillent.

Déjà en 1990, les représentants politiques de l'UMOA demandent au Gouverneur de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest de leur soumettre une nouvelle stratégie de relance de l'intégration. En juillet 1992, le Gouverneur remet aux chefs d'Etat de l'Union, réunis en sommet, un rapport présentant les grandes lignes du projet d'Union économique. Ce rapport, fruit du travail d'une équipe réunissant des opérateurs économiques, des universitaires, des représentants des bailleurs de fonds, des experts internationaux, est alors adopté.

Comme le raconte aujourd'hui l'ancien Gouverneur de la BCEAO de l'époque : « *C'est pendant ce temps là..., après y avoir travaillé pendant deux à trois ans, que nous avons dit qu'il fallait créer un espace économique intégré, en ajoutant à l'Union monétaire une union économique... Ma vision est que quand on fait quelque chose, on doit aller jusqu'au bout. Il n'était plus possible de penser qu'on pouvait de manière pérenne avoir une monnaie commune, sans essayer d'avoir un espace économique commun ou intégré. A une monnaie commune, économie intégrée, sinon ce n'est pas la peine* »²⁶.

Cependant, avant de faire des développements sur cette nouvelle intégration économique régionale qu'est l'UEMOA, objet de cette étude, il est important de s'interroger sur les raisons qui font que toutes les organisations d'intégration déjà instituées dans cette zone n'ont pas donnée pleine satisfaction.

B- Les raisons de l'échec des expériences d'intégration antérieures à l'UEMOA

L'une des premières pistes de réflexion se porte autour de la notion d'autonomie, tant au niveau de la prise de décision, que des moyens d'action. Mais aussi, on observera que l'idée de l'intégration en Afrique Occidentale ne

²⁶ Interview de l'ancien Gouverneur de la BCEAO, Mr Charles Konan BANNY, paru au Journal sénégalais d'informations générales « *Le Quotidien* », le 25 mai 2005.

vient toujours pas des Etats concernés et qu'il y a le plus souvent des acteurs extérieurs qui influencent le processus.

1- Un manque d'autonomie des institutions communautaires

Nouvellement accédés à la souveraineté suprême, il était un peu prévisible que ces Etats acceptent difficilement de perdre une partie de leurs prérogatives au profit d'un organe «extérieur», fut-il un organe d'une Union qu'ils ont délibérément institué.

L'évocation de cette dialectique de tiraillement entre la frilosité des souverainetés et les exigences de l'intégration des Etats africains permet de rattacher l'expérience actuelle de l'UEMOA dans une certaine perspective historique et institutionnelle. On a pu constater, en effet, à de nombreuses reprises, le constat d'une léthargie institutionnelle au niveau des ensembles étatiques intégrés, et plus précisément le l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), dont le facteur explicatif majeur est pour une large part imputable à une certaine ambiguïté de sa Charte de 1963.

Il est constant, en effet, que la Charte de l'OUA a toujours considérablement ménagé les souverainetés étatiques des Etat membres. Par exemple, aucune disposition de la Charte ne fait mention explicite à l'idée de supranationalité. D'autre part, tout le texte de la Charte se caractérise par la valorisation régulière du concept d'égalité juridique entre Etats membres, égalité fondée sur la notion de souveraineté.

Enfin, l'indice juridique le plus significatif de l'ambiguïté de la Charte par rapport à l'idée d'intégration réside dans la consécration par le droit originel et dérivé de l'OUA du principe d'intangibilité des frontières. Pour des Etats qui accédaient tout juste à l'indépendance, ce « gel » des entités étatiques pouvait avoir comme conséquence le refus de tout transfert de souveraineté au profit d'organes communautaires intégrés.

Cette situation s'est par la suite répercutée sur toutes les autres organisations d'intégration en Afrique, et plus particulièrement en Afrique Occidentale. La CEDEAO et la CEAO avaient en effet du mal à faire appliquer, au plan interne, leurs décisions. En plus, leurs Traités n'avaient pas prévu des sanctions qui pouvaient dissuader les Etats membres à faire siennes leurs décisions.

A côté de ce manque d'autonomie décisionnelle, ces organisations d'intégration régionale n'avaient pas non plus les moyens d'action nécessaires pour réaliser leurs ambitions. Prenons les exemples de la CEAO et de la CEDEAO

Pour ce qui est de la CEAO, les difficultés budgétaires croissantes des pays membres l'a conduit à accumuler beaucoup de déficits. Les arriérés dus par les Etats membres au Secrétariat Général atteignent en 1991 plus de quatre fois le budget du Secrétariat et des Fonds de compensation. La CEAO tenta de redresser la situation et de créer des revenus qui lui sont propres à travers les Prélèvements Communautaires de Solidarité (PCS) sur les importations provenant des pays tiers. Mais cette tentative s'avérera un échec parce qu'elle se heurte au refus des Etats membres d'accepter des transferts de type communautaire.

En ce qui concerne la CEDEAO, sur les seize (16) signataires du Traité, depuis 1975, seuls quelques Etats se sont acquittés régulièrement, avec plus ou moins de constance, de leurs contributions au budget de la Communauté. En 1991, aucun Etat n'avait encore réglé intégralement ses arriérés au Fonds de la CEDEAO. En 1992, sur les cinquante millions de dollars budgétés au titre de la contribution des Etats membres, seuls douze millions ont été versés. Par ailleurs, le bilan des dispositifs d'intégration de la CEDEAO est décevant. Si, en matière de libre circulation des personnes, tous les Etats membres ont aboli les visas et permis d'entrée, on ne peut en dire de même des autres secteurs. Ainsi par exemple, *« en ce qui concerne la circulation des capitaux et des marchandises, les barrières subsistent encore. Si les dispositions relatives à la circulation des produits du cru et de l'artisanat*

traditionnel sont actuellement appliquées, tel n'est pas le cas pour les produits industriels »²⁷.

L'un des enseignements que l'on peut tirer de l'analyse de l'intégration européenne, intégration qui, en cinquante ans maintenant, a enregistré une série de progrès non négligeables, est que ses résultats positifs ont été rendus possibles par l'interaction entre deux éléments : d'une part, un système institutionnel qui se veut, et réussit à être, dans une certaine mesure au moins, indépendant des Gouvernements des Etats membres, ce qui lui permet en conséquence de privilégier l'intérêt commun par rapport aux intérêts purement nationaux ; et d'autre part, un système de ressources propres qui rend possible la mise en œuvre des décisions communautaires.

Une autre piste de réflexion dans ce bilan des organisations régionales d'intégration en Afrique Occidentale, nous pousse à nous poser la question de savoir pourquoi les tentatives d'intégration s'y sont multipliées, comme d'ailleurs dans d'autres parties du continent africain, alors que leur réalisation concrète se heurte toujours à des résistances profondes et difficiles à surmonter ?

2- Un processus d'intégration encouragé de « l'extérieur »

L'étude des négociations des Traités d'intégration africaine en générale, et ouest africaine en particulier, fait apparaître la présence d'autres acteurs qui, même s'ils ne mettent pas leurs signatures au bas des Traités, n'en exercent pas moins une influence décisive sur la direction des tractations. Il s'agit d'acteurs que l'on peut définir comme les « bailleurs de fonds » des pays africains. Ainsi par exemples, on peut citer précisément la France durant les années qui suivent immédiatement les indépendances de ses anciennes colonies, les Institutions de Bretton Woods vers les années quatre-vingt, et aujourd'hui l'Union européenne à travers sa coopération avec les pays ACP (Afrique – Caraïbes – Pacifique).

²⁷ AKANNI-HONVO A. et PAGES N., Op.Cit, p. 248.

Les Traités d'intégration qui se succèdent en Afrique, même s'ils apparaissent comme le résultat de la volonté des nouveaux Etats indépendants de maintenir les liens noués pendant la colonisation, n'en restent pas moins aussi profondément influencés à la fois par la philosophie de l'Eurafrique et par l'expérience d'intégration réussie en Europe. L'on peut même dire que le mode d'intégration africaine est né suite à la suggestion pressante des pays européens de réaliser, en Afrique, une intégration qui soit la voie royale vers le développement.

Un exemple en est donné lors du premier élargissement de la Communauté Economique Européenne (ancêtre de l'actuelle Union Européenne) au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark, en 1973. C'est au même moment, en effet, que se crée la CEDEAO, qui inclut, outre les pays de la CEAO francophones, les anciennes colonies dans la région de la Grande Bretagne que sont la Gambie, le Ghana, le Nigeria et la Sierra Leone.

Un autre exemple édifiant est la coïncidence remarquée dans les moments d'adoption des dispositifs financiers clés qui régissent les deux Unions, et surtout par les similitudes notées sur le fond.

Le Traité de Maastricht de 1992 a imposé, par le biais de la Surveillance Multilatérale, des critères de convergence budgétaires aux Etats de l'Union européenne dans la phase préparatoire pour la concrétisation de l'Union monétaire, commençant le 1^{er} janvier 1994. Le 11 janvier de cette même année 1994, le Traité constitutif de l'UEMOA reprend, comme par surprise, toute la partie consacrée à la surveillance multilatérale.

Avec le Traité d'Amsterdam, l'Union européenne se dote, en 1997, de son Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). Deux ans plus tard, c'est-à-dire en 1999, l'UEMOA adopte le sien sous la dénomination de Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS). Même si

il y a une certaine différence dans l'appellation des deux Pactes, le fond reste quand même plus ou moins le même²⁸.

La manifestation évidente des efforts que les pays européens déploient pour favoriser l'intégration régionale en Afrique se retrouve d'ailleurs en toutes lettres dans la quatrième Convention de Lomé (Convention signée entre l'Union européenne et les pays ACP, dont font partie les Etats Ouest africains), qui fait de l'aide à l'intégration régionale un des domaines prioritaires de la coopération Nord-Sud. L'accent mis sur la coopération régionale s'explique par le souci des pays engagés dans la construction de l'Union européenne d'exporter vers les pays africains un modèle de développement économique, qu'ils estiment, qu'il leur a particulièrement bien réussi jusqu'à présent.

Toutefois, si une telle démarche a été plutôt librement consentie dans le cas européen, force est de reconnaître que celle qui est conçue dans le cadre de l'UEMOA paraît davantage subie que voulue. En effet, comme on l'a déjà expliqué plus haut, elle a été, dès le départ, présentée par les bailleurs de fonds internationaux comme la seule alternative qui pouvait permettre de sortir les pays concernés de la situation de marasme économique dans laquelle ils étaient plongés.

Ainsi, lors de la dévaluation du franc CFA, intervenue le 10 janvier 1994, ces bailleurs (surtout la France, qui assurait la tutelle et la garantie monétaire des Etats concernés)²⁹ ont amené les Etats de l'Union à accepter la création de cet espace communautaire, en le créditant même de nombreuses chances de succès. Cet optimisme procède, selon eux, de ce que les Etats concernés partageaient déjà une monnaie commune, ce qui constituait en soi un atout considérable sur lequel l'intégration économique devait pouvoir se « greffer » sans difficulté majeure.

²⁸ Pour le PSC européen les deux critères de convergence clés sont le déficit public à 3% du PIB et la dette publique à 60% du PIB. Pour l'UEMOA, ce sont un solde budgétaire à l'équilibre et une dette publique à 70% du PIB.

²⁹ Signalons au passage que c'est le Secrétaire d'Etat français à la Coopération de l'époque, Monsieur Michel ROUSSIN, qui a eu à présider le sommet extraordinaire de Dakar devant entériner la dévaluation du Franc CFA par rapport au Franc Français, et la transformation de l'UMOA en une Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Dans leur esprit, le mouvement d'intégration qui se menait en Afrique occidentale devrait pouvoir, par un effet d'entraînement, inspirer une démarche comparable en Afrique Centrale dans la mesure où il y avait quelques pays de la sous région qui se trouvaient dans la même situation sur le plan économique et monétaire. C'est ainsi que les Etats membres de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) furent invités par les mêmes Bailleurs, à renforcer leurs liens dans le cadre d'une structure comparable à l'UEMOA, connue sous le nom de Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) regroupant les Etats du Cameroun, de la Centrafrique, du Congo Brazzaville, du Gabon, de la Guinée Equatoriale et du Tchad.

Le doute reste cependant quant à la question de savoir si le nouveau cadre mis en place s'inscrit dans une résurrection inavouée de l'ancienne Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) qui s'est révélée être un échec en matière d'intégration après vingt années de fonctionnement ou, au contraire, s'il s'agit d'une amélioration qualitative du cadre monétaire existant, c'est-à-dire l'UMOA.

Sur la question, beaucoup d'observateurs pensent que l'UEMOA innove par rapport aux structures antérieures que furent la CEAO ou la CEDEAO et avant elle, l'Union Economique et Douanière de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO), car sa philosophie de base n'est pas celle d'un remplacement ou d'une substitution d'une structure à une autre (comme c'était souvent le cas auparavant), mais plutôt celle d'une transformation, d'une extension ou d'un approfondissement de l'existant.

L'intégration économique régionale qui s'insère ainsi globalement dans un vaste chantier de restructuration de la zone franc (regroupant les anciennes colonies française d'Afrique Occidentale et d'Afrique Centrale), ne peut plus être considérée maintenant comme un objectif se suffisant à lui-même, mais elle doit plutôt être envisagée comme « *le complément à un*

instrument d'intégration préexistant qui, par sa solidité, offrirait des garanties de viabilité et de durabilité (à la monnaie commune) »³⁰.

L'élément le plus essentiel, en fin de compte, dans la concrétisation du Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, demeure sans conteste l'existence d'une volonté politique de la part des Etats membres, et ceci après que leurs dirigeants se soient laissés convaincre par les bailleurs de fonds internationaux du caractère bien fondé de cette démarche. Cette volonté des Etats fondateurs revêt ici une signification considérable, car, comme le reconnaissent souvent les juristes, le droit n'est en définitive que la mise en forme juridique de besoins exprimé par les auteurs en présence.

Grâce à cette volonté des Etats, et compte tenu des expériences d'organisations d'intégrations autrefois en vigueur dans la même région, les auteurs du nouveau Traité de l'UEMOA ont voulu cette fois ci se démarquer de leurs prédécesseurs en innovant, autant au niveau organisationnel que matériel, par la mise en place d'une forme d'intégration plus compatible avec une gestion moderne d'une Union régionale, comme l'actuelle Union européenne par exemple.

Néanmoins, il n'est pas certain que l'expérience européenne soit aussi facilement transposable que d'aucuns voudraient bien le laisser croire. Les Etats africains se sont souvent engagés dans des processus démesurément ambitieux au vu des performances qu'il était légitime d'attendre, que se soit en matière d'intégration ou de simple transposition de nouvelles techniques de gestion que leur proposent les bailleurs extérieurs.

Dans cette logique, il est important de signaler la remarque fort intéressante de Michel BOUVIER sur la conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement, soulignant, pour ce qui est de la transposition des nouveaux outils de gestion vers ces pays, qu' « *une telle*

³⁰ IBRIGA L.M. et MEYER P., « La place du droit communautaire de l'UEMOA dans le droit interne des Etats membres »,

perspective suppose particulièrement de s'attacher à déterminer les facteurs favorables à la construction d'un espace financier durable dans ces pays. Celui – ci en effet doit être en cohérence avec l'objectif de développement et de lutte contre la pauvreté, et donc plus généralement de mieux – être des populations, et il importe par ailleurs qu'il soit en mesure d'allier culture traditionnelle et culture gestionnaire, autrement dit d'intégrer culture du pays et nouvelle gouvernance financière publique »³¹.

Pour lui, il est toujours contre – productif de vouloir transposer vers les pays en développement, des méthodes de gestion qui ont fait leurs preuves dans les pays développés, sans jamais essayés de les adapter aux traditions locales. En effet, *« les différences entre pays développés et en développement (PED) sont suffisamment importantes pour que les outils de gestion des finances publiques soient utilisés dans ces derniers avec précaution, donc sélectivement et en les adaptant au contexte local »³².*

En définitive, les théories de l'intégration régionale décrivent généralement un processus lent, dont les étapes se succèdent selon un schéma précis. Ce schéma prévoit comme première étape une zone de libre-échange, à remplacer à terme par une union douanière, qui sera elle-même transformée en un marché commun, avant d'atteindre les deux derniers stades de l'intégration, à savoir l'union monétaire et l'union économique.

En Afrique en général et la région ouest africaine en particulier, force est de constater que ces différentes étapes n'ont guère été respectées. Ici, on met en place l'union économique avant d'avoir réussi à établir un véritable marché commun, l'union monétaire précède également la réalisation de l'union douanière. Le non respect des phases logiques d'intégration perturbe ainsi le processus lui-même, et cela est à l'origine de nombreux

Revue Burk, DR. 2000. 37, p.28.

³¹ BOUVIER M., *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement*, Revue française des finances publiques (RFFP), n°98, 2007, p. 160.

dysfonctionnements. Ainsi, on a toujours remarqué qu'il y avait un total décalage entre les organisations d'intégration qui se sont succédées dans l'espace ouest africain et d'autres formes d'organisation plus abouties, comme celle de l'Union européenne par exemple, où les Etats membres sont obligés de se conformer aux textes communautaires dans les domaines prévus, sous peine d'être sanctionnés par les instances habilitées.

C'est conscient de toutes ces erreurs du passé que les auteurs du Traité de l'UEMOA ont voulu procéder par étapes cette fois ci, lentement mais sûrement, pour que tous les mécanismes ainsi que toutes les phases d'une vraie intégration soient mis en place et respectés, comme l'atteste le nouvel environnement juridique en vigueur actuellement dans l'espace communautaire.

C- Le nouvel environnement juridique communautaire depuis la création de l'UEMOA

L'UEMOA, comme on vient de souligner, est née le 10 janvier 1994 à Dakar, à la veille de la dévaluation du Franc CFA. Elle a pour objectifs de conforter la coopération monétaire mise en œuvre depuis plus de trente ans entre les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) et d'élargir la base de cette coopération à tous les autres volets de la politique économique et budgétaire. C'est ainsi qu'elle a beaucoup innové l'environnement juridique en général, budgétaire et financier en particulier, des Etats composant l'espace communautaire. Cette innovation apportée par la nouvelle organisation régionale a permis à ses Etats membres d'améliorer la qualité de gestion de leurs finances publiques respectives.

³² LAURENT C., *Les standards de la bonne gouvernance selon la Banque mondiale*, in BOUVIER M. (sous dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde* (Actes de la 4^{ème} Université de printemps de Finances publiques), LGDJ, 2009.

Ceci dit, cette réussite de l'UEMOA n'a jamais été évidente au départ, compte tenu notamment de la concurrence d'une autre organisation régionale toujours en vigueur dans le même espace communautaire, la CEDEAO.

1- La mise en place d'instruments et techniques juridiques plus innovants

Comme le souligne le Traité de l'UEMOA, « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du (présent) Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui – ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* »³³. Dès lors, avec l'UEMOA, les Etats membres ne se contentent plus de la simple mise en place d'organes de coopération et de coordination politique et économique.

Au plan des instruments et des techniques juridiques, il est important de souligner que dans la typologie des organisations régionales à vocation d'intégration, l'UEMOA a beaucoup innové, car elle est allée au-delà de ce que le droit positif de ces organisations avait jusqu'à présent consacré.

Ainsi, avec l'entrée en vigueur du Traité de l'UEMOA, on est passé de la génération des Traités de types inter – étatique à la génération des Traités de type supra – étatique et supra – national. Par exemple, le Traité de l'UEMOA a consacré de manière expresse l'abandon de souveraineté de la part des Etats et ce au profit des organes communautaires. Cet abandon de souveraineté va très loin dans la mesure où les organes communautaires ont aujourd'hui la faculté juridique de prendre des décisions auto – exécutoires (actes additionnels, directives et règlements)³⁴, et qui de ce fait s'imposent directement à tous les Etats membres.

³³ Article 6 du Traité de l'UEMOA.

³⁴ Articles 42 à 46 du Traité de l'UEMOA.

Cependant, si les intentions et objectifs de l'UEMOA sont connus et sans doute aussi bien compris, la mise en œuvre complète des mécanismes d'intégration régionale n'a pas toujours été facile, comme l'illustrent les nombreux vicissitudes que le processus a connu depuis l'édiction des premières directives cadres. En effet, même si les problèmes rencontrés par l'Union dans sa volonté d'harmoniser les législations nationales de ses Etats membres n'ont jamais remis en cause le principe même de l'intégration, ils n'en donnent pas moins la mesure de l'ampleur de la tâche à entreprendre avant que cette intégration ne devienne une réalité effective. Les obstacles rencontrés sont essentiellement au nombre de deux, étroitement liés entre eux. D'abord, il s'agit de décider de l'acte communautaire le plus pertinent pour harmoniser les législations nationales, ensuite de choisir l'instrument technique le plus approprié pour mettre en œuvre le souhait des autorités de l'Union.

Le premier obstacle auquel les autorités communautaires ont été confrontées a trait au choix de l'acte pertinent pour cette harmonisation législative. Devant le silence du Traité, l'hésitation semblait possible entre l'acte additionnel³⁵ (qui est une prérogative de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement) d'une part, et les autres actes classiques que sont le règlement³⁶ et la directive³⁷ (qui sont de la prérogative du Conseil des Ministres et de la Commission), d'autre part. Pour connaître le choix final des autorités communautaires dans l'option juridique à prendre pour faciliter l'harmonisation des législations nationales, il serait intéressant de définir ces trois instruments juridiques envisagés par le Traité.

D'abord, les actes additionnels sont prévus par l'article 19 du Traité. Leur première spécificité est qu'ils sont au sommet de la hiérarchie du bloc de la légalité de l'ordre juridique communautaire de droit dérivé dans le cadre du Traité de l'UEMOA. Ils tirent cette importance du fait qu'ils ont le pouvoir

³⁵ Selon l'article 19 du Traité de l'UEMOA : « *La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement prend, en tant que besoin, des actes additionnels au Traité de l'Union. Les actes additionnels sont annexés au Traité. Ils complètent celui – ci sans toutefois le modifier. Leur respect s'impose aux organes de l'Union ainsi qu'aux autorités des Etats membres* ».

³⁶ Le Traité définit les règlements comme des actes ayant « *une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membres* » (art. 43 al. 1).

juridique de compléter le Traité constitutif dont ils font partie intégrante sans pouvoir cependant le modifier. Les actes additionnels sont annexés au Traité, contrairement aux autres actes, et leur respect s'impose aux organes de l'Union, ainsi qu'aux autorités des Etats membres. Il revient ainsi à la Conférence des Chefs d'Etat, et en fonction de l'opportunité, de prendre des actes additionnels conformément aux dispositions de l'article 19. Il importe de souligner que les actes additionnels peuvent être prévus par le Traité de base chaque fois qu'une étape importante devra être franchie dans la voie de l'intégration³⁸.

Concernant le règlement, « *il est de loin la principale source du droit dérivée, c'est à travers lui que s'exprime par excellence, le pouvoir législatif des communautés* »³⁹. L'UEMOA a consacré cet acte dans l'article 43 du Traité. Le règlement fixe les résultats à atteindre et prévoit parallèlement les moyens qu'il convient impérativement d'utiliser pour réaliser l'objectif fixé. En outre, il est obligatoire dans tous ses éléments, c'est-à-dire qu'il s'impose dans son intégralité aux institutions de l'Union, à tous les Etats membres et aux particuliers.

Les règlements sont édictés, soit par le Conseil, soit par la Commission. Ils se caractérisent spécifiquement par leur application directe. Ils sont ainsi directement applicables dans tous les Etats membres. Le règlement ne doit donc faire l'objet d'aucune mesure de transposition et s'impose dès son entrée en vigueur dans les ordres juridiques nationaux. A ce titre, il s'oppose à la directive qui ne déploie en principe ses effets dans l'ordre interne des Etats que lorsque les mesures d'exécution nécessaires au plan national ont été prises, autrement dit, lorsque les Etats ont obéi à leur prescription en les traduisant dans les textes nationaux. Ainsi, on peut retenir que : « *l'application directe du règlement a une double signification : elle signifie qu'il est non seulement inutile, mais encore interdit de transformer le*

³⁷ Pour le Traité, « *les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre* » (art. 43 al.2).

³⁸ Traité de l'UEMOA, article 60.

³⁹ ISAAC G., « *Droit communautaire général* », Armand Collins, Collection Masson, 1983.

règlement en norme juridique nationale, l'intervention de l'Etat ne se justifie pas »⁴⁰.

Pour ce qui est de la directive, elle constitue un acte de portée obligatoire et abstraite qui lie tous les Etats, quant au but à atteindre, mais qui allie à cette rigueur une certaine souplesse leur permettant de choisir, en fonction des impératifs de leur ordre juridique national, le moyen le plus adapté pour y parvenir. Elle est adressée aux Etats membres, qu'il s'agisse de tous les Etats ou de certains d'entre eux. L'originalité de la directive par rapport aux autres actes communautaires, est qu'elle est considérée comme une sorte de loi cadre. Il appartient, en effet, aux Etats destinataires d'adopter les mesures adéquates pour atteindre l'objectif qu'elle fixe. Et, comme le souligne fort justement Amadou Yaya SARR « *c'est là une expression de la subsidiarité* »⁴¹, même si, l'aptitude laissée aux Etats membres est plus ou moins grande selon le degré de précision de la directive.

D'ailleurs, on a noté, depuis la création de l'Union, une tendance à la rédaction de directives de plus en plus précises, ce qui, par conséquent, restreint la marge d'autonomie de leurs destinataires. C'est le cas des nombreuses directives se rapportant au domaine justement des finances publiques⁴². L'intérêt ainsi d'une directive, c'est qu'elle permet d'intervenir dans les domaines où il existe des contradictions et des différences substantielles entre les législations nationales. Elle vise à inciter les Etats membres d'une part, au rapprochement de leur législation, et d'autre part, à la transcription au niveau national, des principes fondamentaux des règles à rapprocher.

Par précaution, pour connaître l'instrument juridique le plus approprié pour harmoniser les législations nationales des Etats membres, la

⁴⁰ SARR A.Y., « *L'intégration juridique dans l'UEMOA et dans l'OHADA* », PUAM, 2008, p.103.

⁴¹ SARR A.Y., op. Cit., p.106.

⁴² Plus précisément, il s'agit par exemple des nombreuses directives prises par l'Union pour réglementer les finances publiques : directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, directive n°06/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, directive n°04/98/CM/UEMOA fixant les principes fondamentaux de présentation des opérations financières de l'Etat, directive n°05/98/CM/UEMOA fixant les règles fondamentales relatives à la

Commission a saisi la Cour de justice de l'UEMOA qui, par un avis abondamment motivé du 20 mai 1997, a indiqué la voie à suivre. La Cour écarta ainsi formellement le procédé de l'acte additionnel et recommanda aux instances communautaires de procéder par directive ou par règlement pour mettre en place les outils nécessaires à l'harmonisation des législations nationales. Dans sa motivation la Cour pense que c'est la seule manière de ne pas trop ralentir le processus de mise en œuvre des mécanismes de l'intégration. Il était certain que si la seule compétence était dévolue à la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement, il y aurait un certain retard dans la mise en place de ces outils juridiques devant accompagner le processus.

C'est ainsi que par exemple, en ce qui concerne l'harmonisation des finances publiques, les instances communautaires préfèrent généralement opter pour les directives. Tous les textes portant sur les domaines budgétaires et comptables ont été ainsi régis par des directives. L'intérêt affiché en faveur de la directive par rapport au règlement, c'est qu'elle « *cherche à concilier le souci de garantir l'indispensable unité du droit communautaire et la volonté de préserver la diversité des particularités nationales alors que le règlement suppose une homogénéité initiale des situations juridiques et économiques nationales* »⁴³. D'ailleurs, comme le souligne l'article 249 alinéa 3 CE, « *la directive lie tout Etat membre destinataire quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et les moyens* ».

La seconde difficulté, en relation avec la première, a trait au concept même de la technique juridique à utiliser pour permettre à l'Union de mettre en phase les différentes législations de ses Etats membres avec la nouvelle philosophie d'intégration choisie par les instances communautaires. La question était alors de savoir s'il fallait procéder par la technique

comptabilisation des opérations financières de l'Etat et enfin la directive n°06/98/CM/UEMOA fixant les règles générales relatives à la présentation des opérations financières des Etats membres de l'Union.

⁴³ SARR A.Y., Op.Cit., p.107.

d'harmonisation ou celle d'unification pour mettre en cohérences toutes ces législations nationales disparates.

D'abord, il faut bien préciser, pour mieux comprendre la différence entre ces deux concepts, qu'en droit, la notion d'harmonisation n'est pas assimilable à celle d'unification, qui n'a pas la même technique d'élaboration ni les mêmes effets vis-à-vis de ses destinataires.

Le droit unifié, en effet, peut être développé unilatéralement, grâce à un règlement ou à une directive, par les organes de l'Union avec une vocation à être appliqué de manière identique dans chaque Etat. Il peut également être le produit d'une convention de droit uniforme signé entre les Etats membres et transposée fidèlement dans leurs législations internes.

La technique de l'harmonisation, quant à elle, permet une souplesse plus grande. Chaque Etat conserve la maîtrise de sa propre action tout en établissant une zone de symbiose juridique extrêmement large avec ses partenaires, dans laquelle les législations se rapprochent sans aller jusqu'à leur fusion.

En matière d'harmonisation, le Traité de l'UEMOA y fait cependant référence, à de nombreuses reprises, dans le sens de rapprochement des législations.

En effet, une lecture attentive de l'article du Traité spécialement consacré à l'harmonisation des lois de finances et de la comptabilité publique révèle en filigrane des velléités d'uniformisation dans presque tous les domaines des finances publiques, puisqu'il y est expressément indiqué que « ...l'Union devra procéder à l'uniformisation du champs des opérations de secteur public et des tableaux des opérations financières de l'Etat »⁴⁴.

⁴⁴ Article 67 du Traité.

On voit bien qu'on est ici en présence d'une véritable volonté d'uniformisation des législations nationales dans l'espace UEMOA, qui va beaucoup plus loin que les processus en cours dans d'autres organisations du même type. Comme le reconnaît par exemple Monsieur Christian De BOISSIEU (Président délégué du Conseil d'Analyse Economique, en France), dans le cadre de l'Union européenne, on s'accorde pour dire que « *le bon fonctionnement de l'euro et de l'Union Economique et Monétaire Européen requiert non pas une politique budgétaire unique en Europe, mais un dispositif de coordination des politiques budgétaires nationales pour aller vers plus de cohérence, pour limiter la tentation de « chacun pour soi » et les déviations qu'elle pourrait susciter, pour aller vers un « policy – mix » (combinaison monnaie – budget) plus efficace et plus adéquat dans la zone euro* »⁴⁵.

Pour réaliser la discipline budgétaire en Europe, les autorités communautaires ne sont pas allées jusqu'à uniformiser les législations financières de leurs Etats membres, comme c'est le cas à l'UEMOA, mais elles se sont justes contentées, comme le prévoit le Traité de Maastricht, de définir des plafonds numériques⁴⁶, pour organiser la convergence budgétaire entre ces Etats. Pour l'Union européenne en effet, les autorités communautaires ont pensé que plutôt d'imposer directement des changements dans les procédures budgétaires, il est plus efficace d'inciter les Etats membres d'organiser la convergence de leurs politiques budgétaires afin de pouvoir contrôler directement la tentation du chacun pour soi.

En outre, bien que l'importance des procédures budgétaires soit reconnue dans le Traité de Maastricht, elles n'y ont pas cependant reçu une prédominance. Au contraire, le Traité laisse l'application des procédures budgétaires entièrement à la discrétion des Etats membres de l'Union.

Une telle approche est également suivie dans le Pacte de Stabilité et de Croissance européen, qui élabore les conditions pour la discipline budgétaire

⁴⁵ De BOISSIEU C. (sous dir.), *Réformer le Pacte de Stabilité et de Croissance*, la Documentation Française, Paris, 2004, p. 5.

dans l'Union économique et monétaire (UEM). En effet, « *Le droit de l'Union économique et monétaire (européen)... a conduit à instituer une politique monétaire commune et non une politique budgétaire commune(...)* En d'autres termes, et ainsi que le prévoit la Résolution du 17 juin 1997 relative au Pacte de Stabilité et de Croissance européen, il n'y a pas d'obligation pour les Etats d'harmoniser leur droit budgétaire et comptable ; tout au plus doivent-ils veiller (ainsi que le rappelle l'article 3 du protocole sur les déficits excessifs) à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu du Traité »⁴⁷.

En définitive, alors que dans la plupart des organisations régionales, l'intégration ne touche pas au régime des lois de finances et très peu à la comptabilité publique, on voit bien que le projet en cours dans l'espace UEMOA va beaucoup plus loin dans les exigences de réformes du droit financier, probablement parce que les progrès à faire par ces Etats membres sont indispensables, intégration ou non d'ailleurs.

Sur un autre plan, il convient de souligner au passage que le Traité instituant l'UEMOA a également beaucoup innové en opérant une diversification des acteurs juridiques impliqués dans le processus de l'intégration.

Ainsi, alors que traditionnellement les Gouvernements détenaient une sorte de monopole de représentation dans les organes d'organisations d'intégration régionale, le Traité de l'UEMOA a réussi à intégrer d'autres acteurs dans le jeu institutionnel communautaire. C'est ainsi que les Parlements nationaux⁴⁸ et les Organisations professionnelles comme les

⁴⁶ Des valeurs de référence ont été imposées aux Etats membres pour les ratios du déficit public (3% du PIB) et de dette publique (60% du PIB).

⁴⁷ BOUVIER M. et MONTAGNIER G., « *Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance de 1959* », RFFP n°73-2001, p45-56.

⁴⁸ Articles 35 et 36 du Traité modifié de l'UEMOA.

Chambres Consulaires⁴⁹ sont désormais devenus des sujets actifs du processus d'intégration.

L'avantage majeur d'une telle diversification des acteurs impliqués dans le processus d'intégration est de permettre des contrôles politiques et techniques afin d'éviter toute dérive bureaucratique ou des erreurs de gestion rencontrées auparavant.

Il semble, toutefois, intéressant, à ce stade de cette étude, de voir, afin d'éviter une éventuelle concurrence voire de confusion normative dans la région, comment cette nouvelle organisation d'intégration qu'est l'UEMOA envisage son fonctionnement et sa survie à côté d'une autre organisation du même type, toujours en vigueur dans la même zone géographique, à savoir la CEDEAO.

2- Les rapports actuels de l'UEMOA et de la CEDEAO

Naturellement, l'entrée en vigueur du Traité de l'UEMOA, en 1994, n'a pas manqué de soulever des questions complexes de compatibilité juridique avec les dispositions des Traités antérieurs en matière d'intégration, notamment celles de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Le problème juridique posé est relatif à l'applicabilité éventuelle de certaines clauses du Traité de l'UEMOA à tous les Etats membres de la CEDEAO.

Par exemple, l'UEMOA a constitué une union douanière au sein de laquelle les barrières douanières devraient être abolies, entraînant ainsi une libéralisation du commerce entre ses Etats membres. Par conséquent, si on part du constat que tous les Etats membres de l'UEMOA sont en même temps membres de la CEDEAO, l'article 43 du Traité de la CEDEAO pose un

⁴⁹ Article 40 du Traité modifié de l'UEMOA.

véritable problème juridique. Cet article dispose en effet que : « *Les Etats membres s'accordent, en ce qui concerne le commerce entre eux, le traitement de la nation la plus favorisée et en aucun cas, les concessions tarifaires consenties à un pays tiers en application d'un accord conclu avec un Etat membre ne peuvent être plus favorables que celles qui sont appliquées en vertu du présent Traité* ».

Ainsi, comme le remarque fort justement Moustapha SOURANG, ancien Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, « *il apparaît clairement que la première partie du Traité de la CEDEAO impose à ses Etats membres, l'obligation de s'accorder naturellement le traitement de la nation la plus favorisée, tout au moins pour ce qui concerne le commerce entre eux. Dès lors donc que les Etats membres de l'UEMOA aboliraient les barrières douanières entre eux, ils devraient les abolir également par rapport aux autres Etats membres de la CEDEAO, et ils devraient le faire sans pouvoir exiger la réciprocité puisque celle-ci n'est pas imposée par le Traité de la CEDEAO* »⁵⁰. Concrètement, il s'agirait d'un désarmement douanier unilatéral des Etats de l'UEMOA par rapport à leurs partenaires de la CEDEAO. Pour éviter cette fâcheuse conséquence, trois possibilités pouvaient être envisagées.

La première serait de faire coïncider le démantèlement des barrières douanières au sein de l'UEMOA avec le démantèlement prévu dans le cadre de la CEDEAO.

La seconde possibilité serait de renégocier le Traité de la CEDEAO pour autoriser la création de sous-ensembles à intégration accélérée. Une telle solution exigerait l'accord préalable des autres membres de la CEDEAO pour cette renégociation.

⁵⁰ SOURANG M., *Contribution à l'étude du Traité instituant l'UEMOA*, FSJP, 1996.

Enfin, une troisième possibilité serait que les Etats de l'UEMOA se retirent de la CEDEAO, conformément à l'article 64 du Traité, puis négocient un accord de coopération avec les autres Etats membres de la CEDEAO.

Les Etats membres de l'UEMOA ont finalement opté pour la seconde solution en demandant la révision de l'ancien article 2 du Traité de la CEDEAO, qui stipulait que « *la CEDEAO constitue la seule et exclusive organisation d'intégration en Afrique de l'Ouest* ».

La modification de cet article 2, intervenue à la demande des Etats membres de l'UEMOA, supprime le monopole de l'intégration ouest africaine au profit exclusif de la CEDEAO, et légitime au passage la création éventuelle d'autres sous-ensembles à intégration accélérée. Ainsi, l'article 2 nouveau du Traité de la CEDEAO prévoit que : « *Par le présent Traité, les autres parties contractantes réaffirment la création de la CEDEAO et décident qu'elle sera à terme la seule Communauté économique de la région aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la communauté économique* ».

Contrairement à la première rédaction du Traité, les Etats membres de la CEDEAO n'ont nullement entendu réserver pour le moment, à cette dernière, un quelconque monopole en matière d'intégration économique régionale. En effet, la mention « *sera à terme* » signifie que, aussi longtemps qu'une décision des Etats membres de la CEDEAO n'aura pas clairement fixé la limite de temps au-delà de laquelle aucune autre organisation d'intégration ne pourra exister à côté de la CEDEAO, rien ne s'oppose, avant cette date, à la mise en place d'autres organisations d'intégration dans la région.

Dès lors, seule une telle interprétation juridique permet de donner un sens à l'article 84 du Traité révisé de la CEDEAO qui stipule que : « *Les Etats membres peuvent conclure des accords à caractère économique, technique ou culturel avec un ou plusieurs Etats membres, avec des Etats tiers, des organisations régionales ou tout autre organisation internationale à condition*

que ces accords ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent Traité ».

Il existe donc des arguments de texte tirés des Traités et permettant de dire que la coexistence entre les Traités de CEDEAO et de l'UEMOA est parfaitement concevable sur le plan juridique et qu'il n'existe pas, au regard des dispositions des deux Traités, de contrariété normative.

D'autre part, il existe une autre confirmation juridique tirée cette fois-ci du droit international général.

La Convention de Vienne de 1956 sur le Droit des Traités a prévu des solutions précises quant à la question des modalités de coexistence juridique entre deux Traités multilatéraux successifs conclus entre partenaires différents. Il s'agit plus précisément de l'hypothèse où des Etats parties à un premier Traité multilatéral, concluent entre eux, postérieurement, un autre Traité multilatéral plus restreint.

En la matière, la Convention de Vienne considère que les Etats déjà parties à un premier Traité multilatéral peuvent valablement conclure entre eux un autre Traité multilatéral plus restreint si le premier Traité n'exclut pas expressément cette faculté et si les Etats signataires du deuxième Traité déclarent se situer dans la logique juridique et économique fondant le Traité initial⁵¹. Or cette situation est parfaitement celle qui caractérise aujourd'hui le rapport entre la CEDEAO et l'UEMOA.

Dans cette hypothèse, il est possible, aux termes de l'article 30, paragraphe 4 de la Convention de Vienne, de dissocier le régime applicable dans les relations entre les Etats parties aux deux Traités et celui à mettre en œuvre dans les relations avec les Etats parties à l'un des deux Traités seulement.

⁵¹ Article 41, paragraphe 1 de la Convention de Vienne.

Ainsi, le Traité postérieur ne s'applique que dans les relations entre les Etats qui l'ont signé ; à l'inverse, le Traité multilatéral initial s'appliquera à l'ensemble des Etats membres.

En dehors de la CEDEAO, le seul cadre juridique d'intégration qui aurait pu poser des problèmes de compatibilité ou de contrariété avec l'UEMOA était le Traité instituant la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO). Or ce dernier a été officiellement abrogé à Ouagadougou avant l'entrée en vigueur du Traité de l'UEMOA⁵².

Après avoir fait un rappel historique de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest et étudié les instruments qui ont permis d'harmoniser les législations nationales, il convient maintenant de s'interroger sur les objectifs du Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de voir son apport dans l'amélioration de la gestion budgétaire des Etats membres.

D- Les nouveaux objectifs de l'UEMOA dans l'espace communautaire

Signé le 10 janvier 1994 à Dakar, le Traité de l'UEMOA est entré en vigueur le 1^{er} août 1994, après sa ratification par tous les sept Etats signataires que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Le 2 mai 1997, la Guinée Bissau deviendra le huitième Etat de l'Union.

Ce Traité entérine la transformation de l'UMOA en une union économique et couvre un marché de soixante quatorze millions (74 millions) d'habitants sur une superficie de 3.509.610 Km².

⁵² Le Traité de l'UEMOA est entré en vigueur le 1^{er} août 1994.

Comme on l'a remarqué, contrairement à certaines organisations régionales comme l'Union européenne, où il a fallu du temps pour arriver à harmoniser les législations nationales des Etats membres, l'UEMOA offrait l'exemple d'une organisation qui avait déjà sa monnaie commune, et où l'on entendait simplement créer un ensemble de mécanisme juridiques dans le but de faciliter l'intégration des économies des Etats membres. L'objectif poursuivi est d'arriver à mettre en place, à terme, une cohérence dans la conduite des politiques économiques nationales, et ceci pour pouvoir assurer un développement social et économique harmonieux dans l'ensemble des Etats de l'Union.

Néanmoins, l'originalité de l'UEMOA par rapport aux anciennes organisations d'intégration de la région ne tient pas principalement sur les Institutions mises en place. Sur le plan matériel également beaucoup d'acquis ont été réalisés depuis seulement une quinzaine d'années de fonctionnement de l'Union.

Pour comprendre ces acquis, il est important de revoir les objectifs qui étaient assignés à l'Union par ses pères fondateurs, lors de l'adoption du Traité de Dakar. D'après l'article 4 du Traité constitutif, l'UEMOA devra s'appuyer sur les acquis de l'UMOA pour développer un espace économique intégré qui se basera sur cinq piliers majeurs, à savoir :

- Le renforcement de la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;
- L'assurance de la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une Surveillance Multilatérale ;
- La création entre les Etats membres d'un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité

indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;

- La coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement des politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;
- L'harmonisation, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, des législations des Etats membres et particulièrement du régime de la fiscalité.

Par rapport à ces différents objectifs assignés à l'UEMOA, aujourd'hui plusieurs réalisations ont été effectuées comme par exemple l'harmonisation des législations financières et comptables des Etats membres, la Surveillance Multilatérale de leurs politiques macroéconomiques, le marché commun, la mise en œuvre de politiques sectorielles et le financement du développement. Nous essaierons dans un premier temps d'analyser les objectifs d'ordre économique à l'Union avant de voir en détail ceux relatifs au domaine budgétaire et financier.

1- Les objectifs d'ordre économique

D'abord, concernant la réalisation du marché commun, le processus d'élaboration a commencé depuis la mise en application, le 1^{er} juillet 1996, du régime tarifaire préférentiel, et il s'est achevé avec la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC), le 1^{er} janvier 2000.

La mise en application du régime tarifaire préférentiel a débuté par la levée immédiate, à partir de juillet 1996, de toutes les barrières non tarifaires entravant les échanges entre les Etats membres, et par la libre circulation, en

toute franchise, de tous les droits et taxes d'entrée des produits du cru et de l'artisanat.

Progressivement, les Etats membres sont arrivés à harmoniser leurs droits et taxes d'entrée pour les produits industriels originaires non agréés, en les réduisant de 5%⁵³.

Depuis 2000, il y a entre autres, au sein de l'Union, un désarmement tarifaire intégral de 100% pour les produits industriels originaires agréés, une adoption d'une législation communautaire de la concurrence et une adoption d'un Code des douanes de l'UEMOA.

Selon le Site officiel de l'UEMOA, actuellement 2136 produits industriels originaires agréés, fabriqués par 489 entreprises dans sept Etats membres, circulent aujourd'hui dans le cadre du régime tarifaire préférentiel. Le Traité de l'Union a assuré la compensation temporaire et autonome, par étapes jusqu'au 31 décembre 2005, des moins-values de recettes douanières subies par les Etats du fait de l'application du régime tarifaire préférentiel. Quant à l'application du Tarif Extérieur Commun (TEC), elle s'est réalisée depuis le début de l'an 2000, avec un taux de droit de douane de 20%, maximum, auquel s'ajoutent la Redevance Statistique (1%)⁵⁴.

Toujours pour la réalisation du marché commun, une coopération statistique douanière a été mise en place. C'est ainsi que les régimes douaniers et statistiques ont été codifiés, les nomenclatures tarifaires harmonisées, mais également des modèles unifiés de déclaration ont été mis en circulation.

L'autre objectif assigné à l'UEMOA par ses les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors de sa création en janvier 1994 à Dakar, c'était de concrétiser la mise en œuvre de politiques sectorielles.

⁵³ Chiffre tiré du Site Officiel de l'Union : www.uemoa.int

⁵⁴ Voir page d'accueil du site officiel de l'UEMOA.

Il s'agit ici d'assurer un aménagement équilibré du territoire communautaire à travers des politiques communes, réalistes et efficaces dans l'ensemble des secteurs du développement économique et social des Etats membres. Ces politiques communes concernaient plus particulièrement le développement social de l'ensemble de l'Union, l'aménagement du territoire communautaire, des infrastructures, des transports et des télécommunications, le développement rural et l'environnement, l'énergie, les mines, l'industrie, l'artisanat et le tourisme.

Après plus d'une décennie de fonctionnement, l'UEMOA est parvenue à mettre en place un certain nombre de politiques communes, comme la Politique Energétique Commune, la Politique Industrielle Commune, la Politique Minière Commune et la Politique Agricole de l'UEMOA.

A cela, ajoutons que les instances communautaires ont parvenu à faire adopter une recommandation relative à l'amélioration des Télécommunications dans l'Union, un programme commun des infrastructures, des transports routiers et aériens, mais aussi un programme communautaire de construction de postes de contrôle juxtaposés aux frontières des Etats membres.

Pour ce qui est du financement du développement, l'Union a accepté la création d'un Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale (FAIR) des Etats membres, dans le cadre de la mise en place de fonds structurels prévus par le Traité. Ce FAIR est destiné au financement de l'aménagement équilibré du territoire communautaire, et ceci dans le but de contribuer à la réduction des disparités régionales. C'est ainsi par exemple qu'un programme communautaire d'intervention couvrant les huit Etats membres et des allocations de ressources importantes est prévu à cet effet⁵⁵.

⁵⁵ Par exemple pour la période 2002-2006, ce Programme d'intervention se chiffrait à 118 milliards de Francs CFA.

Par rapport à ces trois premiers objectifs que l'UEMOA s'est fixée à sa création, il est aujourd'hui remarquable de noter que, à peine moins de vingt ans après, l'Union a pu permettre à chacun des Etats membres de profiter des bienfaits de l'intégration économique qui est entrain de se consolider, soit directement par le biais des aides communautaire, soit indirectement, comme c'est le cas de la Côte d'Ivoire qui bénéficie très largement de l'effectivité du marché commun dans la région.

Aujourd'hui, la Côte d'Ivoire, comme le reconnaît en effet l'ancien Gouverneur de la BCEAO, constitue le moteur de l'UEMOA, très loin devant ses concurrents directs, en particulier le Sénégal. Malgré l'instabilité politique qu'elle connaît depuis maintenant une décennie, la Côte d'Ivoire reste *« quand même 37% des exportations. C'était plus de 40% avant. Plus de 24% de la population de l'Union, 33% de la dépense publique, 57% des importations. Donc, c'est au moins le tiers de tous les indicateurs financiers »*⁵⁶.

L'une des grandes réussites de l'UEMOA, malgré tous les problèmes qui minent actuellement beaucoup de pays membres, c'est que l'Union tient toujours, et cela grâce aux mécanismes mis en place par les autorités communautaires. En effet, comme le souligne fort justement l'ancien Gouvernement de la BCEAO, dans la même interview, l'Union tient encore, *« parce que (elle a) pu créer un espace commun, qui est partagé par tous. Et là où il n'y a plus de processus de production, ces possibilités d'investissement ou de production se transfèrent ailleurs pour créer la richesse globale, qui est susceptible d'être partagée par la population...(par exemple) l'absence de croissance en Côte d'Ivoire est compensée par le boom économique du Sénégal... »*.

Néanmoins, compte tenu de l'étroitesse des économies de la région, cette situation ne saurait perdurer. Ainsi, la première puissance que constitue la Côte d'Ivoire devrait reprendre la place qui est la sienne pour entraîner vers

le haut les autres économies de la région. En effet, comment peut-on comprendre, malgré toutes les bonnes volontés affichées, que le Sénégal, deuxième puissance de la zone, puisse encore tenir longtemps ce rôle de suppléance qui est le sien en ce moment ? Car, tout de même, comme le reconnaissent les instances dirigeantes de l'Union, le Sénégal, c'est 18% du PIB de l'UEMOA contre 36% pour la Côte d'Ivoire, donc, la moitié. C'est 13% de la population contre 24% en Côte d'Ivoire. Le Sénégal, c'est 20% de la dépense publique contre 33%. C'est 15% des exportations contre 37%. C'est 20% des importations contre 42%. C'est 21% de la masse monétaire contre 33%⁵⁷. Ainsi donc, la croissance notée au Sénégal, de même que dans les autres Etats membres de l'Union, comme le Bénin ou le Mali, permet juste de masquer, de limiter les dégâts, mais pas suffisamment pour contrebalancer l'absence de croissance ou une baisse d'activités en Côte d'Ivoire.

Ceci dit, concernant les deux derniers objectifs, qui nous interpellent directement dans cette étude (la Surveillance Multilatérale des politiques macroéconomiques des Etats membres et l'harmonisation des législations nationales, surtout en matière économique, financière et comptable), l'UEMOA s'est dotée de véritables instruments pour réussir son défi.

2- Les objectifs se rapportant aux finances publiques des Etats membres de l'Union

Si les innovations au niveau des techniques et du jeu institutionnel sont importantes et profondes, c'est cependant dans le domaine de ce que l'on peut qualifier d'intégration normative, c'est-à-dire celle des règles budgétaires et comptables, que le Traité de l'UEMOA va encore plus loin dans la rénovation de l'environnement des Etats membres.

⁵⁶ Interview de l'ancien Gouverneur de la BCEAO Mr Charles Konan BANNY, parue au Journal d'informations générales du Sénégal « *Le Quotidien* », le 25 mai 2005.

⁵⁷ Statistiques fournies par le Rapport 2009 de la BCEAO.

Le Traité constitutif de l'UEMOA a en effet prévu un important programme d'harmonisation des législations des Etats membres dans le domaine des finances publiques, comme par exemple les législations et les procédures budgétaires⁵⁸ ou encore les législations fiscales⁵⁹. Cette harmonisation des législations peut consister soit en l'édition de normes uniformes, comme en matière de lois de finances ou de comptabilité publique, soit en la définition de principes généraux devant inspirer les législations des Etats membres dans les domaines visés par le Traité, comme c'est le cas avec l'adoption de la directive n°02/2000/cm/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, en 2000, aujourd'hui abrogée et remplacée par un nouveau Code⁶⁰ adopté le 27 mars 2009.

Il faut toutefois remarquer d'emblée que l'objectif principal dans ce domaine concerne la Surveillance Multilatérale des politiques macro-économiques. Ainsi pour assurer son application, l'Union a recommandé la création des Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE)⁶¹ dans tous les Etats membres, qui ont pour vocation « *d'assister la Commission dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives à chacun des pays membres* »⁶². Ces CNPE sont connectés à la Commission de l'UEMOA et à la BCEAO par le réseau Internet. Désormais chaque CNPE produit un rapport national sur l'évolution de la situation économique et financière de son Etat et sur les politiques économiques mises en œuvre. Ces rapports seront ensuite exploités par les autorités communautaires compétentes pour assurer la Surveillance Multilatérale des situations budgétaires des différents Etats.

Pour un bon fonctionnement de la Surveillance Multilatérale, l'Union a également adopté un Indice Harmonisé des Prix à la Consommation (IHPC)⁶³,

⁵⁸ Article 67 du Traité modifié de l'UEMOA

⁵⁹ Article 4 – e du Traité modifié de l'UEMOA.

⁶⁰ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

⁶¹ Article 3 de la directive n°01/96/CM du 15 janvier 1996, relative à la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des Etats membres de l'UEMOA.

⁶² Article 4 de la directive n°01/96/CM.

⁶³ Voir page d'accueil du site de l'UEMOA : www.uemoa.int

et la publication de l'indice régional des prix à la consommation, sous forme de notes mensuelles et semestrielles.

Néanmoins, les éléments les plus novateurs concernant la Surveillance Multilatérale sont relatifs à l'élaboration et à la publication de rapports semestriels d'exécution de la surveillance multilatérale, à l'adoption d'un pacte de convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) et enfin à l'adoption et à l'évaluation de programmes pluriannuels de convergence économique des Etats membres.

Avec tout ce dispositif mis en place, l'UEMOA commence petit à petit à contrôler et à moderniser la gestion des politiques budgétaires des Etats. L'objectif recherché dans ce processus est d'établir au final un ensemble cohérent de règles permettant de faire respecter une discipline effective dans la gestion des budgets nationaux.

Par rapport à l'harmonisation des législations nationales, le Traité a prévu de nombreuses compétences spécifiques pour les organes de l'Union. Mais ses auteurs ont, en outre, inséré des dispositions générales en vue de permettre à l'organisation d'intervenir pour harmoniser les législations des Etats membres dans des domaines où l'identification de compétences matérielles se révélait difficile.

C'est ainsi qu'on a pu parvenir, malgré la réticence au départ de certains Etats membres, à l'harmonisation du droit des affaires et du système d'information comptable des entreprises non financières avec notamment la mise en œuvre effective dans tout l'espace communautaire, depuis le 1^{er} janvier 1998, du même Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA)⁶⁴ ; et à la mise en place d'un marché financier régional qui s'est matérialisée par la création le 18 décembre 1996 d'une Bourse Régionale de Valeurs Mobilières

⁶⁴ Les textes portant adoption d'un référentiel comptable commun au sein de l'UEMOA dénommé Système Comptable Ouest Africain ont été prévus par le règlement n°04/96/CM/UEMOA, puis modifiés le 20 septembre 2001 par le règlement n°07/2001/CM/UEMOA.

(BRVM)⁶⁵ basée à Abidjan⁶⁶ et dont le démarrage effectif a eu le 16 septembre 1998.

En ce qui concerne l'harmonisation proprement dite des législations nationales en matière de finances publiques, elle a été rendue effective grâce à l'adoption d'un ensemble de mesures qui sont d'importance différente. Les premières mesures d'ordre purement budgétaire et comptable (a), ont été adoptées dès les premiers jours de la création de l'Union. Remarquant leurs insuffisances, les autorités communautaires les ont adjoint de nouvelles dispositions plus spécifiques (b) afin d'améliorer qualitativement les finances publiques nationales. Ces nouveaux textes d'importance capitale, encadrent tout le droit budgétaire et comptable des Etats membres.

a- Les objectifs généraux d'ordre budgétaire et comptable

Après sa création, l'Union n'a pas tardé à mettre en place les dispositions nécessaires à l'harmonisation des finances publiques de ses Etats membres.

Il faut d'emblée relever que, parmi tous les objectifs de l'Union, c'est l'harmonisation des législations nationales en matière budgétaire et comptable qui a eu le plus grand impact dans la marche de l'UEMOA. En effet, la mise en cohérence des législations budgétaires et comptables en vigueur dans les différents Etats a permis d'instaurer une convergence certaine des politiques nationales en matière économique et monétaire.

Et c'est dans ce sens qu'il fallait interpréter l'article 67 du Traité de l'UEMOA soulignant que : « *L'Union harmonise les législations et les procédures budgétaires afin d'assurer notamment la synchronisation de ces dernières avec la procédure de surveillance multilatérale de l'UEMOA. Ce*

⁶⁵ La BRVM est une société anonyme au capital de deux milliards neuf cent quatre millions trois cent mille (2.904.300.000) Francs CFA dont 13,50% proviennent des Etats de l'UEMOA, le reste étant réparti entre les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI), les Chambres de commerce et d'industrie, les Institutions sous – régionales et d'autres personnes ou entreprises privées de l'UEMOA. Pour plus de détails : www.brvm.org

faisant, elle assure l'harmonisation des lois de finances et des comptabilités publiques, en particulier, des comptabilités générales et des plan comptables publics ».

Ceci étant, cette entreprise ne peut être efficacement conduite au moyen d'accords de coopération dont le propre est d'être peu contraignants. C'est pourquoi, les initiateurs du Traité de l'UEMOA ont opté pour la mise en place d'organes dotés d'un pouvoir normatif autonome qui pourra permettre la création d'un droit communautaire contraignant. En effet, on sait bien que c'est de cette manière qu'on pourra valoriser le droit communautaire avec la perspective d'une application immédiate, la production d'un effet direct et sa primauté sur les différentes normes nationales⁶⁷.

Ainsi, pour ce qui est de l'application immédiate des normes communautaires, lorsqu'ils satisfont aux conditions de régularité de leur édicition, les actes uniformes et les règlements pris par les organes de l'Union sont applicables dans les Etats membres sans formalités dès réception après 90 jour pour les premiers et dès leur publication au Bulletin Officiel pour les seconds.

Les normes communautaires ont également un effet direct. Elles sont ainsi immédiatement applicables dans les Etats membres et produisent en faveur et à la charge des personnes physiques et morales des droits et obligations, et peuvent en conséquence être invoquées dans les mêmes conditions que les normes internes devant les autorités nationales, administratives ou judiciaires.

Enfin, en ce qui concerne la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, elle ressortit de ce que son insertion dans le droit interne invalide toute norme nationale contraire existante ou postérieure. Cette

⁶⁶ Provisoirement la BRVM est transférée à Bamako (Mali) depuis février 2011, suite à la dernière crise politique en Côte d'Ivoire résultante des dernières élections présidentielles du 28 novembre 2010.

⁶⁷ Articles 6 et 43 du Traité modifié.

primauté est confirmée par l'article 6 du Traité de l'UEMOA précité précisant que les actes communautaires priment sur toutes les législations des Etats membres. Ce qui est en somme logique, car, s'il en allait autrement, l'intégration resterait une simple illusion. En effet, malgré toutes les déclarations de bonnes intentions des pouvoirs publics nationaux, la tentation de faire prévaloir les lois nationales reste très forte dans les administrations publiques internes.

Mais comme on pouvait l'imaginer, une telle entreprise dont la nécessité s'impose d'évidence, s'est avérée particulièrement délicate au début, dans la mesure où les réglementations en vigueur dans les Etats membres, adoptées pour la plupart au lendemain des indépendances, sont inadaptées voire même dépassées parfois.

A titre d'illustration, la matière budgétaire et comptable se trouvait régie, à la veille de l'édiction des directives UEMOA par :

- une ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances⁶⁸ du 18 septembre 1969 et un règlement de comptabilité publique⁶⁹ du 19 septembre de la même année au Burkina Faso ;
- une loi du 31 décembre 1959 et le décret colonial du 30 décembre 1912 en Côte d'Ivoire ;
- une loi du 28 juin 1975 abrogeant une ordonnance du 15 mai 1963 et un décret du 17 juin 1966 au Sénégal ;
- deux lois du 04 novembre 1996 relatives, l'une aux lois de finances et l'autre aux principes fondamentaux de la comptabilité publique au Mali.

Constatant que cette variété de textes ne permettait pas de déclencher le processus d'intégration régionale et surtout d'assurer une meilleure

⁶⁸ Loi organique n° 69-47/Pres/Mfc.

harmonisation des législations nationales relatives aux lois de finances, un ensemble de directives a été dès lors adoptées, pendant les premières années de fonctionnement de cette nouvelle entité communautaire qu'est l'UEMOA, en vue de rapprocher ces différents textes disparates. Ainsi, entre 1997 et 1998, ont été adoptées les directives :

- relative aux lois de finances⁷⁰ ;
- portant règlement général sur la comptabilité publique⁷¹ ;
- et trois autres directives prises une année plus tard pour compléter le dispositif budgétaire et financier, et portant respectivement « nomenclature du budget de l'Etat » ; « plan comptable de l'Etat » et « tableau des opérations financières de l'Etat »⁷².

Un an après l'adoption de cet arsenal juridique censé harmonisé les différentes législations nationales, les autorités communautaires ont senti la nécessité d'apporter quelques modifications. Cette situation amènera, durant le courant de l'année 1999, la Commission à proposer la modification des textes, sur des points mineurs, il faut bien l'admettre. Ainsi, le 21 décembre 1999 une série de directives sera adoptées pour compléter les textes antérieurs⁷³.

Une dizaine d'années après la mise en œuvre de ces textes portant sur les finances publiques des Etats membres, et après constatation par les instances communautaires des lacunes dans la perspective de moderniser la gestion financière des budgets nationaux, différents rapports de la

⁶⁹ Décret n°69-197/Pres/Mfc

⁷⁰ Directive n° 05/97/cm/UEMOA du 16 décembre 1997

⁷¹ Directive n° 06/97/cm/UEMOA du 16 décembre 1997

⁷² Respectivement les directives n° 04/98/Cm/UEMOA, n° 05/98/Cm/UEMOA et n° 06/98/Cm/UEMOA du 22 décembre 1998

⁷³ Il s'agit précisément des directives n° 02/99/CM/UEMOA, n° 03/99/CM/UEMOA, n° 04/99/CM/UEMOA, n° 05/99/CM/UEMOA et n°06/99/CM/UEMOA amendant successivement les directives relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, à la nomenclature budgétaire de l'Etat, au Plan Comptable de l'Etat et au Tableau des Opérations Financières de l'Etat.

Commission de l'UEMOA ont relevé la nécessité pour l'Union de reformer encore plus ces directives. L'objectif affiché était d'adapter le cadre juridique des finances publiques nationales aux nouveaux standards de gestion internationaux, tels que souhaités par les bailleurs de fonds internationaux, surtout les Institutions de Bretton Woods, le FMI⁷⁴ et la Banque mondiale⁷⁵, qui désormais les incluent parmi leurs conditionnalités de prêts.

Ces nouveaux outils financiers concernent d'abord la technique de Gestion valorisant la performance dans la gestion des finances publique, appelée Gestion Axée sur la Performance (GAP) ou encore Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Le but recherché est d'instaurer dans l'espace communautaire une gestion plus souple et plus rigoureuse des finances publiques, avec le passage d'un budget de moyens à un budget d'objectifs⁷⁶ qui puisse regrouper les crédits sur des programmes prédéfinis. L'autre innovation voulue par ces mêmes bailleurs porte sur l'introduction de la notion pluriannualité dans la gestion publique. Cette innovation revêt une importance certaine dans le cadre de la gestion des finances publiques des pays en développement. Elle offre en effet une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets. Le souci ici consiste à pouvoir adapter les financements extérieurs, le plus souvent pluriannuels, à un cadre budgétaire lui aussi reconnaissant la pluriannualité.

Ainsi, depuis le début des années 2000, dans de nombreux rapports annuels sur le fonctionnement de l'Union, la Commission n'a cessé d'inciter les gouvernants nationaux à réformer le cadre des finances publiques dans l'espace communautaire. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement finiront par obtempérer et fixer le cadre de la réforme. Après une mission d'évaluation

⁷⁴ Voir, *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* et *Manuel sur la transparence des finances publiques*, FMI, 1998 (révisés en mai 2007).

⁷⁵ Voir, *Manuel sur la gestion des dépenses publiques*, Banque mondial, 1998.

⁷⁶ Jusqu'à présent les règles encadrant la formulation des budgets se focalisaient sur le volume des moyens consacrés à l'action des pouvoirs publics : les crédits étaient articulés et présentés selon l'organisation administrative « *service ou ensemble de services* » (art. 9, Directive n°05/97/CM/UEMOA) et le vote parlementaire se concentrait sur la reconduction des dotations précédentes (services votés), par le biais d'un vote d'ensemble, et l'autorisation des nouvelles dépenses par ministère. Désormais, le budget doit mettre en avant, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également justifier la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs définis pour chaque poste de dépense.

conduite en 2004 sur la mise en œuvre des cinq premières directives du cadre harmonisé des finances publiques, et sur recommandation du Comité de suivi de ces directives, la Commission a décidé de proposer au Conseil des ministres une réécriture des directives adoptées entre 1997 et 1998. C'est dans ce sens qu'un travail de révision et de modernisation a été entrepris depuis cette même année 2004. Le processus de réécriture des directives communautaires portant sur les finances publiques a mobilisé un Comité composé d'experts des Etats membres, de la Commission et des partenaires techniques⁷⁷ et financiers⁷⁸.

A la suite de ses travaux, ce nouveau Comité proposera, quatre ans plus tard, des séries de propositions. Les versions définitives des textes seront arrêtées en mai 2009 au cours d'une réunion qui a consacré l'adhésion des Etats membres et des partenaires techniques aux orientations et contenu du projet des nouvelles directives. Ces dernières⁷⁹ sont officiellement adoptées par le Conseil des ministres le 26 juin 2009 à Dakar.

Néanmoins, malgré l'apport de ces cinq directives, le souci de rechercher une plus grande rigueur dans la gestion des finances publiques dans l'espace communautaire prend tout son relief avec l'adoption de deux importants textes : Il s'agit du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) entre les Etats membres de l'Union et du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

b- Les objectifs spécifiques relatifs au PCSCS et au Code de transparence

Les objectifs phares que retiennent les spécialistes en matières d'harmonisation des finances publiques dans l'espace UEMOA portent sur

⁷⁷ Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique, Centre régional du PNUD pour l'Afrique de l'Ouest...

⁷⁸ FMI, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement.

⁷⁹ Directive n°06/2009/CM/2009 portant lois de finances, directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat,

deux mesures spécifiques. Il s'agit tout d'abord de l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA⁸⁰. Ensuite on a la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA⁸¹, qui a été abrogé et remplacé par un nouveau Code, par la directive n°01/2009/CM/UEMOA.

En ce qui concerne le **PCSCS**, signalons qu'il a été institué dans le cadre de la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale. Sa finalité consiste, entre autres, à assurer une meilleure discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune, afin de créer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable.

Le PCSCS, comme le souligne son article 2, est un engagement formel pris par les Etats de l'UEMOA en vue :

- de renforcer la Convergence des économies des Etats membres ;
- de conforter la Stabilité macroéconomique ;
- d'accélérer la Croissance économique ;
- d'approfondir la Solidarité entre les Etats membres.

L'organisation de la convergence, de la stabilité, de la croissance et de la solidarité repose sur un suivi rigoureux d'un ensemble d'indicateurs de convergence touchant le secteur réel, la balance des paiements, les finances publiques et la monnaie. Les indicateurs jugés essentiels sont dénommés

directive n°09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'Etat et directive n°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA.

⁸⁰ Comme on le verra, depuis son adoption en 1999, le PCSCS a subi malgré tout plusieurs modifications dans le but de reporter l'échéance de la période de convergence initialement prévue en 2002.

⁸¹ Bulletin officiel UEMOA n°18, 2^{ème} trimestre 2000, pp. 18-24

critères de convergence. Les autres sont répertoriés dans le tableau de bord recommandé par le Conseil.

Les critères de convergence sont constitués de critères de premier rang et de critères de second rang⁸².

Les critères de premier rang sont au nombre de quatre (4) qui se présentent comme suit :

- Ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (critère clé)⁸³ : il doit être supérieur ou égal à 0% en l'an 2013 ;
- Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% au maximum par an ;
- Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne doit pas excéder 70% en l'an 2013 ;
- arriérés de paiement (arriérés de paiement intérieurs comme arriérés de paiement extérieurs) : non accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

Les critères de second rang sont aussi au nombre de quatre (4), et ils se présentent comme suit :

- ratio de la masse salariale sur recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% ;

⁸² Articles 17 et 18 du PCSCS.

⁸³ - Solde Budgétaire de Base = (recettes totales + dons budgétaires + ressources PPTE, c'est-à-dire Pays Pauvres Très Endettés) - Dépenses courantes – Dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes.

- Les dons budgétaires et les ressources PPTE concernent les montants mobilisés ayant financé les dépenses courantes et les dépenses d'investissements publics.

- ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il devrait atteindre au moins 20% ;
- ratio du déficit extérieur courant, hors transferts publics par rapport au PIB nominal : il ne devrait pas excéder 5% ;
- taux de pression fiscale, c'est-à-dire recette fiscales sur PIB nominal : il devrait être supérieur ou égal à 17%.

Il faut souligner que la mise en œuvre du Pacte est prévue sur deux phases. Il y a d'abord une phase de convergence qui va jusqu'au 31 décembre 2013 ; et en second lieu une phase de stabilité qui commence à partir du 1^{er} janvier 2014.

Les autorités communautaires avaient, auparavant, prévu la fin de la phase de convergence au 31 décembre 2002 et le début de la phase de stabilité le 1^{er} janvier 2003. Mais, face au non respect par presque tous les Etats membres de la plupart des critères de convergences, elles ont décidé, pour une meilleure cohérence dans la mise place de l'intégration régionale, de retarder les échéances de convergence et de stabilité à l'horizon 2005, puis 2008 et aujourd'hui 2013.

S'agissant de la directive portant **Code de transparence** dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA dont la philosophie découle des textes communautaires relatifs aux lois de finances et à la comptabilité publique, elle permet d'assurer un code de bonne conduite que devraient suivre les Etats membres dans la gestion des deniers publics. L'objectif visé par ce Code de transparence est surtout d'éviter que les Etats retombent dans la gestion désastreuse de leurs budgets publics, comme auparavant. En effet, dans son préambule, le premier Code de transparence de 2000 soulignait déjà entre autres :

- le caractère incomplet et l'imparfaite adaptation du cadre juridique des finances publiques ;
- l'inexistence de textes d'application des codes financiers et fiscaux et la non application adéquate de l'existant ;
- l'absence de manuels de procédures ;
- la non reddition des comptes de l'Etat et l'absence de lois de règlement ;
- la non internalisation des textes portant harmonisation des cadres juridique, comptable et statistique dans l'Union ;
- la non exploitation des rapports d'inspection et de vérification ;
- la faiblesse des contrôles juridictionnel et parlementaire ;
- la gestion inefficace des ressources humaines, la formation insuffisante du personnel et l'absence d'une politique de motivations des agents publics.

Il faut souligner au passage que cette situation était d'autant plus préoccupante dans les pays en développement, que, même au niveau International, de grandes Institutions financières comme le FMI en ont fait leur cheval de bataille dans la surveillance des budgets publics des Etats avec qui ils travaillent. C'est l'explication de l'adoption par le FMI en 1998 d'un « *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* »⁸⁴ comportant de très nombreuses prescriptions détaillées sur les modalités de préparation, d'adoption et d'exécution des budgets publics. Il vise à encourager un débat public mieux éclairé sur la formulation et les résultats de

⁸⁴ Ce Code a été adopté le 16 avril 1998 à Washington par le Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du FMI.

la politique budgétaire et à rendre les gouvernements plus redevables de leurs actions.

C'est ainsi que les Etats bénéficiant du concours financier du FMI sont obligés dorénavant de prendre en compte ses instructions formulées à travers ce Code. C'est ce qui explique que deux ans après l'adoption du Code de transparence par le FMI, l'UEMOA se dote à son tour du sien sous l'appellation Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA⁸⁵.

Dans la zone UEMOA, l'importance de cet enjeu est telle que les préoccupations y relatives avaient déjà fait l'objet d'une mention spéciale dans la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Lomé le 08 décembre 1999⁸⁶. Le premier Code de transparence dérivera ainsi, un an plus tard, de cette Déclaration. Il visait à préciser les principes et les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des deniers publics. Dans la pratique, le Code portait, entre autres, sur le cadre juridique de la transparence, la performance et responsabilités dans l'Administration financière, la moralisation et le contrôle des finances publiques et l'intégrité de l'information budgétaire.

Cependant, dans la pratique, face au peu d'intérêt affiché par les Etats membres à l'égard de ce Code dans l'exécution de leurs budgets après une dizaine d'années d'application, et avec le soutien appuyé du FMI⁸⁷, les instances Communautaires ont décidé son abrogation et son remplacement par un autre Code de transparence⁸⁸ plus complet et plus contraignant à l'égard des Etats. Ce nouveau Code adopté le 27 mars 2009, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Contrairement au précédent, ses dispositifs

⁸⁵ Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de Transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA.

⁸⁶ La Déclaration des Chefs d'Etat et Gouvernement du 08 décembre 1999 faite à Lomé, au Togo, s'intitule : « *Relever ensemble, dans la solidarité, les défis du troisième millénaire* ».

⁸⁷ Il faut remarquer qu'entre temps le Code du FMI a fait l'objet d'une révision en mai 2007, après consultation de la société civile, des autorités nationales, des organismes de développement, des universités et des organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la transparence budgétaire.

⁸⁸ Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

s'appliquent directement à l'adoption des directives portant lois de finances, règlement général sur la comptabilité publique, Plan comptable de l'Etat, Nomenclature budgétaire de l'Etat, Tableau des opérations financières de l'Etat et enfin aux directives portant Plan comptable et Nomenclature budgétaire des Collectivités locales⁸⁹.

Plus précisément, les dispositifs du nouveau Code de transparence porteront tout particulièrement sur la légalité et la publicité des opérations financières publiques, les attributions et responsabilités des Institutions, le cadre économique, l'élaboration et la présentation des budgets publics, la mise en œuvre des recettes et des dépenses, l'information du public et l'intégrité des acteurs⁹⁰.

Ceci étant, la question qu'on est tenté de se poser, au terme de cette introduction, c'est de savoir si, après moins d'une vingtaine d'années de fonctionnement à peine, la réglementation communautaire en matière budgétaire et comptable a eu ou non un impact salubre sur la gestion, par les pouvoirs publics nationaux, des deniers publics, comme l'espéraient les pères fondateurs de l'UEMOA ?

Après ce bref parcours des principaux textes communautaires régissant les droits budgétaire et comptable des Etats, on est tenté de répondre par l'affirmative. On remarque bien, en effet, que l'incidence du droit de l'UEMOA sur les législations financières nationales s'est avérée réelle et bénéfique dans l'espace sous – régional (*1^{ère} Partie*), même si tous les Etats membres n'avancent pas au même rythme et que certains d'entre eux rencontrent de sérieuses difficultés pour s'adapter au nouveau dispositif financier communautaire (*2^{ème} Partie*), malgré les différents rappels à l'ordre des autorités communautaires à répondre aux exigences de la Surveillance Multilatérale.

⁸⁹ Article 2 du nouveau Code de transparence.

⁹⁰ Annexe du Code de transparence n°01/2009.

1^{ère} Partie : L'UEMOA ET LA MODERNISATION DES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS MEMBRES

Compte tenu de son importance dans toute forme d'intégration économique régionale, l'harmonisation des législations nationales en général, et celles relatives aux finances publiques en particulier, parmi tous les objectifs assignés à l'Union, a eu l'impact le plus décisif dans le fonctionnement de l'Union, après maintenant une quinzaine d'année d'exercice de l'UEMOA.

En effet, contrairement aux autres décisions communautaires, la mise en cohérence des législations budgétaires et comptables en vigueur dans les Etats a permis d'instaurer une vraie homogénéité des politiques économiques et monétaires, comme le préconisait l'article 67 du Traité, disposant que *« L'Union harmonise les législations et les procédures budgétaires afin d'assurer notamment la synchronisation de ces dernières avec la procédure de surveillance multilatérale de l'UEMOA. Ce faisant, elle assure l'harmonisation des lois de finances et des comptabilités publiques, en particulier des comptabilités générales et des plans comptables »*.

C'est dans cette logique que, entre les années 1997 et 2000, et plus tard au milieu des années 2000, les instances communautaires ont essayer de mettre en place un nouveau cadre juridique (*chapitre 1^{er}*) en prenant une série de mesures qui, à terme, aideront les Etats membres à pouvoir moderniser leur gestion financière nationale.

L'institution de ce nouveau cadre juridique dans un contexte particulier, avec notamment l'implication des bailleurs de fonds internationaux (plus précisément le FMI, la Banque Mondiale et l'Union européenne), a permis,

dans l'espace UEMOA, l'émergence d'une nouvelle culture de gestion publique (*chapitre 2*) articulée autour d'une maîtrise des déficits publics excessifs et d'une nouvelle technique de gestion axée sur la performance (GAP) déjà en vigueur dans tous les pays développés (notamment ceux de l'OCDE).

Les autorités communautaires espèrent avec cela, à terme, favoriser la transparence dans la gestion budgétaire des Etats membres (*chapitre 3*) avec le renouveau, au niveau national, du contrôle budgétaire externe à l'Administration et au niveau communautaire, par l'institution de la Surveillance Multilatérale.

CHAPITRE 1 : LA MISE EN PLACE D'UN CADRE JURIDIQUE APPROPRIÉ

La mise en place, au sein de l'Union, d'un cadre juridique approprié à la bonne gestion des budgets nationaux s'est réalisée en deux étapes.

D'abord, les Chefs d'Etat et de Gouvernement, lors de la signature du nouveau Traité de l'UEMOA, ont voulu se démarquer et innover par rapport aux anciennes structures d'organisations d'intégration qui étaient de mise dans l'espace communautaire (comme c'était par exemple le cas lorsqu'il s'agissait de la CEAO). Par ce fait, ils ont compris la nécessité d'avoir des organes indépendants des autorités politiques, capables de transcender les susceptibilités nationales et de pouvoir gérer l'Union au quotidien. L'innovation vient du fait que dès sa création, l'Union se dote d'organes indépendants et compétents sur des sujets précis (*Section 1^{ère}*) que le Traité lui accorde.

Deux ans après la mise en place des organes communautaires, l'UEMOA commence ensuite par adopter une série de textes juridiques devant faciliter l'intégration régionale (*Section 2*). La première série de textes permettait de lancer les premières mesures d'harmonisation des législations financières des Etats membres de l'Union. Ensuite, les autorités communautaires se sont voulues plus ambitieuses en lançant la deuxième série de textes à caractère purement financier permettant de stabiliser les budgets nationaux par une Surveillance Multilatérale et ainsi de pouvoir relancer la croissance économique dans la région.

Si, en 1997, la première génération de textes financiers concernait plus particulièrement le droit budgétaire et comptable, à savoir les lois de finances et la comptabilité publique, la seconde génération de textes, par contre, avait pour principal objectif l'instauration d'une Surveillance Multilatérale des

politiques budgétaires nationales à travers un Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres et d'un Code de transparence dans la gestion des Finances publiques bien défini.

Section 1 : Les organes communautaires intervenant dans l'harmonisation des législations financières

Au niveau organisationnel, le nouveau mécanisme communautaire repose sur une complémentarité et une interdépendance organisée entre les différents organes de l'Union. La classification de ces organes se fait selon qu'ils sont des organes de direction (*Paragraphe 1*), ou selon qu'ils contrôlent ou interviennent simplement dans des domaines bien spécifiques (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : Les organes de direction de l'Union

On les appelle communément des organes de décision et ils sont composés de deux instances politiques, c'est-à-dire la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et le Conseil des Ministres (A) et d'un organe central, chargé de gérer l'Union au quotidien, la Commission (B).

A- Les organes de direction politiques

Les organes politiques de direction sont chargés de défendre au niveau communautaire les intérêts particuliers de leurs Etats respectifs.

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement constitue l'organe suprême de décision au sein de l'Union⁹¹. Elle est composée des Chefs des Etats membres, et elle peut, en cas de besoin, se voir compléter par le Président de la Commission, le Gouverneur de la BCEAO ou le Président de la BOAD. Ceux-ci ne disposent nullement d'une voix délibérative mais sont seulement invités à exprimer le point de vue de leur institution sur les aspects qui les concernent directement. La Conférence se réunit au moins une fois par

an et aussi souvent que nécessaire, dans le pays du Chef d'Etat qui en assure la présidence.

La principale fonction de la Conférence est une fonction d'impulsion. Comme le reconnaît l'article 17 du Traité, « *La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement définit les grandes orientations de la politique de l'Union* ». Cette fonction d'impulsion permet ainsi à la Conférence, à intervalles réguliers, de constater l'état d'avancement du processus d'intégration économique et monétaire, mais également en cas de nécessité de fixer de nouvelles orientations. C'est d'ailleurs par rapport à cet état de fait que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunie à Ouagadougou le 10 mai 1996, a arrêté un programme d'actions dans le domaine de l'harmonisation des législations, de la réalisation du marché commun, des politiques sectorielles, du financement de l'Union et de la coopération avec les autres organisations régionales et sous régionales.

Cependant, il y a une donnée qui n'apparaît pas dans le Traité de l'Union, mais qui n'en reste pas moins centrale, et elle tourne autour de l'idée que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement joue le rôle d'organe de gestion de la volonté politique des Etats membres en matière d'intégration.

En effet, il est essentiel d'avoir présent à l'esprit le fait que, le processus d'intégration nécessitant des abandons de souveraineté, il appartient aux organes politiques centraux d'affirmer et de maintenir la volonté politique des Etats membres de poursuivre le schéma d'intégration quelles que soient les difficultés rencontrées.

Par conséquent, on peut comprendre que dans la répartition des compétences au sein de l'UEMOA, le Traité originaire de base soit délibérément resté très bref sur les fonctions de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui n'a pas vocation à interférer dans le

⁹¹ Article 114, alinéa 1.

fonctionnement au quotidien du processus d'intégration dévolus aux autres organes de décision de l'Union comme le Conseil des Ministres.

Dans la répartition et la définition des compétences au sein des organes communautaires, le Conseil des Ministres joue un rôle très important. Il regroupe, en fonction des matières traitées, les ministres nationaux compétents. Mais, il faut relativiser cette compétence générale, en soulignant le rôle prépondérant, au niveau ministériel, du Conseil des Ministres chargés de l'Economie et des Finances⁹². D'ailleurs, même pour la réunion de leurs autres collègues, les délibérations ne deviennent définitives qu'après vérification par ces mêmes ministres chargés de l'économie et des finances, de leur compatibilité avec la politique économique, monétaire et financière de l'Union⁹³.

Le Conseil se réunit au moins deux fois par an et prend ses décisions à l'unanimité. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) organise ses séances dont elle assure le Secrétariat. Le Gouverneur de la Banque Centrale assiste aux réunions du Conseil avec voix consultative.

Le Conseil des Ministres assure la mise en œuvre des orientations générales prises par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Plus précisément, il définit la politique monétaire et de crédit de l'Union afin d'assurer la sauvegarde de la monnaie commune et de pourvoir au financement de l'activité et du développement économique des Etats membres.

A ce titre, il dispose d'un pouvoir normatif lui permettant d'arrêter des règlements, directives et décisions, ainsi que de formuler des avis et recommandations sur ces orientations générales. C'est dans ce sens que le Traité prévoit qu'il revient au Conseil de prendre les directives et règlements

⁹² Article 6 du Traité de l'UMOA.

⁹³ Article 23 du Traité de l'UEMOA.

nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'harmonisation des législations nationales décidées par la Conférence⁹⁴.

A côté de la Conférence et du Conseil, qui constituent les deux organes politiques de décision, l'Union, dès sa création, s'est dotée, pour contrebalancer leur prédominance, d'un organe technique (la Commission), qui a pour vocation principale de transcender les intérêts nationaux et de valoriser, à travers sa gestion au quotidien, les bienfaits d'une Union économique et monétaire pour chaque Etat membre.

B- L'organe technique central de direction : la Commission

La Commission est incontestablement l'organe de base de l'Union, dans la mesure où elle est chargée de la gestion quotidienne du processus d'intégration. Ainsi, pratiquement, en dehors des actes additionnels pris par la Conférence, et qui sont complètement autonomes au plan juridique et politique, tous les autres actes juridiques produits au sein des organes communautaires font intervenir en amont et en aval la Commission. L'importance des compétences attribuées à la Commission s'explique aujourd'hui tout simplement par sa nature supranationale, c'est-à-dire d'organe indépendant des Etats membres et des Gouvernements.

L'idée de fond du schéma d'intégration retenu par les auteurs du Traité est de permettre à un organe collégial comme la Commission d'éviter une gestion quotidienne trop solitaire⁹⁵ mais aussi trop dépendante des contingences nationales des Etats membres.

La Commission est composée de huit commissaires, représentant chacun un des huit Etats membres. Ils sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable par la Conférence. Le Président de la Commission

⁹⁴ Article 61 du Traité de l'UEMOA.

⁹⁵ Comme c'était souvent le cas quand il s'agissait d'un Secrétaire Exécutif dont la lenteur était régulièrement soulignée et regrettée par tous les acteurs en présence (aujourd'hui, par exemple, au niveau de la CEDEAO, cette forme d'organisation explique entre autres ses difficultés à déclencher une véritable dynamique d'intégration).

bénéficie d'un statut particulier. Il est nommé séparément par la Conférence et est issu de la Commission. Toutefois, le Traité indique que cette désignation doit permettre d'appeler successivement à la présidence de la Commission tous les Etats membres⁹⁶. Ce qui est du reste fort intéressant comme mesure, car cela permet d'éviter tout accaparement de cette fonction par un quelconque Etat.

Par ailleurs, dans l'exercice de leur fonction, les commissaires doivent faire preuve d'une totale indépendance et ne peuvent ni solliciter, ni n'accepter aucune instruction émanant d'un Gouvernement ou d'un autre organisme. De par sa nature, la Commission veille principalement au bon fonctionnement et à l'intérêt général de l'Union indépendamment des différents intérêts particuliers des Etats membres.

Ceci étant, ses principales fonctions reconnues dans sa gestion quotidienne de l'Union, sont les suivantes :

- *Une fonction d'exécution* : c'est la Commission qui exécute le budget de l'Union. A ce titre, elle gère le budget sans tenir compte des pressions et remarques, d'où qu'elles viennent. L'argent étant source de tension et de déstabilisation, seul un organe fort et indépendant, qui se place au dessus des intérêts nationaux, peut gérer convenablement les deniers de l'Union.
- *Une fonction de contrôle* : la Commission est comme une sorte de « gardienne du traité », par le fait qu'elle soit un organe indépendant des Etats. Elle est ainsi appelée à transmettre à la Conférence de Chefs d'Etat et de Gouvernement et au Conseil des Ministres les recommandations et avis qu'elle juge utiles à la préservation et au développement de l'Union. Elle peut également saisir la Cour de Justice de l'Union en cas de non respect de leurs obligations par les

⁹⁶ Article 33 du Traité.

Etats membres, mais aussi apprécier la légalité des actes des organes de l'UEMOA⁹⁷.

- *Une fonction d'information* : il appartient à la Commission de recueillir toutes les informations nécessaires à la bonne marche de l'Union. De plus, elle établit annuellement un rapport qui est soumis au Comité interparlementaire ainsi qu'aux parlements nationaux. Dans son rapport annuel, la Commission établit les acquis et défaillances de l'Union et parallèlement propose des solutions susceptibles d'améliorer la bonne marche de l'Union.
- *Une fonction de représentation internationale* : l'Union est représentée dans les négociations et relations internationales par la Commission agissant éventuellement selon les directives que peut lui adresser le Conseil⁹⁸. C'est dans ce cadre que la Commission a été habilitée à mener auprès des bailleurs de fonds les négociations devant aboutir à la suppression de dettes des Etats dits PPTe (Pays Pauvres Très Endettés).

On voit bien, après cela, que l'importance de la Commission dans l'échiquier communautaire demeure très importante. D'ailleurs toutes les grandes réformes adoptées dans l'Union, ont été soit initiées, soit suggérées par la Commission. C'est le cas notamment de la toute dernière grande réforme communautaire portant sur les Lois de finances, la Comptabilité publique, la Nomenclature budgétaire de l'Etat, le Plan comptable de l'Etat et le Tableau des opérations financières de l'Etat⁹⁹.

A côté de ces organes de décision, l'UEMOA compte également en son sein d'autres organes de contrôle (de nature politique, financière mais aussi juridictionnelle), mais également des organes consultatifs.

⁹⁷ Articles 5 et 8 du Protocole n°1 du Traité.

⁹⁸ Article 12 du Traité.

Paragraphe 2 : Les organes de contrôle et les organes consultatifs

Les organes de contrôle (A) interviennent en aval pour décider ou non de la conformité des décisions prises par les autorités de direction aux textes en vigueur dans l'espace de l'UEMOA. Les organes consultatifs (B), par contre, interviennent en amont dans des domaines jugés techniques par les instances communautaires.

A- Les organes de contrôle

Ils sont de nature soit politique (le Comité Interparlementaire), soit financière (la Cour des Comptes) ou soit juridictionnelle (la Cour de Justice).

Le Comité Interparlementaire est conçu comme un organe provisoire qui devra, à terme, être remplacé par un Parlement de l'UEMOA, chargé du contrôle politique des instances communautaires, et élu démocratiquement par l'ensemble des populations des Etats membres¹⁰⁰.

Le Comité Interparlementaire compte quarante (40) membres, chaque Etat y déléguant cinq (5) représentants désignés par ses organes législatifs nationaux.

Il se réunit au moins une fois par an, à l'initiative de son Président. Celui-ci a la nationalité de l'Etat qui assume également la Présidence de la Conférence des Chefs d'Etat et Gouvernement. Son siège se trouve à Bamako, au Mali,

Aujourd'hui, il faut bien le reconnaître, le Comité Interparlementaire ne joue qu'un simple rôle consultatif et d'animation des débats sur l'intégration dans l'Union. Chaque année, il reçoit le rapport de la Commission et s'exprime sous forme de rapport ou de résolution.

⁹⁹ Réforme adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA tenu à Dakar le 26 juin 2009 et portant sur les directives n°06, 07, 08, 09 et 10/2009/CM/UEMOA.

¹⁰⁰ Article 35 nouveau du Traité.

Mais, comme le confirme l'article 35 nouveau du Traité modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine du 29 janvier 2003, à terme, le Parlement, dont la création fera l'objet d'un Traité spécifique, assurera le contrôle démocratique des organes communautaires. Le Parlement participera au processus décisionnel et aux efforts d'intégration de l'Union dans les domaines couverts par le Traité de l'UEMOA. Ainsi, à son initiative ou à leur demande, le Président du Conseil, le Président et les membres de la Commission, le Gouverneur de la BCEAO, le Président de la BOAD et le Président de la Chambre Consulaire Régionale pourront être entendus.

Le Parlement jouira de l'autonomie de gestion financière et se réunira en deux sessions ordinaires par an, sur convocation de son Président. Sa deuxième session ordinaire sera une session budgétaire. Ceci étant, le Parlement pourra se réunir en session extraordinaire, sur ordre du jour précis.

Néanmoins, pour l'instant, le rôle exercé par le Comité Interparlementaire se rapproche essentiellement d'une forme de magistrature morale exercée par les représentants des organes législatifs nationaux. C'est la raison pour laquelle, il faut plutôt, en attendant la naissance d'un vrai Parlement de l'UEMOA, se tourner vers les autres organes de contrôle, que sont la Cour des Comptes et la Cour de Justice¹⁰¹, pour espérer la transparence dans la gestion quotidienne de l'Union.

La Cour des Comptes assure le contrôle financier de l'UEMOA. A ce titre, elle contrôle les comptes des organes communautaires et la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'exercice de la Surveillance Multilatérale. Elle contrôle en outre la régularité et l'efficacité de l'utilisation des ressources de l'Union. La Cour peut également assister les organes de contrôle financier nationaux dans le contrôle du budget de leurs Etats.

¹⁰¹ Article 38 du Traité.

La Cour des Comptes est composée de trois (3) conseillers nommés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur proposition du Conseil des Ministres, pour un mandat de six ans renouvelable une seule fois.

Les conseillers à la Cour des Comptes peuvent se faire assister de collaborateurs extérieurs et peuvent également, en cas de besoin, recourir à des formes d'audit externe.

Pour ce qui est de la Cour de Justice, elle assure quant à elle le contrôle juridictionnel au sein de l'Union. Ainsi, elle veille à l'interprétation uniforme du droit communautaire et à son application, et juge notamment les manquements des Etats à leurs obligations communautaires.

La Cour de Justice est composée de huit (8) juges, un par Etat, nommés pour un mandat de six ans renouvelable. L'article 14 de l'acte additionnel n°10/96 du 10 mai 1996 a fait de la Cour de Justice une juridiction permanente.

Les compétences principales de la Cour de Justice sont de deux ordres.

D'une part, la Cour est chargée du respect par les Etats de leurs obligations. A ce titre, la Commission ainsi que tout Etat membre peuvent introduire un recours lorsqu'ils estiment qu'un autre Etat a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du Traité. En cas de jugement négatif, l'Etat mis en cause est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution des arrêts de la Cour de Justice. En cas d'inaction de l'Etat défaillant, il revient à la Commission de juger l'opportunité de saisir ou pas la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de cette question. On quitte ainsi, avec cette saisine, le domaine juridictionnel pour le domaine purement politique. Dans des cas extrêmes, et uniquement pour les matières visées à l'article

113, paragraphe 3 du Traité¹⁰², la sanction pourra se concrétiser sous forme d'exclusion.

D'autre part, la Cour de Justice est compétente pour juger de la légalité des actes de l'Union (règlements, directives ou décisions). A cette fin, un recours doit être introduit soit par le Conseil, soit par la Commission, soit par un Etat membre, soit encore par un particulier, personne physique ou morale¹⁰³. En ce dernier cas toutefois, il convient que l'intéressé puisse démontrer que l'acte incriminé lui fait personnellement grief. A l'inverse, on note que ni la Conférence, ni le Comité Interparlementaire ne sont habilités à agir devant la Cour en cette matière.

Si les organes de décision et les organes de contrôle constituent les piliers dans l'organigramme institutionnel de l'Union, il n'en demeure pas vrai que les organes consultatifs n'en influencent pas moins les actes communautaires. Il y a principalement deux organes qui interviennent à ce niveau, à savoir le Comité des Experts et la Chambre Consulaire Régionale. Néanmoins, dans des domaines les concernant directement, il peut bien arriver que les deux Institutions spécialisées de l'Union, à savoir la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), donnent leurs avis aux autorités communautaires compétentes.

B- Les organes consultatifs

Les organes consultatifs interviennent toujours en aval pour donner leur avis sur des aspects techniques les concernant. Actuellement, on dénombre dans l'Union deux principaux organes consultatifs : le Comité des Experts et la Chambre Consulaire Régionale. Mais, il faut signaler qu'assez souvent, les

¹⁰² Selon l'article 113, paragraphe 3, « *Les Etats membres s'engagent, sous peine d'exclusion automatique de l'Union, à respecter les dispositions du présent Traité... et des textes pris pour leur application, notamment en ce qui concerne les règles génératrices de l'émission, la centralisation des réserves monétaires, la libre circulation des signes monétaires et la liberté des transferts entre Etats de l'Union... Conformément à la procédure prévue à l'article 6 du protocole additionnel n°1, la Cour de Justice de l'Union est compétente pour connaître des manquements des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité de l'Union* ».

¹⁰³ Conformément aux dispositions de l'article 8 du Protocole n°1 au Traité de l'UEMOA.

organes politiques de direction, que sont la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ou le Conseil des Ministres, ont recours à l'expertise des deux Banques communautaires spécialisées que sont la BCEAO et la BOAD.

Cependant, comme le prévoit le Traité, d'autres organes consultatifs pourront être créés, en tant que besoin, par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement¹⁰⁴.

S'agissant du Comité des Experts, il est essentiellement composé, comme le prévoit l'article 25 du Traité, de représentants des Etats membres. Le Comité est chargé de préparer les travaux et les délibérations du Conseil des Ministres. La Commission est représentée à ses réunions.

Le Comité des Experts adopte à la majorité des membres présents des avis qu'il transmet au Conseil des Ministres. Le Conseil arrête le règlement intérieur du Comité des Experts à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

A côté du Comité des Experts, figure aussi comme organe consultatif, la Chambre Consulaire Régionale¹⁰⁵.

Ayant son siège à Lomé (Togo), la Chambre Consulaire Régionale regroupe les Chambres Consulaires Nationales, les Associations Professionnelles et les Organisations Patronales des Etats membres.

Elle est le lien privilégié du dialogue entre l'UEMOA et les principaux opérateurs économiques de la région. A cet effet, elle est chargée de réaliser l'implication effective du secteur privé dans le processus d'intégration, notamment, par la participation à la réflexion sur le processus d'intégration et la mise en œuvre des réformes arrêtées par les organes compétents de l'Union ; par la promotion des échanges commerciaux et des investissements

¹⁰⁴ Article 40, alinéa 2.

¹⁰⁵ Article 40 du Traité, alinéa 1.

dans l'Union ; et enfin par l'appui technique aux Chambres Consulaires Nationales.

A son initiative ou à celle de la Commission, la Chambre donne des avis sur toute question relative à la réalisation des objectifs de l'Union, notamment les législations commerciale, fiscale, douanière ou sociale, les négociations commerciales internationales auxquelles participe l'Union, la création et le fonctionnement de bourses de valeur ou de commerce, d'observatoires économiques, et enfin la politique économique et monétaire. A ce propos, par exemple, il faut signaler au passage que l'avis de la Chambre Consulaire est sans grande influence comparé aux avis des deux Institutions spécialisées Autonomes de l'Union, que sont la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD).

Le Traité prévoit en effet que le Gouverneur de la BCEAO et le Président de la BOAD peuvent assister aux réunions de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour exprimer les points de vue de leurs Institutions sur les points de l'ordre du jour¹⁰⁶. En outre, ils assistent, au même titre que le Président de la Commission, aux réunions du Conseil des Ministres et peuvent, en cas de besoin, demander à être entendus par ce dernier. Le Conseil peut également les inviter à lui soumettre des rapports et à prendre toute initiative utile à la réalisation des objectifs de l'Union¹⁰⁷.

Ces deux Institutions Spécialisées Autonomes que sont la BCEAO et la BOAD, sont deux Banques qui existaient bien avant la création de l'UEMOA. Lors de l'élargissement de l'UMOA au domaine économique, en 1994, il était donc logique qu'elles « s'incorporent » naturellement dans l'organigramme institutionnel de la nouvelle organisation d'intégration économique et monétaire ouest africaine.

¹⁰⁶ Article 114 du Traité.

¹⁰⁷ Article 115 du Traité.

La Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) est un Etablissement Public International dont le siège est établi à Dakar, au Sénégal. Elle a le privilège exclusif d’émettre les signes monétaires sur le territoire des Etats membres de l’Union.

Le Conseil d’Administration de la BCEAO est formé de dix huit (18) membres, à raison de deux (2) par Etat participant à la gestion de la Banque (les huit membres de l’UEMOA) plus la France. Il est présidé par le Gouverneur de la Banque Centrale qui, cependant, ne participe pas aux votes. Le Conseil d’Administration fixe notamment les conditions d’intervention de la Banque en matière monétaire.

La BCEAO est dirigée par un Gouverneur, nommé par le Conseil des Ministres pour une période de six ans renouvelable. Le Gouverneur est assisté, dans la gestion quotidienne de la Banque, par deux vices gouverneurs qui sont nommés par le Conseil d’Administration pour une durée de cinq ans renouvelables.

Le Gouverneur participe de plein droit, avec voix consultative, aux réunions de la Commission, mais il peut aussi se faire représenter. Il peut demander l’inscription d’un point à l’ordre du jour ou suggérer au Conseil d’inviter la Commission à prendre une initiative dans le cadre de sa mission¹⁰⁸.

La BCEAO dispose, dans chaque Etat membre, d’une agence nationale auprès de laquelle siège un Comité National du Crédit composé du Ministre des Finances, des deux représentants de l’Etat siégeant au Conseil d’Administration de la BCEAO et de quatre autres membres nommés par le Gouvernement.

¹⁰⁸ Article 31 du Traité.

Sous le contrôle du Conseil d'Administration de la Banque Centrale, les Comités Nationaux règlent à l'échelon national la distribution du crédit et le volume de l'émission.

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), créée le 14 novembre 1973, constitue la seconde Institution Spécialisée Autonome de l'Union.

La BOAD dont le siège est à Lomé (Togo) est un Etablissement Public à caractère International. Elle est l'institution commune de financement du développement des Etats de l'UEMOA, qui a pour objectif de promouvoir le développement équilibré des Etats membres et parallèlement de favoriser leur intégration.

Par la collecte de disponibilités intérieures et la recherche de capitaux extérieurs, la BOAD contribue notamment, sous des formes diverses, au financement d'infrastructures de soutien au développement, de l'amélioration des conditions et moyens de production, et de l'établissement de nouvelles activités.

Signalons également que la BOAD est chargée de réaliser l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest, par le financement des projets prioritaires comme le développement rural, les infrastructures de base, les infrastructures modernes, les télécommunications, l'énergie, les industries, l'agro-industrie, le transport, le tourisme et les autres services¹⁰⁹. C'est dans ce cadre, par exemple, qu'en cas de sanction d'un Etat récalcitrant, les instances communautaires peuvent recommander à la BOAD de revoir sa politique d'interventions en faveur de ce même Etat¹¹⁰.

Pour conclure sur les organes de l'Union, il faut juste remarquer qu'à l'instar des autres textes d'intégration en vigueur aujourd'hui dans le monde, le Traité instituant l'UEMOA a délibérément superposé deux organes

¹⁰⁹ Article 2 des Statuts de la BOAD.

politiques au sommet de l'Organisation, en l'occurrence la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et le Conseil des Ministres, dans le but de ménager en quelque sorte la souveraineté politique des Etats membres et leur susceptibilité. En effet, compte tenu de l'importance des transferts de souveraineté que réalise le Traité, il était fondamental et nécessaire de réussir la symbiose entre les deux organes sus mentionnés et les autres organes supra nationaux qui gèrent l'Union au quotidien.

L'équilibre du jeu institutionnel communautaire tient à l'aptitude des organes politiques à émettre des volontés claires et à la capacité des autres organes à leur donner un aboutissement technique sous forme de directives, de décisions ou autres.

D'ailleurs, c'est bien dans cette logique que les instances dirigeantes de l'Union Economique et monétaire Ouest Africaine sont parvenues à mettre sur pieds un nombre important de textes devant permettre d'harmoniser les législations nationales en matière budgétaire et comptable.

Section 2 : Les textes communautaires harmonisant les législations financières des Etats membres

Il s'agit ici, en premier lieu, principalement des deux directives communautaires à caractère budgétaire et comptable prises le 16 décembre 1997, abrogées et remplacées par les directives 06/2009/CM/UEMOA et 07/2009/CM/UEMA du 26 juin 2009 ; et en second lieu, de deux autres textes à caractère purement financier, à savoir le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS)¹¹¹ entre les Etats membres et le Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA¹¹².

¹¹⁰ Article 74, alinéa 4 du Traité.

¹¹¹ Acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999.

¹¹² Directive n°01/2009/CM/UEMOA.

Il faut, toutefois, avant de se pencher sur ces textes communautaires de portée juridique, préciser qu'au cours des années 1990 trois autres directives, de portée statistique et comptable, avaient été prises le 22 décembre 1998. Elles portaient respectivement sur la « Nomenclature du budget de l'Etat »¹¹³, le « Plan comptable de l'Etat »¹¹⁴ et le « Tableau des Opérations Financières de l'Etat »¹¹⁵.

Quoiqu'il en soit, toutes les directives sont d'importance et d'intérêt très inégaux. Alors que les deux premières (celles de 1997) ont un contenu juridique attesté, les trois suivantes, au contraire, ont un objet essentiellement comptable et statistique. C'est ce qui explique l'adjonction d'annexes détaillées qui les accompagnent, de sorte que leur dimension proprement juridique se trouve réduite à sa portion congrue. Néanmoins, sur le plan purement comptable et statistique, les trois directives adoptées en décembre 1998 ont beaucoup aidé à la clarification budgétaire, par :

- une classification des recettes et des dépenses adossée aux normes internationales en vue de permettre une comparaison entre les Etats de l'Union et le reste du monde ;
- l'institution d'une comptabilité de l'Etat à partie double ainsi qu'une comptabilité des droits constatés en ce qui concerne les recettes et les dépenses ;
- une présentation des opérations financières de l'Etat inspirée du *Manuel de statistiques des finances publiques* du FMI de 1986¹¹⁶, tant du point de vue de sa philosophie, du contenu et de la technique d'élaboration. Ce Manuel a pour but principal de présenter un cadre théorique et comptable adapté à

¹¹³ Directive n°04/98/CM/UEMOA.

¹¹⁴ Directive n°05/98/CM/UEMOA.

¹¹⁵ Directive n°06/98/CM/UEMOA.

l'analyse et à l'évaluation des politiques de finances publiques. Il couvre notamment la performance des administrations publiques et plus généralement du secteur public quel que soit le pays.

Malgré l'intérêt et l'importance des trois Directives précitées portant respectivement « Nomenclature du budget de l'Etat », « Plan comptable de l'Etat » et « Tableau des Opérations Financières de l'Etat », on a voulu, pour beaucoup plus de clarté dans la démarche, se limiter aux seules directives dont la portée budgétaire et comptable (*Paragraphe 1*) s'avère incontestable. Il s'agit essentiellement des directives n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances et n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique.

Egalement, l'Union a adopté une autre série de textes communautaires dont le caractère financier a permis l'instauration dans l'espace UEMOA de la Surveillance Multilatérale. Il s'agit principalement du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'Union et du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : Les textes communautaires à caractère budgétaire et comptable

Les deux directives majeures qui traitent des dispositions portant sur des aspects budgétaires et comptables, dans la réglementation communautaire, sont la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances (A) et celle n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique (B).

¹¹⁶ Ce *Manuel* a été révisé par le FMI en 2001. Par rapport à sa version de 1986, la nouvelle version de 2001, introduit une plus grande transparence dans la présentation des données de finances publiques, en intégrant notamment le système de la comptabilité d'exercice.

A- La directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA

Cette directive, adoptée le 26 juin 2009 à Dakar, en remplacement de la directive n°05/97/CM/UEMOA, est considérée comme la réglementation financière la plus importante mais aussi la plus aboutie dans l'espace communautaire. En effet, elle est perçue comme un modèle de « Constitution financière » proposée aux Etats membres pour améliorer leur gestion financière. A ce titre, la nouvelle directive relative aux lois de finances instaure de nouvelles règles pour l'élaboration, l'exécution, le contrôle et le suivi du budget de l'Etat, avec pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense et, à travers elle, les politiques publiques. Cette notion d'efficacité est au cœur de la réforme : la nouvelle directive n°06/2009 met ainsi l'accent sur les résultats concrets qui peuvent être attendus de la mobilisation et de l'utilisation des moyens financiers et non plus exclusivement sur la régularité de l'utilisation de ces moyens.

En outre, la directive se veut une référence en matière de politique budgétaire pour la mise en œuvre, toujours dans les meilleures conditions d'efficacité, de la politique de Surveillance Multilatérale, qui est au cœur même du mouvement de l'Union et qui a pour finalité d'amener tous les Etats membres à respecter les différents critères de convergence pour répondre au mieux aux normes modernes de gestion budgétaire. Ceci révèle que, dans sa mise en œuvre, la directive marie tradition et innovation dans l'application des règles budgétaires.

Face aux limites de la première directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, les autorités ont voulu faire entrer les Etats membres dans une gestion plus moderne de leurs budgets. Il a fallu cinq années de travaux¹¹⁷ pour que la réforme déclenchée durant l'année 2004 puisse aboutir. Il faut admettre que, autant au niveau formel que matériel, la nouvelle

¹¹⁷ Le processus de la réforme a mobilisé divers acteurs, entre autres les experts des Etats membres, de la Commission de l'UEMOA, du FMI, de la Banque mondiale, mais également de la BAD.

directive apporte des changements considérables à la gestion des finances publiques des Etats de l'Union.

D'abord, sur le plan formel, inspirée de l'Ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, la première directive en vigueur dans l'espace communautaire, se limitait à une présentation purement classique des lois de finances. Il traitait d'abord de dispositions générales, c'est-à-dire la définition des lois de finances. Ensuite, elle mentionnait le contenu de celles-ci, c'est-à-dire de la détermination des ressources et des charges de l'Etat, et de leurs affectations comptables. Un autre Titre se consacrait à la présentation et au vote des projets de lois de finances (nature des documents soumis au Parlement pour son information et la procédure d'élaboration et d'adoption de la loi de finances). Et enfin, l'avant dernier Titre, qui vient avant celui relatif aux dispositions transitoires et finales, traite de l'exécution du budget de l'Etat, des différents contrôles qu'elle subit et des sanctions des irrégularités constatées.

La nouvelle directive, au contraire, traite non seulement d'aspect économique du budget, mais également apporte une innovation majeure en introduisant, pour une première fois dans la région, entre autres, des notions de sincérité, de pluriannualité et de gestion axée sur les résultats.

Composée de 89 articles, la directive n°06/2009/CM/UEMOA traite respectivement :

- *De dispositions générales* (articles 1 et 2). Ce Titre précise que la directive n°06/2009/CM/UEMOA énonce des principes relatifs à l'exécution des budgets publics, à la Comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques¹¹⁸. Il renvoie

¹¹⁸ Le premier article introduit de façon générale la directive et fixe son périmètre d'application. Il présente ainsi de façon concise les nouvelles ambitions qui s'attachent désormais à la formulation des budgets publics dans la zone UEMOA, à savoir : la valorisation de la notion de politique budgétaire, la référence à l'horizon de moyen terme et l'appréhension des finances publiques dans leur ensemble.

parallèlement les dispositions de ses modalités d'application aux autres directives portant sur les finances publiques¹¹⁹.

- *Du domaine et de la classification des lois de finances* (articles 3 à article 5). Ici, ce Titre définit les lois de finances¹²⁰ et établie leur classification, selon leur nature. Ainsi l'article 5 de la présente directive classe les lois finances en loi de finances de l'année, lois de finances rectificatives et loi de règlement.
- *Du contenu des lois de finances de l'année* (article 6 à article 43). Cette partie, la plus longue de la directive n°06/2009, mais aussi la plus innovante, traite des ressources et des charges de l'Etat. La principale nouveauté concerne l'article 12¹²¹, qui procède à la modification des méthodes de présentation et formulation des budgets. Désormais, les ministères et les institutions constitutionnelles délimitent les périmètres de présentation des crédits autrefois présentés par « services » ou « ensemble de services » ; mais aussi les crédits sont dorénavant regroupés par programmes, qui deviennent les unités de spécialisation des crédits, et non plus par chapitres et articles comme dans la précédente directive. L'autre nouveauté de la directive est la consécration du principe de sincérité par l'article 30¹²². Celui-ci pose la problématique du rapprochement entre les principes de la Comptabilité publique

¹¹⁹ L'article 2 de la nouvelle directive précise ces directives : il s'agit des directives portant règlement général à la Comptabilité publique, Nomenclature budgétaire de l'Etat, Plan comptable de l'Etat et Tableau des opérations financières de l'Etat.

¹²⁰ Article 3 de la directive.

¹²¹ L'article 12 de la directive précise bien en effet que désormais, « *Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles. A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes (...). Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus* ».

¹²² L'article 30 de la directive définit ce principe en ces termes : « *Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi* ». Le principe de sincérité interdit ainsi de sous – estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler les éléments financiers ou patrimoniaux. Deux corollaires s'attachent à ce principe : l'inclusion effective de l'ensemble des ressources et des charges au sein du budget ou des comptes de l'Etat, ainsi que la cohérence des informations fournies.

et les règles applicables aux entreprises privées; sauf différence justifiée par les spécificités de l'action de l'Etat.

- *De la présentation et des dispositions des lois de finances* (article 44 à article 51). Ce Titre présente et détaille les différentes lois de finances prévue par la directive : loi de finances de l'année, lois de finances rectificatives et loi de règlement. Il détermine également les différents rapports, documents et annexes qui doivent nécessairement accompagner les lois de finances de l'année¹²³, les lois de finances rectificatives¹²⁴ et les lois de règlement¹²⁵.

- *Du cadrage macroéconomique des lois de finances* (article 52 à article 55). Cette partie qui n'existait pas dans la directive précédente, prévoit l'élaboration du projet de loi de finances « *par référence à un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans* »¹²⁶. C'est l'introduction de la notion de pluriannualité¹²⁷ dans le droit budgétaire et comptable ouest africain. Cette partie traite également de l'équilibre budgétaire

¹²³ L'article 46 dresse la liste des documents explicatifs qui doivent obligatoirement accompagner le projet de loi de finances de l'année. Par rapport au texte de l'ancienne directive (art. 33, directive n°05/97/CM/UEMOA), l'article 46 introduit de nouveaux documents comme annexes, comme par exemples : les DPBEP et DPPD, la stratégie d'endettement de l'Etat, ect... 47 et 50 de la directive.

¹²⁴ L'article 47 introduit l'obligation pour le Gouvernement de produire certains documents à l'appui du dépôt des lois de finances rectificatives. Dans le texte de l'ancienne directive (art. 37, directive n°05/97), aucune annexe n'était exigée. Cette démarche va dans le sens d'une meilleure information du Parlement et d'un renforcement de son contrôle sur l'exécution de la loi de finances.

¹²⁵ Comme pour la loi de finances rectificative, la nouvelle directive (art. 50) fait obligation au Gouvernement de produire certains documents à l'appui du dépôt des lois de règlements, renforçant ainsi l'information du Parlement et son contrôle sur l'exécution de la loi de finances. La nouvelle directive rend ainsi obligatoire la production des rapports de performance (art. 12) en appui à la loi de règlement, les documents comptables issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale et les annexes relatives aux crédits et aux recettes.

¹²⁶ L'article 52 de la directive 06/2009 introduit un nouveau document budgétaire : le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP). Il établit, sur la base d'hypothèses économiques, l'évolution des recettes (par catégories d'impôts et de taxes) et des dépenses de l'Etat et du secteur public (organismes et entreprises publiques) dans son ensemble sur une période minimale de trois ans ainsi que les objectifs d'équilibre budgétaire. Le DPBEP est l'instrument de programmation pluriannuel glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Couvrant une période minimale de trois ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le DPBEP accompagne, il se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes et une partie consacrée aux dépenses budgétaires.

¹²⁷ Si l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat, la programmation budgétaire doit désormais anticiper les exercices antérieurs. A travers les nouvelles annexes de loi de finances (DPPD et DPBEF), une évaluation de l'évolution des finances publiques et de l'équilibre budgétaire doit être conduite chaque année.

et financier qui doit « être conforme aux prescriptions du PCSCS »¹²⁸.

- *De la procédure d'élaboration et de vote* (article 56 à article 63). Ici, il n'y a pas de changements majeurs par rapport à l'ancienne directive n°05/1997/CM/UEMOA relative aux lois de finances. Les procédures d'élaboration et de vote des projets de lois de finances demeurent les mêmes. Le Ministre des finances est toujours chargé de faire la synthèse des demandes de crédits émanant des ministres sectoriels et de conduire la procédure d'élaboration, d'adoption, de suivi et de clôture des budgets pour le compte du Gouvernement¹²⁹.
- *Des règles fondamentales de mise en œuvre des budgets publics* (article 64 à article 73). L'innovation majeure, dans ce Titre, porte sur la fin de la qualité d'ordonnateur principal des crédits budgétaires du Ministre des Finances. En effet, désormais, même si celui-ci reste toujours l'ordonnateur principal unique des recettes¹³⁰ du budget de l'Etat, chaque ministre ou président d'institution constitutionnelle, dans son propre département ou institution, devient ordonnateur principal¹³¹ de son budget et gère ses crédits comme il l'entend, dans le seul respect des textes en vigueur.

¹²⁸ L'article 54, en complément de l'article 45 de la directive qui précise que la loi de finances arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et financier, prévoit que, non seulement celui-ci doit être compatible avec le solde budgétaire de base tel que défini par le Pacte de convergence (ratio du solde budgétaire de base supérieur ou égal à 0%), mais que ce solde doit être respecté compte tenu de l'ensemble des critères du Pacte (Voir la Section suivante de ce Chapitre, pour plus d'informations sur les critères de convergence du Pacte).

¹²⁹ Article 56 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹³⁰ L'article 66 de la directive 06/2009 n'apporte pas de changement par rapport à l'ancienne directive : sur la partie recettes, le Ministre des finances demeure l'ordonnateur principal unique des recettes de l'Etat que celles-ci concernent le budget général (exemples : impôts et taxes), les budgets annexes (exemples : redevances) ou encore les Comptes spéciaux du Trésor (exemple : affectation du produit de privatisations). Il est seul habilité à prescrire l'exécution des recettes, c'est-à-dire constatation des droits des organismes publics et émission des titres de créances.

¹³¹ Néanmoins, compte tenu des implications techniques que cette déconcentration de la fonction d'ordonnateur peut engendrer, l'article 68 prévoit un délai de transition de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions budgétaires de cette directive 06/2009/CM/UEMOA (1^{er} janvier 2012). Au cours de cette phase, le Ministre des finances peut rester ordonnateur principal des dépenses de l'Etat et déléguer au fur et à mesure les compétences d'ordonnateurs aux ministres sectoriels.

- *Du contrôle parlementaire et juridictionnel* (article 74 à article 75). On note comme nouveauté dans ce Titre, l'absence de traitement du contrôle administratif, qui est renvoyé dans la directive portant règlement général sur la Comptabilité publique. L'autre nouveauté est l'officialisation de la transmission obligatoire, tous les trois mois, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget par le Gouvernement aux Commissions des finances du Parlement¹³². La dernière particularité de cette directive est la possibilité pour la Cour des Comptes d'exercer désormais un contrôle sur la gestion¹³³ des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations et d'émettre un avis sur les nouveaux rapports annuels de performance réalisés par le Gouvernement à destination du Parlement.

- *Des responsabilités en matière d'exécution des budgets publics* (article 76 à article 84). Il n'y a pas de grands changements dans cette partie, à part le fait que les autres « ministres dépensiers » devenus gestionnaires de leurs propres crédits budgétaires, encourrent la même responsabilité (disciplinaire, pénale et/ou civile)¹³⁴ que leur collègue des Finances, quant celui-ci était ordonnateur principal du budget.

- *Des dispositions transitoires et finales* (article 85 à article 89). Elles prévoient que les dispositions de cette nouvelle directive doivent être transposées par les Etats membres, dans leur législation nationale, au plus tard le 31 décembre 2011, tout en proclamant certaines exceptions. Celles-ci portent entre autres

¹³² L'article 74 de la directive procède ainsi à l'élargissement des pouvoirs de contrôle du Parlement au cours de l'exécution budgétaire. Celui – ci, via sa Commission des finances, est désormais destinataire, de façon automatique, d'informations relatives à la gestion infra – annuelle et à l'exécution de la loi de finances. Auparavant, ces informations ne pouvaient être transmises que sur demande expresse

¹³³ L'article 75, alinéa 3 de la nouvelle directive étend ainsi les compétences de la Cour des comptes qui, outre ses compétences classiques, peut désormais contrôler la qualité de la gestion des administrations. Associé à l'article 13, la Cour est également habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité (évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés), l'économie (évaluation des moyens et des coûts) et l'efficacité (évaluation de la qualité de service fournie/produite à niveau de ressources inchangé).

sur la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal ou de la programmation pluriannuelle des dépenses publiques, telle que prévue à l'article 53 de la directive. Dans ces cas de figure, les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour se conformer à la nouvelle réglementation communautaire.

Après énumération des nouveautés constatées dans la nouvelle directive n°06/2009/CM/UEMOA, on remarque qu'elle reflète bien les trois objectifs que la réforme voulait satisfaire : transformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, renforcer le rôle du Parlement dans son contrôle de la gestion des deniers publics, mais également introduire dans la zone UEMOA la technique de la programmation pluriannuelle.

D'abord, l'une des innovations majeures la plus remarquable porte sur la plus grande souplesse apportée dans la gestion des crédits budgétaires. La nouvelle directive portant lois de finances prévoit ainsi le passage d'un budget de moyens à un budget d'objectifs. Désormais, les crédits sont regroupés sur des programmes¹³⁵ ministériels et non plus sur des chapitres. Le programme est devenue la nouvelle méthode de présentation et de vote des crédits et devient, par la même occasion, l'enveloppe de spécialisation des crédits. Chaque programme relève d'un seul ministère et est confié à un responsable de programme. Au sein des programmes, les crédits sont présentés par action (article 46) ainsi que par nature de dépense. Les nouveaux gestionnaires que sont les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles, sont ainsi incités à gérer les crédits budgétaires dans un cadre plus souple mais aussi plus rigoureux.

¹³⁴ Articles 76 et 77 de la directive.

¹³⁵ Le programme est défini à l'article 12 de la nouvelle directive comme un regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme » et qui relèvent d'un même ministère.

Ce nouveau cadre est ainsi rendu possible grâce à une autre innovation apportée par la directive et qui est relative à la consécration d'un nouveau contrôle plus accru portant sur l'efficacité de la dépense. En effet, en contre partie d'une gestion plus souple des crédits budgétaires, les responsables des programmes ministériels doivent désormais s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. Ainsi, les dispositions de la nouvelle directive indiquent que « *Des annexes explicatives (jointes au projet de lois de finances)... sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise : a) la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance* »¹³⁶. Egalement, l'article 50 de la directive portant lois de finances prévoit des dispositions similaires au sein de la loi de règlement : « *La loi de règlement est accompagnée :... des rapports annuels de performance rendant compte de leur gestion et de leurs résultats* ».

Concernant la valorisation des pouvoirs du Parlement, elle se manifeste d'abord par l'affirmation d'un vote régulier des lois de règlements. Le projet de loi de règlement de l'année n – 1, accompagné des rapports annuels de performance, doit être présenté au Parlement « *au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* »¹³⁷. Ainsi, les parlementaires disposent des éléments relatifs à la gestion de l'année n – 1 avant de se prononcer sur les perspectives de dépenses de l'année n+1.

L'objectif poursuivi par ce dispositif, c'est de permettre que toutes les dépenses engagées par le pouvoir exécutif, soient, l'année suivant l'exécution, passées à la loupe par la représentation nationale. Contrairement à la période antérieure où le vote des lois de règlements ne faisait pas parti des pratiques parlementaires, avec la directive n°06/2009/CM/UEMOA, il est donné aujourd'hui obligation aux gouvernements des Etats membres de

¹³⁶ Article 46, paragraphe 1 de la directive.

déposer au niveau de leurs parlements respectifs ces lois afin que ceux-ci puissent, l'année suivant l'exécution du budget¹³⁸, valider sa gestion. Il est même expressément affirmé que la production de loi de règlement est obligatoire et si elle n'est pas déposée sur le bureau du Parlement, au plus tard à la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget en cause, le projet de loi de finances pour l'année à venir peut risquer de ne pas être voté.

Toujours, dans l'optique d'une revalorisation des pouvoirs du Parlement, la directive incite l'Exécutif à jouer le jeu de la transparence en améliorant l'information fournie au Pouvoir Législatif. En vue de permettre à ce dernier de jouer pleinement et efficacement son rôle en matière budgétaire, le projet de loi de finances doit être désormais accompagné d'annexes obligatoires¹³⁹.

La nouvelle directive procède ainsi à plusieurs aménagements afin d'améliorer l'information des parlementaires et de les associer plus étroitement à la formulation et à l'exécution de la loi de finances. Elle instaure en amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année n+1 au Parlement, un débat au cours duquel le DPBEP¹⁴⁰, qui peut être accompagné des projets de DPPD¹⁴¹, est présenté aux parlementaires. Ce document offre des indications au Parlement sur les choix et les objectifs du Gouvernement. Ceci démontre la volonté qu'ont les autorités communautaires à faire participer activement les parlementaires dans la gestion des deniers publics.

Enfin, la dernière innovation apportée par la directive 06/2009 concerne l'introduction de la présentation pluriannuelle des crédits (article 52) dans le droit budgétaire communautaire. L'approche pluriannuelle pour la présentation des recettes et des dépenses des organismes publics constitue ainsi un élément fondamental de la réforme 2009. Sans remettre en cause le principe

¹³⁷ Article 63 de la directive.

¹³⁸ Article 63, alinéa 1.

¹³⁹ Article 46, alinéa 3.

¹⁴⁰ Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel.

¹⁴¹ Document de programmation pluriannuelle des dépenses.

d'annualité de la loi de finances, cette démarche vise à intégrer l'action de l'Etat dans un cadre de moyen terme et de prendre en compte, dès la formulation du budget, les impacts financiers des décisions publiques annuelles sur les exercices suivants. Cette approche se concrétise en phase de programmation budgétaire et en phase d'exécution.

Pour ce qui est de la phase de programmation budgétaire, la directive impose l'élaboration de documents de cadrage pluriannuels (il s'agit des DPBEP et des DPPD) pour justifier des choix budgétaires de la loi de finances de l'année. Ces documents¹⁴² présentent l'évolution à moyen terme (trois ans) des dotations de la loi de finances et leurs impacts sur l'équilibre général des finances publiques. Ils s'intègrent dans le processus de formulation de la loi de finances dont ils sont les annexes obligatoires.

Concernant la phase d'exécution, la directive introduit aux côtés des crédits de paiement (CP), et en remplacement des anciennes autorisations de programme, les autorisations d'engagement (AE)¹⁴³. Celles – ci correspondent à l'engagement juridique de la dépense dans la chaîne budgétaire, en préalable à la consommation effective des crédits (l'ordonnancement). Le niveau de l'engagement d'une année contraint ainsi l'exécution des années suivantes. On remarquera d'ailleurs que le pilotage des autorisations d'engagement constitue désormais le nouvel enjeu de la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Le souci de moderniser les textes communautaires est également présent dans la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

¹⁴² Ils sont visés aux articles 52 et 53 de la nouvelle directive 06/2009.

¹⁴³ Les AE concernent uniquement les dépenses dont l'exécution s'étale sur plusieurs exercices budgétaires (exemple : dépenses d'investissement). Une fois l'engagement juridique réalisé pour tout ou partie de l'opération, seules des ouvertures/consommations de CP seront réalisées sur les exercices suivants.

B- La directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA

D'abord, contrairement à la directive relative aux lois de finances, celle portant règlement général sur la Comptabilité Publique appelle moins de remarque sur le fond, parce qu'elle n'a pas complètement bouleversé la directive précédente en la matière (celle n°06/97/CM/UEMOA), qui elle-même était la réplique quasi parfaite du décret français du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité¹⁴⁴.

Néanmoins, même si cette directive ne s'écarte pas trop de l'esprit de la précédente, on notera quand même qu'elle apporte un certain nombre d'innovations sur quelques aspects comptables comme la consécration des ministres et Présidents des institutions constitutionnelles comme ordonnateurs principaux de crédits¹⁴⁵ (rôle qui était dévolu au seul ministre des finances dans l'ensemble des Etats de l'Union) et de la compétence de la Cour des comptes pour exercer un contrôle sur la qualité de la gestion des ordonnateurs¹⁴⁶, notamment la bonne exécution de leurs programmes (avant la Cour se limitait qu'à juger les comptes des comptables publics et à apporter son assistance au Parlement dans le contrôle budgétaire). Remarquons, au passage, que ces mêmes innovations sont traitées sur la directive portant lois de finances.

Dans la recherche d'une meilleure efficacité dans la gestion des deniers publics dans l'Union, les autorités communautaires, lors de l'adoption de la première directive n°06/97, n'avaient pas cru bon de modifier les règles comptables qui avaient déjà cours dans les Etats membres, mais seulement d'en changer quelques pratiques. D'ailleurs, comme les règlements antérieurs, ses dispositions tenaient à certaines règles connues des Etats¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Après les indépendances, signalons que la quasi-totalité des Etats membres de l'UEMOA s'étaient inspiré de ce décret français de 1962 pour réglementer leur Comptabilité publique.

¹⁴⁵ Article 8 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

¹⁴⁶ Article 97 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA.

¹⁴⁷ La directive n°06/97/CM/UEMOA comportait quelques généralités (articles 1 à 4), l'organisation du service des administrateurs des crédits, ordonnateurs et comptables publics (articles 5 à 41), les opérations financières (recettes, dépenses, trésorerie et autres) ainsi que procédure de leurs justifications (articles 42 à 84), les règles de tenue de la Comptabilité (article 85 à 96), et la typologie des contrôles prévus (article 97).

Ainsi, quant-on analyse bien tous les articles composant cette directive, on voit que cela soulève très peu de difficultés pour les initiés, tout simplement parce que de telles dispositions, comme on l'a déjà noté, recevaient déjà application, à quelques exceptions près¹⁴⁸, dans l'ensemble des Etats membres de l'Union.

S'il y avait une surprise, c'est sans conteste par rapport aux dispositions relatives à la Comptabilité, que l'on renvoie purement et simplement à une directive à contenu budgétaire. La nouveauté principale, en effet, dans l'architecture budgétaire et comptable avant la réforme apparaissait dans le Titre 4 de la directive 05/97 (abrogée et remplacée par la directive n°06/2009/CM/UEMOA) relative aux lois de finances qui intégrait paradoxalement dans un texte de valeur législative des principes classiques de Comptabilité Publique.

On pouvait d'ailleurs s'étonner sur l'opportunité d'incorporer dans une loi organique à contenu budgétaire des dispositions intéressant l'exécution des opérations financières et les rapports entre agents investis de cette mission : administrateurs de crédits, ordonnateurs et comptables publics. L'opportunité de cette démarche était d'autant plus floue que la directive n°06/97 se bornait simplement à y faire référence, à défaut de pouvoir les reproduire purement là où elles trouvaient leur place naturelle. C'est ce qui expliquait que la directive 06/97 relative à la Comptabilité publique constatait tout simplement que « *les contrôles administratifs, juridictionnels et parlementaires (du budget) s'exercent dans les conditions fixées par le règlement relatif aux lois de finances* »¹⁴⁹.

Ainsi, si l'incorporation de principes traditionnels dans la réglementation antérieure, comme celui de la séparation de l'ordonnateur et du comptable ou celui de l'unité de caisse, appelait très peu de remarques de fond, il en allait autrement en ce qui concerne les dispositions sur la conduite du contrôle des

¹⁴⁸ Seule la République de Guinée Bissau, qui ne faisait pas partie des anciennes colonies françaises, ne s'était pas s'inspirée du décret du 29 décembre 1962.

¹⁴⁹ Article 97 de la directive abrogée n°06/97 portant règlement général à la Comptabilité publique.

actes de l'ordonnateur par le comptable public ou de la sanction des irrégularités en conséquence des défaillances relevées.

La nouvelle directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique au sein de l'UEMOA corrige cette anomalie en « reprenant » exclusivement les dispositions relatives à l'exécution et au contrôle du budget et en apportant quelques nouveautés pour moderniser l'exécution budgétaire. Composée de 100 articles, elle traite respectivement :

- *De dispositions générales* (article 1 à article 3). La nouveauté dans ce Titre concerne l'article 1¹⁵⁰ de la directive 07/2009, affirmant que les collectivités locales et leurs établissements publics, ainsi que les organismes de sécurité sociale le cas échéant, sont régis par des textes particuliers¹⁵¹, qui s'inspirent des principes définis dans la présente directive. Dorénavant, les instances communautaires estiment que les textes spécifiques à ces collectivités locales, leurs établissements et aux organismes de sécurité¹⁵² sociale doivent se fonder sur les principes qu'énonce la nouvelle directive portant règlement général sur la comptabilité publique ce qui n'était pas le cas auparavant.
- *Des ordonnateurs et des comptables* (article 4 à article 34). Ce qui frappe en premier, en analysant ce Titre, c'est la disparition des « *Administrateurs de crédits* » comme faisant partie des trois catégories d'agents (avec les ordonnateurs et les comptables) qui interviennent dans l'exécution des budgets publics. L'ancienne directive prévoyait, en effet, qu'ils « *constatent les droits et liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en*

¹⁵⁰ L'article 1 de la directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA stipule que : « *La présente directive fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat et à ses établissements publics à caractère administratif. Les collectivités locales et leurs établissements, ainsi que les organismes de sécurité sociale le cas échéant, sont régis par les textes particuliers qui s'inspirent des principes définis dans la présente directive* ».

¹⁵¹ Jusqu'à décembre 2010, un Comité d'expert se penchait sur la future réglementation qui leur sera consacrée.

préparent la liquidation »¹⁵³. La nouveauté ici par contre porte sur la reconnaissance de la qualité d'ordonnateurs principaux des crédits aux ministres et présidents des institutions constitutionnelles, comme le prévoit l'article 8¹⁵⁴, même si la directive prévoit en même temps que, dans certaines conditions, les Etats peuvent continuer à conférer au seul Ministre des finances la qualité d'ordonnateur principal unique du budget¹⁵⁵.

- *Des opérations d'exécution du budget* (article 35 à article 67). Elles portent sur les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie, des opérations sur le patrimoine et de leur justification. Dans l'ensemble, ce Titre reprend les dispositions de l'ancienne directive, hormis quelques nouveautés. Concernant les opérations de trésorerie, la nouvelle directive consacre ainsi explicitement, pour la première fois, que le Ministre des finances peut, dans certains cas, déroger à la règle de l'unité de caisse¹⁵⁶. Il faut bien signaler que cette exception répond aux exigences des bailleurs de fonds internationaux qui ne souhaitent plus que leurs crédits alloués se retrouvent incorporer dans le budget de l'Etat. L'expérience a montré en effet que les fonds fondus dans le budget ne constituent

¹⁵² Le rattachement des organismes de sécurité sociale aux règles fondamentales édictées par cette directive pour la gestion financière de l'Etat répond à une nouvelle donne internationale qui intègre la gestion de ces organismes dans le giron du domaine public afin de permettre la consolidation des comptes et la présentation de la situation générale du secteur public.

¹⁵³ Article 6 de la directive abrogée n°06/97.

¹⁵⁴ Cet article 8 comporte quatre parties :

- son premier alinéa définit la qualité la d'ordonnateur : c'est une personne qui agit au nom de l'Etat pour l'exécution des recettes et dépenses budgétaires ;
- les alinéas 2 et 5 désignent les trois catégories de personnes qui ont qualité d'ordonnateur principal : les ministres, présidents d'institutions constitutionnelles (c'est-à-dire dont les institutions ont été précisément désignées dans la Constitution du pays) et les directeurs des établissements publics nationaux ;
- les alinéas 3, 4 et 5 *in fine* traitent de la délégation du pouvoir d'ordonnateur : cette délégation, même si elle est prévue et organisée par les règlements, reste une possibilité ; elle n'est jamais automatique, ni une obligation. Les ordonnateurs restent libres de déléguer leur fonction ou de ne pas le faire ;
- l'alinéa 6 prévoit le cas de suppléance de l'ordonnateur s'il est absent ou empêché.

¹⁵⁵ L'article 9 de la nouvelle directive prévoit en effet que : « *Pendant une période de 5 ans à compter de la date de transposition de la présente directive, les Etats membres peuvent continuer à conférer au Ministre chargé des finances la qualité d'ordonnateur principal unique du budget général, des comptes annexes et des comptes spéciaux du Trésor* ».

¹⁵⁶ L'article 58 de la directive 07/2009/CM/UEMOA dit en effet que « *Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor public ouvert dans les livres de la BCEAO. Toutefois, le Ministre chargé des finances peut autoriser l'ouverture de comptes :*

- *sur le territoire national, à la BCEAO ou dans une banque commerciale pour y déposer les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement de Bailleurs de fonds. Dans ce cas, la convention de financement prévoit les modalités de gestion desdits comptes ;*
- *sur le territoire national, dans des banques commerciales situées dans des localités non desservies par des agences de la BCEAO ;*

pas une garantie pour qu'ils soient affectés aux programmes prévus. Désormais, les fonds publics provenant de la mise en œuvre des conventions de financement conclus avec les bailleurs de fonds peuvent être ouverts dans une banque commerciale et être utilisés selon des modalités fixées par ces mêmes conventions de financement. L'autre nouveauté concerne la gestion du patrimoine de l'Etat. Devenu ordonnateur principal des crédits, chaque Ministre ou Président d'institution est désormais compétent pour gérer le patrimoine de l'Etat qui relève de son ministère ou institution, « *sous réserve des pouvoirs des autorités chargées du patrimoine non financier* »¹⁵⁷.

- *De la comptabilité et des comptes de l'Etat* (article 68 à article 84). Ce Titre comprend des dispositions communes, de la comptabilité budgétaire, de la comptabilité générale, de la comptabilité des matières, valeurs et titres et de la comptabilité analytique des coûts. La nouveauté dans ce Titre porte sur la reconnaissance officielle, par l'article 68, que le Plan comptable de l'Etat « *s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) et des autres normes comptables internationales, tout en tenant compte des spécificités du pays* ». Cet article 68 présente ainsi les nouveaux fondements du Plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA : le SYSCOA¹⁵⁸ qui édicte les règles et normes comptables applicables au secteur privé, d'une part, et les normes comptables internationales¹⁵⁹ édictées par l'organisme international chargé d'établir ces normes, à savoir l'IFAC¹⁶⁰, d'autre part. Mais, pour l'Union, le partage de ces objectifs

- à l'étranger, dans des institutions financières agréées par le Ministre des finances ».

¹⁵⁷ Article 63 de la directive 07/2009/CM/UEMOA.

¹⁵⁸ La première référence est celle du SYSCOA, c'est-à-dire le système de normes du secteur privé, et elle est significative de l'évolution du système comptable de l'Etat dans l'UEMOA. Il est en effet recherché un rapprochement entre les règles comptables applicables aux secteurs public et privé. Cette évolution correspond aux pratiques internationales qui préconisent ce rapprochement afin de disposer d'une lecture commune, d'interprétation partagée des bilans des sociétés commerciales et des situations analytiques globales des finances.

¹⁵⁹ Voir, ADHEMAR P., *Les normes comptables internationales*, in BOUVIER M. (sous dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, Paris, 2009.

¹⁶⁰ *International Federation of Account Task*. Il s'agit d'une organisation mondiale de l'audit, de l'expertise comptable, tourné vers des études, avec un intérêt plus particulier pour les pays en développement.

ne fait pas obstacle à la nécessité de prendre en compte les spécificités du secteur public¹⁶¹.

- *Du contrôle du budget* (article 85 à article 97). On remarque ici le fait qu'on ait sommairement évoqué le contrôle du Parlement sur l'exécution du budget, peut-être parce que cela a déjà été évoqué sur la directive 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances. Par contre, ce Titre évoque les deux autres contrôles exercés sur l'exécution du budget : le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel. Pour ce qui est du contrôle administratif, l'accent est mis sur celui exercé par les contrôleurs financiers. Réforme de la gestion budgétaire oblige, à côté du classique contrôle *a priori* exercé par ces derniers sur les opérations budgétaires, la nouvelle directive institue aussi une nouvelle mission aux contrôleurs financiers : l'exercice d'un contrôle *a posteriori*¹⁶². Les contrôleurs financiers sont ainsi chargés d'évaluer les résultats et les performances des programmes, tels qu'ils ont été créés par la directive 06/2009 portant lois de finances. Ce contrôle *a posteriori* permettra au Ministre des finances (qui exerce la tutelle sur les contrôleurs financiers) de préparer son rapport sur la performance de gestion des ordonnateurs, qui doit être remis à la Cour des comptes, pour avis, ensuite transmis au Parlement. C'est au niveau du contrôle exercé par la Cour des comptes que l'on découvre la seconde nouveauté apportée dans ce Titre. L'article 97 de la directive stipule en effet que « *La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs, notamment la bonne exécution de leurs programmes* ». Ainsi, à côté du contrôle traditionnel de juge des comptes, la nouvelle directive donne compétence à la Cour de juger la gestion des ordonnateurs¹⁶³. Elle prononce un jugement sur leur

¹⁶¹ Il s'agit de la nécessité de prendre en compte le caractère particulier de la gestion de l'Etat qui ne peut s'assimiler aux organismes régis par les normes établies pour le secteur commercial, soumis aux règles de la concurrence.

¹⁶² Article 90 de la directive 07/2009.

¹⁶³ Pour plus de détails sur cette nouvelle fonction dévolue au juge financier, Voir, *Les rapports de la Cour des comptes au Parlement*, RFFP n°99, septembre 2007 et *Les Cours des comptes en action*, RFFP n°101, mars 2008.

gestion et fait connaître son évaluation sur la qualité de gestion des programmes.

- *Des dispositions transitoires et finales* (article 98 à article 100). Elles prévoient que les dispositions de cette directive doivent être transposées par les Etats membres dans leurs législations nationales au plus tard le 31 décembre 2011, même si parallèlement elles apportent quelques aménagements. Ainsi, par exemple, « *les Etats ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour procéder à l'application intégrale des dispositions portant sur : les avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes publics prévus à l'article 97 de la présente directive (ou) la compétence des Cours des comptes en matière de sanction des fautes de gestion prévus à l'article 14 de la présente directive* »¹⁶⁴.

Au moment de leur élaboration et de leur adoption, on a vu que les deux directives (directive 06/2009 et directive 07/2009) s'inscrivaient dans un processus de définition d'un cadre budgétaire moderne permettant une gestion rigoureuse et transparente des finances publiques ainsi qu'une comparabilité des données en vue de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales.

Si dans certains Etats, avant la réforme 2009, la plupart des premiers textes communautaires ont été transposés dans les droits nationaux, dans d'autres Etats par contre, les textes étaient, au 31 mai 2004¹⁶⁵, toujours en cours d'élaboration ou même parfois, non encore élaborés. Le Tableau ci-après donne la situation, par Etat membre, de la transposition des directives sur les finances publiques dans les droits nationaux au 31 mai 2004.

¹⁶⁴ Article 99 de la directive 06/2009.

¹⁶⁵ Date où les instances communautaires, à travers la Surveillance Multilatérale de juin 2004, ont, pour la dernière fois, communiqué sur l'état de transposition des directives dans les droits nationaux.

Tableau 1: Situation de la transposition des directives dans les droits nationaux

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
Loi de finances	Projet de loi organique élaboré et transmis à l'A.N	Loi adoptée le 24 janvier 2003	Projet de loi organique élaboré mais non encore adopté	Transposition non effectuée	Projet de loi organique non élaboré	Loi organique adoptée le 1 ^{er} avril 2003	Loi organique adoptée le 15 octobre 2001	Projet de loi organique non élaboré
Règlement général sur la Comptabilité Publique	Décret adopté le 15/02/2001	Projet de décret élaboré	Transposition non effectuée mais la directive est appliquée	Transposition non effectuée	Projet de décret non élaboré	Décret adopté le 26 juillet 2002	Décret adopté le 13 mars 2003	Projet de décret non élaboré

Source : Rapport semestriel de la Surveillance Multilatérale de juin 2004

Dans l'ensemble, on peut retenir que, jusqu'au milieu des années 2000, la directive relative aux lois de finances est adoptée par seulement trois Etats, à savoir le Burkina Faso, le Niger et le Sénégal ; et s'agissant de la directive portant règlement général sur la Comptabilité publique, elle est aussi adoptée que par trois Etats : le Bénin, le Niger et le Sénégal. Ainsi, seuls le Niger et le Sénégal ont eu à respecté les recommandations des instances communautaires en transposant ces directives dans leurs législations internes. Pour les autres, la Commission, dans ses différents Rapports annuels sur l'état de l'Union, les appelle régulièrement à faire preuve de bonne volonté, mais généralement sans succès.

Après analyse des deux directives intéressant les lois de finances et la Comptabilité publique, on peut noter en définitive que, malgré la réforme de 2009, leur transposition au plan national ne devrait nullement provoquer de grands bouleversements dans l'ordonnement juridique interne des Etats en la matière, contrairement aux deux autres textes communautaires qui, par leur importance, apportent de vrais changements dans le dispositif financier des Etats membres de l'UEMOA : il s'agit du Pacte de Convergence et du Code de transparence.

Début Paragraphe 2 : Les textes communautaires à caractère purement financier

Les deux textes communautaires à caractère purement financier sont l'acte additionnel n° 04/99 du 8 décembre 1999 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres (A) et la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009¹⁶⁶ portant adoption du Code de transparence dans la gestion des Finances Publiques au sein de l'UEMOA (B). Ces deux textes ont été adoptés par les autorités communautaires pour compléter le dispositif financier de l'Union en vue de rendre effective et complète l'harmonisation des législations et des politiques budgétaires nationales des Etats membres.

A- Le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) entre les Etats membres de l'UEMOA

Comme le souligne bien son Préambule, les deux raisons principales qui expliquent l'adoption du Pacte sont liées au renforcement du dispositif de surveillance multilatérale, que nous verrons plus loin dans le cadre de cette étude, mais aussi à l'assurance d'une meilleure discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune afin de créer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable.

Concernant le renforcement de l'efficacité du dispositif de surveillance multilatérale des Etats membres, on a remarqué par le passé que, dans le cadre de tout processus d'intégration, des mesures nationales en matière économique peuvent induire des effets parfois importants pour les autres Etats. Dès lors, l'UEMOA a décidé de consacrer une attention toute particulière aux politiques économiques des Etats membres ; et mieux encore, celles-ci sont regardées comme une « *question d'intérêt commun* »¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Elle abroge et remplace la directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000.

¹⁶⁷ Article 63 du Traité.

L'objectif est double. D'une part, éviter la tentation du « chacun pour soi » et, d'autre part, dépasser ce risque en construisant ensemble, et sur la base des acquis de chacun, une politique communautaire commune. C'est ce qui explique l'adoption du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité, qui est censé compléter le dispositif de la surveillance multilatérale prévu aux articles 70 à 75 du Traité de l'UEMOA, avec un système d'alerte précoce afin de prévenir et d'éviter tout dérapage abusif dans la gestion des finances publiques nationales.

L'autre raison d'être du Pacte, est l'instauration d'une discipline budgétaire au sein de chaque Etat membre, en appui à la politique monétaire, et ceci dans le but de mieux assurer la stabilité des prix et une croissance forte et durable. Ainsi, avec le Pacte, les autorités communautaires vont instaurer un système reposant sur une cohérence propre qui lui fait prendre en compte non seulement les nécessités de la convergence des politiques économiques nationales, mais aussi la recherche d'une cohérence marquée entre ces dernières et la politique monétaire.

Les raisons de la mise en place du Pacte étant soulevées, il nous revient maintenant d'analyser son contenu, mais aussi son organisation au sein de l'Union.

Comme le souligne son article 2 alinéas 3, le PCSCS constitue un instrument communautaire destiné à assurer la mise en œuvre harmonieuse du dispositif de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'Union. Il permet ainsi :

- de renforcer la convergence des économies des Etats membres ;
- de conforter la stabilité macroéconomique ;
- d'accélérer la croissance économique ;
- et d'approfondir la solidarité entre les Etats membres.

La mise en place des objectifs du Pacte repose sur un suivi rigoureux d'un ensemble d'indicateurs de convergence (dénommés par les autorités communautaires *critères de convergence*) touchant le secteur réel, la balance des paiements, les finances publiques et la monnaie. Dans l'ensemble, huit critères composent le Pacte : six critères budgétaires, un critère relatif à l'inflation et un critère portant sur les transactions extérieures. Parmi les critères budgétaires, celui relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal est retenu comme critère clé de la convergence¹⁶⁸.

Les critères de convergence sont constitués de critères de 1^{er} rang et de critères de 2nd rang¹⁶⁹.

Les critères de 1^{er} rang sont ceux dont le non respect entraîne la formulation explicite de recommandations par le Conseil des ministres. L'Etat concerné devrait ensuite, sur la base de ces recommandations, élaborer et mettre en œuvre un programme de mesures rectificatives. Ces critères se présentent comme suit :

- ***Ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal***¹⁷⁰ (critère clé) : il doit être supérieur ou égal à 0% en l'an 2013. La norme à respecter est au moins l'équilibre, c'est-à-dire un solde positif ou nul. Le solde budgétaire de base est défini par la différence entre, d'un côté les recettes hors dons (ou recettes courantes), et de l'autre la somme des dépenses courantes et des dépenses d'investissement financées sur ressources internes ;

¹⁶⁸ Ce critère clé fait obligation aux Etats membres de l'UEMOA de parvenir à moyen terme (c'est-à-dire à l'horizon de convergence prévu cette fois en 2013) à une situation budgétaire au moins à l'équilibre, afin de pouvoir dégager des recettes additionnelles pour permettre d'accroître de manière substantielle le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales (au moins = 20%).

¹⁶⁹ Articles 18 et 19 du PCSCS.

¹⁷⁰ Le choix de ce solde, au lieu du solde global, est justifié par le souci d'amener les pays à adopter les stratégies de saine gestion budgétaire. L'équilibre souhaité du solde de base traduit le fait que l'excédent primaire de l'Etat doit couvrir l'intégralité des intérêts de la dette et une partie des investissements. Il n'est donc pas acceptable que l'Etat emprunte pour assurer le paiement de la charge d'intérêt.

- **Taux d'inflation annuel moyen** : il doit être maintenu à 3% au maximum par an. Ce critère vise à minimiser les écarts d'inflation d'un pays à l'autre en vue d'éviter un désalignement des taux de change réel, ce qui n'est pas souhaitable dans une union monétaire ;
- **Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal** : il ne doit pas excéder 70% en l'an 2013. Une hausse du niveau d'endettement des Etats de l'Union aurait pour conséquence un accroissement du poids du service de la dette (intérêts plus amortissement du principal), ainsi que le risque d'accumulation des arriérés de paiement. Et cette situation pourrait bien compromettre la solvabilité des Etats ;
- **Arriérés de paiement (intérieurs et extérieurs)** : non accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante. Les arriérés de paiement intérieurs réduisent la capacité d'investissement des entreprises et limitent la demande des ménages. Quant à l'accumulation d'arriérés extérieurs, elle réduit la crédibilité des Etats de l'Union auprès des bailleurs de fonds extérieurs et peut induire parfois à l'arrêt des projets et programmes appuyés par ces derniers.

Les critères de 2nd rang sont, au contraire, des repères structurels indicatifs faisant l'objet d'un suivi rigoureux en raison du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation de l'objectif de viabilité interne et externe des économies. Ils peuvent aussi servir à la formulation des recommandations de politique économique visant à assurer le respect des critères de premier rang. Leur non respect ne fait cependant pas l'objet de recommandations explicites pour la mise en œuvre d'un programme de mesures rectificatives. Ces critères de 2nd rang sont également au nombre de 4 et ils sont constitués comme suit :

- **Ratio de la masse salariale sur recettes fiscales** : il ne devrait pas excéder 35%. Ce critère vise tout particulièrement la structure des dépenses publiques. Il incite les Etats membres de l'Union à limiter les recrutements, autrefois pléthoriques, dans la fonction publique pour ainsi permettre l'initiative privée de se développer ;
- **Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales** : il devrait atteindre au moins 20%. Il permet d'accentuer les efforts de maîtrise et de restructuration des dépenses publiques, en vue de promouvoir la qualité des investissements publics. L'objectif est d'amener les gouvernements de la région à affecter, prioritairement, l'accroissement de l'épargne budgétaire au renforcement des dépenses en capital, notamment les dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructures de base, en vue de promouvoir un développement humain durable dans la région ;
- **Ratio du déficit extérieur courant hors transferts publics par rapport au PIB nominal** : il ne devrait pas excéder 5%. Ce critère permet d'apprécier le degré de vulnérabilité de l'économie de tout Etat membre de l'UEMOA, notamment sa dépendance à l'épargne extérieure pour sa survie ;
- **Taux de pression fiscale, c'est-à-dire recettes fiscales sur PIB nominal** : il devrait être supérieur ou égal à 17%. Ce critère de convergence permet d'éviter que tout l'ajustement structurel ne soit uniquement supporté par les dépenses publiques. Les instances communautaires ont pensé, qu'en plus de « couper » sur certaines dépenses courantes, il serait aussi intéressant de suivre le taux et l'évolution de la pression fiscale. Dans une région où le secteur informel monopolise la vie économique, il est logique de le faire participer à la vie de leur Etat.

Il faut noter que le Pacte est organisé autour de programmes, dénommés programmes pluriannuels de convergence. Les Etats doivent en effet transmettre à la Commission des programmes pluriannuels glissant couvrant les cinq exercices futurs¹⁷¹ et identifiant les facteurs susceptibles d'influencer la convergence de leur économie. Ces programmes décrivent, en détail, les actions que les gouvernements comptent mettre en œuvre pour respecter les critères de convergence. Ils sont actualisés annuellement par chaque Etat membre et examinés par le Conseil des ministres.

Les programmes reposent sur le respect des objectifs communautaires de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité. Comme le prévoit son article 5, tout programme d'un Etat doit nécessairement comporter les informations suivantes :

- les réalisations de l'année précédente, les objectifs de l'année en cours et les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie ainsi que les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur l'exécution du programme, telles que les recettes fiscales, la masse salariale, le service de la dette et les dépenses d'investissement public. S'agissant des autres secteurs, la croissance du PIB, l'inflation et le solde courant des transactions extérieures constituent des indicateurs économiques importants ;
- une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique à mettre en œuvre afin de réaliser les objectifs du programme, au regard des critères de convergence ;
- l'évolution des critères de convergence et principalement celle du critère clé, c'est-à-dire celui se rapportant à l'équilibre budgétaire ;

¹⁷¹ Comme le prévoit l'article 3 nouveau du Règlement n°05/2009/CM/UEMOA, modifiant le Règlement n°11/99/CM/UEMOA, portant modalités de mise en œuvre du PCSCS qui prévoyaient seulement les trois exercices futurs.

- la définition d'un sentier d'évolution des critères de convergence ainsi que des mesures spécifiques envisagées pour chaque tranche annuelle.

Dans le cadre du contrôle des programmes pluriannuels de convergence des Etats membres, les autorités communautaires se penchent principalement sur les critères de premier rang, qui sont ceux dont le non respect entraîne pour l'Etat défaillant, la formulation par le Conseil d'une décision recommandant l'élaboration et la mise en œuvre d'un autre programme mentionnant les mesures rectificatives.

Par contre, les critères de second rang sont traités comme des repères structurels indicatifs qui font néanmoins l'objet d'un suivi rigoureux à cause du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation de l'objectif de viabilité interne et externe des économies modernes. Comme on l'a noté, leur non respect ne fait cependant pas l'objet de recommandations explicites pour la mise en œuvre d'un programme de mesures rectificatives, comme le prévoit le Pacte. Ils peuvent simplement servir dans la formulation des recommandations de politique économique visant à assurer le respect des critères de premier rang.

Il faut noter, pour terminer avec le Pacte, que sa mise en œuvre est prévue sur deux phases: une phase de convergence¹⁷² et une phase de stabilité. Lorsque les Etats ont satisfait aux critères de convergence, l'Union est alors en phase de stabilité. Dans cette ultime phase, l'amélioration continue des critères de convergence n'est plus imposée mais seulement souhaitée, en relation avec les objectifs globaux de l'Union.

¹⁷² On a noté de nombreuses hésitations de la part des autorités communautaires pour la détermination des échéances de convergence. Le Pacte a été modifié à trois reprises : une fois en 2003 par l'acte additionnel n°03/2003 pour porter la date limite de convergence en l'an 2005 ; la deuxième fois en 2006 pour la porter en l'an 2008 par l'acte additionnel n°02/2006, et la dernière fois en 2009 par l'acte additionnel n°05/2009 qui limite la date de convergence en 2013, toujours pour prendre en compte le retard accumulé par certains Etats dans la phase de Convergence.

Néanmoins, face à la difficulté d'atteindre la phase de convergence dans l'ensemble des Etats membres de l'Union, le Conseil a introduit la notion de « Masse critique »¹⁷³ qui vise à renforcer l'opérationnalité du Pacte. Le Conseil a introduit cette notion de masse critique dans le droit budgétaire communautaire en vue de l'introduction d'un assouplissement dans les conditions d'entrée en phase de stabilité, et cela pour renforcer la crédibilité du mécanisme de la surveillance multilatérale.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2009, lorsqu'une masse critique d'Etats membres respecte les quatre critères de premier rang et que cette performance est jugée durable, l'Union est alors en phase de stabilité¹⁷⁴. Toutefois, les Etats membres qui n'auraient pas respecté les conditions de convergence, seront astreints à poursuivre le processus de convergence afin de réaliser les objectifs définis, au plus tard, le 31 mars 2013¹⁷⁵.

Pour rappel, suivant les conditions antérieures dudit Pacte, la convergence de l'Union ne pouvait être constatée que si tous les Etats membres respectaient les quatre critères de 1^{er} rang. Par expérience, les autorités communautaires ont conscience que cette contrainte d'une convergence simultanée de l'ensemble des Etats membres n'était pas réaliste au regard de l'évolution du contexte économique, étant donné la diversité des situations économiques des Etats et des chocs extérieurs, comme en témoigne le Tableau ci après décrivant l'évolution des Etats dans l'application des critères de convergence.

Tableau 2: Nombres de critères respectés par pays entre 2000 et 2008

¹⁷³ Règlement n°10/2007/Cm/UEMOA portant définition de la notion de la masse critique d'Etats membres dans le cadre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'Uemoa, adopté à Bissau le 17 septembre 2007.

¹⁷⁴ On entre ainsi en phase de stabilité après avoir réuni la masse critique d'Etats membres. Mathématiquement, cela donne : lorsque quatre des huit Etats membres respectent les quatre critères de 1^{er} rang ou alors les Etats respectant ces critères représentent au minimum 65% du PIB.

¹⁷⁵ Article 9 nouveau de l'Acte Additionnel n°05/2009/CCEG/UEMOA portant modification de l'Acte Additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999, modifié relatif au Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

	Bénin	Burkina	C.Ivoire	G.Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
2000	5 ¹⁷⁶	4	2	0	4	1	5	1
2001	4	3	3	0	3	1	5	1
2002	5	4	2	0	4	2	6	1
2003	5	4	1	0	5	3	7	3
2004	3	4	2	1	6	2	7	3
2005	3	3	1	0	6	2	7	1
2006	3	4	2	1	6	5	6	2
2007	5	4	2	0	5	6	6	3
2008	6	3	2	0	3	5	5	2

Source : Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2008

On peut remarquer, au regard de ce Tableau, qu'au terme de la première année de mise en application du PCSCS, quatre pays seulement ont été performants dans l'application des critères de convergence inclus dans le Pacte. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal. Mais cinq années plus tard, c'est-à-dire en 2005, seuls le Mali et le Sénégal ont eu à maintenir leur effort de progression en assurant respectivement 6 et 7 critères sur 8. Ces deux pays ont eu à garder par la suite cette dynamique jusqu'au début des années 2010.

Pour les autres Etats membres par contre, des difficultés à respecter ces critères de convergence se sont manifestées dès le début de la mise en œuvre du Pacte, en 2000. Néanmoins, après l'année 2005, trois autres pays, à savoir le Bénin, le Burkina Faso et le Niger, ont eu à s'accrocher, avec plus

¹⁷⁶ En gras, cela signifie qu'au moins la moitié des critères de convergence a été respectée.

ou moins de réussite, au bon wagon des Etats « vertueux », respectant les critères de convergence prévus par le Pacte.

En ce qui concerne la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Togo, leurs problèmes politiques internes¹⁷⁷ ne les ont pas aidé à s'insérer dans le club très select des Etats en phase avec le Pacte. Durant toute la décennie de convergence, ces trois Etats dont le poids dans l'économie représente la moitié du PIB de l'Union (la Côte d'Ivoire à elle seule représente plus du tiers de l'économie régionale), n'ont pas aidé les autorités communautaires à entrer en phase de stabilité. Comme on l'a vu, la phase de convergence, qui devait, à l'origine, durer trois ans (jusqu'à 2002), n'est toujours pas arrivée à échéance¹⁷⁸.

Conscients, au départ, que le Pacte à lui tout seul ne pourra pas résoudre le problème de la mal gouvernance au sein de l'Union, les autorités communautaires ont décider alors de lui accoupler un nouveau dispositif fixant le cadre global d'une bonne gestion des deniers publics : le Code de transparence dans la gestion des finances publiques.

B- Le Code de Transparence dans la Gestion des Finances Publiques au sein de l'UEMOA

On entend ici par transparence dans la gestion des Finances publiques, selon le Code, l'information claire du Public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de Finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Quatre articles seulement en constituent l'ossature, que détaille une longue annexe, laquelle s'emploie à définir les principes d'une gestion saine et transparente des Finances publiques.

Pour mieux cerner la portée éventuelle de ce Code de Transparence, il serait plus judicieux de se focaliser un instant sur les principales raisons qui

¹⁷⁷ Après l'adoption du Pacte en 1999, ces trois Etats ont vécu dans une instabilité politique chronique marquée par un contexte socio politique difficile et permanent et des coups d'Etat fréquents.

¹⁷⁸ Repoussée en 2005, 2008 et aujourd'hui 2013.

ont commandé sa mise en œuvre, mais aussi les grandes idées forces qui le sous – tendent.

Après avoir constaté que le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres, à lui tout seul, ne pouvait pas constituer de cadre juridique suffisamment fort pour inciter les Etats membres à plus s'imprégner des nouvelles techniques de gestion des Finances publiques, les autorités communautaires ont voulu, pour compléter ce dispositif, mettre en place un cadre beaucoup plus large et touchant à toutes les chaînes de la gestion publique, c'est-à-dire de la préparation au contrôle du budget, en passant par son exécution.

C'est ce qui a expliqué la mise en place, le 29 juin 2000 à Dakar, de la première directive portant adoption du Code de Transparence¹⁷⁹ dans la Gestion des Finances Publiques. Il faut d'ailleurs relever que la qualité de l'information budgétaire est une préoccupation générale que l'on constate partout, en dehors même de la zone UEMOA, comme en témoigne l'adoption par le FMI en 1998 d'un *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*¹⁸⁰ comportant de très nombreuses prescriptions détaillées sur les modalités de préparation, d'adoption et d'exécution des budgets publics.

Après avoir constaté les limites de ce Code, les autorités communautaires, l'ont, neuf ans plus tard, abrogé et remplacé par un nouveau Code de transparence plus en phase avec une gestion moderne des finances publiques¹⁸¹.

Dans le cadre de l'UEMOA, le Code avait aussi pour finalité d'obliger les autorités nationales à mieux se familiariser avec les nouveaux outils de gestion publique, et parallèlement de ne plus trouver d'excuses pour justifier

¹⁷⁹ Directive n°02/2000/CM/UEMOA.

¹⁸⁰ Code précité.

¹⁸¹ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

leurs errements dans la gestion des deniers publics, comme c'était le cas dans un passé très récent.

Il était même expressément affirmé dans l'annexe de la première directive, que l'état des lieux de la gestion des Finances publiques dans les Etats membres avait permis de mettre en exergue les lacunes et les faiblesses des administrations financières, qui se présentent comme suit :

- caractère incomplet et imparfaite adoption du cadre juridique des finances publiques ;
- inexistence de textes d'application des codes financiers et fiscaux, et non application adéquate de l'existant ;
- non reddition des comptes de l'Etat et absence de lois de règlement ;
- non internalisation des textes portant harmonisation des cadres juridiques, comptables et statistiques dans l'Union ;
- non exploitation des rapports d'inspection de vérification ;
- faiblesse des contrôles juridictionnels et parlementaires.

Au-delà du caractère pédagogique, il était intéressant de remarquer que l'ancien Code procédait d'un diagnostic sans complaisance de la situation qui prévalait dans les Etats membres de l'Union en matière de gestion financière, ce qui en soi n'était pas toujours évident. C'est un lieu commun de constater qu'un peu partout dans l'espace communautaire, la nécessité se faisait sentir de mettre de l'ordre dans la gestion des deniers publics, ce qui se traduisait par le rappel d'un certain nombre de normes budgétaires tout à fait élémentaire pour un Etat un temps soit peu moderne.

Après ce sévère diagnostic, les autorités communautaires comprennent donc que ces pratiques et omissions, sources de déstabilisation économique et d'inefficience des administrations, incitent à des changements qualitatifs dont les bases ont été jetées à travers l'affirmation des grands principes dans la recherche de la transparence en vue de consolider les acquis réalisés par les Etats membres en matières d'assainissement budgétaire et de bonne gestion financière.

C'est ainsi que, dans son ensemble, le Code de transparence adopté en 2000 portait autour du cadre juridique de la transparence, de la performance de l'administration financière, de la moralisation et du contrôle des finances publiques et enfin de l'intégrité de l'information budgétaire. Ceci est d'autant plus important que dans une Union économique et monétaire, les difficultés d'ordre budgétaire dans un Etat peuvent avoir des répercussions directes sur les autres Etats membres. Remarquons que l'importance de cet enjeu est telle que les préoccupations y relatives avaient déjà fait l'objet d'une mention dans la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA, en date du 8 décembre 1999 à Lomé, intitulée « *Relever ensemble, dans la solidarité, les défis du troisième millénaire* ».

La mise en place de ce dispositif visait à préciser les principes et les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des deniers publics. Ainsi, l'obligation était donnée aux autorités nationales, dans la conduite des affaires publiques de faire état de :

- la définition du rôle et des attributions des administrations pour mieux apprécier les responsabilités et la performance en leur sein ;
- la transparence dans les procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget, à travers la mise en place d'un cadre juridique approprié et l'installation effective de tous les organes de contrôle ;

- la formation des personnels, leur motivation et la gestion de l'administration selon les règles de neutralité et d'objectivité ;
- la circulation, la diffusion et la publication d'informations complètes et fiables sur toutes les activités financières de l'Etat et des autres organismes publics.

Il faut enfin souligner que, par ce Code, on entendait renforcer la responsabilité et la crédibilité des autorités nationales face aux principaux bailleurs de fonds des Etats membres de l'UEMOA ; tout en incitant les populations à adhérer en toute objectivité aux choix des politiques économiques et financières des gouvernements. C'est ce qui explique qu'il était surtout question de généraliser la création de Cours des Comptes autonomes dans tous les Etats membres ; de la reddition des comptes de gestion et de leur transmission à la juridiction financière ; du vote périodique des lois de règlement ; et enfin de l'adoption d'une loi sur les partis politiques et une autre sur la répression de l'enrichissement illicite.

Comme le souligne le Professeur Salif YONABA¹⁸², les auteurs de la directive ont dû pleinement prendre conscience de la portée limitée des contrôles qui s'effectuent sur la gestion des finances de l'Etat. Le contrôle administratif, loin de produire les effets bénéfiques attendus d'un véritable contrôle préventif, en empêchant la survenance des malversations, s'est bien souvent révélé inefficace. La forte politisation de certains organes administratifs (comme c'est le cas du corps de l'Inspection Générale d'Etat) a contribué à hypothéquer considérablement leurs pouvoirs dans leurs relations avec les structures qu'ils sont chargés de contrôler. Cela est surtout vrai des organes de « contrôle d'Etat » que l'on voit dans l'ensemble des pays, mais dont l'utilité apparaît plus que sujette à caution. Ainsi, comme le souligne toujours fort justement le même YONABA, par exemple, « *Les Inspections Générales d'Etat que l'on rencontre un peu partout en Afrique font penser à*

des organes dont les Etats se dotent pour se donner bonne conscience, tout en sachant pertinemment qu'ils sont dénués de toute utilité en matière de contrôle ».

Néanmoins, malgré les efforts constatés dans la mise en place du Code de transparence dans la gestion des finances publiques, force est de remarquer qu'il reste encore des progrès à faire. Par exemple, comme le soulignait la Commission, dans son rapport annuel sur le fonctionnement annuel de l'Union de 2006, sur huit Etats membres, seuls trois ont créé et installé des Cours des Comptes Autonomes, même si deux autres les ont créées mais ne les ont pas encore installées¹⁸³.

C'est conscient de toutes ces faiblesses du Code que les instances communautaires, dans le cadre de la grande réforme des instruments budgétaires et comptables au sein de l'Union, ont décidé de l'abroger et de le remplacer par la nouvelle directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. Elles ont pris ainsi des dispositions nécessaires pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par ledit Code.

Dorénavant, le Code de transparence s'applique notamment à la préparation et à l'adoption des directives portant lois de finances, règlement général sur la Comptabilité publique, Plan comptable de l'Etat, Nomenclature budgétaire de l'Etat, Tableau des opérations financières de l'Etat et Plan comptable et Nomenclature budgétaire des Collectivités locales¹⁸⁴.

L'obligation est aujourd'hui donnée aux autorités nationales, dans la conduite des affaires publiques, de faire état, comme le prévoit l'annexe du Code :

¹⁸² YONABA S., « *La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'UEMOA* », RFFP n°79, Septembre 2002, p.231.

¹⁸³ Rapport annuel de la Commission de l'UEMOA sur le fonctionnement de l'Union de 2006.

- de la légalité et de la publicité des opérations financières ;
- des attributions et des responsabilités des institutions ;
- du cadre économique ;
- de l'élaboration et de la présentation des budgets publics ;
- de la mise en œuvre des recettes et des dépenses ;
- de l'information du public ;
- de l'intégrité des acteurs.

Les nouveautés les plus marquantes portent ici sur certaines situations inédites se rapportant à certains principes. Par exemple, dans les trois mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances publiques, et en particulier la situation du budget de l'Etat et de son endettement, doivent faire l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement et audité par un organe public indépendant et publié¹⁸⁵. De même, les détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires, doivent faire une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction¹⁸⁶. Autre exemple, le Gouvernement établit et publie, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques à long terme permettant notamment d'apprécier leur soutenabilité¹⁸⁷. On entend par soutenabilité ici, la situation dans laquelle un pays est en mesure de remplir ses obligations actuelles et futures au titre du service de la dette, sans recourir aux financements exceptionnels

¹⁸⁴ Article 2 de la directive n°01/2009 portant Code de transparence.

¹⁸⁵ Titre 2 de l'Annexe du Code de transparence.

¹⁸⁶ Titre 7 de l'Annexe du Code de transparence.

(accumulation d'arriérés et/ou rééchelonnement) et sans compromettre la stabilité de son économie.

Outres ces questions de principes généraux, les nouveautés, dans le Code de transparence de 2009, portent également sur l'élaboration, l'exécution et le contrôle des finances publiques. Ainsi, le Code consacre le principe de sincérité¹⁸⁸ budgétaire, en prévoyant que les budgets annuels doivent être réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes. Ce principe se définit comme l'obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le Gouvernement au moment de leur élaboration. Ainsi, le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler les éléments financiers ou patrimoniaux¹⁸⁹. On remarquera au passage que ce principe de sincérité sera repris dans la nouvelle directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA¹⁹⁰.

Le Code consacre aussi la spécialisation des crédits budgétaires en missions¹⁹¹. De même, il proclame l'annualisation du vote des lois de règlement et la compétence, pour la première fois, de la Cour des comptes de l'exercice du contrôle sur la gestion des ordonnateurs¹⁹². Comme le principe de sincérité, ces deux nouveautés seront également reprises par les directives n°06/2009 et n°07/2009 portant respectivement lois de finances et règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

¹⁸⁷ Titre 3 de l'Annexe du Code de transparence.

¹⁸⁸ Titre 4 de l'Annexe du Code de transparence.

¹⁸⁹ Deux corollaires s'attachent à ce principe : l'inclusion effective de l'ensemble des ressources et des charges (en ce sens, le principe de sincérité rejoint les obligations découlant du principe d'universalité) au sein du budget ou des comptes de l'Etat ainsi que la cohérence des informations fournies.

¹⁹⁰ Articles 30 et 72 de la directive.

¹⁹¹ Dans le Titre 4 de l'Annexe du Code de transparence, il est dit qu' « A l'appui des documents budgétaires, une description des principales mesures de dépenses et de recettes est fournie sur la base des objectifs des missions des administrations publiques, en précisant leur contribution aux objectifs de politique économique et leur cohérence avec chacune des grandes politiques publiques conduites par le Gouvernement ».

¹⁹² Titre 5 de la directive 01/2009 portant Code de transparence.

L'étude de la mise en place d'un environnement juridique approprié pour une meilleure gestion des deniers publics au sein de l'UEMOA montre bien que les autorités communautaires ont pris conscience que, pour éviter les échecs rencontrés par les autres organisations sous-régionales qui étaient en cours dans la même zone géographique¹⁹³, l'Union doit édicter des dispositifs clairs et contraignants afin de dissuader toute tentation de fuite en avant de la part d'un Etat membre. C'est seulement de la sorte qu'on pourra inciter les Gouvernements nationaux à moderniser leurs politiques budgétaires, notamment par l'émergence d'une nouvelle culture de gestion budgétaire.

Chapitre 2 : L'EMERGENCE DANS L'UNION **D'UNE NOUVELLE CULTURE DE GESTION** **BUGETAIRE**

Aujourd'hui au début de ce 21^e siècle, face à la rareté de plus en plus croissante des ressources publiques et aux besoins nouveaux des populations, on parle de modernisation de la gestion budgétaire quand les autorités publiques sont en mesure d'éviter les déficits publics excessifs (*Section 1*) pour orienter la dépense publique dans des domaines jugés prioritaires et productifs.

Ceci nécessite forcément une nouvelle façon d'appréhender la gestion budgétaire, en instaurant par exemple une Gestion Axée sur la

Performance¹⁹⁴, communément appelée GAP, déjà en vigueur dans quatre Etats membres de l'Union à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal qui l'ont expérimentée à la fin des années 1999 sous l'impulsion, il faut bien le noter, des bailleurs de fond, plus précisément de la Banque Mondiale, du FMI et de l'Union européenne (*Section 2*).

Section 1 : La prohibition des déficits publics excessifs

L'UEMOA, pour dissuader ses Etats membres à mener des politiques budgétaires laxistes (c'est-à-dire pouvant creuser leur déficit public), a mis en place, dans le cadre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité, deux séries de mécanismes à finalité complémentaire. D'abord, on a les mécanismes de prévention des déficits publics excessifs (*Paragraphe 1*), destinés à alerter les Gouvernants nationaux dès que les signes premiers d'un dérapage budgétaire commencent à se faire sentir. Ensuite, l'Union, pour parer à tout laxisme dans la gestion des deniers publics, a institué des mécanismes de sanction (*Paragraphe 2*). Par ces mécanismes, on entend contraindre l'Etat récalcitrant à revoir sa politique budgétaire en prenant en considération les recommandations des autorités communautaires.

Paragraphe 1 : Les mécanismes de prévention des déficits publics excessifs

Les mécanismes de prévention des déficits publics s'articulent autour de deux axes principaux. D'abord, en amont, par la surveillance, exercée par les autorités communautaires, des budgets nationaux (A). Ensuite, en aval, en cas de doute, par le déclenchement de la procédure de constatation des déficits (B).

¹⁹³ Limites notées par exemple de la CEAO dans l'harmonisation des législations nationales des Etats membres.

A- La surveillance des budgets nationaux par les Autorités communautaires

On le sait, la première raison qui pousse un pays à s'endetter, c'est qu'il ne peut faire face à ses dépenses en comptant sur ses ressources propres. Dans le cas des pays pauvres, comme ceux de l'UEMOA, un problème se pose souvent lorsqu'ils doivent emprunter pour payer des salaires ou pour honorer leurs engagements passés, notamment pour rembourser ce qu'ils doivent aux créanciers au titre du service de la dette. Malheureusement, lorsqu'un Etat emprunte surtout pour rembourser ses emprunts passés, il se dirige progressivement vers une situation d'insolvabilité.

Dans ce contexte, la surveillance exercée par le Conseil des Ministres chargés des Finances se pose comme la garantie d'une discipline des Etats membres dans la façon de gérer leurs déficits publics. Elle se fait autour d'une surveillance multilatérale renforcée vis-à-vis des budgets nationaux des Etats membres et d'un système d'alerte rapide conduisant ceux-ci à prendre les mesures budgétaires correctrices indispensables en vue d'empêcher un déficit public de devenir excessif et des emprunts incontrôlés.

Le Traité fixe les dispositions régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes pluriannuels de convergence dans le cadre de la Surveillance Multilatérale exercée par le Conseil en vue de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir ainsi la surveillance et la coordination des politiques économiques de la région.

On comprend donc les termes de *l'article 65 alinéa 2 du Traité de l'Uemoa* qui stipule que « *En vertu des règles de convergence arrêtées par le*

¹⁹⁴ D'autres l'appellent aussi Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Conseil, tout déficit excessif devra être éliminé et les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluriannuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des recettes et des dépenses publiques ».

Ainsi, les Etats membres de l'Union doivent donc présenter aux institutions communautaires des programmes pluriannuels pour les cinq ans¹⁹⁵ (avant c'était 3 ans) à venir comprenant des prévisions macroéconomiques et précisant leurs objectifs budgétaires à moyen terme en vue d'assurer l'équilibre ou l'excédent de leurs comptes publics. On escompte ainsi, tout en restant dans la limite de l'équilibre du solde budgétaire de base en % du PIB nominal, reconstituer les marges de manœuvre permettant une politique budgétaire en phase avec les recommandations des instances communautaires.

Les programmes pluriannuels doivent préciser la trajectoire d'ajustement conduisant à la réalisation de l'équilibre ou excédent budgétaire à moyen terme, les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques susceptibles d'influer sur le programme. Une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique mises en œuvre pour réaliser les objectifs du programme est également requise, de même qu'une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette.

Tous ces éléments sont établis sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours, au moins les cinq prochaines années. Une actualisation est effectuée chaque année en fonction des dernières données statistiques disponibles et des nouvelles évolutions prévisibles.

Ces programmes pluriannuels sont approuvés par décision du Conseil des ministres et doivent être rendus publics. Leur mise en œuvre est

surveillée en permanence par la Commission de l'UEMOA qui doit soumettre un rapport au Conseil chaque fois qu'elle est amenée à redouter l'apparition d'un déficit public excessif. La Commission doit également, en cette circonstance, faire part à l'Etat défaillant de toutes les interrogations et recommandations nécessaires.

L'exécution d'un programme est jugée conforme par le Conseil, lorsque les réalisations respectent l'ensemble des objectifs intermédiaires annuels fixés à l'Etat membre concerné, et plus particulièrement le respect des critères de 1^{er} rang du Pacte de Convergence¹⁹⁶. Le Conseil, ainsi, sur la base des évaluations effectuées par la Commission, examine donc si l'objectif budgétaire à moyen terme fixé par le programme pluriannuel offre une marge de sécurité pour assurer la prévention d'un déficit excessif. Il doit aussi juger si les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme examiné sont réalistes et si les mesures mises en oeuvre ou envisagées paraissent suffisantes pour parvenir à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

L'Etat membre qui ne satisfait pas ces critères, tels que prévus dans le programme, élabore en concertation avec la Commission de l'Union et dans un délai de 30 jours un programme de mesures rectificatives.

Les programmes pluriannuels des Etats membres étroitement surveillés par la Commission et le Conseil permettent donc d'aboutir à un contrôle multilatéral permanent des politiques budgétaires nationales dont l'objectif principal reste la prévention des déficits publics excessifs.

Le système d'alerte rapide par lequel le Conseil avertira, le plus tôt possible, un Etat membre de la nécessité de prendre les mesures correctrices indispensables en vue d'empêcher un déficit public de devenir excessif est

¹⁹⁵ Article 3 nouveau du règlement n°05/2009/CM/UEMOA, modifiant le règlement n°11/99/CM/UEMOA portant modalité de mise en oeuvre du Pacte de convergence.

¹⁹⁶ Article 11 du Pacte.

présenté comme le complément de la surveillance multilatérale exercée sur les budgets des Etats membres¹⁹⁷.

Dés lors, si le Conseil constate un dérapage significatif de la position budgétaire nationale, il adresse une recommandation à l'Etat membre concerné l'invitant à prendre les mesures d'ajustement nécessaires permettant d'empêcher l'apparition d'un déficit excessif.

Si, au cours du suivi ultérieur, le Conseil constate que le dérapage de la position budgétaire par rapport à l'objectif persiste ou s'aggrave, il adresse une recommandation à l'Etat membre concerné, l'invitant à prendre rapidement des mesures correctrices. C'est à partir de ce moment que sont déclenchées les procédures de constatation des déficits.

B- Les procédures de constatation des déficits

La Commission doit surveiller en permanence l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les Etats membres en vue de déceler les erreurs éventuelles. L'examen du respect de la discipline budgétaire par les Etats membres s'effectue ici, selon l'article 18 du Pacte, sur la base de deux critères :

- le ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (*critère clé*) doit être supérieur ou égal 0, c'est-à-dire être excédentaire ou tout au moins en équilibre ;
- le ratio de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB doit être inférieur ou égal à 70%.

¹⁹⁷ Article 70 du Traité.

Même si la limitation de l'endettement des Etats membres à 70% du PIB constitue l'un des critères de base pour assurer la convergence des politiques économiques et financières nationales au sein de l'Union, force est cependant de reconnaître que c'est sur le solde budgétaire que vont se concentrer les procédures de constatation des déficits.

En effet, on est tenté de considérer que la limitation de la dette publique à 70% du PIB est inscrite formellement dans l'architecture de l'Union pour servir de cadre au Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'Union. Néanmoins, c'est sur le ratio du solde budgétaire rapporté au PIB nominal pour le déficit public prévu ou effectif que vont se concentrer les procédures de constatation des déficits. Tel semble bien être le cas également dans le Pacte de Stabilité et de Croissance de l'Union économique et monétaire européenne (UEM), où la résolution du Conseil européen¹⁹⁸, dans son point 4, invite solennellement toutes les parties, pour résorber les déficits publics, à respecter le ratio de 3% du PIB pour le déficit public interne. Même si l'autre critère portant sur la dette publique (60% du PIB) est très regardé par les instances communautaires, c'est généralement sur la base du solde budgétaire que l'idée d'un éventuel déclenchement de la procédure de déficit excessif va se porter.

Par ailleurs, à l'UEMOA comme à l'UEM européenne, le déficit public est considéré comme exceptionnel et temporaire s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné ou s'il est consécutif à une grave récession économique¹⁹⁹.

Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un rapport comportant avis et recommandation. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission et compte tenu des

¹⁹⁸ Résolution du Conseil européen relative au Pacte de Stabilité et Croissance, Amsterdam, 17 juin 1997.

¹⁹⁹ Par exemple lors de la grande récession économique de 2008, appelée *crise des surprimes*, où les Etats membres des deux Unions ont très largement dépassé les plafonds de déficit autorisés.

observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

Le Conseil dispose d'une large marge d'appréciation et n'est pas tenu de suivre l'avis de la Commission²⁰⁰. La nécessité d'arriver à une majorité qualifiée pour décider de l'existence d'un déficit excessif est une autre source d'incertitude qui supprime toute possibilité de décision automatique lorsque les valeurs de référence ont été atteintes pour le déficit budgétaire ou l'endettement public.

Lorsque le Conseil décide qu'il y a déficit excessif, il adresse en même temps des recommandations à l'Etat membre concerné afin que celui-ci, dans un délai d'un mois, engage une action suivie d'effets²⁰¹.

Le Conseil fixe également un délai pour corriger le déficit excessif qui doit disparaître dans l'année suivant la constatation de l'existence de ce déficit, sauf circonstances particulières. Lorsque qu'il constate qu'aucune action suivie d'effet n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses nouvelles recommandations sans délai.

La non correction de la part d'un Etat membre épinglé par le Conseil de son déficit jugé excessif, entraîne le déclenchement des mécanismes de sanction.

Paragraphe 2 : Les mécanismes de sanction des déficits publics excessifs

²⁰⁰ C'est notamment le cas en UEM, en avril 2003, lorsque la Commission européenne lance contre la France, après l'Allemagne en janvier 2003, la procédure de déficit excessif (le déficit budgétaire pour l'année 2002 atteignant 3,1% du PIB). Mais aucun de ces Etats ne sera finalement sanctionné, car le Conseil Ecofin (regroupant les Ministres de l'Economie et des Finances de la zone euro), après une pression constante des autorités de ces deux pays, suspend, le 25 novembre, les recommandations de la Commission sur la procédure de déficit excessif, sous prétexte que ces pays « s'engagent à mettre fin au déficit excessif aussi rapidement que possible et au plus tard en 2005 ».

Si, sur le principe (A) l'instauration d'une gamme de mesures de sanction à l'encontre de l'Etat récalcitrant demeure intéressante, sur la pratique, force est de reconnaître que ces mesures ne sont pas tellement contraignantes, comparée à celle prévue dans d'autres régions du monde, comme les sanctions prévues dans l'UEM européenne (B).

A- Les sanctions prévues par l'Union

Selon le Traité de l'UEMOA²⁰², les sanctions explicites susceptibles d'être appliquées comprennent la gamme de mesures graduelles suivantes :

- la publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'Etat concerné ;
- le retrait, annoncé publiquement, des mesures positives dont bénéficiait éventuellement l'Etat membre ;
- la recommandation à la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) de revoir sa politique d'intervention en faveur de l'Etat membre concerné ;
- la suspension des concours de l'Union à l'Etat membre concerné.

Malgré le caractère coercitif de ces mesures, notons que les autorités communautaires, dans l'idée de pousser les Etats membres à une gestion saine de leurs deniers publics, pouvaient être plus ambitieuses en proposant d'autres sanctions plus contraignantes, au lieu de se contenter de proclamer dans le Traité que, par voie d'acte additionnel, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut compléter cette gamme de mesures par des

²⁰¹ Article 73 du Traité.

dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union.

Avec ces Tableaux ci-après, on tentera de montrer comment, depuis la mise en place du Pacte, par manque de sanctions contraignantes, certains Etats de l'Union se sont laissés souvent aller à des dérapages budgétaires non contrôlés ou peut-être mêmes voulus, malgré le rappel à l'ordre répété des autorités communautaires.

Tableau 3: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal (norme > = 0) des années 2000 et 2008

	Bénin	Burkina	C.Ivoire	G.Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
2000	1.7	-1.1	-0.1	-16.9	- 0.8	-3.4	1.4	-2.8
2008	1.6	-1.2	1.2	-2.0	- 0.1	5.0	-0.9	-0.7

Source : Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juillet 2001 et juin 2009.

Déjà en 2000, seuls deux Etats avaient présenté un budget en équilibre voire excédentaire (Bénin 1,7% et Sénégal 1,4% du PIB). Pour les autres Etats membres, le déficit est compris entre 0,1 pour la Côte d'Ivoire et 16,9 pour la Guinée Bissau. Cette situation s'expliquait par le fait que, dans l'ensemble de l'Union, les dépenses de base aient augmenté de 0,4% pour représenter 16,7% du PIB.

²⁰² Article 74 du Traité.

Cette évolution est la résultante, d'une part, d'une forte augmentation du poste « *Transferts et subventions* » et d'une progression sensible de la masse salariale et, d'autre part, d'une baisse du poste « *Autres dépenses courantes* », appuyée par la forte diminution des dépenses en capital financées sur ressources internes qui, dans le cadre de l'arbitrage de la contrainte budgétaire, ont été des variables d'ajustement.

Huit ans plus tard, c'est-à-dire en 2008, ils sont encore trois Etats, à savoir le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Niger, à respecter ce critère avec un excédent de 1,6%, 1,2% et 5,0% respectivement. Pour les autres par contre, le déficit est compris entre 0,1% et 2,0%.

Pour ce qui est du ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal inférieur ou égal à 70%, la situation n'est guère meilleure comme le montre le Tableau suivant qui décrit la situation des dettes publiques des Etats membres de l'Union en 2000, 2004 et 2008.

Tableau 4: Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme < ou = 70) en 2000, 2004 et 2008

	Bénin	Burkina	C.Ivoire	G.Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
2000	57.5	65.6	105.2	391.4			76	133.8
					92.3	105.2		
2004	41.1	47.1	84.1	331.1			50.3	96.5
					66.5	75.5		
2008	19.1	23.2	71.5	219.3			25.8	62.4
					37.5	20.1		

Source : Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2001, juin 2005 et juillet 2009

D'abord, en 2000, le fardeau de la dette a été une des principales causes du manque de viabilité des finances publiques dans l'Union. En effet, le taux d'endettement de l'ensemble de l'Union, mesuré par l'encours de la dette publique intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal, s'était situé à 99,4%. Seuls deux Etats (le Bénin et le Burkina Faso) ont respecté ce critère de convergence. Les dettes des autres Etats sont comprises entre 76 % pour le Sénégal à 391,4% pour la Guinée Bissau. Quant au service de la dette publique totale dans l'Union, il a représenté 38% des recettes budgétaires totales et 30,1% des dépenses totales.

L'ensemble de ces indicateurs révèle déjà, en 2000, un problème de soutenabilité²⁰³ de la dette dans l'Union. A cette période, les Etats membres pensaient que l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE)²⁰⁴ aller les soulager du fardeau de la dette. Dans le cadre des mécanismes de traitement de fond de la dette extérieure, six pays, à savoir, le Bénin, le Burkina, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger et le Sénégal sont admis à bénéficier de l'initiative PPTTE. Les bailleurs extérieurs ont admis par contre que la Côte d'Ivoire et le Togo n'avaient pas encore, à cette époque, remplis les conditions requises pour bénéficier de cette initiative, à raison notamment de leur problème d'instabilité politique.

En 2004, seuls quatre Etats membres (Bénin, Burkina, Mali et Sénégal) ont respecté ce critère de l'encours de la dette, notamment grâce aux décisions de l'année précédente du Conseil des ministres du G8, relatives au projet d'annulation de la dette multilatérale des pays bénéficiant de l'initiative PPTTE, dont ces Etats font partie. La Guinée Bissau et le Togo avaient des taux d'endettement supérieur à 100%²⁰⁵. Néanmoins, toujours en 2004, malgré cette initiative PPTTE, la situation de la dette était toujours

²⁰³ Il s'agit de la situation dans laquelle un Etat est capable de remplir ses obligations actuelles et futures au titre du service de la dette, sans recourir aux financements exceptionnels.

²⁰⁴ Il s'agit d'une initiative d'allègement de la dette des pays en développement, sous certains critères, décidée au Sommet du G7 de Lyon, en 1996 (cette initiative est traitée en détail au chapitre 2 de la seconde Partie).

²⁰⁵ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de juin 2005.

préoccupante avec un encours de 15 334 milliards de Franc CFA, soit 69,1% du PIB de l'Union.

Les raisons de ce dérapage budgétaire, dans l'espace UEMOA, s'expliquent entre autres par le fait que la situation des finances publiques a été marquée par la persistance des tensions de trésorerie qui se sont traduites par des accumulations d'arriérés de paiement par les Etats membres.

Ainsi, le montant des arriérés de paiement accumulés la même année a été de l'ordre de 614,3 milliards de franc CFA²⁰⁶ dont 507,1 milliards au seul titre des arriérés de paiement extérieurs, même si, deux ans plus tard, c'est-à-dire en 2006, la situation s'est améliorée grâce notamment aux annulations d'une partie de la dette extérieure de certains Etats membres. En effet, selon le Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale daté de Juin 2007, « *l'encours de la dette (en 2006) a sensiblement baissé avec en volume 13735,3 milliards soit 53,1% du PIB contre 67,7 en 2005* » et, comme on l'a souligné plus haut, 69,1 en 2004.

Cependant, il faut reconnaître que cette baisse est essentiellement liée à la mise en œuvre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)²⁰⁷, dont six Etats membres ont bénéficié en 2008²⁰⁸. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Selon les dernières prévisions de la Commission²⁰⁹, l'atteinte du point d'achèvement par la Côte d'Ivoire et la Guinée Bissau leur devait leur permettre de respecter également ce critère en 2010.

Au vu du rythme de convergence observé les années précédentes, le respect, comme prévu, des critères à l'horizon de convergence à venir, selon

²⁰⁶ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de décembre 2004.

²⁰⁷ Il s'agit d'une autre Initiative d'annulation de la dette multilatérale des pays pauvres due aux trois Institutions financières multilatérales que sont le FMI, la Banque mondiale et la BAD. Cette Initiative a été adoptée lors du sommet du G8 de Gleneagles en juin 2005 (pour plus de détails, voir Chapitre 2 de la 2^{ème} Partie).

²⁰⁸ A la fin de l'an 2008, l'encours de la dette dans l'Union a représenté 44,2% du PIB contre 99,4% à fin décembre 2000. Cette baisse est liée principalement aux allègements obtenus par les Etats qui ont atteint le point de décision de l'Initiative PPTE ces dernières années.

la Commission, exige des performances dont la réalisation est peu probable. Pour elle, il devient dès lors impérieux pour les autorités des Etats membres de prendre les dispositions idoines en vue d'assurer la consolidation du cadre macroéconomique et la convergence.

On voit ainsi la nécessité pour l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine de consacrer de nouvelles gammes de mesures pour contraindre les Gouvernants nationaux à faire preuve de prudence dans la gestion des deniers comme c'est le cas par exemple dans l'Union européenne où, depuis la mise en place du Pacte de Stabilité et de Croissance lors du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997, les Etats, pour faire partie de l'Union Economique et Monétaire (UEM), sont appelés à respecter les exigences de partage d'une monnaie commune, qui nécessite une certaine prudence dans la gestion des finances publiques des Etats membres.

B- Les limites des sanctions prévues par l'UEMOA, comparées à celles en vigueur dans l'espace européen

Prévus par les articles 6 et 7 du règlement n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, les mécanismes de sanction, au sein de l'Union européenne, visent tout Etat membre qui ne se conformerait pas à une mise en demeure du Conseil enjoignant de prendre, dans un délai déterminé, des mesures facilitant la réduction du déficit.

Ainsi, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes :

- Exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;

²⁰⁹ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de juin 2009.

- Inviter la Banque Européenne d'Investissement (BCI) à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ;
- Exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas d'intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- Imposer des amendes d'un montant approprié.

Comparées à ce qui est prévu dans le cadre de l'UEMOA, on constate bien que, pour ce qui est de l'Union européenne, les deux dernières mesures semblent constituer de véritables moyens de pression susceptibles de contraindre un Etat membre de la zone euro à renoncer à des déficits publics qualifiés d'excessifs par le Conseil.

Le montant du dépôt non rémunéré que l'Etat membre déficitaire pourrait être contraint de constituer auprès de la Commission européenne a été fixé à 0,2% de son PIB lorsque le déficit incriminé est compris entre 3% et 4 % ; à 0,3 lorsque le déficit est compris entre 4 et 5% ; à 0,4% lorsque le déficit est compris entre 5 et 6% ; le dépôt atteindrait même un maximum de 0,5 pour un déficit supérieur à 6% du PIB.

Le dépôt est en principe converti en amende par le Conseil, si dans les deux années suivant la décision d'exiger de l'Etat membre concerné qu'il fasse un dépôt, le déficit excessif n'a pas, de l'avis du Conseil, été corrigé. Le montant de l'amende serait alors considéré comme une recette entrant dans le budget de la Communauté et répartie entre les Etats membres de la zone euro ne présentant pas de déficit excessif.

La lourdeur des sanctions financières prévues par le Pacte européen de Stabilité et de Croissance (PSC) a souvent été considérée comme excessive par les Etats membres. Par exemple, pour un pays ayant un PIB de 1500

milliards d'euro, le montant de l'amende pourrait être compris entre 3 et 7,5 milliards d'euros.

Dès lors, on voit bien que, strictement appliquées, les sanctions prévues par le PSC peuvent donc avoir un caractère fortement dissuasif ; ce qui n'est malheureusement pas encore le cas au sein de l'UEMOA, d'où les dérapages actuels des déficits publics, malgré le rappel à l'ordre constant des autorités communautaires.

C'est actuellement le cas du Sénégal qui, dans un passé récent constituait le « bon élève » de l'Union, mais peine désormais à retrouver ses vertus en matière de gestion budgétaire. Ainsi, après avoir réalisé un solde budgétaire positif pendant plusieurs années, ce pays n'avait pas respecté ce critère prévu par le Pacte en 2008²¹⁰, date qui était considérée comme horizon de convergence, aujourd'hui reportée, comme on l'a vu, au 31 décembre 2013 par l'Acte additionnel n°05/2009/CCEG/UEMOA portant modification de l'Acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999 modifié, relatif au PCSCS.

Comme on l'a relevé plus haut, si les structures de l'Union économique et monétaire retenues par le Traité de Dakar créant l'UEMOA prévoient le maintien de la centralisation de tous les instruments de la politique monétaire au niveau de la seule Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la gestion des budgets publics nationaux quant à elle reste de la compétence des Etats membres qui conservent donc, sur ce plan, la totalité de leurs prérogatives.

Ces Etats ayant ainsi perdu la possibilité d'utiliser le taux de change et les autres instruments monétaires pourraient être tentés d'utiliser la gestion budgétaire comme variable d'ajustement en considérant, par ailleurs, que les conséquences de leurs décisions, notamment des déficits, seront prises en charge par l'ensemble de la zone monétaire constituée. Et la conséquence

²¹⁰ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de juin 2007.

directe de cette probabilité est le risque d'assister au sein de l'Union à des dérapages budgétaires à répétition.

D'où l'intérêt, pour les instances communautaires, d'essayer d'inventer de nouvelles gammes de sanction obligeant chaque Etat membre à faire siennes les règles posées par le Pacte de Convergence, dans la gestion des deniers publics.

L'ancrage des budgets nationaux dans une culture de stabilité est à ce prix, même si par ailleurs, depuis le début des années 2000, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods notamment, on a vu se développer dans l'espace communautaire, une nouvelle forme de gestion budgétaire basée sur la performance, communément appelée GAP (Gestion Axée sur la Performance), et qui, avec la réforme des textes budgétaires et comptables de l'UEMOA, en juin 2009, est maintenant expressément reconnue par le droit budgétaire et financier de l'Union.

Section 2 : Une nouvelle Gestion Axée sur la Performance (GAP)

La Gestion Axée sur la Performance (GAP) n'est pas en soi une idée neuve, car autant la technique du « Planning Programming, Budgeting System » (PPBS) aux Etats-Unis au début des années 1960, que celle de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France vers les années 1970, avaient aussi pour ambition première de définir des objectifs à atteindre en comparant les différents moyens utilisables par rapport à leurs coûts.

Le but recherché était de rationaliser la dépense publique en dotant les pouvoirs publics des techniques de gestion qui leurs permettaient de mieux maîtriser les dépenses avec la création des budgets de programmes qui constituent le socle même de la GAP.

Dès lors, par souci de pédagogie, on est obligé, pour bien comprendre cette nouvelle technique de gestion financière qu'est la GAP, dans le cadre de l'Uemoa, de s'attarder un instant sur son origine et aussi son objectif (*Paragraphe 1*) avant de relever ses effets dans la recherche d'une gestion saine et efficace des deniers publics (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : L'origine et l'objectif de la GAP

A l'origine, la Gestion Axée sur la Performance était juste l'amélioration voire le perfectionnement de la technique d'évaluation des dépenses publiques, amorcée par la technique de la Rationalisation des Choix Budgétaires (A) déjà expérimentée dans un certain nombre de pays sous d'appellation multiple, avec des fortunes diverses. La finalité de ce nouvel outil consiste à valoriser la performance de la dépense publique (B).

A- L'origine de la GAP: un héritage de la technique de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)

Ce sont les Etats-Unis qui ont inventé les techniques à base de calcul économique comme moyen d'analyse et de choix budgétaire. L'expérience a été tentée pour la première fois en 1961 par Mac NAMARA, alors Ministre de la Défense, sous l'appellation de Planning Programming and Budgeting System (PPBS).

Ce Ministre avait décidé d'utiliser au Pentagone les méthodes de gestion des entreprises privées. Il s'agit de déterminer, si pour un projet donné, le calcul du coût ne donne pas des résultats excessifs.

C'est en appliquant cette méthode que les constructions du Bombardier Géant *B70* et de la fusée *Skybolt* furent abandonnées du fait principalement de leur coût excessif par rapport aux objectifs militaires qui leurs étaient fixés.

Ce système ayant ainsi permis au Pentagone d'économiser entre 5 et 10% de son budget, le Président JOHNSON (successeur de KENNEDY) en ordonna la généralisation à toutes les entreprises civiles en 1965.

Le système a été transposé en France en 1968 sous l'appellation de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB).

Un décret du 25 novembre 1970 a institué une Commission permanente de RCB présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances et comprenant des fonctionnaires et des personnes choisies pour leurs compétences en matière d'économie et de gestion. Cette Commission avait pour mission de coordonner les travaux de RCB des différents ministères. Et dans leurs conclusions, les membres de cette Commission ont proposé un processus d'application de la RCB plutôt original, à savoir :

- 1^{ère} étape : *c'est la phase du Planning.*

Il s'agit de la formulation du problème et de la détermination des objectifs de l'administration et des missions à réaliser. Par exemple : objectif = amélioration de la santé / mission = lutter contre les grandes endémies.

- 2^{ème} étape : *c'est la phase du Programming.*

Elle se matérialise par l'inventaire et l'évaluation des moyens. Ici, il y a un recensement des programmes alternatifs permettant d'aboutir à un même but. Par exemple, si on veut la rénovation urbaine (une cité), on peut choisir entre la destruction des logements vétustes ou leur réhabilitation. Après cela, on peut donc faire le choix entre les différents moyens alternatifs en fonction de la technique de l'analyse ou du Bilan

Coût Avantage. Le résultat de ces analyses est l'adoption d'un programme d'action. Le Programme étant entendu comme un ensemble cohérent d'activités transformant les moyens en résultat.

- 3^{ème} étape : *c'est la phase du Budgeting.*

Une fois les choix d'objectifs et de moyens définitivement arrêtés, les crédits correspondant sont retracés dans les budgets de programme. Ces derniers sont organisés selon un schéma hiérarchique qui est la structure même du programme. Cette structure comporte trois niveaux, à savoir un niveau général qui correspond aux objectifs généraux de la politique d'un ministère, un deuxième niveau qui correspond à un groupe de programmes et enfin un troisième niveau à un programme bien déterminé.

- 4^{ème} étape : *c'est la phase du Contrôle de gestion.*

Elle consiste à comparer les prévisions et résultats de l'exécution de programme. Ce contrôle est effectué sur la base d'indicateurs de résultats. Par exemple, pour le budget du ministère de l'Education Nationale, le chapitre de l'action sociale en faveur des étudiants a comme indicateurs de résultats le nombre de bourses octroyées, le nombre de repas subventionnés, le nombre de places dans les résidences universitaires...

Par rapport au système traditionnel des Services Votés dans lequel la marge de manœuvre de l'autorité budgétaire est extrêmement réduite, la RCB donne une liberté d'action qui se traduit par le choix d'objectifs de programmes d'action qui peuvent dépasser les limites d'un département ministériel. Il y a ainsi une grande souplesse dans la procédure de préparation du fait surtout du décloisonnement des ministères. Par conséquent, cette technique ne permet la reconduction que des services votés jugés indispensables.

Néanmoins, malgré son côté innovateur, la RCB présentait trois sortes de limites : technique, politique et juridique.

Pour les limites d'ordre technique, on peut se demander si on peut réellement mesurer, quantifier tous les éléments d'analyse des choix budgétaires. Prenons l'exemple de la définition des objectifs (1^{ère} phase de la RCB), certains objectifs peuvent être très précis (construire 10 000 logements en 2 ans) et d'autres par contre trop vagues (la santé pour tous). Il y a aussi d'autres difficultés, toujours d'ordre technique, qui font ressurgir les limites de cette technique, comme la Référence au Coût et Avantage. En effet, il y a des coûts indirects qui peuvent être difficilement quantifiés, comme l'impact sur l'environnement de la construction d'une autoroute.

A côté des limites d'ordre technique, on note aussi des limites politiques, et elles posent le problème du contrôle exercé par le Parlement. Celui-ci ne disposerait par exemple pas des moyens matériels informatiques et des moyens en personnel nécessaires pour analyser les données fournies en vue d'un contrôle efficace de l'action du gouvernement et des politiques menées par celui-ci.

Pour finir, la RCB rencontre aussi des limites d'ordre juridique. Il faut remarquer d'abord que l'insertion des budgets de programme dans le processus d'évaluation des dépenses publiques supposait la réforme préalable de certains principes budgétaires, ce qui n'était pas le cas. Ainsi par exemple, le principe de l'annualité entraîne une remise en cause des programmes, alors que la RCB implique une programmation à moyen terme avec respect des échéances. Il y a également une atteinte au principe de la non affectation. La RCB provoque en effet un rapprochement des recettes et des dépenses publiques, son but étant de réaliser une meilleure allocation des ressources budgétaires.

C'est par rapport à toutes ces limites, que la nécessité de corriger cette technique et le besoin de l'adapter à un environnement plus favorable s'est de plus en plus propagée dans la sphère des décideurs publics.

Ainsi, on a assisté, durant les années 1990 presque partout dans les Pays membres de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) à l'essor d'une nouvelle gestion axée sur la performance, que certains Etats membres de l'UEMOA tenteront de mettre en pratique au début des années 2000, avec l'idée de valoriser la performance de la dépense publique, dans l'espoir d'entraîner les autres Etats membres à faire de même. D'ailleurs, dans le rapport annuel 2006 de la Commission de l'UEMOA, il est expressément fait état, parmi les recommandations des instances communautaires vis-à-vis de ses Etats membres, d'étendre les budgets programmes à tous les secteurs afin de « *muter vers un système de gestion budgétaire axée sur les résultats* ». C'est finalement en 2009 que l'Union, par la réforme des directives communautaires relatives aux finances publiques²¹¹, a finalement mis en place dans les Etats membres une gestion des crédits budgétaires axée sur les résultats.

B- L'objectif de la GAP dans l'espace UEMOA: une valorisation de la performance de la dépense publique

La GAP comme nouvelle technique de gestion est articulée autour de deux grands principes, à savoir :

- la fixation des objectifs aux gestionnaires qui bénéficient de moyens globalisés au sein de chaque programme et le contrôle de leur utilisation ;

²¹¹ Il s'agit des directives n°06, 07, 08, 09 et 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

- l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, de la gestion des responsables de programme et l'évaluation de la pertinence des actions financées.

Comme on le voit bien, cette idée de performance dans le cadre des finances publiques est ainsi conçue non seulement comme devant conduire à une meilleure allocation des moyens budgétaires mais également comme instituant un dispositif de pilotage ayant pour but principal d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion publique vers des résultats prédéfinis. L'objectif final de cette nouvelle technique est de mieux combattre le gaspillage des deniers publics qui hantent tous les pouvoirs publics du 21^{ème} siècle.

En Afrique, surtout dans l'espace UEMOA, cette nouvelle tendance qu'est la GAP s'est manifestée à travers les techniques de budgets de programmes s'inscrivant dans la pluriannualité comme l'exigent les bailleurs de fonds aujourd'hui, dans le cadre de l'aide au développement.

Ces budgets de programmes ont fait leur apparition dans l'Union à travers les Etats du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal, à la fin des années 1990 et début des années 2000 (1997 pour le Burkina Faso et le Mali, 2000 pour le Bénin et 2001 pour le Sénégal), sans un bouleversement manifeste des textes des Etats concernés.

D'ailleurs, comme le soulignent Alain PARIENTE et Abou Saïb COULIBALY, contrairement à ce qui se passe dans les pays de l'OCDE (par exemple en France avec l'impulsion de la nouvelle expérience dans le cadre de la LOLF du 1^{er} août 2001), l'adoption de la technique des budgets de programme a été faite par les Etats membres de l'UEMOA sans modification de leurs textes financiers préexistants. Ils remarquent tout de même que « *sur le plan strictement juridique, même si la nouvelle approche budgétaire ne remet pas en cause formellement tous les anciens principes fondamentaux du*

droit budgétaire, néanmoins elle induit l'infléchissement de l'annualité et l'inflexion de la spécialité »²¹².

C'est ce qui explique, en son temps, l'idée avancée par Jean Gustave SANON, Directeur des Finances Publiques à la Commission de l'UEMOA, et défendue par toutes les instances communautaires et les Etats membres, c'est – à – dire : *« le vœu de voir le cadre budgétaire et comptable prendre en compte ces défis. Le principe de la réécriture des cinq directives a été adopté en 2005. Les réformes fondamentales envisagées visent à assurer la cohérence du cadre harmonisé avec les nouveaux outils de programmation budgétaire et de renforcement du circuit de la dépense »²¹³.*

Il faut attendre quatre années de travaux²¹⁴ pour que la réforme finisse par être adoptée avec les directives n°06/2009/CM/UEMOA et n°07/2009/CM/UEMOA, respectivement relatives aux lois de finances et règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

Quelques pistes de réflexions avaient dès lors guidé le Comité des Experts, chargé de mettre en place cette réforme. Il s'agissait de pouvoir assurer dans tout l'espace communautaire le principe de :

- la prérogative d'ordonnateur principal unique : ce choix ne se justifiant plus dans le nouveau contexte de déconcentration de l'exécution budgétaire ;
- la révision de la codification et de la classification budgétaire : le cadre budgétaire prévoyait que les crédits sont spécialisés par chapitre, or dans le cadre d'une Gestion Axée sur les Résultats, ce niveau devra être le programme.

²¹² PARIENTE A. et COULIBALY A.S., « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », RFFP n°98, juin 2007, p.35

²¹³ SANON J.G., *L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'UEMOA*, RFFP n°98, juin 2007, p.66

²¹⁴ Décisions adoptées par le Conseil des Ministres de l'UEMOA à Dakar (Sénégal), le 26 juin 2009.

Le motif de cette incohérence réglementaire, avant le déclenchement de la réécriture des textes, tenait au fait que ces réformes entamées dans l'espace ouest africain étaient généralement imposées de l'extérieur, principalement par les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI). Ces dernières voulaient en effet passer d'une aide projet à une aide budgétaire, afin de mieux les coordonner et augmenter leur efficacité. En relation avec l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), ces institutions exigeaient aux Etats, comme condition de réduction de leur dette, l'adoption d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (le CSLP). Les réformes budgétaires orientées par les objectifs sont perçues comme un facteur des CSLP eux-mêmes.

Les composantes de ces réformes incluent la production d'indicateurs agrégés pour guider le choix des politiques et programmes, le regroupement par secteur des actions programmées, la mise en place d'un système de suivi d'exécution des programmes avec des indicateurs de performance comparant les résultats aux objectifs, et d'un système d'évaluation d'impact des programmes.

C'est finalement en juin 2009, à Dakar, que la GAP a fait son apparition dans le droit budgétaire de l'UEMOA. Elle est consacrée par les articles 12, 13, 14, 15 et 16 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances.

L'article 12 de la directive précitée, qui constitue l'élément clé de la GAP, dispose ainsi que : *« Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministres et institutions constitutionnelles. A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes... Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen*

terme »²¹⁵. L'article 12 consacre ainsi l'abandon de la spécialisation des crédits budgétaires par chapitre, car désormais, au sein des Etats membres de l'Union, les crédits seront spécialisés par programme.

A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Selon toujours l'article 12, ces résultats sont mesurés notamment par des indicateurs de performance qui font l'objet d'évaluations régulières et qui donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministres et institutions constitutionnelles concernés.

Les responsables de programmes sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent²¹⁶. Ainsi, sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel dont ils dépendent, les responsables de programme déterminent les objectifs spécifiques, affectent les moyens et contrôlent les résultats chargés de la mise en œuvre de leur programme.

Les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la nouvelle réglementation budgétaire et comptable, à travers la directive n°06/2009/CM/UEMOA et celle n°07/2009/CM/UEMOA, tiennent ainsi compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme. Il est ainsi prévu que, sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, ainsi que la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience. D'ailleurs, la directive prévoit expressément que : « *La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion*

²¹⁵ Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations, selon l'article 14 de la directive. Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance. Et selon cet article 14, « *font l'objet de dotations* :

- *les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles. Les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ;*
- *les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ;*
- *les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'avals et de garanties ;*
- *les charges financières de la dette de l'Etat ».*

²¹⁶ Article 13 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance »²¹⁷.

Les Etats membres de l'UEMOA ont jusqu'aux 1^{er} janvier 2017 pour procéder à l'adaptation de la technique de GAP dans l'exécution de leurs budgets, comme le prévoit l'article 86 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA. Pour ceux qui n'y arrivent pas pour l'instant, ils peuvent toujours continuer d'exécuter leurs budgets selon les règles prescrites par la directive n°5/97/CM/UEMOA, jusqu'à la date limite indiquée ci-dessus.

Au passage, il apparaît que dans de récents travaux de l'OCDE, les pays utilisant cette nouvelle technique de gestion qu'est la GAP, n'ont pas tous la même interprétation de son sens et de son usage²¹⁸. En fait, il y a trois catégories de pays :

- ceux qui utilisent la performance à titre d'information, sans plus ;
- ceux qui font un lien entre l'information sur la performance et le pouvoir de décision, mais sans que ce lien soit déterminant dans l'allocation des ressources ;
- ceux enfin, très peu nombreux, qui lient de façon directe et explicite l'allocation de ressources aux résultats quantifiés d'unités de performance et en font un critère essentiel²¹⁹.

Il faut souligner que le cas le plus fréquent est celui de la catégorie intermédiaire, pour lesquels les indicateurs de performance sont utilisés mais avec d'autres, de façon non mécanique. Et dans l'espace communautaire

²¹⁷ Article 75, alinéa 3 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA. Dans la même logique, l'article 97, alinéa 1 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, prévoit également que : « *La Cour des comptes... se prononce sur la qualité de gestion de la gestion des ordonnateurs, notamment la bonne exécution de leurs programmes* ».

²¹⁸ ADHEMAR P., « *Quelques repères sur la mutation en cours des problématiques budgétaires, comptables et d'audit dans le secteur public* », RFFP n°98, juin 2007, p.144.

²¹⁹ Il s'agit principalement des Pays-Bas et de la Nouvelle-Zélande.

UEMOA, c'est cette catégorie intermédiaire qui semblait être valorisée avant la réforme des directives de 2009. Ainsi, comme le notait bien Monsieur CHITOU, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Bénin²²⁰, malgré les progrès enregistrés dans le processus de mise en œuvre de la gestion de performance, celui-ci était également confronté à de nombreuses insuffisances et problèmes auxquels il était urgent de remédier.

Au nombre des insuffisances qui mettaient à mal l'évolution normale de ce processus, Monsieur CHITOU soulignait :

- le manque d'engagement de la part de certains responsables, d'où le manque de soutien et d'incitation au changement ;
- le défaut d'une organisation interne adéquate dans les ministères sectoriels ;
- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et l'extrême mobilité des cadres formés ;
- le défaut ou l'insuffisance de coordination au niveau des ministères sectoriels ;
- la faible capacité de suivi évaluation dans les ministères ;
- l'insuffisance dans la formulation des programmes et dans les rapports de performance.

La nouvelle approche de la gestion des finances publiques appelle par conséquent la promotion de conditions favorables à sa mise en œuvre, dans la mesure où cette gestion axée dans la logique de performance apparaît

²²⁰ CHITOU M.A., *Le renforcement des contrôles : le rôle des juridictions financières africaines (expérience du Bénin)*,

aujourd'hui comme la seule alternative crédible susceptible de corriger les errements du passé. C'est ainsi que, dans les Etats où cette technique de gestion est mise en place, on s'empresse de reconnaître les effets bénéfiques que cela engendre dans le droit budgétaire interne.

Paragraphe 2 : Les effets d'une GAP dans les Etats membres

La promotion d'une technique de Gestion Axée sur la Performance permet la valorisation d'une culture d'évaluation (A), qui a comme aboutissement la responsabilisation des gestionnaires de crédits (B).

A- La valorisation d'une culture d'évaluation

En contrepartie d'une gestion plus souple des crédits budgétaires, les responsables des programmes, dans le cadre d'une Gestion Axée sur la Performance, doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus.

Dans cette logique, la GAP exige la mise en place d'un nouveau cadre juridique qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique, structurée autour d'un engagement sur des objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires.

La GAP doit ainsi permettre de remédier à la faiblesse du cadre budgétaire actuellement en vigueur dans l'espace UEMOA. En effet, l'efficacité de la dépense publique n'y donne pas lieu à des engagements contrôlés, car les gestionnaires de crédits n'ont pas aujourd'hui à rendre compte de leur action en mettant en évidence les résultats obtenus au regard

des moyens mobilisés, et le Parlement reste cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits, sur leurs taux d'évolution et de consommation.

Dans le cadre d'une GAP, le regroupement des dépenses orienté vers les résultats des politiques publiques impose, non seulement la détermination d'objectifs précis ainsi que des résultats attendus, mais encore l'adoption de la technique évaluative comme méthode de contrôle puisque les programmes doivent faire l'objet d'une évaluation. Ainsi, en s'appuyant désormais sur des programmes dont la performance est évaluée, la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique a permis l'aboutissement de nombreux efforts pour substituer à une démarche administrative en termes de moyens, une préoccupation qui met au centre de la réflexion les résultats à obtenir.

Face au caractère récent de la réglementation ouest africaine en la matière, il faut bien reconnaître, que dans le cadre de la diffusion d'une culture d'évaluation, le droit communautaire européen est vraiment un modèle de réussite. En effet, l'évaluation est une technique bien connue des finances publiques de l'Union européenne, en particulier pour tout ce qui concerne la gestion des fonds structurels.

Dès 1988, en effet, la Communauté européenne a eu le souci de mesurer l'efficacité de ses interventions au regard des objectifs retenus au titre de sa politique structurelle. A cet égard, la Cour des comptes des Communautés européennes s'est d'ailleurs employée, au fil de ses multiples rapports annuels, généraux ou spéciaux, à élaborer un véritable modèle d'évaluation des recettes et dépenses²²¹.

Ainsi, c'est désormais une chose connue, l'importance de la politique régionale dans la diffusion de l'évaluation a véritablement fait décoller la technique évaluative en Europe.

²²¹ CHEVALIER J.P., « *Un avertissement aux collectivités locales gestionnaires de crédits structurels : la promotion par la Cour des comptes des Communautés européennes de la méthodologie d'évaluation des politiques publiques* », in Contribution de droit économique européen, Cahiers de l'IREDE, n°1, PU Sciences sociales de Toulouse, 2000, p.219.

Si pour autant, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne ont véritablement joué un rôle moteur dans ce domaine, si la Rationalisation des Choix Budgétaires a aussi, en son temps, comme on l'a souligné, contribué à diffuser une culture de l'évaluation, de même que les dispositifs propres à l'évaluation des politiques publiques, le droit communautaire européen a assurément pris sa part dans cette évolution d'autant que, il faut bien le reconnaître, la systématisation de l'évaluation des fonds structurels a été concomitante avec la qualification à la monnaie unique imposant une recherche de la performance de la dépense publique.

Ainsi, la généralisation de l'évaluation par la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, en France, s'explique en grande partie par l'influence du droit communautaire européen, ce qui n'est pas encore totalement le cas dans l'UEMOA, malgré l'adoption de la réforme de 2009 consacrant la GAP, car, comme on l'a vu, les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour se conformer à cette nouvelle technique de gestion.

Dès lors, face à la lenteur des autorités communautaires à exiger la mise en place de cette technique d'évaluation axée sur la performance dans tous les Etats membres de l'Union, les bailleurs de fonds, soucieux d'une bonne utilisation des crédits alloués dans le cadre de l'aide au développement, ont encouragé les pays bénéficiant de leur financement à utiliser les budgets programmes dans l'exécution de leurs projets.

On le voit nettement, ce contrôle sort du cadre traditionnel des travaux effectués jusque-là par les organes classiques de contrôle, mais s'intègre bien dans son champ de compétence générale qui consiste à veiller au bon emploi des fonds publics.

Comme on peut s'y attendre, il est aujourd'hui convenu que l'essentiel est, dans les nouveaux systèmes de contrôle qui se mettent en place dans

certaines Etats de l'Union valorisant cette nouvelle culture basée sur l'évaluation, de responsabiliser les gestionnaires de crédits.

Disposant de latitudes nouvelles, les gestionnaires doivent aussi corrélativement être plus responsables de leur gestion et ainsi pouvoir en rendre compte.

B- La responsabilisation des gestionnaires de crédits

Dans ce cas d'espèce, le cas de la réforme en France est significatif d'un changement d'ampleur considérable.

On part d'une situation où le contrôle est d'abord *a priori* ; où la culture du contrôle est celle d'un examen précis de l'exécution mais non de la performance ; où les gestionnaires portent une attention diverse à la régularité des opérations et où le contrôle *a posteriori* est surtout centré sur le respect des règles.

La réforme en France engendre la naissance d'un modèle plus ouvert reposant à la fois sur le contrôle interne et sur l'audit, organisé différemment. Le principal outil du contrôle hiérarchique devient le contrôle interne avec le contrôle de qualité.

Ainsi, modifiant l'ordonnance de 1959, la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (*J.O. du 2 août 2001*) est porteur d'un changement majeur, car elle réforme en profondeur la gestion publique. Les gestionnaires bénéficient désormais d'une plus grande liberté dans l'utilisation des crédits qui leur sont alloués, mais devront, en contrepartie, mieux rendre compte des résultats obtenus.

La loi organique est fondée sur le principe d'une budgétisation orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis, et non plus par la nature des dépenses. L'article 7 de la nouvelle loi organique dispose que désormais les

crédits sont spécialisés par programme qui « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Les programmes sont regroupés au sein de missions. Celles-ci, comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, relèvent d'un ou de plusieurs services, d'un ou de plusieurs ministères²²². Les programmes sont placés sous la responsabilité d'un seul ministre, mais les missions peuvent être interministérielles.

Au sein d'un programme, le gestionnaire dispose d'une liberté quasi-totale pour redéployer les crédits entre les titres. On peut bien remarquer que la globalisation des crédits crée des libertés nouvelles pour l'ordonnateur, et doit parallèlement nécessiter une contrepartie qui est la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle renforcé de l'efficacité de la dépense publique. En effet, compte tenu des missions ou fonctions qui sont les leurs, les gestionnaires de programmes doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus.

Ainsi, l'article 1^{er} indique que les lois de finances « *déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent comptent (...) des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ». De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles « *sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances doivent être complétées par un projet annuel de performances

²²² Article 7, alinéa 1 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

précisant notamment la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié²²³.

Parallèlement, l'article 54 de la même loi organique dispose que sont joints au projet de loi de règlement, des rapports annuels de performance, faisant notamment connaître, par programme, les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés, la gestion des autorisations d'emplois.

Ceci étant, en raison de la plus grande marge de manœuvre donnée aux gestionnaires dans les redéploiements de crédits au sein de chaque programme, la loi organique réduit les possibilités de les modifier réglementairement.

Ainsi :

- les virements, qui modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, ne peuvent dépasser 2% des crédits initiaux de chacun des programmes ;
- le montant global des annulations de crédits ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts ;
- si les autorisations d'engagement peuvent être reportées sans limitation de plafond, par contre le montant des reports de crédits de paiement ne peut excéder 3% des crédits initiaux du programme.

On a observé, tout au long de l'étude de l'impact de l'UEMOA dans la modernisation de la gestion financière des Etats membres, que le cadre harmonisé des finances publiques a introduit des éléments novateurs par

²²³ Article 51, alinéa 5 de la loi organique précitée.

rapport aux règles et pratiques qui existaient dans les Etats membres et, de ce point de vue, il a constitué un élément de modernisation, mais également de transparence des règles et des procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle des budgets des Etats membres.

Chapitre 3 : L'AMELIORATION DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION BUDGETAIRE DES ETATS MEMBRES

L'objectif d'amélioration de la transparence dans la gestion budgétaire des Etats membres a amené les autorités communautaires à mettre en place un double encadrement des autorités nationales dans la gestion quotidienne des deniers publics nationaux.

Cet encadrement se fait d'abord au niveau local par le renouveau du contrôle budgétaire externe classique. D'abord, il s'agit de la volonté de généraliser le contrôle juridictionnel du budget exercé par une institution autonome et indépendante des autres juridictions supérieures existantes, en l'occurrence une Cour des comptes ; ensuite, de la tentative de valoriser le contrôle politique avec une plus grande responsabilisation du Parlement dans le suivi de l'exécution du budget par le pouvoir exécutif (*Section 1*).

Cet encadrement se fait aussi au niveau communautaire par l'institution d'une surveillance multilatérale gérée par la Commission et le Conseil. Cette surveillance multilatérale permet aux instances communautaires d'avoir un œil sur la gestion quotidienne des Etats membres de leurs finances. Cette nouvelle technique qu'est la surveillance multilatérale va permettre ainsi à l'Union de surveiller un éventuel dérapage budgétaire des autorités nationales (*Section 2*).

Section 1 : Le renouveau, au niveau national, du contrôle budgétaire externe

Avec la mise en place de l'UEMOA, on a assisté ces dernières années à la revalorisation des contrôles budgétaires classiques ; à savoir les contrôles administratif, politique et juridictionnel.

L'objectif des pères fondateurs de l'Union, était de permettre aux Etats membres, pour mieux supporter les chocs extérieurs qui grèvent très régulièrement les budgets nationaux depuis la crise économique des années 1980 et la mise en place dans les Etats membres des politiques d'ajustement structurel soumise par les Bailleurs de Fonds principalement le FMI et la Banque Mondiale, de coopérer mutuellement afin que chacun puisse bénéficier des avantages d'une gestion saine et collective des finances publiques, à travers la Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales.

On sait bien que les premières mesures prises dans la mise en place de l'Union ont été relatives à un contrôle plus effectif des budgets des Etats membres pour espérer enrayer définitivement les déficits excessifs qui étaient de mise dans cet espace.

C'est dans cette logique que les autorités communautaires ont, dès le début, prôné une généralisation dans toute l'Union des Cours des Comptes autonomes qui ne soient plus rattachées aux Cours Suprêmes existantes mais indépendantes de celles-ci et ayant une expertise avérée en la matière, pour permettre à une autorité extérieure indépendante et non politique de mieux surveiller la gestion financière des pouvoirs publics.

L'autre souci des pères fondateurs de l'Union c'était de valoriser au niveau local les mécanismes de contrôle administratif et politique, afin que tous les acteurs concernés soient impliqués directement et collectivement dans la gestion des deniers publics. Cette valorisation des contrôles administratif et politique devait s'effectuer par la mise en place au niveau interne (c'est-à-dire administratif) des organes de contrôle autonomes rattachés au Ministre de l'Economie et des Finances, seul ordonnateur principal désormais, mais aussi par le vote annuel des lois de règlement qui permettra au Parlement de participer activement à la bonne gestion des finances publiques.

Néanmoins, avec la réforme des directives communautaires relatives aux lois de finances et à la comptabilité publique adoptée en juin 2009 à Dakar, marquée par la reconnaissance de la qualité d'ordonnateur aux autres ministres, on a observé une innovation majeure qui a renouvelé tout le contrôle de la gestion budgétaire des Etats membres. Désormais ce contrôle, pour bien surveiller la gestion au quotidien des ordonnateurs, devient plus effectif et plus contraignant.

Ceci dit, si les contrôles externes ont trouvé, avec la création de l'UEMOA, un nouveau cadre de valorisation, le contrôle administratif au contraire a gardé le même aspect que celui prévu dans les anciens textes nationaux, repris par les premières directives communautaires²²⁴.

Il faut attendre la grande réforme de 2009 pour avoir une petite nouveauté par rapport à la situation antérieure, avec la décentralisation des contrôleurs financiers²²⁵ auprès des ministres ordonnateurs. Cette nouveauté aura comme conséquence l'implication des contrôleurs financiers dans l'évaluation a posteriori des résultats et des performances des programmes, au regard des objectifs, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs²²⁶. En effet, comme le souligne l'article 88 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, « *Les contrôleurs financiers exercent des contrôles a priori et a posteriori des opérations budgétaires de l'Etat. Ils relèvent du ministre chargé des finances et sont placés auprès des ordonnateurs* ».

Compte tenu de cette situation quasi inchangée du contrôle administratif du budget au sein des Etats membres, notre analyse se limitera au renouveau du contrôle externe symbolisé par une volonté de généraliser les Cours des comptes dans tous les Etats membres (*Paragraphe 1*) et une

²²⁴ Directives n°05/97/CM/UEMOA et n°06/97/CM/UEMOA relatives respectivement aux lois de finances et au règlement général à la comptabilité publique.

²²⁵ Selon les dispositions de l'article 65 de l'ancienne directive 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, il n'y avait qu'un contrôleur financier placé auprès du ministre chargé des finances, même s'il pouvait disposer des représentants auprès des autres ministres dépensiers.

²²⁶ Article 90 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique.

valorisation du contrôle parlementaire avec l'annualisation du vote des lois règlement (*Paragraphe 2*).

Paragraphe1 : La volonté de généraliser les Cours des comptes dans l'espace UEMOA

Pour mieux comprendre l'objectif de l'Union en la matière, il faut se rappeler des dispositions du point E-2.2 de la directive n° 02/2000/CM/UEMOA²²⁷ du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA qui stipulait que : « *il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendus. Les Etats membres devront créer des Cours des Comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002* ».

Malgré la bonne volonté des autorités communautaires, il est important de relever le constat du difficile enracinement des institutions de contrôle dans cet espace. En effet, depuis l'adoption des directives portant harmonisation des systèmes financiers, trois Cours des Comptes seulement ont créées à ce jour au Sénégal, au Burkina Faso et en Guinée Bissau. Dans les autres pays, il n'y a que des projets de création, toujours à l'étude²²⁸.

Ce constat nous permettra d'évaluer la situation actuelle des Cours des Comptes dans l'espace UEMOA (A), pour ainsi mieux appréhender le nouveau rôle que les autorités communautaires ont voulu confier au juge financier dans la gestion quotidienne des finances publiques nationales par l'application des dispositions de la directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin

²²⁷ Directive abrogée et remplacée par la directive n°01/2009/CM/UEMOA qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Celle-ci prévoit d'ailleurs, dans son Annexe (article 5.1), que « *Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre* ».

²²⁸ MEDE N., « *L'UEMOA et le développement des Cours des comptes en Afrique de l'Ouest* », RFFP n°90, 2005, p. 259-285.

2000 précitée, aujourd'hui remplacée par celle n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA (B).

A- La situation actuelle des juridictions financières dans l'espace UEMOA

La réunion d'évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles des comptes effectués dans les Etats membres de l'Union, qui s'est tenue du 07 au 10 avril 2008, a permis d'avoir une idée exacte de la situation actuelle des juridictions financières dans l'espace UEMOA²²⁹. On a pu constater que 3 des 8 Etats membres seulement disposent d'une Cour des Comptes alors que les autres sont toujours en situation d'attente.

D'abord, il faut signaler que, dans le Traité constitutif de l'UEMOA, il est formellement prescrit « *d'instituer une Cour des comptes nationale* » dont les procédures offrent des « *garanties de transparence et d'indépendance requises* » dans le but « *d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires* »²³⁰.

Et, malgré cette recommandation des autorités communautaires, à ce jour, seulement 3 Etats membres de l'Union disposent d'une Cour des Comptes : le Sénégal, le Burkina Faso et la Guinée-Bissau.

Il faut toutefois remarquer que dans ces Etats, même si la configuration du système politique et le jeu démocratique y sont relativement différents, le degré d'implication des juridictions financières dans le contrôle des finances publiques de leurs Etats respectifs reste par contre identique.

²²⁹ Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA du 14 au 20 avril 2008, n°199.

D'ailleurs, Monsieur Adelino Francisco SANCA, Conseiller Président de la Cour des Comptes de l'UEMOA, a rappelé, lors de l'ouverture de la réunion d'évaluation des systèmes de contrôle des comptes citée plus haut, que « *(ils doivent) prendre pleinement conscience que la Cour des Comptes nationale ou la Cour des Comptes de l'Union constituent, respectivement à l'échelon national et à celui de l'espace UEMOA, l'un des acteurs privilégiés de l'instauration et de la préservation de la transparence et de la bonne gouvernance, aux côtés du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* ».

Au Sénégal, la Cour des Comptes a vu le jour depuis janvier 1999, et elle est régie par deux lois organiques et trois décrets. L'application des dispositions de ces différents textes a permis de relever des difficultés relatives notamment à la lourdeur des procédures et à l'absence d'un véritable ministère public.

Pour faire face à cette situation, la Cour a entrepris la réforme de ces textes de base. C'est dans ce sens que des projets de textes ont été transmis aux autorités gouvernementales.

La Cour des Comptes du Sénégal, selon le compte rendu de la réunion d'évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles des comptes effectués au cours de l'année 2007 dans les Etats membres de l'Union précitée, a engagé en 2008 le contrôle de la gestion de 22 structures.

La Cour des Comptes de la Guinée-Bissau exerce deux types de contrôle à savoir : le contrôle juridictionnel et le contrôle non juridictionnel. Au cours de l'année 2007, 591 dossiers d'examen de contrats ont été reçus par la Cour en vue d'apprécier leur légalité avant de les viser. Sur les 591 dossiers, 268 ont réuni les conditions requises et ont été conclus et visés

²³⁰ Article 68 du Traité de l'UEMOA.

alors que 296 sont en cours d'appréciation et les 27 restants ont été rejetés pour irrégularité.

En matière de contrôle des comptes, pour la première fois dans l'histoire de la Cour des Comptes de la Guinée-Bissau, 44 rapports d'activités et de contrôle ont été reçus en 2007.

Concernant le Burkina Faso, en 2007, le système de contrôle des comptes a été caractérisé par l'adoption d'un plan d'action quinquennal et son admission au sein de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

La Cour des Comptes du Burkina a, au cours de l'année 2007, entrepris les activités, par l'entremise de ses trois chambres, au titre du contrôle juridictionnel et de la gestion.

Pour les Etats ne disposant pas encore de Cour des Comptes parmi les Etats membres de l'Union, on a dans l'ordre, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Togo. Pour des raisons diverses, tous ces Etats sont aujourd'hui en décalage avec le souhait des autorités communautaires de mettre sur place des Institutions judiciaires indépendantes dans le contrôle des finances publiques.

Concernant le Bénin, le système de contrôle des comptes de la juridiction financière n'a pas évolué depuis longtemps. La Chambre des Comptes est toujours régie par l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966, et elle fait partie des composantes de la Cour Suprême.

La Chambre exerce deux types de mission : une mission de contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics et une mission de contrôle administratif de tous les organismes publics.

Pour ce qui est de la Côte d'Ivoire, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême est l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) de l'Etat.

Même si sur le plan formel, la Chambre des Comptes est érigée en Cour des Comptes par la loi 2000-513 du 1^{er} Août 2000, force est de constater que la loi organique y afférente n'étant pas encore votée, la juridiction financière demeure toujours au sein de la Cour Suprême. La Chambre organise un contrôle juridictionnel et un contrôle de gestion.

Au Mali, la situation de la Section des Comptes de la Cour Suprême reste caractérisée par une faiblesse tant quantitative que qualitative de ses ressources humaines, financières et matérielles, par l'absence de statut pour les Conseillers et par une absence d'autonomie financière, limitant la conduite de ses activités.

Les années 2000 ont toutefois été marquées par la qualité du lobbying effectué par la juridiction financière, comme l'ont fait remarquer les représentants maliens lors de la Réunion d'évaluation des systèmes de contrôle des comptes tenue à Ouagadougou en 2007, qui a sensibilisé aussi bien les autorités maliennes que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur la nécessité de doter la Section de textes lui permettant d'une part, d'ouvrir ses effectifs et de les renforcer, et d'autre part, de conférer un statut sécurisant à ses magistrats.

S'agissant du Niger, la situation de la juridiction financière est marquée, au cours des années 2000, par des difficultés sur le plan des ressources humaines du fait que, d'une part, certains Conseillers financiers étaient au terme de leur mandat et que, d'autre part, l'espoir suscité par les annonces sur l'installation imminente de la Cour des Comptes avec la nomination de nouveaux Conseillers est resté vain.

En effet, la Cour n'est toujours pas installée et il n'y a pas eu de renouvellement de mandats des anciens Conseillers, ni de nomination de nouveaux Conseillers.

Malgré tous ces aléas, en 2007, la Chambre a essayé quand même d'effectuer les contrôles au niveau du Budget de l'Etat, de la gestion des entreprises publiques et sociétés d'économie mixte et des comptes annuels de partis politiques.

Enfin, pour ce qui est du Togo, le contrôle juridictionnel des finances publiques est assuré par l'Inspection Générale (IG).

Elle a effectué trois missions en 2007 à l'intérieur du pays dans la Préfecture de YOTO et la Commune de Tabligo, dans la Préfecture d'ASSOLI et la Commune de Bafilo ainsi que la préfecture de HAHO et la Commune de Notsé.

Néanmoins, dans cet Etat comme dans les autres Etats n'étant pas encore en phase avec les nouvelles recommandations des autorités communautaires en matière de création d'une Cour des comptes, on y entend de plus en plus des voix qui s'élèvent pour demander une plus grande responsabilisation du juge financier dans l'accomplissement de ses nouvelles compétences que lui a dévolu l'Union à travers les nouvelles directives communautaires relatives aux lois de finances et à la comptabilité publique de juin 2009.

B- Les nouvelles compétences des Cours des comptes des Etats membres après la réforme de 2009

Dans la directive n° 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances dans les Etats membres et celle n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique, on a pu noter la nouvelle organisation du contrôle juridictionnel dans l'espace communautaire. En effet, comme dans la

plupart des Etats modernes, les nouvelles compétences de la Cour des comptes, au sein des Etats membres de l'Union, ne sont plus exclusivement juridictionnelles, comme tel était le cas auparavant..

A côté de ses compétences traditionnelles, le juge financier est aujourd'hui amené à exercer, dans l'optique d'aider et d'éclairer les autres autorités institutionnelles en matière de gestion quotidienne des finances publiques, un contrôle extra juridictionnel portant sur la performance des gestionnaires de crédits, devenus ordonnateurs principaux de leurs budgets.

Traditionnellement, la juridiction financière, dans tous les Etats membres, avait comme principale mission d'assurer le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics et sur les actes de certains ordonnateurs.

En ce qui concerne le contrôle des comptes des comptables publics, les directives n°06/2009 et 07/2009 relatives respectivement aux lois de finances²³¹ et à la comptabilité publique²³² posent le principe selon lequel, dans l'espace de l'Union, « *La juridiction des comptes juge les comptes des comptables publics* ». Elle vérifie sur pièce, et le cas échéant sur place, la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et les autres personnes morales de droit public.

Comme le signale fort justement Nicaise MEDE, « *Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA appartiennent à la famille de celles qui exercent une véritable compétence juridictionnelle, c'est-à-dire un double pouvoir de contrôle de la réalité et de la régularité des comptes, mais aussi de l'appréciation de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables* »²³³.

²³¹ Article 75.

²³² Article 97.

²³³ MEDE N., Op.Cit, RFFP, n°90, 2005, p.263.

Les nouvelles réglementations de l'Union réaffirment la Cour comme juge de droit commun des comptes des comptables publics. Ces derniers se composent en deux catégories : les comptables principaux justiciables devant la Cour des comptes et les comptables secondaires dont les comptes sont arrêtés et apurés par les premiers.

Concernant la procédure de contrôle des comptes des comptables publics, il faut noter que, aux termes de l'article 97 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, à la clôture de chaque gestion, les comptables publics présentent leur compte au juge des comptes dans les délais prescrits, à savoir au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi²³⁴. Passé ces délais, les comptables publics encourrent des amendes de retard.

Après réception des documents comptables, la Cour rend d'abord un arrêt provisoire qui est communiqué au comptable public. Celui-ci dispose d'un délai (différent selon les Etats) raisonnable²³⁵ pour apporter, en cas de besoin, les explications et justifications demandées par la Cour.

A l'expiration de ces délais, la Cour rend un arrêt définitif de décharge ou de débet. Les débetts sont mis en recouvrement à la diligence du ministre chargé des finances, lequel élabore chaque année un rapport récapitulatif des recouvrements. La décharge ou le quitus administratif prononcés par les comptables supérieurs sur les comptes des comptables secondaires produisent les mêmes effets que les arrêts de la Cour et sont exécutoires²³⁶.

²³⁴ Face à la difficulté de réglementer un domaine aussi sensible que celui de la comptabilité publique, la première directive communautaire n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, en son article 72, laissait la liberté aux Etats membres de définir par eux-mêmes les modalités d'exécutions du contrôle du juge des comptes sur les comptables publics et les délais prévus pour activer les éventuelles sanctions prévues. Par soucis de mieux encadrer le contrôle des comptes des comptables publics, la réforme de 2009 a trouvé mieux d'ordonner à ceux-ci de déposer leurs comptes auprès de la Cour au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

²³⁵ Par exemple, un mois au Sénégal, selon le décret n°99-499, art. 22.

²³⁶ La directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique organise dans ses articles 29 à 31 la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics dans l'exercice de leur mission.

Il faut toutefois remarquer que les débits administratifs sont toujours provisoires, sous réserve de l'arrêt confirmatif de débet prononcé par la Cour après examen du dossier et des pièces justificatives transmises par le comptable principal. Les arrêts définitifs de la Cour ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf la révision pour erreur, omission, faux ou double emploi.

L'article 32 de la directive communautaire portant règlement général sur la comptabilité publique prévoit cependant que les comptables publics, dans les Etats membres, peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge, dans les conditions prévues par la réglementation nationale. Cette remise est accordée par arrêté du Ministre chargé des Finances pris, comme en matière de décharge de responsabilité, soit sur avis du Directeur chargé de la Comptabilité publique, soit sur celui du Président de la juridiction des Comptes.

Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste de comptable ou dépendant d'un tel poste ; reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ; doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Ces gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs déclarés comptables de fait par la juridiction des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics, selon les modalités procédurales décrites par la loi nationale portant organisation et fonctionnement de la dite juridiction²³⁷.

²³⁷ Article 29, alinéa 4 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique.

Hormis le contrôle des comptes des comptables publics, les textes communautaires prévoient aussi le contrôle, par la Cour des comptes, de certaines catégories d'ordonnateurs²³⁸.

Ce nouveau type de contrôle, appelé contrôle de gestion, porte sur les administrateurs et ordonnateurs de l'Etat (autres que les membres du Gouvernement, qui encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution) et des autres organismes publics. Ainsi, comme le prévoit l'article 78 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances, « *Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent d'un organisme public, tout représentant, administrateur ou agent d'organismes soumis à un titre quelconque au contrôle à la Cour des comptes..., peut être sanctionné pour faute de gestion* ».

Selon cette même directive, peut faire l'objet d'une sanction pour faute de gestion, toute personne qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes publics ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle ou du contrôle des dits organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées. Mais aussi, toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a procuré ou tenté de procurer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature. Peut enfin faire l'objet d'une sanction pour faute de gestion, toute personne qui, en méconnaissance de ses obligations, a porté préjudice à la collectivité publique²³⁹.

Néanmoins, les modalités d'exécution de ces prescriptions communautaires, comme l'a souligné Nicaise MEDE²⁴⁰, sont laissées à la discrétion des législations des Etats membres de l'Union. Ainsi, par exemple, la loi sénégalaise rend justiciables de la Cour des comptes les ordonnateurs des grandes institutions de l'Etat, autres que leurs chefs (Président de la

²³⁸ L'article 75, alinéa 3 prévoit en effet que : « *La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance* ».

²³⁹ Article 80 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

République, Président du Sénat, Président de l'Assemblée Nationale, Premier ministre), des cabinets ministériels, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte et des organismes bénéficiant de concours financier de l'Etat²⁴¹.

Dès la mise en place des différents instruments devant accompagner la consolidation de l'Union, on a noté de plus en plus, dans l'optique de faire jouer pleinement à la juridiction financière son rôle de premier gardien de l'orthodoxie financière dans les Etats membres, l'élargissement des compétences du juge financier. Les compétences extra juridictionnelles nouvellement reconnues au juge financier par les textes communautaires portent en effet l'affirmation de la Cour des comptes comme acteur incontournable du jeu démocratique entre les pouvoirs exécutif et législatif en matière financière.

C'est ainsi que, aujourd'hui, en plus de ses compétences traditionnelles qui sont purement juridictionnelles, la Cour des comptes, dans les Etats membres, intervient également en pratiquant un contrôle d'Audit sur tous les organismes publics, mais aussi en assistant le Parlement dans son contrôle politique des lois de finances.

La nouveauté principale dans la réforme budgétaire adoptée par les autorités de l'UEMOA porte sur la nouvelle mission de contrôle d'audit ou d'évaluation dévolue au juge financier. Celui-ci, en effet après la réforme de 2009, doit désormais émettre un avis sur les rapports annuels de performance rédigés par les ordonnateurs en se prononçant sur leur qualité de gestion²⁴².

Le but de la réforme de 2009, c'est de pouvoir responsabiliser les gestionnaires de crédits. Du moment qu'ils disposent de latitudes nouvelles,

²⁴⁰ MEDE N., Op. Cit., p.268.

²⁴¹ Article 48 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ; J.O. de la République du Sénégal n°5845 du 20 février 1999.

²⁴² Articles 75 et 97 des directives n°06/2009 et 07/2009 relatives respectivement aux lois de finances et au règlement général sur la comptabilité publique.

car devenant ordonnateurs de leurs propres budgets, les instances communautaires estiment alors que les gestionnaires de crédits doivent aussi être responsables de leur gestion et en rendre compte. On part ainsi d'une situation où le contrôle était a priori, où la culture du contrôle était celle d'un examen précis de l'exécution du budget, où les gestionnaires portaient une attention simplement sur la régularité des opérations et où le contrôle a posteriori était surtout axé sur le respect des règles. Avec la réforme budgétaire de 2009, le contrôle du juge financier sera aussi porté sur la performance.

En effet, comme c'est le cas actuellement en France, depuis la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, l'audit externe devient de la responsabilité de la Cour des comptes. Dans la réforme de la LOLF, elle a été chargée en effet d'une nouvelle responsabilité : celle de la certification des comptes de l'Etat et donc de donner une opinion sur les états financiers, mission qui s'ajoute à ses autres fonctions, celle juridictionnelle sur les comptables ; mais aussi celle d'audit du bon usage des fonds publics sous l'angle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité de l'action gouvernementale.

Pour ce qui est de l'appui de la Cour au contrôle politique, la donne ne devrait nullement changer voire évoluer. En effet, comme avant la mise en place de l'UEMOA, la juridiction financière, dans les Etats membres, continue d'apporter son assistance au parlement dans son contrôle politique des finances publiques. La directive communautaire relative aux lois de finances maintient, dans son article 51 alinéa 1, que le projet de loi de règlement, qui est le contrôle politique par excellence du budget de l'Etat, « *est accompagné du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics* ».

Le rapport de la juridiction financière est l'élément essentiel du contrôle du contrôle parlementaire a posteriori des lois de finances. C'est lui qui met

l'accent sur l'importance, et l'irrégularité éventuelle, des dépassements de crédits et sur le caractère admissible ou non des pertes constatées.

Le rapport permet d'apprécier l'importance des modifications apportées dans le montant des crédits et, parallèlement, l'importance du pouvoir réglementaire qu'exerce le Ministre des Finances, ainsi que les nombreuses irrégularités liées à cette politique de modification de loi de finances qui intervient en cours d'année.

C'est dans ce sens que Mohamadou Mansour DIA, Président de la 2^{ème} Section du Conseil d'Etat en 1995 (Section compétente à l'époque en matière financière), dans son rapport sur le projet de la loi de règlement portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 1982-1983²⁴³, attirait l'attention du gouvernement sur « *les dépassements de crédits et les recours à des ouvertures de crédits de régularisation qui continuent à être aussi importants que dans les gestions antérieures, ce qui constitue une violation flagrante des règles édictées par la loi organique relative aux lois de finances* ».

Outre le rapport de la Cour, le projet de la loi de règlement doit être accompagné de la déclaration générale de conformité. Cette déclaration résulte du rapprochement des comptes individuels des comptables (réunis dans le compte de gestion du trésorier général) et du compte de l'ordonnateur.

Comme l'a si bien écrit Francis J. FABRE, « *la déclaration générale de conformité n'a ni l'apparence, ni le style d'un arrêt. On peut cependant la considérer comme une manifestation du pouvoir juridictionnel de la Cour dans la mesure où elle a pour objet d'authentifier les résultats de l'exécution du budget et où elle constitue une sorte de prolongement de l'apurement des comptes présentés par les comptables* »²⁴⁴.

²⁴³ Projet de loi de règlement voté par le Parlement le 07 novembre 1995.

²⁴⁴ FABRE Francis J., Conseiller réglementaire à la Cour des comptes, « *Le règlement du budget* », Revue administrative 1968, p.38.

La déclaration générale de conformité et le rapport sur l'exécution de la loi de finances sont adoptés en audience plénière de la Cour et transmis aux Présidents de l'Assemblée Nationale et/ou du Sénat (selon la configuration du système politique des Etats membres). Le Ministre des Finances en reçoit aussi ampliation pour information.

Pour ce qui est de la question du délai de production de ce rapport, si elle n'est pas abordée dans les textes nationaux, la directive communautaire relative aux lois de finances, quant à elle, reste inflexible et catégorique. Dans son article 63 alinéa 4, elle prévoit que « *Le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance... sont remis au Parlement sitôt leur adoption définitive par la Cour des comptes* », et ce avant la fin de l'année qui suit celle d'exécution du budget²⁴⁵, comme le stipule la directive précitée. Ceci oblige les Etats à produire annuellement une loi de règlement au même titre que la loi de finances de l'année, pour ainsi permettre au contrôle politique du budget de s'exercer pleinement.

Paragraphe 2 : La valorisation du contrôle parlementaire : l'annualisation du vote de la loi de règlement

Face à l'hypertrophie du pouvoir Exécutif dans les régimes politiques ouest africains, le parlement a toujours eu du mal à jouer pleinement son rôle de contre pouvoir, surtout en matière financière.

Chaque année, le Gouvernement voit son projet de loi de finances de l'année voté sans aucune réticence parlementaire et son projet de loi de règlement examiné dans l'indifférence générale, et le plus souvent avec des années de retard. Cette situation est due exclusivement à l'existence du fait

²⁴⁵ L'alinéa 1 de l'article 63 prévoit en effet que « *Le projet de loi de règlement est déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. (Et le projet) est accompagné des documents (de la Cour)* ».

majoritaire qui a comme corollaire la discipline partisane dans l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale.

Ici, notre étude sur le contrôle politique du budget portera uniquement sur la loi de règlement, qui constitue le contrôle *a posteriori*. En effet, d'une façon délibérée on a décidé de ne pas traiter les autres formes de contrôle que le Parlement peut être amené à faire en cours d'exercice (comme la convocation d'un ministre suspect ou la création d'une Commission d'enquête en cas de doute avéré sur une gestion), pour la bonne et simple raison que, dans le contexte africain, on a pratiquement jamais assisté à une telle situation. Tous les contrôles exercés par les élus de la République se sont fait après que le budget ait été exécuté.

Conscientes de l'abus des Gouvernants des Etats membres dans la gestion quotidienne de leurs budgets respectifs, les autorités communautaires ont donc institué l'annualisation du vote des lois de règlement qui, par excellence, constitue le contrôle politique du budget le plus abouti dans le contexte africain.

En effet, intervenant *a posteriori*, c'est-à-dire une fois le budget exécuté, le vote de la loi de règlement donne l'occasion au pouvoir législatif de sanctionner (positivement ou négativement) la gestion budgétaire exercée l'année précédente par le Gouvernement, et indirectement à la même occasion de lui permettre de donner son avis sur la politique économique et financière poursuivie par ce dernier.

Par exemple, lorsqu'un ministre viendra défendre son budget devant la représentation nationale, justifier les dépenses nouvelles qui sont nécessaires à son Département, il est bien évident qu'il se verra demander des comptes sur la gestion de l'exercice précédent. Tout naturellement il sera amené à exiger de ses services plus de discipline et, de ce fait, le vote sur les crédits de l'exercice à venir s'inspirera du comportement du Gouvernement quant à la gestion des crédits de l'exercice passé.

Il est donc permis de penser, comme l'ont prévu les autorités communautaires, que par le biais de l'annualisation du vote de la loi de règlement, le Parlement peut amener le Gouvernement à mieux respecter l'autorisation budgétaire et par ricochet, ses engagements initiaux tenus devant les parlementaires au moment du vote de la loi de finances de l'année.

Dans les faits, cette annualisation du vote d'une loi de règlement revêt un double objet. D'abord, il permet d'annualiser le contrôle politique a posteriori du budget (A) pour mieux encadrer son exécution par le Gouvernement. Ensuite, cette annualisation permet éventuellement de réagir dans le temps pour procéder au règlement financier en cas de nécessité (B).

A- L'objet politique du vote annuel de la loi de règlement: un contrôle parlementaire a posteriori plus régulier

L'annualisation du vote de la loi de règlement permet d'offrir une occasion au Parlement de participer très activement à la bonne gestion des finances publiques. La particularité de cette loi par rapport aux autres lois de finances, lui permet de pouvoir rétablir l'équilibre institutionnel et d'offrir ainsi au pouvoir Législatif la possibilité, en cas de besoin, de sanctionner l'action du Gouvernement, s'il estime que ce dernier n'a pas respecté l'esprit du projet de loi de finances de l'année qu'il a auparavant approuvé.

Selon l'article 5 alinéa 5 de la directive communautaire n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances, « *la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits* ». Elle approuve ainsi les différences entre les résultats définitifs et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant par ses lois de finances rectificatives.

Ainsi définie, la loi de règlement présente un caractère particulier par rapport à la loi de finances de l'année et aux autres lois de finances

rectificatives. En effet, contrairement aux autres lois de finances, elle n'est pas une loi de prévision et d'autorisation, mais plutôt une loi de constatation et de ratification.

Elle constitue le bilan définitif d'une gestion financière permettant de constater si les prévisions budgétaires se sont ou non réalisées au cours de son année d'exercice. C'est ce qui explique son caractère rétrospectif²⁴⁶, contrairement aux autres lois de finances qui sont simplement prospectives. En effet, celles-ci sont des lois par lesquelles les pouvoirs publics prévoient les moyens leur permettant de mettre en application la politique économique et financière prévue. Ce qui n'est pas le cas des lois de règlement qui, quant à elles, constituent l'instrument par lequel ces mêmes pouvoirs publics regardent si les objectifs de départ ont été réalisés en fin de bilan et le cas échéant d'en apporter une régularisation a posteriori, ceci dans le respect des dispositifs en vigueur dans l'Union.

La loi de règlement permet ainsi au Parlement de contrôler la manière dont le Gouvernement a géré les crédits budgétaires et ensuite de pouvoir lui adresser une sanction. Celle-ci peut être négative, avec un rejet de la gestion du Gouvernement, mais également positive par l'approbation de la manière dont l'Exécutif a géré les crédits budgétaires.

L'autre particularité de la loi de règlement résulte du fait que le contrôle de sa constitutionnalité ne se confond pas avec celui de la régularité des opérations d'exécution du budget. Le fait que cette loi prenne en compte des opérations intervenues en méconnaissance des prescriptions de la directive 06/2009/CM/UEMOA, est sans influence sur sa régularité constitutionnelle et

²⁴⁶ L'article 49 de la directive relative aux lois de finances dispose que « *La loi de règlement d'un exercice :*

- *constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. A ce titre elle : 1) ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances ; 2) régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou des reports de crédits et procède à l'annulation des crédits non consommés ;*
- *rend compte de la gestion de trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de financement de l'Etat ;*
- *arrête les comptes et les états financiers de l'Etat et affecte les résultats de l'année ;*
- *rend compte de la gestion et des résultats des programmes... ».*

il n'appartient pas à la Cour suprême, dans les Etats membres²⁴⁷, d'examiner la régularité constitutionnelle de ces opérations. Seule une juridiction financière peut, en effet, se pencher sur de telles irrégularités²⁴⁸.

Cependant, la spécificité particulière actuelle des lois de règlement, depuis l'entrée en vigueur de la première directive communautaire relative aux lois de finances n° 05/97/CM/UEMOA²⁴⁹, réside dans le fait qu'on exige que leur vote devient annuel, ce qui n'était pas le cas auparavant. Comme le stipulait l'article 44 de cette directive : « *Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37, est remis au Parlement sitôt son établissement définitif par la juridiction des comptes. Le Parlement devra débattre dudit projet, en vue de son adoption, au cours de la première session qui suivra son dépôt et sa distribution. Les projets de lois de finances initiales à venir ne pourraient être soumis au Parlement tant que le projet de loi règlement en cause n'aura pas été déposé* ».

L'objectif visé dans cette annualisation du vote de la loi de règlement réside dans le fait de vouloir combattre les retards autrefois de mise dans leur dépôt. Ces retards étaient souvent dus à des facteurs d'ordre politique (phénomène partisan et fait majoritaire), mais également d'ordre technique (absence de moyens humains et matériels adéquats).

Tous ces facteurs combinés avaient accentué l'indifférence du Parlement à l'encontre de ces lois de règlement. Par exemple, au Sénégal, la gestion de l'année financière 1960 est votée en janvier 1971 par la loi L.71-02 du 21 janvier 1971²⁵⁰, la gestion financière de l'année 1975-1976 votée en 1985 par la loi L.85-01 du 03 janvier 1985²⁵¹.

²⁴⁷ Ou des Conseils constitutionnels dans les Etats où on a procédé à la spécialisation des juridictions supérieures.

²⁴⁸ Conseil constitutionnel français, n°202 du 16 janvier 1985.

²⁴⁹ Abrogée et remplacée aujourd'hui par la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

²⁵⁰ J.O.R.S. n°4148 du 20 février 1971.

²⁵¹ J.O.R.S. n°3043 du 03 janvier 1985.

Toutefois, depuis 1995, date d'entrée en vigueur de l'UEMOA, on a noté une certaine prise de conscience de la part des pouvoirs publics des Etats membres. Ainsi, par exemple, toujours au Sénégal, après une absence de vote de loi de règlement de presque huit ans²⁵², on a constaté en cette année 1995, l'adoption de deux lois de règlement portant successivement sur les gestions financières 1982-1983 et 1984-1985. Mais, il y aura une petite baisse de régime dans le dépôt des lois de règlement. Il a fallu attendre 1999 pour l'adoption des lois de règlement des budgets 1985-1986 et 1986-1987.

Néanmoins, comme le souligne Nicaise MEDE, au Sénégal, « *la Cour des comptes a renoué avec la légalité en élaborant au cours des exercices 1999 et 2000, une série de 9 rapports sur l'exécution des lois de finances accompagnés de 9 déclarations générales de conformité annexés aux projets de loi de règlement de 9 années couvrant la période 1987/1988 à 1996. Le Parlement a été en mesure de voter les lois de règlement des périodes considérés en 2000* »²⁵³. La Cour des comptes du Sénégal a d'ailleurs reconnu cette assertion dans son rapport public annuel 1999 et 2000²⁵⁴.

La revalorisation constatée actuellement de la loi de règlement dans l'espace UEMOA montre que les décideurs communautaires ont pris conscience que sans un Parlement fort et engagé pleinement dans le contrôle des deniers publics, on aura du mal à faire émerger au sein de l'Union une nouvelle culture de gestion. Parallèlement, cette nouvelle donne a comme incidence le rééquilibrage des institutions dans les Etats membres.

Comme nous l'ont enseigné les manuels d'histoire, le parlementarisme s'est consolidé dans les démocraties occidentales, et en France en particulier, grâce au souci de la représentation nationale de contrôler la façon dont l'Exécutif gérait les finances de la Nation. On peut très bien espérer aujourd'hui que, par le biais des finances publiques, on cherche à redonner

²⁵² La dernière gestion financière validée par le Parlement est celle de 1981-1982 votée en 1987 par la loi L.87-22 du 18 août 1987 (J.O.R.S. n°5195 du 03 octobre 1987).

²⁵³ MEDE N., Op. Cit., p.271.

²⁵⁴ Cour des comptes du Sénégal, Rapport public 1999 et 2000, Dakar, décembre 2001, p.27.

au Parlement ses lettres de noblesse d'antan, à travers l'annualisation du vote de la loi de règlement.

Née sous la Restauration en France, avec la loi du 15 mai 1818, la loi de règlement, jadis appelée loi des comptes, a très vite occupé une place importante dans le jeu institutionnel de l'époque. En effet, face au manque de moyens efficaces pour contrôler l'action de l'Exécutif de l'époque, la loi de règlement a toujours été un moyen pour le Parlement d'exercer pleinement son contrôle politique sur l'action de celui-ci.

Ainsi, rares étaient les votes de lois de règlement dans lesquels, le Parlement n'essayait pas de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. C'est dans ce sens que BERRYER disait que : « *c'est dans le vote de la loi des comptes que la Chambre porte sa grande censure sur les actes ministériels* »²⁵⁵.

Néanmoins, l'intérêt politique de la loi des comptes ne tardera pas à diminuer sous les 3^{ème} et 4^{ème} Républiques du fait de la consolidation du régime parlementaire qui a comme corollaire la multiplication des moyens d'action et de contrôle du Parlement. Ce dernier qui discutait avec passion le budget et qui s'intéressait dans une certaine mesure au vote des crédits additionnels en cours d'année, se désintéressait totalement du vote de la loi de règlement, une fois l'exécution du budget terminée.

Ce phénomène est toutefois général dans les pays où la loi de règlement existe. Ce désintérêt des parlementaires à son égard s'est accru également du fait du retard, souvent très excessif, dans le dépôt du projet de loi de règlement, comme on l'a constaté dans les Etats membres de l'UEMOA. L'habitude était de le déposer 10 voire 15 ans après l'exécution du budget qu'il entend contrôler, par exemple en France.

²⁵⁵ GAUDEMET P.M. et MOLINIER J, « *Finances publiques : Budget et Trésor* », Tome 1, 5^{ème} Edition, Montchrestien 1989, p.453.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF le 1^{er} août 2001, le législateur français entend annualiser le vote des lois de règlement. Et depuis cette date, on a noté un certain regain d'intérêt de la part des parlementaires pour les débats concernant le vote des lois de règlement.

Le même souci de revaloriser le contrôle politique du budget a animé les Organes de l'Union qui ont consacré le principe de l'annualisation du vote de la loi de règlement la première directive communautaire n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances²⁵⁶. Ils espéraient à travers cette situation redonner crédit au contrôle a posteriori du budget par la Représentation Nationale. Pour eux, le Parlement ne peut plus se contenter de regarder les irrégularités intervenues dans l'exécution du budget sans réagir, quand on sait que le pouvoir Exécutif en Afrique reste prédominant dans le jeu institutionnel.

Cette prédominance de l'Exécutif se retrouve tout naturellement dans la sphère budgétaire, où le Gouvernement gère tout seul les crédits budgétaires sans avoir à se soucier d'éventuelles sanctions du Parlement et sans que celui-ci ait la possibilité, en amont, de faire prévaloir ses recommandations. Par exemple, dans tous les pays de la zone communautaire, il est consacré le principe selon lequel les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices²⁵⁷.

Pour rééquilibrer les pouvoirs en place, il était donc important que les autorités communautaires prennent conscience que, s'il fallait bien encadrer l'intervention du Parlement dans la gestion budgétaire, il était important aussi de lui redonner toute sa place dans son contrôle politique a posteriori.

²⁵⁶ Article 44.

Il faut simplement souhaiter que ce contrôle ne soit plus de façade, comme c'était le cas avant la mise en place de l'Union ; même si, en examinant les différentes lois de règlement votées dans les Etats membres depuis l'entrée en vigueur des textes financiers relatifs aux lois de finances en 1997, et en les comparant aux lois de finances correspondantes, force est de constater que les réalisations sont toujours et de très loin supérieures aux prévisions.

Par ailleurs, les Gouvernements ne fournissent pas très souvent les raisons qui ont motivés de tels écarts ; se contentant toujours d'affirmer qu'ils en prennent acte et que dans l'exécution des budgets futurs, ils tenteront de ne pas renouveler de tels abus.

Comme on le remarque, il y va de l'intérêt de tous et surtout de la démocratie de donner au Parlement les moyens de jouer pleinement son rôle dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA. Quant-on sait que la nature a peur du vide, ne pas mettre des gardes fous pour empêcher à l'Exécutif de ne pas avoir à rendre compte de sa gestion, surtout vis-à-vis de la Représentation Nationale, n'aide pas faire émerger une nouvelle culture de gestion financière dans l'Union basée sur une transparence à toute épreuve.

B- L'objet technique de la loi de règlement : un bon instrument de règlement financier

Les lois de règlement, comme on l'a vu, ont pour objectif principal de permettre aux pouvoirs publics de régler définitivement la gestion financière de l'année concernée. Ainsi elles permettent :

- de constater, d'abord, le montant des dépenses et des recettes effectivement réalisées au cours de l'exercice ;

²⁵⁷ Article 59 de la directive relative aux lois de finances.

- ensuite, non seulement de constater l'exécution des opérations préalablement autorisées par la loi de finances initiale ou les lois de finances rectificatives, mais aussi de ratifier l'exécution des opérations non autorisées lors de leur vote (ouverture de nouveaux crédits ou dépassement de crédits) ;
- d'établir le compte de résultats qui comprend le solde des opérations du budget général, des Comptes Spéciaux du Trésor et de la gestion des opérations de Trésorerie ;
- enfin, d'autoriser le transfert du résultat de l'année au Compte permanent des découverts du Trésor, lequel est chargé de trouver les moyens de financement nécessaire.

Aux termes de l'article 49 de la directive 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances, la loi de règlement comporte deux catégories de dispositions de portée générale. D'abord, celles qui constatent les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissant le compte de résultat de l'année : c'est le *règlement de comptes*. Ensuite, celles qui opèrent, le cas échéant, des ajustements de crédits par rapport aux prévisions de la loi de finances et autorisent le transfert du résultat de l'année au Compte permanent des découverts du Trésor : c'est le *règlement du budget*.

Les opérations se rattachant à la première catégorie relèvent du contrôle de la juridiction compétente en matière financière, en l'occurrence la Cour des comptes, et celles qui se rattachent à la deuxième catégorie correspondent à l'exercice du pouvoir général de décision qui appartient au Parlement en matière budgétaire.

Le **caractère comptable** de la loi de règlement a été consacré par l'article 36 de l'ancienne directive communautaire 05/97/CM/UEMOA qui disposait que : « *le projet de loi de règlement constate le montant définitif des*

encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année... »²⁵⁸.

Ainsi, la loi de règlement permet de prendre acte de l'exécution et du résultat du budget en établissant le solde des opérations du budget général, des Comptes Spéciaux du Trésor et de la gestion des opérations de Trésorerie.

C'est cet aspect comptable de la loi de règlement qui pousse Paul Marie GAUDEMET à dire qu'elle a une fonction « *passive* »²⁵⁹, de pur constat, cependant particulièrement utile dans la mesure où elle permet l'information et le contrôle du Parlement, qui portent non seulement sur les opérations budgétaires de l'Etat, mais aussi sur l'ensemble des opérations financières, y compris les opérations de Trésorerie.

Le projet de loi de règlement permet ainsi à la Représentation Nationale de procéder à des comparaisons entre les prévisions de la loi de finances et ses résultats. Cette comparaison conduit à analyser le bilan général de l'exécution et la gestion des autorisations budgétaires du Parlement.

Une fois le contrôle de la Cour des Comptes terminé, lors de sa saisine par le Gouvernement après préparation du projet de loi de règlement, le Parlement se livre, à son tour, à un véritable contrôle de la légalité budgétaire en examinant la régularité des opérations financières du Gouvernement. En effet, il va étudier si ce dernier s'est bien conformé aux autorisations parlementaires, mais également aux différentes dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le pays concerné.

Par exemple, après l'exécution du budget, le Parlement, par le vote d'une loi de règlement, peut voir si le Gouvernement, lors des modifications qu'il a apporté dans la loi de finances initiale, a bien respecté les conditions prévues dans la directive communautaire n° 06/2009/CM/UEMOA relative aux

²⁵⁸ Principe repris par l'article 49 de la directive actuelle.

lois de finances et celle n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, qui sont applicables dans l'ensemble des Etats membres de l'Union.

Le souci premier du Parlement, lors de ce vote de la loi règlement, c'est de vérifier si les crédits ont été fixés (décrets d'avances, virements, transferts, annulations...) et utilisés (reports de crédits, dépassements de crédits...) conformément à la législation financière.

C'est après ces opérations comptables validées, que le Parlement peut maintenant être amené à régulariser le budget en opérant des ajustements de crédits par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ou des lois de finances rectificatives. C'est ce qu'on appelle le règlement du budget.

Comme le règlement de comptes, le **règlement du budget** est consacré par le même article 49 de la directive communautaire 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances, qui dispose dans son second aliéna que le projet annuel de loi de règlement « ... *ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances (et) régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou des reports de crédits et procède à l'annulation des crédits non consommés* ».

En tant que moyen de règlement du budget, la loi de règlement permet dès lors l'autorisation rétroactive d'ouvertures et d'annulations de crédits, s'il s'avère par exemple que le Gouvernement, lors de l'exécution de la loi de finances initiale ou des lois de finances rectificatives, a procédé à des dépenses qu'il n'avait pas incorporé dans son budget voté devant la Représentation Nationale.

²⁵⁹ GAUDEMET P.M. et MOLINIER J., Op. Cit., p.454.

Selon toujours Paul Marie GAUDEMET, cet aspect budgétaire de la loi de règlement, contrairement à son côté purement comptable, analysé plus haut, lui confère cette fois-ci une fonction « *active* »²⁶⁰, qui correspond à l'exercice par le Parlement de son pouvoir de décision en matière financière, décision qui revêt d'ailleurs, en l'espèce, la forme d'une ratification a posteriori.

Néanmoins, malgré toutes ces prérogatives dévolues aux parlementaires en matière financière, force est de remarquer que rares sont les occasions où ils se refusent de régulariser le budget. Le plus souvent, ils se contentent, en effet, de ratifier, sans débat, le projet de loi de règlement déposé par les gouvernants. Et cette situation est pratiquement présente dans tous les Etats membres de l'Union.

C'est dans cette logique que plusieurs constitutionnalistes ou observateurs de la vie politique africaine, considèrent le Parlement en Afrique comme une simple Chambre d'enregistrement.

On aurait bien espéré que, comme en France ou bien en Italie, le vote de la loi de règlement constitue pour les parlementaires le moment de montrer au Gouvernement leur désaccord sur sa façon de gérer les deniers du pays.

En France, par exemple en 1976, l'Assemblée Nationale a adopté un « *amendement de remontrance* » supprimant plusieurs millions de francs, de l'époque, de crédits complémentaires destinés à réparer des erreurs signalées par la Cour des comptes. Chose plus étonnante encore, le mécontentement des parlementaires devant ces dépassements de crédits se manifesta par le rejet du Parlement d'une disposition de la loi de règlement, ce qui n'était pas arrivé depuis le 19^{ème} siècle.

²⁶⁰ GAUDEMET P.M. et MOLINIER J., Op. Cit., p.455.

Et aujourd'hui encore, avec l'adoption de Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les pouvoirs publics restent dans la même lancée.

Ainsi, comme le soulignait bien Philippe SEGUIN (en sa qualité de Président de la Cour des Comptes en France), « *Désormais, conformément à la LOLF, nous ne remettons plus un mais deux rapports à l'appui du projet de loi de règlement - le rapport sur l'exécution et le rapport sur les comptes - et ce chaque année avant la fin du mois de mai. L'examen de la loi de règlement, qui avait tout jusqu'à présent de la simple formalité, a ainsi vocation à devenir un moment clé dans la mission de contrôle du Parlement puisque seront examinés à cette occasion les rapports annuels de performance des administrations* »²⁶¹.

Espérons qu'avec la réforme des textes budgétaires de 2009, les autorités communautaires feront tout pour que les contrôles exercés sur la gestion des crédits budgétaires des Etats membres ne soient plus simplement q'un simulacre de démocratie.

Il est en effet important, comme c'est actuellement le cas au niveau communautaire avec la Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales qui intervient depuis 2000 tous les trimestres et qui fait l'objet de publication dans les instances de l'Union et sur le Site Internet de l'UEMOA, qu'au niveau local aussi on active tous les organes de contrôle des finances publiques afin que la transparence guide au quotidien les gestionnaires de crédits.

Section 2 : L'institution, au niveau communautaire, de la Surveillance Multilatérale

Créer un ensemble économique performant requiert que des garanties efficaces soient données à chacun des Etats membres, partenaire de l'Union.

²⁶¹ SEGUIN P., « *La LOLF et la Cour des Comptes* », in RFFP, n° 97, 2007, p. 46.

Ainsi, comme son nom l'indique, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a préféré opter pour un mode « non-politique » de construction commune. Sans doute cette technique est-elle moins contraignante pour les souverainetés nationales que la voie de l'Union politique qui suppose des transferts plus importants de compétences, mais elle suppose néanmoins des contrôles plus organisés et rigoureux afin de maintenir la cohérence et la crédibilité interne mais aussi externe de l'Union.

Le système de la Surveillance Multilatérale est destiné à répondre à cette nécessité. Elle s'opère sur la base d'informations transmises régulièrement par les Etats membres à la Commission. La nature de ces informations est déterminée par décision de la Commission. Néanmoins, les informations généralement transmises sont celles relatives aux données statistiques et aux mesures de politiques économiques²⁶².

L'étude de la Surveillance Multilatérale nous conduit à décrire d'abord, les acteurs qui interviennent dans sa mise en œuvre, autant au niveau national qu'au niveau communautaire (*Paragraphe 1*), avant de pouvoir mieux déterminer la procédure prévue à cet effet (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : Les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale

Le dispositif de Surveillance Multilatérale des politiques macro-économiques au sein de l'Union est mis en œuvre par les organes prévus à cet effet par le Traité instituant l'UEMOA, à savoir le Conseil des Ministres et la Commission de l'Union, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et les Comités nationaux de Politique économique²⁶³.

²⁶² Traité de l'UEMOA, article 70

²⁶³ Directive n°01/96/CM du 15 janvier 1996, relative à la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques macro-économiques au sein des Etats membres de l'UEMOA, article 11.

Pour bien analyser les acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale, la logique voudrait que l'on distingue bien les Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE) qui interviennent au niveau national (A), des autres organes qui sont le Conseil des Ministres, la Commission et la BCEAO intervenant eux au niveau communautaire (B).

A- Les Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE)

Pour les besoins de la Surveillance Multilatérale, l'Union a recommandé à ses Etats membres, par la Directive 01/96/CM, de mettre en place, dans un délai de deux mois après l'adoption de la dite directive, des Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE), qui ont pour vocation principale d'assister, au niveau national, la Commission dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives à chacun des pays membres. Par ailleurs, les Etats s'obligent d'une part, à prendre toutes les dispositions permettant à ces Comités d'accéder aux statistiques de leur pays, et d'autre part, à garantir la bonne exécution de leur mission en les mettant sous la supervision d'une autorité de tutelle appropriée.

C'est dans cette mouvance que des Etats comme le Mali²⁶⁴ n'ont pas tardé à satisfaire cette exigence communautaire.

Les CNPE sont composés, comme le stipule l'article 7 de la Directive 01/96/CM, de responsables des services nationaux désignés es qualité et impliqués dans la formulation de la politique macro-économique²⁶⁵ de chaque Etat. Ils sont présidés par un Haut fonctionnaire désigné par le Gouvernement. Leur secrétariat technique est assuré par les Directeurs nationaux de la BCEAO²⁶⁶.

²⁶⁴ Décret n°97-123/P-RM portant création du Comité National de Coordination Economique

²⁶⁵ Il s'agit des Directions du Trésor, des Impôts, des Douanes, du Budget, de la Dette, de la Prévision et du Plan, de la Caisse autonome d'amortissement, de l'Institut national de la statistique, de la Direction nationale de la BCEAO, de la Direction du Commerce extérieur et de la Direction de l'Economie.

²⁶⁶ Directive n°01/96/CM, article 8.

Au niveau national, le CNPE est chargé entre autres de :

- la gestion d'une base de données statistiques : collecte et traitement des données nationales, confection d'un tableau de bord macro-économique et des indicateurs nationaux et enfin examen critique des données (cohérence et pertinence) ;
- la rédaction d'un rapport sur l'évolution de la situation économique de l'Etat auquel il appartient ;
- le suivi de la politique économique en recensant les décisions récentes et en évaluant leur impact sur le pays ;

Considérant qu'aux termes de l'article 70 du Traité, les informations faisant foi pour l'exercice de la Surveillance Multilatérale de l'Union sont celles retenues par la Commission et que les Etats membres s'obligent à les lui transmettre régulièrement, les CNPE transmettent par voie de conséquence, à la Commission mais aussi à la BCEAO, les données statistiques concernant notamment, les domaines identifiés par fiche²⁶⁷, ainsi qu'il suit :

- Fiche 1 : Comptes économiques ;
- Fiche 2 : Prix et Coûts ;
- Fiche 3 : Revenus et emplois ;
- Fiche 4 : Finances publiques ;
- Fiche 5 : Commerce extérieur et Balance des paiements ;

- Fiche 6 : Situation monétaire ;

- Fiche 7 : Dette publique ;

- Fiche 8 : Tableau de bord des indicateurs nationaux.

Les CNPE communiquent également aux autorités communautaires les mesures de politique économique portant notamment sur :

- les politiques structurelles ;

- les politiques sectorielles ;

- le cadre institutionnel.

Comme le prévoit la Décision n°01/97/COM/UEMOA portant détermination des informations dont la transmission incombe aux CNPE pour les besoins de la Surveillance Multilatérale²⁶⁷, les Fiches 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 sont transmises par les CNPE à la Commission de l'UEMOA et à la BCEAO, à la fin de chaque trimestre ainsi qu'après chaque mise à jour.

S'agissant de la Fiche 8, les tableaux de bord des indicateurs nationaux, calculés par les CNPE, sont transmis aux mêmes autorités communautaires et selon la même périodicité, c'est-à-dire trimestriellement.

Ceci étant, dans le cadre exclusif de leur mandat, les membres des CNPE sont autorisés à communiquer en toute autonomie entre eux, avec les

²⁶⁷ Décision n°01/97/COM/UEMOA, portant détermination des informations dont la transmission incombe aux CNPE pour les besoins de la Surveillance Multilatérale, article 1^{er}.

²⁶⁸ Articles 2 et 3.

membres des autres Comités nationaux, et avec les équipes techniques de la Commission, même s'ils s'engagent à respecter la confidentialité de leur travaux.

B- Les organes communautaires intervenant dans la Surveillance Multilatérale

Il faut tout d'abord souligner que dans l'ordre communautaire, l'autorité suprême qui supervise la Surveillance Multilatérale est bien le Conseil des Ministres. L'article 16 de la Directive n°01/96/CM prévoit expressément à ce sujet que : « *Les Etats membres de l'Union coordonnent leurs politiques économiques au sein du Conseil, lequel exerce la surveillance multilatérale dans l'Union, sur la base des rapports semestriels, des propositions et recommandations formulées par la Commission après avis du Comité des Experts conformément à l'article 25 du Traité de l'UEMOA* ».

Néanmoins, dans le cadre de l'exercice de la surveillance Multilatérale au quotidien, la Commission, conformément aux dispositions des articles 70 et 72 de Traité, joue un rôle clé. En effet, même si la BCEAO coopère avec elle pour assurer la cohérence des politiques économiques nationales notamment des politiques budgétaires avec la politique monétaire commune, et même si les Etats membres sont obligés de l'associer avec la même BCEAO, à la définition des orientations de leur politique économique et à la négociation de leurs programmes d'ajustement structurel, force est de constater que dans toute la phase de la Surveillance Multilatérale, en amont comme en aval, on note une omniprésence de la Commission.

Elle est ainsi chargée²⁶⁹ :

²⁶⁹ Directive n°01/96/CM, article 11.

- de gérer la base de données du dispositif de Surveillance en veillant notamment à la cohérence, à la comparabilité des données, et enfin à leur disponibilité pour les CNPE ;
- d'établir un rapport trimestriel sur l'environnement international et le transmettre aux CNPE, à la BCEAO et à la BOAD ;
- et enfin d'élaborer et de soumettre au Conseil des Ministres les rapports semestriels d'exécution pour permettre de vérifier le respect des objectifs de la Surveillance Multilatérale tels que définis à l'article 64²⁷⁰ du Traité de l'UEMOA.

Ceci dit, la Surveillance Multilatérale repose sur l'examen de rapports semestriel sur la situation économique des Etats membres. Ces rapports sont examinés en Avril et en Septembre de chaque année, par le Conseil des Ministres de l'UEMOA, sauf modification de la période de ces réunions par le Président dudit Conseil²⁷¹.

Si le rapport d'avril évalue les performances économiques et le respect des objectifs définis pour l'année précédente et, sur cette base, procède à une revue des objectifs pour l'année en cours, le rapport de septembre, par contre, fixe notamment les orientations à prendre en compte par chaque Etat pour l'élaboration des politiques macro-économiques relatives à l'année suivante, en particulier dans le domaine des politiques budgétaires et d'endettement, en cohérence avec les directives de politique de la monnaie et du crédit.

Pour la préparation des travaux du Conseil des Ministres en matière de Surveillance Multilatérale, il est institué un Secrétariat composé de la Commission de l'UEMOA, de la BCEAO et de la BOAD. Ce Secrétariat assiste

²⁷⁰ Pour rappel, ces objectifs visent la croissance soutenue du revenu moyen ; la répartition des revenus, le solde soutenable de la Balance des paiements et l'amélioration de la compétitivité internationale des économies de l'Union.

²⁷¹ Directive n°01/96/CM, article 12.

la Commission dans l'élaboration du dossier à soumettre au Conseil. Et les Etats membres s'engagent à coopérer avec le Secrétariat pour la mise en œuvre des modalités nécessaires à l'exercice de la Surveillance Multilatérale.

Comme on le remarque, petit à petit, l'UEMOA est parvenue à mettre en place tout un ensemble d'organes pour assurer la gestion au quotidien de la Surveillance Multilatérale. Pour compléter le dispositif, l'Union a mis en oeuvre une procédure rigoureuse et originale.

Paragraphe 2 : La procédure de la Surveillance Multilatérale

La procédure de la SM se manifeste en amont par la saisine, par chaque Etat membre de l'Union, des autorités communautaires sur la validité de ses programmes semestriels de politiques économiques (A). En cas d'avis favorable quitus est donné à l'Etat respectant les recommandations de l'Union de poursuivre sa politique économique. Le cas échéant, il revient à la Commission d'assister l'Etat défaillant afin qu'il puisse revenir au plus vite au « dogme communautaire » (B).

A- La saisine des autorités communautaires pour vérifier la validité des programmes économiques nationaux

La première mesure de contrôle effectif qui est exercée est illustrative du caractère graduel du mécanisme retenu ; il s'agit de l'établissement par la Commission d'un rapport semestriel²⁷² relatif à la convergence des politiques et des performances économiques autant qu'à la compatibilité de celles-ci avec la politique monétaire. Ce rapport est destiné au Conseil, mais est rendu public²⁷³.

²⁷² Sur ce point, le Traité de l'UEMOA est nettement plus précis que le Traité CE dont l'article 103.3 ne prévoit pas de périodicité des rapports de la Commission.

²⁷³ Traité de l'UEMOA, article 72.

Si un Etat se trouve en défaut d'appliquer une disposition adoptée dans le cadre de l'Union en vue d'assurer la convergence des politiques économiques, la Commission propose au Conseil d'adopter à son égard des directives comprenant des mesures rectificatives²⁷⁴.

Cette proposition de la Commission est insérée dans une annexe qui n'est pas rendue publique. Cette non publicité a, outre son aspect psychologique, deux effets pratiques : d'une part une limitation des réactions de l'opinion publique, d'autre part ne pas rendre le Conseil prisonnier de la proposition qui lui est adressée. En effet, le Conseil dispose de la faculté d'amender cette proposition à la majorité des deux tiers²⁷⁵, à charge d'en informer le Comité Interparlementaire.

Mais, la crédibilité du processus se trouve une nouvelle fois garantie en ce que dans l'hypothèse où il apparaît impossible de réunir la majorité requise, la Commission est habilitée à rendre publique sa proposition²⁷⁶. Cette règle vaut dès l'issue du premier examen de la proposition de la Commission, de sorte qu'il ne soit pas possible au Conseil de retarder indéfiniment la publication de la proposition de la Commission.

Si, au-delà, la règle dont il s'agit ne semble pas avoir d'effet juridique concret, son impact médiatique et politique aura sans doute pour effet qu'elle ne pourra demeurer longtemps inopérante. Sans doute s'agit-il là d'un avantage comparatif non négligeable dont les Etats membres de l'UEMOA sont parvenus à se doter.

Dès qu'un Etat se trouve être destinataire d'une directive dans le cadre de la procédure de l'article 72 du Traité, il devra élaborer dans un délai de 30 jours un programme de mesures rectificatives. La Commission vérifie la conformité des mesures envisagées à la directive du Conseil et à la politique

²⁷⁴ Traité de l'UEMOA, article 72. 1, alinéa 2.

²⁷⁵ Traité de l'UEMOA, article 72. 2. Cette règle de majorité est dérogatoire par rapport à l'unanimité en principe requise par l'article 22 afin de ne pas rendre impossible la prise de décision.

²⁷⁶ Traité de l'UEMOA, article 72. 2, in fine.

économique de l'Union et tient compte des éventuels programmes d'ajustement en vigueur²⁷⁷ .

On observe donc que l'effet de la directive dépasse largement la « condamnation » politique : elle a un impact réel et immédiat.

Pour autant, l'Etat n'est pas livré à lui-même puisque la Commission – symbole de l'Union en devenir- l'épaulera dans toute la démarche de redressement de ses finances publiques. Ceci démontre, si besoin en est, le rôle important de la Commission dans l'assistance accordée aux Etats moins vertueux dans l'application des textes relatifs à la Surveillance Multilatérale pour garantir une gestion saine et rigoureuse des budgets nationaux.

B- L'assistance de la Commission à l'Etat défaillant

Conformément aux dispositions des articles 70 et 72 du Traité, citées plus haut, la Commission est le centre opérationnel de la surveillance Multilatérale. A cet effet, elle est chargée²⁷⁸ :

- de gérer la base de données du dispositif de surveillance en veillant notamment à la cohérence, à la comparabilité des données, et enfin à leur disponibilité pour les Comités nationaux de politique économique ;
- d'établir un rapport trimestriel sur l'environnement international et le transmettre aux Comités nationaux de politique économique, à la BCEAO et à la BOAD ;
- d'élaborer et de soumettre au Conseil des Ministres, les rapports semestriels d'exécution pour permettre de vérifier le respect des

²⁷⁷ Traité de l'UEMOA, article 73

objectifs de la Surveillance Multilatérale tels que définis à l'article 64 du Traité²⁷⁹.

Ainsi, quand un Etat ne répond pas aux recommandations émises par les autorités communautaires pour faire face aux imperfections de la gestion de ses finances publiques, le Traité prévoit de soutenir celui qui témoigne en cette circonstance de sa bonne volonté et de stigmatiser l'attitude de celui qui se comporterait différemment²⁸⁰. La coopération des Etats avec la Commission est de ce fait doublement encouragée et témoigne, une fois encore, de la progressivité du mécanisme de Surveillance Multilatérale.

Ainsi, l'Etat qui parvient à mettre en place un programme rectificatif auquel la Commission peut souscrire bénéficiera de la publication d'un communiqué de celle-ci, d'un soutien dans sa recherche de sources de financement et d'un accès prioritaire aux ressources disponibles de l'Union²⁸¹.

A la demande de l'Etat éligible à ces mesures positives, l'Union apportera son aide à la mobilisation des ressources additionnelles nécessaires au financement des mesures rectificatives préconisées. A cette fin, la Commission utilise l'ensemble des moyens et l'autorité dont elle dispose pour appuyer l'Etat membre concerné dans les consultations et négociations requises²⁸².

A l'inverse, l'Etat qui n'aura pu –ou voulu- agir de la sorte se verra considéré de manière nettement moins positive. S'il arrive qu'il n'a pas pu élaborer un programme rectificatif dans un délai de 30 jours, conformément à

²⁷⁸ Directive n°01/96/CM, article 11.

²⁷⁹ L'article 64 du Traité stipule que « Sur proposition de la Commission, le Conseil se prononce sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union par voie de recommandations arrêtées à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres ».

²⁸⁰ Les mesures prévues à cette fin peuvent être complétées, le cas échéant, par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la Surveillance Multilatérale de l'Union.

²⁸¹ Traité de l'UEMOA, article 74. a.

²⁸² Traité de l'UEMOA, article 75.

l'article 73 du Traité précité, ou si la Commission n'a pas reconnu la conformité dudit programme à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union, ou enfin si la Commission constate l'inexécution ou la mauvaise exécution du programme rectificatif, elle transmet, dans les meilleurs délais, au Conseil un rapport assorti éventuellement de propositions de mesures négatives explicites. Elle a la possibilité de rendre son rapport public.

Comme le prévoit le Traité, l'examen des rapports et des propositions de sanctions émises par la Commission est inscrit de plein droit à l'ordre du jour d'une session du Conseil à la demande de la Commission.

Par dérogation à l'article 22 du dit Traité²⁸³, ces propositions de sanctions peuvent être amendées par le Conseil à la majorité des deux tiers de ses membres. Le Conseil devra, avant de prendre sa décision, en informer néanmoins le Parlement.

Les sanctions explicites susceptibles d'être appliquées comprennent la gamme des mesures graduelles suivantes²⁸⁴ :

- la publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'Etat concerné ;
- le retrait, annoncé publiquement, des mesures positives dont bénéficiait éventuellement l'Etat membre ;
- la recommandation à la BOAD de revoir sa politique d'interventions en faveur de l'Etat membre concerné ;
- la suspension des concours de l'Union à l'Etat membre concerné.

²⁸³ L'article 22 prévoit que « *Toutes les fois que le Traité prévoit l'adoption d'un acte juridique du Conseil sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut faire d'amendement à cette proposition qu'en statuant à l'unanimité de ses membres* ».

²⁸⁴ Traité de l'UEMOA, article 74. d.

La transparence dans la gestion budgétaire des Etats membres de l'UEMOA, depuis la réforme budgétaire de juin 2009, va petit à petit s'installer dans l'espace communautaire et aider les autorités de l'Union à mieux contrôler les éventuels dérapages de gestion qui ont toujours miné les finances publiques nationales. En effet, la volonté de généraliser les Cours des comptes dans chaque Etat, combinée de la nouvelle compétence du juge financier d'émettre un avis sur les nouveaux rapports de performance transmis par le Gouvernement, va certainement aider à une meilleure transparence de la gestion budgétaire.

Ceci est d'autant plus important, qu'en même temps on assiste, dans l'Union, au renouveau du contrôle politique du Parlement des finances publiques avec la réhabilitation des lois de règlement. Obligation est désormais donnée aux Etats membres de voter, tous les ans, avant le vote de la loi de finances de l'année, la loi de règlement de l'année précédente.

Néanmoins, on peut s'attendre à quelques problèmes liés aux difficultés rencontrées par les Etats de faire siennes les directives communautaires. On a pu remarquer, par exemple, après une quinzaine d'années de mise en œuvre, que les Etats ont du mal à s'imprégner des critères de convergence, mais aussi que la Surveillance Multilatérale, considérée par les instances de l'Union comme la cheville ouvrière de la modernisation du cadre financier public des Etats membres, n'a pas donné tout l'espoir attendu, avec un bilan plus ou moins mitigé.

Chapitre 1 : LE BILAN MITIGÉ DE LA SURVEILLANCE MULTILATERALE

Lors de l'adoption du Traité de l'UEMOA en 1994, l'un des objectifs des autorités communautaires était de doter l'Union d'un dispositif permettant aux Gouvernants d'avoir un cadre légal leur permettant de mieux gérer leurs budgets. C'est ainsi qu'a été inscrit dans ce Traité la mise en place d'une Surveillance Multilatérale permettant à chaque Etat membre de connaître la situation budgétaire réelle de ses pairs, et à l'Union de se doter des mécanismes nécessaires à la réalisation des objectifs budgétaires qu'elle s'est fixée.

Quinze ans après la mise en place de la Surveillance Multilatérale dans l'espace communautaire, on ne peut pas dire que le bilan soit réellement positif. En effet, la situation peu reluisante des finances publiques des Etats membres au moment de la création de l'Union (*Section 1*), n'a pas aidé ces Etats à mieux maîtriser leurs déficits qui, à l'époque, étaient déjà très inquiétants. Cette situation était due d'une part, aux réformes structurelles très difficiles demandées par les bailleurs et, d'autre part, par le manque de marge de manœuvre des Etats à disposer des moyens d'ajustement budgétaire nécessaires pouvant leur permettre de canaliser leurs crédits au profit des dépenses indispensables à la réalisation du bien-être de leurs populations.

En outre, le bilan mitigé de la Surveillance Multilatérale s'explique également par la portée limitée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres (*Section 2*), tels que voulue par les pères fondateurs de l'UEMOA, à travers le Pacte, à partir de l'année 2000. En effet, si l'adaptation du critère clé (celui du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal) par les Etats a été plutôt mal vécue après la mise en œuvre du Pacte, la réalisation des critères budgétaires de 2nd rang n'a pas non plus connu une issue heureuse durant cette même période.

Section 1 : La situation des finances publiques des Etats membres après la création de l'UEMOA

La création de l'UEMOA en 1994 est survenue dans un contexte particulier marqué par la dévaluation du franc CFA. Ce nouveau contexte a permis, comme le souhaitaient la Communauté financière internationale, la mise en place des réformes structurelles, avec la libéralisation de la part des Etats membres de l'Union de leur économie (*Paragraphe 1*), à travers la mise en place des Plans d'ajustement structurel. Cette nouvelle politique voulue par les bailleurs de fonds et acceptée par les Etats, pour pouvoir bénéficier de leurs financements, a eu pour conséquence, sur le plan financier, à une maîtrise progressive des finances publiques nationales (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : Un contexte économique et financier particulier lié aux réformes structurelles voulues par les bailleurs de fonds

En janvier 1994, les bailleurs de fonds étrangers, surtout le FMI, la Banque Mondiale et la France, ont obtenu des Etats de l'espace communautaire et des autres Etats de la Zone Franc, la dévaluation de 50% de la monnaie régionale, à savoir le franc CFA, par rapport au franc français, dans le but de favoriser leurs exportations afin de pouvoir rétablir leurs finances publiques. En général, une dévaluation permet en effet de rendre les produits issus d'un ou des pays concernés moins chers pour ceux qui sont situés à l'extérieur, donc plus compétitifs sur le marché mondial.

Dans la logique de ces bailleurs de fonds, cette possibilité d'accroître les exportations des pays concernés par la dévaluation va leur permettre de rembourser « enfin » leurs dettes qui commençaient à prendre des proportions inquiétantes. Parallèlement, ce qui est le plus innovant dans cette nouvelle donne, c'est le virage libéral, avec l'application d'un certain nombre

de réformes structurelles, pris par les Etats de l'Union, sous l'égide du FMI, pour lutter contre les déficits publics.

Il est désormais officiellement admis, dans l'espace communautaire, que pour réussir la dévaluation de la monnaie régionale, les Etats doivent l'accompagner par des mesures d'ajustement structurel avec un désengagement des secteurs productifs et de certains secteurs non productifs de l'économie (A) et une ouverture des marchés nationaux (B).

A- Un désengagement grandissant des Etats membres de l'UEMOA

Le désengagement des Etats de l'UEMOA, prôné par les bailleurs tels que le FMI et la Banque Mondiale, a porté sur des secteurs sensibles de la sphère socio-économique interne.

D'abord, selon les exigences des bailleurs de fonds, le désengagement des Etats de l'Union devra se porter sur le financement des budgets jugés non productifs, comme la santé, l'éducation, le logement... Cela leur permettra, en premier temps, de mieux rééquilibrer leurs budgets constamment déficitaires. C'est à cette période qu'on a commencé à assister, dans presque tous les Etats de l'Union, à une vaste politique de départ volontaire à la retraite et au gel du salaire des fonctionnaires dans la fonction publique.

En outre, on a assisté à l'abandon des subventions aux produits et services de première nécessité, comme le riz, le sucre, le pain, l'essence, l'électricité... Généralement, dans les pays pauvres comme ceux de l'UEMOA, les pouvoirs publics intervenaient souvent dans ces secteurs, pour pallier l'inexistence d'un revenu minimum garanti et permettre aux plus démunis de la population de pouvoir se procurer des biens de première nécessité et aussi de pouvoir accéder à certains services essentiels comme l'électricité ou la santé. Et, lors de la dévaluation du franc CFA, les bailleurs de fonds ont exigé la suppression de cette forme de subvention. Les effets

désastreux de cette politique n'ont pas tardé à se faire sentir, avec notamment la hausse des prix liés à la consommation de produits de première nécessité.

Parallèlement à la réduction des budgets sociaux et à l'abandon des subventions aux produits de première nécessité, l'UEMOA, pour satisfaire les vœux des Institutions financières internationales toujours, a aussi prôné la privatisation des entreprises publiques. Le but principal de cette politique de privatisation dans la région, c'était, outre de réduire les crédits d'intervention de la puissance publique, de permettre également aux Etats membres de l'Union de pouvoir rembourser leurs dettes.

La nouvelle philosophie des instances communautaires, après la création de l'UEMOA, c'est que l'Etat doit dorénavant se désengager des secteurs productifs, même s'ils ont une importance stratégique²⁸⁵, pour se limiter à ses pouvoirs régaliens (police, justice et défense).

Néanmoins, citant le rapport des Nations unies, en avril 2000, sur le bilan général des privatisations en Afrique, Damien MILLET²⁸⁶ affirme que : *« En Afrique, ce sont les créanciers, et notamment le FMI et la Banque Mondiale, qui ont été les principaux instigateurs de la première vague de privatisation, entreprise dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. En 1998, (...) trois quarts des prêts et crédits de la Banque Mondiale n'étaient accordés qu'à la condition de privatiser des entreprises d'Etat. De telles conditions ont provoqué le ressentiment des pouvoirs publics africains et renforcé dans l'opinion publique l'idée selon laquelle les privatisations étaient surtout le fait des créanciers. Puisque les dossiers de privatisation les plus conséquents et les plus en vue consistaient à vendre à des entreprises étrangères (souvent britanniques, françaises, portugaises ou belges), ces pressions extérieures ont également suscité des accusations, les privatisations étant considérées comme un retour à la colonisation »*²⁸⁷.

²⁸⁵ Comme l'eau, les télécommunications, les transports, la santé ou l'éducation.

²⁸⁶ MILLET D., « *L'Afrique sans dette* », CDMT, 2005, p.89.

²⁸⁷ Afrique Relance, Nations unies, avril 2000.

D'ailleurs, comme le soulignent fort justement aujourd'hui Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, « *La privatisation forcée des entreprises publiques consiste souvent en une vente à prix bradés, dont profitent les multinationales privées, qu'elles soient du Nord (le plus souvent) ou du Sud (quelquefois)* »²⁸⁸. Et quelques cas cités montrent bien cette situation.

Au Sénégal, par exemple, dans le milieu des années 1990, la société nationale d'électricité, la SENELEC, fut mise en concession par le gouvernement socialiste d'Abdou DIOUF au profit de Hydro-Québec et Elyo (groupe Suez) à un prix dérisoire comparé au prix du marché, puis re-nationalisée par le pouvoir libéral (paradoxe !) d'Abdoulaye WADE, en septembre 2000, pour non respect des termes du contrat, comme l'amélioration de la distribution de l'électricité dans le pays et la fin des délestages qui paralysaient toute l'économie. Alors que Vivendi Environnement associé à l'Office national d'électricité du Maroc d'une part, la multinationale américaine AES d'autre part, se déclaraient intéressés, le gouvernement sénégalais ne les considérait pas comme des repreneurs sérieux à cause du faible prix qu'ils proposaient.

Pour ce qui est du Mali, le journaliste Gilles LABARTHE a souligné, en 2003, que dans le cadre de la privatisation de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT), détenue à 60% par l'Etat malien et à 40% par la société française Dagrif, « *la dernière proposition de mise en vente des usines nationales d'égrenage de Bamako, Kita et Ouélessebougou s'est soldée par un fiasco total. Le gouvernement misait en septembre 2002 sur une rentrée de 15 milliards de francs CFA. Mais les principaux acheteurs étrangers (le groupe suisse Paul Reinhart, associé avec IPS, la société française Louis Dreyfus Cotton International et le géant américain du coton Dunavant SA) se sont entendus pour se désister les uns après les autres,*

²⁸⁸ MILLET D. et TOUSSAINT E., « *60 Questions 60 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque Mondiale* », CDMT, Syllepse, 2008, p.138.

faisant tomber la valeur à 6 milliards. Un bradage du patrimoine malien effectué dans les règles de l'art »²⁸⁹.

Un rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) sur le développement de l'Afrique en 2006, donne un diagnostic intéressant sur le bilan des privatisations en Afrique. Ce rapport décrit en effet qu'il ressort : *« de tout bilan objectif des programmes de stabilisation, de libéralisation et de privatisation menés depuis 25 ans que la majeure partie du continent (africain) n'est pas parvenue à la trajectoire de croissance escomptée. (...) Cela montre clairement que les institutions de Washington n'ont pas le monopole de la compétence technique »²⁹⁰.*

Au final, on peut retenir que la vague des privatisations après la création de l'UEMOA coïncidant avec la dévaluation de la monnaie communautaire, à savoir le franc CFA, a fortement empêché les Etats membres de bénéficier du contrôle d'éléments stratégiques pour leur développement. Des services publics d'intérêt essentiel sont ainsi confiés au privé, avec le risque de privilégier le rendement à court terme au détriment de la satisfaction de l'intérêt général. Ce risque est également envisageable dans l'ouverture des marchés nationaux, comme le souhaitent les bailleurs de fonds étrangers.

B- Une ouverture des marchés nationaux

Comme le réaffirme le Traité, dans son Préambule, l'UEMOA est décidée *« à se conformer aux principes d'une économie de marché ouverte, concurrentielle et favorisant l'allocation optimale des ressources »*. La création de l'UEMOA répondait au besoin d'approfondir l'intégration économique de ses membres en complétant l'union monétaire initiale par une union économique comportant un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, le droit

²⁸⁹ LABARTHE Gilles, *« Le coton africain, rongé sur tous les fronts »*, Le Courrier de Genève, 11 novembre 2003.

d'établissement, un tarif douanier commun et une politique commerciale commune.

Le but officiel de l'ouverture des marchés est de favoriser les consommateurs en faisant baisser les prix sur le marché local. Mais, comme le font remarquer Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, « *cela a permis aux multinationales étrangères de conquérir d'importantes parts de marché dans des secteurs économiques souvent porteurs, de provoquer la disparition des entreprises locales ou des producteurs locaux et, une fois en situation de monopole, d'augmenter les prix* »²⁹¹.

L'ouverture des marchés dans l'espace communautaire a favorisé, comme le reconnaît Monsieur MILLET, les multinationales étrangères, car mieux armées financièrement et technologiquement que les petites entreprises des Etats ouest africains. D'autant plus que les productions étrangères (viande, lait, œufs, céréales, coton, etc.) sont souvent subventionnées dans leur pays d'origine et peuvent arriver sur le marché régional sans entraves pour concurrencer librement les producteurs locaux.

Grâce aux subventions en effet, et malgré des frais de production plus élevés et des frais de transport plus conséquents, les produits des multinationales étrangères sont souvent moins chers dans les pays du Sud que ceux produits localement, quant on sait qu'avec les politiques d'ajustement structurel, les Etats de l'Union ne peuvent plus recourir à des taxes à l'importation pour protéger leurs produits.

La conséquence de cette nouvelle donne anéantit tout espoir de voir se réaliser le développement des échanges intra communautaire, comme le souhaitent les instances communautaires lors de la signature du Traité instituant l'UEMOA, le 10 janvier 1994 à Dakar.

²⁹⁰ CNUCED, Rapport sur le développement de l'Afrique 2006.

L'article 76 du Traité incite en effet à « *l'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie, des taxes d'effet équivalent et de toutes autres mesures d'effet équivalent susceptibles d'affecter lesdites transactions, sous réserve du respect des règles d'origine (...); l'institution de règles communes de concurrence applicables aux entreprises publiques et privées ainsi qu'aux aides publiques; la mise en œuvre des principes de liberté de circulation des personnes, d'établissement et de prestations de services ainsi que de celui de liberté de capitaux requis pour le développement du marché financier régional... ».*

L'ouverture des marchés nationaux aux multinationales étrangères ne respectant pas les principes de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), repris par le Traité²⁹², pose dès lors le problème du commerce équitable Nord/Sud, devant interdire notamment les politiques de dumping et de subventions à l'exportation.

On remarque d'ailleurs que l'UEMOA effectue ses échanges en dehors d'elle-même. Comme le soulignent Anne-Sophie CLAEYS et Alice SINDZINGRE, l'Union « *reste marquée par l'histoire coloniale. Les échanges des pays continuent à s'effectuer en cylindre vers l'Europe et n'ont que peu varié en un siècle... L'UE est le premier partenaire commercial de l'UEMOA : elle fournit 47% des importations et reçoit 46% des exportations des pays de la zone. Le pays anciennement colonisateur, la France, est le premier partenaire de la plupart des pays. En Côte d'Ivoire par exemple (première économie de la région), la France était en 1998 le premier investisseur, le*

²⁹¹ MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit, p.132.

²⁹² L'article 83 dispose en effet que : « *Dans la réalisation des objectifs définis à l'article 76 du présent Traité, l'Union respecte les principes de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT) en matière de régime commercial préférentiel. Elle tient compte de la nécessité de contribuer au développement harmonieux du commerce intra-africain et mondial, de favoriser le développement des capacités productives à l'intérieur de l'Union, de protéger les productions de l'Union contre les politiques de dumping et de subventions des pays tiers ».*

premier client (17% des exportations) et le principal fournisseur (28,5% des importations) »²⁹³.

Le dernier problème posé par la libéralisation des économies de l'espace UEMOA concerne la suppression des barrières douanières, qui a comme conséquence directe et immédiate la baisse des recettes fiscales des Etats membres.

Comme le fait remarquer Monsieur MILLET (2005), les Etats, par le biais des réformes structurelles, préfèrent une fiscalité élargie pénalisant avant tout les plus exposés socialement : abandon de la progressivité de l'impôt, baisse de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et généralisation de la TVA. Et cela ne va pas sans créer des dommages collatéraux touchant à la stabilité des pays de l'Union.

Il cite le dernier exemple du Niger qui, en avril 2004, a signé des accords importants avec le FMI, la Banque Mondiale et le Club de Paris, dont un a failli déstabiliser le régime, nouvellement réélu. Il s'agit du passage de la TVA de 17% à 19%, et plusieurs produits de base qui en étaient exonérés y sont désormais assujettis (lait, thé, sucre, farine, café...). Sur le marché local, le prix du kilo de sucre et celui du sac de riz augmentent soudain de 50%, et quant au prix de la baguette de pain, il augmente de 20%. Quelques mois plus tard, plus précisément le 15 mars 2005, la capitale Niamey va connaître l'une des manifestations les plus importantes de son histoire, avec plus de 60000 personnes défilant dans les rues contre l'augmentation des prix de ces produits de base. Les jours suivants, le mouvement se durcit, avec notamment une opération « ville morte », les 22 et 30 mars, massivement suivie à Niamey et Zinder.

Cette forte mobilisation finira par payer, puisque le gouvernement a dû revoir sa copie le 19 avril : le lait et la farine resteront exonérés, seul le sucre restera soumis à cette TVA à 19%. Pour obtenir malgré tout une

²⁹³ CLAEYS A.S. et SINDZINGRE A., « *Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement* », sous la

augmentation de ses recettes de l'ordre de 10,7 millions d'euros, imposée par un accord signé en décembre 2004 avec le FMI en contrepartie d'un prêt de 99 millions d'euros, le gouvernement a décidé d'augmenter le taux d'imposition sur les opérations économiques et la taxe foncière²⁹⁴.

Au final, on peut bien dire que les réformes structurelles recommandées par les institutions de Bretton Woods à travers les Plans d'ajustement structurel ne défendaient plutôt que les intérêts de ces bailleurs de fonds et de certaines multinationales étrangères. D'ailleurs, un Rapport du Cnuced note, en 2006, que « *les vastes réformes entreprises par la plupart des pays en développement dans les années 80 et 90, souvent à la demande des organisations financières et des prêteurs internationaux, n'ont pas produit les résultats escomptés. Ces réformes privilégiaient une plus grande stabilité macroéconomique, le recours accru aux mécanismes du marché et l'ouverture rapide à la concurrence internationale. Or, dans bon nombre de cas, l'investissement privé n'a pas progressé comme prévu ; l'économie de nombreux pays a stagné, voire régressé ; et beaucoup de nations en développement, déjà aux prises avec des niveaux élevés de pauvreté, ont constaté que ces mesures de libéralisation de l'économie accentuaient les inégalités au lieu de les atténuer* »²⁹⁵.

Néanmoins, on est tenté de reconnaître aujourd'hui que la création de l'UEMOA, le 10 janvier 1994, à la veille de la dévaluation du franc CFA, a offert un contexte favorable aux Etats pour envisager une éventuelle maîtrise de leurs finances publiques, qui étaient à l'époque dans une situation très critique.

Paragraphe 2 : Une maîtrise progressive des finances publiques nationales après la création de l'UEMOA

direction de Pascal KAUFFMANN, Bernard YVARS, L'Harmattan, 2004, p.143.

²⁹⁴ Jeune Afrique/L'Intelligent, 24 avril 2005.

²⁹⁵ CNUCED, Trade and Development Report, 2006.

La tentative de maîtriser les finances publiques dans l'espace communautaire, après la création de l'UEMOA, s'est effectuée en deux étapes, dont le point de fixation fut la mise en œuvre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'Union, à partir de l'année 2000.

Avant la mise en œuvre du Pacte en effet, c'est-à-dire entre 1994 et 1999, les Etats continuaient d'avoir des déficits publics excessifs (A), malgré l'adoption, par le Traité et la directive 01/96/CM/UEMOA, de mesures garantissant la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des Etats membres de l'Union.

A partir de 2000 par contre, c'est-à-dire après la mise en œuvre du Pacte, les Etats commencent à « *stopper* » cette hémorragie des déficits (B), grâce à l'adoption de dispositions plus contraignantes dans l'encadrement de la gestion budgétaire des Etats, notamment les critères de convergence.

A- Avant la mise en œuvre du Pacte : la persistance des déficits publics

Aux termes de l'article 70 du Traité de l'UEMOA de 1994, « *Pour les besoins de la surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent régulièrement à la Commission toutes informations nécessaires, en particulier les données statistiques et les informations relatives aux mesures de politique économique. La Commission précise, par voie de décision, la nature des informations dont la transmission incombe aux Etats membres* ». Avant l'adoption du Pacte de convergence, il n'y avait pas ainsi de critères fixes dans l'espace communautaire pour assurer une meilleure gestion des finances publiques, la Commission, selon le cas, décide des indicateurs de convergence à respecter.

C'est ainsi que dans le cadre de la Surveillance Multilatérale, entre 1994 et 1999, la Commission, par la directive 01/96/CM/UEMOA, avait prévu des critères visant entre autres à :

- poursuivre les efforts de mobilisation des ressources intérieures par une réduction des exonérations fiscales, un élargissement des bases taxables, une rationalisation et une simplification de la fiscalité, et un meilleur recouvrement ;
- renforcer la maîtrise des dépenses publiques, en particulier de la masse salariale afin d'accroître la part des recettes publiques affectées aux dépenses d'investissement nécessaires à l'amélioration de la qualité des services publics et à la réalisation des infrastructures socio-économiques de base ;
- rechercher, dans le cadre communautaire, en relation avec les partenaires extérieurs, de solutions durables à la question de l'endettement en vue d'alléger le service de la dette publique intérieure et extérieure ;
- respecter strictement les programmes d'ajustement structurel conclus avec les Institutions de Bretton-Woods afin d'assurer la mobilisation régulière des ressources extérieures.

Après la création de l'Union, en 1994, on constatait déjà une amélioration sensible des situations budgétaires nationales, rendue sans doute possible par l'évolution favorable des économies de l'Union, grâce notamment à la dévaluation de la monnaie régionale. En effet, par rapport aux années précédentes, la période de 1994 à 1996 a été caractérisée par un retournement favorable de la situation des finances publiques suite à la dépréciation du franc CFA.

Comme le soulignent Adrien AKANNI-HONVO et Naïma PAGES, « *Les mesures d'accompagnement de la dévaluation ont conduit de facto à une*

certaine harmonisation. Il y a eu au sein de l'UEMOA synchronie des chocs extérieurs plutôt positifs : hausse des cours du café, du cacao et du coton... De plus, le recours au marché monétaire et l'abandon des instruments directs de régulation monétaire de la BCEAO ont conduit à des règles prudentielles renforcées au niveau régional et à des surveillances multilatérales »²⁹⁶.

Les indicateurs de convergence prévus dans le cadre de la surveillance multilatérale, entre 1994 et 1999, portaient sur des recommandations suivantes :

- Les Etats membres qui enregistrent un ratio solde primaire de base sur recettes fiscales inférieur à 15% doivent déployer des efforts pour le porter à ce niveau minimum ;
- Les Etats membres qui enregistrent un ratio masse salariale publique sur recettes fiscales supérieur à 50% doivent le ramener à un niveau inférieur à ce seuil ;
- Les Etats membres s'engagent à ne pas accumuler de nouveaux arriérés de paiements intérieurs et extérieurs et à réduire les stocks d'arriérés existants ;
- Les Etats membres s'engagent à porter le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales au dessus de 20.

En moyenne entre 1995 et 1999, le nombre de pays ayant respecté les indicateurs de convergence s'est sensiblement amélioré, comme le montre le Tableau 5 ci-après.

²⁹⁶ AKANNI-HONVO Adrien et PAGES Naïma, « *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation* », sous la direction de Philippe HUGON, Editions KARTHALA, 2003, p.259.

Tableau 5: Réalisation des critères de convergence, moyenne de 1995 - 1999 (en pourcentage)

Critères de convergence	Bénin	Burkina Faso	Côte D'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Nbre de pays respectant ce critère
Ratio masse salariale/recettes fiscales inf. ou égal à 40%	37,5	42	36,5	69,9	29,6	55	39,6	53,6	4
Ratio dépenses d'investissements financées/ressources internes sur recettes fiscales sup. ou = 20%	9,5	17,8	18,8	33,1	17,6	10,3	16,2	4,3	1
Ratio solde primaire de base/recettes fiscales sup. à 15%	27,6	8,3	23,8	-42,1	27,5	-19,8	23,4	-3,2	4
Variation des arriérés de paiement intérieurs nulle ou négative	-15,1	-11,9	23,9	-,78	-10,1	-16,2	2,5	-1,3	5
Variation des arriérés de paiement extérieurs nulle ou négative	4,3	-0,6	1,5	3,9	0	6,6	-7,6	-16,9	4
Nbre critères respectés	3	2	1	3	3	1	2	2	

Source : UEMOA, Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juillet 2000.

Si le critère d'investissement est le moins respecté (un seul Etat), en revanche celui relatif à l'inflation est respecté dans la grande majorité des pays de l'Union. On peut néanmoins regretter que le Niger, le Togo et encore la Côte d'Ivoire, durant la période 1995-1999, aient enregistré des contre performances notamment au niveau de la masse salariale et des arriérés intérieurs et extérieurs.

Ceci dit, il faut quand même admettre, que la contre performance de ces pays est surtout liée à une instabilité sociopolitique qu'ils ont vécu au milieu des années 1990. A cet égard, « *le caractère endémique des conflits, lié à la fragilité des Etats et des institutions, dans la plupart de ces pays, pose la question de la viabilité et de la pertinence des critères de convergence. D'autant que dans les périodes troubles les recommandations de politiques économiques et les sanctions sont sans effet. Les préoccupations des gouvernements concernés sont d'abord de politique intérieure* »²⁹⁷.

D'ailleurs, Laurent AGOSSA et Emédétémin NONFODJI ont démontré que la situation sociopolitique qui a prévalu dans certains pays de l'Union a remis en cause la dynamique d'ajustement des finances publiques, mise en œuvre au lendemain de la création de l'UEMOA. Ils affirment que « *La masse salariale marquée par un recul de 1,8% en 1997 a augmenté en 1998 de 10,1% et de 6,3 en 1999, du fait que certains Etats ont été contraints de répondre favorablement à la pression de différents groupes sociaux. D'une manière générale, les dépenses courantes qui étaient en baisse durant les années 1994-1995 ont augmenté de 26,8% en 1998 et de 5,6 en 1999. Cette évolution des dépenses courantes s'est souvent faite au détriment des dépenses d'investissement. Le ratio dépenses en capital sur financement interne rapporté aux recettes fiscales estimé à 17,5% en 1997 puis 21,5% en 1998 est passé à 18,4% en 1999, soit largement en deçà de la norme de 20%* »²⁹⁸.

A côté de cette situation sociopolitique dégradée dans certains Etats membres de l'Union, le choc de la dévaluation de la monnaie communautaire a été tellement rude pour les populations qu'elle a exigé de la part des pouvoirs publics des mesures de politiques sociales (hausse des salaires et financement d'un filet social pour atténuer la perte du pouvoir d'achat des consommateurs), ce qui a abouti à un accroissement important des dépenses publiques de 36,4% en 1994 et de 10,8% en 1995. Ces résultats ont eu pour

²⁹⁷ AKANNI-HONVO A. et PAGES N., Op.Cit, p.261.

²⁹⁸ AGOSSA L. et NONFODJI E., « *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays en l'UEMOA* », sous la direction de DUFRENOT Gilles et SAKHO El Hadji Abdou, Economica, 2008, p.183.

conséquence, avant la mise en place du Pacte, une détérioration des principaux soldes budgétaires notamment le solde budgétaire de base qui est passé de 0,2% du PIB en 1997 à -0,4 en 1999, comme le démontre le Tableau 6 suivant.

Tableau 6: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal entre 1997 et 1999

	1997	1998	1999
Bénin	1,5	3,3	3,2
Burkina Faso	0,1	-0,3	-0,4
Côte d'Ivoire	-0,6	-0,3	-1,5
Guinée Bissau	-1,0	-16,3	-9,3
Mali	2,6	2,7	1,6
Niger	3,4	-3,2	-4,9
Sénégal	2,2	2,6	1,8
Togo	-1,4	-3,8	-1,9
UEMOA	0,2	0,3	-0,4

Source : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juillet 2001

L'évolution des finances publiques des Etats de l'Union, avant la mise en place du Pacte à la fin des années 1999 début l'an 2000, traduit si besoin en est de la précarité des performances, mais surtout leur dépendance vis-à-vis du financement extérieur. D'ailleurs, la bonne tenue des finances publiques nationales au lendemain des années 2000, est pour beaucoup due, certes au respect par les Etats des critères de convergence, mais aussi et surtout à l'annulation de leur dette publique multilatérale par l'Initiative PPTE (Pays pauvres très endettés).

B- Après la mise en œuvre du Pacte : une timide maîtrise des finances publiques

Déjà à la fin de l'année 1999, l'évolution des finances publiques a été marquée par une dégradation des principaux soldes caractéristiques, imputable, d'une part, à l'apparition d'importantes moins-values de recettes budgétaires et, d'autre part, à un faible ajustement des dépenses publiques par rapport au niveau des recettes mobilisées. Le déficit du solde budgétaire de base global est ainsi passé de -1,6% du PIB nominal en 1998 à -2,5% en 1999²⁹⁹.

Les tensions de trésorerie, qui sont apparues dans certains Etats membres, ont été atténuées par un recours des Trésors nationaux au financement monétaire de l'Institut d'émission (la BCEAO), et à l'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs. Reflétant la situation difficile des finances publiques des Etats, à la veille de l'application du Pacte, les performances en matière de respect des critères de convergence se sont inscrites en net recul.

Pendant les cinq premières années de mise en œuvre du Pacte de Convergence, la situation communautaire « *a été caractérisée par la poursuite de la dégradation des finances publiques, la persistance des troubles sociopolitiques dans certains Etats entraînant une aggravation du déficit budgétaire global et du déficit budgétaire global hors dons* »³⁰⁰, mais aussi de l'échec, dans la majorité des Etats membres, de l'application des critères de 1^{er} et de 2nd rang tels que prévus par le Pacte, comme le montre le Tableau ci-après.

L'analyse des performances en matière de convergence au cours des cinq premières années de mise en œuvre du PCSCS montre bien que quatre Etats seulement, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Mali, ont

²⁹⁹ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2000.

respecté au moins 4 critères en moyenne. Trois autres Etats, Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo ont eu à respecter entre 2 à 3 critères par an. Quant à la Guinée Bissau, elle constitue le « maillon faible » de l'Union, car durant toute cette période, elle n'a respecté aucun critère de convergence.

Tableau 7: Bilan de la Convergence par pays (nombre de critères respectés)

	Critères 1999			Critères 2002			Critères 2005		
	1 ^{er} rang	2 ^e rang	Total	1 ^{er} rang	2 ^e rang	Total	1 ^{er} rang	2 ^e rang	Total
Bénin	4	1	5	4	1	5	2	0	2
Burkina Faso	3	1	4	3	1	4	2	1	3
Côte d'Ivoire	1	1	2	0	1	1	0	1	1
Guinée-Bissau	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Mali	3	2	5	1	2	3	2	2	4
Niger	1	0	1	1	1	2	1	2	3
Sénégal	4	2	6	4	2	6	3	3	6
Togo	1	0	1	1	0	1	0	1	1

Source : Calculs des auteurs Laurent AGOSSA et Emédétémnin NONFODJI sur la base des statistiques transmises par les CNPE à la Commission

A la date de la première année de convergence prévue en 2002, les instances communautaires ont décidé de son report, faute d'avoir « une masse critique » d'Etats respectant le maximum de critères de convergence

³⁰⁰ AGOSSA L. et NONFODJI E., Op.Cit, p.184.

dans la logique de l'amélioration de la maîtrise des finances publiques dans l'espace communautaire.

Pour ce qui est des recettes, les trois dernières années ont été marquées par un tassement du niveau des recettes budgétaires exprimé en terme du PIB nominal autour de 17%. S'agissant particulièrement du taux de pression fiscale (recettes fiscales *stricto sensu* rapportées au PIB nominal), il s'est stabilisé autour de 15%, pour une norme communautaire de 17%. « Cette évolution est, en partie, imputable au manque de vigueur des actions entreprises pour assurer une meilleure mobilisation des recettes budgétaires et à la mise en œuvre progressive du schéma tarifaire de l'UEMOA dont l'impact défavorable sur les finances publiques n'a pu être compensé par les mesures correctrices envisagées »³⁰¹.

Face aux incertitudes pesant sur une mobilisation conséquente et durable des recettes budgétaires, les autorités communautaires ont suggéré des efforts d'assainissement, à court terme, accordant la priorité à la maîtrise des dépenses courantes, notamment de la composante masse salariale qui a enregistré, au cours des deux premières années d'application du Pacte, un rythme de progression, soutenu, d'environ 5,8% par an³⁰². En effet, comme la période d'avant Pacte, pour des raisons diverses tenant à la qualité et à la pertinence du processus démocratique, les acteurs sociaux ont accentué les pressions revendicatives.

De même, le poste « *autres dépenses courantes* » a connu, toujours pendant cette même période, une progression sensible, notamment dans sa composante « *transferts et subventions* » à cause de l'appui financier apporté par les Etats aux filières en difficulté, suite à la détérioration des cours internationaux des principaux produits exportés par l'Union. Prenant conscience qu'un assainissement durable des finances publiques passe obligatoirement par un traitement de fond de la contrainte de la dette publique, les autorités communautaires insistent sur la nécessité pour les

³⁰¹ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2003.

Etats membres de remplir, dans les meilleurs délais, les conditions permettant d'accéder aux mécanismes d'allègement dans le cadre de l'initiative PPTTE renforcée. En effet, depuis l'année 2000, le service de la dette publique pour l'ensemble de l'Union a représenté en moyenne 36,8% des recettes budgétaires. Le poids de la dette publique a ainsi pesé sur le développement des investissements, notamment dans les secteurs sociaux et a entraîné une accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs.

En 2005, second horizon de convergence des politiques budgétaires nationales, la situation des finances publiques n'a connu qu'une légère amélioration comparée à la situation antérieure, comme le montre ce tableau 8, tiré de la Surveillance Multilatérale de juin 2006. Dès lors, l'Union a décidé une nouvelle fois encore de repousser l'horizon de convergence en 2008.

Tableau 8: Nombre de pays ayant respecté les critères de convergence en 2003, 2004 et 2005

	2003	2004	2005
Solde budgétaire de base sur PIB nominal (norme \geq 0)	3	3	3
Taux d'inflation annuel moyen (norme \leq 3%)	6	8	1
Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme \leq 70%)	3	4	5
Non accumulation d'arriérés de paiement (en milliards)	5	4	4
Masse salariale sur recettes fiscales (norme \leq 35%)	4	3	4
Inv. financés sur ressources intérieures sur recettes fiscales	5	4	4

³⁰² Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2002.

(norme >= 20%)			
Solde extérieur courant hors dons sur PIB nominal (norme >= -5%)	1	1	1
Taux de pression fiscale (norme >= 17%)	1	1	1

Source : Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juin 2006

Au total, en 2005, un seul Etat, le Sénégal, a respecté les quatre critères de premier rang, alors qu'en 2002, ils en étaient deux à le respecter (le Sénégal et le Bénin).

Pour pallier cette situation, l'Union appelle chaque Etat à prendre des initiatives susceptibles de permettre un élargissement de l'assiette fiscale pour avoir les ressources internes nécessaires au financement de son budget. En effet, on observe que l'ampleur de la fraude, le dynamisme du secteur informel et les limites techniques et organisationnelles des services des régies financières, constituent autant de facteurs justifiant l'existence d'un potentiel de recettes non exploité.

Dans son Rapport trimestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2006, le Conseil des ministres décide à son tour que les Etats doivent désormais « *s'inscrire dans la logique de renforcer la discipline budgétaire et d'assurer un cadrage à moyen terme des dépenses. A cet égard, (ils doivent) poursuivre les efforts jusqu'ici consentis pour contenir l'augmentation des dépenses courantes. Le suivi de l'évolution de ces dépenses courantes, devrait permettre de supprimer progressivement les dépenses improductives* ».

En 2008, on n'a pas noté un réel changement par rapport à la situation antérieure. En effet, compte tenu de la crise économique et financière qui a touché la planète toute entière en septembre 2008, liée au problème des « surprimes » parti des Etats-Unis, aucun Etat membre n'a pu respecté, pour

la première fois dans l'histoire de l'UEMOA, les quatre critères de premier rang en même temps.

Au niveau de l'espace communautaire, cette situation fait suite principalement aux fortes tensions inflationnistes consécutives à la hausse des produits alimentaires et des produits pétroliers. Il en est résulté le non respect du critère relatif à l'inflation par tous les Etats membres.

Concernant les autres critères de premier rang, le Bénin et le Niger ont pu en respecter trois, le Sénégal et le Burkina Faso, deux, le Togo et la Côte d'Ivoire n'ont à leur tour pu en respecté qu'un seul. S'agissant de la Guinée-Bissau, comme d'habitude, elle n'est pas parvenue à respecter un seul de ces critères.

Pour ce qui est des critères de second rang, le Bénin et le Sénégal ont pu en respecté trois ; le Niger, deux, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali, un. La Guinée-Bissau, aucun !

Face à cette situation et au regard de la crise économique actuelle, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union a décidé, lors de sa réunion tenue le 17 mars 2009 à Ouagadougou, de reporter l'horizon de convergence au 31 décembre 2013³⁰³.

On peut cependant regretter que ces reports successifs de l'horizon de convergence préétabli (d'abord 2002, ensuite 2005, 2008 et aujourd'hui 2013), empêchent finalement l'Union d'entrée définitivement en phase de stabilité.

Cette situation récurrente nous permet de relativiser la portée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres de l'espace communautaire.

Section 2 : La portée limitée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres

Rappelons que les critères de convergence retenus par le Pacte dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales des Etats membres de l'Union, à partir de l'année 2000, sont au nombre de huit : il s'agit de six critères budgétaires³⁰⁴, un critère relatif à l'inflation et un critère portant sur les transactions extérieures.

Parmi les critères budgétaires retenus par le Pacte, on va plutôt se pencher sur ceux qui ont un impact direct sur l'équilibre des Etats membres. Notre étude se limitera ainsi à deux critères de 1^{er} rang (le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal et le ratio de l'encours de la dette) et à deux autres critères de 2nd rang (le ratio des investissements publics financés sur ressources internes et le taux de pression fiscale).

Néanmoins, compte tenu de l'importance de l'endettement des Etats membres de l'espace communautaire et de plusieurs Initiatives³⁰⁵ mises en œuvre par la Communauté financière internationale pour assurer la soutenabilité de la dette publique de ces mêmes Etats, on a jugé nécessaire et important de consacrer au problème d'endettement dans la zone UEMOA un Chapitre entier, en l'occurrence le Chapitre 2 de cette 2^{ème} Partie.

³⁰³ Acte additionnel n°5/2009/CCEG/UEMOA portant modification de l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999, modifié relatif au Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et Solidarité entre les Etats membres de l'Union.

³⁰⁴ Concernant les critères budgétaires, les trois premiers sont relatifs aux critères de 1^{er} rang et les trois autres aux critères de 2nd rang. Il s'agit entre autres :

- du ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal : il doit être supérieur ou égal à 0% ;
- du ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne doit pas excéder 70% ;
- des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs : non accumulation au cours de l'année courante ;
- du ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne doit pas excéder 35% ;
- du ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il doit atteindre au moins 20% ;
- du taux de pression fiscale (recettes fiscales sur PIB nominal) : il doit être supérieur ou égal à 17%.

³⁰⁵ Notamment les initiatives PPTTE (Pays Pauvres Très Endettés) et IADM (Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale).

Ainsi donc, par rapport aux critères de 1^{er} rang retenus, l'analyse se limitera ici uniquement au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (*Paragraphe 1*), qui est aussi considéré comme le critère clé de la convergence. L'analyse nous montrera que les Etats, dans leur ensemble (à part le Sénégal et à une moindre mesure le Bénin), ont du mal à respecter ce critère clé. Parallèlement, on remarquera aussi que les deux critères de 2nd rang retenus connaissent aussi une application relativement difficile dans l'espace communautaire (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : La difficile adaptation dans l'Union du critère clé relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal

Considéré comme critère clé de la convergence, le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal permet, une fois respecté par une masse critique d'Etats membres de l'Union, aux autorités communautaires de décider de l'entrée ou non de l'Union en phase de stabilité. Dans la pratique cependant, on a pu remarqué que les Etats de l'Union ont toujours eu du mal, durant les dix années de mise en œuvre du Pacte, à avoir un solde budgétaire en équilibre.

L'analyse des performances en matière de convergence budgétaire au cours des dix premières années de mise en œuvre du Pacte montre bien que l'évolution du solde budgétaire de base dans l'espace communautaire, malgré l'allègement de l'endettement public que bénéficie la majorité des Etats membres de l'Union, avec les initiatives d'annulation prises par la Communauté financière internationale, n'a pas connu le succès escompté (A), même si globalement tous les Etats, en la matière, n'ont pas connu la même performance (B).

A- L'évolution du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal dans l'espace communautaire

Comme le soulignent les auteurs AGOSSA et NONFODJI, dans l'espace UEMOA, « *le critère clé a connu une évolution en dents de scie* »³⁰⁶. Durant les premières années de mise en œuvre du Pacte en effet, le solde budgétaire de base était constamment déficitaire dans la plupart des Etats de l'Union. Il a fallu attendre la mise en place, en 2005, de l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale, sur proposition de Georges W. BUSH et Tony BLAIR, lors du Sommet du G8 de juillet 2005 à Gleneagles (Ecosse), pour voir les Etats bénéficiant de cette initiative, commencer à avoir des budgets en équilibre.

L'étude de l'évolution du critère clé de convergence dans l'espace communautaire, après la mise en place du Pacte, va porter ici sur trois dates principale, à savoir les années 2000, 2004 et 2008. L'analyse de ces trois dates nous permettra en effet de voir que les Etats membres de l'Union, malgré un environnement international favorable, ont connu d'énormes difficultés pour adopter des budgets en équilibre.

Déjà en 2000, seuls deux Etats, à savoir le Bénin et le Sénégal, avec respectivement un solde budgétaire de 1,7 et 1,4 du PIB, ont connu un budget en équilibre. Les autres pays de l'Union ont clôturé leur gestion budgétaire avec un déficit variant entre 0,1 pour la Côte d'Ivoire et 16,9 pour la Guinée Bissau.

Le déficit du solde budgétaire global rapporté au PIB communautaire a représenté quant à lui 1,9% contre 2,5% en 1999. Comme le fait remarquer la Commission, « *cette amélioration des soldes budgétaires ne doit pas occulter la non-viabilité des finances publiques qui s'est traduite par l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs dans bon nombre d'Etats membres, d'arriérés non vérifiés, de dépenses engagées non ordonnancées*

³⁰⁶ AGOSSA et NONFODJI, Op.Cit, p.185.

ou par le recours à des pratiques comptables conduisant à un manque de liquidités des trésors nationaux »³⁰⁷.

Cette légère amélioration du solde budgétaire de base en 2000, comparée à la période d'avant Pacte, s'explique principalement par une progression des dépenses de base plus faible que celle des recettes budgétaires.

En effet, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 0,4% pour représenter 16,7% du PIB. Cette évolution, selon le Rapport semestriel de la Commission, est la résultante, d'une part, d'une forte augmentation du poste « *Transferts et subventions* » et d'une progression sensible de la masse salariale du secteur public et, d'autre part, d'une baisse du poste « *Autres dépenses courantes* », appuyée par la forte diminution des dépenses en capital financées sur ressources internes qui, dans le cadre de l'arbitrage de la contrainte budgétaire, ont été une des principales variables d'ajustement.

Pour ce qui est des recettes budgétaires, leur progression de 2,3% a été portée principalement par les recettes non fiscales. Concernant les recettes fiscales, les autorités budgétaires, au niveau national, n'ont permis que leur stabilisation, dans un contexte marqué par la mise en œuvre d'une TVA unique à 18% et d'un Tarif Extérieur Commun (TEC)³⁰⁸ dans tout l'espace communautaire.

En 2004, on assisté à une nette amélioration des Etats membres dans leur volonté d'éradiquer les déficits dans leurs budgets. Ainsi, quatre pays sur huit, ont eu un solde budgétaire positif³⁰⁹. Il s'agit, outre le Bénin (+0,5%) et le Sénégal (+1,5), comme en 2000, du Mali (+0,1) et du Togo (+2,6). Les autres Etats membres ont eu un solde budgétaire rapporté au PIB nominal déficitaire durant cette même période de gestion, c'est-à-dire l'année 2004, avec

³⁰⁷ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juillet 2001.

³⁰⁸ L'adoption du TEC en 2000 s'est traduite par l'application des mêmes droits de porte sur les produits en provenance des pays tiers (2%, 7%, 12% et 22% selon la catégorie des produits). Les droits d'entrée pour les produits originaires de l'UEMOA sont donc plafonnés à 22%. Dans même temps, le taux maximum des droits de douanes vis-à-vis des produits en provenance de l'extérieur de la zone communautaire est fixé à 30%.

notamment – 1,6 pour le Burkina Faso, - 1,1 pour la Côte d'Ivoire, - 2, 2 pour le Niger et, comme toujours, - 9,4 pour la Guinée Bissau.

Cette nette amélioration des soldes budgétaires des Etats membres, masque quand même mal la détérioration du solde budgétaire global de l'Union. En effet, au niveau communautaire, le déficit global est passé de 1,9% en 2000 à 2,4 en 2004.

Les causes de cette détérioration du solde budgétaire sont multiples. S'agissant des recettes budgétaires, la seule bonne performance résulte des recettes non fiscales, qui ont augmenté de 5,1% pour représenter 1,6% du PIB. Elles ont profité de la progression enregistrée d'une part en Côte d'Ivoire, grâce aux redevances téléphoniques, au revenus liés au pétrole, et d'autre part, en Guinée Bissau, grâce aux licences de pêche.

On peut aussi signaler dans l'amélioration des recettes budgétaires, à moindre mesure les dons, qui ont connu une hausse de 6,2% par rapport à 2003, pour représenter 2,4% du PIB. Ils ont notamment progressé d'une part, au Bénin, au Mali et au Sénégal, en relation avec la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, dans le cadre de l'initiative PPTTE, et, d'autre part, en Guinée Bissau, en liaison avec la mise en œuvre du Plan de Gestion Economique d'Urgence.

S'agissant des dépenses budgétaires, elles ont augmenté dans le temps pour représenter 21,6% du PIB en 2004 contre 16,7% en 2000, sous l'impulsion des dépenses en capital, en accroissement de 22,4%, en rapport avec les travaux de construction d'infrastructures au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal notamment. La progression dans le même temps des dépenses courantes a été portée par l'augmentation de la masse salariale liée à la revalorisation du point indiciaire et du recrutement d'agents dans la

³⁰⁹ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2005.

Fonction publique dans certains Etats membres, notamment, au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal.

En 2008, trois Etats seulement ont respecté le critère du solde budgétaire de base par rapport au PIB nominal³¹⁰, contre quatre en 2004. Il faut toutefois relativiser cette différence, car au niveau global, le déficit du solde budgétaire de l'Union est beaucoup moins important en 2008 se situant à 1,8% contre 2,4% en 2004.

Trois Etats, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Niger, ont respecté ce critère avec un excédent de 1,6%, 1,2% et 5,0%, respectivement. Pour les autres Etats, le déficit est compris entre 0,1% pour le Mali et 2,0 pour la Guinée-Bissau.

Le non respect du critère clé en 2008 s'explique essentiellement par la faiblesse de la pression fiscale et la hausse des dépenses courantes, en particulier les salaires et les dépenses de fonctionnement.

Pour ce qui est des recettes fiscales, selon le rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009, le taux de pression fiscale par Etat se présente comme suit : Bénin 17,2%, Burkina Faso 12,2%, Côte d'Ivoire 15,5%, Guinée-Bissau 10,8%, Mali 13,3%, Niger 11,7% Sénégal 18,3% et Togo 14,6%. On remarque que seuls deux Etats (le Bénin et le Sénégal) ont respecté la norme communautaire de 17%. Cette situation s'explique tout particulièrement par une faible capacité des administrations fiscales, les exonérations et l'importance du secteur informel dans l'espace UEMOA.

Concernant les dépenses totales, la progression est surtout liée aux dépenses courantes. En effet, par rapport à l'année précédente, en 2008, les dépenses courantes ont été en hausse de 9,5%, essentiellement sous l'effet

³¹⁰ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009.

de l'accroissement des dépenses de transferts et subventions (14,7%) et de la masse salariale (11,2%).

S'agissant des dépenses en capital, elles ont reculé de 2,7%. Cette évolution résulte de leur baisse au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, et de leur progression dans les autres Etats membres. Au Bénin et au Burkina, le recul a concerné les investissements financés sur ressources extérieures. En ce qui concerne la Côte d'Ivoire et le Togo notamment, l'amélioration obtenue serait liée à la reprise progressive de leurs relations avec les bailleurs de fonds³¹¹, surtout les deux Institutions financières de Bretton-Woods qui avaient arrêté leur coopération avec ces deux pays suite à des problèmes d'instabilité politique interne. Cette reprise progressive des relations entre ces deux Etats et la Communauté financière internationale s'est traduite, dans les faits, par le renouvellement de l'assistance financière des bailleurs de fonds à leurs égards.

D'ailleurs au final, on peut noter que le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal a connu une amélioration avec le temps, depuis maintenant une dizaine d'années de mise en œuvre du Pacte.

Négligé au début des années 2000, le respect du critère clé commence à avoir un écho favorable dans l'espace communautaire, cinq ans après la mise en œuvre du Pacte, notamment grâce à la pression de plus en plus forte exercée par les organismes prêteurs pour que les Etats membres bénéficiant de leurs concours financiers fassent preuve de beaucoup plus de vigilance et de rigueur dans leur gestion budgétaire. Désormais, chaque Etat, pour avoir les faveurs de des bailleurs de fonds, est appelé à avoir un solde budgétaire au moins en équilibre.

³¹¹ La Côte d'Ivoire, pour cause de coup d'Etat, et le Togo, pour une question de succession au pouvoir après la mort du Président AYADEMA, ont connu des problèmes politiques qui les ont déstabilisés en interne. Les bailleurs de fonds ont suspendu toute relation avec ces deux Etats pour leur faire revenir à l'ordre constitutionnel.

B- Le bilan du solde budgétaire de base par Etat membre depuis la mise en œuvre du Pacte en 2000

Dans la pratique, on a remarqué que le bilan du solde budgétaire rapporté au PIB nominal variait d'un Etat à un autre. Ainsi, comme le rappellent Laurent AGOSSA et Emédétèmin NONFODJI, « *Par pays, de fortes variabilités du critère clé sont observées en Guinée-Bissau et au Togo avec des écart-types supérieurs à 2%. Les plus faibles variabilités sont enregistrées au Niger, au Mali et au Sénégal avec des écart-types inférieure à 1. Ces écarts importants entre pays indiquent que les efforts pour converger sont disproportionnés* ». Le Tableau 9 ci-après nous donne un aperçu global sur le bilan du critère clé dans chaque Etat membre, de 2000 à 2009.

Tableau 9: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal (norme > = 0) de 2000 à 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	1.7 ³¹²	0.2	0.6	-1.0	0.5	0.0	0.5	3.6	1.6	-2.2
Burkina	-1.1	-2.1	-2.6	-0.7	-1.6	-2.5	-2.1	-0.7	-1.2	-1.3
Côte d'Ivoire	-0.1	1.5	0.5	-0.6	-1.1	-1.4	-1.0	0.5	1.2	1.9
Guinée Bissau	-16.9	-7.1	-6.4	-9.8	-9.4	-7.6	-1.6	-1.5	-2.0	1.9
Mali	-0.8	-1.5	0.0	1.7	0.1	0.6	1.8	-0.7	-0.1	3.0
Niger	-3.4	-2.1	-1.2	-2.0	-2.2	-1.5	2.9	1.2	5.0	-2.1
Sénégal	1.4	-1.0	2.0	0.8	1.5	1.6	-1.1	0.5	-0.9	-2.0
Togo	-2.8	1.3	0.1	2.7	2.6	-2.5	-0.5	0.1	-0.7	0.2
Total pays respectant ce critère	2	3	5	3	4	3	3	5	3	4

³¹² En gras, cela signifie que les normes du critère relatif au solde de base sont respectées.

Source : Les Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2009

A la lecture de ce tableau, on observe bien que seuls le Bénin et le Sénégal, pendant toute cette période de convergence 2000-2009, ont fait preuve d'un respect relatif constant et durable du critère clé. A l'opposé, la Guinée-Bissau a, depuis son entrée dans l'Union en 1997, toujours présenté des budgets en déficits, à cause notamment de l'instabilité politique de cet Etat, mais également de la faiblesse structurelle du niveau de ses recettes budgétaires par rapport à celui des dépenses publiques. Entre ces deux situations extrêmes, le Togo enregistre un solde budgétaire de base moyen positif avec un écart type élevé traduisant l'instabilité de cette économie à converger durablement vers la norme communautaire.

On essaiera de regrouper les Etats, dans cette analyse, en fonction de leur performance dans l'application du critère clé, mais aussi de leur relation avec les bailleurs de fonds dans le cadre des deux initiatives d'allègement de la dette bilatérale mais aussi multilatérale des Etats membres (PPTTE et IADM). On aura ainsi trois groupes d'Etats : ceux ayant un bon bilan (Bénin et Sénégal), ceux ayant un bilan médiane (Burkina Faso, Mali et Niger) et ceux enfin qui ont toujours du mal, pour des raisons essentiellement dues à leur non coopération avec les bailleurs de fonds dans le cadre des initiatives PPTTE et IADM, à respecter ce critère relatif au solde budgétaire (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau et Togo).

D'abord, pour ce qui est du **Sénégal**, il est l'un des principaux Etats membres de l'Union qui ont affiché des soldes budgétaires excédentaires pendant presque maintenant dix ans de convergence budgétaire. La première année (2001) où le pays a connu un solde budgétaire déficitaire (-1,0% du PIB), correspond à des chocs liés à la flambée des produits pétroliers et à une entrée en crise des industries chimiques, arachidières et de production d'électricité. En effet, contrairement aux autres Etats membres de l'Union, le Sénégal se distingue par l'importance de son secteur industriel ; et comme le

souligne Gilles DUFRENOT, « *le caractère plus industriel de son économie rend le pays plus vulnérable aux chocs sectoriels* »³¹³.

Pour les quatre années suivantes, le Sénégal a connu des soldes budgétaires excédentaires³¹⁴. Cette bonne performance a été réalisée suite à un niveau de recouvrement satisfaisant des recettes fiscales, grâce à la poursuite des efforts pour un élargissement de l'assiette fiscale et à la plus grande efficacité des régies financières, mais également aux dons, qui ont été mobilisés fortement après la mise en œuvre du Pacte, comme par exemple 88 milliards de Franc CFA en 2004, du fait notamment des ressources reçues au titre de l'Initiative PPTTE.

Cette performance dans la maîtrise des déficits budgétaires est également le résultat d'une exécution prudente des dépenses, notamment les dépenses courantes, au profit des dépenses en capital³¹⁵.

En 2008, après plusieurs années d'excédent budgétaire, le Sénégal a réalisé un solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal déficitaire à hauteur de - 0,9%. Cette situation est la résultante de la progression vertigineuse des dépenses courantes. Comme le signale le Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009, « *les dépenses courantes ont augmenté de 10,1%, impulsées par les dépenses primaires courantes qui sont en hausse de 10,0%. Les transferts et subventions se sont accrus de 25,9% en liaison avec les mesures prises par les Autorités du Sénégal pour limiter les effets de la flambée du prix des denrées alimentaires. La masse salariale et les intérêts de la dette publique ont augmenté respectivement de 5,8% et de 32,6%. Quant aux dépenses en capital, elles ont régressé de 0,5% dont 7,9% sur ressources internes* ».

³¹³ DUFRENOT G., Op. Cit., p.47.

³¹⁴ Avec notamment 2,0% du PIB en 2002, 0,8% en 2003, 1,5% en 2004 et 1,6% en 2005.

³¹⁵ La Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2005 explique par exemple qu'en 2004, les dépenses en capital ont connu une progression de 32,7% par rapport à 2003, portée principalement par la hausse de 35,6% des dépenses en capital sur financement intérieur. Ce renforcement traduit l'intérêt porté par le Gouvernement pour le financement des secteurs sociaux de base identifiés dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Le **Bénin** est le second Etat membre de l'Union qui a fait preuve d'une relative constance vers une convergence durable du critère clé, grâce notamment à la hausse de l'appui budgétaire extérieur.

Pendant dix ans de convergence budgétaire, le Bénin n'a connu qu'une seule fois un budget déficitaire, en 2003, avec un solde budgétaire de -1,0% par rapport au PIB nominal. Hormis cette « pause », l'Etat béninois a toujours eu un budget en excédent, avec un pic de 3,6 % du PIB en 2007.

Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue l'idée selon laquelle l'exécution des opérations financières béninoises s'est souvent traduite par une dégradation du solde global hors dons³¹⁶ résultant d'une faible progression des recettes budgétaires, comparées aux dépenses budgétaires. En effet, *« Les dépenses d'investissement liés à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et les dépenses courantes, notamment la masse salariale et les achats de biens et services, ont fortement augmenté pendant les cinq premières années (2000 à 2005) du Pacte, et sont donc en partie responsables de cette aggravation des déficits »*³¹⁷.

En 2008, l'exécution des opérations financières de l'Etat s'est traduite par une dégradation du déficit global qui est ressorti à 0,6% du PIB contre un excédent de 1,8% en 2007. Cette évolution du solde global est essentiellement imputable à une progression plus importante des dépenses totales que celles des recettes.

On peut finalement retenir qu'au Bénin, c'est l'appui budgétaire extérieur notamment les ressources reçues dans le cadre de l'initiative PPTE qui maintient le solde budgétaire de base en excédent. Mais si on calcule le solde réel hors dons, on s'aperçoit que le Bénin, comme les autres Etats

Quant à la composante externe de l'investissement, elle a augmenté de 29,5% en raison notamment de la forte mobilisation des ressources additionnelles indispensables à la mise en œuvre de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'Initiative PPTE.

³¹⁶ En 2004, le déficit global hors dons s'établissait à 4,9%, alors que le ratio du solde budgétaire de base s'est établi à 0,5%.

³¹⁷ AGOSSA et NONFODJI, Op.Cit, p.186.

membres, rencontre quelques problèmes pour maintenir son budget global en équilibre.

A côté du Sénégal et du Bénin qui ont souvent connu des soldes budgétaires de base rapportés au PIB nominal excédentaires, on a une seconde catégorie d'Etats intermédiaires qui, au début de l'adoption des critères de convergence avec le Pacte en 2000, ont été installés dans une situation de déficit budgétaire chronique. Il s'agit du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Il a fallu qu'ils bénéficient de l'Initiative PPTE au début des années 2000, et plus tard, c'est-à-dire en 2005, de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale, pour commencer à rééquilibrer leur budget.

D'abord, en ce qui concerne le *Mali*, déjà en 2000 et 2001, le pays a eu un solde budgétaire déficitaire, avec respectivement - 0,8% et - 1,5% du PIB. Cette période est caractérisée par plusieurs chocs qui ont affecté les finances publiques du Mali. Il s'agit tout particulièrement de la chute du volume de la production cotonnière en liaison avec la baisse des prix au producteur, suite au recul du cours de cette matière première, de la hausse des prix des produits pétroliers et de la mise en place du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA.

Dès lors, cela a eu pour conséquence le ralentissement du rythme de progression des recettes budgétaires maliennes, et parallèlement, l'accroissement de ses dépenses de base imputable au renforcement des dépenses des secteurs sociaux.

La situation budgétaire du Mali a commencé à se stabiliser à partir de 2002, avec un solde budgétaire de base rapporté au PIB parfaitement en équilibre, c'est-à-dire de l'ordre de 0,0%. Il faut bien dire que les différentes initiatives d'allègement de la dette dont le pays a pu bénéficier, ont fortement contribué à la maîtrise des dépenses publiques.

Ainsi de 2002 à 2006, le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal du Mali n'a pas connu de déficit, et s'est plutôt bien amélioré dans le

temps, avec des performances budgétaires respectives de 0,0% et 1,8% du PIB nominal.

En 2008, l'évolution des soldes budgétaires a été marquée par une compression des dépenses publiques, ce qui a permis de contenir les déficits publics. Les dépenses totales et prêts nets, selon le Rapport semestriel de 2009, ont ainsi régressé de 2,0% pour représenter 21,2% du PIB nominal.

Toutefois, il faut bien signaler que cette évolution se justifie par une baisse des dépenses budgétaires de 7,4% liée notamment à une diminution des dépenses d'investissement de 24,2%. Ainsi, cette contraction des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures a permis d'accroître les dépenses courantes de 5,7% en rapport avec les mesures spécifiques prises pour atténuer les conséquences de la hausse des produits alimentaires et pétroliers.

Concernant le **Burkina Faso** et le **Niger**, ils ont tous les deux des caractéristiques économiques très proches de celles du Mali : prédominance du secteur agricole (importance des cultures vivrières et de l'élevage), même type de produit de rente à l'exportation (pour le Burkina Faso, le coton et pour le Niger, l'uranium). On peut remarquer par conséquent que « *ces deux économies sont confrontées aux mêmes types de chocs que l'économie malienne. Pourtant, leur solde budgétaire présente un profil différent. Au Burkina Faso, il évolue depuis 2000 selon une tendance décroissante (malgré une amélioration temporaire en 2003) et au Niger il est plus fluctuant. Dans les deux cas, le déficit ne diminue pas* »³¹⁸.

Le Burkina Faso est le seul Etat de l'Union qui, malgré le fait qu'il ait bénéficié, comme premier Etat de l'Union, de l'initiative PPTE en février 2003, avec comme corollaire l'annulation de la part des Institutions financières internationales de plus de 50% de la dette publique burkinabaise, n'est toujours pas parvenu à présenter un solde budgétaire de base en équilibre.

³¹⁸ DUFRENOT G., Op.Cit., p.43.

Ses déficits budgétaires se situent souvent entre – 2,6 % du PIB (2002) et – 0,7% (2008).

Cette situation s'explique par la faible mobilisation des recettes, mais aussi et surtout la forte augmentation des dépenses liées à la mise en œuvre des actions retenues dans le cadre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, conditionné par les prêteurs pour valider leurs concours financiers. En outre le Burkina Faso, comme on le verra dans le paragraphe suivant relatif au taux de pression fiscale, est l'un des pays de l'UEMOA où l'effort fiscal est relativement faible eu égard aux performances économiques enregistrées.

S'agissant du Niger, la situation des finances publiques, depuis la mise en œuvre du Pacte, a été marquée par une détérioration des principaux soldes budgétaires en liaison exclusivement avec la progression continue des dépenses courantes (pour calmer les tensions sociales), mais aussi à la faiblesse des recettes budgétaires.

Le solde budgétaire reste déficitaire sur la période 2000-2005, avant de s'améliorer sensiblement depuis 2006³¹⁹, grâce notamment aux appuis budgétaires. Sur le plan de la mobilisation des recettes, le Niger présente une vulnérabilité très forte aux chocs exogènes compte tenu notamment de l'étroitesse de sa base fiscale et de l'importance du secteur informel. Parallèlement, les dépenses publiques augmentent régulièrement car servant à absorber une partie des chocs afin de limiter les impacts négatifs sur le secteur privé et les couches sociales vulnérables.

Pour finir avec le bilan de convergence du critère clé dans les Etats membres de l'Union, on va essayer de se pencher maintenant sur le cas des trois derniers Etats restant, à savoir la **Côte d'Ivoire**, le **Togo** et la **Guinée-Bissau**.

³¹⁹ Le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal s'est établi à 2,9% en 2006, 1,2% en 2007 et 5,0% en 2008.

Comme on l'a signalé plus haut, le retard de ces Etats par rapport aux autres Etats membres de l'Union s'explique par la situation d'instabilité de leur régime politique dès le début des années 2000. Cette situation a entraîné la rupture de toute coopération avec la Communauté financière internationale qui, durant même période, était entrain d'alléger l'endettement de leurs partenaires de l'UEMOA.

Gilles DUFRENOT, Conseiller technique du Commissaire de l'UEMOA chargé des politiques économiques, signalait déjà en 2007, que *« contrairement à une majorité de pays de l'UEMOA, la Côte d'Ivoire et le Togo affichent des soldes structurels positifs depuis 2001. Cependant, leur évolution masque un certain nombre de difficultés. Tout d'abord, ces pays ne bénéficient pas d'appuis extérieurs et rencontrant des difficultés à mobiliser des ressources à partir des taxes internes, leurs ressources restent limitées »*. La conséquence principale de cette contrainte est que ces deux pays sont obligés d'ajuster leurs dépenses à la baisse, notamment les dépenses d'investissement qui deviennent ainsi un variable d'ajustement budgétaire.

Quant à la Guinée-Bissau, elle reste le seul Etat membre dont le déficit dépasse souvent les 10% du PIB nominal. Cette situation est due principalement au fait que cet Etat n'est toujours pas parvenu à entrer en phase de stabilité politique³²⁰, comme le recommandent les bailleurs de fonds avant de pouvoir lui accorder le point d'achèvement de l'initiative PPTTE. La contre-performance de la Guinée-Bissau est également due à la faiblesse structurelle du niveau des recettes budgétaires par rapport à celui de ses dépenses publiques.

Dans son rapport de juin 2009, la Commission voit néanmoins un lueur d'espoir, car ces trois Etats précités qui avaient rompu tout lien avec les Bailleurs de fonds depuis le début des années 2000³²¹, ont renoué en 2008 le

³²⁰ Après un conflit socio politique qui y perdure depuis la fin des années 1990.

³²¹ Exceptée la Guinée-Bissau qui avait auparavant rétabli le contact avec ses bailleurs, mais qui avait toujours du mal à entrer en phase de décision, c'est-à-dire, voir son dossier de remise de dette accepté par ces mêmes bailleurs, compte de tenu de l'état de satisfaction des politiques d'ajustement structurel demandées par ces derniers.

dialogue avec notamment le FMI et la Banque Mondiale, et sont en phase de remplir les critères demandés par ces deux Institutions.

Cela permettrait ainsi, dans un futur proche, à ces trois Etats de bénéficier des appuis budgétaires nécessaires à la réalisation du critère clé de convergence pouvant permettre à l'Union d'entrer définitivement en phase de stabilité et, parallèlement, de compenser le non respect de certains critères de 2nd rang, notamment budgétaires, indispensables aux les Etats pour réaliser les objectifs attendus par leurs populations.

Paragraphe 2 : Le respect relatif des critères budgétaires de 2nd rang par les Etats membres de l'UEMOA

Les critères de 2nd rang, de nature budgétaire, prévus par le Pacte dans le cadre de la Surveillance Multilatérale concernent particulièrement le taux de pression fiscale et le ratio des investissements financés sur ressources propres. Dans l'ensemble, la plupart des Etats membres ne parviennent pas, depuis maintenant une dizaine d'années de convergence budgétaire, à respecter en même temps ces deux critères de 2nd rang.

En effet, l'analyse de ces critères par pays indique bien que, si, avec l'amélioration des finances publiques des Etats membres due en grande partie à l'allègement de leurs dettes publiques par les initiatives PPTTE et IADM, le ratio des investissements financés sur ressources propres commence à faire son petit bonhomme de chemin dans l'espace communautaire (*B*), le taux de pression fiscale quant à lui ne parvient toujours pas à s'y installer durablement (*A*), car seul le Sénégal est arrivé, durant les dix années de convergence budgétaire, à réaliser un taux de pression fiscale supérieur ou égal à la norme communautaire de 17% du PIB nominal.

A- Un taux de pression fiscale³²² à 17% difficilement réalisable par les Etats membres de l'UEMOA

Déjà en 2000, c'est-à-dire la première année d'application du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA, le taux de pression fiscale dans l'Union s'est établi à 14,8% contre 15,1% en 1999, soit un niveau inférieur à la norme communautaire de 17%. Ce recul s'explique en partie par l'impact de l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun qui n'a pas pu être largement compensé dans tous les Etats par l'effet des mesures administratives prises pour renforcer la mobilisation des recettes intérieures.

En effet, ces mesures mises en œuvre pour compenser les effets défavorables du TEC sur la mobilisation des recettes fiscales n'ont pas été suffisamment vigoureuses pour stabiliser le taux de pression fiscale à son niveau d'avant Pacte. Par pays, le taux de pression fiscale en 2000 se présentait comme suit : Bénin (14,3%), Burkina Faso (12,8%), Côte d'Ivoire (16,2%), Guinée-Bissau (11,4%), Mali (13,0%), Niger (9,7%), Sénégal (17,3%) et Togo (11,7%).

Avec le temps, cette situation défavorable ne s'est pas améliorée. Au contraire, les Etats ont, entre 2000 et 2009, réalisé quasiment les mêmes performances. Ainsi, comme l'expliquent Mrs AGOSSA et NONFODJI, « *Le taux de pression fiscale moyen (dans l'espace communautaire) varie de 9,2% pour la Guinée-Bissau à 17,3% pour le Sénégal. Les pays se répartissent en trois groupes. Le premier comprend exclusivement le Sénégal. Le deuxième groupe, constitué du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo, est identifié comme celui de pays aux performances modérées avec des taux moyens variant entre 14% et 15%. Le troisième groupe comprenant la Guinée-Bissau, le Niger et le Burkina Faso peut être classé comme celui des moins performants. Au rythme de progression actuelle, la norme*

³²² Taux de pression fiscale = Recettes fiscales sur PIB nominal.

communautaire ne sera atteinte par l'Union qu'en 2015 »³²³. Le Tableau 10 ci-après décrit l'évolution du taux de pression fiscale réalisé par les Etats membres de l'Union entre 2000 et 2009.

Tableau 10: Evolution du taux de pression fiscale en % du PIB (norme > = 17%) dans les Etats membres entre 2000 et 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	14,3	14,2	14,4	14,8	14,6	14,5	15,4	16,9	17,2	16,1
Burkina	12,8	11,4	11,3	10,9	12,0	11,3	11,5	12,5	12,2	12,6
Côte d'Ivoire	16,2	17,3	15,1	14,9	15,2	14,4	14,9	15,6	15,5	16,5
Guinée Bissau	11,4	10,2	7,4	8,4	7,9	11,2	10,7	11,5	10,8	12,9
Mali	13,0	14,6	13,7	14,5	15,4	15,4	15,5	14,3	13,3	14,8
Niger	9,7	11,9	10,7	9,8	11,6	10,6	11,0	11,6	11,7	13,8
Sénégal	17,3 ³²⁴	17,1	17,8	18,0	18,4	18,7	19,2	20,1	18,3	18,1
Togo	11,7	13,5	11,3	14,8	14,9	14,6	15,7	16,4	14,6	15,2
UEMOA	14,8	15,4	14,1	14,5	15,1	14,7	15,1	15,8	15,2	16,0

Source : Les rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2010

Quatre ans après la mise en œuvre du Pacte, c'est-à-dire un an avant le second horizon de convergence de 2005³²⁵, la situation du taux de pression fiscale dans l'espace communautaire est restée inchangée (15,1% contre 14,8 en 2000, pour une norme communautaire de 17%). Seul le Sénégal en effet

³²³ AGOSSA L. et NONFODJI E., Op.Cit, p.189.

³²⁴ En gras, cela signifie que la norme communautaire du taux de pression fiscale à 17% a été respectée.

³²⁵ Comme on l'a noté, le 1^{er} horizon de convergence était prévu en 2002, puis repoussé la première fois en 2005, ensuite 2008, et enfin aujourd'hui en 2013.

est parvenu à respecter ce critère avec un taux de 18,4%³²⁶. Pour les autres Etats, ce ratio est compris entre 7,9% pour la Guinée-Bissau et 15,4% pour le Mali. Cela s'explique essentiellement par une situation politique délétère dans certains Etats, mais aussi par une forte évasion fiscale en relation avec la fraude et la corruption, et enfin par l'importance du secteur informel qui échappe dans une large mesure à toute forme de fiscalité.

Mais les baisses les plus significatives concernent les Etats qui traversent des situations politiques délicates. Les recettes fiscales y ont en effet fortement diminué. En Côte d'Ivoire, par exemple, cette diminution résulte du recul des recettes liées aux impôts intérieurs, suite à la fermeture des centres de recouvrement de la zone hors contrôle gouvernemental. En Guinée-Bissau et au Togo également, l'instabilité politique qui y prévalait, était une cause de frein à la progression des recettes fiscales.

Dans un bilan d'étape de la convergence budgétaire dans l'Union, la Commission, dans son Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, en juin 2005, considère que le relèvement du niveau de recouvrement des recettes intérieures constitue la condition principale qui peut permettre à l'Union d'avoir une chance d'entrer en phase de stabilité.

Il s'agissait plus précisément au niveau de chaque Etat, de continuer à exploiter au mieux le potentiel de recettes existant. L'importance du secteur informel, la fiscalisation du secteur agricole ainsi que les moyens limités des services des régies financières constituent autant de facteurs qui laissent croire à l'existence d'un potentiel de recettes non encore exploité.

Pour la Commission, des dispositions doivent donc être prises afin d'assurer un élargissement de l'assiette fiscale notamment, par la simplification des règles d'imposition, le renforcement des capacités d'intervention des services fiscaux et la lutte contre la corruption. Elle

³²⁶ La performance du Sénégal à cette époque s'explique, comme le précise le Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2005, par la poursuite de l'effort du recouvrement fiscal à travers notamment, l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement des régies financières.

considère que « *La démarche à adopter consisterait à mettre en place un système d'imposition plus compréhensible et d'en maîtriser les coûts de gestion administrative. Pour ce faire, une plus grande attention devrait être accordée aux tâches d'études et de conception au niveau des services fiscaux. Cette situation permettrait aux administrations fiscales de disposer de façon régulière, d'analyses et de recommandations de réformes, susceptibles d'aider à la définition des priorités. En effet, la complexité des règles fiscales et la lourdeur des procédures bureaucratiques constituent entre autres, les facteurs qui justifient l'incivisme fiscal et la corruption. Il apparaît par conséquent nécessaire d'œuvrer en permanence pour asseoir un dispositif fiscal plus accessible par les contribuables* ».

C'est dans ce sens que la Commission a élaboré un programme de transition fiscale, au terme de son séminaire de Bamako sur une fiscalité de développement. A travers l'adoption de ce programme de transition fiscale par le Conseil des Ministres du 23 mars 2006, les Etats se sont engagés à œuvrer davantage pour permettre l'élargissement progressif de la pression fiscale, tout en consolidant le marché commun et en facilitant la mobilisation de recettes fiscales et une bonne allocation des ressources.

Pour ce faire, chaque Etat devrait prendre des initiatives susceptibles de permettre un élargissement de l'assiette fiscale. En effet, l'ampleur de la fraude, le dynamisme du secteur informel et les limites techniques et organisationnelles des services des régies financières, constituent autant de facteurs justifiant l'existence d'un potentiel de recettes non exploité. De ce fait, pour la Commission, diverses actions devraient être entreprises, notamment :

- la réduction des exonérations, des exemptions et des différentes autres aides fiscales ;
- le renforcement des capacités de contrôle et de vérification des services fiscaux à travers notamment la poursuite du processus d'informatisation engagé dans tous les Etats membres. Cette

informatisation devrait aboutir à une interconnexion des systèmes d'information et développer, par conséquent, une synergie entre les différentes Administrations ;

- la création de structures d'enquêtes communes aux Administrations fiscales ;
- la simplification des procédures bureaucratiques et des règles fiscales afin de mieux rapprocher l'Administration fiscale des contribuables en tenant compte de la spécificité des groupes. Dans ce sens, les Centres de Gestion Agréés devraient être soutenus et encouragés ;
- la promotion du civisme fiscal à travers notamment une politique de communication et des campagnes de sensibilisation ;
- l'échange d'expériences entre les différents Etats membres en matière de stratégie de mobilisation des recettes ;
- la modernisation des formes d'organisation et des méthodes de travail des Administrations fiscales ainsi que l'adoption d'un code de bonne conduite ;
- la promotion d'une politique de formation et de motivation du personnel des services fiscaux afin de renforcer leur professionnalisme.

Trois ans après ces recommandations de la Commission, le taux de pression fiscale dans l'espace communautaire s'est modestement amélioré. Sa performance dans l'Union, en 2009, devait atteindre 16,0%, selon la prévision de la Commission, dans son Rapport semestriel de décembre 2009, contre 15,1% en 2004. La croissance des recettes fiscales, dans tous les Etats membres, est consécutive à l'élargissement de l'assiette fiscale et aux

efforts de recouvrement, notamment la lutte contre la fraude fiscale, l'examen plus rigoureux des exonérations, l'informatisation des régies et une plus grande collaboration entre celles-ci.

Par pays, le taux de pression fiscale devait se présenter, en 2009, comme suit : Bénin (17,9%), Burkina Faso (12,0%), Côte d'Ivoire (17,3%), Guinée-Bissau (12,1%), Mali (13,3%), Niger (12,5%), Sénégal (19,1%) et Togo (14,4%). Comme on le voit bien, comparée à 2004, la hausse concernerait pratiquement tous les Etats membres de l'Union, même si tous n'ont pas atteint la norme communautaire de 17%.

Il faut toutefois préciser que, pour la première fois, le Sénégal n'est pas le pays à réaliser un taux de pression fiscale respectant la norme communautaire. En effet, outre ce pays, deux autres, à savoir le Bénin et la Côte d'Ivoire, respecteraient également ce critère de convergence.

Dans les années à venir, les autorités communautaires espèrent que la performance fiscale des Etats membres permettra à l'Union d'avoir les ressources nécessaires pour enfin entrer en phase de stabilité. Pour consolider ces efforts de mobilisation des recettes et promouvoir à terme une soutenabilité financière durable, une attention particulière devrait être accordée à l'évolution des dépenses.

En réalité, l'aide budgétaire et les économies réalisées du fait des deux initiatives multilatérales conçues par la Institutions financières internationales pour alléger la dette publique des pays pauvres, à savoir l'initiative Pays Pauvres Très Endettés en 1996, et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale en 2005, ont favorisé un accroissement réel des dépenses publiques dont l'impact est bénéfique pour les populations de ces pays.

D'ailleurs, ces deux Initiatives ont largement contribué au renforcement des dépenses d'investissements dans certains Etats membres, en faveur notamment des programmes d'infrastructures et des projets retenus dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

**B- Un ratio des investissements publics financés sur
ressources internes rapportés aux recettes fiscales de plus
en plus respecté**

Le bénéfice des ressources PPTTE et l'augmentation des appuis budgétaires pour financer les actions prioritaires retenues dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) des Etats ont permis aux pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE d'améliorer considérablement le critère relatif au ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales.

Ainsi, les cinq Etats membres ayant atteint ce point d'achèvement, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal, ont depuis 2003 régulièrement respecté ce critère.

Il faut bien dire en effet que l'annulation de l'endettement public, dans le cadre de l'initiative PPTTE, puis de l'IADM, a bien permis à ces Etats d'alléger leur service de la dette et de consacrer, en accord avec les bailleurs de fonds, les sommes tirées des recettes fiscales au financement des investissements, en contrepartie du gel des dépenses courantes.

**Tableau 11: Evolution du ratio des investissements publics financés sur
ressources internes rapportées aux recettes fiscales (norme \geq 20%) de
2000 à 2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	12,4	18,9	19,3	22,8	21,5	19,8	14,4	20,6	23,7	42,6
Burkina	23,4 ³²⁷	24,6	36,0	33,1	46,2	44,0	32,8	24,6	43,7	47,6
Côte d'Ivoire	9,5	7,2	12,4	10,5	9,8	10,7	15,5	12,7	14,9	12,9

³²⁷ En gras, cela signifie que la norme communautaire est respectée.

Guinée Bissau	20,0	16,6	5,0	8,8	15,2	5,7	1,7	4,4	12,4	5,3
Mali	23,2	22,0	22,3	20,0	22,7	22,0	20,7	30,7	23,5	24,4
Niger	7,9	17,9	17,0	26,6	35,0	38,3	22,6	28,8	42,4	47,7
Sénégal	19,8	20,5	22,7	27,5	30,0	31,4	29,5	28,2	30,7	34,0
Togo	8,4	6,5	7,4	7,7	7,4	8,4	3,6	6,7	12,9	16,5

Source : Les Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2010

En revanche, les trois autres Etats qui n'ont pas encore atteint ce point d'achèvement (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau et Togo), pour des raisons strictement sociopolitiques, peinent toujours à dépasser la moitié de la norme communautaire de 20%.

Ce *Tableau 11* démontre bien que, avant le bénéfice de ces deux initiatives, seuls le Burkina Faso et le Mali, parmi les Etats membres, respectaient de façon constante ce critère de convergence. Les autres Etats, par le biais de l'ajustement budgétaire, préféraient « sacrifier » ces dépenses au profit des dépenses courantes pour répondre à la pression sociale.

En effet, les contraintes qui ont pesé sur l'exécution des opérations financières des Etats à cette période, ont conduit à des arbitrages ayant défavorisé les dépenses en capital. Par exemple, en 2000, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales s'est établi à 14,5%³²⁸ contre 18,2 un an plus tôt (année d'avant Pacte), pour une norme communautaire de 20% minimum.

³²⁸ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2001.

En 2003, c'est-à-dire année où de nombreux pays membres de l'Union commencent à atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTTE, cinq Etats³²⁹ ont respecté ce critère. Dans l'Union, celui-ci s'est établi à 19,1% contre 14,6% deux ans plus tôt. A partir de cette date, les Etats ayant bénéficié des allègements de leur dette, ont régulièrement atteint voire dépasser le seuil du critère communautaire de 20%.

Par exemple en 2004, selon le Rapport semestriel de la Commission, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes était de 21,5 % au Bénin, 46,2% au Burkina Faso, 22,7% au Mali, 35,0% au Niger et 30,0% au Sénégal. Ce critère était essentiellement soutenu par les grands travaux d'infrastructures.

C'est le cas du Burkina Faso, où il a connu un bon de 61,7% par rapport à 2003, en liaison avec les travaux effectués dans le cadre des sommets organisés dans le pays. Au Niger, il a bondi de 35,0% contre 26,6% un an plus tôt, pour un objectif de 17,8% contenu dans le programme pluriannuel 2004-2006. Au Sénégal aussi, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales a atteint 30% en 2004 contre 24,1% en 2003, dépassant ainsi l'objectif de 29,3% de son programme pluriannuel de convergence. Cette hausse était essentiellement liée à la poursuite des programmes d'investissements en faveur des secteurs sociaux et des infrastructures de base.

Quatre ans plus tard, c'est-à-dire en 2008, ce sont toujours le Groupe des cinq Etats ayant bénéficié des allègements de leurs dettes auprès des bailleurs de fonds qui continuent à respecter le critère portant sur les investissements publics financés sur ressources internes, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, du Niger mais aussi le Sénégal.

Les trois autres Etats (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau et Togo) ont modestement amélioré leur niveau de performance, mais ne parviennent

³²⁹ Il s'agissait du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Sénégal, avec des performances respectives de 22,8%,

toujours pas à atteindre le seuil communautaire de 20% des recettes fiscales. Ainsi, la Côte d'Ivoire a atteint 14,9% en 2008 contre 10,7% en 2005, la Guinée-Bissau 12,4% contre 5,7% et le Togo 12,9% contre 8,4%.

En ce qui concerne les Etats qui ont respecté ce critère, malgré la grande crise qui a touché toutes les économies du monde en 2008, seul le Mali a moins performé comparé à l'année précédente. Parti avec un ratio de 30,7% en 2007, il a réalisé 23,5% en 2008. Pour les autres Etats par contre la situation est bien meilleure. On a ainsi 20,6% en 2007 contre 23,7% en 2008 pour le Bénin, 24,6% contre 43,7% pour le Burkina Faso, 28,8% contre 42,4% pour le Niger et enfin 28,2% contre 30,7% pour le Sénégal.

Néanmoins, il faut bien atténuer la portée symbolique de ces performances, liées le plus souvent à des problèmes techniques, dus au retard dans le décaissement des appuis budgétaires extérieurs qui ne sont pas a priori comptabilisés sur les mêmes programmes que ceux concernés par le ratio des investissements publics financés par les ressources internes.

Compte tenu de l'urgence et de la sensibilité du secteur concerné³³⁰ en effet, les pouvoirs publics des Etats membres préfèrent dans ce cas budgétiser ces programmes dans des rubriques réservées au critère relatif aux investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales, pour ne pas porter préjudice aux destinataires.

Par exemple, au Burkina Faso, pays qui a le mieux performé en matière de ratio des investissements publics financés sur ressources internes durant toute la période de convergence, cette hausse de 36% en 2008 par rapport à l'exercice précédent, comme le fait remarquer la Commission, dans son Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009, s'explique en partie, par le non décaissement aux dates prévues, de certains

33,1%, 20,0%, 26,6% et 27,5%.

³³⁰ Le plus souvent se sont des secteurs de la Petite Enfance, de la Santé, de l'éducation etc...

financements extérieurs attendus, obligeant l'Etat à suppléer dans certains cas, à ces défaillances.

Cette situation démontre bien si besoin en est de la dépendance des Etats membres de l'Union à l'aide extérieure. Cette aide se matérialise généralement par des appuis budgétaires ou par l'annulation pure et simple de leur dette à travers les initiatives d'allègement mises place par la Communauté financière internationale depuis le Sommet du G7 de Lyon, en 1996.

2^{ème} Partie : LES DIFFICULTES D'ADAPTATION DU DISPOSITIF FINANCIER COMMUNAUTAIRE DANS L'ESPACE UEMOA

L'harmonisation du cadre des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA a été prescrite par le Traité, dans son article 67, en vue d'unifier, dans l'espace communautaire, les règles d'élaboration, de présentation, d'approbation, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat. L'objectif recherché par les autorités communautaires était de pouvoir disposer d'instruments budgétaires et comptables applicables dans l'ensemble des Etats membres de l'Union et permettant une gestion efficace et transparente des finances publiques pour un exercice crédible de la Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales.

Au moment de leur adoption en 1997³³¹, les cinq directives relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, à la nomenclature budgétaire de l'Etat, au Plan comptable de l'Etat et au TOFE³³², s'inscrivaient déjà dans un processus de définition d'un cadre budgétaire moderne pouvant assurer une meilleure Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales.

Pour bien mesurer le bilan de cette Surveillance Multilatérale dans la zone UEMOA depuis la mise en place du Pacte en décembre 1999, il faut bien comprendre le contexte économique dans lequel les instances communautaires ont pris conscience de la gravité de la situation budgétaire des Etats membres et parallèlement de la nécessité de surveiller plus rigoureusement leur gestion budgétaire.

³³¹ Ces cinq directives ont été abrogées et remplacées le 26 juin 2009 à Dakar par les directives n°06, 07, 08, 09 et 10/2009/CM/UEMOA (voir infra).

³³² Tableau des Opérations Financières de l'Etat

Avant l'année 2000, l'absence de coordination des politiques budgétaires nationales avait en effet entraîné des accumulations d'arriérés de paiement de la dette publique totale dans l'ensemble des Etats de l'Union. Dès lors, « *Le souci de rétablir les équilibres macroéconomiques a conduit les gouvernements à mettre en place des dispositions visant à assurer une cohérence entre l'élaboration et l'exécution des budgets nationaux et la politique monétaire de l'Union* »³³³.

C'est dans cette logique que le Conseil de Convergence a été créé en septembre 1992, pour permettre d'élargir les compétences du conseil des Ministres des Finances de la Zone Franc (Zone qui couvre deux Unions monétaires, à savoir l'Union Monétaire Ouest Africain et la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale)³³⁴ à la Surveillance Multilatérale des performances de politique économique.

Dans l'espace UEMOA, le Conseil de Convergence était composé des ministres des finances et du gouverneur de la BCEAO. Il avait pour objectif de renforcer la cohérence et la convergence entre la politique monétaire commune et les politiques budgétaires. Ainsi, lors de sa session de septembre 1993, le Conseil a adopté cinq indicateurs³³⁵ de convergence budgétaires assortis de valeurs cibles en vue de leur mise en œuvre sans délai par les Etats membres. Seulement, malgré toute sa bonne volonté, le Conseil de Convergence n'avait aucun pouvoir de sanctions, car ses sessions étaient simplement des occasions de partage mutuel d'information. Cette situation n'a pas aidé le Conseil à éviter dans l'espace des déficits budgétaires excessifs et persistants. Cela explique la dévaluation de la monnaie régionale, le Franc CFA, en 1994 à Dakar.

³³³ DUFRENOT G. et SAKHO E.A, « *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays de l'UEMOA* », Economica, 2008, p.176.

³³⁴ La Zone Franc, créée le 9 septembre 1939, à savoir déjà durant l'époque coloniale et maintenue au lendemain des indépendances, est un accord entre la France et 15 pays africains. Il couvre deux unions monétaires, l'UMOA et la CEMAC, ainsi que les Comores qui ont leur propre monnaie, le Franc comorien. Cet accord est géré par le Trésor français qui garantit la libre convertibilité via le « compte d'opération ».

³³⁵ Ces indicateurs étaient les suivants :

- le rapport de la masse salariale sur les recettes fiscales (inférieur ou égal à 50%) ;
- la variation nette des arriérés de paiement intérieurs (nulle) ;
- la variation nette des arriérés de paiement extérieurs (nulle) ;
- le rapport des investissements publics financés sur ressources internes (supérieur à 20%) ;
- le rapport du solde primaire de base sur les recettes (supérieur à 15%).

Face au bilan négatif du Conseil de Convergence, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la région, lors de la création de l'UEMOA le 10 janvier 1994 à Dakar, ont explicitement prévu, dans le Traité constitutif de l'Union, des mesures³³⁶ prévoyant la Surveillance Multilatérale afin de lutter contre les déficits publics. Cette nécessité sera réaffirmée deux ans plus tard par la directive n°01/96/CM relative à la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques macro-économiques au sein des Etats membres de l'UEMOA, avec comme principale nouveauté l'institution, dans chaque Etat membre, d'un Comité National de Politique Economique (CNPE), dont la mission consiste à être une sorte de relais de la Commission auprès des Etats pour la collecte, le traitement, l'analyse des informations relatives à leurs pays et l'élaboration des politiques économiques³³⁷.

Pour compléter ce cadre budgétaire et atténuer les risques liés à l'absence de coordination des politiques économiques, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont mis en place, en 1999, un ensemble de dispositifs relatifs au PCSCS pour ainsi assurer une meilleure Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales. Huit critères ont été proposés dans le Pacte : six critères budgétaires, un critère relatif à l'inflation et un critère portant sur les transactions extérieures.

Dix ans après sa mise en œuvre, dans le Cadre du Pacte, on tentera de démontrer le caractère mitigé du bilan de la Surveillance Multilatérale (*Chapitre 1*). En effet, si les critères de 1^{er} rang, en l'occurrence ceux relatifs au solde budgétaire de base et au taux d'endettement public, ont été globalement respectés grâce notamment aux initiatives d'allègement dites PPTÉ³³⁸ et IADM³³⁹, préconisées par la Communauté financière internationale, surtout après la seconde moitié des années 2000, les Etats membres de l'Union ont eu par contre plus de mal à respecter les critères budgétaires de 2nd rang, plus particulièrement ceux relatifs au taux de

³³⁶ Articles 70 à 75 du Traité.

³³⁷ Articles 4, 5 et 6 de la directive n°01/96/CM/UEMOA.

³³⁸ Pays Pauvre Très Endettés.

pression fiscale et au ratio des investissements financés sur ressources propres.

L'étude du bilan mitigé de la Surveillance Multilatérale dans l'espace communautaire nous permettra de mieux révéler l'ampleur de la dette publique de l'ensemble des Etats membres de l'Union et les différentes initiatives d'allègement prises par les bailleurs de fonds en 1996 (PPTTE) et 2005 (IADM) pour annuler les dettes extérieures de certains Etats très pauvres dont ceux de l'UEMOA remplissant les critères demandés (*Chapitre 2*).

Enfin, pour finir, on essayera de dresser l'avenir des finances publiques des Etats membres de l'Union, en présentant notamment les nouvelles exigences des bailleurs de fonds extérieurs pour la promotion de la bonne gouvernance financière dans l'espace communautaire, mais également en imaginant les perspectives d'un éventuel assouplissement du dispositif financier communautaire et de voir comment on pourra adapter les futures réglementations communautaires aux situations économiques réelles des Etats membres (*Chapitre 3*).

Chapitre 1 : LE BILAN MITIGÉ DE LA SURVEILLANCE MULTILATÉRALE

Lors de l'adoption du Traité de l'UEMOA en 1994, l'un des objectifs des autorités communautaires était de doter l'Union d'un dispositif permettant aux Gouvernants d'avoir un cadre légal leur permettant de mieux gérer leurs budgets. C'est ainsi qu'a été inscrit dans ce Traité la mise en place d'une Surveillance Multilatérale permettant à chaque Etat membre de connaître la situation budgétaire réelle de ses pairs, et à l'Union de se doter des

³³⁹ Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale.

mécanismes nécessaires à la réalisation des objectifs budgétaires qu'elle s'est fixée.

Quinze ans après la mise en place de la Surveillance Multilatérale dans l'espace communautaire, on ne peut pas dire que le bilan soit réellement positif. En effet, la situation peu reluisante des finances publiques des Etats membres au moment de la création de l'Union (*Section 1*), n'a pas aidé ces Etats à mieux maîtriser leurs déficits qui, à l'époque, étaient déjà très inquiétants. Cette situation était due d'une part, aux réformes structurelles très difficiles demandées par les bailleurs et, d'autre part, par le manque de marge de manœuvre des Etats à disposer des moyens d'ajustement budgétaire nécessaires pouvant leur permettre de canaliser leurs crédits au profit des dépenses indispensables à la réalisation du bien-être de leurs populations.

En outre, le bilan mitigé de la Surveillance Multilatérale s'explique également par la portée limitée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres (*Section 2*), tels que voulue par les pères fondateurs de l'UEMOA, à travers le Pacte, à partir de l'année 2000. En effet, si l'adaptation du critère clé (celui du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal) par les Etats a été plutôt mal vécue après la mise en œuvre du Pacte, la réalisation des critères budgétaires de 2nd rang n'a pas non plus connu une issue heureuse durant cette même période.

***Section 1* : La situation des finances publiques des Etats membres après la création de l'UEMOA**

La création de l'UEMOA en 1994 est survenue dans un contexte particulier marqué par la dévaluation du franc CFA. Ce nouveau contexte a permis, comme le souhaitaient la Communauté financière internationale, la mise en place des réformes structurelles, avec la libéralisation de la part des Etats membres de l'Union de leur économie (*Paragraphe 1*), à travers la mise

en place des Plans d'ajustement structurel. Cette nouvelle politique voulue par les bailleurs de fonds et acceptée par les Etats, pour pouvoir bénéficier de leurs financements, a eu pour conséquence, sur le plan financier, à une maîtrise progressive des finances publiques nationales (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : Un contexte économique et financier particulier lié aux réformes structurelles voulues par les bailleurs de fonds

En janvier 1994, les bailleurs de fonds étrangers, surtout le FMI, la Banque Mondiale et la France, ont obtenu des Etats de l'espace communautaire et des autres Etats de la Zone Franc, la dévaluation de 50% de la monnaie régionale, à savoir le franc CFA, par rapport au franc français, dans le but de favoriser leurs exportations afin de pouvoir rétablir leurs finances publiques. En général, une dévaluation permet en effet de rendre les produits issus d'un ou des pays concernés moins chers pour ceux qui sont situés à l'extérieur, donc plus compétitifs sur le marché mondial.

Dans la logique de ces bailleurs de fonds, cette possibilité d'accroître les exportations des pays concernés par la dévaluation va leur permettre de rembourser « enfin » leurs dettes qui commençaient à prendre des proportions inquiétantes. Parallèlement, ce qui est le plus innovant dans cette nouvelle donne, c'est le virage libéral, avec l'application d'un certain nombre de réformes structurelles, pris par les Etats de l'Union, sous l'égide du FMI, pour lutter contre les déficits publics.

Il est désormais officiellement admis, dans l'espace communautaire, que pour réussir la dévaluation de la monnaie régionale, les Etats doivent l'accompagner par des mesures d'ajustement structurel avec un désengagement des secteurs productifs et de certains secteurs non productifs de l'économie (A) et une ouverture des marchés nationaux (B).

C- Un désengagement grandissant des Etats membres de l'UEMOA

Le désengagement des Etats de l'UEMOA, prôné par les bailleurs tels que le FMI et la Banque Mondiale, a porté sur des secteurs sensibles de la sphère socio-économique interne.

D'abord, selon les exigences des bailleurs de fonds, le désengagement des Etats de l'Union devra se porter sur le financement des budgets jugés non productifs, comme la santé, l'éducation, le logement... Cela leur permettra, en premier temps, de mieux rééquilibrer leurs budgets constamment déficitaires. C'est à cette période qu'on a commencé à assister, dans presque tous les Etats de l'Union, à une vaste politique de départ volontaire à la retraite et au gel du salaire des fonctionnaires dans la fonction publique.

En outre, on a assisté à l'abandon des subventions aux produits et services de première nécessité, comme le riz, le sucre, le pain, l'essence, l'électricité... Généralement, dans les pays pauvres comme ceux de l'UEMOA, les pouvoirs publics intervenaient souvent dans ces secteurs, pour pallier l'inexistence d'un revenu minimum garanti et permettre aux plus démunis de la population de pouvoir se procurer des biens de première nécessité et aussi de pouvoir accéder à certains services essentiels comme l'électricité ou la santé. Et, lors de la dévaluation du franc CFA, les bailleurs de fonds ont exigé la suppression de cette forme de subvention. Les effets désastreux de cette politique n'ont pas tardé à se faire sentir, avec notamment la hausse des prix liés à la consommation de produits de première nécessité.

Parallèlement à la réduction des budgets sociaux et à l'abandon des subventions aux produits de première nécessité, l'UEMOA, pour satisfaire les vœux des Institutions financières internationales toujours, a aussi prôné la privatisation des entreprises publiques. Le but principal de cette politique de privatisation dans la région, c'était, outre de réduire les crédits d'intervention

de la puissance publique, de permettre également aux Etats membres de l'Union de pouvoir rembourser leurs dettes.

La nouvelle philosophie des instances communautaires, après la création de l'UEMOA, c'est que l'Etat doit dorénavant se désengager des secteurs productifs, même s'ils ont une importance stratégique³⁴⁰, pour se limiter à ses pouvoirs régaliens (police, justice et défense).

Néanmoins, citant le rapport des Nations unies, en avril 2000, sur le bilan général des privatisations en Afrique, Damien MILLET³⁴¹ affirme que : « *En Afrique, ce sont les créanciers, et notamment le FMI et la Banque Mondiale, qui ont été les principaux instigateurs de la première vague de privatisation, entreprise dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. En 1998, (...) trois quarts des prêts et crédits de la Banque Mondiale n'étaient accordés qu'à la condition de privatiser des entreprises d'Etat. De telles conditions ont provoqué le ressentiment des pouvoirs publics africains et renforcé dans l'opinion publique l'idée selon laquelle les privatisations étaient surtout le fait des créanciers. Puisque les dossiers de privatisation les plus conséquents et les plus en vue consistaient à vendre à des entreprises étrangères (souvent britanniques, françaises, portugaises ou belges), ces pressions extérieures ont également suscité des accusations, les privatisations étant considérées comme un retour à la colonisation* »³⁴².

D'ailleurs, comme le soulignent fort justement aujourd'hui Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, « *La privatisation forcée des entreprises publiques consiste souvent en une vente à prix bradés, dont profitent les multinationales privées, qu'elles soient du Nord (le plus souvent) ou du Sud (quelquefois)* »³⁴³. Et quelques cas cités montrent bien cette situation.

³⁴⁰ Comme l'eau, les télécommunications, les transports, la santé ou l'éducation.

³⁴¹ MILLET D., « *L'Afrique sans dette* », CDMT, 2005, p.89.

³⁴² Afrique Relance, Nations unies, avril 2000.

³⁴³ MILLET D. et TOUSSAINT E., « *60 Questions 60 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque Mondiale* », CDMT, Syllepse, 2008, p.138.

Au Sénégal, par exemple, dans le milieu des années 1990, la société nationale d'électricité, la SENELEC, fut mise en concession par le gouvernement socialiste d'Abdou DIOUF au profit de Hydro-Québec et Elyo (groupe Suez) à un prix dérisoire comparé au prix du marché, puis re-nationalisée par le pouvoir libéral (paradoxe !) d'Abdoulaye WADE, en septembre 2000, pour non respect des termes du contrat, comme l'amélioration de la distribution de l'électricité dans le pays et la fin des délestages qui paralysaient toute l'économie. Alors que Vivendi Environnement associé à l'Office national d'électricité du Maroc d'une part, la multinationale américaine AES d'autre part, se déclaraient intéressés, le gouvernement sénégalais ne les considérait pas comme des repreneurs sérieux à cause du faible prix qu'ils proposaient.

Pour ce qui est du Mali, le journaliste Gilles LABARTHE a souligné, en 2003, que dans le cadre de la privatisation de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT), détenue à 60% par l'Etat malien et à 40% par la société française Dagrès, « *la dernière proposition de mise en vente des usines nationales d'égrenage de Bamako, Kita et Ouélessebougou s'est soldée par un fiasco total. Le gouvernement misait en septembre 2002 sur une rentrée de 15 milliards de francs CFA. Mais les principaux acheteurs étrangers (le groupe suisse Paul Reinhart, associé avec IPS, la société française Louis Dreyfus Cotton International et le géant américain du coton Dunavant SA) se sont entendus pour se désister les uns après les autres, faisant tomber la valeur à 6 milliards. Un bradage du patrimoine malien effectué dans les règles de l'art* »³⁴⁴.

Un rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) sur le développement de l'Afrique en 2006, donne un diagnostic intéressant sur le bilan des privatisations en Afrique. Ce rapport décrit en effet qu'il ressort : « *de tout bilan objectif des programmes de stabilisation, de libéralisation et de privatisation menés depuis 25 ans que la majeure partie du continent (africain) n'est pas parvenue à la trajectoire de*

³⁴⁴ LABARTHE Gilles, « *Le coton africain, rongé sur tous les fronts* », Le Courrier de Genève, 11 novembre 2003.

croissance escomptée. (...) Cela montre clairement que les institutions de Washington n'ont pas le monopole de la compétence technique »³⁴⁵.

Au final, on peut retenir que la vague des privatisations après la création de l'UEMOA coïncidant avec la dévaluation de la monnaie communautaire, à savoir le franc CFA, a fortement empêché les Etats membres de bénéficier du contrôle d'éléments stratégiques pour leur développement. Des services publics d'intérêt essentiel sont ainsi confiés au privé, avec le risque de privilégier le rendement à court terme au détriment de la satisfaction de l'intérêt général. Ce risque est également envisageable dans l'ouverture des marchés nationaux, comme le souhaitent les bailleurs de fonds étrangers.

D- Une ouverture des marchés nationaux

Comme le réaffirme le Traité, dans son Préambule, l'UEMOA est décidée « à se conformer aux principes d'une économie de marché ouverte, concurrentielle et favorisant l'allocation optimale des ressources ». La création de l'UEMOA répondait au besoin d'approfondir l'intégration économique de ses membres en complétant l'union monétaire initiale par une union économique comportant un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, le droit d'établissement, un tarif douanier commun et une politique commerciale commune.

Le but officiel de l'ouverture des marchés est de favoriser les consommateurs en faisant baisser les prix sur le marché local. Mais, comme le font remarquer Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, « cela a permis aux multinationales étrangères de conquérir d'importantes parts de marché dans des secteurs économiques souvent porteurs, de provoquer la disparition des

³⁴⁵ CNUCED, Rapport sur le développement de l'Afrique 2006.

entreprises locales ou des producteurs locaux et, une fois en situation de monopole, d'augmenter les prix »³⁴⁶.

L'ouverture des marchés dans l'espace communautaire a favorisé, comme le reconnaît Monsieur MILLET, les multinationales étrangères, car mieux armées financièrement et technologiquement que les petites entreprises des Etats ouest africains. D'autant plus que les productions étrangères (viande, lait, œufs, céréales, coton, etc.) sont souvent subventionnées dans leur pays d'origine et peuvent arriver sur le marché régional sans entraves pour concurrencer librement les producteurs locaux.

Grâce aux subventions en effet, et malgré des frais de production plus élevés et des frais de transport plus conséquents, les produits des multinationales étrangères sont souvent moins chers dans les pays du Sud que ceux produits localement, quant on sait qu'avec les politiques d'ajustement structurel, les Etats de l'Union ne peuvent plus recourir à des taxes à l'importation pour protéger leurs produits.

La conséquence de cette nouvelle donne anéantit tout espoir de voir se réaliser le développement des échanges intra communautaire, comme le souhaitent les instances communautaires lors de la signature du Traité instituant l'UEMOA, le 10 janvier 1994 à Dakar.

L'article 76 du Traité incite en effet à « l'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie, des taxes d'effet équivalent et de toutes autres mesures d'effet équivalent susceptibles d'affecter lesdites transactions, sous réserve du respect des règles d'origine (...); l'institution de règles communes de concurrence applicables aux entreprises publiques et privées ainsi qu'aux aides publiques; la mise en œuvre des principes de liberté de circulation des personnes, d'établissement et de prestations de services ainsi que de celui de

³⁴⁶ MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit, p.132.

liberté de capitaux requis pour le développement du marché financier régional... ».

L'ouverture des marchés nationaux aux multinationales étrangères ne respectant pas les principes de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), repris par le Traité³⁴⁷, pose dès lors le problème du commerce équitable Nord/Sud, devant interdire notamment les politiques de dumping et de subventions à l'exportation.

On remarque d'ailleurs que l'UEMOA effectue ses échanges en dehors d'elle-même. Comme le soulignent Anne-Sophie CLAEYS et Alice SINDZINGRE, l'Union « *reste marquée par l'histoire coloniale. Les échanges des pays continuent à s'effectuer en cylindre vers l'Europe et n'ont que peu varié en un siècle... L'UE est le premier partenaire commercial de l'UEMOA : elle fournit 47% des importations et reçoit 46% des exportations des pays de la zone. Le pays anciennement colonisateur, la France, est le premier partenaire de la plupart des pays. En Côte d'Ivoire par exemple (première économie de la région), la France était en 1998 le premier investisseur, le premier client (17% des exportations) et le principal fournisseur (28,5% des importations)* »³⁴⁸.

Le dernier problème posé par la libéralisation des économies de l'espace UEMOA concerne la suppression des barrières douanières, qui a comme conséquence directe et immédiate la baisse des recettes fiscales des Etats membres.

Comme le fait remarquer Monsieur MILLET (2005), les Etats, par le biais des réformes structurelles, préfèrent une fiscalité élargie pénalisant avant tout les plus exposés socialement : abandon de la progressivité de

³⁴⁷ L'article 83 dispose en effet que : « *Dans la réalisation des objectifs définis à l'article 76 du présent Traité, l'Union respecte les principes de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT) en matière de régime commercial préférentiel. Elle tient compte de la nécessité de contribuer au développement harmonieux du commerce intra-africain et mondial, de favoriser le développement des capacités productives à l'intérieur de l'Union, de protéger les productions de l'Union contre les politiques de dumping et de subventions des pays tiers* ».

³⁴⁸ CLAEYS A.S. et SINDZINGRE A., « *Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement* », sous la direction de Pascal KAUFFMANN, Bernard YVARIS, L'Harmattan, 2004, p.143.

l'impôt, baisse de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et généralisation de la TVA. Et cela ne va pas sans créer des dommages collatéraux touchant à la stabilité des pays de l'Union.

Il cite le dernier exemple du Niger qui, en avril 2004, a signé des accords importants avec le FMI, la Banque Mondiale et le Club de Paris, dont un a failli déstabiliser le régime, nouvellement réélu. Il s'agit du passage de la TVA de 17% à 19%, et plusieurs produits de base qui en étaient exonérés y sont désormais assujettis (lait, thé, sucre, farine, café...). Sur le marché local, le prix du kilo de sucre et celui du sac de riz augmentent soudain de 50%, et quant au prix de la baguette de pain, il augmente de 20%. Quelques mois plus tard, plus précisément le 15 mars 2005, la capitale Niamey va connaître l'une des manifestations les plus importantes de son histoire, avec plus de 60000 personnes défilant dans les rues contre l'augmentation des prix de ces produits de base. Les jours suivants, le mouvement se durcit, avec notamment une opération « ville morte », les 22 et 30 mars, massivement suivie à Niamey et Zinder.

Cette forte mobilisation finira par payer, puisque le gouvernement a dû revoir sa copie le 19 avril : le lait et la farine resteront exonérés, seul le sucre restera soumis à cette TVA à 19%. Pour obtenir malgré tout une augmentation de ses recettes de l'ordre de 10,7 millions d'euros, imposée par un accord signé en décembre 2004 avec le FMI en contrepartie d'un prêt de 99 millions d'euros, le gouvernement a décidé d'augmenter le taux d'imposition sur les opérations économiques et la taxe foncière³⁴⁹.

Au final, on peut bien dire que les réformes structurelles recommandées par les institutions de Bretton Woods à travers les Plans d'ajustement structurel ne défendaient plutôt que les intérêts de ces bailleurs de fonds et de certaines multinationales étrangères. D'ailleurs, un Rapport du Cnuced note, en 2006, que « *les vastes réformes entreprises par la plupart des pays en développement dans les années 80 et 90, souvent à la demande*

³⁴⁹ Jeune Afrique/L'Intelligent, 24 avril 2005.

des organisations financières et des prêteurs internationaux, n'ont pas produit les résultats escomptés. Ces réformes privilégiaient une plus grande stabilité macroéconomique, le recours accru aux mécanismes du marché et l'ouverture rapide à la concurrence internationale. Or, dans bon nombre de cas, l'investissement privé n'a pas progressé comme prévu ; l'économie de nombreux pays a stagné, voire régressé ; et beaucoup de nations en développement, déjà aux prises avec des niveaux élevés de pauvreté, ont constaté que ces mesures de libéralisation de l'économie accentuaient les inégalités au lieu de les atténuer »³⁵⁰.

Néanmoins, on est tenté de reconnaître aujourd'hui que la création de l'UEMOA, le 10 janvier 1994, à la veille de la dévaluation du franc CFA, a offert un contexte favorable aux Etats pour envisager une éventuelle maîtrise de leurs finances publiques, qui étaient à l'époque dans une situation très critique.

Paragraphe 2 : Une maîtrise progressive des finances publiques nationales après la création de l'UEMOA

La tentative de maîtriser les finances publiques dans l'espace communautaire, après la création de l'UEMOA, s'est effectuée en deux étapes, dont le point de fixation fut la mise en œuvre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'Union, à partir de l'année 2000.

Avant la mise en œuvre du Pacte en effet, c'est-à-dire entre 1994 et 1999, les Etats continuaient d'avoir des déficits publics excessifs (A), malgré l'adoption, par le Traité et la directive 01/96/CM/UEMOA, de mesures garantissant la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des Etats membres de l'Union.

³⁵⁰ CNUCED, Trade and Development Report, 2006.

A partir de 2000 par contre, c'est-à-dire après la mise en œuvre du Pacte, les Etats commencent à « *stopper* » cette hémorragie des déficits (B), grâce à l'adoption de dispositions plus contraignantes dans l'encadrement de la gestion budgétaire des Etats, notamment les critères de convergence.

C- Avant la mise en œuvre du Pacte : la persistance des déficits publics

Aux termes de l'article 70 du Traité de l'UEMOA de 1994, « *Pour les besoins de la surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent régulièrement à la Commission toutes informations nécessaires, en particulier les données statistiques et les informations relatives aux mesures de politique économique. La Commission précise, par voie de décision, la nature des informations dont la transmission incombe aux Etats membres* ». Avant l'adoption du Pacte de convergence, il n'y avait pas ainsi de critères fixes dans l'espace communautaire pour assurer une meilleure gestion des finances publiques, la Commission, selon le cas, décide des indicateurs de convergence à respecter.

C'est ainsi que dans le cadre de la Surveillance Multilatérale, entre 1994 et 1999, la Commission, par la directive 01/96/CM/UEMOA, avait prévu des critères visant entre autres à :

- poursuivre les efforts de mobilisation des ressources intérieures par une réduction des exonérations fiscales, un élargissement des bases taxables, une rationalisation et une simplification de la fiscalité, et un meilleur recouvrement ;
- renforcer la maîtrise des dépenses publiques, en particulier de la masse salariale afin d'accroître la part des recettes publiques affectées aux dépenses d'investissement nécessaires à l'amélioration de la qualité des services publics et à la réalisation des infrastructures socio-économiques de base ;

- rechercher, dans le cadre communautaire, en relation avec les partenaires extérieurs, de solutions durables à la question de l'endettement en vue d'alléger le service de la dette publique intérieure et extérieure ;
- respecter strictement les programmes d'ajustement structurel conclus avec les Institutions de Bretton-Woods afin d'assurer la mobilisation régulière des ressources extérieures.

Après la création de l'Union, en 1994, on constatait déjà une amélioration sensible des situations budgétaires nationales, rendue sans doute possible par l'évolution favorable des économies de l'Union, grâce notamment à la dévaluation de la monnaie régionale. En effet, par rapport aux années précédentes, la période de 1994 à 1996 a été caractérisée par un retournement favorable de la situation des finances publiques suite à la dépréciation du franc CFA.

Comme le soulignent Adrien AKANNI-HONVO et Naïma PAGES, « *Les mesures d'accompagnement de la dévaluation ont conduit de facto à une certaine harmonisation. Il y a eu au sein de l'UEMOA synchronie des chocs extérieurs plutôt positifs : hausse des cours du café, du cacao et du coton... De plus, le recours au marché monétaire et l'abandon des instruments directs de régulation monétaire de la BCEAO ont conduit à des règles prudentielles renforcées au niveau régional et à des surveillances multilatérales* »³⁵¹.

Les indicateurs de convergence prévus dans le cadre de la surveillance multilatérale, entre 1994 et 1999, portaient sur des recommandations suivantes :

³⁵¹ AKANNI-HONVO Adrien et PAGES Naïma, « *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation* », sous la direction de Philippe HUGON, Editions KARTHALA, 2003, p.259.

- Les Etats membres qui enregistrent un ratio solde primaire de base sur recettes fiscales inférieur à 15% doivent déployer des efforts pour le porter à ce niveau minimum ;
- Les Etats membres qui enregistrent un ratio masse salariale publique sur recettes fiscales supérieur à 50% doivent le ramener à un niveau inférieur à ce seuil ;
- Les Etats membres s'engagent à ne pas accumuler de nouveaux arriérés de paiements intérieurs et extérieurs et à réduire les stocks d'arriérés existants ;
- Les Etats membres s'engagent à porter le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales au dessus de 20.

En moyenne entre 1995 et 1999, le nombre de pays ayant respecté les indicateurs de convergence s'est sensiblement amélioré, comme le montre le Tableau 5 ci-après.

**Tableau 12: Réalisation des critères de convergence, moyenne de 1995 - 1999
(en pourcentage)**

Critères de convergence	Bénin	Burkina Faso	Côte D'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Nbre de pays respectant ce critère
Ratio masse salariale/recettes fiscales inf. ou égal à 40%	37,5	42	36,5	69,9	29,6	55	39,6	53,6	4
Ratio dépenses d'investissements financées/ressources internes sur recettes fiscales sup. ou =	9,5	17,8	18,8	33,1	17,6	10,3	16,2	4,3	1

20%									
Ratio solde primaire de base/recettes fiscales sup. à 15%	27,6	8,3	23,8	-42,1	27,5	-19,8	23,4	-3,2	4
Variation des arriérés de paiement intérieurs nulle ou négative	-15,1	-11,9	23,9	-,78	-10,1	-16,2	2,5	-1,3	5
Variation des arriérés de paiement extérieurs nulle ou négative	4,3	-0,6	1,5	3,9	0	6,6	-7,6	-16,9	4
Nbre critères respectés	3	2	1	3	3	1	2	2	

Source : UEMOA, Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juillet 2000.

Si le critère d'investissement est le moins respecté (un seul Etat), en revanche celui relatif à l'inflation est respecté dans la grande majorité des pays de l'Union. On peut néanmoins regretter que le Niger, le Togo et encore la Côte d'Ivoire, durant la période 1995-1999, aient enregistré des contre performances notamment au niveau de la masse salariale et des arriérés intérieurs et extérieurs.

Ceci dit, il faut quand même admettre, que la contre performance de ces pays est surtout liée à une instabilité sociopolitique qu'ils ont vécu au milieu des années 1990. A cet égard, « *le caractère endémique des conflits, lié à la fragilité des Etats et des institutions, dans la plupart de ces pays, pose la question de la viabilité et de la pertinence des critères de convergence. D'autant que dans les périodes troubles les recommandations de politiques économiques et les sanctions sont sans effet. Les préoccupations des gouvernements concernés sont d'abord de politique intérieure* »³⁵².

D'ailleurs, Laurent AGOSSA et Emédétémin NONFODJI ont démontré que la situation sociopolitique qui a prévalu dans certains pays de l'Union a

³⁵² AKANNI-HONVO A. et PAGES N., Op.Cit, p.261.

remis en cause la dynamique d'ajustement des finances publiques, mise en œuvre au lendemain de la création de l'UEMOA. Ils affirment que « *La masse salariale marquée par un recul de 1,8% en 1997 a augmenté en 1998 de 10,1% et de 6,3 en 1999, du fait que certains Etats ont été contraints de répondre favorablement à la pression de différents groupes sociaux. D'une manière générale, les dépenses courantes qui étaient en baisse durant les années 1994-1995 ont augmenté de 26,8% en 1998 et de 5,6 en 1999. Cette évolution des dépenses courantes s'est souvent faite au détriment des dépenses d'investissement. Le ratio dépenses en capital sur financement interne rapporté aux recettes fiscales estimé à 17,5% en 1997 puis 21,5% en 1998 est passé à 18,4% en 1999, soit largement en deçà de la norme de 20%* »³⁵³.

A côté de cette situation sociopolitique dégradée dans certains Etats membres de l'Union, le choc de la dévaluation de la monnaie communautaire a été tellement rude pour les populations qu'elle a exigé de la part des pouvoirs publics des mesures de politiques sociales (hausse des salaires et financement d'un filet social pour atténuer la perte du pouvoir d'achat des consommateurs), ce qui a abouti à un accroissement important des dépenses publiques de 36,4% en 1994 et de 10,8% en 1995. Ces résultats ont eu pour conséquence, avant la mise en place du Pacte, une détérioration des principaux soldes budgétaires notamment le solde budgétaire de base qui est passé de 0,2% du PIB en 1997 à -0,4 en 1999, comme le démontre le Tableau 6 suivant.

Tableau 13: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal entre 1997 et 1999

	1997	1998	1999
Bénin	1,5	3,3	3,2
Burkina Faso	0,1	-0,3	-0,4

³⁵³ AGOSSA L. et NONFODJI E., « *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays en l'UEMOA* », sous la direction de DUFRENOT Gilles et SAKHO El Hadji Abdou, Economica, 2008, p.183.

Côte d'Ivoire	-0,6	-0,3	-1,5
Guinée Bissau	-1,0	-16,3	-9,3
Mali	2,6	2,7	1,6
Niger	3,4	-3,2	-4,9
Sénégal	2,2	2,6	1,8
Togo	-1,4	-3,8	-1,9
UEMOA	0,2	0,3	-0,4

Source : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juillet 2001

L'évolution des finances publiques des Etats de l'Union, avant la mise en place du Pacte à la fin des années 1999 début l'an 2000, traduit si besoin en est de la précarité des performances, mais surtout leur dépendance vis-à-vis du financement extérieur. D'ailleurs, la bonne tenue des finances publiques nationales au lendemain des années 2000, est pour beaucoup due, certes au respect par les Etats des critères de convergence, mais aussi et surtout à l'annulation de leur dette publique multilatérale par l'Initiative PPTE (Pays pauvres très endettés).

D- Après la mise en œuvre du Pacte : une timide maîtrise des finances publiques

Déjà à la fin de l'année 1999, l'évolution des finances publiques a été marquée par une dégradation des principaux soldes caractéristiques, imputable, d'une part, à l'apparition d'importantes moins-values de recettes budgétaires et, d'autre part, à un faible ajustement des dépenses publiques par rapport au niveau des recettes mobilisées. Le déficit du solde budgétaire

de base global est ainsi passé de -1,6% du PIB nominal en 1998 à -2,5% en 1999³⁵⁴.

Les tensions de trésorerie, qui sont apparues dans certains Etats membres, ont été atténuées par un recours des Trésors nationaux au financement monétaire de l'Institut d'émission (la BCEAO), et à l'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs. Reflétant la situation difficile des finances publiques des Etats, à la veille de l'application du Pacte, les performances en matière de respect des critères de convergence se sont inscrites en net recul.

Pendant les cinq premières années de mise en œuvre du Pacte de Convergence, la situation communautaire « *a été caractérisée par la poursuite de la dégradation des finances publiques, la persistance des troubles sociopolitiques dans certains Etats entraînant une aggravation du déficit budgétaire global et du déficit budgétaire global hors dons* »³⁵⁵, mais aussi de l'échec, dans la majorité des Etats membres, de l'application des critères de 1^{er} et de 2nd rang tels que prévus par le Pacte, comme le montre le Tableau ci-après.

L'analyse des performances en matière de convergence au cours des cinq premières années de mise en œuvre du PCSCS montre bien que quatre Etats seulement, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Mali, ont respecté au moins 4 critères en moyenne. Trois autres Etats, Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo ont eu à respecter entre 2 à 3 critères par an. Quant à la Guinée Bissau, elle constitue le « maillon faible » de l'Union, car durant toute cette période, elle n'a respecté aucun critère de convergence.

Tableau 14: Bilan de la Convergence par pays (nombre de critères respectés)

³⁵⁴ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2000.

³⁵⁵ AGOSSA L. et NONFODJI E., Op.Cit, p.184.

	Critères 1999			Critères 2002			Critères 2005		
	1 ^{er} rang	2 ^e rang	Total	1 ^{er} rang	2 ^e rang	Total	1 ^{er} rang	2 ^e rang	Total
Bénin	4	1	5	4	1	5	2	0	2
Burkina Faso	3	1	4	3	1	4	2	1	3
Côte d'Ivoire	1	1	2	0	1	1	0	1	1
Guinée-Bissau	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Mali	3	2	5	1	2	3	2	2	4
Niger	1	0	1	1	1	2	1	2	3
Sénégal	4	2	6	4	2	6	3	3	6
Togo	1	0	1	1	0	1	0	1	1

Source : Calculs des auteurs Laurent AGOSSA et Emédétèmin NONFODJI sur la base des statistiques transmises par les CNPE à la Commission

A la date de la première année de convergence prévue en 2002, les instances communautaires ont décidé de son report, faute d'avoir « une masse critique » d'Etats respectant le maximum de critères de convergence dans la logique de l'amélioration de la maîtrise des finances publiques dans l'espace communautaire.

Pour ce qui est des recettes, les trois dernières années ont été marquées par un tassement du niveau des recettes budgétaires exprimé en terme du PIB nominal autour de 17%. S'agissant particulièrement du taux de pression fiscale (recettes fiscales *stricto sensu* rapportées au PIB nominal), il s'est stabilisé autour de 15%, pour une norme communautaire de 17%. « Cette évolution est, en partie, imputable au manque de vigueur des actions entreprises pour assurer une meilleure mobilisation des recettes budgétaires

*et à la mise en œuvre progressive du schéma tarifaire de l'UEMOA dont l'impact défavorable sur les finances publiques n'a pu être compensé par les mesures correctrices envisagées »*³⁵⁶.

Face aux incertitudes pesant sur une mobilisation conséquente et durable des recettes budgétaires, les autorités communautaires ont suggéré des efforts d'assainissement, à court terme, accordant la priorité à la maîtrise des dépenses courantes, notamment de la composante masse salariale qui a enregistré, au cours des deux premières années d'application du Pacte, un rythme de progression, soutenu, d'environ 5,8% par an³⁵⁷. En effet, comme la période d'avant Pacte, pour des raisons diverses tenant à la qualité et à la pertinence du processus démocratique, les acteurs sociaux ont accentué les pressions revendicatives.

De même, le poste « *autres dépenses courantes* » a connu, toujours pendant cette même période, une progression sensible, notamment dans sa composante « *transferts et subventions* » à cause de l'appui financier apporté par les Etats aux filières en difficulté, suite à la détérioration des cours internationaux des principaux produits exportés par l'Union. Prenant conscience qu'un assainissement durable des finances publiques passe obligatoirement par un traitement de fond de la contrainte de la dette publique, les autorités communautaires insistent sur la nécessité pour les Etats membres de remplir, dans les meilleurs délais, les conditions permettant d'accéder aux mécanismes d'allègement dans le cadre de l'initiative PPTTE renforcée. En effet, depuis l'année 2000, le service de la dette publique pour l'ensemble de l'Union a représenté en moyenne 36,8% des recettes budgétaires. Le poids de la dette publique a ainsi pesé sur le développement des investissements, notamment dans les secteurs sociaux et a entraîné une accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs.

En 2005, second horizon de convergence des politiques budgétaires nationales, la situation des finances publiques n'a connu qu'une légère

³⁵⁶ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2003.

amélioration comparée à la situation antérieure, comme le montre ce tableau 8, tiré de la Surveillance Multilatérale de juin 2006. Dès lors, l'Union a décidé une nouvelle fois encore de repousser l'horizon de convergence en 2008.

Tableau 15: Nombre de pays ayant respecté les critères de convergence en 2003, 2004 et 2005

	2003	2004	2005
Solde budgétaire de base sur PIB nominal (norme \geq 0)	3	3	3
Taux d'inflation annuel moyen (norme \leq 3%)	6	8	1
Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme \leq 70%)	3	4	5
Non accumulation d'arriérés de paiement (en milliards)	5	4	4
Masse salariale sur recettes fiscales (norme \leq 35%)	4	3	4
Inv. financés sur ressources intérieures sur recettes fiscales (norme \geq 20%)	5	4	4
Solde extérieur courant hors dons sur PIB nominal (norme \geq -5%)	1	1	1
Taux de pression fiscale (norme \geq 17%)	1	1	1

Source : Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juin 2006

³⁵⁷ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2002.

Au total, en 2005, un seul Etat, le Sénégal, a respecté les quatre critères de premier rang, alors qu'en 2002, ils en étaient deux à le respecter (le Sénégal et le Bénin).

Pour pallier cette situation, l'Union appelle chaque Etat à prendre des initiatives susceptibles de permettre un élargissement de l'assiette fiscale pour avoir les ressources internes nécessaires au financement de son budget. En effet, on observe que l'ampleur de la fraude, le dynamisme du secteur informel et les limites techniques et organisationnelles des services des régies financières, constituent autant de facteurs justifiant l'existence d'un potentiel de recettes non exploité.

Dans son Rapport trimestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2006, le Conseil des ministres décide à son tour que les Etats doivent désormais « *s'inscrire dans la logique de renforcer la discipline budgétaire et d'assurer un cadrage à moyen terme des dépenses. A cet égard, (ils doivent) poursuivre les efforts jusqu'ici consentis pour contenir l'augmentation des dépenses courantes. Le suivi de l'évolution de ces dépenses courantes, devrait permettre de supprimer progressivement les dépenses improductives* ».

En 2008, on n'a pas noté un réel changement par rapport à la situation antérieure. En effet, compte tenu de la crise économique et financière qui a touché la planète toute entière en septembre 2008, liée au problème des « surprimes » parti des Etats-Unis, aucun Etat membre n'a pu respecté, pour la première fois dans l'histoire de l'UEMOA, les quatre critères de premier rang en même temps.

Au niveau de l'espace communautaire, cette situation fait suite principalement aux fortes tensions inflationnistes consécutives à la hausse des produits alimentaires et des produits pétroliers. Il en est résulté le non respect du critère relatif à l'inflation par tous les Etats membres.

Concernant les autres critères de premier rang, le Bénin et le Niger ont pu en respecter trois, le Sénégal et le Burkina Faso, deux, le Togo et la Côte d'Ivoire n'ont à leur tour pu en respecté qu'un seul. S'agissant de la Guinée-Bissau, comme d'habitude, elle n'est pas parvenue à respecter un seul de ces critères.

Pour ce qui est des critères de second rang, le Bénin et le Sénégal ont pu en respecté trois ; le Niger, deux, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali, un. La Guinée-Bissau, aucun !

Face à cette situation et au regard de la crise économique actuelle, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union a décidé, lors de sa réunion tenue le 17 mars 2009 à Ouagadougou, de reporter l'horizon de convergence au 31 décembre 2013³⁵⁸.

On peut cependant regretter que ces reports successifs de l'horizon de convergence préétabli (d'abord 2002, ensuite 2005, 2008 et aujourd'hui 2013), empêchent finalement l'Union d'entrée définitivement en phase de stabilité.

Cette situation récurrente nous permet de relativiser la portée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres de l'espace communautaire.

Section 2 : La portée limitée des critères de convergence sur la performance budgétaire des Etats membres

Rappelons que les critères de convergence retenus par le Pacte dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques budgétaires nationales des Etats membres de l'Union, à partir de l'année 2000, sont au

³⁵⁸ Acte additionnel n°5/2009/CEG/UEMOA portant modification de l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999, modifié relatif au Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et Solidarité entre les Etats membres de l'Union.

nombre de huit : il s'agit de six critères budgétaires³⁵⁹, un critère relatif à l'inflation et un critère portant sur les transactions extérieures.

Parmi les critères budgétaires retenus par le Pacte, on va plutôt se pencher sur ceux qui ont un impact direct sur l'équilibre des Etats membres. Notre étude se limitera ainsi à deux critères de 1^{er} rang (le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal et le ratio de l'encours de la dette) et à deux autres critères de 2nd rang (le ratio des investissements publics financés sur ressources internes et le taux de pression fiscale).

Néanmoins, compte tenu de l'importance de l'endettement des Etats membres de l'espace communautaire et de plusieurs Initiatives³⁶⁰ mises en œuvre par la Communauté financière internationale pour assurer la soutenabilité de la dette publique de ces mêmes Etats, on a jugé nécessaire et important de consacrer au problème d'endettement dans la zone UEMOA un Chapitre entier, en l'occurrence le Chapitre 2 de cette 2^{ème} Partie.

Ainsi donc, par rapport aux critères de 1^{er} rang retenus, l'analyse se limitera ici uniquement au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (*Paragraphe 1*), qui est aussi considéré comme le critère clé de la convergence. L'analyse nous montrera que les Etats, dans leur ensemble (à part le Sénégal et à une moindre mesure le Bénin), ont du mal à respecter ce critère clé. Parallèlement, on remarquera aussi que les deux critères de 2nd rang retenus connaissent aussi une application relativement difficile dans l'espace communautaire (*Paragraphe 2*).

³⁵⁹ Concernant les critères budgétaires, les trois premiers sont relatifs aux critères de 1^{er} rang et les trois autres aux critères de 2nd rang. Il s'agit entre autres :

- du ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal : il doit être supérieur ou égal à 0% ;
- du ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne doit pas excéder 70% ;
- des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs : non accumulation au cours de l'année courante ;
- du ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne doit pas excéder 35% ;
- du ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il doit attendre au moins 20% ;
- du taux de pression fiscale (recettes fiscales sur PIB nominal) : il doit être supérieur ou égal à 17%.

³⁶⁰ Notamment les initiatives PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et IADM (Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale).

Paragraphe 1 : La difficile adaptation dans l'Union du critère clé relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal

Considéré comme critère clé de la convergence, le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal permet, une fois respecté par une masse critique d'Etats membres de l'Union, aux autorités communautaires de décider de l'entrée ou non de l'Union en phase de stabilité. Dans la pratique cependant, on a pu remarqué que les Etats de l'Union ont toujours eu du mal, durant les dix années de mise en œuvre du Pacte, à avoir un solde budgétaire en équilibre.

L'analyse des performances en matière de convergence budgétaire au cours des dix premières années de mise en œuvre du Pacte montre bien que l'évolution du solde budgétaire de base dans l'espace communautaire, malgré l'allègement de l'endettement public que bénéficie la majorité des Etats membres de l'Union, avec les initiatives d'annulation prises par la Communauté financière internationale, n'a pas connu le succès escompté (A), même si globalement tous les Etats, en la matière, n'ont pas connu la même performance (B).

A- L'évolution du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal dans l'espace communautaire

Comme le soulignent les auteurs AGOSSA et NONFODJI, dans l'espace UEMOA, « *le critère clé a connu une évolution en dents de scie* »³⁶¹. Durant les premières années de mise en œuvre du Pacte en effet, le solde budgétaire de base était constamment déficitaire dans la plupart des Etats de l'Union. Il a fallu attendre la mise en place, en 2005, de l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale, sur proposition de Georges W. BUSH et Tony BLAIR, lors du Sommet du G8 de juillet 2005 à Gleneagles (Ecosse),

³⁶¹ AGOSSA et NONFODJI, Op.Cit, p.185.

pour voir les Etats bénéficiant de cette initiative, commencer à avoir des budgets en équilibre.

L'étude de l'évolution du critère clé de convergence dans l'espace communautaire, après la mise en place du Pacte, va porter ici sur trois dates principale, à savoir les années 2000, 2004 et 2008. L'analyse de ces trois dates nous permettra en effet de voir que les Etats membres de l'Union, malgré un environnement international favorable, ont connu d'énormes difficultés pour adopter des budgets en équilibre.

Déjà en 2000, seuls deux Etats, à savoir le Bénin et le Sénégal, avec respectivement un solde budgétaire de 1,7 et 1,4 du PIB, ont connu un budget en équilibre. Les autres pays de l'Union ont clôturé leur gestion budgétaire avec un déficit variant entre 0,1 pour la Côte d'Ivoire et 16,9 pour la Guinée Bissau.

Le déficit du solde budgétaire global rapporté au PIB communautaire a représenté quant à lui 1,9% contre 2,5% en 1999. Comme le fait remarquer la Commission, « *cette amélioration des soldes budgétaires ne doit pas occulter la non-viabilité des finances publiques qui s'est traduite par l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs dans bon nombre d'Etats membres, d'arriérés non vérifiés, de dépenses engagées non ordonnancées ou par le recours à des pratiques comptables conduisant à un manque de liquidités des trésors nationaux* »³⁶².

Cette légère amélioration du solde budgétaire de base en 2000, comparée à la période d'avant Pacte, s'explique principalement par une progression des dépenses de base plus faible que celle des recettes budgétaires.

En effet, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 0,4% pour représenter 16,7% du PIB. Cette évolution, selon le Rapport semestriel de la

³⁶² Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juillet 2001.

Commission, est la résultante, d'une part, d'une forte augmentation du poste « *Transferts et subventions* » et d'une progression sensible de la masse salariale du secteur public et, d'autre part, d'une baisse du poste « *Autres dépenses courantes* », appuyée par la forte diminution des dépenses en capital financées sur ressources internes qui, dans le cadre de l'arbitrage de la contrainte budgétaire, ont été une des principales variables d'ajustement.

Pour ce qui est des recettes budgétaires, leur progression de 2,3% a été portée principalement par les recettes non fiscales. Concernant les recettes fiscales, les autorités budgétaires, au niveau national, n'ont permis que leur stabilisation, dans un contexte marqué par la mise en œuvre d'une TVA unique à 18% et d'un Tarif Extérieur Commun (TEC)³⁶³ dans tout l'espace communautaire.

En 2004, on assisté à une nette amélioration des Etats membres dans leur volonté d'éradiquer les déficits dans leurs budgets. Ainsi, quatre pays sur huit, ont eu un solde budgétaire positif³⁶⁴. Il s'agit, outre le Bénin (+0,5%) et le Sénégal (+1,5), comme en 2000, du Mali (+0,1) et du Togo (+2,6). Les autres Etats membres ont eu un solde budgétaire rapporté au PIB nominal déficitaire durant cette même période de gestion, c'est-à-dire l'année 2004, avec notamment - 1,6 pour le Burkina Faso, - 1,1 pour la Côte d'Ivoire, - 2, 2 pour le Niger et, comme toujours, - 9,4 pour la Guinée Bissau.

Cette nette amélioration des soldes budgétaires des Etats membres, masque quand même mal la détérioration du solde budgétaire global de l'Union. En effet, au niveau communautaire, le déficit global est passé de 1,9% en 2000 à 2,4 en 2004.

Les causes de cette détérioration du solde budgétaire sont multiples. S'agissant des recettes budgétaires, la seule bonne performance résulte des

³⁶³ L'adoption du TEC en 2000 s'est traduite par l'application des mêmes droits de porte sur les produits en provenance des pays tiers (2%, 7%, 12% et 22% selon la catégorie des produits). Les droits d'entrée pour les produits originaires de l'UEMOA sont donc plafonnés à 22%. Dans même temps, le taux maximum des droits de douanes vis-à-vis des produits en provenance de l'extérieur de la zone communautaire est fixé à 30%.

³⁶⁴ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2005.

recettes non fiscales, qui ont augmenté de 5,1% pour représenter 1,6% du PIB. Elles ont profité de la progression enregistrée d'une part en Côte d'Ivoire, grâce aux redevances téléphoniques, au revenus liés au pétrole, et d'autre part, en Guinée Bissau, grâce aux licences de pêche.

On peut aussi signaler dans l'amélioration des recettes budgétaires, à moindre mesure les dons, qui ont connu une hausse de 6,2% par rapport à 2003, pour représenter 2,4% du PIB. Ils ont notamment progressé d'une part, au Bénin, au Mali et au Sénégal, en relation avec la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, dans le cadre de l'initiative PPTTE, et, d'autre part, en Guinée Bissau, en liaison avec la mise en œuvre du Plan de Gestion Economique d'Urgence.

S'agissant des dépenses budgétaires, elles ont augmenté dans le temps pour représenter 21,6% du PIB en 2004 contre 16,7% en 2000, sous l'impulsion des dépenses en capital, en accroissement de 22,4%, en rapport avec les travaux de construction d'infrastructures au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal notamment. La progression dans le même temps des dépenses courantes a été portée par l'augmentation de la masse salariale liée à la revalorisation du point indiciaire et du recrutement d'agents dans la Fonction publique dans certains Etats membres, notamment, au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal.

En 2008, trois Etats seulement ont respecté le critère du solde budgétaire de base par rapport au PIB nominal³⁶⁵, contre quatre en 2004. Il faut toutefois relativiser cette différence, car au niveau global, le déficit du solde budgétaire de l'Union est beaucoup moins important en 2008 se situant à 1,8% contre 2,4% en 2004.

Trois Etats, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Niger, ont respecté ce critère avec un excédent de 1,6%, 1,2% et 5,0%, respectivement. Pour les autres

³⁶⁵ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009.

Etats, le déficit est compris entre 0,1% pour le Mali et 2,0 pour la Guinée-Bissau.

Le non respect du critère clé en 2008 s'explique essentiellement par la faiblesse de la pression fiscale et la hausse des dépenses courantes, en particulier les salaires et les dépenses de fonctionnement.

Pour ce qui est des recettes fiscales, selon le rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009, le taux de pression fiscale par Etat se présente comme suit : Bénin 17,2%, Burkina Faso 12,2%, Côte d'Ivoire 15,5%, Guinée-Bissau 10,8%, Mali 13,3%, Niger 11,7% Sénégal 18,3% et Togo 14,6%. On remarque que seuls deux Etats (le Bénin et le Sénégal) ont respecté la norme communautaire de 17%. Cette situation s'explique tout particulièrement par une faible capacité des administrations fiscales, les exonérations et l'importance du secteur informel dans l'espace UEMOA.

Concernant les dépenses totales, la progression est surtout liée aux dépenses courantes. En effet, par rapport à l'année précédente, en 2008, les dépenses courantes ont été en hausse de 9,5%, essentiellement sous l'effet de l'accroissement des dépenses de transferts et subventions (14,7%) et de la masse salariale (11,2%).

S'agissant des dépenses en capital, elles ont reculé de 2,7%. Cette évolution résulte de leur baisse au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, et de leur progression dans les autres Etats membres. Au Bénin et au Burkina, le recul a concerné les investissements financés sur ressources extérieures. En ce qui concerne la Côte d'Ivoire et le Togo notamment, l'amélioration obtenue serait liée à la reprise progressive de leurs relations avec les bailleurs de fonds³⁶⁶, surtout les deux Institutions financières de Bretton-Woods qui avaient arrêté leur coopération avec ces deux pays suite à

³⁶⁶ La Côte d'Ivoire, pour cause de coup d'Etat, et le Togo, pour une question de succession au pouvoir après la mort du Président AYADEMA, ont connu des problèmes politiques qui les ont déstabilisé en interne. Les bailleurs de fonds ont suspendu toute relation avec ces deux Etats pour leur faire revenir à l'ordre constitutionnel.

des problèmes d'instabilité politique interne. Cette reprise progressive des relations entre ces deux Etats et la Communauté financière internationale s'est traduite, dans les faits, par le renouvellement de l'assistance financière des bailleurs de fonds à leurs égards.

D'ailleurs au final, on peut noter que le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal a connu une amélioration avec le temps, depuis maintenant une dizaine d'années de mise en œuvre du Pacte.

Négligé au début des années 2000, le respect du critère clé commence à avoir un écho favorable dans l'espace communautaire, cinq ans après la mise en œuvre du Pacte, notamment grâce à la pression de plus en plus forte exercée par les organismes prêteurs pour que les Etats membres bénéficiant de leurs concours financiers fassent preuve de beaucoup plus vigilance et de rigueur dans leur gestion budgétaire. Désormais, chaque Etat, pour avoir les faveurs de des bailleurs de fonds, est appelé à avoir un solde budgétaire au moins en équilibre.

B- Le bilan du solde budgétaire de base par Etat membre depuis la mise en œuvre du Pacte en 2000

Dans la pratique, on a remarqué que le bilan du solde budgétaire rapporté au PIB nominal variait d'un Etat à un autre. Ainsi, comme le rappellent Laurent AGOSSA et Emédétèmin NONFODJI, « *Par pays, de fortes variabilités du critère clé sont observées en Guinée-Bissau et au Togo avec des écart-types supérieurs à 2%. Les plus faibles variabilités sont enregistrées au Niger, au Mali et au Sénégal avec des écart-types inférieur à 1. Ces écarts importants entre pays indiquent que les efforts pour converger sont disproportionnés* ». Le Tableau 9 ci-après nous donne un aperçu global sur le bilan du critère clé dans chaque Etat membre, de 2000 à 2009.

Tableau 16: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal (norme > = 0) de 2000 à 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	1.7 ³⁶⁷	0.2	0.6	-1.0	0.5	0.0	0.5	3.6	1.6	-2.2
Burkina	-1.1	-2.1	-2.6	-0.7	-1.6	-2.5	-2.1	-0.7	-1.2	-1.3
Côte d'Ivoire	-0.1	1.5	0.5	-0.6	-1.1	-1.4	-1.0	0.5	1.2	1.9
Guinée Bissau	-16.9	-7.1	-6.4	-9.8	-9.4	-7.6	-1.6	-1.5	-2.0	1.9
Mali	-0.8	-1.5	0.0	1.7	0.1	0.6	1.8	-0.7	-0.1	3.0
Niger	-3.4	-2.1	-1.2	-2.0	-2.2	-1.5	2.9	1.2	5.0	-2.1
Sénégal	1.4	-1.0	2.0	0.8	1.5	1.6	-1.1	0.5	-0.9	-2.0
Togo	-2.8	1.3	0.1	2.7	2.6	-2.5	-0.5	0.1	-0.7	0.2
Total pays respectant ce critère	2	3	5	3	4	3	3	5	3	4

Source : Les Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2009

A la lecture de ce tableau, on observe bien que seuls le Bénin et le Sénégal, pendant toute cette période de convergence 2000-2009, ont fait preuve d'un respect relatif constant et durable du critère clé. A l'opposé, la Guinée-Bissau a, depuis son entrée dans l'Union en 1997, toujours présenté des budgets en déficits, à cause notamment de l'instabilité politique de cet Etat, mais également de la faiblesse structurelle du niveau de ses recettes budgétaires par rapport à celui des dépenses publiques. Entre ces deux situations extrêmes, le Togo enregistre un solde budgétaire de base moyen

³⁶⁷ En gras, cela signifie que les normes du critère relatif au solde de base sont respectées.

positif avec un écart type élevé traduisant l'instabilité de cette économie à converger durablement vers la norme communautaire.

On essaiera de regrouper les Etats, dans cette analyse, en fonction de leur performance dans l'application du critère clé, mais aussi de leur relation avec les bailleurs de fonds dans le cadre des deux initiatives d'allègement de la dette bilatérale mais aussi multilatérale des Etats membres (PPTTE et IADM). On aura ainsi trois groupes d'Etats : ceux ayant un bon bilan (Bénin et Sénégal), ceux ayant un bilan médiane (Burkina Faso, Mali et Niger) et ceux enfin qui ont toujours du mal, pour des raisons essentiellement dues à leur non coopération avec les bailleurs de fonds dans le cadre des initiatives PPTTE et IADM, à respecter ce critère relatif au solde budgétaire (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau et Togo).

D'abord, pour ce qui est du **Sénégal**, il est l'un des principaux Etats membres de l'Union qui ont affiché des soldes budgétaires excédentaires pendant presque maintenant dix ans de convergence budgétaire. La première année (2001) où le pays a connu un solde budgétaire déficitaire (-1,0% du PIB), correspond à des chocs liés à la flambée des produits pétroliers et à une entrée en crise des industries chimiques, arachidières et de production d'électricité. En effet, contrairement aux autres Etats membres de l'Union, le Sénégal se distingue par l'importance de son secteur industriel ; et comme le souligne Gilles DUFRENOT, « *le caractère plus industriel de son économie rend le pays plus vulnérable aux chocs sectoriels* »³⁶⁸.

Pour les quatre années suivantes, le Sénégal a connu des soldes budgétaires excédentaires³⁶⁹. Cette bonne performance a été réalisée suite à un niveau de recouvrement satisfaisant des recettes fiscales, grâce à la poursuite des efforts pour un élargissement de l'assiette fiscale et à la plus grande efficacité des régies financières, mais également aux dons, qui ont été mobilisés fortement après la mise en œuvre du Pacte, comme par exemple 88

³⁶⁸ DUFRENOT G., Op. Cit., p.47.

³⁶⁹ Avec notamment 2,0% du PIB en 2002, 0,8% en 2003, 1,5% en 2004 et 1,6% en 2005.

milliards de Franc CFA en 2004, du fait notamment des ressources reçues au titre de l'Initiative PPTE.

Cette performance dans la maîtrise des déficits budgétaires est également le résultat d'une exécution prudente des dépenses, notamment les dépenses courantes, au profit des dépenses en capital³⁷⁰.

En 2008, après plusieurs années d'excédent budgétaire, le Sénégal a réalisé un solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal déficitaire à hauteur de - 0,9%. Cette situation est la résultante de la progression vertigineuse des dépenses courantes. Comme le signale le Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009, « *les dépenses courantes ont augmenté de 10,1%, impulsées par les dépenses primaires courantes qui sont en hausse de 10,0%. Les transferts et subventions se sont accrus de 25,9% en liaison avec les mesures prises par les Autorités du Sénégal pour limiter les effets de la flambée du prix des denrées alimentaires. La masse salariale et les intérêts de la dette publique ont augmenté respectivement de 5,8% et de 32,6%. Quant aux dépenses en capital, elles ont régressé de 0,5% dont 7,9% sur ressources internes* ».

Le **Bénin** est le second Etat membre de l'Union qui a fait preuve d'une relative constance vers une convergence durable du critère clé, grâce notamment à la hausse de l'appui budgétaire extérieur.

Pendant dix ans de convergence budgétaire, le Bénin n'a connu qu'une seule fois un budget déficitaire, en 2003, avec un solde budgétaire de -1,0% par rapport au PIB nominal. Hormis cette « pause », l'Etat béninois a toujours eu un budget en excédent, avec un pic de 3,6 % du PIB en 2007.

³⁷⁰ La Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2005 explique par exemple qu'en 2004, les dépenses en capital ont connu une progression de 32,7% par rapport à 2003, portée principalement par la hausse de 35,6% des dépenses en capital sur financement intérieur. Ce renforcement traduit l'intérêt porté par le Gouvernement pour le financement des secteurs sociaux de base identifiés dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Quant à la composante externe de l'investissement, elle a augmenté de 29,5% en raison notamment de la forte mobilisation des ressources additionnelles indispensables à la mise en œuvre de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'Initiative PPTE.

Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue l'idée selon laquelle l'exécution des opérations financières béninoises s'est souvent traduite par une dégradation du solde global hors dons³⁷¹ résultant d'une faible progression des recettes budgétaires, comparées aux dépenses budgétaires. En effet, « *Les dépenses d'investissement liés à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et les dépenses courantes, notamment la masse salariale et les achats de biens et services, ont fortement augmenté pendant les cinq premières années (2000 à 2005) du Pacte, et sont donc en partie responsables de cette aggravation des déficits* »³⁷².

En 2008, l'exécution des opérations financières de l'Etat s'est traduite par une dégradation du déficit global qui est ressorti à 0,6% du PIB contre un excédent de 1,8% en 2007. Cette évolution du solde global est essentiellement imputable à une progression plus importante des dépenses totales que celles des recettes.

On peut finalement retenir qu'au Bénin, c'est l'appui budgétaire extérieur notamment les ressources reçues dans le cadre de l'initiative PPTTE qui maintient le solde budgétaire de base en excédent. Mais si on calcule le solde réel hors dons, on s'aperçoit que le Bénin, comme les autres Etats membres, rencontre quelques problèmes pour maintenir son budget global en équilibre.

A côté du Sénégal et du Bénin qui ont souvent connu des soldes budgétaires de base rapportés au PIB nominal excédentaires, on a une seconde catégorie d'Etats intermédiaires qui, au début de l'adoption des critères de convergence avec le Pacte en 2000, ont été installés dans une situation de déficit budgétaire chronique. Il s'agit du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Il a fallu qu'ils bénéficient de l'Initiative PPTTE au début des années 2000, et plus tard, c'est-à-dire en 2005, de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale, pour commencer à rééquilibrer leur budget.

³⁷¹ En 2004, le déficit global hors dons s'établissait à 4,9%, alors que le ratio du solde budgétaire de base s'est établi à 0,5%.

D'abord, en ce qui concerne le **Mali**, déjà en 2000 et 2001, le pays a eu un solde budgétaire déficitaire, avec respectivement - 0,8% et - 1,5% du PIB. Cette période est caractérisée par plusieurs chocs qui ont affecté les finances publiques du Mali. Il s'agit tout particulièrement de la chute du volume de la production cotonnière en liaison avec la baisse des prix au producteur, suite au recul du cours de cette matière première, de la hausse des prix des produits pétroliers et de la mise en place du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA.

Dès lors, cela a eu pour conséquence le ralentissement du rythme de progression des recettes budgétaires maliennes, et parallèlement, l'accroissement de ses dépenses de base imputable au renforcement des dépenses des secteurs sociaux.

La situation budgétaire du Mali a commencé à se stabiliser à partir de 2002, avec un solde budgétaire de base rapporté au PIB parfaitement en équilibre, c'est-à-dire de l'ordre de 0,0%. Il faut bien dire que les différentes initiatives d'allègement de la dette dont le pays a pu bénéficier, ont fortement contribué à la maîtrise des dépenses publiques.

Ainsi de 2002 à 2006, le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal du Mali n'a pas connu de déficit, et s'est plutôt bien amélioré dans le temps, avec des performances budgétaires respectives de 0,0% et 1,8% du PIB nominal.

En 2008, l'évolution des soldes budgétaires a été marquée par une compression des dépenses publiques, ce qui a permis de contenir les déficits publics. Les dépenses totales et prêts nets, selon le Rapport semestriel de 2009, ont ainsi régressé de 2,0% pour représenter 21,2% du PIB nominal.

³⁷² AGOSSA et NONFODJI, Op.Cit, p.186.

Toutefois, il faut bien signaler que cette évolution se justifie par une baisse des dépenses budgétaires de 7,4% liée notamment à une diminution des dépenses d'investissement de 24,2%. Ainsi, cette contraction des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures a permis d'accroître les dépenses courantes de 5,7% en rapport avec les mesures spécifiques prises pour atténuer les conséquences de la hausse des produits alimentaires et pétroliers.

Concernant le **Burkina Faso** et le **Niger**, ils ont tous les deux des caractéristiques économiques très proches de celles du Mali : prédominance du secteur agricole (importance des cultures vivrières et de l'élevage), même type de produit de rente à l'exportation (pour le Burkina Faso, le coton et pour le Niger, l'uranium). On peut remarquer par conséquent que « *ces deux économies sont confrontées aux mêmes types de chocs que l'économie malienne. Pourtant, leur solde budgétaire présente un profil différent. Au Burkina Faso, il évolue depuis 2000 selon une tendance décroissante (malgré une amélioration temporaire en 2003) et au Niger il est plus fluctuant. Dans les deux cas, le déficit ne diminue pas* »³⁷³.

Le Burkina Faso est le seul Etat de l'Union qui, malgré le fait qu'il ait bénéficié, comme premier Etat de l'Union, de l'initiative PPTTE en février 2003, avec comme corollaire l'annulation de la part des Institutions financières internationales de plus de 50% de la dette publique burkinabaise, n'est toujours pas parvenu à présenter un solde budgétaire de base en équilibre. Ses déficits budgétaires se situent souvent entre - 2,6 % du PIB (2002) et - 0,7% (2008).

Cette situation s'explique par la faible mobilisation des recettes, mais aussi et surtout la forte augmentation des dépenses liées à la mise en œuvre des actions retenues dans le cadre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, conditionné par les prêteurs pour valider leurs concours financiers. En outre le Burkina Faso, comme on le verra dans le paragraphe

³⁷³ DUFRENOT G., Op.Cit., p.43.

suisant relatif au taux de pression fiscale, est l'un des pays de l'UEMOA où l'effort fiscal est relativement faible eu égard aux performances économiques enregistrées.

S'agissant du Niger, la situation des finances publiques, depuis la mise en œuvre du Pacte, a été marquée par une détérioration des principaux soldes budgétaires en liaison exclusivement avec la progression continue des dépenses courantes (pour calmer les tensions sociales), mais aussi à la faiblesse des recettes budgétaires.

Le solde budgétaire reste déficitaire sur la période 2000-2005, avant de s'améliorer sensiblement depuis 2006³⁷⁴, grâce notamment aux appuis budgétaires. Sur le plan de la mobilisation des recettes, le Niger présente une vulnérabilité très forte aux chocs exogènes compte tenu notamment de l'étroitesse de sa base fiscale et de l'importance du secteur informel. Parallèlement, les dépenses publiques augmentent régulièrement car servant à absorber une partie des chocs afin de limiter les impacts négatifs sur le secteur privé et les couches sociales vulnérables.

Pour finir avec le bilan de convergence du critère clé dans les Etats membres de l'Union, on va essayer de se pencher maintenant sur le cas des trois derniers Etats restant, à savoir la **Côte d'Ivoire**, le **Togo** et la **Guinée-Bissau**.

Comme on l'a signalé plus haut, le retard de ces Etats par rapport aux autres Etats membres de l'Union s'explique par la situation d'instabilité de leur régime politique dès le début des années 2000. Cette situation a entraîné la rupture de toute coopération avec la Communauté financière internationale qui, durant même période, était entrain d'alléger l'endettement de leurs partenaires de l'UEMOA.

³⁷⁴ Le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal s'est établi à 2,9% en 2006, 1,2% en 2007 et 5,0% en 2008.

Gilles DUFRENOT, Conseiller technique du Commissaire de l'UEMOA chargé des politiques économiques, signalait déjà en 2007, que *« contrairement à une majorité de pays de l'UEMOA, la Côte d'Ivoire et le Togo affichent des soldes structurels positifs depuis 2001. Cependant, leur évolution masque un certain nombre de difficultés. Tout d'abord, ces pays ne bénéficient pas d'appuis extérieurs et rencontrant des difficultés à mobiliser des ressources à partir des taxes internes, leurs ressources restent limitées »*. La conséquence principale de cette contrainte est que ces deux pays sont obligés d'ajuster leurs dépenses à la baisse, notamment les dépenses d'investissement qui deviennent ainsi un variable d'ajustement budgétaire.

Quant à la Guinée-Bissau, elle reste le seul Etat membre dont le déficit dépasse souvent les 10% du PIB nominal. Cette situation est due principalement au fait que cet Etat n'est toujours pas parvenu à entrer en phase de stabilité politique³⁷⁵, comme le recommandent les bailleurs de fonds avant de pouvoir lui accorder le point d'achèvement de l'initiative PPTTE. La contre-performance de la Guinée-Bissau est également due à la faiblesse structurelle du niveau des recettes budgétaires par rapport à celui de ses dépenses publiques.

Dans son rapport de juin 2009, la Commission voit néanmoins un lueur d'espoir, car ces trois Etats précités qui avaient rompu tout lien avec les Bailleurs de fonds depuis le début des années 2000³⁷⁶, ont renoué en 2008 le dialogue avec notamment le FMI et la Banque Mondiale, et sont en phase de remplir les critères demandés par ces deux Institutions.

Cela permettrait ainsi, dans un futur proche, à ces trois Etats de bénéficier des appuis budgétaires nécessaires à la réalisation du critère clé de convergence pouvant permettre à l'Union d'entrer définitivement en phase de stabilité et, parallèlement, de compenser le non respect de certains

³⁷⁵ Après un conflit socio politique qui y perdure depuis la fin des années 1990.

³⁷⁶ Exceptée la Guinée-Bissau qui avait auparavant rétabli le contact avec ses bailleurs, mais qui avait toujours du mal à entrer en phase de décision, c'est-à-dire, voir son dossier de remise de dette accepté par ces mêmes bailleurs, compte de tenu de l'état de satisfaction des politiques d'ajustement structurel demandées par ces derniers.

critères de 2nd rang, notamment budgétaires, indispensables aux les Etats pour réaliser les objectifs attendus par leurs populations.

Paragraphe 2 : Le respect relatif des critères budgétaires de 2nd rang par les Etats membres de l'UEMOA

Les critères de 2nd rang, de nature budgétaire, prévus par le Pacte dans le cadre de la Surveillance Multilatérale concernent particulièrement le taux de pression fiscale et le ratio des investissements financés sur ressources propres. Dans l'ensemble, la plupart des Etats membres ne parviennent pas, depuis maintenant une dizaine d'années de convergence budgétaire, à respecter en même temps ces deux critères de 2nd rang.

En effet, l'analyse de ces critères par pays indique bien que, si, avec l'amélioration des finances publiques des Etats membres due en grande partie à l'allègement de leurs dettes publiques par les initiatives PPTTE et IADM, le ratio des investissements financés sur ressources propres commence à faire son petit bonhomme de chemin dans l'espace communautaire (B), le taux de pression fiscale quant à lui ne parvient toujours pas à s'y installer durablement (A), car seul le Sénégal est arrivé, durant les dix années de convergence budgétaire, à réaliser un taux de pression fiscale supérieur ou égal à la norme communautaire de 17% du PIB nominal.

C- Un taux de pression fiscale³⁷⁷ à 17% difficilement réalisable par les Etats membres de l'UEMOA

Déjà en 2000, c'est-à-dire la première année d'application du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA, le taux de pression fiscale dans l'Union s'est établi à 14,8% contre 15,1% en 1999, soit un niveau inférieur à la norme

³⁷⁷ Taux de pression fiscale = Recettes fiscales sur PIB nominal.

communautaire de 17%. Ce recul s'explique en partie par l'impact de l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun qui n'a pas pu être largement compensé dans tous les Etats par l'effet des mesures administratives prises pour renforcer la mobilisation des recettes intérieures.

En effet, ces mesures mises en œuvre pour compenser les effets défavorables du TEC sur la mobilisation des recettes fiscales n'ont pas été suffisamment vigoureuses pour stabiliser le taux de pression fiscale à son niveau d'avant Pacte. Par pays, le taux de pression fiscale en 2000 se présentait comme suit : Bénin (14,3%), Burkina Faso (12,8%), Côte d'Ivoire (16,2%), Guinée-Bissau (11,4%), Mali (13,0%), Niger (9,7%), Sénégal (17,3%) et Togo (11,7%).

Avec le temps, cette situation défavorable ne s'est pas améliorée. Au contraire, les Etats ont, entre 2000 et 2009, réalisé quasiment les mêmes performances. Ainsi, comme l'expliquent Mrs AGOSSA et NONFODJI, « *Le taux de pression fiscale moyen (dans l'espace communautaire) varie de 9,2% pour la Guinée-Bissau à 17,3% pour le Sénégal. Les pays se répartissent en trois groupes. Le premier comprend exclusivement le Sénégal. Le deuxième groupe, constitué du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo, est identifié comme celui de pays aux performances modérées avec des taux moyens variant entre 14% et 15%. Le troisième groupe comprenant la Guinée-Bissau, le Niger et le Burkina Faso peut être classé comme celui des moins performants. Au rythme de progression actuelle, la norme communautaire ne sera atteinte par l'Union qu'en 2015* »³⁷⁸. Le Tableau 10 ci-après décrit l'évolution du taux de pression fiscale réalisé par les Etats membres de l'Union entre 2000 et 2009.

Tableau 17: Evolution du taux de pression fiscale en % du PIB (norme > = 17%) dans les Etats membres entre 2000 et 2009

³⁷⁸ AGOSSA L. et NONFODJI E., Op.Cit, p.189.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	14,3	14,2	14,4	14,8	14,6	14,5	15,4	16,9	17,2	16,1
Burkina	12,8	11,4	11,3	10,9	12,0	11,3	11,5	12,5	12,2	12,6
Côte d'Ivoire	16,2	17,3	15,1	14,9	15,2	14,4	14,9	15,6	15,5	16,5
Guinée Bissau	11,4	10,2	7,4	8,4	7,9	11,2	10,7	11,5	10,8	12,9
Mali	13,0	14,6	13,7	14,5	15,4	15,4	15,5	14,3	13,3	14,8
Niger	9,7	11,9	10,7	9,8	11,6	10,6	11,0	11,6	11,7	13,8
Sénégal	17,3 ³⁷⁹	17,1	17,8	18,0	18,4	18,7	19,2	20,1	18,3	18,1
Togo	11,7	13,5	11,3	14,8	14,9	14,6	15,7	16,4	14,6	15,2
UEMOA	14,8	15,4	14,1	14,5	15,1	14,7	15,1	15,8	15,2	16,0

Source : Les rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2010

Quatre ans après la mise en œuvre du Pacte, c'est-à-dire un an avant le second horizon de convergence de 2005³⁸⁰, la situation du taux de pression fiscale dans l'espace communautaire est restée inchangée (15,1% contre 14,8 en 2000, pour une norme communautaire de 17%). Seul le Sénégal en effet est parvenu à respecter ce critère avec un taux de 18,4%³⁸¹. Pour les autres Etats, ce ratio est compris entre 7,9% pour la Guinée-Bissau et 15,4% pour le Mali. Cela s'explique essentiellement par une situation politique délétère dans certains Etats, mais aussi par une forte évasion fiscale en relation avec la fraude et la corruption, et enfin par l'importance du secteur informel qui échappe dans une large mesure à toute forme de fiscalité.

³⁷⁹ En gras, cela signifie que la norme communautaire du taux de pression fiscale à 17% a été respectée.

³⁸⁰ Comme on l'a noté, le 1^{er} horizon de convergence était prévu en 2002, puis repoussé la première fois en 2005, ensuite 2008, et enfin aujourd'hui en 2013.

³⁸¹ La performance du Sénégal à cette époque s'explique, comme le précise le Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2005, par la poursuite de l'effort du recouvrement fiscal à travers notamment, l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement des régies financières.

Mais les baisses les plus significatives concernent les Etats qui traversent des situations politiques délicates. Les recettes fiscales y ont en effet fortement diminué. En Côte d'Ivoire, par exemple, cette diminution résulte du recul des recettes liées aux impôts intérieurs, suite à la fermeture des centres de recouvrement de la zone hors contrôle gouvernemental. En Guinée-Bissau et au Togo également, l'instabilité politique qui y prévalait, était une cause de frein à la progression des recettes fiscales.

Dans un bilan d'étape de la convergence budgétaire dans l'Union, la Commission, dans son Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, en juin 2005, considère que le relèvement du niveau de recouvrement des recettes intérieures constitue la condition principale qui peut permettre à l'Union d'avoir une chance d'entrer en phase de stabilité.

Il s'agissait plus précisément au niveau de chaque Etat, de continuer à exploiter au mieux le potentiel de recettes existant. L'importance du secteur informel, la fiscalisation du secteur agricole ainsi que les moyens limités des services des régies financières constituent autant de facteurs qui laissent croire à l'existence d'un potentiel de recettes non encore exploité.

Pour la Commission, des dispositions doivent donc être prises afin d'assurer un élargissement de l'assiette fiscale notamment, par la simplification des règles d'imposition, le renforcement des capacités d'intervention des services fiscaux et la lutte contre la corruption. Elle considère que « *La démarche à adopter consisterait à mettre en place un système d'imposition plus compréhensible et d'en maîtriser les coûts de gestion administrative. Pour ce faire, une plus grande attention devrait être accordée aux tâches d'études et de conception au niveau des services fiscaux. Cette situation permettrait aux administrations fiscales de disposer de façon régulière, d'analyses et de recommandations de réformes, susceptibles d'aider à la définition des priorités. En effet, la complexité des règles fiscales et la lourdeur des procédures bureaucratiques constituent entre autres, les facteurs qui justifient l'incivisme fiscal et la corruption. Il apparaît par*

conséquent nécessaire d'œuvrer en permanence pour asseoir un dispositif fiscal plus accessible par les contribuables ».

C'est dans ce sens que la Commission a élaboré un programme de transition fiscale, au terme de son séminaire de Bamako sur une fiscalité de développement. A travers l'adoption de ce programme de transition fiscale par le Conseil des Ministres du 23 mars 2006, les Etats se sont engagés à œuvrer davantage pour permettre l'élargissement progressif de la pression fiscale, tout en consolidant le marché commun et en facilitant la mobilisation de recettes fiscales et une bonne allocation des ressources.

Pour ce faire, chaque Etat devrait prendre des initiatives susceptibles de permettre un élargissement de l'assiette fiscale. En effet, l'ampleur de la fraude, le dynamisme du secteur informel et les limites techniques et organisationnelles des services des régies financières, constituent autant de facteurs justifiant l'existence d'un potentiel de recettes non exploité. De ce fait, pour la Commission, diverses actions devraient être entreprises, notamment :

- la réduction des exonérations, des exemptions et des différentes autres aides fiscales ;
- le renforcement des capacités de contrôle et de vérification des services fiscaux à travers notamment la poursuite du processus d'informatisation engagé dans tous les Etats membres. Cette informatisation devrait aboutir à une interconnexion des systèmes d'information et développer, par conséquent, une synergie entre les différentes Administrations ;
- la création de structures d'enquêtes communes aux Administrations fiscales ;
- la simplification des procédures bureaucratiques et des règles fiscales afin de mieux rapprocher l'Administration fiscale des

contribuables en tenant compte de la spécificité des groupes. Dans ce sens, les Centres de Gestion Agréés devraient être soutenus et encouragés ;

- la promotion du civisme fiscal à travers notamment une politique de communication et des campagnes de sensibilisation ;
- l'échange d'expériences entre les différents Etats membres en matière de stratégie de mobilisation des recettes ;
- la modernisation des formes d'organisation et des méthodes de travail des Administrations fiscales ainsi que l'adoption d'un code de bonne conduite ;
- la promotion d'une politique de formation et de motivation du personnel des services fiscaux afin de renforcer leur professionnalisme.

Trois ans après ces recommandations de la Commission, le taux de pression fiscale dans l'espace communautaire s'est modestement amélioré. Sa performance dans l'Union, en 2009, devait atteindre 16,0%, selon la prévision de la Commission, dans son Rapport semestriel de décembre 2009, contre 15,1% en 2004. La croissance des recettes fiscales, dans tous les Etats membres, est consécutive à l'élargissement de l'assiette fiscale et aux efforts de recouvrement, notamment la lutte contre la fraude fiscale, l'examen plus rigoureux des exonérations, l'informatisation des régies et une plus grande collaboration entre celles-ci.

Par pays, le taux de pression fiscale devait se présenter, en 2009, comme suit : Bénin (17,9%), Burkina Faso (12,0%), Côte d'Ivoire (17,3%), Guinée-Bissau (12,1%), Mali (13,3%), Niger (12,5%), Sénégal (19,1%) et Togo (14,4%). Comme on le voit bien, comparée à 2004, la hausse

concernerait pratiquement tous les Etats membres de l'Union, même si tous n'ont pas atteint la norme communautaire de 17%.

Il faut toutefois préciser que, pour la première fois, le Sénégal n'est pas le pays à réaliser un taux de pression fiscale respectant la norme communautaire. En effet, outre ce pays, deux autres, à savoir le Bénin et la Côte d'Ivoire, respecteraient également ce critère de convergence.

Dans les années à venir, les autorités communautaires espèrent que la performance fiscale des Etats membres permettra à l'Union d'avoir les ressources nécessaires pour enfin entrer en phase de stabilité. Pour consolider ces efforts de mobilisation des recettes et promouvoir à terme une soutenabilité financière durable, une attention particulière devrait être accordée à l'évolution des dépenses.

En réalité, l'aide budgétaire et les économies réalisées du fait des deux initiatives multilatérales conçues par les Institutions financières internationales pour alléger la dette publique des pays pauvres, à savoir l'initiative Pays Pauvres Très Endettés en 1996, et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale en 2005, ont favorisé un accroissement réel des dépenses publiques dont l'impact est bénéfique pour les populations de ces pays.

D'ailleurs, ces deux Initiatives ont largement contribué au renforcement des dépenses d'investissements dans certains Etats membres, en faveur notamment des programmes d'infrastructures et des projets retenus dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

D- Un ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales de plus en plus respecté

Le bénéfice des ressources PPTTE et l'augmentation des appuis budgétaires pour financer les actions prioritaires retenues dans les

Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) des Etats ont permis aux pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE d'améliorer considérablement le critère relatif au ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales.

Ainsi, les cinq Etats membres ayant atteint ce point d'achèvement, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal, ont depuis 2003 régulièrement respecté ce critère.

Il faut bien dire en effet que l'annulation de l'endettement public, dans le cadre de l'initiative PPTTE, puis de l'IADM, a bien permis à ces Etats d'alléger leur service de la dette et de consacrer, en accord avec les bailleurs de fonds, les sommes tirées des recettes fiscales au financement des investissements, en contrepartie du gel des dépenses courantes.

Tableau 18: Evolution du ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales (norme $\geq 20\%$) de 2000 à 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	12,4	18,9	19,3	22,8	21,5	19,8	14,4	20,6	23,7	42,6
Burkina	23,4 ³⁸²	24,6	36,0	33,1	46,2	44,0	32,8	24,6	43,7	47,6
Côte d'Ivoire	9,5	7,2	12,4	10,5	9,8	10,7	15,5	12,7	14,9	12,9
Guinée Bissau	20,0	16,6	5,0	8,8	15,2	5,7	1,7	4,4	12,4	5,3
Mali	23,2	22,0	22,3	20,0	22,7	22,0	20,7	30,7	23,5	24,4
Niger	7,9	17,9	17,0	26,6	35,0	38,3	22,6	28,8	42,4	47,7
Sénégal	19,8	20,5	22,7	27,5	30,0	31,4	29,5	28,2	30,7	34,0
Togo	8,4	6,5	7,4	7,7	7,4	8,4	3,6	6,7	12,9	16,5

³⁸² En gras, cela signifie que la norme communautaire est respectée.

Source : Les Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2010

En revanche, les trois autres Etats qui n'ont pas encore atteint ce point d'achèvement (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau et Togo), pour des raisons strictement sociopolitiques, peinent toujours à dépasser la moitié de la norme communautaire de 20%.

Ce *Tableau 11* démontre bien que, avant le bénéfice de ces deux initiatives, seuls le Burkina Faso et le Mali, parmi les Etats membres, respectaient de façon constante ce critère de convergence. Les autres Etats, par le biais de l'ajustement budgétaire, préféraient « sacrifier » ces dépenses au profit des dépenses courantes pour répondre à la pression sociale.

En effet, les contraintes qui ont pesé sur l'exécution des opérations financières des Etats à cette période, ont conduit à des arbitrages ayant défavorisé les dépenses en capital. Par exemple, en 2000, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales s'est établi à 14,5%³⁸³ contre 18,2 un an plus tôt (année d'avant Pacte), pour une norme communautaire de 20% minimum.

En 2003, c'est-à-dire année où de nombreux pays membres de l'Union commencent à atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTTE, cinq Etats³⁸⁴ ont respecté ce critère. Dans l'Union, celui-ci s'est établi à 19,1% contre 14,6% deux ans plus tôt. A partir de cette date, les Etats ayant bénéficié des allègements de leur dette, ont régulièrement atteint voire dépasser le seuil du critère communautaire de 20%.

³⁸³ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2001.

³⁸⁴ Il s'agissait du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Sénégal, avec des performances respectives de 22,8%, 33,1%, 20,0%, 26,6% et 27,5%.

Par exemple en 2004, selon le Rapport semestriel de la Commission, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes était de 21,5 % au Bénin, 46,2% au Burkina Faso, 22,7% au Mali, 35,0% au Niger et 30,0% au Sénégal. Ce critère était essentiellement soutenu par les grands travaux d'infrastructures.

C'est le cas du Burkina Faso, où il a connu un bon de 61,7% par rapport à 2003, en liaison avec les travaux effectués dans le cadre des sommets organisés dans le pays. Au Niger, il a bondi de 35,0% contre 26,6% un an plus tôt, pour un objectif de 17,8% contenu dans le programme pluriannuel 2004-2006. Au Sénégal aussi, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales a atteint 30% en 2004 contre 24,1% en 2003, dépassant ainsi l'objectif de 29,3% de son programme pluriannuel de convergence. Cette hausse était essentiellement liée à la poursuite des programmes d'investissements en faveur des secteurs sociaux et des infrastructures de base.

Quatre ans plus tard, c'est-à-dire en 2008, ce sont toujours le Groupe des cinq Etats ayant bénéficié des allègements de leurs dettes auprès des bailleurs de fonds qui continuent à respecter le critère portant sur les investissements publics financés sur ressources internes, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, du Niger mais aussi le Sénégal.

Les trois autres Etats (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau et Togo) ont modestement amélioré leur niveau de performance, mais ne parviennent toujours pas à atteindre le seuil communautaire de 20% des recettes fiscales. Ainsi, la Côte d'Ivoire a atteint 14,9% en 2008 contre 10,7% en 2005, la Guinée-Bissau 12,4% contre 5,7% et le Togo 12,9% contre 8,4%.

En ce qui concerne les Etats qui ont respecté ce critère, malgré la grande crise qui a touché toutes les économies du monde en 2008, seul le Mali a moins performé comparé à l'année précédente. Parti avec un ratio de 30,7% en 2007, il a réalisé 23,5% en 2008. Pour les autres Etats par contre la situation est bien meilleure. On a ainsi 20,6% en 2007 contre 23,7% en 2008

pour le Bénin, 24,6% contre 43,7% pour le Burkina Faso, 28,8% contre 42,4% pour le Niger et enfin 28,2% contre 30,7% pour le Sénégal.

Néanmoins, il faut bien atténuer la portée symbolique de ces performances, liées le plus souvent à des problèmes techniques, dus au retard dans le décaissement des appuis budgétaires extérieurs qui ne sont pas a priori comptabilisés sur les mêmes programmes que ceux concernés par le ratio des investissements publics financés par les ressources internes.

Compte tenu de l'urgence et de la sensibilité du secteur concerné³⁸⁵ en effet, les pouvoirs publics des Etats membres préfèrent dans ce cas budgétiser ces programmes dans des rubriques réservées au critère relatif aux investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales, pour ne pas porter préjudice aux destinataires.

Par exemple, au Burkina Faso, pays qui a le mieux performé en matière de ratio des investissements publics financés sur ressources internes durant toute la période de convergence, cette hausse de 36% en 2008 par rapport à l'exercice précédent, comme le fait remarquer la Commission, dans son Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2009, s'explique en partie, par le non décaissement aux dates prévues, de certains financements extérieurs attendus, obligeant l'Etat à suppléer dans certains cas, à ces défaillances.

Cette situation démontre bien si besoin en est de la dépendance des Etats membres de l'Union à l'aide extérieure. Cette aide se matérialise généralement par des appuis budgétaires ou par l'annulation pure et simple de leur dette à travers les initiatives d'allègement mises place par la Communauté financière internationale depuis le Sommet du G7 de Lyon, en 1996.

³⁸⁵ Le plus souvent se sont des secteurs de la Petite Enfance, de la Santé, de l'éducation etc...

Chapitre 2 : LE PROBLEME DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA

Si les prêts des banques commerciales privées représentent une bonne partie de la dette extérieure des pays en développement à revenu intermédiaire, la plupart des pays africains à faible revenu, comme ceux de l'UEMOA, ont davantage emprunté auprès d'institutions financières multilatérales et de créanciers publics bilatéraux. Ces prêts étaient directement contractés auprès d'autres gouvernements ou de leurs organismes de crédits à l'exportation, et le versement des prêts privés était garanti par ces organismes³⁸⁶.

En effet, en 1995, c'est-à-dire un an après la création de l'UEMOA, plus des trois quarts de la dette publique ou garantie par l'Etat étaient dus à des créanciers publics, ce qui fait que la crise de la dette extérieure de l'Union était davantage une crise de la « dette publique » que de la « dette contractée auprès des banques commerciales ».

³⁸⁶ Lorsque le secteur privé n'était pas disposé à accepter les risques (politiques), les gouvernements des pays industrialisés qui octroyaient ou garantissaient des prêts commerciaux à ces pays avaient pour objectif de stimuler leurs propres exportations afin d'en tirer des avantages économiques (protection de l'emploi intérieur ou création d'emploi) et de consolider leurs relations diplomatiques (intérêt national). De nombreux créanciers publics considéraient aussi que les garanties de crédits à l'exportation étaient complémentaires des dons directs et de l'Aide Publique au Développement (APD) concessionnelle dans leur politique générale de coopération pour le développement.

A l'origine, les mécanismes d'allègement de la dette lancés à la fin des années 1980 à la suite de la crise de la dette mexicaine³⁸⁷ portaient sur la dette que des pays en développement à revenu intermédiaire avaient contractée auprès de banques commerciales, ce qui excluait de fait les Etats très pauvres, comme ceux de l'Afrique, dont la dette est essentiellement due aux créanciers publics, avec une part non négligeable due aux Institutions financières multilatérale.

Comme le montre le Rapport de la CNUCED sur le développement économique en Afrique de 2004, en Afrique, 56 % du montant de la dette publique ou garantie par l'Etat étaient dus à des créanciers publics et 77 % en 1995. La part correspondante à la dette multilatérale, c'est-à-dire celle contractée au près des Institutions financières internationales telles que la Banque mondiale ou le FMI, s'élevait à 14 % en 1980 et 27 % en 1995. A cette époque cette dette était considérée comme intangible pour des motifs liés au statut de créancier privilégié de ces établissements financiers.

Ce n'est qu'en 1996 que la Communauté financière internationale a admis qu'une approche globale des problèmes de la dette des pays à faible revenu s'imposait. La première action concertée d'envergure menée dans ce domaine a été le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe) par les institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale.

Cette initiative visait à répondre aux préoccupations de nombreux pays à faible revenu (comme ceux de l'espace communautaire ouest africain) dont l'endettement public extérieur ne serait toujours pas viable après avoir bénéficié des mesures classiques d'allègement de la dette. Son objectif était de ramener le fardeau de la dette publique extérieure de tous les pays

³⁸⁷ Le Mexique est à l'origine de la première crise mondiale de la dette des années quatre-vingt. En août 1982, le Mexique établit un moratoire sur le remboursement de sa dette bancaire auprès de 1300 banques (sa dette atteint à l'époque 108 milliards de dollars). En septembre, le Mexique prend des mesures d'assainissement macro-économique, dont le contrôle de son commerce extérieur et une vaste politique de nationalisation bancaire. Ces mesures ne suffisant pas à rétablir la situation, en décembre de la même année, le FMI met en place un programme d'assistance de trois ans en sa faveur. En quelques semaines, les négociations aux Clubs de Paris et de Londres permettent un rééchelonnement de la dette mexicaine. Malgré le

pauvres très endettés (PPTTE) « admissibles » à un niveau supportable dans des délais relativement courts.

C'est dans cette logique que les autorités communautaires, à travers le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité, ont imposé aux Etats membres de l'Union un plafond d'endettement à ne pas dépasser. Ainsi, le ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal ne doit pas excéder 70 % pour chaque Etat membre. Une hausse du niveau d'endettement des Etats a en effet pour conséquences un accroissement du poids du service de la dette (intérêts plus amortissement du principal), ainsi que le risque d'accumulation des arriérés de paiement, pouvant compromettre la solvabilité des Etats.

Nous tenterons dans ce Chapitre d'analyser en premier temps l'évolution de la dette extérieure publique des Etats membres de l'Union depuis la création de l'UEMOA en 1994 (*Section 1*), avant d'étudier les différentes initiatives d'allègement de cette dette mise en place par la Communauté financière internationale depuis 1996 (*Section 2*).

Section 1 : L'évolution de la dette publique extérieure des Etats membres de l'UEMOA

La dette totale d'un pays se décompose en dette intérieure (contractée auprès d'un créancier intérieur du pays, par exemple une banque nationale) et dette extérieure (contractée auprès d'un créancier extérieur).

Dans le cadre de cette étude, nous n'abordons pas la question de la dette publique intérieure, pour cause de manque d'études précises et de statistiques en la matière, même si elle peut peser lourdement sur les

plan de sauvetage de 1982, le Mexique connaîtra plus tard une nouvelle crise financière majeure en 1994, illustrant au passage, la pérennité du problème de la dette des pays du tiers-monde.

pouvoirs publics. En effet, dans les Etats membres de l'UEMOA, il existe une vraie opacité sur la dette publique intérieure, et les gouvernants n'ont pas encore pris réellement conscience de son importance au plan macroéconomique.

La dette extérieure se répartit en dette extérieure publique et dette extérieure privée. La première est contractée par les pouvoirs publics (Etat, collectivités locales et autres organismes publics) ou par des organismes privés dont la dette est garantie par l'Etat. La dette extérieure privée quant à elle, est contractée par des organismes privés, par exemple la filiale d'une multinationale, et n'est pas garantie par les pouvoirs publics.

Dans cette étude, nous retiendrons beaucoup plus la dette extérieure publique, qui se décompose en trois parts selon la nature des créanciers : la part multilatérale quand le créancier est une institution multilatérale comme le FMI ou la Banque mondiale, la part bilatérale quand le créancier est un autre Etat, la part privée quand le créancier est une institution privée comme une banque ou quand elle provient des marchés financiers.

Dans cette Section, nous tenterons d'analyser l'évolution de la dette extérieure publique des Etats membres de l'Union. D'abord, on essaiera de démontrer qu'avant la mise en place du Pacte, en 1999, les ratios d'endettement des Etats dépassaient largement le plus souvent les trois quarts des PIB nationaux (*Paragraphe 1*), et que, ensuite, c'est après l'adoption des critères de convergence dans le cadre du Pacte, que les Etats parviendront progressivement à maîtriser leur endettement grâce notamment aux différentes initiatives d'allègement mises en place par la Communauté financière internationale (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : L'évolution de l'endettement public extérieur des Etats membres de l'UEMOA avant la mise en œuvre du Pacte

La période qui nous intéresse ici va des années 1970 à la fin des années 1990, où la mise en œuvre des critères du Pacte de Convergence, de Solidarité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'Union devient effective. On aura ainsi une analyse portant d'abord sur l'expérience antérieure à la création de l'UEMOA (A), avant de se pencher sur la situation de l'endettement public extérieur des Etats membres entre la création de l'Union en 1994 et l'adoption du Pacte de Convergence en 1999 (B).

A- L'expérience antérieure à la création de l'UEMOA

En général, le facteur le plus important de la dette des pays africains a été les deux chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979-1980, dont le dernier a entraîné une détérioration de l'environnement extérieur qui a duré jusqu'en 1982. La hausse des prix du pétrole n'a pas seulement eu des répercussions néfastes sur la balance commerciale des pays importateurs de pétrole, elle a aussi été à l'origine de crises budgétaires dans la plupart de ces pays, affaiblissant ainsi l'investissement intérieur.

Le second choc s'est produit à un moment particulièrement défavorable, car il a coïncidé avec une forte hausse des taux d'intérêts réels. Sous l'effet de la récession mondiale de 1981-1982, qui a fait chuter les exportations des pays en développement et a détérioré les termes de l'échange, la crise de la balance des paiements qui sévissait dans les pays en développement s'est aggravée, non seulement dans les pays importateurs de pétrole, mais aussi dans les pays exportateurs. Toutefois, considérant que la récession mondiale serait de courte durée et que les prix des produits de base autres que les combustibles remonteraient rapidement, la plupart de ces pays ont eu recours à l'emprunt extérieur pour financer leurs déficits budgétaire et extérieur.

De nombreux pays africains, dont ceux de l'UEMOA bien entendu, disposaient d'une faible marge de manœuvre en raison non seulement de

l'absence de diversification de leur économie, mais surtout de la forte baisse des produits de base autres que les combustibles pendant la récession mondiale de 1981-1982. Ainsi, dans le Rapport de la CNUCED de 2004, on remarque qu'en Afrique subsaharienne, entre 1980 et 1987, le ratio dette/PIB est passé de 38 à 70 % et le ratio dette/exportations de 150 à 325%. Le revenu par habitant a quant à lui chuté de 14% pendant la même période.

Les prêts que les créanciers bilatéraux et multilatéraux avaient accordés aux pays à faible revenu à l'époque, en particulier en Afrique, étaient assujettis à la poursuite de réformes économiques dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ; l'encours total de la dette à long terme a augmenté de 200 % environ entre 1980 et 1995, année précédant le lancement de l'Initiative PPTe. La dette multilatérale et la dette publique ont augmenté de plus de 500 % et 300 %, respectivement, pendant la même période. Ces programmes n'ayant pas atteint les objectifs de croissance et de développement fixés, l'endettement de nombreux pays africains a continué de s'aggraver.

D'ailleurs, avant le Sommet du G7 de Lyon en 1996, les initiatives prises par les Institutions Financières Internationales (IFI) pour stopper l'aggravation de l'endettement extérieur de ces pays pauvres ont commencé, petit à petit, à prendre corps.

C'est ainsi que, comme l'ont souligné Marc RAFFINOT et Jean-Yves MOISSERON, « *au début des années quatre-vingts, la Banque mondiale a cessé de faire d'autres prêts aux pays à faible revenu que des prêts AID très concessionnels. En 1989, la Banque mondiale a lancé sa "cinquième dimension", qui permet de refinancer une partie des remboursements dus aux titres de prêts BIRD (à taux proches du marché) par de nouveaux emprunts AID. A ce titre, 622 millions de dollars ont été décaissés entre 1989 et 1994, représentant 25 % du service des prêts BIRD pour les pays pauvres. De plus, la Banque a accordé de nouveaux prêts AID pour réduire les arriérés vis-à-vis de la Banque elle-même. Enfin, une facilité de réduction de la dette, financée*

par les revenus de la Banque, a été utilisée pour réduire la dette commerciale de certains pays, en liaison avec d'autres financements »³⁸⁸.

Pour sa part le FMI a aussi agi dans ce sens en mettant en place de nouveaux financements à caractère plus concessionnels, et notamment la FASR (Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé) en 1987, tout en soulignant que l'existence de ce type de financement n'en faisait pas pour autant un organisme de financement du développement.

Ceci dit, on peut signaler, qu'en général, la crise de la dette des pays pauvres, dont ceux de l'espace UEMOA, pourrait s'expliquer par la conjugaison des facteurs suivants :

- Les chocs exogènes (par exemple, la détérioration des termes de l'échange ou de mauvaises conditions météorologiques) qui ont touché les pays fortement tributaires des produits de base ;
- L'absence de mesures macroéconomiques et structurelles adaptées pour répondre à ces chocs ;
- Le fait que les prêts et financements des créanciers étaient, au départ, essentiellement accordés aux conditions du marché (c'est-à-dire à des conditions commerciales assorties de délais de remboursement courts), avant d'être supplantés, à partir des années 80, par une assistance à des conditions libérales et des dons ;
- La mise en œuvre de politiques imprudentes de gestion de la dette par les pays emprunteurs et le financement par des prêts de projets risqués sur le plan de la viabilité, ce qui affaiblissait la capacité de remboursement de ces pays ;

³⁸⁸ RAFFINOT M. et MOISSERON J.Y., « *Dette et Pauvreté* », *Economica*, 1999, p.38.

- Des facteurs politiques enfin, tels que les guerres et les conflits sociaux dans certains pays emprunteurs (comme en Guinée Bissau ou en Côte d'Ivoire au sein de l'Union).

Pour faire face à ces crises d'endettement à répétition dans l'espace communautaire, les créanciers publics accordent ainsi depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, des allègements importants du service de la dette³⁸⁹ des pays de la région.

La plupart de ces allègements accordés par les créanciers publics bilatéraux étaient placés sous l'égide du Club de Paris. Avec le temps, les rééchelonnements³⁹⁰ du Club de Paris sont passés du simple soutien en trésorerie à des rééchelonnements concessionnels.

Malgré ces vagues successives d'allègements de la dette, la dette publique extérieure des Etats membres de l'UEMOA, comme ceux des PPTE en général, n'a cessé d'augmenter. Avant 1988, la méthode des rééchelonnements axés sur le service de la dette adoptée par le Club de Paris permettait d'alléger les problèmes de trésorerie sans réduction de l'encours de la dette de la Valeur Actualisée Nette (VAN)³⁹¹.

L'introduction, en 1988, du rééchelonnement de la dette à des conditions concessionnelles aurait permis de réduire le stock de la dette en VAN, s'il n'y avait pas eu de nouveaux emprunts. Or, dans une large mesure

³⁸⁹ Somme des intérêts et de l'amortissement du capital emprunté.

³⁹⁰ On entend par rééchelonnement, la modification des termes d'une dette, par exemple en modifiant les échéances ou en reportant les paiements du principal et/ou des intérêts. Le but est en général de donner un peu d'oxygène à un pays en difficultés en allongeant la période des remboursements pour en diminuer le montant ou en accordant une période de grâce où les remboursements n'ont pas lieu.

³⁹¹ La VAN de la dette est le stock total de la dette recalculé en tenant compte du fait que certains prêts ont été contractés à taux réduit. Inférieure à la valeur nominale, cette VAN calcule la valeur qu'aurait la dette si elle avait été contractée entièrement au taux du marché, tout en pesant autant sur les finances du pays.

Elle est calculée, selon la CNUCED, grâce à un taux d'actualisation qui, dans le cadre de l'Initiative PPTE, correspond aux taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR) sur six mois établis et publiés par l'OCDE. Ils peuvent être utilisés dans le cadre de l'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, et sont indiqués dans le tableau des taux d'actualisation et taux de change figurant dans tous les documents relatifs aux PPTE arrivant au point de décision. Les taux servant à calculer la dette des PPTE sont les TICR moyens des monnaies concernées pendant les six mois précédents la date butoir fixée pour les données sur la dette (en général fin juin ou fin décembre). Le TICR du droit de tirage spécial (DTS)- calculé sur la base des TICR des monnaies qui composent le DTS- est utilisé pour toutes les monnaies pour lesquelles des TICR ne sont pas établis.

à cause des nouveaux emprunts, le stock de la dette de 42 PPTÉ, dont les 8 Etats membres de l'UEMOA, a connu une croissance rapide, passant de près de 120 milliards de dollars en 1988 à près de 190 milliards de dollars en 1995³⁹².

Etant donné que le rythme des nouveaux emprunts était manifestement plus rapide que la croissance des exportations, le coefficient dette/exportations a également augmenté au cours de la même période. Alors que les stocks de la dette augmentaient à l'évidence au-delà des seuils de viabilité dans de nombreux pays, le taux moyen de paiement du service de la dette pour les PPTÉ a d'abord diminué, à cause des rééchelonnements à des conditions concessionnelles, mais a de nouveau augmenté à l'expiration des délais de grâce prévue dans les accords de rééchelonnement.

Après la création de l'UEMOA, les autorités communautaires tentent d'enrayer cette spirale négative, en imposant à ses Etats des ratios d'endettement fixes.

B- L'expérience partant de la création de l'UEMOA à l'adoption du Pacte de Convergence

L'évolution de la situation économique et financière de l'espace communautaire après la création de l'Union a très vite suscité de fortes inquiétudes. En effet, le cadre macroéconomique de l'Union a été caractérisé par un ralentissement de l'activité économique, une détérioration de la situation des finances publiques, des contre-performances en matière de réalisation des critères de convergence et la persistance du poids de la dette sur les finances publiques.

³⁹² CNUCED, Actes de la troisième Conférence interrégionale sur la gestion de la dette, Genève, décembre 2001, p. 20.

L'assainissement des finances publiques constituait à cette époque un préalable incontournable pour le succès des stratégies de lutte contre la pauvreté et la croissance. Cette considération fondamentale a conduit les Etats membres de l'Union à mener des actions en vue d'améliorer la situation des comptes publics. Ces actions ont porté simultanément sur la mobilisation des recettes budgétaires et sur la maîtrise de l'évolution des rubriques de dépenses courantes en vue de la résorption des déficits publics.

La nécessité d'assurer le financement des programmes de lutte contre la pauvreté, tout en poursuivant un objectif de stabilité du cadre macroéconomique, nécessitera le recours à la mobilisation d'importantes ressources extérieures sous forme de dons, de prêts hautement concessionnels et d'allègement de la dette extérieure. C'est dans ce sens que les autorités communautaires restent conscientes que le bénéfice de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE doit constituer une forte préoccupation pour les gouvernements des Etats membres de l'Union.

Après la création de l'UEMOA et avant les premières mesures d'allègement dans le cadre de l'Initiative PPTE en effet, la quasi-totalité des Etats membres, hormis le Bénin et le Burkina Faso, avait une dette publique dépassant les 80 % de leur PIB, comme le démontre le Tableau 12 ci après.

Tableau 19: Ratio de l'encours de la dette publique totale en % du PIB nominal entre 1997 et 1999

	1997	1998	1999
Bénin	61,2	56,7	61,3
Burkina Faso	63,4	62,9	69,6
Côte d'Ivoire	161,3	115,5	112,4
Guinée Bissau	330,4	493,2	394,8

Mali	127,2	117,3	107,5
Niger	97,8	101,6	123,4
Sénégal	83,5	81,9	78,8
Togo	102,6	124,9	126,5
UEMOA	121,3	102,3	101,3

Source : Le Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de juillet 2001

Le taux d'endettement de l'Union entre 1997 et 1999 s'est situé autour de plus 100 % du PIB nominal contre moins de 50 % à la même époque en Asie et en Afrique du Nord. Le service de la dette a représenté plus de 8 % du PIB nominal de l'Union, soit environ 50 % des recettes budgétaires, absorbant ainsi une part importante de l'épargne intérieure. Il convient de noter que le poids de cette dette constitue une des principales contraintes qui entravent sévèrement l'amélioration du cadre macroéconomique.

Selon les autorités communautaires de l'époque, le bénéfice des mécanismes d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE *« contribuerait largement à libérer des ressources supplémentaires qui assureraient une mise en œuvre effective des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté tout en préservant et en consolidant la stabilité du cadre macroéconomique »*³⁹³.

Pour bénéficier de ce mécanisme, les Etats membres doivent disposer de bons antécédents macroéconomiques et maintenir le cap dans la conduite de politiques économiques, financières et structurelles saines dans le cadre de programmes appuyés par la Communauté financière internationale, notamment les institutions de Bretton Woods. Or, il ressortait à l'époque que la plupart des Etats membres de l'Union n'était pas encore parvenue à établir des relations harmonieuses avec ces mêmes institutions.

³⁹³ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale, juillet 2000, de la Commission de l'UEMOA.

Aussi, ces Etats membres sont-ils invités à mettre en œuvre des politiques macroéconomiques saines dans le cadre de programmes appuyés par la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC)³⁹⁴ du FMI, en vue de bénéficier des dispositifs de l'Initiative PPTE.

Il faut souligner que cette Initiative a fait l'objet d'un processus de révision qui a abouti à la fin de 1999 à des modifications qui ont pour effet un élargissement des allègements de la dette à travers notamment l'abaissement des objectifs retenus pour les critères du niveau tolérables d'endettement et des seuils d'admissibilité, l'apport d'une aide intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement et à l'application de points d'achèvement flottants.

Cependant, il faut bien préciser que des programmes économiques et financiers, appuyés par la FRPC du FMI et bénéficiant des gains d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, sont une condition nécessaire mais non suffisante pour éviter que la dette des Etats membres ne se situe, de nouveau, à des niveaux insoutenables. A ces politiques macroéconomiques saines, il était souhaitable d'y associer la qualité de la stratégie de gestion de la dette. Pour ce faire, il serait parfaitement indiqué de réhabiliter ou de renforcer la finalité première des systèmes de gestion de la dette et les ratios de risque et l'élaboration de scénario de base sur l'évolution du service de la dette.

Sur cette base, les pays membres pourraient procéder à des tests de soutenabilité pour déterminer le coût des chocs sur le service de la dette. Ce contrôle des risques, lié à la variation des taux de change et aux fluctuations des taux d'intérêt, permettrait de réduire la volatilité du coût du service de la dette. La notion de soutenabilité de la dette doit donc se trouver au cœur des politiques d'allègement de la dette des bailleurs de fonds : il s'agit de

³⁹⁴ Le FRPC, avec les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), constituent les deux mesures à prendre par les Etats concernés avant de parvenir au point d'achèvement de l'Initiative PPTE.

démontrer sous quelles conditions les pays concernés peuvent être mis en condition de rembourser leurs dettes.

L'évaluation du cadre macroéconomique de l'Union pour les années 1995 à 1999 a révélé des insuffisances qui doivent être corrigées, dans des délais raisonnables, afin de ne pas compromettre la réalisation des objectifs économiques fondamentaux de l'Union tels que définis à l'article 64 du Traité portant création de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. En effet, le service de la dette continue de peser lourdement sur les finances publiques, constituant ainsi une des principales contraintes au redressement de la situation économique et financière de l'espace communautaire.

Compte tenu des exigences des bailleurs de fonds pour être en phase avec leurs recommandations portant sur les FRPC et les DSRP, on a remarqué que la croissance dans l'Union a connu une nette décélération en se situant autour de 3,5% au cours de ces années alors que le niveau requis pour faire reculer significativement la pauvreté est d'au moins 7%.

L'épargne intérieure et l'investissement demeurent également insuffisants pour stimuler fortement la croissance économique en dépit des légères améliorations observées au cours des dernières années. L'inflation semble maîtrisée quant à elle, après la forte hausse enregistrée suite à la dévaluation du franc CFA intervenue en 1994, mais elle reste toutefois largement tributaire des aléas climatiques et de leurs répercussions sur les résultats de la campagne vivrière.

Il ressort ainsi qu'un tel cadre macroéconomique n'est pas propice à la mise en œuvre effective et efficiente des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui doivent être élaborés par les Etats membres avec la participation de la société civile, des institutions de Bretton Woods mais aussi des autres partenaires au développement.

Soucieuse de la nécessité et de l'importance du renforcement du cadre macroéconomique, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement,

tenue le 08 décembre 1999, à Lomé, a adopté un Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA. C'est ce Pacte qui définit les huit critères de convergence, parmi lesquels on peut mentionner le ratio de l'encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal qui ne doit pas dépasser 70 %.

Selon les autorités communautaires, le respect strict du Pacte par les Etats membres assurera l'assainissement du cadre macroéconomique tout en accélérant la convergence des politiques et des performances économiques au sein de l'Union. De même, l'élaboration puis la mise en œuvre effective de programmes pluriannuels de convergence, conformément aux dispositions dudit Pacte, doivent pouvoir contribuer à la réalisation simultanée de l'objectif de stabilité du cadre macroéconomique et de celui de réduction de la pauvreté.

Dans ce contexte, le bénéfice de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTTE et la mobilisation de ressources additionnelles sont vus par les Etats membres de l'Union comme un apport considérable dans la réalisation des objectifs poursuivis.

Paragraphe 2 : L'évolution de la dette publique extérieure des Etats membres après la mise en œuvre du Pacte

Depuis le début de l'application du Pacte de Convergence en 2000, on a observé que les pays de l'UEMOA ont vu progressivement le ratio de leur dette publique totale diminuer, y compris ceux où le solde budgétaire s'est dégradé.

Néanmoins, cette baisse s'explique en partie par des facteurs qui sont complètement indépendants des politiques budgétaires menées dans l'espace communautaire, puisque cinq Etats membres (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal) ont bénéficié d'un contexte favorable avec des

mesures de réaménagements de leur dette extérieure (restructurations de la dette au Club de Paris ou l'Initiative PPTE).

Notons au passage que la situation des pays de l'UEMOA est à ce sujet quand même atypique. En effet, comme le souligne Gilles DUFRENOT, « *théoriquement, on s'attend à ce que la détérioration des déficits primaires ait un effet déstabilisant sur l'endettement ; en outre, les faibles performances de croissance auraient dû entraîner une explosion de la dette. Ces phénomènes ne sont pas observés ici parce que le taux d'intérêt réel apparent de la dette est resté inférieur au taux de croissance. Sans les mesures de restructuration de la dette, nous aurions observé un effet boule de neige lié aux paiements des intérêts. Cet effet déstabilisant n'a pas eu lieu en raison des conditions concessionnelles des prêts* »³⁹⁵.

Tableau 20: L'évolution de l'encours de la dette publique totale des Etats membres rapporté au PIB nominal (norme $\leq 70\%$) entre 2000 et 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bénin	57,5	59,1	56,7	40,9	41,1	40,1	14,9	22,8	19,1	26,7
Burkina	65,6	69,7	53,4	41,4	47,1	41,3	20,6	23,9	23,2	26,4
Côte d'Ivoire	105,2 ³⁹⁶	105,8	83,8	82,8	84,1	87,1	85,4	78,6	71,5	63,3
Guinée Bissau	391,4	509,5	370,8	427,1	331,3	358,6	326,6	258,5	219,3	227,1
Mali	92,3	92,9	74,0	69,0	66,5	61,3	23,4	22,7	37,5	34,3
Niger	105,2	109,4	86,8	87,2	75,5	64,5	27,9	24,4	20,1	24,3
Sénégal	76,0	73,0	69,7	63,3	50,3	45,9	40,9	19,8	25,8	28,3
Togo	133,8	135,2	113,6	108,4	96,5	97,6	96,8	97,0	62,4	83,6
UEMOA	99,4	95,0	78,5	72,7	69,1	67,2	53,1	46,8	44,2	44,0

³⁹⁵ DUFRENOT G., Op.Cit, p.124.

Source : Les Rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de 2000 à 2010

En ce qui concerne la dette publique de l'UEMOA en général, sa situation s'améliore régulièrement depuis le début des années 2000, surtout à partir de 2004, l'année où la majorité des Etats a atteint le point d'achèvement et commencé à bénéficier l'Initiative PPTE, comme le décrit bien le Tableau 13 ci avant retraçant l'évolution de l'encours de la dette publique totale des Etats membres rapporté au PIB nominal entre 2000 et 2009.

A la lecture de ce Tableau, nous tenterons ainsi d'analyser la situation d'endettement des Etats membres entre 2000 et 2004 (A), avant décrire la position de la dette de ces mêmes Etats après le début du bénéfice de l'Initiative PPTE en 2004 (B).

A- La situation d'endettement public des Etats membres de l'Union entre 2000 et 2004

L'objectif de convergence des économies nationales à moyen terme contenu dans le Pacte, applicable à partir de 2000, exige entre autres, que la suppression de la facilité de recours des Trésors nationaux aux concours monétaires de l'institut d'émission (la BCEAO) soit d'abord effective à partir de la mise en œuvre dudit Pacte de Convergence, et que, ensuite, une attention particulière soit accordée au phénomène de l'endettement de tous les Etats membres, notamment à la viabilité de leur dette extérieure.

³⁹⁶ En gras, cela signifie que la norme communautaire de l'encours de la dette publique rapporté au PIB nominal n'a pas été respectée.

En ce qui concerne le financement monétaire des déficits budgétaires des pays de l'UEMOA, il s'est effectué pendant longtemps par le recours aux avances statutaires de la BCEAO³⁹⁷.

Cette source de financement a été un outil de couverture des besoins de trésorerie des Etats, tout en présentant néanmoins un réel inconvénient. En effet, cet instrument est devenu au fil des années une source de création monétaire, susceptible d'induire des risques inflationnistes et de dégradations des comptes extérieurs. Ces risques se sont révélés de plus en plus élevés dans la mesure où les financements consentis aux Trésors nationaux n'ont pas revêtu le caractère temporaire envisagé dans les textes. Au contraire, ils sont devenus permanents, couvrant les déséquilibres structurels des finances publiques, avec une tendance à l'accroissement d'année en année.

L'absence d'une mobilisation d'une épargne publique suffisante par les Etats de l'espace communautaire a amené le Conseil des Ministres de l'UEMOA à décider de la suppression pure et simple de la facilité de recours des Trésors nationaux aux concours monétaires directs de la BCEAO, à partir de 2002. Cette mesure visait à moderniser les modes de financement des dépenses publiques et à donner un rôle plus important à la politique monétaire à travers le recours à des instruments indirects de contrôle de la liquidité monétaire. Suite à cette décision, un cadre réglementaire a donc été proposé pour l'émission de titres publics de l'UEMOA, qui petit à petit va connaître un réel essor à la seconde moitié des années 2000.

Pour ce qui est du problème de l'endettement public, en l'absence de ressources, le poids du service de la dette contraint l'Etat à un arbitrage défavorable aux investissements notamment des secteurs sociaux. Dans le cadre de la recommandation n° 02/98/CM/UEMOA du 3 juillet 1998 relative aux orientations de politiques économiques pour 1999, le Conseil des Ministres avait invité les Etats membres à poursuivre les efforts d'ajustement, dans les années à venir, en vue de pouvoir bénéficier des mécanismes

³⁹⁷ Selon l'article 16 des statuts de la BCEAO, ces avances étaient plafonnées à 20 % des recettes fiscales de l'année

d'allègement de la dette extérieure. A cet effet, il a été précisé que la priorité sera accordée aux actions visant à bénéficier d'un traitement de fond de la dette des pays de l'Union, à travers l'Initiative PPTE.

L'un des principaux avantages de l'Initiative est que l'allègement du service nominal de la dette permet de consacrer un volume plus important de ressources aux domaines prioritaires afin d'intensifier la lutte contre la pauvreté.

A la faveur de la revue et du renforcement de l'Initiative PPTE³⁹⁸ en 1999, qui ont permis d'alléger les conditions initiales, tous les Etats membres de l'UEMOA sont désormais éligibles à cette initiative.

C'est ainsi que la mise en œuvre des réformes structurelles et l'assainissement du cadre macroéconomique avec l'appui des Institutions de Bretton Woods ont permis à certains pays membres de l'Union d'atteindre le point de décision de l'Initiative PPTE. Six Etats (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal) ont atteint en 2001 leur point de décision.

Néanmoins, les progrès réalisés pour bénéficier pleinement de l'Initiative PPTE continuaient d'être modestes à cette époque, en raison notamment des difficultés auxquelles sont confrontés plusieurs Etats éligibles. En effet, la plupart d'entre eux accusaient des retards dans l'élaboration des DSRP et dans la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et structurelles malgré l'assistance des Institutions de Bretton Woods.

Pour atteindre d'une part, le point de décision ou le point d'achèvement et, d'autre part, consolider la viabilité de la dette au-delà du point d'achèvement, les Etats devaient, selon les vœux des autorités communautaires :

précédente.

- entretenir des relations harmonieuses avec les Institutions de Bretton Woods ;
- accélérer le processus d'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté en accordant une place importante aux efforts à mettre en œuvre pour assurer une large participation de la société civile ;
- mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et structurelles permettant de soutenir une croissance économique durable et d'améliorer la position extérieure ;
- résoudre les problèmes institutionnels qui entravent une gestion saine et fiable de la dette ;
- intégrer systématiquement les analyses de viabilité de la dette publique dans les circuits de décision chargés de la mise en œuvre de la politique d'endettement ;
- recourir systématiquement aux prêts concessionnels.

Ceci étant, déjà en 2000, le fardeau de la dette publique constituait une des principales causes du manque de viabilité des finances publiques dans l'Union. En effet, la dette publique totale de l'UEMOA a été estimée cette année là à 16 901,3 milliards de francs CFA, soit 99,4 % du PIB et 597,0 % des recettes budgétaires³⁹⁹. Quant au service de la dette publique totale, il a représenté 38,0 % des recettes budgétaires totales et 30,1 % des dépenses totales.

³⁹⁸ Avec comme nouvelle appellation Initiative PPTE renforcée, dont nous verrons dans la section 2 sa nouvelle composante.

S'agissant de la dette publique extérieure, toujours selon le Rapport semestriel de juillet 2001, son encours, à fin décembre 2000, a représenté 86,1 % du PIB nominal, et 262,7 % des exportations. Il est passé ainsi de 14 460,0 milliards à fin 1999 à 14 631,0 milliards de francs CFA à fin 2000. L'ensemble de ces indicateurs révèle un problème de soutenabilité de la dette dans l'Union et la nécessité pour les Etats membres de trouver avec les bailleurs de fonds un cadre de réaménagement de leurs dettes publiques extérieures.

Ce réaménagement s'avère primordial pour les Etats membres de l'Union dont le ratio service de la dette publique totale sur les recettes budgétaires, selon toujours le Rapport de la Commission, s'est élevé en moyenne au début des années 2000 à 33,9 % pour une norme internationale qui se situe dans la fourchette de 10 à 15 %. Par Etat membre, ce ratio a été en 2000, de 12,7 % pour le Bénin, 24,1 % pour le Burkina Faso, 56,7 % pour la Côte d'Ivoire, 72,2 % pour la Guinée Bissau, 17,2 % pour le Mali, 42,3 % pour le Niger, 19,7 % pour le Sénégal et 43,9 % pour le Togo (avec 38,0 % pour l'Union).

Toutefois, comparée à la situation antérieure, c'est-à-dire celle d'avant l'adoption des ratios d'endettement à travers le Pacte de Convergence, on a noté une relative maîtrise de l'endettement public de la part des Etats membres. En effet, le taux d'endettement de l'Union, mesuré par l'encours de dette publique intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal, comme on l'a vu plus haut, s'est situé à 99,4 % en 2000 contre 101,3 en 1999. La conduite de politiques budgétaires prudentes, le bénéfice des différents mécanismes d'allègement de la dette et les conditionnalités très rigoureuses imposées par la communauté financière internationale pour la contraction de nouveaux emprunts par les Etats membres de l'Union ont beaucoup à orienter l'évolution du taux d'endettement à la baisse.

³⁹⁹ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juillet 2001.

D'ailleurs, comme on l'a montré plus haut, dans le cadre des mécanismes de traitement de fond de la dette extérieure, les six pays, à savoir, le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger et le Sénégal ont été admis, en 2000, à bénéficier de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) renforcée. Et à fin 2001, ces six Etats ont atteint le point de décision leur permettant d'arriver, dans les trois années à venir, après avoir accomplis les réformes demandées, au point d'achèvement qui leur accorde le réaménagement de leur dette.

A cette époque, la Côte d'Ivoire et le Togo n'y avaient pas encore accès car les contraintes politiques d'ordre économique (réformes d'ajustement structurel) et politique (instabilité de leur régime) n'étaient pas levées. Cependant, la Côte d'Ivoire a conclu un programme soutenu par les ressources de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance en mars 2002 et a pu bénéficier la restructuration de sa dette à travers le rééchelonnement et l'annulation partielle au Club de Paris d'un montant de 877 milliards de francs CFA.

Au niveau des Etats membres qui ont atteint le point de décision en 2001, seul le Burkina Faso a atteint le point d'achèvement en avril 2002, car étant le seul Etat membre de l'Union à disposer depuis septembre 2000 d'un Document final de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). A cette époque, les autres Etats ayant atteint le point de décision, ont connu des retards dans l'élaboration de leur DSRP et dans la mise en œuvre des réformes structurelles, particulièrement en matière de privatisation d'entreprises publiques.

Une année plus tard, c'est-à-dire en février et mars 2003, le Burkina Faso sera rejoint par deux autres Etats, à savoir respectivement le Bénin et le Mali, suivis de quelques mois après par le Niger et le Sénégal. Des trois pays restant pendant cette même période, seule la Guinée Bissau a atteint le point de décision mais continue de rencontrer des difficultés pour la mise en œuvre du programme économique et financier appuyé par les Institutions de Bretton

Woods. Quant à la Côte d'Ivoire et le Togo, ils continuent de payer leur mauvaise passe politique retardant ainsi l'adoption d'un DSRP final.

En 2004, le Conseil d'administration du FMI a approuvé un allègement de dette en faveur des premiers bénéficiaires de l'Initiative ayant atteint le point d'achèvement dont le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal. Au titre de cette Initiative, le FMI a décidé d'annuler intégralement l'encours de la dette contractée par ces pays envers l'Institution avant le 1^{er} janvier 2005. Les montants de ces allègements sont décrits dans le Tableau 14 ci après :

Tableau 21: Les annulations consenties en 2004 par le FMI par Etats membres (en millions de \$)

Etats membres bénéficiaires	Bénin	Burkina	Mali	Niger	Sénégal
Annulation totale	52	89	108	111	144
Annulation hors assistance résiduelle PPTE	49	82	90	86	136

Source : Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (Commission de l'UEMOA) de décembre 2005

Ceci étant, malgré tous ces allègements et compte tenu de l'expérience de la gestion des dettes publiques de la part des Etats membres de l'Union, on remarque que la persistance de difficultés après le point d'achèvement dans certains pays, due essentiellement au climat de conflit qui gangrène l'espace communautaire depuis le début des années 2000, l'utilisation des projections macroéconomiques optimistes retenues dans les analyses de

viabilité de la dette extérieure et les insuffisances du cadre institutionnel de gestion de la dette, montre que l'allègement de la dette ne suffit pas à lui seul à garantir la viabilité de la dette.

Selon la Commission, cette viabilité ne peut se maintenir à moyen et long terme que si les pays débiteurs accélèrent leur croissance économique, diversifient leur base d'exportation pour réduire leur vulnérabilité aux chocs exogènes défavorables et poursuivent des politiques macroéconomiques soutenables. Ils doivent, en outre, mettre en œuvre des politiques d'endettement basées sur une mobilisation prioritaire de subventions et de ressources concessionnelles tout en tenant compte de leur capacité future de remboursement.

B- La situation de la dette de l'UEMOA après les premières mesures d'allègement dans le cadre de l'Initiative PPTE en 2004

Après les allègements de la dette publique de certains Etats membres de l'UEMOA, intervenus en 2004, les responsables gouvernementaux de l'Union restent conscients que la solution durable au problème d'endettement, au-delà du point d'achèvement de l'Initiative PPTE, dépend beaucoup plus de la croissance de chaque pays et de sa capacité à développer une véritable culture de gestion de la dette. Dans son rapport, la Commission précise ainsi que cette culture passe nécessairement par :

- une prise en compte accrue de la capacité de remboursement de chaque Etat dans la formulation de sa politique d'emprunt ;
- la comparabilité des politiques macroéconomiques avec les objectifs internationaux de développement et leur mise en cohérence avec la viabilité de la dette publique extérieure et intérieure ;

- l'unification de la politique d'endettement nationale ainsi que la clarté dans la gestion par une centralisation de tout emprunt extérieur et intérieur dans une même structure.

L'Union reste donc persuader que l'allègement au point d'achèvement seul demeure insuffisant pour atteindre les objectifs de développement et de réduction de la pauvreté, d'où la nécessité de mobiliser et de mieux gérer les ressources extérieures et intérieures supplémentaires, mais aussi le recours éventuel au marché financier régional ouest africain, pour assurer ces impératifs.

Au niveau extérieur, en marge des financements indiqués comprenant des prêts concessionnels, les contraintes retenues dans les programmes économiques et financiers appuyés par les Institutions de Bretton Woods imposent, en matière d'endettement, aux pays de ne recourir qu'à des emprunts ayant une libéralité d'au moins 35 % à 50 %, selon les cas.

En outre, l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTTE et, consécutivement, la réduction du stock de la dette excluent désormais le pays bénéficiaire de toute possibilité de restructuration de sa dette extérieure auprès des créanciers du Club de Paris. L'ensemble de ses contraintes permet de mieux préserver la viabilité de l'endettement extérieur après le point d'achèvement.

C'est ainsi que, déjà en 2005, la situation de la dette publique dans l'Union s'est beaucoup améliorée, avec un encours estimé à 16358,9 milliards représentant 67,2 % du PIB contre 69,1 % en 2004⁴⁰⁰, pour une norme communautaire inférieure ou égale à 70 % du PIB. Toutefois, la situation demeure préoccupante pour d'une part, la Côte d'Ivoire et le Togo qui n'avaient pas encore atteint le point de décision de l'Initiative PPTTE et, d'autre part, la Guinée Bissau qui n'avait pas atteint le point d'achèvement de cette Initiative, à la même date.

⁴⁰⁰ Rapport semestriel de la Surveillance Multilatérale de 2006.

Quatre ans plus tard, la situation s'est améliorée régulièrement. Ainsi, à la fin 2009, l'encours de la dette a représenté 44,0 % du PIB contre 44,2 % à la fin 2008, 46,8 % à la fin 2007 et 53,1 % à la fin décembre 2006. Cette baisse est liée principalement à la normalisation entre les trois Etats (la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Togo)⁴⁰¹, qui connaissaient des problèmes politiques internes aigus, et les bailleurs de fonds extérieurs. Cette normalisation leur a permis également de bénéficier des allègements liées aux différentes Initiatives.

Au niveau intérieur, les pays pauvres très endettés doivent aussi mobiliser les ressources nationales au faveur de la réduction de la pauvreté, notamment les recettes budgétaires et, dans une moindre mesure, la dette intérieure.

Une bonne gestion de la dette intérieure requiert d'abord une meilleure connaissance du stock de cette dette et la mise en place d'un apurement ainsi que l'obligation de ne pas accumuler de nouveaux arriérés, comme tel est le cas aujourd'hui. En effet, malgré les dispositions prises au niveau communautaire pour ne plus accumuler d'arriérés de paiements, notamment intérieurs et pour résorber les anciens stocks, le phénomène perdure dans la plupart des Etats membres.

D'ailleurs, comme le souligne la Commission dans son Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale 2009, l'analyse des données disponibles sur la période 2000-2009 portant sur les accumulations d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs sur la gestion courante fait ressortir que :

⁴⁰¹ Le Togo, en novembre 2008 et la Côte d'Ivoire, en mars 2009, au regard des progrès enregistrés dans les réformes économiques et la normalisation de leurs relations avec les principaux partenaires au développement, ont été admis à recevoir l'allègement de leur dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée. En ce qui concerne la Guinée Bissau, la bonne exécution des programmes d'Assistance d'Urgence Post Conflit devrait la permettre, dans les brefs délais, de bénéficier également l'Initiative PPTE renforcée.

- trois Etats membres de l'Union, à savoir la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Togo, ont accumulé régulièrement des arriérés, notamment jusqu'en 2007. Cette situation est liée à l'absence de programme économique et financier avec les Institutions de Bretton Woods ;
- la situation dans les autres Etats membres, malgré quelques progrès marginaux, laisse présumer de l'existence d'arriérés, comme par exemple les réclamations constantes des fournisseurs privés et des étudiants réclamant régulièrement plus d'allocations.

Néanmoins, il faut bien admettre que, de manière générale, des efforts sont quand même faits par tous les Etats membres ayant régulièrement un programme avec le FMI en vue de ne pas accumuler de nouveaux arriérés. En effet, ce critère est très suivi par le FMI et surtout au niveau de la dette extérieure où le moindre retard est source de large diffusion par les créanciers.

Toutefois, des présomptions existent au niveau des arriérés intérieurs où la notion d'arriérés est difficile à cerner car il n'y a pas un consensus sur la définition entre Etats et leurs créanciers. Et comme le signale la Commission, dans son Rapport 2009, « *des réclamations apparaissent dans certains Etats, mais sur lesquelles il est difficile de se prononcer car il peut s'agir d'arriérés effectifs ou de fonds en route ou même des dépenses non engagées alors que les services ou les biens auxquels elles sont liées ont été effectués ou livrés* ».

Remarquons par ailleurs que l'accumulation des arriérés intérieurs peut avoir des conséquences néfastes sur les activités économiques d'un pays. Elle induit en effet un affaiblissement du rythme de croissance et constitue un coût pour les opérateurs économiques, les salariés et même l'Etat.

Plus particulièrement, l'accumulation des arriérés de l'Etat vis-à-vis du secteur privé constitue un réel frein au développement des activités économiques. Cette situation crée des difficultés aux entreprises qui ont souvent recours aux petites banques pour disposer des ressources nécessaires aux préfinancements des travaux exécutés et non payés. Et si ces entreprises n'ont pas une capacité financière suffisante, cela peut bien leur contraindre, au pire des cas, au dépôt de bilan.

Signalons pour terminer que l'accumulation des arriérés intérieurs crée une situation de perte de crédibilité et de confiance au niveau de l'Etat. Elle a aussi un coût, car, en général, les prestataires de services n'oublient pas d'incorporer ces coûts implicites dans leurs futures prestations.

Dans son Rapport 2009, la Commission de l'UEMOA, tirant la leçon du passé, et faisant face à la crise économique et financière qui touche l'Union et le monde en général, considère qu'il est temps d'assainir davantage les finances publiques des Etats membres, en mettant un accent particulier sur la non accumulation des arriérés, surtout des arriérés intérieurs. En effet, s'il est souvent très rare d'accumuler des arriérés extérieurs en raison de l'exigence du respect des critères de performances du FMI, il n'en est pas de même des arriérés intérieurs, car l'Etat dispose généralement d'un fort réseau en interne et de puissants moyens de pression, comme par exemple l'attribution des marchés publics ou le déclenchement de contrôles fiscaux contre les opérateurs économiques non coopérant.

Au regard de tout ce qui précède, les instances communautaires considèrent que des dispositions doivent donc être prises pour ne pas accumuler de nouveaux arriérés mais aussi pour apurer le stock déjà existant. Pour ce faire, elles préconisent qu'il faudrait au plus vite :

- recenser de manière exhaustive le stock des arriérés de paiement intérieurs au niveau de chaque Etat en tenant compte de toutes les dépenses non payées et faire un audit pour dégager les véritables arriérés ;

- élaborer et mettre en œuvre un plan d'apurement réaliste permettant une réduction progressive du stock existant, en vue de son apurement total au plus tard le 31 décembre 2013 ;
- mettre en place des indicateurs d'alerte pour identifier de façon précoce les risques d'accumulation d'arriérés afin de prendre des dispositions préventives ;
- respecter les procédures budgétaires ;
- améliorer la préparation du budget dans le cadre d'une bonne évaluation des dépenses et des ressources ;
- améliorer le suivi de l'exécution du budget par la mise en place éventuelle ou la dynamisation des Comités de trésorerie ;
- rationaliser les structures chargées de la gestion de la dette intérieure dans les Etats membres.

Section 2 : L'analyse des différentes initiatives d'allègement de la dette publique extérieure des Etats de l'UEMOA

Depuis le début des années 1980, les pays en développement en général et les Pays Pauvres Très Endettés en particulier, dont ceux de l'UEMOA, ont bénéficié de procédures diverses visant à réduire la charge de leur dette. Toutefois, ces mesures d'allègement sont relativement différentes selon la nature de la dette (bilatérale, multilatérale ou privée). Avec le temps, les créanciers dans leur ensemble ont reconnu en effet la gravité du problème d'endettement dans ces Pays et ont progressivement considéré que celui-ci relevait plus d'une crise de solvabilité plutôt que d'une crise de liquidité.

Ainsi, comme la plupart des Pays pauvres, ceux de l'UEMOA ont aussi bénéficié globalement de trois types de réaménagement de leurs dettes extérieures.

D'abord, ceux conclus dans le cadre du Club de Londres, qui regroupent les créanciers privés. Le Club de Londres a facilité la création d'un espace commun où les créanciers privés et leurs débiteurs peuvent renégocier les conditions de prêts. La procédure de rééchelonnement ou d'annulation y est organisée par un comité bancaire chargé de négocier avec le pays débiteur et de faire accepter l'accord à l'ensemble des banques impliquées.

On a ensuite, la série de réaménagements conclue dans le cadre du Club de Paris et concernant les dettes bilatérales. Il s'agit du groupe d'Etats créanciers créé en 1956 et spécialisé dans le traitement des défauts de paiement des Pays en développement. Initialement composé de onze pays, le Club de Paris en comprend désormais dix-neuf⁴⁰². Et, contrairement au Club de Londres, le Club de Paris est une structure informelle réunissant des créanciers publics du pays qui sollicite son « passage » lors des traitements de sa dette.

Enfin, ces Pays Pauvres, depuis 1996, ont bénéficié d'allègements consentis par les bailleurs multilatéraux dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM). Jusqu'à cette date en effet, le FMI et la Banque mondiale, considérés comme des créanciers prioritaires pour les Pays Pauvres Très Endettés, ont pris prétexte de leurs statuts, qui n'envisageaient pas de possibilité d'allègement, pour la refuser à ces Pays.

⁴⁰² Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède et Suisse. D'autres pays créanciers peuvent cependant occasionnellement se joindre à eux.

Mais, au sommet du G7 de Lyon en 1996, ces deux Institutions financières, face à l'ampleur prise par la crise de la dette et sous la pression de la société civile et de nombreuses Organisations non gouvernementales, ont été contraintes de s'engager directement dans le mouvement de désengagement des Pays pauvres : c'est la naissance de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)⁴⁰³.

Nous tenterons ainsi, dans les développements qui vont suivre, de décrire d'abord, l'Initiative PPTE dans sa globalité (*Paragraphe 1*), avant d'analyser les mécanismes classiques d'allègement de la dette des Pays de l'espace communautaire (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : L'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)⁴⁰⁴

L'Initiative en faveur des PPTE, adoptée par le FMI et la Banque mondiale, est née en 1996⁴⁰⁵ (PPTE initiale), puis révisée en 1999⁴⁰⁶ (PPTE renforcée), car trop peu de pays remplissaient les critères de l'Initiative initiale. Elle permet un allègement de dette pour des pays très pauvres et très endettés qui ont satisfait aux conditions imposées par le FMI et la Banque mondiale, à savoir des réformes d'ajustement structurel.

Pour ces Pays, les efforts des bailleurs de fonds étrangers deviennent plus importants avec cette nouvelle Initiative. Le Tableau 15 ci-après décrit l'évolution des rééchelonnements mis en place par le Club de Paris depuis le milieu des années 1970 jusqu'à l'adoption de l'initiative PPTE en 1996.

⁴⁰³ Traduction de HIPC, signifiant en anglais : *Heavily Indebted Poor Countries*.

⁴⁰⁴ La liste des Pays faisant partie de l'Initiative PPTE est au nombre de 42 dont les 8 Etats membres de l'UEMOA. Il s'agit par ordre alphabétique des pays suivants: Afghanistan, **Bénin**, Bolivie, **Burkina Faso**, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, **Côte d'Ivoire**, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, **Guinée-Bissau**, Guyana, Haïti, Honduras, Kenya, Kirghizstan, Libéria, Madagascar, Malawi, **Mali**, Mauritanie, Mozambique, Népal, Nicaragua, **Niger**, Ouganda, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, **Sénégal**, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, **Togo** et Zambie.

⁴⁰⁵ Lors du Sommet du G7 de Lyon.

⁴⁰⁶ Lors du Sommet du G7 de Cologne.

Tableau 22: Conditions de réaménagement de la dette des pays à faible revenu consenties par le Club de Paris entre 1975 et 1999

Date	Conditions de réaménagement
1975-1998	Rééchelonnement de la dette contractée auprès du Club de Paris, mais sans annulation, ni réduction de la valeur actualisée au moyen de réductions des intérêts.
Octobre 1988	Conditions de Toronto qui, pour la première fois, donnaient la possibilité de réduire la valeur actualisée nette (VAN) de la dette bilatérale de 33,3 %, sous la forme soit d'une réduction de la dette, soit d'une réduction du service de la dette.
Décembre 1991	Conditions de Londres , qui portaient le taux d'annulation de la dette à 50 % de la Valeur actualisée nette des flux du service de la dette admissible.
Décembre 1994	Conditions de Naples , qui portaient le taux de réduction de la dette à 67 % de la VAN des flux du service et/ou de l'encours de la dette admissible, et fixaient la réduction minimale de la dette pour « les pays les plus pauvres et les plus endettés » à 50 % de la VAN. En septembre 1999, le seuil de 67% a été appliqué à tous les PPTE.
Décembre 1996	Conditions de Lyon (Initiative PPTE), qui portaient le taux de réduction de la dette des pays pauvres très endettés à 80 % de la VAN de l'encours de la dette admissible.
Novembre 1999	Conditions de Cologne (Initiative PPTE renforcée) ⁴⁰⁷ , qui portaient le taux de réduction possible de la dette à 90 % de la VAN de l'encours de la dette admissible, voire plus si cela était nécessaire, pour atteindre un niveau d'endettement viable dans le cadre l'Initiative PPTE.

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après Banque mondiale, Global Development Finance et World Development Indicators, données en lignes.

Les Conditions de Toronto accordaient ainsi une réduction du flux de la dette à hauteur de 33,3 % de la VAN, les Conditions de Londres de 50 % et

⁴⁰⁷ En novembre 1999, lors du Sommet du G8 de Cologne, a été adoptée l'Initiative PPTE renforcée, avec des conditions qui portaient le taux de réduction possible de la dette à 90% de la VAN de l'encours de la dette admissible, voire plus si cela était nécessaire, pour atteindre un niveau d'endettement viable dans le cadre de l'Initiative PPTE.

enfin les Conditions de Naples de 67 %. Mais, depuis le Sommet du G7 de Lyon, en 1996, il est devenu possible de réduire de 80 % de la dette en stock des Pays pauvres, grâce à l'Initiative PPTE. La dette concernée est à 53 % bilatérale et à 30 % multilatérale (le reste concerne les dettes commerciales).

Désormais, les Institutions financières multilatérales participent elles aussi au financement d'une telle initiative⁴⁰⁸, qui était auparavant à la charge exclusive des créanciers bilatéraux publics (Club de Paris) et privés (Club de Londres). Il s'agit là d'une innovation majeure et importante.

En effet, pour la première fois, les Institutions financières multilatérales acceptent un réaménagement de leurs créances pour les pays les plus pauvres, en remettant en cause, comme on l'a déjà souligné, un de leurs principes financiers fondateurs. Ce revirement s'expliquait par le poids, en croissance continue, de l'endettement multilatéral dans la dette publique extérieure des pays les plus pauvres, et la volonté manifeste d'assurer une certaine équité dans le partage de ce nouveau fardeau, car, jusqu'au milieu des années 1996, seuls les créanciers bilatéraux (principalement les Etats) consentaient des efforts en termes de restructuration de dette.

La Communauté financière internationale a ainsi lancé l'Initiative PPTE en 1996 dans le but de trouver une solution durable au problème de nombreux pays qui subissaient des charges de la dette extérieure

⁴⁰⁸ Signalons, comme l'écrivent Marc RAFFINOT et Jean-Yves MOISSERON, (Op.Cit ; p.36), que l'adoption de l'Initiative PPTE, en 1996 au Sommet du G7 de Lyon, a été plus difficile que prévue. Les difficultés rencontrées portaient d'une part sur la question du financement, mais également sur les craintes de retombées négatives sur les Organisations internationales elles-mêmes.

Au départ, les résistances ont été internes aux Institutions Financières Internationales (IFI). La Banque mondiale en effet soulignait le coût potentiel d'une mesure d'allègement de la dette. Si les marchés financiers, sur lesquels elle se finance, réagissent négativement, la Banque risquerait de voir réviser sa notation en tant que débiteur de premier ordre. Ce qui se traduirait par un alourdissement du coût du financement, et pénaliserait en fin de compte les emprunteurs de la Banque. Remarquons au passage, que cette contrainte n'est pas valable pour le FMI, dont ses statuts ne le permettent pas de se présenter sur les marchés.

Néanmoins, les résistances rencontrées au sein du Fonds, pour toute avancée vers une annulation partielle des créances sur les PPTE, n'en demeurent pas moins importantes. Ces résistances auraient été plus facilement surmontées si les grands pays contributeurs (principaux actionnaires de la Banque mondiale et du FMI) défendaient des points de vue similaires. Or, il n'en est rien. Le Royaume-Uni, les Etats-Unis et la France étaient les seuls pays à être totalement en phase avec une telle Initiative, alors que l'Allemagne et le Japon n'y étaient pas favorables, invoquant le risque que la crédibilité de ces IFI soit mise à mal. Ces résistances portaient essentiellement sur le mode financement.

Mais, finalement un compromis a été trouvé. Pour financer l'Initiative, la Banque mondiale a créé ainsi un Fonds PPTE, alimenté par une partie des profits réalisés, mais ouverte à d'autres contributeurs. Le FMI pour sa part envisage de financer les réductions de dette par de nouveaux financements concessionnels, éventuellement sous forme de dons, par prélèvement sur ses propres revenus.

insoutenables et connaissaient en même temps une extrême pauvreté. Le lancement de cette Initiative avait suscité un vaste intérêt dans le public, qui portait essentiellement sur l'aspect allègement de la dette. Mais, face à la critique de l'Opinion publique et des Etats potentiellement bénéficiaires, sur sa lenteur et sa lourdeur, l'Initiative a été améliorée en 1999, lors du Sommet G7 de Cologne, pour permettre un allègement plus approfondi, plus vaste et plus rapide de cet endettement.

Nous tenterons, dans ce Paragraphe, d'analyser les différentes conditions qui ont incité la Communauté financière internationale à passer de l'Initiative PPTTE initiale en 1996 (A) à l'Initiative PPTTE renforcée en 1999 (B).

A- De l'Initiative PPTTE initiale...

A l'origine, l'Initiative PPTTE avait pour but de ramener la dette des Pays pauvres, dont la plupart sont en Afrique, à des niveaux soutenables afin de les faire sortir, comme le souligne Gilles DUFRENOT, « *du cercle vicieux du ré endettement, en incluant dans l'assiette des réaménagements de la dette multilatérale* »⁴⁰⁹. En outre, cette Initiative présentait un avantage certain pour les Institutions financières internationales elles-mêmes. Elle fournissait en effet une alternative à leur pratique antérieure qui consistait le plus souvent à refinancer les pays peu solvables. Ces Institutions financières se trouvaient auparavant confronter au dilemme récurrent du créancier, tenté de refinancer le débiteur pour éviter sa mise en faillite, ce qui l'obligerait à reconnaître la perte de valeur de ses créances.

L'Initiative PPTTE se démarquait ainsi radicalement des précédentes mesures de réaménagement de la dette, car elle visait à ramener l'encours de celle-ci à des niveaux supportables, à condition que les bénéficiaires obtiennent des résultats satisfaisants, tout en inscrivant l'allègement de la

⁴⁰⁹ DUFRENOT G., Op.Cit, p.137.

dette dans le cadre de la réduction de la pauvreté. Et sont concernés, les pays pour lesquels les critères suivants sont remplis :

- le candidat doit pouvoir bénéficier des financements concessionnels⁴¹⁰ de l'Association Internationale de Développement (IDA)⁴¹¹ en raison d'un revenu par habitant très faible (inférieur à 750 dollars) et de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC)⁴¹² du FMI ;
- la dette doit présenter un caractère insoutenable, perceptible au moyen de certains indicateurs tels que le rapport du service de la dette aux exportations, compris entre 20 % et 25 %, le rapport du volume de la dette actualisée compris entre 200 et 250 % du PIB, le ratio « dettes/recettes budgétaires » au-delà de 280 % ;
- un pourcentage élevé de déficit budgétaire ;
- la mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel, sous l'égide du FMI, qui doit contribuer à diminuer la pauvreté. La mise en œuvre de ce programme commence d'abord par la signature du pays concerné avec le FMI d'un accord pour mener pendant une période de trois ans une politique approuvée par les Institutions de Bretton Woods. Ce programme s'appuie sur la rédaction d'un Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP)⁴¹³. Ce document présente la situation économique du pays et doit

⁴¹⁰ Dans le marché financier, certains prêts, notamment ceux contractés auprès des pays les plus industrialisés et des Institutions multilatérale, étaient à taux concessionnel, c'est-à-dire à un taux délibérément inférieur au taux du marché (taux communément adopté pour les emprunts traditionnels).

⁴¹¹ Créée en 1960, l'IDA fait partie des 4 organismes formant le Groupe Banque mondiale et elle est compétente pour accorder des prêts aux pays les plus pauvres. Les 3 autres organismes sont la Société Financière Internationale (SFI) créée en 1956 et compétente pour le financement du secteur privé des PED, le Centre International de Règlement des Différents relatifs aux Investissements (CIRDI) en 1966, sorte de tribunal où une entreprise privée peut attaquer un Etat si elle s'estime lésée par sa décision et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) mise en place en 1988 pour favoriser l'investissement dans les PED.

⁴¹² Le FRPC est l'équivalent de l'IDA, mais financé par le FMI. Il permet ainsi d'octroyer des prêts à faibles coûts aux pays dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 895 dollars, c'est-à-dire les pays les plus pauvres.

⁴¹³ Mis en œuvre par la Banque mondiale et le FMI à partir de 1999, le DSRP, officiellement destiné à combattre la pauvreté, est en fait la poursuite et l'approfondissement de la politique d'ajustement structurel en cherchant à obtenir une légitimation de celle-ci par l'assentiment des acteurs sociaux qui, en principe (même si tel n'est pas toujours le cas), sont censés participer à l'élaboration du DSRP, en collaboration avec l'Etat concerné.

préciser dans le détail la liste des privatisations, les mesures de dérégulation économique permettant de générer des ressources pour le remboursement de la dette d'une part, et comment, d'autre part, les fonds résultant de l'allègement seront utilisés, notamment pour lutter contre la pauvreté.

Ainsi, un pays ne pouvait bénéficier pleinement de l'Initiative que s'il avait mis en œuvre avec succès le DSRP, considéré par les Bailleurs de fonds comme un programme de stabilisation macroéconomique et de réformes. Ce programme d'ajustement structurel dure pendant les trois années précédant le point de décision. Celui-ci correspond au moment où les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale reconnaissent officiellement que le pays en question remplit les conditions requises et où la Communauté internationale s'engage à lui consentir un allègement qui permettrait de ramener son endettement à un niveau supportable à condition que les réformes engagées soient poursuivies pendant les trois autres années suivantes, et permettre ainsi au pays en question d'atteindre le point d'achèvement.

Comme on peut bien le remarquer, dans l'Initiative PPTTE initiale, il fallait, pour le pays demandeur, attendre six ans, avec deux moments clés correspondant aux deux étapes majeures prévues par l'Initiative (c'est-à-dire le point de décision et le point d'achèvement), afin de pouvoir bénéficier pleinement de l'Initiative et de l'engagement de la Communauté internationale de consentir un allègement substantiel de sa dette.

La première étape, qui dure trois ans a priori, comme on vient de le voir, correspond à la mise en œuvre, par le pays demandeur, du Programme d'ajustement renforcé défini en accord avec les Institutions de Bretton Woods et de la réduction de la dette bilatérale. Dans cette étape, les créanciers bilatéraux accordent un traitement du service de la dette renégociable en Club de Paris suivant les termes de Naples (67 % de réduction de la VAN), et les autres créanciers accordent un traitement au moins aussi favorable. Les

Institutions internationales accordent à leur tour un soutien sous forme de financement concessionnel d'un programme d'ajustement structurel.

Au bout de la première étape, si la performance est conforme aux objectifs du Programme, trois possibilités sont offertes :

- si cela est suffisant pour atteindre un niveau de dette soutenable à l'issue de la seconde étape, le pays n'est pas éligible pour l'Initiative.
- si cela est insuffisant, le pays entre dans la seconde étape.
- si par contre un doute existe, le pays reçoit de nouveaux traitements de Naples en Club de Paris (en termes de flux), et des traitements équivalents de la part des autres créanciers bilatéraux, jusqu'à ce qu'il puisse entrer dans la seconde étape.

Ainsi, au cas où la deuxième possibilité est enfin accordée par les bailleurs de fonds, elle va permettre d'atteindre le moment de décision que l'Initiative nomme par *point de décision*⁴¹⁴. En ce point, on procède à la fixation des objectifs en termes de ratios de soutenabilité (VAN/exportations et service/exportations), ainsi que les mesures et les conditionnalités pour la seconde étape, au cas où elle serait entreprise. Une opération de réduction de la dette suivant les termes de Naples portant sur l'encours (67 % de la VAN), assortie d'un traitement analogue par les créanciers bilatéraux qui ne font pas partie du Club de Paris, est envisagée.

La seconde étape correspond à la mise en place d'un nouveau Programme d'ajustement et d'une nouvelle réduction de la dette bilatérale. Dans cette étape, qui est aussi appelée à durer trois ans, le Club de Paris accorde un traitement plus favorable que Naples (pouvant aller jusqu'à 80 % de la VAN), en termes de flux, et les autres créanciers bilatéraux de même.

Une réunion est ainsi organisée pour mettre au point les contributions des bailleurs de fonds à un plan de financement, incluant des mesures de soutien accrues de leur part. Si le pays enregistre à nouveau de bonnes performances durant ces trois années suivantes au niveau du programme défini avec les Institutions financières de Bretton Woods, on atteint alors le moment d'achèvement, appelé par l'Initiative *point d'achèvement*⁴¹⁵. Ainsi, si les mesures précédentes n'ont toujours pas réussi à rendre la dette soutenable, alors :

- le Club de Paris accorde un traitement de Lyon (avec 80 % de réduction de la VAN en termes de stock), et les autres créanciers bilatéraux en traitement analogue ;
- les Institutions financières internationales (IFI) prennent aussi à leur tour les mesures nécessaires pour rendre la dette soutenable, chacun choisissant une option dans un menu, de manière à assurer un traitement global et équitable pour tous les créanciers impliqués.

Après analyse de la procédure de mise en œuvre de l'Initiative initiale, on est tenté de souligner son caractère très complexe et sa lourdeur dans sa mise en œuvre. Il faut en effet avoir des connaissances très solides en matière de gestion de la dette pour pouvoir comprendre et analyser toute sa logique.

D'ailleurs, pour compliquer encore les choses, « *la gestion de l'Initiative PPTTE est menée en parallèle par la Banque et le Fonds. Mais, la coordination entre les deux Institutions reste faible, ce qui complique souvent les négociations. Comme l'Initiative s'ajoute aux programmes d'ajustement*

⁴¹⁴ Appelé *Decision Point* dans sa traduction initiale en anglais, figurant sur les documents officiels du FMI et de la Banque mondiale.

⁴¹⁵ *Completion point*, dans sa traduction initiale en anglais.

structurel (PAS) en cours, de nouvelles conditionnalités s'ajoutent à celles des PAS. Le nombre excessif de mesures dans les PAS a pourtant été souvent dénoncé comme un obstacle à la gestion des réformes. De plus, il ne semble pas que l'appareil complexe mis en place accroisse la qualité du processus. Malgré le raffinement apporté aux détails, les points cruciaux semblent échapper à toute analyse technique objective »⁴¹⁶. Et ces auteurs de prendre l'exemple de la soutenabilité de la dette. Ainsi, dans certains cas douteux, les équipes du FMI utilisent comme argument qu'une réduction de dette permettra sans doute une amélioration de la situation, en ouvrant aux gouvernements qui en bénéficieront la possibilité d'accroître leurs dépenses sociales. Il aurait sans doute été plus simple, et beaucoup plus économique, de commencer par là.

Mais, ceci devait conduire à annuler une part substantielle de la dette, et non à la rendre seulement « supportable », car « derrière le but proclamé, se dissimulait un but inavouable : l'Initiative se limite à rendre soutenable la dette extérieure des Pays en développement concernés. En somme, les créanciers officiels ont accepté de réduire légèrement la dette afin de mettre fin aux retards de paiement et aux demandes de restructurations. Mais surtout, ils ont profité de cette Initiative pour imposer un retour en force de la logique de l'ajustement structurel, fortement décrié depuis les années 1980 »⁴¹⁷.

De même, la procédure d'acceptation de l'Initiative initiale était très longue et les conditions, nombreuses et lourdes. C'est l'une des raisons pour lesquelles « l'Initiative a pris un retard considérable. Alors qu'elle devait prendre fin en 2000 pour la quarantaine de pays concernés, l'échéance a dû être repoussée à plusieurs reprises. (En 2007), 31 pays seulement ont atteint la fin de la première étape qui devait durer 3 ans, et 22 pays ont achevé l'Initiative qui au total ne devait pas excéder 6 ans. De surcroît, plusieurs pays ayant appliqué à la lettre les recommandations du FMI et de la Banque

⁴¹⁶ RAFFINOT M. et MOISSERON J.Y., Op.Cit ; p.44.

⁴¹⁷ MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p.205.

mondiale ont toujours une dette jugée insoutenable, car les prévisions du FMI pour les années à venir se sont révélées erronées »⁴¹⁸.

On a enfin le problème du choix des critères à retenir pour faire entrer un pays en situation d'atteindre le point de décision voire d'achèvement.

Ainsi, par exemple, dans l'espace UEMOA, comme le fait remarquer Gilles DUFRENOT⁴¹⁹, deux Etats ont atteint, dans le cadre de l'Initiative PPTTE initiale, le point de décision sans pouvoir aller au-delà, car les bailleurs de fonds considéraient que leurs seuils de soutenabilité de la dette étaient respectés après seulement leurs traitements classiques. Il s'agit du Bénin en juillet 1997 et du Sénégal en avril 1998. En revanche, l'autorisation de poursuivre au-delà du point de décision a été accordée au Burkina Faso ou à la Côte d'Ivoire, sans logique apparente. Ainsi, *« dans certains cas, les équipes du Fonds ont visiblement cherché à faire apparaître un diagnostic de non-soutenabilité, ce qui n'était pas évident a priori (comme c'est le cas du Burkina Faso) »⁴²⁰*. Ou encore, certains critères annexes relatifs aux recettes publiques ont été accordés à la Côte d'Ivoire et pas à d'autres pays de l'espace communautaire.

On est ainsi tenté de penser, comme Marc RAFFINOT et Jean-Yves MOISSERON, que *« tout ceci laisse apparaître une impression de faible transparence, et d'arbitraire dans le choix. La sélection des pays apparaît plus comme le résultat de pressions politiques au sein des organisations internationales que comme le résultat d'une analyse objective et d'un véritable souci de promotion du développement »*.

Dès lors, face au bilan très limité de l'Initiative PPTTE de 1996, et sous la pression grandissante de l'opinion publique, surtout des Organisations non gouvernementales, la Communauté financière internationale finira par mettre en place trois ans après, lors du Sommet du G7 de Cologne, en septembre

⁴¹⁸ Ouvrage Collectif du Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde (CADTM), *« Les crimes de la dette »*, sous la direction de Damien MILLET, CADTM/Syllepse, 2007, p.244.

⁴¹⁹ Gilles DUFRENOT, Op.Cit ; p.141.

1999, l'Initiative PPTTE renforcée. Le but de cette nouvelle Initiative, était de pouvoir assouplir et améliorer les conditions l'Initiative PPTTE initiale, car les bailleurs finiront par s'apercevoir que trop peu de pays remplissaient à cette époque les critères demandés.

B- ... à l'Initiative PPTTE renforcée

Le contexte de la fin des années 1990 a été marqué par la prise de conscience, au niveau mondial, qu'il y avait une crise de dette énorme qui secouait les PPTTE, et que sans une solution rapide et juste, cette situation risquerait de bouleverser l'équilibre mondial.

Cette prise de conscience s'est faite d'abord au niveau de l'opinion publique, notamment d'Organisation non gouvernementale (ONG)⁴²¹ et de la société civile en général, des milieux universitaires et de certains gouvernements de PPTTE, qui ont porté, chacun à sa manière, l'attention sur les insuffisances de l'Initiative PPTTE initiale. On se souvient tous de la campagne internationale en faveur de l'annulation de la dette des PPTTE qui a pris un nouvel élan avec le lancement de la campagne Jubilé 2000 (avec le soutien de l'Eglise catholique et des Eglises réformées). Ainsi, en mai 1998, lors du sommet du G8, à Birmingham, « 70 000 Britanniques ont manifesté pour l'annulation de la dette des pays pauvres à l'appel de Jubilé 2000 Grande-Bretagne. L'année 1999 a vu le dépôt de la plus grande pétition de l'histoire de l'humanité (avec 24 millions de signatures collectées entre 1998 et 2000) à Cologne, lors du Sommet du G8 »⁴²². C'est à l'occasion de ce

⁴²⁰ RAFFINOT M. et MOISSERON J.Y., Op.Cit ; p.44.

⁴²¹ C'est le cas du CADTM en Europe, dont MILLET et TOUSSAINT expliquent, que sa création était liée par la prise de conscience des méfaits de la dette insoutenable des PPTTE. « En France, en juillet 1989, à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française, la campagne "Ca suffit comme ça", lancée sous l'impulsion de l'écrivain Gilles PERRAULT et du chanteur RENAUD, se terminait par la rédaction de l'Appel de la Bastille, réclamant l'annulation immédiate et inconditionnelle de la dette du tiers-monde. Sans suite immédiate en France, cette campagne s'est poursuivie en Belgique par la création du Comité pour l'Annulation de Dette du Tiers Monde (CADTM) ». Aujourd'hui, ce réseau CADTM s'est développé à la fois au Nord (Belgique, Suisse, France et Japon) et au Sud (notamment en Amérique latine, dans les Caraïbe, en Afrique, en Syrie, au Liban, en Inde, au Pakistan...). Pour plus de détails, voir Esther VIVAS et CADTM, *En campagne contre la dette*, CADTM/Syllepse, 2008.

⁴²² MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p.366.

Sommet que fut adoptée par les Grandes puissances, en accord avec les Institutions de Bretton Woods, l'Initiative PPTE renforcée.

L'objectif principal de l'Initiative PPTE renforcée était d'instaurer un lien plus étroit entre l'allègement de la dette et la mise en œuvre d'orientations adaptées à la situation du pays concerné pour réduire la pauvreté que vive une bonne partie de sa population. Pour ce faire, l'Initiative renforcée décide de ramener le ratio VAN de la dette/exportations à un taux fixe de 150 % (au lieu de 200 à 250 %). Elle décide aussi de diminuer les seuils du critère budgétaire en fixant le ratio exportations/PIB à 30 % au moins (au lieu de 40 % auparavant) et le ratio revenu/PIB à 15 % au moins (au lieu de 20 auparavant). Pour les pays remplissant ces nouvelles conditions, le ratio VAN de la dette/recettes publiques est passé de 280 à 250 %. Le Tableau 16 ci-dessous compare les critères des Initiatives initiale et renforcée.

Tableau 23: Les critères d'éligibilité des deux Initiatives PPTE initiale et PPTE renforcée

	PPTE Initiale	PPTE Renforcée
Ratio VAN de la dette/exportation (%)	200 à 250	150
Ratio VAN de la dette/recettes publiques (%)	280	250
Critère d'ouverture (exportations en % du PIB)	40	30
Seuil des recettes publiques (recettes en % du PIB)	20	15
Allègement de la dette	Fixé au point d'achèvement	Allègement intérimaire au point de décision
Concentration des mesures d'allègement en début de période	Non	Oui

Source : CNUCED (2004)

La principale nouveauté apportée par l'Initiative PPTTE renforcée, en dehors de la baisse des ratios budgétaires, est que l'allègement de la dette du pays concerné pourrait commencer dorénavant, si ce pays est en phase avec les réformes demandées, au point de décision. Comme le souligne la CNUCED, le « *grand progrès est la concentration des mesures d'allègement en début de période, c'est-à-dire le fait de consentir un allègement de la dette aux pays admissibles au point de décision afin de soutenir du mieux possible les programmes de réduction de la pauvreté. L'Initiative PPTTE renforcée est rétroactive dans le sens où elle réévalue la situation des pays qui avaient été déjà admis à bénéficier de l'Initiative initiale afin de leur consentir un allègement supplémentaire en fonction de critères d'admissibilité revus et corrigés* »⁴²³.

L'autre nouveauté introduite par l'Initiative PPTTE renforcée, c'est la mise en place de la notion de « *point d'achèvement flottant* ». Contrairement à la situation antérieure, le point d'achèvement n'est plus fixé à la fin d'une période de trois ans (après le point de décision), mais il peut plutôt évoluer en fonction du rythme des réformes menées dans chaque pays. Enfin, le critère qui va contribuer à qualifier plus de pays a également évolué. Les annulations seront désormais calculées sur la base de la situation en vigueur l'année précédant le point de décision et non plus à partir des projections réalisées sur la situation du pays au moment du point d'achèvement.

Ceci étant dit, l'analyse de la viabilité de l'endettement réalisée dans le cadre de l'Initiative renforcée repose sur deux indicateurs principaux⁴²⁴, à savoir le ratio VAN de la dette/exportations et le ratio VAN de la dette/recettes publiques. Le choix de ces deux indicateurs n'est pas exempt de toute critique.

⁴²³ CNUCED, Op.Cit ; 2004, p.17.

⁴²⁴ Les autres indicateurs sont au nombre de 4 et sont utilisés pour déterminer les niveaux d'endettement viable des pays. Il s'agit du :

- ratio VAN de la dette/revenu national brut ;
- ratio service de la dette/revenu national brut ;
- ratio service de la dette/exportations ;
- ratio service de la dette/recettes publiques.

En ce qui concerne le critère du ratio dette/exportations, comme le note la CNUCED⁴²⁵, il a été utilisé surtout avant pour des pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire à la suite de la crise de la dette de 1982. Cependant, la situation en Amérique latine était bien différente de celle des PPTTE d'aujourd'hui. D'abord, une partie importante de l'endettement de l'Amérique latine était constituée par des dettes contractées à l'égard de banques commerciales ; ensuite, les dévaluations qui ont suivi la crise mexicaine de 1982 ont engendré d'importants excédents commerciaux qui ont permis de financer des paiements au titre du service de la dette. En revanche, par exemple dans l'espace UEMOA, la quasi-totalité de la dette extérieure est publique ou garantie par l'Etat, à l'exception de la Côte d'Ivoire qui, grâce à la richesse de ses exportations en café et cacao, a la possibilité de s'endetter auprès des banques commerciales.

Pour ce qui est du critère relatif au ratio VAN de la dette/recettes publiques, on remarque par exemple que les seuils d'endettement budgétaire ne reposent sur aucun fondement théorique. Comme l'a indiqué la CNUCED⁴²⁶, « *le ratio VAN de la dette/recettes publiques, qui est aussi couramment appelé "critère de la Côte d'Ivoire", a été fixé à un niveau suffisamment bas pour n'inclure qu'un seul pays dans le groupe des PPTTE... mais a été assorti de critères subsidiaires non justifiés sur le plan pratique qui excluent de nombreux autres PPTTE* ».

Une fois le point de décision atteint, dans le cadre l'Initiative renforcée, le FMI et la Banque mondiale utilisent ainsi ces deux critères pour décider si la dette du pays est insoutenable ou non. Si la soutenabilité de la dette du pays est avérée, celui-ci ne sera pas admis à l'Initiative⁴²⁷. Le cas échéant, les pays doivent continuer à établir des réformes économiques demandées par les Institutions de Bretton Woods, pendant une période allant d'un à trois ans, comme souligné plus haut.

⁴²⁵ CNUCED, Op.Cit ; p.38.

⁴²⁶ Rapportant les écrits de MARTIN, M., « Debt Relief and Poverty Reduction : Do we need a HIPC III ? », 2002, p.3. Document présenté au North-South Institute, atelier sur la Global Finance Governance Initiative, Ottawa.

Si, toutes les procédures contenues dans l'Initiative sont respectées, les bailleurs de fonds donnent leur feu vert à l'égard du pays pour qu'il soit considéré comme atteignant le point d'achèvement, où les allègements de dette sont délivrés. Ces allègements sont calculés pour qu'à terme, la dette redevienne soutenable (c'est-à-dire repasser sous le seuil de 150 %). Dans ce cas, la part de la dette due aux pays du Club de Paris est alors réduite de la manière suivante, comme le démontrent Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, reprenant le calcul fait dans le Site du Club de Paris⁴²⁸ : les crédits Aides Publiques au Développement (contractés à un taux inférieur au taux du marché) sont rééchelonnés sur 40 ans dont 16 de grâce⁴²⁹ ; les crédits dits « commerciaux » ou « non APD » sont annulés à hauteur de 90 %, la part restante étant rééchelonnée au taux de marché sur 23 ans dont 6 de grâce. Les autres créanciers bilatéraux (pays hors Club de Paris comme les pays du Golfe ou des pays émergents) et les créanciers multilatéraux (FMI, Banque mondiale, Banques régionales de développement, etc.) doivent compléter ce dispositif afin de rendre la dette soutenable.

Le Tableau ci-après décrit l'état de la situation de l'Initiative PPTTE, pays par pays, au sein de l'UEMOA.

Tableau 24: Etat d'avancement de l'Initiative PPTTE dans l'espace UEMOA en juillet 2010

Les pays ayant atteint le point d'achèvement	Date	Les pays n'atteignant que le point de décision	Date
Burkina Faso	Avril 2002	Guinée-Bissau	Déc. 2000
Mali	Mars 2003	Togo	Nov. 2008

⁴²⁷ Comme ce fût le cas avec l'Angola, le Kenya, le Vietnam et le Yemen.

⁴²⁸ Voir www.clubdeparis.fr

⁴²⁹ Cela signifie que les paiements seront exigés sur 24 ans, entre la 17^e et la 40^e année.

Bénin	Mars 2003	Côte d'Ivoire	Mars 2009
Niger	Avril 2004		
Sénégal	Avril 2004		

Le Burkina Faso a été le premier pays de l'Union à atteindre le point d'achèvement en 2002, et a pu bénéficier d'un allègement de 300 millions de dollars (soit 30 % de réduction de la dette actualisée). Ensuite, le Bénin et le Mali ont atteint le point d'achèvement en mars 2003, c'est-à-dire un an plus tard. Le Bénin a pu bénéficier d'une réduction du service de la dette de 460 millions de dollars (ce qui correspond à 265 millions de dollars en VAN, soit une réduction de 31 % du service de la dette extérieure). La réduction de la VAN du service de la dette du Mali correspond quant à elle à 29 %. Enfin, on a le Niger et le Sénégal qui ont atteint le point d'achèvement en avril 2004. L'Initiative PPTE a permis au Niger de réduire la VAN du service de la dette de 54 %, ce qui correspond à une remise nominale de 521 millions de dollars, et au Sénégal de réduire la VAN du service de la dette de près de 20 % correspondant à une valeur nominale de 850 millions de dollars.

A la date de juillet 2010, seuls les trois pays restants (Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire et Togo), n'ont pas encore atteint le point d'achèvement, à cause notamment de la situation politique qui y tarde à s'améliorer, ce qui n'a pas aidé à améliorer les relations entre ces pays et la Communauté financière internationale. Néanmoins, depuis 2008, on note un certain dégel des relations entre les bailleurs de fonds et ces pays, ce qui a permis par exemple au Togo et à la Côte d'Ivoire d'atteindre le point de décision respectivement en novembre 2008 et mars 2009. Et, on espère que dans les années à venir, ils pourront enfin atteindre le point d'achèvement et permettre ainsi à l'Union d'espérer entrer en phase de stabilité.

Paragraphe 2 : Les limites de l'Initiative PPTE et la nouvelle Initiative dénommée IADM

Depuis la mise en place de la première Initiative PPTE en 1996, on a remarqué que les pays potentiellement admissibles ont de plus en plus de mal à satisfaire toutes les exigences de la Communauté financière internationale qui manquent très souvent de cohérence (A). Cela explique l'adoption, en juin 2005, de la nouvelle Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (B).

A- Les limites de l'Initiative PPTE

Les limites de l'Initiative PPTE sont globalement de deux ordres. Il s'agit d'abord d'un problème lié au délai et à l'ampleur de la réduction de la dette des pays concernés. En second lieu, la mise en place de l'Initiative pose également le problème de l'équité dans la sélection des pays potentiellement admissibles.

Au départ, la première limite de l'Initiative PPTE portait sur le caractère tardif et limité de l'allègement promis aux PPTE. En effet, au début, c'est-à-dire en 1996, les premières réductions devaient intervenir trois ans après son lancement (1999), car selon le principe même de l'Initiative, les Etats auraient dû en bénéficier au bout de 6 ans : 3 ans pour atteindre le point de décision et 3 ans au plus pour le point d'achèvement.

Par conséquent, au milieu des années 2000, les 41 pays susceptibles d'être concernés par cette Initiative devaient déjà en bénéficier. Mais, en 2010, c'est-à-dire 14 ans après son lancement, on remarque malheureusement qu'on est très loin du compte. Certains pays n'ont toujours pas atteint le point de décision⁴³⁰, alors que d'autres par contre ont du mal à

⁴³⁰ Comme c'est le cas de la Somalie et du Soudan, et très récemment, dans le cadre de l'UEMOA, de la Côte d'Ivoire et du Togo.

passer du point de décision au point d'achèvement⁴³¹. La conséquence de tous ces attermolements successifs est que la date prévue pour la clôture définitive de l'Initiative a dû être repoussée à plusieurs reprises.

Pour ce qui est de la faiblesse du volume de l'allègement lié à l'Initiative, elle est symbolisée par le caractère très faible que cet allègement représente par rapport à la dette extérieure totale des pays concernés, quant on sait qu'à l'origine, ces réductions étaient censées permettre le retour à la soutenabilité de la dette de ces PPTÉ. Déjà au début des années 2000, par exemple, « *par rapport à la dette extérieure totale, les montants précédents représentent... 9 % pour le Burkina Faso et (seulement) 1,8 % pour la Côte d'Ivoire* »⁴³². D'ailleurs, en 2004, la CNUCED, qui a fait l'étude de l'Initiative la plus complète jusqu'à présent, tirait la sonnette d'alarme dans ce sens, en reconnaissant que : « *Un consensus semble désormais se dégager sur le fait que l'Initiative PPTÉ et les diverses mesures adoptées par le Club de Paris n'ont pas permis de mettre un terme au surendettement de nombreux pays africains. Le fait que même les pays qui ont atteint (ou sont en passe d'atteindre) le point d'achèvement afficheront bientôt un endettement non viable apporte de l'eau au moulin des critiques formulées concernant l'inadaptation des critères appliqués dans l'analyse de la viabilité de l'endettement. En outre, le fait que plusieurs pays surendettés d'Afrique ne peuvent bénéficier d'un allègement de leur dette au titre de l'Initiative PPTÉ traduit le manque d'objectivité des critères d'admissibilité. (...) Selon la propre analyse du FMI et de la Banque mondiale, certains pays arrivés au point d'achèvement affichent actuellement des ratios d'endettement insoutenables tels que définis au titre de l'Initiative PPTÉ. Cela s'explique par diverses raisons, notamment par la chute brutale des prix des produits de base depuis la fin des années 90 jusqu'au début 2002, par des hypothèses trop optimistes en matière de croissance économique et d'exportations et, dans certains cas, par de nouveaux emprunts* »⁴³³.

⁴³¹ C'est notamment le cas de la Guinée Bissau qui, après avoir atteint le point de décision en décembre 2000, peine à franchir l'étape supérieure, pour cause de non réalisation des réformes structurelles demandées par les créanciers extérieurs.

⁴³² RAFFINOT M. et MOISSERON J.Y., Op.Cit ; p.45.

On peut expliquer une telle erreur d'analyse, comme le confirme la CNUCED, par le fait que les Institutions de Bretton Woods aient utilisé des statistiques de croissance et d'exportation trop optimistes. D'ailleurs, par exemple, « *le FMI persiste à penser que l'application des mesures qu'il impose permet de générer de la croissance d'un coup de baguette magique. La réalité vient une nouvelle fois de plus de lui donner tort. Cela signifie que même des pays ayant satisfait consciencieusement aux exigences du FMI et de la Banque mondiale n'ont toujours pas en bout de course une dette soutenable. L'Initiative PPTTE n'a pas permis de rendre la dette soutenable. C'était pourtant son but proclamé* »⁴³⁴.

C'est ainsi que la Conférence a fait remarquer, entre autres, que dans le cas des taux de croissance des exportations, les projections seraient plus réalistes si les incidences de la volatilité des prix des exportations, l'ampleur de la diversification de celles-ci et divers autres facteurs structurels étaient aussi pris en compte. Elle préconise également que les projections relatives aux taux de croissance économique futurs devraient reposer davantage sur les taux de croissance historiques de chaque pays.

C'est dans cette logique que la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement appelle très régulièrement à la révision des indicateurs d'admissibilité à l'Initiative et de la viabilité de la dette. Pour elle, « *la révision des critères de viabilité budgétaire pourrait nécessiter l'élimination des deux seuils retenus pour l'application du critère dette/recettes publiques (c'est-à-dire un ratio exportations/PIB d'au moins 30 % et un ratio recettes publiques/PIB d'au moins 15 %)*⁴³⁵. En outre, il serait possible de mettre davantage l'accent sur les critères relatifs à la viabilité

⁴³³ CNUCED, « *le développement économique en Afrique. Endettement viable : Oasis ou mirage ?* », septembre 2004.

⁴³⁴ MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p.214.

⁴³⁵ La CNUCED explique que ces seuils se justifient, parce qu'il est nécessaire d'inciter les pays à accroître leurs ratios exportations/PIB et recettes publiques/PIB, mais il faut garder présent à l'esprit que des ratios inférieurs à ces seuils traduisent généralement des problèmes structurels, qui ne peuvent probablement pas être surmontés à court terme. En outre, comme les pays sont tenus d'avoir mis en œuvre, pendant au moins trois ans, un ajustement « réussi » soutenu par la Banque mondiale et le FMI avant d'atteindre le point de décision, il est difficile de soutenir que :

- des incitations supplémentaires sont nécessaires sous la forme de critères d'admissibilité ;
- ou qu'en absence de ces seuils, l'Initiative récompenserait les Etats inefficaces.

*budgétaire de la dette*⁴³⁶, tout en réduisant l'importance du critère inapproprié VAN de la dette/exportations. On pourrait combiner un indicateur VAN de la dette/PIB et un indicateur VAN de la dette/recettes publiques, complétés par des niveaux de pauvreté et des facteurs de vulnérabilité pour évaluer la viabilité de l'endettement à long terme d'un PPTTE, ce qui pourrait ensuite constituer la base pour déterminer le montant cumulé de l'allègement de la dette dû à chaque PPTTE. Il serait possible de recourir à un indicateur service de la dette/recettes publiques défini de façon appropriée (combiné avec un ensemble de critères concernant les investissements nécessaires dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté) pour déterminer le service de la dette annuel maximal que chaque PPTTE peut supporter⁴³⁷. L'analyse de la viabilité de l'endettement devrait tenir compte de la dette intérieure, eu égard à ses effets macroéconomiques plus larges, et en particulier aux incidences budgétaires pour les pays les plus pauvres »⁴³⁸.

La dernière limite que pose l'Initiative PPTTE est relative au problème de l'équité dans la sélection des pays potentiellement admissibles.

Déjà à la fin des années 1990, certaines critiques, comme celles émises par Marc RAFFINOT et Jean-Yves MOISSERON⁴³⁹, soulignent le fait que l'Initiative réactualise un problème, qui était antérieurement posé par les autres modalités de réduction de la dette. Ces critiques posent en effet la question de savoir, dans quelle mesure est-il judicieux de réduire seulement la dette des pays pauvres les plus endettés ? Elles considèrent, qu'en termes d'équité, il est difficile de justifier le fait que soient avantagés les pays dont, précisément, la gestion a été probablement la plus déficiente⁴⁴⁰. En termes d'incitations, c'est un signal désastreux pour les pays qui n'ont pas eu recours

⁴³⁶ Pour la CNUCED, la recommandation de mettre davantage l'accent sur des indicateurs liés aux recettes publiques n'est pas nouvelle. Par exemple, en 1989, DITTUS (DITTUS Peter, "The budgetary dimension of the debt crisis in low-income sub-saharan countries", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 145, pp. 358-366), a analysé la dimension budgétaire de la crise de la dette dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu et a suggéré d'accorder un rôle essentiel au ratio service de la dette/recettes publiques.

⁴³⁷ Pour la Conférence, cela va dans le sens d'une suggestion formulée récemment par EURODAD (2002), selon laquelle il fallait procéder à une analyse pays par pays pour déterminer le montant de la dette que chaque pays peut supporter sans devoir réduire les ressources nécessaires pour financer un maximum de services sociaux.

⁴³⁸ CNUCED, Op.Cit ; p.78.

⁴³⁹ RAFFINOT M. et MOISSERON J.Y., Op.Cit ; p.45.

⁴⁴⁰ Comité d'Aide au Développement (1997), *Coopération pour le développement*, Rapport annuel 1996, OCDE, Paris, p.104.

à un endettement important. A l'avenir, ils chercheront certainement à attirer n'importe quel financement extérieur, sans même chercher à en évaluer les avantages et le coût, assurés qu'ils bénéficieront de toute façon à de nouvelles annulations.

Seulement, il faut bien reconnaître que la réalité est plus complexe que l'on imagine. En effet, beaucoup de spécialistes de la Dette des pays du Tiers monde (comme Damien MILLET et Eric TOUSSAINT) soulignent que, à l'origine, l'Initiative PPTTE visait simplement à ce que les Pays en développement puissent rembourser leur dette sans retard ni interruption soudaine de la part de tel ou tel pays, sans défaut de paiement, mais au maximum de leurs capacités financières⁴⁴¹. Ils estiment ainsi que le seuil défini par l'Initiative PPTTE correspond au seuil estimé au-delà duquel le PPTTE ne pourra plus rembourser régulièrement. Il correspond donc à la dette maximale à laquelle un pays pourra faire face sans exiger de restructuration. Le but principal se réduit alors à annuler les créances impayables, celles qui risqueraient de conduire ces pays à suspendre leurs remboursements.

D'ailleurs, on a pu remarquer que, « *La plupart des pays concernés ne payaient, avant la mise en place de l'Initiative, pas plus de 50 % du service de la dette dû. Une partie des dettes contractées par les PPTTE n'était dans les faits pas remboursée. Ainsi, l'allègement ne fait –en moyenne– que régulariser une situation existante. Dans ce contexte, les allègement du service de la dette présentés (...) semblent surestimer l'impact de l'Initiative. C'est, en effet, en partie sur ces créances non recouvrables que portent les allègements consentis. C'est pourquoi la réduction des niveaux de remboursement effectifs des PPTTE est faible au regard des allègements du stock de la dette annoncés* »⁴⁴².

⁴⁴¹ D'ailleurs, lors du 50^e anniversaire du Club de Paris, en juin 2006, Michel CAMDESSUS, alors Président du FMI, déclarait que : « *Pour un club de créanciers, la soutenabilité de la dette est un objectif essentiel, car elle permet de maximiser dans la durée la probabilité que la dette sera intégralement repayée et que des relations normales et mutuellement fructueuses pourront être établies et se développer dans la durée. Elle est donc fondamentalement affaire non de générosité, mais d'intérêts communs par la solidarité* ».

⁴⁴² ALBY S. et LETILLY G., BNP Paribas, *Revue Conjoncture*, mars 2006.

Après maintenant une quinzaine d'année de mise en œuvre, on a pu remarquer que les problèmes associés à la conception et à la mise en œuvre de l'Initiative PPTTE, autant dans sa version originale conçue en 1996 que dans sa version renforcée adoptée 3 ans plus tard, n'ont toujours pas été résolus et que l'Initiative n'a pas finalement réussi à donner une réponse adéquate au problème de l'endettement des pays du tiers monde et plus particulièrement des pays africains. En effet, tout au long du processus, les bailleurs extérieurs n'ont pas apporté assez de volonté politique, de ressources et d'analyses sérieuses dans les opérations de réduction de la dette. Ils se sont simplement limiter à optimiser la capacité de remboursement des PPTTE, par des politiques d'ajustement structurel, sans vraiment beaucoup se soucier de la possibilité de les inciter à mettre en place une vraie politique de relance économique capable d'endiguer la pauvreté qui gangrène les populations de ces pays, et également de les amener à instaurer une réelle politique de gestion de leur dette publique extérieure. Ainsi, comme le fait remarquer la CNUCED, « *Après presque deux décennies de programmes d'ajustement structurel, la pauvreté a augmenté, la croissance est le plus souvent lente et erratique, les crises rurales se sont aggravées et la désindustrialisation a mis à mal les perspectives de croissance* »⁴⁴³.

En outre, le processus a été plus lent que prévu, et l'Initiative a beaucoup souffert de problèmes de financement insuffisant, de conditionnalités excessives, de procédures très compliquées et d'un allègement inadéquat de la dette. C'est ainsi que, « *les quelques sommes libérées par l'Initiative PPTTE (servent) de vitrines : on construit quelques écoles ou quelques dispensaires, mais comme l'Etat n'a pas le droit de recruter le personnel correspondant sauf s'il s'agit de sous statuts mal préparés et sous payés, il est contraint d'appliquer une politique de recouvrement des coûts : chaque famille doit se cotiser pour payer le salaire du maître d'école pour scolariser un enfant, payer les médicaments, les*

⁴⁴³ CNUCED, Communiqué de presse, 26 septembre 2002.

compresses, la nourriture pour les personnes malades se rendant à l'hôpital »⁴⁴⁴.

C'est pour faire face à tous ces manquements que la Communauté financière internationale, plus particulièrement les Institutions financières multilatérales tels que le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont décidé de lancer, en juin 2005, une nouvelle initiative dénommée IADM⁴⁴⁵ (Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale).

B- La nouvelle Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM)

En 2005, sur les 41 pays potentiellement admissibles à l'Initiative PPTE renforcée, seuls 18 d'entre eux étaient arrivés au terme du processus de réformes devant leur permettre de bénéficier des allègements promis par la Communauté financière internationale. Et, malgré ces allègements, la plupart de ces 18 pays avaient encore une dette publique insoutenable. Pour les autres pays restant, la situation était encore pire, car n'ayant soit pas franchi le cap du point de décision, soit simplement pas encore entamé des discussions officielles avec les Institutions de Bretton Woods. Cela n'a pas pour autant inciter les créanciers de ces PPTE à revoir leur politique à leurs égards.

Mais, en 2005, comme le font remarquer Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, des changements dans la situation internationale ont modifié la donne dans ce domaine, car, *« le prix du pétrole a commencé à monter de manière importante, suite à une demande chinoise en pleine expansion, aux difficultés de la société pétrolière loukos de Mikhaïl KHODORKOVSKI sur laquelle le pouvoir russe de Vladimir POUTINE a voulu mettre la main, aux fortes tensions dans les pays producteurs comme l'Irak ou le Nigeria... D'une valeur moyenne de 29,4 dollars en 2003, le cours du baril de Brent est passé*

⁴⁴⁴ MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p.218.

à 49,8 dollars en moyenne en octobre 2004, avant de dépasser les 55 dollars en mars 2005⁴⁴⁶. Or la plupart des éligibles à l'Initiative PPTE sont des pays pauvres non producteurs de pétrole. Ils ont alors subi cette hausse importante de plein fouet. Le maigre allègement obtenu grâce à l'Initiative PPTE s'est souvent révélé inférieur au surcoût lié à l'augmentation du prix de leurs importations. Les grandes puissances ont alors été forcées à faire un geste supplémentaire. Le G8 était présidé en 2005 par la Grande Bretagne dont le Premier ministre, Tony BLAIR, était en difficulté sur le plan intérieur avec plusieurs affaires embarrassantes impliquant certains de ses proches et des responsables de son parti. L'actualité internationale allait lui permettre de redorer son blason et sa proximité avec le Président états-unien Georges BUSH allait l'y aider »⁴⁴⁷. C'est la naissance de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM)⁴⁴⁸.

Il faut signaler qu'à l'origine, l'IADM a voulu donner une responsabilité plus importante aux pays bénéficiaires face à une nouvelle crise de surendettement qui pourrait survenir dans les années futures. L'annulation du stock de la dette qu'elle envisageait au 1^{er} janvier 2005, était censée « réduire le poids du passé dans la dynamique de la dette future. Pour les pays pauvres, dont les besoins de financement restent élevés, la question importante porte sur la nature des financements à rechercher dans le futur. Les Institutions de Bretton Woods ont avancé l'idée qu'une part de plus en

⁴⁴⁵ Dans sa traduction anglaise cela donne MDRI pour *Multinational Debt Relief Initiative*.

⁴⁴⁶ Il dépassera les 70 dollars en août 2005, après le cyclone de Katrina aux Etats-Unis, puis atteindre 100 dollars fin février 2008 et même 145 lors de la grande crise des *surprises* en août 2008.

⁴⁴⁷ MILLET M. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p. 220.

⁴⁴⁸ Comme le signalent bien Damien MILLET et Eric TOUSSAINT, il serait intéressant de souligner que la naissance de l'IADM a causé une forte tension lors des réunions du FMI et de la Banque mondiale pour la validation de la dite Initiative. En effet, les dirigeants des « petits » pays riches n'ont pas beaucoup apprécié d'être mis devant le fait accompli par les quelques pays du G8. Ces petits pays n'ont pas pu digérer l'annonce du 11 juin 2005 par laquelle 8 pays ont décidé unilatéralement de tirer un trait définitif sur des créances détenues par des Institutions multilatérales comme le FMI et la Banque mondiale, sans les consulter, alors qu'officiellement tout du moins, les décisions y sont prises par tous les Etats membres.

La fronde était principalement menée par 4 Etats européens, à savoir la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse, qui, chacun à la tête d'une dizaine de pays membres, détenaient 16,32 % des droits de vote nécessaires pour bloquer les décisions du FMI (selon les statuts du FMI, les principales décisions nécessitent 85 % des droits de vote). C'est ainsi que, dès le 22 juin 2005, le représentant de la Belgique au FMI, Willy KIEKENS, a lancé en coordination avec les autres Etats frondeurs l'idée d'un mécanisme permettant de ne pas effacer de manière irrévocable la totalité de la dette des 18 PPTE envers le FMI, contrairement à la décision annoncée par le G8. En septembre 2005, lors de l'Assemblée du FMI et de la Banque mondiale, les pays du G8, pour calmer cette fronde naissante, ont dû s'engager à prendre en charge le coût de l'IADM.

plus importante de l'aide soit appréciée au regard d'un cadre proposé par le FMI et la Banque mondiale »⁴⁴⁹.

Gilles DUFRENOT a pu démontrer, dans son étude, que, par le passé, ces mesures d'allègement ont toujours été le fait des créanciers bilatéraux. Mais, après les mesures de rééchelonnements⁴⁵⁰ successifs au Club de Paris, mises en place jusqu'à la fin des années 1990, le portefeuille des dettes des pays les plus pauvres était essentiellement composé de dettes multilatérales.

Alors que jusqu'au début des années 2000, comme on l'a signalé plus haut, les Institutions financières multilatérales ont régulièrement pris prétexte de leurs statuts, qui n'envisageaient pas une telle possibilité, pour refuser tout allègement de dette ; face à la nouvelle crise de la dette des PPTTE, le FMI et la Banque mondiale, suivis par la Banque Africaine de Développement (BAD), lors du sommet du G8 de *Gleneagles* (Ecosse) en juin 2005, ont donc décidé cette fois-ci de procéder, eux aussi, à des annulations de dettes. Ces annulations de l'encours de la dette des pays pauvres marquent ainsi l'aboutissement d'un long processus ayant conduit au passage progressif des rééchelonnements des flux (annulations partielles des échéances) vers les rééchelonnements des stocks de dettes.

Comme son nom l'indique, l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) mise en place en juin 2005, portait essentiellement sur la dette multilatérale des PPTTE. Les 3 Institutions ont ainsi décidé, à travers cette nouvelle Initiative, d'annuler 100 % du stock⁴⁵¹ de la dette multilatérale contractée avant janvier 2005 par les pays à faible revenu. Toutefois, pour tout PPTTE, le bénéfice de cette nouvelle Initiative est soumis à 4 conditions :

⁴⁴⁹ DUFRENOT G. et SAKHO E.A., Op.Cit ; 2008, p. 201.

⁴⁵⁰ Par rééchelonnement de dette, il faut entendre modification des termes d'une dette, par exemple en modifiant les échéances ou en reportant les paiements du principal et/ou des intérêts. Le but est en général de donner un peu d'oxygène à un pays en difficulté en allongeant la période des remboursements pour en diminuer le montant ponctuel ou en accordant une période de grâce où les remboursements n'ont pas lieu.

⁴⁵¹ Le stock de la dette correspond au montant total des dettes comprenant le capital restant au 1^{er} janvier 2005, les intérêts et les éventuels arriérés de paiement (intérêt et principal).

- avoir atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE renforcée ;
- avoir de bonnes performances macroéconomiques ;
- avoir mis en œuvre un programme de réduction de la pauvreté ;
- adopter un système de gestion des finances publiques basé sur la bonne gouvernance.

Il faut par conséquent préciser que dès son élaboration, l'IADM s'est placée dans le sillage de l'Initiative PPTE. En effet, la seule différence existante entre ces 2 Initiatives porte sur la nature de la dette consentie par le pays concerné (dette multilatérale pour l'IADM et dette bilatérale pour l'Initiative PPTE), car au-delà, les conditionnalités d'admission restent les mêmes. A cause des limites de l'Initiative PPTE, les créanciers ont simplement dû passer à l'échelon supérieur pour corriger ses lacunes et, *« loin de proposer une autre logique, l'IADM a juste prolongé celle de l'Initiative PPTE »*⁴⁵².

Le montant des annulations consenties par les 3 Institutions financières concernées par cette nouvelle Initiative, à savoir le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement était estimé à l'époque à 40 milliards de dollars. Néanmoins, seuls 18 PPTE⁴⁵³ bénéficiaient de ces annulations et, à terme, 20 autres pays⁴⁵⁴ pourraient en faire partie, portant ainsi le total à 55 milliards de dollars.

Pour ce qui est des pays de l'UEMOA, comme le montre ce Tableau 18⁴⁵⁵ ci-après, ils vont bénéficier ainsi, avec cette nouvelle IADM, *« d'une annulation de leur dette multilatérale, après avoir bénéficié d'allègements et*

⁴⁵² MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p. 224.

⁴⁵³ Il s'agissait exactement des 18 PPTE ayant atteint le point d'achèvement au moment du lancement de la nouvelle Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale.

⁴⁵⁴ En ce qui concerne ces 20 autres pays, il s'agissait simplement des PPTE qui n'étaient pas encore parvenu au point d'achèvement lors du sommet G8 de Gleneagles.

⁴⁵⁵ Il faut comprendre ici par IDA, les annulations consenties par la Banque mondiale et par FAD, celles consenties par la Banque africaine de développement.

d'annulations partielles de la part de leurs créanciers. En 2005 et 2006, les Etats membres de l'UEMOA, à l'exception de Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau et du Togo, qui n'avaient pas encore atteint le point d'achèvement, ont bénéficié d'importants allègements de leur dette. Cette réduction du fardeau de leur dette a été plus substantielle à partir de 2006 avec le bénéfice de l'IADM»⁴⁵⁶. En effet, les Conseils d'administration du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement ont approuvé un allègement de dette en faveur des premiers bénéficiaires de l'Initiative dont le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal. Au titre de cette Initiative, ces 3 Institutions ont décidé d'annuler intégralement l'encours de la dette contractée par ces pays envers elles avant le 1^{er} janvier 2005.

Tableau 25: Annulations prévues en 2005, pour les pays de l'UEMOA dans le cadre de l'IADM

	Millions de Dollars US				En % du PIB en 2004			
	FMI	IDA	FAD	Total	FMI	IDA	FAD	Total
Bénin	53	683	360	1096	1.3	16.8	8.8	26.9
Burkina Faso	91	727	342	1160	1.9	15.1	7.1	24.1
Mali	110	1250	555	1915	2.3	25.7	11.4	39.4
Niger	114	741	193	1048	3.7	24.0	6.3	34.0
Sénégal	147	1837	409	2392	1.9	23.6	5.3	30.8

Source : Calculs faits par Gilles DUFFRENOT, Eloge HOUESSO et Emèdètèmin NONFODJI, Op.Cit ; p. 142.

Depuis l'année 2005, on a noté ainsi une forte réduction du taux d'endettement dans l'Union, car, outre les ressources PPTTE, les Etats membres ont également bénéficié de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale. Cette nouvelle donne a beaucoup contribué à réduire de façon

⁴⁵⁶ DUFFRENOT G. et SAKHO E.A., Op.Cit ; p. 203.

substantielle la dette extérieure de l'Union ainsi que de ses Etats membres respectifs qui, exceptés la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Togo, ont régulièrement respecté la limite du taux d'endettement autorisée par l'UEMOA, à savoir 70 % du PIB.

Par exemple, le Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juin 2010 montre que l'encours de la dette a continuellement et fortement baissé dans la zone communautaire, en l'espace de quelques années. Ainsi, à la fin de l'année 2009, l'encours de la dette de l'Union a représenté 44,0 % du PIB contre 72,7 % six ans plutôt, c'est-à-dire en 2003 et 93,1 % en 2000. Au départ, l'accélération de la réduction de l'encours de la dette dans l'espace UEMOA est, en partie, liée à l'Initiative PPTTE pour laquelle, jusqu'en 2008, seuls 2 Etats membres, la Côte d'Ivoire et le Togo, n'avaient pas encore atteint le point de décision, alors que 5 autres (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal) avaient déjà atteint le point d'achèvement. Néanmoins, la forte baisse observée aujourd'hui est liée principalement aux allègements obtenus par la Côte d'Ivoire (plus forte économie de l'espace communautaire avec notamment environ 40 % du PIB de l'Union) qui a atteint le point de décision de l'Initiative PPTTE en mars 2009.

L'encours de la dette publique totale des Etats membres rapporté à leur PIB se présentait en 2009 comme suit : Bénin 26,7% du PIB, Burkina Faso 26,4%, Côte d'Ivoire 63,3%, Guinée Bissau 227,1%, Mali 34,3%, Niger 24,3%, Sénégal 28,3% et Togo 83,6%. Comme on le voit, 6 Etats membres de l'Union sur 8 ont ainsi respecté l'un des deux principaux critères de convergence⁴⁵⁷ retenus par le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité de l'UEMOA adopté en 1999 pour solidifier l'économie de l'espace communautaire. L'atteinte des points d'achèvement par la Guinée Bissau et le Togo leur permettrait de bénéficier des ressources IADM supplémentaires nécessaires pour respecter ce critère de convergence à leur tour.

⁴⁵⁷ L'autre principal critère retenu par Pacte concerne le solde budgétaire de base rapporté au PIB qui doit être au moins en équilibre, c'est-à-dire supérieur ou égal à 0 % du PIB.

Ceci étant, à ce stade d'analyse des différents mécanismes d'allègement de la dette publique extérieure des Etats membres de l'UEMOA, il convient de souligner que tous ces efforts seraient vains si ces derniers s'engagent de nouveau dans un nouveau cercle vicieux de surendettement. Or, on observe, depuis un certain temps maintenant, que certains gouvernements de l'Union contractent actuellement des prêts auprès de nouveaux créanciers, comme la Chine ou les pays pétro-dollars du Golfe, non membres du Club de Paris, qui ne sont pas nécessairement associés aux efforts menés par celui-ci pour ne pas recréer une nouvelle crise de la dette.

D'ailleurs, le Club de Paris n'hésite pas, par exemple, à critiquer la Chine d'être entrée « *dans le jeu pour tirer les marrons du feu. En effet, selon l'interprétation des Institutions de Bretton Woods et du G7, elle a profité de l'amélioration de la solvabilité des PPTTE pour leur prêter de l'argent qu'ils utilisent pour lui acheter des marchandises bon marché et des services (au lieu de les acheter aux entreprises des pays du G7)... Dans le même temps, comme la Chine ne fait pas partie du Club de Paris, elle n'est pas liée par les promesses d'allègements de la dette qui y sont négociées* »⁴⁵⁸.

Il faut signaler par ailleurs que depuis l'apparition de nouveaux créanciers qui ne font pas partie du Club de Paris, les PPTTE tentent régulièrement de se détourner des bailleurs de fonds classiques qui, depuis 2005, avec la mise en œuvre de l'IADM, imposent un cure d'austérité de plus en plus drastique envers ces Pays pour les amener à s'assurer d'une viabilité de leur endettement par une gestion saine de leurs finances publiques. En plus, la préférence des PPTTE pour ces nouveaux types de financement s'explique par le fait que, contrairement aux Institutions de Bretton Woods et du Club de Paris, les nouveaux créanciers n'imposent aucune conditionnalité politique en contre partie de leurs prêts. Après s'être sortis des réformes conditionnées par les bailleurs classiques, plusieurs PPTTE rechignent de plus en plus à céder à leurs injonctions, sous prétexte que ces réformes sont la cause de toutes leurs difficultés socio-politiques internes.

⁴⁵⁸ MILLET D. et TOUSSAINT E., Op.Cit ; p. 224.

La difficulté pour les bailleurs de fonds classiques réside dans le fait que ces PPTTE profitent généralement de l'annulation de leur dette obtenue dans le cadre de l'IADM ou de la période de grâce accordée pour les créances rééchelonnées par le biais de l'Initiative PPTTE, pour passer des accords commerciaux avec les nouveaux prêteurs de plus en plus actifs dans le marché financier. Leur peur se justifie le plus souvent, car, quand la période de grâce aura pris fin et que les prêts contractés envers ces nouveaux créanciers commenceront à devoir être remboursés, il est fort probable en effet, qu'une fois de plus, les PPTTE verront leur dette repartir à la hausse et, par conséquent, ne pourront pas faire face aux paiements exigés et qu'une nouvelle phase d'allègement soit encore nécessaire pour résoudre une énième crise de dette qui pourrait resurgir.

Comme la viabilité des finances publiques de ces PPTTE est fortement liée à l'appui extérieur, nous tenterons d'analyser, dans le dernier chapitre qui suit, l'avenir des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA, avec une attention particulière portée sur les différentes réformes budgétaires nécessaires à la mise en place d'un environnement sain dans l'espace communautaire.

Cette analyse prendra en compte, outre la réforme éventuelle du Pacte de Convergence, l'apport de plus en plus décisif des bailleurs de fonds dans la promotion, au sein des PPTTE en général et des Etats membres de l'UEMOA en particulier, d'une politique de bonne gouvernance, basée notamment sur une saine gestion des finances publiques et une politique d'endettement prudente, pouvant permettre à l'Union d'éviter à ces Etats un nouveau scénario de crise d'endettement.

Chapitre 3 : L'AVENIR DES FINANCES

PUBLIQUES DES ETATS MEMBRES DE

L'UEMOA

Depuis l'implication directe des bailleurs de fonds multilatéraux dans le règlement des problèmes d'endettement des PPTTE à la fin des années 1990, on assisté à l'introduction, dans les relations entre ces bailleurs et ces pays, d'une nouvelle conditionnalité appelée « bonne gouvernance » (*Section 1*). Pour être en phase avec cette nouvelle exigence des bailleurs de fonds, les pays de l'UEMOA ont entrepris, au début des années 2000, au renouvellement de certaines techniques budgétaires pour rendre le cadre de gestion des finances publiques plus sain et plus efficace dans la zone communautaire (*Section 2*).

Section 1 : Les nouvelles exigences des bailleurs de fonds pour la promotion de la bonne gouvernance financière

Depuis la fin des années 1990, la notion de bonne gouvernance en matière de finances publiques est devenue pour la Communauté financière internationale, surtout pour les institutions de Bretton Woods, un des aspects fondamentaux de la bonne gouvernance financière. Avant cette période, ces institutions avaient une culture de confidentialité et, à la demande des pays emprunteurs, elles ne faisaient jamais état publiquement de leur situation budgétaire et financière. Il a fallu attendre divers événements internationaux survenus à la fin des années 1980 et au début des années 1990⁴⁵⁹ pour

⁴⁵⁹ Il s'agit entre autres de la fin de la guerre froide qui a comme corollaire le passage des économies de l'Europe de l'Est et du bloc soviétique en général à l'économie de marché au début des années 1990 ; de l'échec des réformes lié à l'incapacité des programmes d'ajustement structurel à relancer la croissance économique dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique et enfin des crises financières de l'Asie de l'Est en 1997 et en 1998, dont l'une des leçons majeures est que même si les politiques gouvernementales sont de nature à lutter contre la pauvreté, les déficiences dans les fondements institutionnels peuvent bel et bien constituer un frein au processus de développement.

commencer à entendre ça et là, lors des grandes Conférences internationales (surtout celles du G7), la nécessité de prendre en considération la qualité institutionnelle des PPTTE avant de leur accorder de nouvelles faveurs financières.

C'est ainsi que, « *dans le cadre efforts engagés pour renforcer le système financier international, le FMI et la Banque mondiale ont déterminé une série de normes internationales dans douze domaines liés à leurs activités dont celui relatif à la transparence des finances publiques* »⁴⁶⁰.

En ce qui concerne les finances publiques spécialement, la Banque mondiale, en mars 1998, a publié un « *Manuel sur la gestion des dépenses publiques* », qui lui permettra d'évaluer la qualité de gestion budgétaire, mais aussi institutionnelle, des pays sollicitant son concours financier (*Paragraphe 1*). Le FMI, de son côté, a établi en avril de la même année, un « *Code de bonnes pratiques* » et publié un « *Manuel sur la transparence des finances publiques* » (*Paragraphe 2*), qui ont tous été révisés et mis à jour en 2007, afin d'encourager une plus grande transparence des finances publiques de ses Etats membres.

⁴⁶⁰ BOULEY D., *Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le FMI*, in « *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde* », BOUVIER M., (sous dir.), LGDJ, Paris, 2009, p.16. L'auteur décrit ici le cadre général de référence des normes et des codes sur les douze activités principales qui ont pour finalité de renforcer le système financier international. Ce cadre se présente ainsi :

Transparence des Politiques (FMI) :

- Transparence des données, la norme spéciale de diffusion des données et le système général de diffusion des données ;
- Transparence budgétaire : Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ;
- Transparence des politiques monétaire et financière : le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière.

Réglementation du secteur financier (FMI et Banque mondiale) :

- Contrôle bancaire : les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace ;
- Valeurs immobilières : les objectifs de la régulation financière ;
- Assurances : les principes de surveillance des sociétés d'assurances ;
- Systèmes de paiement : les principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique et les recommandations en matière de systèmes de règlement des valeurs mobilières ;
- La lutte contre le blanchissement des capitaux et le financement du terrorisme (GAFI).

Intégrité du marché (diverses institutions) :

- Gouvernance d'entreprises : les principes de gouvernance d'entreprise (OCDE) ;
- Comptabilité : les normes comptables internationales (IASB) ;
- Vérification des comptes : les normes internationales d'audit (IFA) ;
- Insolvabilité et droits des créances : principes régissant le traitement de l'insolvabilité et la protection des droits des créanciers (WB), le guide législatif sur le droit de l'insolvabilité (UN).

Paragraphe 1 : L'apport de la Banque mondiale avec la mise en place des Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)⁴⁶¹

L'apport de la Banque mondiale dans la mise en place d'un cadre plus sain et plus performant au sein des PPTTE dont ceux de l'UEMOA, porte autant sur le domaine politique que sur le domaine purement institutionnel. Il faut signaler que l'intérêt de la Banque dans ce domaine est récent. En effet, comme le souligne Catherine LAURENT, il y a « *quatre grandes périodes dans l'attitude de la Banque vis-à-vis des questions institutionnelles, dont la première se matérialise par un manque total d'intérêt pour le secteur public. Les trois autres sont les suivantes :*

- *1983-89 : Il faut attendre cette période pour que la Banque dépasse le stade de la création d'institutions nécessaires à la mise en œuvre de projets financés par elle et reconnaisse enfin une existence propre au développement institutionnel en tant qu'élément clé dans la mise en application des programmes d'ajustement structurel.*
- *1990-96 : Devant l'effondrement des pays communistes, l'échec fréquent des programmes d'ajustement et la persistance des échecs de prêts-projets en Afrique, on commence enfin à placer le développement des institutions au centre des stratégies d'assistance-pays.*
- *1997-2007 : Durant cette période, la Banque formalise son programme pour le secteur public et la gouvernance, et y ajoute enfin la corruption de façon explicite »⁴⁶².*

Pour cet auteur, par ailleurs Haut fonctionnaire à la Banque mondiale, cette évolution est en partie due au fait tout simplement que la démocratie, soudainement étendue sur la carte du monde à la fin de la guerre froide, a encouragé l'apparition d'un nouveau discours axé sur la responsabilité, la décentralisation, la transparence et l'Etat de droit. Désormais, la Banque se sent libre d'incorporer ces éléments et plus généralement la bonne gouvernance dans son dialogue avec ses pays clients jusque dans les conditions de prêts mettant notamment à profit la disparition de pressions pour soutenir des régimes corrompus. Elle considère ainsi, que « *il ne faut pas s'attendre à voir de bonnes politiques ni de bons investissements dans un environnement où les institutions ne fonctionnent pas bien et la gouvernance est mauvaise* »⁴⁶³.

Dès lors, comme le souligne la Banque mondiale elle-même, les évaluations de la politique et des institutions nationales, également appelées CPIA, deviennent alors un outil de diagnostic visant à rendre compte du degré de qualité des politiques suivies par les pays et de leurs dispositifs institutionnels. Autrement dit, il s'agit d'un type de mesure qui met l'accent sur les éléments essentiels qu'un pays peut contrôler, plutôt que sur des données (les taux de croissance économique, par exemple) qui dépendent de facteurs qu'il ne maîtrise pas. Plus précisément, les CPIA évaluent dans quelle mesure le cadre politique et institutionnel d'un pays va dans le sens d'une croissance durable et d'une réduction de la pauvreté, et favorise par la même l'utilisation efficace de l'aide au développement. Cependant, la rigueur du processus de la CPIA (A) ne va pas sans poser quelques problèmes dans les PPTTE emprunteurs dont ceux de l'UEMOA (B).

A- Définition et processus de la CPIA

⁴⁶¹ Que l'on peut traduire par l'expression Evaluation des Politiques et des Institutions Nationales. Cet nouvel indicateur mis en place par la Banque mondiale permet d'évaluer la « *performance politique et institutionnelle* » des pays emprunteurs.

⁴⁶² LAURENT C., *Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon Banque mondiale*, in « *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde* », Bouvier M., (sous dir.), Op.Cit ; p. 24.

La CPIA est un nouvel exercice annuel effectué par la Banque mondiale pour évaluer le cadre politique et institutionnel de chaque pays qui sollicite son soutien à travers l'Association internationale pour le développement (IDA)⁴⁶⁴ qui finance les prêts destinés aux pays les plus pauvres, c'est-à-dire les PPT. Ainsi, chaque année, et ce depuis la fin des années 1990⁴⁶⁵, la Banque évalue, selon ses propres critères, les performances économiques, sociales et politiques des pays auxquels elle prête. La CPIA aide aussi la Banque à définir les orientations de ses nouveaux projets et à estimer les allègements de dette nécessaires pour que les PPT atteignent un niveau d'endettement viable. Aujourd'hui, l'indicateur CPIA dont la note influence fortement la quantité de prêts que reçoivent les pays concernés, est également utilisé par certaines banques régionales de développement, comme la Banque Africaine de Développement (BAD)⁴⁶⁶ ou la Banque Asiatique de Développement qui ont, l'une et l'autre, adopté en 2005 les critères établis par la Banque mondiale à titre de point de départ pour leur propre processus d'allocation des ressources basée sur la performance.

⁴⁶³ Page 7 de la version anglaise de la proposition de la Banque mondiale à son Conseil d'administration pour une *Stratégie de réforme des institutions publiques et de renforcement de la gouvernance*, 2000.

⁴⁶⁴ Avec la BIRD, l'IDA est un des quatre autres organismes qui forment le Groupe Banque mondiale, les autres étant la Société Financière Internationale (SFI), le Centre International de Règlement des Différents relatifs aux Investissements (CIRDI) et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI). Officiellement, l'IDA est une association mais imbriquée dans la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) qui la gère. En 2009, l'IDA comptait 167 Etats membres, parmi lesquels 79 (dont 39 en Afrique) remplissaient les conditions pour profiter de ses prêts. Deux critères sont utilisés pour déterminer quels pays auront accès aux ressources de l'IDA :

- La pauvreté relative définie en fonction du Revenu national brut (RNB) par habitant. Un seuil est déterminé et mis à jour annuellement (exercice 2010 : 1135 dollars).

- Absence de solvabilité permettant d'emprunter selon les critères du marché, et par conséquent besoin de ressources concessionnelles afin de financer les programmes de développement du pays.

Ces pays empruntent sur de longues durées (entre 35 et 40 ans en général, avec un différé initial de 10 ans) et à très bas taux (de l'ordre de 0,75%). Les sommes proviennent soit des pays les plus riches qui reconstituent les fonds de l'IDA tous les 3 ans, soit des gains que la BIRD tire des remboursements effectués par les pays à moyens revenus.

⁴⁶⁵ C'est à cette période, avec notamment l'adoption du *Manuel sur la gestion des dépenses publiques* en 1998, que la Banque mondiale a apporté plus de détails et accordé plus d'importance aux indicateurs CPIA qui ont dès lors servi parmi d'autres critères à calculer la part d'un pays dans la dotation de l'IDA, qui est une source de financement très concessionnel de la Banque financé par des dons des pays de l'OCDE.

⁴⁶⁶ Comme définit le Groupe de la Banque africaine de développement, dans son rapport d'octobre 2009 sur l'Evaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP) pour l'année 2008, « *L'EPIP est un système visant à évaluer la qualité des politiques et des institutions actuelles d'un pays, en terme de leur pertinence à garantir l'utilisation efficace des ressources limitées disponibles pour la promotion du développement durable et de la réduction de la pauvreté dans les pays membres régionaux (africains)...* ».

Depuis la fin des années 1970, la Banque mondiale cherche à mesurer l'avancée de ses recommandations politiques afin d'allouer aux mieux les ressources de l'IDA. C'est ainsi qu'elle a révisé périodiquement les critères de la CPIA depuis sa création, soit en affinant certains d'entre eux, soit en ajoutant de nouveaux critères, soit encore en éliminant tout simplement les critères qu'elle estime en décalage avec le contexte du moment. Par exemple, les critères d'évaluation ont évolué dans le temps, passant du domaine macro-économique pour se concentrer exclusivement aux aspects de gouvernance et aux dimensions sociales.

La plus récente révision de la CPIA a eu lieu en 2004, lorsque la Banque a chargé un groupe d'experts externe indépendant, composé d'universitaires et de décideurs de pays développés et en développement, d'examiner les notations et la portée des critères et de la méthodologie des CPIA mis en place. En conséquence, les membres de ce groupe d'experts indépendant se sont résolument déclarés en faveur de la divulgation des notations pour les pays admis à bénéficier d'un concours de l'IDA et pour la simplification des critères de la CPIA. C'est ainsi que ces derniers ont été ramenés de 20 à 16, les options de notation pour tous les critères ont été aussi entièrement déterminées et que les rapports des évaluations sont désormais rendus publics⁴⁶⁷. Le tableau 19 ci-après indique les critères révisés de la CPIA mis en place depuis 2004.

Tableau 26: Critères utilisés dans les CPIA depuis 2004

Catégorie	Critères
A- Gestion économique	1- Gestion macroéconomique 2- Politique fiscale 3- Politique de la dette

⁴⁶⁷ Au départ, les pays emprunteurs ne souhaitaient pas que l'indicateur CPIA soit rendu public et jusqu'à 2004, l'évaluation était en partie une affaire interne de la Banque mondiale, donc pas autorisé à être publié. A l'époque aussi, les pays moins pauvres (donc non PPTE), qui n'empruntent pas auprès de l'IDA mais de la BIRD, ont obtenu que la Banque mondiale maintienne complètement secrets les CPIA les concernant. Fin 2003, le Conseil d'administration de la Banque lance l'idée de l'opportunité d'une éventuelle publication des CPIA, et en septembre 2004, il admet l'idée et décide de les rendre publiques chaque année, pour l'ensemble des pays admis à l'aide IDA, y compris les pays dits « à financement mixte » (admis à bénéficier des prêts de la BIRD et de l'IDA). Ainsi, en juin 2006, la Banque mondiale divulguait pour la première fois les scores numériques attribués aux pays dans le cadre de son évaluation de la politique et des institutions nationales pour 2005.

B- Politiques structurelles	4- Commerce 5- Secteur financier 6- Cadre réglementaire des entreprises
C- Politiques de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'équité	7- Egalité des sexes 8- Equité dans l'utilisation des ressources publiques 9- Valorisation des ressources humaines 10- Protection sociale et main d'œuvre 11- Politiques et institutions axées sur la viabilité écologique
D- Gestion et institutions du secteur public	12- Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles 13- Qualité de la gestion budgétaire 14- Efficience de la mobilisation des recettes 15- Qualité de l'administration publique 16- Transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public

Source : Banque mondiale, 2004.

Les 16 critères énumérés dans le tableau ci-dessus sont ainsi répartis en quatre groupes (la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'équité et enfin la gestion et les institutions du secteur public) et chacun des critères est évalué par le personnel⁴⁶⁸ de la Banque mondiale sur une échelle de 1 (très faible) à 6⁴⁶⁹ (très forte). D'ailleurs, afin de guider son personnel, la Banque a établi, pour chaque critère, une définition, assortie d'une description détaillée de chaque niveau de notation. Cela permet au personnel d'évaluer les résultats effectifs obtenus par le pays au regard du critère en question, et d'attribuer un

⁴⁶⁸ Les scores résultent ainsi d'une appréciation portée par le personnel de la Banque, mais ne reflètent nécessairement pas le point de vue de ses Administrateurs ou des pays qu'ils représentent.

⁴⁶⁹ Les notes possibles sont 1 ; 2 ; 2,5 ; 3 ; 3,5 ; 4 ; 4,5 ; 5 et 6. Chaque note, hormis les demi-points, correspond à une appréciation donnée, qui va « d'insatisfaisant depuis longtemps » (1) à « satisfaisant depuis longtemps » (6). Les scores sont fonction du niveau de performance affiché pour une année donnée au regard des critères, et non pas de l'évolution des performances d'une année sur l'autre. Et ils dépendent des politiques suivies et des performances obtenues réellement, plutôt que des engagements pris ou des intentions affichées.

score⁴⁷⁰. Il s'agit ensuite de faire la moyenne de ces scores, pour en tirer d'abord le score de la catégorie correspondante, et déterminer ensuite une notation globale pour le pays, qui est la moyenne des scores attribués dans les quatre groupes de critères. Cela permet à la Banque de pouvoir classer les pays en trois catégories. Ainsi, la qualité d'un pays est jugée faible si la CPIA est inférieure à 3,25, elle est moyenne lorsque la CPIA varie dans un intervalle compris entre 3,25 et 3,75 et elle est bonne lorsque l'indice dépasse le seuil de 3,75.

En ce qui concerne les groupes des critères de la CPIA, on signale que pour le groupe A portant sur la **Gestion économique**, les critères suivants sont évalués comme suit :

- *Gestion macroéconomique* : les pays les mieux notés (6) n'ont eu besoin d'aucun programme de stabilisation depuis au moins trois ans. Les moins bien notés (1) n'ont pas eu de programme satisfaisant depuis au moins trois ans alors qu'ils en avaient besoin ;
- *Politique fiscale* : les mieux notés ont une politique fiscale saine au regard des conditions macroéconomiques et maintiennent un équilibre fiscal viable à long terme, y compris grâce aux flux prévisibles d'aide ;
- *Politique de la dette* : ce critère tient compte de l'existence et du montant d'éventuels arriérés, du respect par le pays de ses échéances et depuis combien de temps, de la structure de la dette, de la probabilité d'un rééchelonnement et de son service de la dette futur au vu des projections d'exportations et des réserves.

En ce qui concerne le groupe B relatif aux **Politiques structurelles**, l'évaluation est faite de la manière suivante :

⁴⁷⁰ Globalement, les scores reflètent toutes une série de données, d'observations et d'appréciations fondées sur les connaissances accumulées, au sein de la Banque et ailleurs, sur le pays considéré, ainsi que sur les indicateurs appropriés qui sont publiquement disponibles.

- *Commerce* : on regarde ici dans quelle mesure le cadre politique encourage le commerce et les mouvements de capitaux. Les pays mieux notés ont de faibles barrières tarifaires (moins de 10%), une faible dispersion et peu ou pas de restrictions à l'exportation. Ils n'ont pas de monopoles commerciaux, ni de taxes indirectes discriminantes pour les importations ou encore les douanes sont efficaces et bien régulées ;
- *Secteur financier* : ce critère permet de voir dans quelle mesure la régulation du secteur financier permet la diversité des secteurs financiers et réduit les risques de crise systémique. Les mauvais élèves ont d'importantes barrières à l'entrée et un ratio bancaire capital (capital/avoirs) inférieur à 8 %. Les meilleurs ont un secteur compétitif et diversifié qui comprend des institutions de gestion d'assurance, de crédit et d'épargne non bancaire. Le droit financier garantit la protection des petits actionnaires ;
- *Cadre réglementaire des entreprises* : le but est d'analyser dans quelle mesure l'Etat empêche le développement d'un secteur privé compétitif, à travers une intervention directe ou en réservant d'importantes activités économiques au secteur public ou parapublic. Ce critère n'évalue pas la part du secteur public en tant que telle, mais dans quelle proportion celle-ci restreint la concurrence. Dans l'idéal, les entreprises ont les mêmes chances d'entrer ou de sortir sur tous les marchés.

Le groupe C de critères de la CPIA porte un regard sur **les Politiques de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'équité** :

- *Egalité des sexes* : ce critère permet à la Banque mondiale de voir si le pays emprunteur a créé des lois, des politiques, des pratiques et des institutions qui promeuvent l'égal accès des hommes et des

femmes aux ressources et aux opportunités sociales, économiques et politiques ;

- *Equité dans l'utilisation des ressources publiques* : le but ici est de voir comment les pouvoirs publics mettent en place une stratégie de développement et une structure de la dépense et de la recette publiques pour favoriser les plus pauvres ;
- *Valoriser des ressources humaines* : ce critère évalue les politiques et les institutions qui affectent l'accès et la qualité de l'éducation, la formation, l'alphabétisation, la santé, la prévention du sida, la nutrition et d'autres aspects liés au développement des ressources humaines d'un pays ;
- *Protection sociale et main d'œuvres* : le but est de voir si les politiques publiques réduisent le risque de devenir pauvre et soutiennent les stratégies pour s'occuper des pauvres. Les filets de sécurité sont nécessaires pour protéger les pauvres chroniques et les personnes vulnérables. Les besoins de ces deux groupes sont importants, mais les pays qui n'ont pas de protection adéquate pour ceux-ci sont assurés d'avoir une faible note de la Banque mondiale dans son évaluation ;
- *Politiques et institutions axées sur la viabilité écologique* : on regarde ici dans quelle mesure les politiques économiques et environnementales encouragent l'usage durable et la protection des ressources naturelles (sols, eau, forêts, etc.), le contrôle de la pollution et la maîtrise et l'investissement des rentes naturelles.

Enfin le groupe *D* permet à la Banque mondiale d'analyser **la gestion et les institutions du secteur public** du pays concerné :

- *Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles* : on remarquera ici que les pays bien notés ont une structure de

gouvernance basée sur des règles et que les contrats y sont respectés. Les lois et les régulations qui affectent les entreprises et les individus sont appliqués pour tous et ne sont pas négociables ;

- *Qualité de la gestion budgétaire et financière* : ce critère évalue la qualité des procédés utilisés pour élaborer le budget et la comptabilité pour la dépense publique. Il mesure aussi si le public, à travers le Parlement, participe à l'élaboration et à l'audit du budget. Les notes doivent refléter, selon leur poids respectif, à la fois le gouvernement central et les autorités décentralisées ;
- *Efficiences de la mobilisation des recettes* : ce critère permet à la Banque d'évaluer toute la structure de mobilisation des recettes, non seulement la structure de l'impôt telle qu'elle existe sur le papier, mais toutes les sources de revenus telles qu'elles sont en fait collectées. Ainsi, les pays les mieux notés tirent le gros de leurs recettes d'impôts qui ne provoquent pas trop de distorsions, comme la TVA, les impôts sur l'immobilier etc. Le taux d'imposition sur les sociétés et celui sur les personnes sont proches des niveaux internationaux. L'assiette des principaux impôts est large et ne comporte pas d'exemptions arbitraires.
- *Qualité de l'administration publique* : ce critère permet de voir dans quelle mesure les objectifs de politiques publiques sont clairement définis et les ressources disponibles utilisées de façon effective pour les atteindre. Le Gouvernement central et les autorités décentralisées doivent avoir la taille appropriée. Les pays les mieux notés précisent les résultats attendus des politiques publiques. La performance est évaluée et influence l'allocation du budget. La rémunération des fonctionnaires est adéquate (au moins 75% d'une rémunération comparable dans le secteur privé) et leur recrutement et leur avancement se font au mérite. On voit bien que ce critère sert entre autres d'évaluer la marge de manœuvre des instances

dirigeantes dans leur prise de décisions opérationnelles et permet de mesurer la qualité de leur gestion ;

- *Transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public* : dans les pays les mieux notés, l'évaluation de ce critère montrera que les raisons des décisions et de leurs résultats sont claires et publiques. La responsabilité pour les décisions prises est garantie par des audits, des inspections, etc. Les règles tranchant les conflits d'intérêts pour les fonctionnaires sont rendues obligatoires, mais également les autorités publiques contrôlent le niveau de corruption et la sanctionnent de façon judiciaire et transparente.

En règle générale, le processus de notation des 16 critères que l'on vient d'énumérer débute à l'automne et prend fin au printemps de l'année suivante. Ainsi, les notations publiées en juin de l'année en cours portent sur les résultats obtenus par les pays choisis l'année précédente. Et, le processus d'établissement des scores donnés à ces critères se déroule toujours en deux phases :

- une phase de référencement qui recouvre un processus intensif mené au niveau de l'ensemble de Banque et consistant à noter un petit échantillon représentatif de pays ;
- une seconde phase qui consiste à noter le reste des pays en se servant des notations attribuées aux pays de référence comme échantillon.

Comme le définit la Banque mondiale, la phase de référencement a pour but de contribuer à faire en sorte que, sur la base des critères retenus, les notations se situent au bon niveau et soient cohérentes d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre. Le choix des pays de référence recouvre l'ensemble des six régions opérationnelles de la Banque et est effectué de manière à inclure des pays performants et d'autres qui le sont moins. Pour chaque pays

de référence, les équipes de pays⁴⁷¹ de la Banque soumettent leurs propositions de notations pour chaque critère, en les accompagnant de justifications écrites. Ces propositions sont dans un premier temps avalisées par l'économiste en chef de la région considérée, puis revues par des experts sectoriels extérieurs à la Région, c'est-à-dire des membres du personnel des Réseaux et départements centraux de la Banque. Et les notes finales sont déterminées lors d'une réunion de deux jours où les représentants des Régions, des Réseaux et des départements centraux examinent les notations envisagées pour l'ensemble des critères. A la conclusion de la phase de référencement, ces notations sont « gelées », et on laisse place à la seconde phase du processus.

Le processus de cette seconde phase est analogue à celui de la phase de référencement, et est suivi par les équipes de la Banque pour établir les notations relatives aux pays restants. Les équipes de pays préparent les propositions de notations qui sont accompagnées d'une justification écrite. Ces propositions sont revues à l'échelon de chacune des Régions opérationnelles par l'économiste en chef, puis soumises à l'examen des différents Réseaux et départements centraux de la Banque. Tout au long de ce processus, les notations attribuées aux pays de référence sont utilisées comme étalons afin d'assurer la cohérence des notations entre les divers pays d'une même Région, comme dans l'espace UEMOA, et entre les Régions (par exemple UEMOA et CEMAC)⁴⁷².

B- Avantages et limites de l'indicateur CPIA dans l'espace UEMOA

Le nouveau cadre de viabilité de la dette des PPTTE voulu par la Banque mondiale à travers la CPIA repose sur le principe selon lequel, un pays

⁴⁷¹ Les équipes de pays chargées d'élaborer les propositions de notations sont très au fait de la situation locale et se basent donc sur la connaissance intime qu'elles ont du pays. Mais aussi et surtout, elles font appel aux études diagnostiques appropriées (rapports économiques sur le pays, examens dépenses publiques, évaluations de la pauvreté, etc.) qui peuvent avoir été réalisées par la Banque, le pays lui-même ou d'autres entités. A cela s'ajoutent les sources de données que la Banque a rassemblées au fil des ans, au plan interne comme à l'extérieur, et dans lesquelles son personnel peut puiser pour procéder à ses évaluations.

accroît ses chances de recevoir des prêts s'il a une bonne gouvernance économique et institutionnelle. Ainsi, « *les risques de répudiation de la dette sont d'autant plus faibles qu'elle est bien gérée. Par conséquent, les pays ayant une CPIA élevée ont une capacité d'endettement plus grande dans la mesure où les seuils maximums d'endettement qu'on leur accorde sont plus élevés. Ce mécanisme marque un changement d'approche dans la mesure où la capacité de remboursement n'est plus évaluée au regard des seules hypothèses formulées sur la croissance future, mais en fonction d'un critère de bonne gouvernance* »⁴⁷³.

La Banque a donc souhaité procéder à ces évaluations pour deux raisons principales.

D'abord, au niveau le plus général, selon elle, les milieux du développement savent par expérience que des politiques et institutions de qualité se traduisent, à terme, par une évolution favorable des chiffres de croissance et de réduction de la pauvreté, en dépit d'éventuelles variations annuelles à mettre au compte de facteurs d'ordre interne et externe. Pour la Banque toujours, ce constat découle en partie d'une autre leçon tirée de l'expérience, à savoir que le développement n'est pas une chose qui peut s'importer de l'extérieur mais est en grande partie tributaire des efforts menés par les pays eux-mêmes.

L'autre raison évoquée par la Banque, est d'ordre purement technique. Elle considère en effet que les scores résultant de ce processus lui permettent de déterminer l'ampleur relative de ses apports de ressources concessionnelles et de dons aux pays à faible revenu. Comme on l'a vu plus haut, par ressources concessionnelles, on entend ici les crédits accordés par l'IDA, qui sont des crédits qui ne portent pas intérêt et sont assortis de longs différés d'amortissement et délais de remboursement.

⁴⁷² Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, qui regroupe les Etats suivants : Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République du Congo et Tchad.

⁴⁷³ DUFRENOT G., Op.Cit ; p. 144.

D'ailleurs, la CNUCED, déjà, dans son rapport sur « *Les actes de la cinquième conférence interrégionale sur la gestion de la dette* », organisée à Genève, les 20 et 22 juin 2005, qualifie la CPIA comme une « *nouvelle analyse de la viabilité de la dette (présentant) certains changements positifs* ».

D'abord, cette nouvelle analyse de la viabilité de la dette tient davantage compte des recettes comme critère principal dans l'établissement des seuils d'endettement en fonction des CPIA, comme le montre le tableau 20 ci-après, par opposition aux exportations⁴⁷⁴ qui dépendent le plus souvent de la conjoncture internationale du moment.

Tableau 27: Définition des seuils d'endettement en fonction de la CPIA

	VAN du stock de la dette en % de			Service de la dette en % de	
	Exportations	Recettes budgétaires	PIB	Exportations	Recettes Budgétaires
Faible qualité CPIA < 3,25	100	30	200	15	25
Qualité moyenne 3,25 < CPIA < 3,75	150	40	250	20	30
Qualité bonne CPIA > 3,75	200	50	300	25	35

Source : FMI et IDA (Banque mondiale)

⁴⁷⁴ Les chocs extérieurs peuvent toujours avoir un impact directe sur l'économie interne, comme par exemples les hausses les hausses du prix du pétrole, la dépréciation des monnaies fortes, la hausse des taux d'intérêts nationaux, les famines, la baisse des prix des matières premières, la chute importante des financements étrangers et d'autres imprévus.

Comme le fait remarquer bien Gilles DUFRENOT⁴⁷⁵, « ces seuils donnent lieu à une classification en trois groupes (identifiés par des couleurs) et déterminent la composition de l'aide (pourcentages sous formes de dons et de prêts) à partir de la comparaison de deux types de situations : une situation sans chocs (scénario central) et une situation avec chocs (scénario alternatif) ». Ainsi, on aura :

- *Groupe 1* (feu rouge) : les pays dépassent les seuils limites dans le scénario central. Ils sont considérés comme étant en forte probabilité de non remboursement et reçoivent une aide sous la forme exclusive de dons avec l'application d'une décote de 20% par rapport aux volumes de financement au regard des critères usuels d'allocation-pays de l'IDA ;
- *Groupe 2* (feu orange) : les seuils sont respectés dans le scénario central, mais dépassés dans les scénarios alternatifs. Les pays reçoivent une aide sous la forme de dons à 50% et sous forme de prêts à 50% avec l'application d'une décote de 10% ;
- *Groupe 3* (feu vert) : les pays respectent toujours les seuils, quelque soit le scénario. L'aide est accordée sous la forme exclusive de prêts.

Ensuite, cette nouvelle analyse de la viabilité de la dette qu'est la CPIA, traite plus sérieusement l'indicateur service de la dette/recettes. En effet, comme le fait remarquer la CNUCED (Rapport précité), « *Un ratio faible valeur actualisée de la dette/recettes fiscales découlant de recettes nationales élevées signifie qu'un pays dispose d'une plus grande capacité de service de sa dette, et inversement un ratio élevé valeur actualisée de la dette/recettes fiscales dénote des recettes intérieures faibles* ».

⁴⁷⁵ DUFRENOT G., Op.Cit ; p. 145.

Enfin, selon toujours la CNUCED, cette nouvelle analyse part de l'approche de la « *même taille pour tous* » de l'Initiative PPTTE, avec des seuils uniques pour une analyse au cas par cas adaptée à la situation de chaque pays et tenant compte en particulier de sa vulnérabilité aux chocs exogènes. Et, la différence d'approche part du fait que désormais la primauté des crédits de l'IDA va aux pays qui mettent en œuvre, au plan interne, la promotion et l'application de la bonne gouvernance, comme le prône aujourd'hui la Banque mondiale. En effet, pour cette dernière, « *l'affectation des ressources de l'IDA à un pays est établie sur une base par habitant et à partir de l'évaluation de la performance du pays (CPR) effectuée par l'IDA ainsi que, dans une moindre mesure, de son revenu national brut (RNB) par habitant. Le recours aux CPR permet de faire en sorte que les pays performants bénéficient, en valeur par habitant, d'un surcroît de ressources de l'IDA. Autrement dit, ces affectations sont basées sur les performances. Le score global d'un pays est le principal élément des CPR. Un élément qui témoigne de l'importance particulière de ce score est que la note globale attribuée à un pays dans le cadre des CPIA est appelée Indice d'allocation des ressources de l'IDA (IRAI)* »⁴⁷⁶, comme le montre le classement suivant établi par la Banque mondiale en 2006 sur l'exercice 2005, pour les Etats membres de l'UEMOA bénéficiant de l'Initiative IADM.

Tableau 28: Classement des pays de l'UEMOA en fonction de leur CPIA

	CPIA (base 2005)	Ratio après IADM	Risque
Bénin	Moyen	VAN stock/Export=29% VAN stock/PIB = 4% Service/Export = 2,4%	Faible (feu vert)
Burkina Faso	Bon	VAN stock/Export=96% VAN stock/PIB= 10,5% Service/Export = 5,1%	Faible (feu vert)
Mali	Moyen	VAN stock/Export=50% VAN stock/PIB = 14%	Faible (feu vert)

⁴⁷⁶ Définition et mis en œuvre des ressources de l'AID mis en ligne sur le site de la Banque mondiale : www.worldbank.org

		Service/Export = 4,4%	
Sénégal	Bon	VAN stock/Export=103,1% VAN stock/PIB = 27% Service/Export = 6%	Faible (feu vert)

Source: FMI et IDA (Banque mondiale)

Selon ce classement réalisé après l'accord de cette Initiative IADM, en 2005, quatre Etats membres de l'UEMOA seraient classés dans la catégorie des pays à faible risque de non remboursement de leur dette. Deux Etats (le Burkina Faso et le Sénégal) ont une qualité institutionnelle jugée bonne (CPIA supérieure à 3,75), les deux autres (le Bénin et le Mali) ont un indice moyen (CPIA entre 3,25 et 3,75). Par contre, la mauvaise qualité des régimes politiques des Etats ne faisant pas partis de ce classement (Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger et Togo) expliquent pourquoi ils sont rangés dans le Groupe 1 (celui du feu rouge) et par conséquent considérés en forte probabilité de non remboursement. De ce fait, ils ne peuvent que bénéficier des dons.

Malgré ces efforts de la Banque mondiale pour améliorer la gouvernance financière des pays emprunteurs, la logique de la CPIA continue d'être très controversée.

La première critique porte sur la partialité du dispositif mis en place par la Banque. En effet, la CPIA, en tant qu'instrument de la viabilité de la dette, présente certains conflits d'intérêts de la Banque, en essayant d'être indépendante et transparente, alors qu'elle est à la fois juge et partie. Dans un pays ou dans une région donnés, ce sont toujours les mêmes personnes qui sont à la fois responsables des programmes de la Banque et chargées de la CPIA.

La Banque mondiale, en devenant évaluateur des politiques menées dans les PPTTE, ne fait souvent qu'évaluer la mise en œuvre de ses propres

recommandations politiques. Par ce jeu, elle se retrouve ainsi juge et partie, et cette confusion des rôles affecte nécessairement la qualité de l'analyse. La crédibilité du dispositif requiert que l'on fasse appel à des sources diverses et des informations supplémentaires pour mesurer cet indicateur CPIA, mais pas de se baser uniquement aux seuls critères qui accompagnent cet indicateur, qui le plus souvent encouragent la dérégulation du marché intérieur des PPTÉ.

Sinon, comment comprendre, même si les critères du Groupe A c'est-à-dire celui de la gestion économique traduisent l'orthodoxie de rigueur (austérité budgétaire, inflation au plus bas), que les critères du Groupe B portant sur les politiques structurelles (la dérégulation des marchés des pays emprunteurs ou l'ouverture à la concurrence de tous les secteurs de leurs économies) valent à coup sûr une bonne notation de la part de la Banque mondiale. D'ailleurs, les équipes de pays chargées d'élaborer les propositions de notations pour la Banque, sont renvoyées, concernant chaque critère, à des études de la Banque pour éclairer leur jugement, comme par exemple, si les régulations sur le marché du travail ne sont pas excessives ou si la fonction publique n'est pas trop importante.

L'autre critique souvent adressée à la CPIA porte sur la réintroduction « déguisée » des conditionnalités⁴⁷⁷ très présentes dans l'époque des Politiques d'ajustement structurel dont les bailleurs ont unanimement reconnu leur échec. Généralement, les conditions attachées aux prêts diffèrent d'un pays à l'autre, mais ce qui leur est relativement commun, c'est qu'elles ne fonctionnent pas et n'ont jamais fonctionné surtout dans l'espace UEMOA.

On a pu remarquer que, comme le souligne Badara DIOUBATE, « Depuis que les prêts à l'appui des réformes de développement sont devenus un véritable instrument d'intervention du FMI et de la Banque mondiale au début des années 1980, la conditionnalité n'a pas cessé d'être

⁴⁷⁷ Il s'agit d'un ensemble de conditions contraignantes pour les gouvernements demandeurs de prêts au niveau des Institutions Financières Internationales, qui touchent à la fois les aspects stabilisateurs et structurels des réformes à mettre en œuvre.

au centre des discussions... (elle) est perçue par les pays demandeurs de prêts comme une ingérence externe dans la conduite de leurs politiques souveraines de développement »⁴⁷⁸. De plus, les critères d'une rigueur excessive et les privatisations qui en constituent leur socle, ces conditionnalités « commodos et envahissantes »⁴⁷⁹ ont amené l'économie africaine en générale, et de l'UEMOA en particulier, à sacrifier certaines entités stratégiques (par exemples, électricité, eau...) aux intérêts du secteur privé et des sociétés multinationales, comme on l'a évoqué dans le chapitre précédent.

Dès lors, on est tenté de se demander pourquoi ces pays pauvres acceptent-ils toutes ces conditionnalités et pourquoi les Institutions Financières Internationales (IFI) les imposent-elles ? Si du côté de ces pays, l'instinct de survie de la population mais surtout du régime en place, explique en partie leur acceptation, pour les bailleurs multilatéraux par contre la logique est toute autre.

D'ailleurs, la Banque mondiale⁴⁸⁰ évoque l'aspect technique pour expliquer l'utilisation des conditionnalités, en citant deux raisons principales : d'abord, s'assurer que l'aide fournie contribue réellement aux objectifs de développement du pays concerné et que les ressources mises à disposition sont utilisées aux fins pour lesquelles elles étaient prévues. Mais derrière cet aspect technique, se cache aussi un autre aspect purement géopolitique. En effet, le traitement différencié entre pays persiste au sein des IFI selon leur position géopolitique voire géostratégique pour les membres du G7 qui semblent instrumentaliser les Institutions de Bretton Woods.

Ceci étant, d'après les statistiques officielles, l'avènement de la bonne gouvernance comme une des conditionnalités des bailleurs au milieu des

⁴⁷⁸ DIOUBATE B., « *La Banque mondiale et les pays en développement* », Harmattan, 2008, p. 126.

⁴⁷⁹ La Banque mondiale et le FMI, ayant l'une et l'autre admis avec réticence que leurs conditions dépassent leurs mandats et leur compétence, se sont engagés dans une révision discrète de leur utilisation des conditionnalités. Sous prétexte de promouvoir la bonne gouvernance dans les pays emprunteurs et d'y installer des institutions solides, ceux-ci ont été cajolés pour embrasser le dogme néolibéral avec son lot de privatisation, de dérégulation et de libéralisation.

⁴⁸⁰ Comité du Développement (2005), *Rapport d'avancement : Examen de la Conditionnalité de la Banque mondiale*, Washington D.C.

années 1990 a permis de contenir leur progression en nombre et en intensité dans les projets de développement. En effet, l'expérience montre que financer le développement en établissant une conditionnalité excessive sans assurer un rôle de premier plan aux pays concernés, et sans appui politique suffisant, conduit généralement à des résultats médiocres.

De plus, on a vu que l'application des politiques d'ajustement structurel semble montrer que les politiques « clés en main » conduisent généralement à l'échec. C'est ainsi que le contenu de la conditionnalité est passé des ajustements économiques à court terme aux changements institutionnels à long terme, tels que la gouvernance publique et la réforme des secteurs sociaux. Ce faisant, la Banque a significativement réduit l'utilisation de la conditionnalité, dont le nombre est passé en moyenne de 35 conditions par opération à la fin des années 1980 à environ 12 au cours de l'exercice 2005, toutes régions confondues⁴⁸¹.

Cette nouvelle approche de la Banque semble aussi guider l'action du FMI. C'est ainsi que le Fonds, depuis le milieu des années 1990, fait de la promotion de la transparence des finances publiques son principal cheval de bataille, notamment dans ses rapports avec les PPTe.

Paragraphe 2 : La volonté du FMI de promouvoir la transparence des finances publiques dans les PPTe dont ceux de l'UEMOA

L'évolution du FMI dans ses rapports avec ses Etats membres (A) lui a permis l'élaboration de plusieurs normes et codes (B) qui ont pour but d'aider ses Etats membres à s'adapter à la complexité d'une gestion financière moderne. Aujourd'hui, en effet, la détection rapide de la vulnérabilité des pays aux crises et l'examen des politiques qui pourraient être requises pour la

⁴⁸¹ Comité du Développement, 2005, Op.Cit ; p. 8.

maîtriser font partie du travail normal du FMI dans la surveillance des politiques économiques et dans ces échanges avec les autorités de ces pays.

A- L'évolution du FMI dans ses rapports avec les PPTÉ

Jusqu'en 1986, le FMI fournit un soutien aux pays les plus pauvres au travers de ses instruments traditionnels, c'est-à-dire les facilités de crédits⁴⁸². Entre 1974 et 1979, en réponse au premier choc pétrolier, seulement 8 facilités de crédits sont approuvées. Entre 1980 et 1984, suite au second choc pétrolier et aux difficultés d'endettement extérieurs de ces PPTÉ, le FMI en approuve cette fois-ci 27. Les instruments traditionnels du FMI ne parviennent toutefois pas à résorber les déséquilibres de ces pays. Le recours à ces facilités dont la durée est normalement de un an, est critiqué pour leur courte durée. Les conditions attachées aux programmes du FMI sont aussi vues comme inadaptées aux pays endettés les plus pauvres. D'ailleurs certains PPTÉ et ONG n'hésitent pas à reprocher au Fonds de faciliter la déstabilisation des régimes en place, car la rigueur des politiques d'austérité qu'il prône, encourage les populations de ces pays à souvent se soulever contre leurs dirigeants.

En réponse à ces critiques, le FMI introduit une nouvelle facilité de crédits pour ces PPTÉ en mars 1986, appelée Facilité d'ajustement structurel (FAS) pour soutenir des programmes d'une durée de trois ans. Ce sont les pays éligibles aux crédits de l'IDA de la Banque mondiale qui peuvent bénéficier de ces prêts. Ces crédits sont remboursables sur dix ans et leur taux d'intérêt n'est que de 0,5 %. Au milieu de l'année 1987, le FMI introduit les FAS renforcées (FASR), pour des montants cinq fois supérieurs à ceux

⁴⁸² Il s'agit d'un mécanisme de financement destiné aux Etats membres qui rencontrent des difficultés structurelles ne pouvant pas être éliminées sur une courte période. Il permet d'envisager l'ajustement structurel sur un horizon pluriannuel. Une des missions les plus importantes du FMI est en effet d'accorder des crédits à ses pays membres afin de les aider à résoudre leurs difficultés de balances de paiements. Pour beaucoup de pays en développement, le FMI est la seule source de financement en devises : lorsque les marchés privés (et parfois même la Banque mondiale) refusent de leur octroyer des prêts, le Fonds est souvent la seule institution capable d'octroyer un crédit sur la base d'un programme d'ajustement structurel. En effet, le Fonds monétaire ne subit pas la contrainte des institutions qui se financent sur le marché et qui doivent donc veiller à ne pas voir la qualité de leur signature se détériorer à la suite de l'accumulation d'un portefeuille de créances douteuses.

des FAS, avec des financements budgétaires de la France, du Japon et d'autres pays industrialisés. Cette nouvelle facilité, qui requiert des mesures de libéralisation et des réformes économiques prolongées, permettra à de nombreux pays africains de placer leurs efforts dans un contexte de moyen terme.

En septembre 1999, la FASR est remplacée par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) qui appuie des programmes établis sur la base des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)⁴⁸³. Néanmoins, en dépit des efforts de réformes mis en places, le progrès des PPTD demeure toujours entravé par le fardeau continu de la dette extérieure. C'est à cette période que le FMI commence, pour sortir de l'ornière, à demander à ces pays l'instauration d'une bonne gouvernance financière, avec notamment la transparence de leurs finances publiques, en contrepartie de son éventuel soutien financier.

Ainsi, cette nouvelle démarche du FMI sera mise en œuvre dans les années 1990 *« sous le double effet d'une meilleure reconnaissance du rôle de la société civile dans les réformes économiques et la médiatisation des crises financières mondiales, permettant ainsi une sensibilisation de l'opinion publique sur les politiques fiscales. Cette sensibilisation a été l'un des facteurs du développement de la transparence en matière de finances publiques. Ce phénomène s'est ensuite accentué avec les programmes du FMI relatifs au développement de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Ce mouvement a abouti, le 29 septembre 1996, à une déclaration importante du président du Comité intérimaire et du directeur général du FMI sur la nécessité de développer la transparence des finances publiques, qui est un facteur déterminant du développement économique et de la stabilité financière »*⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Le FMI décrit le DSRP comme un document qui retrace les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, et expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Les DSRP sont établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale.

Cette volonté de promouvoir la transparence des finances publiques se matérialisera dès le 16 avril 1998 par l'adoption du Code de bonnes pratiques en matière de transparence de finances publiques, par le Conseil des gouverneurs du FMI. C'est sur la base de ce Code qu'ont été publiés, début 2001, un Manuel sur la transparence des finances et un questionnaire permettant d'évaluer, pour chaque pays membre, la transparence de ses finances publiques, appelé aussi Rapport sur l'Observation des normes et des codes concernant la transparence des finances publiques (RONC). Le Code et le Manuel ont fait l'objet d'une révision en 2007, après consultation de la société civile, des organismes de développement, des universités et des ONG œuvrant dans le domaine de la bonne gouvernance.

Malgré la ferme volonté du Fonds d'assainir les finances publiques de ces PPTTE, certaines critiques, comme on le verra plus loin, n'hésiteront pas à stigmatiser sa main mise sur des économies d'une grande fragilité, tout en sachant que les régimes politiques en place, faute d'alternative crédible et volontaire, se retourneront toujours vers le FMI, et dans une certaine mesure la Banque mondiale, pour assurer leur pérennité.

Néanmoins, de nos jours, il est largement admis que la bonne gouvernance est importante pour assurer durablement la stabilité macroéconomique et une croissance de qualité, et qu'une gestion saine des finances publiques, reposant notamment sur la transparence, en est un aspect essentiel. On a remarqué dans un passé récent que le manque de transparence dans la gestion des finances publiques peut conduire à des situations désastreuses. D'ailleurs, les économistes s'accordent à reconnaître aujourd'hui que le manque de transparence a largement contribué à la deuxième crise d'endettement mexicaine⁴⁸⁵ de 1994-1995 et aux crises des marchés émergents, surtout asiatiques, de 1997-1998. En effet, aux doutes qu'ont initialement ressentis les marchés, dans l'ignorance de certains phénomènes importants en cours dans ces pays, allait succéder la confusion

⁴⁸⁴ BOULEY D., Op.Cit ; p. 16.

lorsque fut révélée l'ampleur des problèmes. Ainsi, l'insuffisance de données économiques, les faiblesses cachées des systèmes financiers et le manque de clarté entourant l'élaboration et la conduite des politiques, devaient aboutir à une perte de confiance qui, à terme, allait menacer la stabilité mondiale. Certes, pour ce qui est de la crise asiatique, le problème « *concerne plus les finances privées que les finances publiques, mais on ne manquera pas d'être frappé par l'universalité et la simultanéité de cette préoccupation de transparence qui apparaît donc comme un phénomène général exprimant une volonté de maîtrise face à la complexité et parfois à l'opacité des finances, qu'elles soient publiques ou privées* »⁴⁸⁶.

Tirant la leçon de ces expériences, le Fonds, à la fin des années 1990, finira par admettre que ces différentes crises ont bien démontré qu'un manque de transparence en matière de gestion économique et financière et de formulation des politiques économiques peut constituer une réelle source d'instabilité. Dans cette logique, il considère désormais que la transparence des finances publiques permet qu'un débat reposant sur des informations plus solides s'instaure entre les décideurs et dans le public sur l'élaboration et les résultats de la politique budgétaire et qu'elle rend également les gouvernements comptables de la bonne exécution du budget.

En renforçant ainsi la crédibilité des politiques et des choix macroéconomiques et en aidant l'opinion publique à mieux les comprendre, la transparence favorise aussi un accès plus aisé aux marchés de capitaux intérieur et international. Pour le FMI, au final, tout ceci permet de détecter tout risque menaçant les perspectives du budget à temps, et aide également les pouvoirs publics à prendre rapidement et directement les mesures budgétaires qu'impose l'évolution de la situation économique, ce qui permettra de réduire la fréquence et la gravité des crises de dette qu'ont connu nombre de ses Etats membres, surtout les plus pauvres.

⁴⁸⁵ La première crise d'endettement du Mexique a eu lieu en 1982.

Ainsi, au lendemain de la crise asiatique de 1997-1998, les administrateurs du Fonds ont insisté, lors de leurs discussions consacrées au renforcement de l'architecture financière internationale, sur la nécessité de mettre en place des normes et codes de bonnes pratiques internationalement reconnus de nature à encourager la stabilité financière et macroéconomique aux niveaux national et international. Le résultat a été le lancement en 1999 de l'initiative en matière de normes et codes. Il s'agit d'un effort international de la Communauté financière internationale qui avait pour ambition d'établir les principes de bonne gouvernance devant présider à l'amélioration de l'architecture du système financier international dans son ensemble.

Désormais, le FMI compte bien évaluer les politiques de ses pays membres par rapport à des critères internationaux de bonnes pratiques dans trois grands domaines (transparence des opérations de l'Etat et de la formulation de la politique économique, normes du secteur financier et normes d'intégrité du marché pour le secteur des entreprises) et publie des rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC), visant à évaluer les points forts et les vulnérabilités d'un pays en matière de finances publiques. Ces rapports ont pour but d'aider les pays à renforcer leurs institutions économiques, de guider les travaux du FMI et d'informer les intervenants du marché.

A partir de cette période, le FMI est devenu le champion de la promotion de la bonne gouvernance dans le monde⁴⁸⁷. Pour cette institution, cela lui permet de combattre la corruption dans les pays où elle intervient, mais également à y faire face dans les domaines qui relèvent de son mandat et de sa sphère de compétence, car il faut bien admettre que le « *point d'application de cette orientation nouvelle (du FMI) – et sans doute aussi un des éléments déclencheurs de cette mutation- est la lutte contre la corruption.*

⁴⁸⁶ CHEVAUCHEZ B., « *Le FMI et la transparence budgétaire* », RFFP n° 67, septembre 1999, p. 234.

⁴⁸⁷ Rappelons que, jusqu'à cette date, le FMI, mais également la Banque mondiale, s'étaient strictement concentrés sur le mandat économique et financier que délimite leur statut, s'interdisant toute intervention sur ce qui pourrait revêtir un aspect politique. Cette situation n'était pas sans déplaire aux gouvernements des pays qui étaient le plus souvent demandeurs de la neutralité du Fonds sur leur gestion interne.

La corruption a pris une ampleur telle qu'elle n'est plus simplement considérée comme un problème moral ou social, mais aussi comme un obstacle au développement économique. C'est la même attitude qui pousse aujourd'hui le Fonds à s'intéresser à la transparence budgétaire et fiscale : le propos ne se veut ni politique, ni idéologique mais simplement économique »⁴⁸⁸. Le Fonds va ainsi s'intéresser à la gestion des ressources publiques, à la solidité du secteur financier, aux dispositifs de sauvegarde des banques centrales, à la lutte contre le blanchissement de capitaux et le financement du terrorisme, l'accent étant mis sur la mise en place de procédures et des institutions solides et transparentes pour veiller à ce qu'elles soient comptables de leurs actions.

En outre, le Fonds apporte une assistance technique aux pays pour les aider à lutter contre la corruption en leur donnant des conseils sur le cadre juridique approprié, comme c'est le cas dans la révision des directives communautaires de l'UEMOA portant sur les finances publiques, adoptée en juin 2009 et élaborée avec le concours des Départements des Finances publiques et de la Statistique du FMI. D'ailleurs, afin de faciliter la transposition (prévue au plus tard le 31 décembre 2011) et la mise en œuvre des directives par les Etats membres, la Commission de l'UEMOA a adopté en décembre 2009 un Programme d'appui aux Réformes du cadre harmonisé des finances publiques qui prévoyait la production de guides d'application, grâce notamment au soutien du Centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC - Ouest), basé au Mali. Cela a permis à la Commission de publier très rapidement, c'est-à-dire le 5 octobre 2010, sur son site les guides d'application de cinq⁴⁸⁹ de ses six nouvelles directives.

Désormais, la bonne gouvernance fait partie des conditionnalités retenues dans les programmes soutenus par le FMI. Lorsqu'elles sollicitent l'aide financière du Fonds, les autorités des pays membres décrivent leurs politiques économiques dans une lettre d'intention. Le dernier exemple en

⁴⁸⁸ CHEVAUCHEZ B., RFFP n° 67, Op.Cit ; p. 232.

date, est la lettre d'intention adressée au FMI par les autorités grecques pour solliciter son soutien afin d'endiguer la crise d'endettement qui les frappait de plein fouet. Lorsque cela se justifie, des mesures spécifiques d'amélioration de la gouvernance, par exemple le renforcement du contrôle des dépenses ou de la transparence des opérations de la banque centrale peuvent aussi faire partie de la conditionnalité des programmes appuyés par le FMI. Au final, on peut dire que le contexte favorable de la fin du siècle précédent marqué par des crises à répétition des PPTÉ, mais aussi, dans une moindre mesure, des pays émergents, a permis au FMI de s'engager activement à la promotion de la bonne gouvernance dans le monde, avec notamment, pour ce qui est de son domaine, d'une plus grande transparence des finances publiques des Etats avec qui il coopère. Cette volonté de transparence, comme on l'a vu, s'est traduite, pour le Fonds, par la mise en place de normes et codes relatifs à la bonne gouvernance financière.

**B- Les normes et codes en matière de bonne gouvernance
financière mis
en place ou encouragés par le FMI à partir de 1998**

Globalement, le FMI encourage la bonne gouvernance par des initiatives spécifiques, qui entrent dans le cadre de ses activités de surveillance, de prêt et d'assistance technique. C'est ainsi qu'il a mis à la disposition de ses Etats membres des normes et codes leur permettant de mieux gérer leurs finances publiques. Le Fonds considère que l'adhésion à des normes et codes universels de bonnes pratiques en matière de politique économique contribue à assurer le bon fonctionnement de l'économie de ses Etats membres. Ces normes et codes sont élaborés par des organisations internationales (dont le FMI lui-même) et des organismes internationaux de réglementation. Ainsi :

⁴⁸⁹ Les cinq directives concernent respectivement les lois de finances, la comptabilité publique, la nomenclature budgétaire, le plan comptable de l'Etat et le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). La sixième directive relative à la transparence dans la gestion des finances publiques n'a pas fait l'objet de guide d'application.

- Le FMI encourage ses pays membres à améliorer la responsabilisation en donnant une plus grande transparence à la politique gouvernementale, conformément aux normes et codes reconnus au plan international couvrant l'administration publique, le secteur financier et les entreprises.
- S'agissant des politiques budgétaire, monétaire et financière, le Fonds a élaboré des codes qui définissent des principes de transparence. Ces Codes font l'objet de manuels qui décrivent les pratiques exemplaires et optimales. Ainsi par exemple, le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques⁴⁹⁰ vise à encourager un débat public mieux éclairé sur la formulation et les résultats de la politique budgétaire et à rendre les gouvernements plus redevables de leurs actions ; et le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière⁴⁹¹ répond à des objectifs similaires dans le domaine de la politique monétaire et financière.
- Dans les pays riches en ressources naturelles, les services du FMI s'emploient à promouvoir la gestion transparente des recettes, en rendant publics le régime fiscal et les modalités des contrats, à l'aide du Guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles. Ce Guide applique les principes du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques aux économies reposant pour une part substantielle sur des ressources naturelles. Il présente ainsi un panorama de bonnes pratiques ou de

⁴⁹⁰ Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques énoncent plusieurs principes et pratiques visant à garantir que les gouvernements donnent une image fidèle de la structure et des finances des administrations publiques. Le respect de ce Code fournit ainsi au public l'assurance que le bien-fondé de la politique budgétaire peut être évalué de façon fiable. Toutefois, comme on le verra supra, bien que tous les pays soient encouragés à adopter les bonnes pratiques proposées dans le Code, leur mise en application reste facultative.

⁴⁹¹ Le FMI a aussi élaboré un Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière cette fois-ci à l'intention des banques centrales et des organismes financiers de ses Etats membres. Ce Code a été préparé en collaboration avec la Banque des règlements internationaux, et en consultation avec un groupe représentatif de banques centrales, d'organismes financiers, d'organisations internationales et régionales concernées, et d'experts issus des milieux universitaires.

pratique optimale généralement admises en matière de gestion de ces ressources.

- Pour améliorer la transparence, la qualité et l'actualité des données, le FMI a élaboré des normes pour guider les pays dans la diffusion des données économiques et financières. Ainsi, il invite ses pays membres à souscrire à la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD), ou à participer au Système général de diffusion des données (SGDD). La NSDD est destinée aux pays qui ont accès aux marchés de capitaux internationaux ou qui souhaitent y accéder, elle couvre 17 catégories de données, diffusées mensuellement, y compris sur les réserves internationales et la dette extérieure ; et le SGDD vise à fournir aux autres pays, le plus souvent des PPTTE, un cadre leur permettant d'améliorer l'établissement et la diffusion de leurs données. C'est ainsi que tous les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) se sont engagés envers le FMI et le reste du monde à diffuser le plus largement possible leurs statistiques macroéconomiques et financières en adhérant au Système Général de Diffusion des Données⁴⁹² et se sont engagé ainsi envers le FMI et le reste du monde à diffuser le plus largement possible leurs statistiques économiques et financières.
- Dans ses opérations avec les pays à faible revenu, notamment ceux qui bénéficient de l'Initiative PPTTE, le FMI insiste de plus en plus sur l'existence de bons systèmes de suivi des dépenses publiques liées à la réduction de la pauvreté. Il s'associe à d'autres institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, dans le Programme dépenses publiques et responsabilité financière qui aide les pays à établir les systèmes essentiels de gestion des finances

⁴⁹² En conformité avec le mandat de coordonnateur régional qui lui a été confié par les Etats membres de l'Union, la Commission de l'UEMOA a décidé de participer activement à l'initiative lancée par le FMI en mettant à la disposition des Etats l'espace sur le serveur Internet de la Commission pour y ouvrir leurs pages Internet. Des statistiques sont déjà disponibles sur plusieurs sites Internet, notamment les sites des Ministères chargés de l'économie et/ou des finances des

publiques et à évaluer leur efficacité. C'est ainsi que dans les programmes appuyés par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)⁴⁹³ à destination des PPTTE, le FMI met l'accent sur le renforcement de la gestion publique pour aider ces pays à bien cibler et hiérarchiser leurs dépenses. Les mesures visant à améliorer la gestion des ressources publiques, la transparence et la responsabilisation revêtent une importance particulière. Ces programmes accordent également plus d'attention à l'impact des principales mesures de politique macroéconomique sur la pauvreté et la situation sociale.

- Le FMI participe enfin aux efforts déployés au niveau international pour combattre le blanchissement de capitaux et le financement du terrorisme en évaluant les dispositifs juridiques et réglementaires des pays membres, en leur fournissant une assistance technique pour combler les lacunes et en menant des études à l'appui de l'action des pouvoirs publics.

Ceci dit, malgré le nombre important de normes et codes mis en place par le FMI pour encourager la bonne gouvernance financière dans le monde, force est de constater que, pour ce qui est des Etats membres de l'UEMOA en tout cas, c'est bien le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le Manuel sur la transparence des finances publiques (qui sert de référence pour les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, avec des exemples pris dans divers pays en développement, émergents ou avancés), qui ont le plus influencé le droit communautaire de l'Union. En effet, l'adoption du Code et

Etats membres de l'Union, celui de la Commission (www.uemoa.int), dans le cadre de la convergence économique, celui du FMI (www.imf.org).

⁴⁹³ Comme l'IDA pour la Banque mondiale, la FRPC est le guichet par lequel le FMI accorde des prêts assortis de faibles taux d'intérêt aux pays à faible revenu. Les programmes appuyés par la FRPC reposent sur des stratégies globales d'allègement de la pauvreté qui sont pilotées par les pays. Créée en septembre 1999, la FRPC ambitionne de placer les objectifs de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance au centre de ses opérations de prêts dans ses pays membres les plus faibles.

celle du Manuel qui l'accompagne ont marqué une étape décisive dans les efforts déployés par le FMI pour promouvoir la transparence et la clarté dans la présentation de la politique de finances et des évolutions en la matière.

D'ailleurs, au cours de la décennie écoulée, c'est-à-dire depuis le lancement du premier Code en 1998, l'UEMOA a toujours été en pointe pour faire siennes les recommandations du FMI en matière de transparence de finances publiques. Ainsi, deux ans après l'adoption pour la première fois par le FMI d'un Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, l'UEMOA le transpose en droit communautaire par la directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques. De même, encore deux ans après la révision du Code du FMI survenue en 2007, l'Union abroge sa première version et la remplace par une nouvelle directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Publié en 1998, le Code⁴⁹⁴, même s'il n'est pas encore une norme contraignante, mais simplement un guide que le FMI conseille fortement à ses membres, a quand même joué un rôle crucial dans les efforts que déploie le Fonds pour aider ces derniers à se familiariser avec les notions de transparence et de bonne gouvernance. Selon lui, la transparence des finances publiques contribue au débat public sur la politique budgétaire, durcit l'obligation faite aux gouvernements de rendre compte de l'exécution de cette politique et accroît leur crédibilité, renforçant ainsi les moyens dont les pays disposent pour élaborer des politiques saines, gérer la dette publique et préparer le budget. C'est ainsi la définition de cette notion transparence qui est à la base du Code, c'est-à-dire : « *l'information sans réserve du citoyen sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires* ». Il repose sur quatre grands principes :

⁴⁹⁴ Le Code peut être consulté à l'adresse www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm.

- **Définition claire des rôles et des responsabilités.** Outre le fait qu'il doit y avoir une distinction nette entre les activités du secteur public et les activités commerciales, la gestion des finances publiques et de ses relations avec le secteur privé doit s'inscrire dans un cadre juridique et institutionnel clairement défini. Au sein du secteur public, la répartition des fonctions de décision et de gestion doit être elle aussi clairement définie et rendue publique, afin que les interventions de la puissance publique en matière économique, par le biais de la législation économique ou des entreprises publiques, soient fondées sur des règles claires et des procédures non discriminatoires.

- **Transparence des procédures budgétaires.** Les données budgétaires doivent être présentées de manière à faciliter l'analyse et à promouvoir la responsabilisation des pouvoirs publics. La documentation budgétaire doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, les objectifs macroéconomiques qui les sous-tendent et les principaux risques. En particulier, les risques budgétaires majeurs qui pourraient marquer l'exécution du budget, doivent être identifiés et évalués dans le projet de budget. En outre, les modalités du recouvrement des recettes et du suivi des dépenses approuvées doivent clairement être établies.

- **Accès du public à l'information.** Ce principe met l'accent sur l'importance de la publication d'informations complètes sur les finances publiques. Les gouvernements doivent ainsi régulièrement rendre public le calendrier de diffusion des informations relatives à la situation financière de toutes les collectivités publiques selon les modalités qui s'inspirent des règles mises en place par le FMI lui-même : NSDD ou SGDD. L'objectif est de permettre au public d'être pleinement informé de l'activité budgétaire passée, présente et prévue des administrations publiques, ainsi que des principaux risques dans ce domaine, grâce à un accès direct à l'information

budgétaire que les gouvernements doivent s'engager à diffuser en temps voulu.

- **Garanties d'intégrité.** Ce dernier principe du Code pose le problème de la qualité des données budgétaires et de la nécessité d'un meilleur contrôle des comptes et informations budgétaires. Le but recherché est de permettre que les données et les pratiques budgétaires puissent satisfaire aux normes de qualité convenues et faire l'objet d'un examen indépendant. Le Code stipule ainsi que « *les finances publiques et les politiques mises en œuvre doivent être soumises au contrôle d'une instance nationale d'audit ou d'un organisme analogue indépendant du pouvoir exécutif* ». Pour le Code, les fonctions de l'instance choisie doivent être centrées sur les comptes avec un accent mis sur l'évaluation des procédures internes de gestion et de contrôle.

Le Code de transparence de 1998, comme on l'a déjà souligné, a fait l'objet d'une révision en 2007. L'un des principaux objectifs du Code révisé est de permettre une prise en compte totale des aspects liés à la transparence des recettes provenant des ressources naturelles, en s'inspirant des enseignements tirés de la pratique du Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles préparé par le FMI en 2005, qui traite plus particulièrement des problèmes des pays dont une part importante des recettes provient de ressources pétrolières ou minérales. En outre, le Code révisé élargit le champ d'application des bonnes pratiques pour couvrir plus explicitement certaines grandes questions afférentes à la transparence budgétaire, telles que la gestion du risque budgétaire, l'ouverture du budget et des décisions de politique budgétaire, le processus de vérification externe et la publication d'un guide sur le budget à l'usage des contribuables.

C'est sur la base du Code de transparence qu'ont, par la suite, été publiés un Manuel sur la transparence des finances publiques et un

questionnaire dénommé RONC⁴⁹⁵, encourageant ses membres à se soumettre à une évaluation de la transparence des finances publiques qui inventorie les pratiques en vigueur et définit, pour chaque pays, les mesures à prendre en priorité pour améliorer la transparence.

Le Manuel sur la transparence des finances publiques décrit de manière plus détaillée les principes et les pratiques énoncés dans le Code. Il fait des recommandations précises sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et a été enrichi, lors de sa révision en 2007, de nouveaux exemples tirés des RONC et d'autres sources. Le Manuel a pour objectif d'explicitier et d'expliquer les bases et les principes du Code de transparence et de présenter une analyse de ces bonnes pratiques. Il se fonde sur l'expérience des pays membres pour illustrer les bonnes pratiques et propose de nombreuses références pour faciliter la tâche des pays à cet égard ; et s'adresse aux autorités nationales qui peuvent y trouver des exemples concrets concernant des pays ayant déjà mis des pratiques de transparence. En outre, le Manuel sur la transparence des finances publiques décrit quelques-unes des mesures élémentaires de transparence budgétaire qui doivent être prises en toute priorité par les pays qui auraient du mal à observer la norme générale du Code. C'est ainsi que Dominique BOULEY, dans son article⁴⁹⁶, cite par exemple entre autres :

- l'établissement d'une assise solide pour les politiques budgétaires, avec un cadre juridique de la gestion des finances publiques qui évite les complications inutiles et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire excessif dans l'application des règles ;
- un budget réaliste doit être présenté à la législature conformément à un calendrier prescrit à l'avance ;
- un cadre budgétaire pluriannuel cohérent fondé sur les hypothèses économiques réalistes doit être proposé ;

⁴⁹⁵ Le Rapport sur l'observation des normes et des codes concernant la transparence des finances publiques.

- les comptes définitifs audités et les rapports d'audit doivent être présentés aux autorités législatives et présentés dans un délai d'un an.

Toujours en matière budgétaire, outre le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le Manuel de transparence des finances publiques qui l'accompagne, le FMI a aussi prévu le Rapport sur l'observation des normes et des codes concernant la transparence des finances publiques ou RONC de finances publiques⁴⁹⁷, qui vise à évaluer les points forts et les vulnérabilités d'un pays en matière de finances publiques.

Le RONC a pour but d'aider les pays à renforcer leurs institutions économiques, de guider les travaux du FMI et de la Banque mondiale et enfin d'informer les intervenants du marché. Toutefois, la double démarche d'entreprendre un RONC budgétaire et d'en assurer ensuite la publication reste facultative. Ceci dit, en détectant les principaux risques budgétaires et en les portant à l'attention de tous, les RONC de transparence budgétaire jouent un rôle essentiel dans le processus de surveillance multilatérale des finances publiques nationales.

Afin de préparer un RONC, il est prévu un questionnaire⁴⁹⁸ sur la transparence des finances élaboré à partir du Manuel sur la transparence des finances publiques. Celui-ci vise à recueillir des informations de base sur les institutions et les pratiques financières publiques afin de procéder à un examen de son système de gestion des finances publiques au regard du

⁴⁹⁶ BOULEY D., Op.Cit ; p. 18.

⁴⁹⁷ Néanmoins, outre le domaine des finances publiques, les pays membres du FMI peuvent aussi demander que soit évalué leur respect des normes et des codes dans les 11 autres domaines suivants : normes comptables, vérification des comptes, lutte contre le blanchissement des capitaux et le financement du terrorisme, contrôle bancaire, gouvernement d'entreprise, diffusion des données, insolvabilité et droits des créanciers, contrôle des assurances, transparence des politiques monétaire et financière, systèmes de paiement et réglementation des valeurs mobilières.

⁴⁹⁸ Ce questionnaire comprend 99 rubriques. Il permet une évaluation de la situation de la transparence dans le pays considéré et une comparaison de l'évolution dans le temps des progrès effectués à chaque mise à jour du questionnaire. Les sujets traités dans le questionnaire sont divers et variés, comme par exemples savoir si :

- le calendrier budgétaire est défini dans la loi organique des finances ;
- il y a régulièrement un audit indépendant des administrations chargées du recouvrement des recettes budgétaires ;

Code. C'est en effet sur le Code que près de la moitié des pays membres du FMI se sont appuyés pour produire le module de transparence des finances publiques de leurs RONC, et c'est grâce au Code aussi que le FMI a pu assurer une surveillance plus efficace des politiques de finances publiques et des évolutions dans ce domaine.

A la date de septembre 2010, 92 pays de toutes les régions du monde et à tous les niveaux de développement économique avaient affiché leurs RONC budgétaires sur le site Internet du FMI à la page Normes et Codes. Les informations peuvent être actualisées à tout moment à la demande des autorités ; celles-ci peuvent également décider au bout de 5 ans de recommencer un RONC complet. A la date toujours de septembre 2010, 27 pays avaient procédé à des mises à jours ou à des réexamens complets.

Section 2 : Vers un nouveau cadre de gestion budgétaire plus sain et plus efficace dans la zone UEMOA

En accordant les allègements de dettes à travers les Initiatives PPTE et IADM, les bailleurs de fonds ont parallèlement incité les Etats membres de l'Union d'adapter leur cadre budgétaire aux nouvelles exigences d'une gestion moderne. C'est ainsi que, au début de l'année 2000, on a noté l'entrée dans l'espace UEMOA de nouvelles techniques de gestion budgétaire valorisant l'efficacité des dépenses publiques telles que les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) qui ressuscitent les budgets-programmes (*Paragraphe 1*).

Cependant, l'instauration dans l'espace communautaire de ces nouvelles techniques de gestion budgétaire n'a pas permis les pays membres d'entrer en phase de stabilité, comme le prévoit le Pacte de Convergence, de

Stabilité, de Croissance et de Solidarité. C'est ainsi qu'on ressent un besoin de réformer le Pacte pour l'adapter à la nouvelle donne communautaire, marquée par les deux Initiatives d'allègement de dette dont bénéficient certains Etats de l'Union (*Paragraphe 2*).

Paragraphe 1 : La généralisation dans l'Union de la technique valorisant l'efficacité des dépenses publiques : les CDMT

L'idée d'inclure les instruments CDMT dans les pays en voie de développement en général et ceux de l'UEMOA en particulier est du fait des bailleurs de fonds multilatéraux, dont la Banque mondiale et le FMI en ont été moteurs dans leur mise en œuvre. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est devenu ainsi pour ces bailleurs, depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000, un nouvel outil de la gestion des dépenses publiques. Dans les PPTTE, il est coordonné avec les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)⁴⁹⁹ et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), programme de l'ONU adopté en 2000 pour réduire de moitié la pauvreté d'ici l'an 2015.

Dès lors, les CDMT ont été utilisés en priorité pour maîtriser les dépenses publiques et opérer des réallocations vers des secteurs jugés prioritaires. Comme le fait remarquer la Banque mondiale, dans son *Manuel sur la gestion des dépenses publiques*⁵⁰⁰, l'apparition récente des CDMT vise d'une manière générale à contourner les contraintes découlant de la prévision budgétaire annuelle⁵⁰¹ et de permettre aux pays les moins avancés de mieux utiliser l'aide budgétaire accordée grâce aux Initiatives PPTTE et IADM.

⁴⁹⁹ Le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté ; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Les DSRP sont établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale.

⁵⁰⁰ Banque mondiale, *Manuel sur la gestion des dépenses publiques*, 1998, pp. 55-56 et 76.

⁵⁰¹ Avant la mise en place des CDMT, le budget est traditionnellement préparé par simple reconduction, avec une faible implication des acteurs de base. L'accent est mis sur la nature des dépenses et non sur les objectifs à atteindre. L'arbitrage est axé sur le montant global des crédits sans connaître leur destination réelle. Au niveau de l'exécution, les gestionnaires des crédits sont confrontés à la difficulté d'utilisation des crédits au moment voulu en raison de la forte centralisation de la gestion des crédits. Le contrôle se fait sur la régularité et la légalité de la dépense et non sur l'efficacité de la gestion.

Bâtis sur un horizon temporel de trois à six ans et actualisés annuellement en fonction des réalisations ou des modifications des objectifs contenus dans les DSRP, les CDMT regroupent un ensemble cohérent, intégré et chiffré de programmes de dépenses publiques ventilées par service dépensier et à travers lequel les ministères opérationnels se conforment dans la prise des décisions de répartition et d'emploi des ressources. L'analyse de la notion de CDMT et de ses objectifs (A) nous permettra d'en relever ses différents modes d'application et les avantages qu'ils présentent dans l'espace communautaire (B).

A- Définition et objectifs des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Depuis la fin des années 1990, la mise en place des DSRP a remis l'accent sur les activités de planification, rétabli une légitimité à l'intervention publique et accru le financement des secteurs sociaux, en particulier dans le cadre des Initiatives PPTTE et IADM. Dans cette lignée, les CDMT représentent un instrument de formulation des politiques et de traduction de leur implication financière pour l'atteinte des objectifs fixés au niveau national et/ou international. Dans ce sens, ils constituent un instrument privilégié pour la mise en place d'appuis budgétaires. En effet, gage de transparence, les Cadre de dépenses à moyen terme deviennent un support d'attribution de l'aide, permettant à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire.

Concrètement, l'objectif du CDMT est d'offrir un cadre commun aux définitions des politiques, de planification et de budgétisation aux niveaux

L'allocation des ressources est effectuée dans un cadre annuel, sans tenir compte de l'impact à moyen terme de la politique budgétaire.

central⁵⁰² et sectoriel⁵⁰³. Ainsi, son processus s'insère naturellement dans le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et met en jeu des processus parallèles aux niveaux central et sectoriels, qui font que sa mise en place entraîne en général un allongement de la période de préparation budgétaire. Ce processus vise ainsi à faire évoluer un système budgétaire dans une triple direction :

- définir un cadre pluriannuel de ressources stable, cohérent et réaliste pour éviter le plus possible que les impératifs de court terme dominant les décisions budgétaires, que des coupures soudaines de crédits créent des incertitudes et des comportements négatifs, que les fonds destinés aux services d'exécution et aux collectivités locales arrivent de façon tardive et irrégulière ;
- favoriser une approche par programmes avec des stratégies et des objectifs de performances clairement affichés ;
- améliorer l'information en suscitant une mesure des coûts et des résultats et éclairant ainsi le système de décision et de gestion.

Comme on le voit, le but principal des pays adoptant les CDMT est de pouvoir garantir durablement des allocations budgétaires conformes aux priorités stratégiques, mais également d'avoir la possibilité de favoriser un emploi des ressources plus efficace et plus efficient par des agences d'exécution jouissant d'une plus grande autonomie et responsabilisation pour atteindre des résultats aux meilleurs coûts.

La définition la plus convenue du CDMT est tirée du *Manuel sur la gestion des dépenses publiques* de la Banque mondiale disant que : « *Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les*

⁵⁰² Il correspond au CDMT global qui présente un cadrage macroéconomique, des projections détaillées des agrégats budgétaires en ressources et en emplois.

⁵⁰³ Le CDMT sectoriel désigne un programme sectoriel pluriannuel de dépenses assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués par les ministères centraux au sein du cycle budgétaire.

services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles... (Il se présente aussi comme) un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ». Ainsi, ce *Manuel* de la Banque mondiale présente le CDMT comme un processus de décision coordonné permettant de fixer la contrainte macroéconomique et de planifier les politiques sectorielles, mais aussi comme un instrument qui s'inscrit dans une logique de gestion orientée sur les résultats, faisant référence à la planification stratégique, à la notion de programme et à l'autonomie de décision des gestionnaires.

D'ailleurs, l'établissement d'un lien entre les allocations budgétaires, la fixation d'objectifs et le suivi des performances est une dimension essentielle de l'exercice, et partout où le CDMT a été implanté, il a conduit les responsables publics à améliorer l'analyse et la gestion sur de nombreux points et même dans certains cas à modifier significativement le système de planification-budgétisation du pays. C'est ainsi que les pays qui ont mis en place des CDMT pour fixer des enveloppes sectorielles à moyen terme ont généralement fait des efforts dans deux sens : le cadrage macroéconomique et la programmation sectorielle.

En termes de cadrage macroéconomique, avant la mise en place des CDMT, la réalité de nombreux PPTTE est que les modèles macroéconomiques existants ne sont pas opérationnels, soit qu'ils ne sont plus adaptés, soit que la base d'information est défailante, soit encore que le projet d'appui n'est plus de rigueur. C'est ainsi qu'avec le CDMT, comme le soulignent RAFFINOT et SAMUEL⁵⁰⁴, le cycle macroéconomique commence avec la détermination des différentes ressources dont peut disposer le gouvernement pendant la période considérée (taxes, dons...), et les emplois (en termes monétaires globaux). Sur cette base, on identifie le montant des dépenses primaires (hors

intérêts de la dette) compatibles avec les ressources sous différentes hypothèses afin de dégager une enveloppe probable pour la totalité des dépenses considérée comme soutenable, en tenant compte d'une réserve pour faire face aux imprévus. Ce cycle de cadrage macroéconomique implique bien entendu la coordination des différentes stratégies macroéconomiques, notamment les politiques de croissance, les politiques monétaires et de change, la politique budgétaire et les politiques sectorielles.

En termes de programmation sectorielle, les enveloppes prévues sont ensuite communiquées aux responsables des CDMT sectoriels. Cela permet à chaque ministère d'avoir une idée plus précise et plus détaillée sur les sommes qui pourraient lui être attribuées dans les années à venir. Il s'agit cette fois d'ajuster les propositions de programme de manière précise et d'effectuer les principaux arbitrages sur les objectifs, l'identification des nouveaux programmes et les possibilités d'épargne budgétaires. On peut aussi se baser sur les évaluations des politiques, notamment sur des analyses coûts/efficacité plus aisées à mener au niveau sectoriel.

De façon générale, les CDMT s'accompagnent d'une présentation par programmes et de systèmes de suivi des performances. Ils constituent à ce titre une étape vers la mise en place des systèmes de gestion orientés vers les résultats. Le but final est d'améliorer la qualité de la dépense publique en facilitant l'intégration de la politique publique, de la planification et du budget de l'Etat. C'est ainsi que le Manuel sur la gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale reconnaît que : *« Il est d'une importance fondamentale d'intégrer la politique, la planification et le budget si l'on veut que les programmes des dépenses soient établis en fonction des priorités de la politique de l'Etat et qu'ils tiennent compte des réalités budgétaires. Le grand*

⁵⁰⁴ RAFFINOT M. et SAMUEL B., « *Les CDMT : un instrument utile pour les pays à faible revenu ?* », STATECO n°100, 2006, article publié sur le Site www.dial.prd.org

problème est d'arriver à gérer plus efficacement les discordances entre les besoins et les ressources disponibles »⁵⁰⁵.

Dès lors, une approche à moyen terme des dépenses publiques fournit ce cadre d'intégration et facilite la gestion des tensions entre la politique et les réalités budgétaires, ce qui permet de réduire les pressions tout au long du cycle budgétaire. Dans la logique d'un cadre de gestion à moyen terme, les projections relatives au volume des ressources intérieures et étrangères « disponibles » débordent le cadre d'un seul exercice, et la répartition des ressources en fonction des priorités de la politique stratégique est communiquée à titre indicatif aux départements ministériels. Les « besoins » sont ensuite classés par ordre de priorité et ajustés en fonction des ressources disponibles. S'il faut réviser la politique pour éliminer la discordance entre les « besoins » et les « ressources », cette solution doit être discutée au sein de l'instance décisionnelle appropriée et les mesures adéquates doivent être prises.

Compte tenu de ces interconnexions entre politique publique, planification et budget, il est important de souligner que *« l'introduction d'un CDMT basé sur une approche programmatique exige une bonne discipline budgétaire, une analyse approfondie sur l'ensemble du système budgétaire, un fort engagement des parties prenantes et un programme de formation adéquat. Elle nécessite l'élaboration d'instruments de prévisions de ressources à moyen terme ; un budget unifié avec une couverture complète ; une connaissance et analyse des projections de résultats effectifs des dépenses de l'exercice antérieur, le recours à un cadre macroéconomique ; une programmation pluriannuelle ; une classification budgétaire adéquate ; et enfin un suivi régulier d'indicateurs »⁵⁰⁶.*

⁵⁰⁵ Pour la Banque mondiale, dans de nombreux pays, l'établissement du budget pâtit du fait que ceux qui interviennent dans ce processus ont l'œil rivé sur les « besoins » plutôt que sur les « disponibilités ». Si le ministère des finances met l'accent sur les « ressources disponibles » (les recettes qu'il espère obtenir auprès des sources intérieures et extérieures), les ministères opérationnels persistent à vouloir baser les propositions budgétaires sur les « besoins ». Le résultat est un processus budgétaire à somme négative qui compromet la stabilité macroéconomique et l'efficacité des programmes et des projets.

Ainsi, avec la discipline qu'implique un CDMT, les autorités publiques espèrent que l'allocation future des ressources associées à un ensemble donné de politiques économiques devrait être plus prévisible. Cela va permettre aux ministères opérationnels de planifier et de gérer plus efficacement leurs ressources non seulement pendant l'horizon de temps qu'implique le cycle du budget annuel, mais aussi à plus long terme. Cela permet ainsi un meilleur contrôle des dépenses publiques et une utilisation plus efficace des crédits dans le cadre d'une contrainte budgétaire stricte. D'ailleurs, le *Manuel sur la gestion des dépenses publiques* de la Banque mondiale précise bien que : « *L'objectif fondamental de l'approche à moyen terme est d'améliorer la prévisibilité des flux de financement et de critères sur lesquels sont fondées les décisions relatives à l'attribution des ressources. Dans beaucoup de pays en développement, de nombreuses incertitudes planent sur le processus d'allocation des ressources... L'existence d'une instance efficace au centre de l'appareil de l'Etat et de mécanismes institutionnels appropriés pour faciliter les prises de décisions relatives à l'allocation stratégique des ressources et leur application est un facteur clé pour améliorer la prévisibilité et renforcer le lien entre la politique, la planification et le budget* ».

En définitive, les CDMT présentent trois grands avantages dans les pays où ils sont mis en place. D'abord, il suscite la production d'informations qui facilitent le processus de décision, améliorent la qualité des choix, accroissent la transparence et renforcent le sens des responsabilités. Ensuite, le second avantage d'un cadre crédible à moyen terme, associé à une discipline rigoureuse, est d'accroître la prévisibilité du financement futur des politiques sectorielles prioritaires du pays. Enfin, le CDMT permet de favoriser la promotion d'une gestion satisfaisante des services opérationnels chargés d'exécuter les programmes et de mettre en œuvre les politiques prévues.

⁵⁰⁶ ZOURE D., « *CDMT et gestion axée sur les résultats. Défis et enjeux de la mise en œuvre en Afrique subsaharienne : expériences du Bénin, Tchad et Rwanda* » ; RFFP, n°109, 2010, p. 218.

Bref, il s'agit par ce biais de mettre en place des mécanismes favorisant les consultations et les débats pour résoudre les conflits et favoriser une approche plus efficace, permettant de transformer une vision politique en choix stratégiques compatibles avec les moyens financiers et humains disponibles, faisant face aux déficiences constatées pour aller vers plus de transparence, de prévisibilité et de prise de responsabilité.

Cela explique bien que, dans les PPTTE où les bailleurs multilatéraux sont présents et très actifs, on note de plus en plus l'utilisation des CDMT comme mode de gestion de leurs appuis budgétaires à travers les DSRP. C'est ainsi qu'en 2005 déjà, « *sur 49 pays ayant préparé un DSRP, 28 avaient développé un cadre des dépenses à moyen terme. Parallèlement, parmi les pays bénéficiant de l'Initiative PPTTE, désormais plus d'un quart disposent en 2004 de projections à moyen terme, contre moins d'un sur cinq en 2002 (IDA et IMF, 2005). Dans d'autres pays, les exercices d'évaluation des coûts des OMD constituent un point d'entrée supplémentaire pour l'introduction des CDMT. Enfin, de nombreux CDMT sectoriels ont été réalisés dans le cadre de programmes sectoriels appuyés par les aides budgétaires* »⁵⁰⁷. D'ailleurs, lors de la Déclaration de Paris adoptée en 2005⁵⁰⁸, les pays de l'OCDE portent une attention toute particulière aux CDMT dans leurs rapports avec les pays en développement. Les bénéfices attendus sont les suivants :

- Améliorer l'efficacité de l'aide par le renforcement des capacités de gestion budgétaire et des politiques ;
- Améliorer le potentiel d'alignement de l'aide sur des stratégies nationales unifiées et le déboursement de l'aide sous forme budgétaire ;
- Constituer le support d'un renforcement des capacités pour mettre en place des stratégies nationales axées sur les résultats ;

⁵⁰⁷ RAFFINOT M. et SAMUEL B., Op.Cit, p.115.

- Replacer les engagements pluriannuels d'aides publiques au développement (APD) dans une budgétisation à moyen terme.

Ceci dit, malgré tous ces avantages, force est de reconnaître que le statut du CDMT dans le cycle budgétaire est variable selon les pays. Le plus souvent, le CDMT reste un exercice parallèle qui donne lieu à la publication d'un document technique qui vient en annexe de la loi de finances. Ainsi, dans le cas où le CDMT reste seulement conçu par le Ministère des finances, il apparaît plus comme un document technique du Ministère que comme un document stratégique du pays.

A l'inverse, quelques pays donnent de l'importance stratégique et politique au CDMT en l'utilisant comme moyen de choix politique et en le faisant voter par le Parlement en même temps que le budget annuel. C'est le cas notamment de plusieurs pays africains anglophones, comme l'Afrique du Sud ou l'Ouganda.

On retrouve les mêmes clivages sur la gestion des CDMT. Le *Manuel sur la gestion des dépenses publiques*, concernant les CDMT, a bien prévu des mécanismes destinés à favoriser les consultations et les débats avec la société civile. Ces mécanismes permettent d'améliorer les prises de décisions stratégiques en assurant que les responsables concernés étudient toutes les options offertes avant de sélectionner la plus efficace par rapport aux coûts. Ainsi, alors que dans certains cas, la gestion des CDMT reste confinée au Ministère des finances ; dans d'autres cas au contraire, elle donne lieu à une véritable concertation entre les pouvoirs publics et les différents acteurs socio-économiques du pays.

En Afrique par exemple, bien que la plupart des pays aient mis en place des processus participatifs pour l'élaboration et le suivi des DSRP (comme exigés par les bailleurs de fonds multilatéraux), on note que cela n'est pas

⁵⁰⁸ OCDE, 2005b.

toujours le cas en ce qui concerne les CDMT. Seuls quelques pays comme l'Afrique du Sud, l'Ouganda ou la Tanzanie donnent un rôle actif aux représentants de la société civile. Qu'en est-il des pays membres de l'UEMOA ?

B- Pratiques et avantages des CDMT dans l'espace UEMOA

Depuis la création de l'UEMOA, un certain nombre de réformes budgétaires sont entreprises par les autorités communautaires dans les pays membres pour y accroître l'efficacité des dépenses publiques. Parmi ces réformes, on a les cadres de dépenses à moyen terme, introduits au début des années 2000, qui visent à améliorer la budgétisation des dépenses publiques dans l'espace communautaire et permettre un meilleur cadrage de leur programmation.

Dans ces pays, l'adoption des cadres de dépenses à moyen terme est intervenue à la suite des réformes provenant d'initiatives nationales, à l'instar des budgets programmes au cours des années 1997 et 1998, mais également dans le cadre des réformes budgétaires encouragées par les bailleurs de fonds multilatéraux, notamment la revue des dépenses publiques (RDP)⁵⁰⁹ dans les années 1990 en vue de rendre plus transparente et efficace la politique budgétaire et sécuriser les financements extérieurs de ces mêmes bailleurs.

Au départ, au sein de l'UEMOA, pour redonner au budget son véritable rôle d'instrument de politique économique, certains Etats membres, comme le

⁵⁰⁹ Les RDP ont été une étape importante dans l'introduction des CDMT dans les PPTe par les bailleurs de fonds, surtout la Banque mondiale. Elles ont été introduites au début des années 1980, dans le contexte de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel et de stabilisation. Les RDP étaient focalisées sur l'allocation entre les différentes catégories de dépenses (courantes/investissements ; salaires/biens et services ; services) et leur efficacité. Le périmètre d'analyse était plutôt limité au gouvernement central. Le processus des RDP avait pour objectif d'identifier les faiblesses dans la gestion budgétaire et la mise en œuvre des politiques budgétaires et les mesures requises pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de la dépense. Facilitant la définition des priorités et des phases de leur mise en œuvre, il permet également de créer une capacité nationale d'auto-évaluation en intégrant le suivi et l'évaluation dans le processus budgétaire. Cependant, l'esprit qui sous-tendait ces revues, à savoir l'approche participative et l'appropriation, n'a pratiquement jamais été respecté par les bailleurs de fonds, pas même par les pays concernés, car, jusqu'au milieu des années 1990, peu d'attention était accordée aux aspects institutionnels et aux systèmes de gestion de la dépense publique dans son ensemble. Il a fallu ainsi attendre le début des années 2000 pour voir, à travers les CDMT, les bailleurs s'intéresser de plus en plus aux réformes budgétaires nécessaires pour mieux encadrer et sécuriser leurs aides.

Bénin, le Burkina Faso ou encore le Mali, n'hésitent pas à adopter, à la fin des années 1990, la démarche du budget-programme comme méthodologie d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. La mise en place dans ces pays des budgets-programmes constitue une concrétisation de la budgétisation par objectifs préconisée par les bailleurs de fonds multilatéraux depuis l'échec des politiques d'ajustement structurel au milieu des années 1990. Cette nouvelle approche pluriannuelle des dépenses publiques, pour ces bailleurs, vise à « *identifier dans la mesure du possible les activités des administrations publiques et à mesurer les produits et les résultats par rapport à ces objectifs* »⁵¹⁰. C'est ainsi que les budgets-programmes ont été mis en œuvre dans tous les ministères avec une attention particulière aux ministères sociaux. Du point de vue formel, bien que leur conceptualisation diffère d'un ministère à l'autre, on remarque que la présentation de chaque programme commence par l'énoncé d'un objectif global qui se décline en objectifs spécifiques subdivisés en plusieurs actions.

Cette nouvelle approche a permis d'introduire dans l'espace UEMOA une culture d'identification de programmes et d'activités à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs ainsi que l'adoption d'indicateurs de performance permettant d'apprécier l'impact des programmes. L'objectif final de cette démarche est d'instaurer dans l'Union la nouvelle technique de budgétisation orientée vers les résultats, déjà largement présente dans les pays développés, surtout ceux de l'OCDE⁵¹¹.

Malheureusement, force est de reconnaître que, durant toute leur phase expérimentale dans l'espace communautaire, les budgets-programmes ont toujours été très formels. En effet, comme le font remarquer MESPLE-SOMPS et RAFFINOT dans leur étude⁵¹², le résultat de ces budgets-programmes n'a pas conduit à un bouleversement de la gestion des finances publiques des Etats membres. C'est notamment le cas au Mali et au Burkina Faso.

⁵¹⁰ FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 1^{ère} version 1998 (révisée en 2007), p.51.

⁵¹¹ GUILLAUME H., « *Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers* », RFFP, n°73-2001, pp. 129-133.

⁵¹² MESPLE-SOMPS S. et RAFFINOT M., « *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina-Faso et Mali* », Document de Travail, DIAL, 2003, www.dial.prd.org

Au Mali, le montant des dépenses « programmées » ne correspondait pas au montant voté inscrit au budget national. Chaque « programme » est en fait une description des tâches, voire des attributions, d'un service ou d'une direction, comprenant un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs qui sont rarement mesurés. Il n'y avait ainsi pas de volonté d'établir ces nouveaux programmes sur la base d'une comparaison systématique des objectifs et des réalisations.

De même, au Burkina Faso, il n'existe pratiquement pas de document officiel⁵¹³ sur la méthodologie d'élaboration des budgets-programmes. Cette situation a eu pour conséquence la production de documents assez hétéroclites. Les trois années expérimentales de cette nouvelle approche de budgétisation qu'est le budget-programme indique des améliorations sensibles dans le processus budgétaire, mais révèle aussi que sa technique d'élaboration est loin d'être maîtrisée : des objectifs précis à atteindre sont mal définis et le chiffrage des coûts des programmes s'effectue sans corrélation avec les ressources disponibles ou mobilisables par l'Etat ; la généralisation de la démarche s'est faite sans tenir compte des capacités réelles d'une part des ministres dépensiers et d'autre part du ministère de l'économie et des finances à assurer un bon encadrement à la base ; les formateurs désignés n'ont reçu ni formation adéquate ni manuel didactique leur permettant de se familiariser avec cette démarche de budgétisation.

D'une manière générale, pour résumer, on peut dire que, dans les pays membres où ils sont appliqués, les budgets-programmes ont été essentiellement assurés par les structures traditionnelles des départements ministérielles concernés, et dans ces conditions, le processus n'a été que partiellement appliqué dans la mesure où les arbitrages et le suivi de l'exécution se font toujours, conformément à la réglementation budgétaire en

⁵¹³ A part une simple circulaire budgétaire du Ministre des finances introduisant la démarche d'élaboration du budget-programme au Burkina Faso en 1999.

place dans l'Union, sur la base du budget par nature des dépenses, contrairement à l'idée même des budgets-programmes fondée sur la budgétisation par objectifs. Dès lors, les budgets-programmes des ministères ne sont pas repris en fonction des arbitrages successifs et les comptes rendus de l'exécution ne se réfèrent pas aux objectifs préalablement définis.

Par ailleurs, dans la pratique, les budgets-programmes ministériels ont aussi montré leurs limites et parmi les faiblesses relevées, on peut souligner l'absence d'un cadrage macroéconomique préalable à une prévision pluriannuelle des ressources, la difficulté à appliquer des stratégies de développement souvent multisectorielles, les difficultés des acteurs sectoriels à faire des projets cohérents avec l'état des ressources, le manque de cohérence entre les méthodes traditionnelles d'exécution, de suivi et de contrôle et les nouveaux besoins.

C'est dans ce contexte, et pour les mêmes raisons, sur incitation des bailleurs de fonds multilatéraux, dans le but de renforcer le processus de mise en œuvre du budget-programme, que l'introduction de la pluri annualité des dépenses à travers le CDMT commence à faire son chemin dans l'espace UEMOA. Cette introduction dans l'Union vise essentiellement à encadrer l'élaboration des budgets-programmes en déterminant des plafonds de dépenses compatibles avec les équilibres macroéconomiques et financiers et à fixer un cadre de discipline budgétaire rigoureuse et crédible. Le Burkina Faso, en 2000, sera le premier pays de l'Union à avoir adopté le CDMT.

Face au succès de l'expérience burkinabaise, les autorités communautaires, à partir de l'année 2002, commencent à prendre des initiatives pour inciter les Etats membres à adopter les techniques de CDMT dans l'élaboration de leurs budgets. Ainsi, différentes recommandations⁵¹⁴ de la Commission relatives aux orientations de politique économique des Etats membres, entre 2002 et 2006, invitent ces derniers à internaliser ce nouvel instrument budgétaire. Pour la Commission en effet, comme le précise l'article

8 de la recommandation n°01/2002/CM/UEMOA, « *La recherche d'une plus grande compatibilité entre la politique budgétaire et la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté exige une réforme des cadres de programmation budgétaire, favorisant une vision de moyen et long termes. Dans ce sens, les Etats membres de l'Union, qui ne l'ont pas encore fait, sont invités à élaborer les Cadres des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ».*

Cette innovation voulue par les autorités communautaires revêt ainsi un intérêt particulier dans le cadre de la gestion des finances publiques des pays en développement en général. Elle offre en effet une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets. La pluri annualité budgétaire permet d'être plus en phase avec ces stratégies, elles-mêmes pluriannuelles, et d'améliorer leur prise en compte dans la loi de finances et leur mise en œuvre effective. C'est ainsi que, comme le montre bien le Tableau 22 suivant, aujourd'hui, avec la réforme budgétaire de juin 2009, la grande majorité des pays de l'UEMOA disposent de documents de programmation pluriannuelle.

Tableau 29: Chronologie de l'introduction du CDMT dans les pays de l'UEMOA

Burkina Faso	2000	Niger	2007
Bénin	2001	Togo	2009
Mali	2005	Côte d'Ivoire	2010 (attendu)
Sénégal	2005	Guinée-Bissau	Pas de CDMT

Source : Commission de l'UEMOA (2010), Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances

⁵¹⁴ Recommandation n°01/2002/CM/UEMOA (art. 8) ; Recommandation n°01/2003/CM/UEMOA (art. 5) ; Recommandation n°01/2005/CM/UEMOA (art. 3) et Recommandation n°01/2006/CM/UEMOA (art. 3).

Cependant, avant la mise en œuvre de cette réforme budgétaire de juin 2009, on a pu remarquer que, malgré l'adoption progressive dans les Etats membres des cadres de dépenses à moyen terme, sur incitation des autorités communautaires au début des années 2000, les objectifs des outils utilisés masquaient bien des pratiques différentes et une terminologie non harmonisée au sein de l'UEMOA en matière d'instruments de programmation pluriannuelle : budgets-programmes, CDMT sectoriels, cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

C'est ainsi qu'au niveau global, les différences portent sur l'accent qui est mis dans l'aspect recettes (plus grande précision et détail dans les perspectives de recettes dans le CBMT, les dépenses n'étant présentées que par grands agrégats) ou dépenses (les recettes sont présentées par grands agrégats et les perspectives de dépenses sont au contraire détaillées dans le CDMT global). Au niveau sectoriel, les différences portent notamment sur la prise en compte de la contrainte financière et sur le périmètre de ces outils. Selon les pays, la contrainte budgétaire issue du CDMT global est soit intégrée en amont de la formulation des documents de programmation sectorielle, soit fait l'objet de travaux d'ajustement ultérieurs.

En outre, dans la zone UEMOA, comme dans la plupart des PPTTE qui expérimentent les CDMT, son statut est variable selon les Etats. Certains pays, à savoir le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal, leur donnent une importance stratégique et politique en les utilisant comme outil de décision politique et en les faisant discuter par le Parlement en même temps ou avant le vote du budget. Cette situation dans ces trois pays est due au fait que la mise en œuvre des CDMT implique des débats préalables au niveau des institutions (nationales ou organisations internationales) compétentes en matière de développement économique et social. En revanche, dans les autres pays de l'Union, le CDMT demeure un exercice parallèle à celui de l'adoption du budget. Même s'il donne lieu à la publication d'un document technique en annexe de la loi de finances, il n'a jamais été totalement accepté par les pouvoirs publics.

C'est dans ce contexte, et pour harmoniser la pluri annualité des dépenses qu'est intervenue la réforme budgétaire de juin 2009. L'un des aspects majeurs de cette réforme, comme on l'a vu, consiste en l'introduction d'éléments pluriannuels à travers la création de nouveaux documents accompagnant la loi de finances de l'année et permettant la consécration juridique des CDMT, qui désormais sont mis en place dans la quasi-totalité des Etats de l'Union. Il s'agit du Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)⁵¹⁵ et du Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)⁵¹⁶.

D'abord, concernant les DPBEP, comme prévu par l'article 52 de la directive portant lois de finances : *« Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à un DPBEP couvrant une période minimale de trois ans. Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le DPBEP évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses. Ce DPBEP évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public... Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut leur accorder. Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité ».*

Ainsi, comme le décrit la directive portant lois de finances, le DPBEP est un instrument de programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses structuré sur la base de la nomenclature économique (nature des dépenses) et administrative (dépenses présentées par ministères), mais qui ne présente pas d'informations sur les programmes ni sur la performance attendue. Couvrant une période minimale de trois ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le DPBEP

⁵¹⁵ Décrit à l'article 52 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

accompagne, il se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives des recettes et une partie consacrée aux dépenses budgétaires. L'élaboration du DPBEP doit intervenir tôt dans le processus budgétaire, comme le prévoit la directive portant lois de finances⁵¹⁷ qui dispose qu'il sert de base au débat d'orientation budgétaire (DOB) organisé chaque année au plus tard à la fin du deuxième trimestre. Ceci impose donc que les Gouvernements des Etats membres de l'UEMOA soient en mesure de produire une version provisoire mais néanmoins suffisamment finalisée du DPBEP avant le 30 juin de chaque années civile.

Le DPBEP constitue ainsi un modèle de CDMT global, avec la spécificité que son périmètre est plus large que celui des seuls ministères et institutions habituellement retenues, puisqu'il comprend le secteur public au plus large, y compris les organismes publics, les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, les entreprises publiques et les organismes de protection sociale.

Pour ce qui est des DPPD (Documents de programmation pluriannuelle des dépenses), ils sont prévus par l'article 53 de la directive portant lois de finances, qui dispose que « *Les programmes s'inscrivent dans des DPPD par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le DPBEP visé à l'article 52 de la présente Directive. Les DPPD prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis* ».

Les DPPD se basent ainsi sur une classification programmatique et comprennent des informations précises sur la performance à côté de l'évaluation des coûts. La définition retenue par la directive consacre le choix du périmètre ministériel pour le champ du document de programmation sectorielle. Dès lors, contrairement aux DPBEP qui développent une approche

⁵¹⁶ Introduit par l'article 53 de la même directive.

globale, les DPPD ont un périmètre sectoriel. Ainsi, ils constituent une forme de CDMT ministériel. Toutefois, il n'est pas fait état dans la directive du niveau sectoriel dans les documents de programmation pluriannuelle prévus, ce qui n'empêche cependant pas de l'utiliser là où cela peut être utile, dans une approche sectorielle pluri-ministérielle (éducation, développement rural, développement urbain...).

Comme le décrit bien le Guide didactique de la directive portant lois de finances, le DPPD est devenu le principal vecteur de la performance. En effet, à travers les programmes qui le composent, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Ces objectifs et indicateurs s'inscrivent dans le moyen terme. C'est sur la base de la présentation retenue pour les DPPD que sont élaborés les rapports annuels de performance (RAP) accompagnant désormais chaque projet de loi règlement présenté par l'Administration.

Par ailleurs, chaque programme au sein du DPPD décline sur trois années au minimum l'évolution des crédits et les perspectives de résultats et il doit être « *cohérent (s) avec le DPBEP visé à l'article 52* ». Cela explique donc pourquoi les informations contenues dans les deux documents doivent être similaires et montre bien que dans le cadre de la procédure budgétaire ainsi mise en place en zone UEMOA, les DPBEP et les DPPD sont complémentaires. Cette nouvelle situation nécessite une actualisation permanente des documents jusqu'au moment du dépôt afin de garantir l'homogénéité des informations, ce qui n'a jamais été le cas auparavant.

En définitive, on peut dire que la nouvelle directive de l'UEMOA relative aux lois de finances conduit à une harmonisation des documents de programmation pluriannuelle au sein des Etats membres et met ainsi fin à l'hétérogénéité des différents outils de programmation qui caractérisait la situation actuelle. L'introduction de la pluri annualité dans l'espace

⁵¹⁷ Article 57.

communautaire constitue donc une innovation significative dans la gestion publique à travers la prise en compte, à moyen terme, de l'impact des décisions publiques. Si l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat, la programmation budgétaire doit désormais anticiper les exercices ultérieurs. A travers les nouvelles annexes de la loi de finances citées que sont les Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et les Documents de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), une évaluation de l'évolution des finances publiques et de l'équilibre budgétaire doit ainsi être conduite chaque année.

Paragraphe 2 : Le besoin de réformer le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) de l'UEMOA

La difficulté qu'ont les Etats membres de l'UEMOA à maîtriser leur taux d'endettement, malgré les différentes faveurs qu'ils ont bénéficié de la part de Communauté financière internationale, doit amener l'Union à donner plus d'importance au critère de convergence relatif à la dette publique (A) et éventuellement alourdir les sanctions prévues dans le Pacte (B).

A- Donner plus d'importance au critère relatif à la dette publique dans l'exercice de la Surveillance Multilatérale

Les questions de la discipline budgétaire, de la viabilité des finances publiques et de la solvabilité financière des Etats membres de l'UEMOA se situaient déjà au cœur des préoccupations de la politique économique conduite dans l'espace communautaire depuis la dévaluation du Franc CFA survenue en janvier 1994. C'est ainsi qu'en 1999, l'adoption du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA est apparue, pour les autorités communautaires, comme un dispositif visant à garantir la discipline budgétaire à long terme

sans pour autant compromettre la fonction de stabilisation de la politique budgétaire.

Après une dizaine d'années de mise en pratique, on est dans l'obligation de reconnaître que les deux principaux critères de convergence budgétaires du Pacte (ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal ≥ 0 et ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal $\leq 70\%$) ont globalement connu un issu positif dans l'Union. En effet, la quasi-totalité des pays membres (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal) ont aujourd'hui des budgets en équilibre et un taux d'endettement inférieur à la norme communautaire. Cependant, cette situation est essentiellement due à un contexte international très favorable pour ces pays, pour avoir été les premiers PPTe à avoir bénéficié les deux Initiatives d'allègement de la dette des pays pauvres, que sont l'Initiative PPTe en 1996 et l'IADM en 2005.

Toutefois on remarquera que, depuis que ces Etats membres de l'Union ont bénéficié de ces deux Initiatives d'allègement, il y a un risque d'endettement excessif de plus en plus grand qui plane dans l'espace communautaire, risque facilité par l'intervention sur le marché financier de nouveaux types de bailleurs (la Chine et certains pays émergents) pas trop regardant sur les conditionnalités requises pour assainir le cadre financier de l'UEMOA (bonne gouvernance, nouvelle culture de gestion, nouveaux instruments budgétaires ...) et pas trop concernés par les sacrifices qu'ont exigé ces Initiatives. En effet, la restauration de la capacité d'endettement des PPTe en général, et ceux de l'UEMOA en particulier, et sa préservation dans le temps apparaissent aujourd'hui comme des défis majeurs pour ces pays après la mise en place des Initiatives PPTe et IADM.

Il est important de signaler que ces Initiatives ont été coûteuses pour la communauté financière internationale, car elles ont été réalisées dans un contexte de rareté de ressources concessionnelles, et qu'elles ne seront probablement pas de sitôt reconduites en cas de nouvelles crises de la dette. Dans l'espace UEMOA, le Pacte de Convergence peut ainsi contribuer

durablement à la préservation des acquis financiers générés par ces deux Initiatives d'allègement de dette, mais encore faudrait-il pour cela que des correctifs et des aménagements soient apportés aux insuffisances et aux limites constatées dans le fonctionnement du Pacte de Convergence.

La possibilité de mettre l'accent sur le taux d'endettement des Etats membres se justifie dans la zone UEMOA à un double titre.

D'abord, la vraie menace pour une union économique et monétaire est la dérive des finances publiques vers un endettement insoutenable. Deux éléments justifient le fait que, dans l'espace communautaire, la dette publique doit être inférieure à certain seuil, en l'occurrence 70 % du PIB. Le premier est qu'une dette excessive crée forcément des charges de la dette elles-mêmes excessives au détriment d'autres dépenses budgétaires, et qu'elle peut conduire à mettre en cause la solvabilité budgétaire de l'Etat considéré. Le second est qu'une dette publique excessive affaiblit la monnaie régionale (le Franc CFA). C'est ainsi que la raison d'être du Pacte, est de traiter de l'externalité correspondante, celle qu'un pays surendetté fait peser sur ses autres partenaires en contraignant la Banque centrale, c'est-à-dire la BCEAO, à choisir entre la monétisation et la crise financière. Dès lors, dire que la soutenabilité doit venir au premier rang des critères d'évaluation, c'est donc renouer avec l'esprit même de l'intégration économique et monétaire régionale et par ailleurs, d'une saine conception de la discipline budgétaire.

Ensuite, la focalisation du Pacte sur le seul déficit a aboutit à tolérer qu'un grand pays comme la Côte d'Ivoire (qui constitue à lui tout seul 1/3 du PIB de l'Union), depuis la mise en place du Pacte de Convergence, puisse avoir un ratio de l'encours de sa dette rapporté au PIB nominal supérieur à 100%⁵¹⁸, largement au-delà des 70% autorisés, uniquement parce qu'il s'arrange à avoir un budget autour de l'équilibre. Dans ces conditions, qu'est-ce qu'on peut bien dire de la Guinée Bissau, le pays le plus pauvre de l'Union, qui caracole en tête des Etats non vertueux en la matière avec des ratios

dépassant régulièrement les 300% du PIB nominal⁵¹⁹. On voit bien que, si le critère de convergence relatif au taux d'endettement avait le même poids que celui du solde budgétaire de base, l'Union serait entrée depuis fort longtemps en phase de stabilité.

Signalons au passage que cette même situation s'est présentée dans le cadre de l'Union européenne. Au début des années 2000, l'Italie dont la dette publique a toujours dépassé les 100 % du PIB (pour une norme communautaire de 60 %) n'a jamais été mis en cause pour déficit excessif, tandis qu'une procédure pouvant aboutir à des sanctions était engagée à la même période à l'encontre des Pays-Bas où ce ratio est tombé en dessous des 60 % du PIB autorisé, uniquement parce que son déficit public dépassait la limite prévue par le Pacte de Stabilité et de Croissance européen (- 3% PIB). Cette logique, qui aboutissait à absoudre le pays le plus endetté d'Europe tout en poursuivant l'un des plus vertueux, ne pouvait que miner très profondément la crédibilité du Pacte.

C'est consciente de ces incohérences, mais aussi à cause des dettes publiques excessivement élevées de certains Etats membres, comme la Grèce, l'Italie (encore !), mais aussi la France dans une moindre mesure, que l'Union européenne est actuellement en train de réformer son Pacte de Stabilité⁵²⁰ pour bien prendre en compte, à côté du déficit public, le niveau d'endettement de ses pays membres. Ainsi, fin septembre 2010, la Commission européenne avait proposé d'imposer des sanctions financières équivalentes à 0,1% de leur PIB aux Etats ne réduisant pas suffisamment leurs écarts de compétitivité. Ceux dont la dette publique serait supérieure à 60% de leur PIB devraient quant à eux réduire cet endettement de 5% par an,

⁵¹⁸ Par exemple en 2000, 2001 et 2002. Cependant, depuis 2003, le taux d'endettement se situe aux alentours de 80% du PIB nominal.

⁵¹⁹ De 2000 à 2005. Depuis, la Guinée Bissau a fait « beaucoup d'efforts » pour abaisser son taux d'endettement et le stabiliser autour de 200% du PIB nominal.

⁵²⁰ Le Pacte de Stabilité et de Croissance européen a été mis en place en 1997, au moment de la création de l'Union économique et monétaire. Pour les allemands, il s'agissait d'éviter que les pays dits du « Club Med » (France, Espagne, Italie, Grèce, Portugal) ne laissent leurs comptes publics dériver, au point d'affaiblir la crédibilité de la monnaie unique. En 2005, le Pacte est assoupli, à la demande de la France, de l'Italie et de l'Allemagne qui risquaient d'être sanctionnées pour

au risque d'être condamnés à des dépôts financiers équivalents à 0,2% de ce PIB. Cette proposition, soutenue par l'Allemagne, les Pays-Bas (toujours !) et les Etats du Nord de l'Europe (toujours en phase avec les normes du Pacte), n'a cependant pas recueilli totalement l'assentiment des autorités françaises. Paris estime en effet que le montant de ce dépôt (quatre milliards d'euros dans le cas français) doit être discuté, et juge par ailleurs qu'il serait plus efficace d'utiliser les « objectifs de moyen terme » sur lesquels les Etats s'engagent auprès de la Commission plutôt que le niveau nominal annuel de la dette. Les arguments français ont reçu le soutien de l'Espagne et de l'Italie et l'option finalement retenue par le groupe de travail présidé par Herman Van Rompuy, Président de l'Union européenne, a été de ne faire qu'une « simple référence à un critère quantitatif » que les Etats membres seront appelés à préciser plus tard, probablement au printemps 2011.

Ceci dit, le défi futur pour l'UEMOA est sa capacité à préserver la solvabilité retrouvée avec ces deux Initiatives d'allègement de dette, en renforçant l'appui du Pacte de Convergence au nouveau dispositif de gestion de la dette conçu par le FMI et la Banque mondiale, dénommé « *Cadre de viabilité de la dette* ». Ce cadre de viabilité de la dette a d'abord été conçu pour baliser la politique de prêts du FMI et de la Banque mondiale à l'égard des pays pauvres, bénéficiaires de l'Initiative PPTTE ou non, mais il est maintenant présenté comme le remède que chacun, débiteur ou créancier, devrait appliquer. En 2006, le Comité directeur du FMI a ainsi affirmé que « *le cadre de viabilité de la dette (...) est l'instrument que les emprunteurs et les créanciers doivent utiliser en priorité pour (...) détecter l'apparition de signes de faiblesse liés à l'endettement et mettre au point des pratiques de prêts cohérentes, et il invite instamment tous les créanciers et emprunteurs à l'utiliser pour prendre leurs décisions en matière de prêts et d'emprunts* »⁵²¹.

déficits publics excessifs. En 2008 et 2009, en raison de la crise financière, le Pacte est quasiment mis entre parenthèses afin de laisser les Etats européens voler au secours de leur économie.

⁵²¹ Communiqué du Comité monétaire et financier international (CMFI) du Conseil des gouverneurs du FMI, le 17 septembre 2006.

Il faut reconnaître aux bailleurs de fonds multilatéraux le mérite d'avoir anticipé le risque de ré-endettement des pays bénéficiaires en adoptant, parallèlement aux allègements, ce cadre de viabilité de la dette à long terme pour les pays à faibles revenus. L'analyse de soutenabilité pratiquée dans le cadre de l'Initiative PPTE visait à chiffrer les allègements de dette nécessaires pour un retour à la solvabilité, tandis que le nouveau cadre de viabilité à long terme aboutit à réduire l'accès au crédit pour maintenir cette solvabilité. Il intègre notamment des considérations de « bonne gouvernance »⁵²² : on prêtera davantage à des pays ayant de bonnes notes en la matière.

Il est aujourd'hui demandé aux créanciers de « *se concerter avec le FMI et la Banque mondiale pour observer le mot d'ordre du crédit responsable* », grâce à une meilleure communication des analyses de soutenabilité effectuées par les Institutions financières internationales (IFI). Quant aux débiteurs, dont font partie les Etats de l'espace UEMOA, ils sont incités à ne pas emprunter au-delà du plafond d'endettement viable. Pour les en dissuader, la Banque mondiale peut diminuer les financements aux pays qui se réendetteraient excessivement et durcir les conditions de son aide⁵²³. De surcroît, les pays sous programme du FMI sont également contraints de limiter leurs recours à l'emprunt⁵²⁴.

Ce cadre de viabilité de la dette doit être une réelle opportunité pour les autorités communautaires, car les vrais facteurs à l'origine de l'endettement dans cette zone n'ont pas été tout à fait éradiqués. Ils relèvent pour l'essentiel de facteurs structurels, au premier rang desquels figure la vulnérabilité économique des Etats africains⁵²⁵. Par ailleurs, l'une des composantes de la dette publique dans la zone UEMOA, la dette intérieure, n'a pas bénéficié d'une stratégie viable. Il règne en effet dans la plupart des pays membres une

⁵²² Voir la Section précédente qui traite des nouvelles exigences des bailleurs de fonds en matière de bonne gouvernance vis-à-vis des PPTE.

⁵²³ AID 2006a, par. 47.

⁵²⁴ FMI 2006, par. 25/26.

⁵²⁵ GUILLAUMONT P., « *La vulnérabilité macroéconomique des pays à faible revenu et les réponses de l'aide* », *Revue d'Economie du Développement*, n° 4, 2006, vol. 20.

opacité manifeste sur la nature et le poids de la dette intérieure dans les économies locales.

Pour tenter de préserver les acquis de l'Union dans la maîtrise de la dette publique extérieure de ses Etats membres, l'une des mesures importantes pouvant être envisagée en vue de sa résorption pourrait être la réduction du plafond du ratio d'endettement. En effet, comme on l'a évoqué un peu plus haut, il est nécessaire de rappeler que les ratios dette/PIB des pays de l'UEMOA ont fortement baissé à la suite des Initiatives PPTTE et IADM. Dès lors, abaisser le seuil en vigueur de 70 % à 60 %, voire même à 50 %, participerait incontestablement au maintien de la rigueur budgétaire et favoriserait au demeurant un ré-endettement soutenable des pays membres.

De même, il serait souhaitable de ne pas seulement se limiter à la mise en place de stratégie d'endettement qui minimise le risque de crise, mais également de prévoir dans le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité des mécanismes de gestion de la dette en zone UEMOA en cas de crise. Cela pourrait, par exemple, se faire par le renforcement du cadre réglementaire actuel et son harmonisation pour couvrir le plus largement possible le champ de la dette publique et des marchés financiers. En effet, *« les politiques monétaires dans l'Union sont mises en œuvre par la Banque centrale (BCEAO) supranationale, alors que les politiques budgétaires incombent toujours aux Etats membres. Or, étant donné que les objectifs poursuivis par ces différentes politiques sont différents (stabilité monétaire et dosage optimale du coût et des risques à la dette publique), elles peuvent facilement devenir conflictuelles principalement quant au niveau des taux d'intérêt intérieurs et des conditions monétaires en général »*⁵²⁶.

Ce renforcement du cadre réglementaire par le Pacte serait très utile en l'état d'une union économique et monétaire régionale caractérisée par une

⁵²⁶ NIGTIOPOP G.D., « Principaux facteurs propres à améliorer l'environnement institutionnel de la gestion de la dette : le cas des pays africains de la zone franc », CNUCED, Actes de la 3^{ème} Conférence interrégionale sur la gestion de la dette, Genève, décembre 2001, p. 14.

politique monétaire unique définie et gérée par la seule BCEAO face à huit gouvernements responsables de leurs politiques budgétaires. Ce cadre doit pouvoir garantir des politiques budgétaires saines et soutenables dans tous les Etats membres de la zone communautaire, car il peut devenir non seulement un instrument de surveillance de l'évolution des finances publiques des Etats membres, mais aussi une règle qui, au sein de l'Union, favorise la croissance saine et durable et contribue à la stabilité économique de l'espace UEMOA.

Par ailleurs, le Pacte de Convergence devrait prévoir explicitement dans son dispositif l'amélioration de certains aspects de gestion des dettes publiques des Etats, là où les progrès n'ont jamais été au rendez-vous :

- La transparence de la gestion de la dette doit être nettement améliorée, par un renforcement des critères juridiques et la publication régulière de l'information sur la dette, notamment sur les nouveaux emprunts et l'utilisation des ressources empruntées. La stratégie générale de la dette des pouvoirs publics et les analyses de cette dette, notamment l'analyse de sa viabilité, devrait également être mise à la disposition de l'Union, mais également du Parlement et du grand public.
- La responsabilisation des services de gestion de la dette est capitale pour empêcher un retour à une dette insoutenable. Les arrangements institutionnels peuvent varier d'un pays à l'autre mais l'évolution vers un service unique de gestion de la dette renforcerait la responsabilisation. L'amélioration du partage de l'information et de la coordination serait aussi d'un grand secours dans un contexte où plusieurs organismes ont leur mot à dire. Les décisions gouvernementales relatives aux nouveaux emprunts et l'usage fait du financement étranger devraient être soumis à un contrôle minutieux par le Parlement et les contribuables.

- En ce qui concerne la gestion des nouveaux emprunts, il faut procéder à une évaluation minutieuse des nouvelles propositions d'emprunts avant de prendre toute décision. Pour la quasi-totalité des Etats membres de l'espace UEMOA dont la capacité de remboursement devrait demeurer faible à longue échéance, même après avoir bénéficié des Initiatives PPTTE et IADM, limiter les nouveaux prêts à des conditions simplement concessionnelles risque de ne pas suffire pour maintenir la dette extérieure à un niveau soutenable. Il faudrait aussi, un moment ou un autre, imposer une limite à ces emprunts, et amener les Etats à mieux gérer l'argent emprunté, en le dépensant à bon escient, comme « un bon père de famille », et ne pas systématiquement se tourner vers les bailleurs extérieurs pour « tendre la main ».

- Enfin, les Etats membres de l'Union doivent poursuivre leurs efforts tentant à renforcer les compétences et fonctions de base en matière de gestion de la dette. Le manque de personnel qualifié demeure le principal problème pour ces Etats, comme l'atteste le caractère répétitif, d'année en année, dans la présentation des programmes pluriannuels de convergence, et cela tout particulièrement pour la partie concernant la gestion de la dette. Le Pacte devait ainsi inciter les Etats à assurer la formation du personnel concerné, en l'inscrivant comme priorité communautaire.

Certes, toutes ces mesures ne garantissent peut-être pas la disparition définitive de l'endettement dans l'Union, mais elles réduiront certainement dans une large mesure ce risque. De même, il est d'une importance fondamentale que les Etats fassent des progrès suffisants en matière de renforcement de leur capacité de gestion de leur dette publique afin de permettre à l'Union d'entrer en phase de stabilité, qui constitue par ailleurs la deuxième étape prévue dans le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA. Mais, il faudrait pour cela que des sanctions soient prononcées à l'encontre des Etats

ne respectant pas les critères de convergence et que l'autorité de la Commission, organe central de l'Union, soit renforcée pour mieux organiser le contrôle de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires des Etats membres.

B- Améliorer le dispositif de sanctions prévu par le Pacte en s'inspirant des réformes actuellement en cours en zone euro

Le principe de discipline budgétaire que le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Convergence et de Solidarité développe est considéré comme indispensable à la bonne marche de l'UEMOA. En effet, le Pacte assure une nécessaire prévention des externalités négatives qui pourraient résulter de certaines politiques budgétaires nationales laxistes. Il apporte ainsi à l'Union un cadre institutionnel qui, au-delà de la surveillance multilatérale des finances publiques nationales, favorise la croissance et l'emploi durables. C'est pourquoi, pour permettre au Pacte de favoriser une saine gestion des finances publiques dans l'espace communautaire, il serait indispensable d'améliorer la qualité de la surveillance multilatérale et de renforcer le dispositif de sanctions du Pacte en contraignant les Etats membres de l'Union à respecter les règles prévues.

Depuis la mise en place du Pacte en 1999, le fonctionnement des dispositifs de surveillance multilatérale dans l'Union est affecté par les difficultés que rencontrent les Etats membres dans l'élaboration de leurs programmes pluriannuels et dans leur communication aux instances communautaires. Ces difficultés concernent d'abord la transmission tardive des programmes pluriannuels par les Etats membres, le manque de données statistiques fiables et exhaustives permettant d'évaluer de manière pertinente la cohérence du cadre macroéconomique.

Comme on l'a vu, lorsque l'état d'avancement du programme de convergence est jugé non conforme aux engagements, les Etats membres de l'UEMOA sont incitées 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'Etat défaillant. Pour l'essentiel, les mesures coercitives du dispositif de sanctions prévu par le Pacte consistent en un retrait des mesures positives dont bénéficiait jusque-là l'Etat 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. Néanmoins, dans la pratique de la surveillance multilatérale, il se trouve que ces sanctions prévues par le Pacte n'ont jamais été appliquées, après maintenant une dizaine d'années de mise en œuvre de celui-ci. Les autorités communautaires n'ont jamais en effet sanctionné ni même mis en demeure un Etat membre en délicatesse avec les critères de convergence, malgré le constat régulier et durable de non respect des normes clés de convergence budgétaire (solde budgétaire à l'équilibre et dette publique ne dépassant pas 70 % du PIB) par la quasi-totalité des Etats membres.

C'est ainsi qu'on ne résistera pas à faire le parallèle avec la situation qui prévaut dans une autre union économique et monétaire du même ordre, en l'occurrence l'Union européenne où, malgré l'imperfection du dispositif initial mis en place par les autorités communautaires à travers le Traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), on a noté, avec la pratique, une certaine amélioration de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales. Et cela devrait inciter les autorités de l'espace UEMOA à ne pas hésiter à brandir le spectre des sanctions pour pousser les Gouvernements nationaux à réagir face aux déficits publics et à l'endettement excessif qui minent la viabilité de leurs finances publiques.

Comme le décrit Jacques BOURRINET⁵²⁷, les différents conflits entre les acteurs communautaires (Commission, Conseil européen et Gouvernements nationaux) ont poussé l'Union à prendre conscience de la nécessité d'améliorer le dispositif de son Pacte afin de l'adapter aux situations économiques et financières de ses Etats. Il montre très bien : « *qu'à compter*

⁵²⁷ BOURRINET J., *Le Pacte de Stabilité et de Croissance*, PUF, 2004, pp. 40-44.

de 2002, la mise en œuvre du Pacte devient de plus en plus conflictuelle pour aboutir, le 14 janvier 2004, à un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes déposé par la Commission européenne contre les décisions du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 suspendant la procédure de déficit excessif engagée contre la France et l'Allemagne ». En 2005, les autorités communautaires finiront par assouplir les conditions de déclenchement de la procédure déficit excessif contre les Etats ne respectant pas la norme communautaire.

Mais, face aux critiques de plus en plus vives d'acteurs communautaires, mais aussi de certains milieux financiers et universitaires, surtout après la crise de la dette souveraine grecque en 2010, qui menace de toucher l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande, on a assisté tout au long de la même année 2010 à la relance du débat portant sur la réforme du Pacte. L'Allemagne, la principale économie de l'Union, exige de durcir le dispositif, en échange de son soutien au plan de sauvetage de la Grèce. Pour cela, elle s'accorde en même temps avec la France, la deuxième économie de la zone euro, pour désormais mettre en place les outils nécessaires permettant de sanctionner les déficits excessifs dans cette même zone. C'est alors que l'Union s'engagera sur une vaste réforme du Pacte de Stabilité dont les conclusions sont entendues au Printemps 2011.

Par ordre chronologique, voici les différentes dates symbolisant les vicissitudes de la mise en œuvre du Pacte dans la zone euro qui normalement aboutiront au Printemps 2011, comme le souhaitent les autorités communautaires, au durcissement des sanctions à l'encontre des Etats laxistes au plan budgétaire :

- 17 juin 1997 : Mis en place du Pacte, par une résolution du Conseil européen, au moment de la création de l'Union économique et monétaire dans l'espace européen. Pour les allemands, il s'agissait d'éviter que les pays dits du « Club Med » (Espagne, Italie, Grèce, Italie) ne laissent leurs comptes publics dériver, au point d'affaiblir la crédibilité de la monnaie unique.

- *1^{er} janvier 1999* : Entrée en vigueur du Pacte de Stabilité et de Croissance qui s'applique aux onze Etats membres de la zone euro.
- *12 février 2002* : Le Conseil Ecofin⁵²⁸ refuse d'adresser à l'Allemagne l'avertissement préventif préparé par la Commission européenne.
- *24 septembre 2002* : La Commission européenne reporte de 2004 à 2006 la date convenue pour que tous les Etats présentent des « budgets proches de l'équilibre ».
- *5 novembre 2002* : Le Conseil Ecofin lance la procédure de déficit excessif contre le Portugal (année concernée : 2001 avec un déficit nominal de 4,1%).
- *19 novembre 2002* : La Commission européenne lance contre la France la procédure d' « alerte précoce » et contre l'Allemagne la « procédure de déficit excessif » et en saisit l'Ecofin.
- *21 janvier 2003* : Le Conseil Ecofin décide d'engager – sur la base de l'article 104 du Traité européen- une « procédure de déficit excessif » à l'encontre de l'Allemagne. Le déficit allemand a en effet dépassé en 2002 le plafond autorisé de 3%. Le Conseil décide également de lancer contre la France la procédure d' « alerte précoce ».
- *3 avril 2003* : La Commission européenne lance contre la France la procédure de déficits excessifs, le déficit budgétaire pour l'année 2002 atteignant 3,1 du PIB. Ainsi, après le Portugal et l'Allemagne, la France également fait l'objet d'une procédure de déficit excessif lancée par le Conseil Ecofin.

⁵²⁸ Le Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances de l'Union européenne.

- *14 juillet 2003* : Le Président français, Jacques CHIRAC, se déclare favorable à un assouplissement des règles du Pacte, justifié selon lui par un contexte de croissance très ralenti qui assèche les recettes fiscales.
- *15-16 juillet 2003* : Le débat sur l'assouplissement du Pacte s'intensifie. Le Chancelier allemand, Gerhard SCHRÖDER, soutient le Président français en soulignant que le Pacte n'est pas seulement un Pacte de stabilité, mais aussi un Pacte de croissance. L'Eurogroupe, qui rassemble les ministres des Finances de la zone euro, souligne que le Pacte est suffisamment flexible dans son état actuel. Par ailleurs, les partisans de l'orthodoxie budgétaire – Espagne, Finlande et Pays-Bas- demandent à la Commission de prendre des sanctions contre les pays qui dépasseraient, pour la troisième année consécutive, la barre des 3% de déficit.
- *18 août 2003* : La Commission menace l'Allemagne d'une nouvelle recommandation, si le pays dépasse l'an prochain le plafond de 3% de déficit. Cette recommandation viserait à mettre l'Allemagne en demeure d'assainir rapidement ses finances publiques.
- *1^{er}- 2 septembre 2003* : La France notifie à la Commission européenne le besoin de financement de ses administrations publiques pour 2003 et précise que la prévision du déficit public pour 2003 s'établit à 4%. Le 2 septembre, la Commission annonce que le déficit public de la zone euro risque de dépasser en 2003 le plafond de 3% du PIB. Au printemps pourtant, cette même Commission tablait encore sur un déficit de 2,5%.
- *25 novembre 2003* : Le Conseil Ecofin rejette les recommandations de la Commission européenne sur la procédure de déficit excessif engagée contre la France et l'Allemagne. Le Conseil décide de « mettre en parenthèse pour le moment » la procédure engagée.

Les deux Etats s'engagent à mettre fin au déficit excessif aussi rapidement que possible et au plus tard en 2005. Beaucoup d'observateurs considéreront que cette décision constitue un arrêt de mort pour le Pacte de stabilité.

- *14 janvier 2004* : La Commission européenne décide de saisir la Cour de justice sur la validité de la procédure retenue par le Conseil Ecofin le 25 novembre 2003 pour rejeter les recommandations sur la procédure de déficit excessif à engager contre la France et l'Allemagne. Cette saisine est perçue pour beaucoup d'observateurs comme un conflit de pouvoir entre les deux hautes institutions exécutives de l'Union.

- *16 février 2004* : Quatre Etats membres de l'Union européenne (Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas) et deux pays adhérents à l'UE (Pologne et Estonie) adressent une lettre commune à la présidence irlandaise dans laquelle ils demandent que règles du Pacte soient appliquées de manière équitable : « *Le Pacte de stabilité et de croissance est un élément essentiel de la gouvernance économique de notre Union économique et monétaire et une condition nécessaire pour la croissance économique soutenue que nous souhaitons tous. Les règles du Pacte doivent être appliquées de manière conséquente et sur une base non discriminatoire* ».

- *18 février 2004* : A l'issue d'un débat d'orientation sur l'amélioration de la gouvernance économique, le bilan de cinq années de mise en œuvre du Pacte et des grandes orientations de politiques économiques, la Commission européenne renvoie « au printemps prochain » la présentation de ses propositions pour améliorer la gouvernance économique.

- *27 juin 2005* : Par le Règlement n°1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le Règlement n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure

concernant les déficits excessifs, le Pacte est assoupli, à la demande de la France, de l'Allemagne et de l'Italie.

- *2008 – 2009* : Le Pacte est quasiment mis entre parenthèses, en raison de la crise financière, afin de laisser les Etats européens voler au secours de leur économie.

- *28 octobre 2010* : Les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne adopte un plan d'action pour renforcer la discipline budgétaire et durcissant le Pacte de Stabilité et de Croissance. Les autorités communautaires décident de réformer le Pacte au plus tard au Printemps 2011. Le plan d'action prévoit une surveillance renforcée des choix économiques nationaux, ainsi que de nouvelles sanctions contre les pays laxistes, appliquées plus rapidement que par le passé.

Avec la réforme du Pacte en cours dans l'UE, l'objectif central est de renforcer les sanctions contre les Etats membres ne respectant pas les normes communautaires de convergence.

D'abord, les autorités communautaires envisagent, à travers cette réforme, d'améliorer la convergence budgétaire des Etats membres. L'une des principales pistes envisagées par la réforme en cours est l'examen en amont des projets de budgets des Etats membres par les instances communautaires. Ainsi, les projets de budgets nationaux devront être examinés par l'Union au printemps de chaque année avant qu'ils ne soient votés. Le principal objectif visé est de s'assurer qu'aucun Etat membre ne s'engage sur une voie pouvant compromettre l'effort des autres Etats plus vertueux en matière de gestion budgétaire.

Ensuite, pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, un pays pourrait être contraint à effectuer un dépôt bancaire bloqué à titre préventif, s'il a une conduite considérée comme dangereuse (dans le cas où

son déficit est sur une pente trop ascendante, par exemple) et ce avant même qu'il ait dépassé le plafond européen de déficit public de 3% du PIB. Il aura alors six mois pour rectifier le tir avant d'être sanctionné. Parmi les sanctions à l'étude, pourrait aussi figurer à terme, en plus des dépôts bloqués, la privation de certaines subventions européennes. Par exemple, si un pays développe une bulle immobilière (comme en Espagne et en Irlande récemment) ou voit sa compétitivité chuter fortement, il sera d'abord rappelé à l'ordre et pourra faire l'objet de sanctions s'il appartient à la zone euro et qu'il n'a pas pris en compte les recommandations des autorités communautaires.

En outre, la Commission européenne propose d'élargir considérablement le spectre de la surveillance des politiques économiques et budgétaires des Etats et de durcir les sanctions qui les pénaliseraient en cas de dérapage persistant. C'est ainsi que, à côté des sanctions maintenues pour le dépassement du seuil de 3% du PIB de déficit public, la nouveauté dans les propositions à l'étude porte sur d'autres sanctions envisagées pour les pays dont la dette publique dépasse 60% du PIB et qui ne la réduisent pas assez vite. Les Etats dont la dette publique serait supérieure à 60% de leur PIB devraient essayer, sous peine de sanction, de réduire cet endettement de 5% par an, au risque d'être condamnés à des dépôts financiers équivalents à 0,2% de ce PIB. En ce qui concerne les déficits publics excessifs (supérieurs à 3% du PIB), la réforme propose que le gouvernement fautif soit contraint de constituer également un dépôt non rémunéré de 0,2% du PIB. Un dépôt susceptible d'être converti en amende si les corrections exigées n'étaient pas réalisées. Les déséquilibres macroéconomiques (déficit des paiements courants, marché immobilier, coûts salariaux) seront repérés et devront être rectifiés sous peine d'une amende annuelle de 0,1% du PIB. Et pour garantir la bonne application de ces sanctions, la Commission innove. Ainsi, le vote se fera désormais à la majorité inversée, autrement dit, les mesures s'appliqueront automatiquement sauf si les Etats les refusent à la majorité qualifiée, difficile à réunir.

Comme on le voit, contrairement aux dispositions en vigueur dans l'UEMOA, qui ne constituent pas de très fortes incitations au respect des critères de

surveillance, la réforme en cours dans l'espace européen présente un avantage évident. En effet, contraints par ce filet réglementaire, les pays européens géreront leurs finances publiques à bon escient, sous peine de payer des pénalités qui les mettront en porte à faux avec leurs populations. Dès lors, l'introduction d'un volet véritablement pénalisant dans les dispositions du Pacte de Convergence de l'UEMOA, qui prendrait la forme de contrats budgétaires linéaires avec des pénalités financières, à l'instar de ce qui se prépare dans l'espace européen, inciterait les Etats membres au respect des règles établies et à une mise en place diligente des décisions communautaires.

Conclusion

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994, les Etats de l'espace ouest africain partageant la monnaie commune signent à Dakar le traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Cette institution se fixe pour but d'intensifier l'intégration économique sous-régionale afin d'éviter des politiques inconsistantes et d'encourager l'émergence d'un grand espace économique viable. Les questions de la discipline budgétaire, de la viabilité des finances publiques et de la solvabilité financière des Etats se situaient à cette époque au cœur des préoccupations de la politique économique conduite dans les pays de cet espace communautaire depuis la dévaluation de la monnaie commune qu'ils partageaient, à savoir le franc CFA.

Face à l'urgence de l'assainissement du cadre macro-économique de la zone ouest africaine, l'une des premières préoccupations de l'Union, après la signature du traité de l'UEMOA, consiste dans la modernisation des finances publiques de ses pays membres. Très vite, cette volonté se manifestera par la mise en place d'un nouveau cadre juridique commun avec l'adoption, en 1997, de directives relatives aux lois de finances et au règlement général sur la comptabilité publique, mais également en se dotant deux ans plus tard, c'est-à-dire en 1999, de critères de convergence et d'une surveillance multilatérale largement inspirés, il faut bien le dire, du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance européen.

Les pays de l'UEMOA ont donc choisi avec ce dispositif une coordination par les règles, même si les fondements théoriques justifiant habituellement ce type de coordination ne sont pas complètement établis. Le

cadre retenu est celui d'un Pacte de stabilité, à l'identique de l'Europe, qui permet d'assurer la crédibilité monétaire de la zone. Les gouvernements ont souhaité faire de la discipline budgétaire un corollaire de la politique monétaire prudente. A cet égard, une décision importante a été celle que la Banque centrale (BCEAO) n'intervienne plus en monétisant les déficits budgétaires. Même si la mise en œuvre pratique du Pacte révèle des imperfections, celui-ci constitue un point d'ancrage pour les politiques budgétaires nationales. Comme en Europe, il suscite des débats pour diverses raisons : les Etats ne respectent pas toujours les normes fixées, la stabilité macroéconomique et l'impératif de croissance ne semblent pas toujours compatibles, la coordination demeure imparfaite. Mais ces difficultés reflètent des processus d'apprentissage où les gouvernements doivent procéder par tâtonnements successifs afin que l'Union puisse trouver un point de convergence.

Aujourd'hui, plus de dix ans après la mise en œuvre du traité de l'UEMOA, des progrès considérables dans l'assainissement des finances publiques, ainsi qu'une plus grande convergence des politiques économiques des Etats membres ont été observés dans l'Union. En effet, malgré leurs insuffisances, les dispositifs mis en place par les autorités communautaires ont permis d'enclencher une réelle dynamique d'assainissement du cadre macro-économique. Toutefois, un certain nombre de limites liées au manque de crédibilité des dispositifs de sanction et au caractère peu incitatif du Pacte de convergence, ont été relevées et appellent à s'interroger sur le point de savoir comment éviter que les règles trop rigides fixées par le Pacte posent à l'UEMOA des difficultés pour entrer en phase de stabilité, qui constitue la deuxième étape du processus d'harmonisation des finances publiques nationales.

C'est ainsi que, à trois reprises, les pays de l'Union ont décidé d'un commun accord de repousser la fin de la phase de convergence, dans un premier temps à 2005 (au lieu de 2002 initialement), puis à 2008 et enfin à

2013⁵²⁹. D'ailleurs, au terme du dernier horizon de convergence prévu en décembre 2008, les instances communautaires ont reconnu que les conditions n'étaient pas remplies pour l'accès à la phase de stabilité à partir du 1^{er} janvier 2009. Dans cette perspective et pour donner plus de crédit à l'exercice de la surveillance multilatérale, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union décident le 17 mars 2009 de proroger l'horizon de convergence au 31 décembre 2013. L'objectif visé à travers ce nouvel horizon de convergence est tout simplement de renforcer la crédibilité de l'exercice de la surveillance multilatérale dans l'UEMOA. Les autorités communautaires décident à l'occasion de prendre des dispositions pour assurer une meilleure appropriation du Pacte de convergence mais aussi pour instaurer progressivement la pression des pairs, gage d'une discipline collective.

Parallèlement à la volonté des autorités communautaires d'adapter les règles du Pacte de convergence aux spécificités de ses Etats membres, l'Union s'est engagée dans une vaste réforme des directives harmonisant les finances publiques nationales. Cette réforme concourt à renforcer la bonne gouvernance et l'efficacité de la gestion des finances publiques. Entamé au début de l'année 2008, le processus de réformes est arrivé à son terme le 26 juin 2009 à Dakar par l'adoption des directives régissant la sphère des finances publiques nationales, avec plus d'exigences sur la gestion des deniers publics. Ces réformes concernent, entre autres, la programmation pluriannuelle, le renforcement de la transparence, la réforme des modes de gestion, la déconcentration de l'ordonnancement du budget, etc.

Parmi ces nouveaux instruments, le point le plus emblématique concerne le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats. En effet, avec la réforme, l'accent est désormais mis sur les résultats concrets qui peuvent être attendus de la mobilisation et de l'utilisation des moyens financiers et non plus sur les moyens financiers eux-mêmes, comme c'était le

⁵²⁹ Les conditions de convergence de l'Union prescrites à l'article 9 de l'Acte additionnel n° 02/2006 du 27 mars 2006 portant modification de l'Acte additionnel n° 04/99 relatif au Pacte de convergence, n'ont pas été respectées en fin 2008, pour permettre à l'Union d'entrer en phase de stabilité à compter du 1^{er} janvier 2009. A cet effet, les autorités communautaires ont décidé de proroger l'horizon de convergence au 31 décembre 2013 par l'Acte additionnel n°

cas auparavant où les règles encadrant la formulation des budgets se focalisaient uniquement sur le volume des moyens consacrés à l'action des pouvoirs publics. Dorénavant, avec la réforme, le budget doit mettre en avant, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également justifier la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs définis pour chaque dépense budgétaire.

L'autre innovation de taille dans les nouvelles directives de l'UEMOA concerne la déconcentration de la fonction d'ordonnateur, qui permet aux ministres sectoriels d'être ordonnateurs de leurs propres dépenses (avant la fonction d'ordonnateur principal du budget était dévolue au ministre des finances). Désormais, chaque ministre ou président d'institution constitutionnelle devient ordonnateur principal des crédits des programmes ou de la dotation de son secteur ministériel ou de son institution. La déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal permet une meilleure mise en œuvre du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et de la gestion axée sur les résultats (GAR), deux instruments de gestion budgétaire demandés par les bailleurs de fonds extérieurs aux pays membres de l'Union. La logique de performance, qui est au cœur de l'introduction de ces deux instruments dans la zone UEMOA, implique que des responsabilités réelles soient données aux nouveaux ordonnateurs. L'engagement de ces derniers sur les objectifs que leur assignent les textes communautaires, recommande qu'ils aient la responsabilité de l'utilisation de leurs moyens et en particulier, de la mise en œuvre de leur budget.

L'introduction de la pluriannualité constitue la dernière innovation significative dans la gestion publique à travers la prise en compte, à moyen terme, de l'impact des décisions publiques. Si l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat, la programmation pluriannuelle doit désormais anticiper les exercices ultérieurs. Elle permet au budget d'être plus en phase avec les stratégies nationales de développement,

elles-mêmes pluriannuelles, et d'anticiper leur prise en compte dans la loi de finances et leur mise en œuvre.

Avec tous ces nouveaux instruments, l'espace UEMOA est ainsi devenu aujourd'hui le théâtre de nouvelles expérimentations en matière budgétaire à travers la construction communautaire des finances publiques et l'insertion sur le plan interne de nouvelles techniques de programmation et de rationalisation de la politique budgétaire. Cependant, les instances communautaires sont bien convaincues que tous ces nouveaux instruments ne donneraient pas les résultats escomptés sans le renforcement de la transparence. C'est dans cette logique qu'elles encouragent la publication des opérations de finances publiques et incitent les citoyens et acteurs à mieux suivre tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. C'est ainsi qu'on a vu apparaître dans l'Union la notion de « bonne gouvernance », après la création de l'UEMOA.

Le concept de « bonne gouvernance »⁵³⁰ est apparu à la fin des années 1990 dans les conditionnalités liées aux financements octroyés aux pays en développement par les institutions financières internationales et les autres bailleurs bilatéraux. Le principal apport théorique du concept de « bonne gouvernance » provient de l'œuvre du Prix Nobel d'économie 1998, Amartya SEN, pour lequel le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement. Selon Amartya SEN, la démocratie fait partie intégrante du développement, envisagé comme « *un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De cette façon, l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement* »⁵³¹.

mars 2009 à Ouagadougou.

⁵³⁰ Le concept de « bonne gouvernance » est devenu une conditionnalité des bailleurs de fonds dans leurs rapports avec les PPTE, à la suite de la faillite des programmes d'ajustement structurel (PAS). Devenus impopulaires, à la fin des années 1990, ces PAS vont être remplacés par des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP). Et, ce sont ces DSRP qui vont intégrer le concept de « bonne gouvernance », pour bien reconnaître l'importance des Etats dans l'efficacité des programmes financés par les mêmes bailleurs. Bien que très flou, le concept embrasse les questions de gestion, de corruption, de droit et de démocratie.

Ce nouveau type de conditionnalité, s'il puise sa logique dans un fondement théorique pertinent, n'est cependant pas sans poser problème dans sa mise en œuvre effective, car les bailleurs de fonds n'en ont pas tous la même interprétation. En effet, au cours des années 1990, les grandes organisations internationales, au premier rang desquelles le FMI et la Banque mondiale, prodiguent régulièrement à l'adresse de leurs pays membres des recommandations de « bonne gouvernance ». Les définitions de cette dernière, et avec elles son contenu, varient cependant très sensiblement d'une institution à l'autre, empêchant d'en fixer les contours juridiques précis.

Dans le cadre de ses opérations de prêts et de « surveillance », le FMI veut promouvoir une bonne gouvernance couvrant « *tous les aspects de la conduite des affaires publiques* ». Applicable par les pays bénéficiant de son assistance technique, et étroitement associé à la lutte anti-corruption, son Code de bonne gestion publique vise à rendre plus transparentes les décisions de politiques économiques, à accéder au maximum d'informations sur les finances publiques et à normaliser les pratiques de contrôle. De son côté, pour la Banque mondiale, la gouvernance des « pays-clients » doit « *aller au-delà du dysfonctionnement du secteur public pour les aider à intégrer les réformes* » destinées à améliorer les mécanismes d'allocation de ressources publiques et « *les aménagements institutionnels de l'Etat, les processus de formulation, prise de décision et application des politiques, et les relations entre citoyens et gouvernement* ».

Néanmoins, en dépit de l'indétermination du concept et des critères de jugement normatif qui s'y attachent, les objectifs formulés par ces organisations sont tout à fait clairs et convergents : ce qui est en jeu, c'est l'inflexion des politiques des Etats dans le sens de l'instauration d'environnements institutionnels les plus favorables à l'ouverture des PPTTE aux marchés financiers. Ce qui nous amène à nous demander, si la gestion des appareils de ces pays directement depuis Washington, centre du système

⁵³¹ SEN A., « *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté* », Odile Jacob, 2000, p. 46.

financier mondial où sont logés les deux grands bailleurs de fonds multilatéraux que sont le FMI et la Banque mondiale, en contraignant à l'extrême les marges de manœuvre de ces PPTTE, ne serait-ce pas là finalement le secret de la bonne gouvernance prônée par ces mêmes bailleurs ? A quelle démocratie pourraient alors prétendre des autorités publiques qui limitent l'expression de la souveraineté nationale à l'ouverture et la libéralisation des marchés et au paiement de la dette extérieure ?

Heureusement que, conscients des dangers d'une large ouverture des marchés de ces pays vulnérables, la Communauté financière internationale a mis en place deux initiatives, l'Initiative PPTTE et l'IADM, afin d'alléger l'endettement public extérieur des pays en développement, dont font partie les ceux de l'UEMOA. L'objectif visé par les bailleurs, à travers ces deux Initiatives, est d'aider les pays concernés à dégager des ressources nécessaires pour lutter contre la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) avant l'an 2015, date prévue par la Communauté internationale pour éradiquer la pauvreté dans le monde, tout en préservant parallèlement un endettement soutenable. Compte tenu de l'importance des moyens mis en œuvre par les créanciers bilatéraux et multilatéraux pour alléger la contrainte d'endettement des Etats membres de l'Union, on est tenté de se demander si ces derniers ont intérêt à se ré-enderter à la suite des mesures récentes d'annulation de la dette ?

Ces Etats, qui ont toujours pensé que les bailleurs, bilatéraux comme multilatéraux, ont souvent joué de leurs prêts pour les garder sous tutelle, peuvent considérer que les mesures d'annulation en elles-mêmes ne suffisent pas à garantir la soutenabilité de leur dette, et profiter d'un contexte mondial favorable, marqué par l'abondance des liquidités nées de l'envolée des cours des matières premières et par l'apparition de nouveaux donateurs émergents, tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil. On ne saurait donc exclure que les pays de l'UEMOA succombe à la tentation de privilégier ces nouvelles sources de financement aux dépens des bailleurs de fonds traditionnels dont les concours restent toujours assortis d'un arsenal de conditionnalités.

Pour notre part, on considère que les Etats de l'espace UEMOA doivent se « discipliner » et au besoin se tourner plus vers le marché obligataire régional, comme ça commence à être le cas actuellement. En effet, la surveillance exercée par les prêteurs institutionnels sur ce marché peut être un moyen de pression sur les gouvernements pour qu'ils mènent une politique budgétaire en adéquation avec l'objectif de soutenabilité des finances publiques nationales.

La logique de maîtriser l'endettement public au sein de ses Etats membres, avait d'ailleurs poussé l'Union à vouloir mettre en place, à la fin des années 1990, un cadre réglementaire, avec la création de la Bourse Régionale des Valeurs mobilières (BRVM) basée à Abidjan, permettant la possibilité d'émission de titres publics sur le marché financier régional de l'UEMOA.

Du côté des émetteurs, les Etats ont été incités à accroître leur offre de titres compte tenu du caractère de plus en plus contraignant du financement auprès des bailleurs publics, mais également en raison de la disparition du financement monétaire des déficits budgétaires.

Du côté des acheteurs de titres, les banques et autres institutions financières (les assurances notamment) de la zone UEMOA sont dans une situation de surliquidité (les volumes des réserves libres auprès de la BCEAO sont très élevés en raison de leurs réticences à financer les PME/PMI et de leur préférence pour les obligations d'Etat et des grandes sociétés) et peuvent espérer bénéficier de rémunérations réelles positives de leur épargne compte tenu des niveaux d'inflation faibles de la zone.

Ce cadre sera renforcé, en 2001, par le règlement n°06/2001/CM/UEMOA du 06 juillet 2001 du Conseil des Ministres portant sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication, offrant aux Etats de l'espace communautaire une source de financement encore plus importante. Ce cadre renforcé poursuivait plusieurs objectifs dont :

- la modernisation des modes de financement des Trésors nationaux par le recours au marché financier régional, notamment celui des titres publics (bons de Trésor et obligations du Trésor) ;
- la constitution d'un stock suffisant de titres servant de support à la politique d'Open market ;
- le développement du marché financier régional.

Après la mise en place de ce nouveau cadre, on noté un réel intérêt des investisseurs privés, à cause notamment du taux de rendement du marché obligataire de la BRVM. Ainsi, comme l'a montré une estimation de l'Agence de notation Global Credit Rating réalisée en 2004, le rendement moyen des obligations serait de l'ordre de 7%. Le taux servant de référence pour le calcul des taux d'intérêt est celui de la BCEAO (actuellement de 4,75%) avec une prime de risque comprise entre 0,75% et 2,25%, en fonction de la diversité des risques de non remboursement appréciés par les investisseurs.

Le nouveau marché obligataire sous-régional est en forte progression depuis le début des années 2000, car de plus en plus, *«les pays de l'UEMOA ont eu recours au financement par le marché obligataire de la BRVM d'Abidjan, en émettant des bons du Trésor et des obligations»*⁵³². La BRVM a ainsi permis les Etats membres de l'UEMOA d'adopter progressivement les émissions obligataires comme mode financement de leurs besoins et surtout de leurs déficits. D'ailleurs, la Commission les y incite, en remarquant que : *« Le développement des marchés de titres publics est une source de financement adéquate pour les pays si les fonds collectés sont utilisés de manière efficiente. En outre, ces fonds constituent des ressources moins inflationnistes et protégées du risque de change »*⁵³³.

⁵³² DUFRENOT G., Op.Cit, p.146.

⁵³³ Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale de juillet 2003.

C'est ainsi que, comme le montre le tableau 23 ci-après, après 2004, les Etats membres ont beaucoup recouru à ces modes de financement, devenant ainsi les principaux émetteurs, les obligations des sociétés ne représentant environ que 15 % des obligations émises.

Tableau 30: Emissions des Trésors publics nationaux sur le marché régional de l'UEMOA entre 2003 et 2006

	Bons du Trésor				Obligations du Trésor			
	Montant ⁵³⁴	Date d'émission	Maturité	Taux d'intérêt	Montant	Date d'émission	Maturité	Taux d'intérêt
Bénin	20.2	02/2006	6 mois	3.5 à 5.5	-	-	-	-
	25.4	07/2006	6 mois	3.2 à 4.5				
Burkina Faso	17.3	06/2006	3 mois	3 à 4.5	25	03/2003	4 ans	7.0
Côte d'Ivoire	-	-	-	-	86.1	07/2005	3 ans	6.5
					84.2	07/2006	3 ans	6.5
Guinée Bissau	6	10/2005	6 mois	4 à 5.5	-	-	-	-
Mali	20.8	06/2006	3 mois	3.1 à 6.2	-	-	-	-
Niger	8.3	06/2006	6 mois	3.9 à 5	-	-	-	-
Sénégal	35.5	7/2005	6 et 12	2.5 à 4.0	45	07/2005	5 ans	5.5
Togo	-	-	-	-	36.3	02/2006	5 ans	6.5

Source : BCEAO, tableau de bord des marchés financiers.

Cependant, les autorités communautaires vont remarquer très vite⁵³⁵, qu'au plan de la mobilisation des ressources intérieures, l'émission des bons du Trésor serait inappropriée pour financer le déficit budgétaire des Etats

⁵³⁴ En Milliards de F CFA.

⁵³⁵ A travers le rapport annuel 2003 de la Commission.

membres de l'UEMOA, en raison notamment de sa « *maturité très courte* ». Quant aux emprunts obligataires, généralement à moyen ou long termes, les autorités estiment qu'ils doivent être encouragés pour le financement du déficit budgétaire ou des projets rentables.

Néanmoins, il convient de noter qu'en l'absence d'une politique rigoureuse de maîtrise des déficits publics, les importants recours au marché régional ne manqueront pas de poser très rapidement un problème de viabilité de la dette publique dans l'espace communautaire. Il est donc important de doter les Etats membres de l'UEMOA d'un corpus juridique moderne, harmonisé, intégrant les meilleures pratiques internationales de gestion de la dette publique. Seul un tel cadre peut en effet contribuer à la viabilité de la dette publique et à la soutenabilité des finances publiques des Etats membres.

On en vient donc à espérer pour finir que, grâce aux textes communautaires, qui ont beaucoup contribué à moderniser, en peu temps, les finances publiques de certains Etats membres, on pourra escompter une gestion plus saine des deniers publics dans l'espace UEMOA. Il s'agit d'autant plus une exigence de la démocratie à l'intérieur de chacun des Etats, à l'heure où le thème de la « *bonne gouvernance* » est à l'ordre du jour dans les différentes réformes initiées dans cette région d'Afrique⁵³⁶, que d'une condition de succès de l'intégration elle – même qui devrait contribuer à faciliter la réussite des convergences budgétaires entrepris par ces mêmes Etats, depuis l'entrée en vigueur du Pacte.

⁵³⁶ Voir, *Logique de performance et pays en développement*, Numéro spécial de la RFFP n°98, juin 2007, dont la plupart des articles traitent de la réforme budgétaire en Afrique de l'Ouest.

Bibliographie

1 – OUVRAGES GENERAUX

ABRAHAM D., *Droit International, Droit communautaire, Droit français*, Hachette, Paris, 1989.

ARTUS P., *Crises des pays émergents. Faits et modèles explicatifs*, Economica, Paris, 2000.

BAYARD J.F., *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

BEINE M. et DOCQUIER F., *Croissance et convergence économiques des régions*, De Boeck Université, Bruxelles, 2000.

BENOIST J.R.D., *La balkanisation de l'Afrique Occidentale Française*, Nouvelles Editions Africaines, Dakar, 1975.

BERLIN D., *Droit fiscal communautaire*, PUF, Paris, 1998.

BERRAMDANE A., *La hiérarchie des droits : droit interne et droits européen et international*, L'Harmattan, Paris, 2002.

BIPOUN WOUM J.M., *Le droit institutionnel africain*, LGDJ, Paris, 1970.

BOULOUIS J., *Droit institutionnel et communautaire européen*, Montchrestien, 4^{ème} éd., Paris, 1993.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.C. et LASSALE J.P., *Manuel de finances publiques*, LGDJ, 10^{ème} éd., Paris, 2010.

CEREXHE E. et HARDY DE BEAULIEU L., *Introduction à l'UEMOA*, De Boeck et Larcier S.A., Bruxelles, 1997.

CHAILLEY M., *Histoire de l'Afrique occidentale française*, Berger Levrault, Paris, 1968.

CHARLES F., *Finances publiques du Sénégal*, A. Pedone, Paris, 1975.

CHARPENTIER J., *Institutions internationales*, Dalloz, Paris, 1989.

- CLOOS J., REINESCH G., VIGNES D. et WEYLAND J., *Le traité de Maastricht, Genèse, Analyse, Commentaires*, Bruylant, Bruxelles, 1993.
- COMBACAU J., *Le Droit des traités*, PUF, Paris, 1991.
- COULIBALY A., *Les finances publiques de la Côte – d'Ivoire*, L'Harmattan, Paris, 2000.
- DECHEUL A., *Droit communautaire général*, édition Ellipes, Paris, 2002.
- DEVAUX E., *Finances publiques*, Lexifac Bréal, Paris, 2002.
- DIAKITE M., *Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- DIOP M., *Finances publiques*, Nouvelles Editions Africaines, Dakar, 1978.
- DIOUF M., *Intégration économique et perspective africaine*, Nouvelle Edition Africaine / Publisud, 1984.
- DOUAT, *Finances publiques*, Thémis, PUF, Paris, 1999.
- FAUGERE J.P., *Economie européenne*, Presses de sciences PO et Dalloz, Paris, 2002.
- GAUDEMET P.M. et MOLINIER J., *Finances publiques : Budget et Trésor*, Tome 1, 5^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1999.
- GAUTRON J.C., *Droit européen*, Dalloz, 9^{ème} éd., Paris, 1999.
- GERARDIN H., *La Zone Franc : histoire et institutions*, tome 1, L'Harmattan, Paris, 1989.
- GHALI B., *Les difficultés institutionnelles du panafricanisme*, IHE, Genève, 1971.
- GHALI B., *L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)*, Arman Colin, Paris, 1969.
- GONIDEC P.F., *Les Droits Africains : Evolutions et Sources*, 2^{ème} éd., Paris, 1976.
- GONIDEC P.F., *Les organisations internationales africaines. Etudes comparatives*, L'Harmattan, Paris, 1987.
- GONIDEC P.F., *Les relations internationales africaines*, LGDJ, Paris, 1996.
- GOUDOU T., *L'Etat, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, Berger – Levrault, Paris, 1987.

IGUE J., *Le territoire et l'Etat en Afrique*, Karthala, Paris, 1995.

ISSAC G., *Droit communautaire général*, A. Collin, 7^{ème} éd., Paris, 1999.

KAUFFMANN P. et YVARS B., *Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement*, L'Harmattan, Paris, 2004.

KIZERBO J., *Histoire générale de l'Afrique noire*, Hatier, 1978.

KOUASSI E.K., *Organisations internationales africaines*, Berger Levrault, 1987.

LANDAIS B., *Leçons de politiques budgétaires*, De Boeck Université, Bruxelles, 1998.

MAILLET P. et VELO D., *L'Europe à géométrie variable, transition vers l'intégration*, L'Harmattan, Paris, 1994.

MARTINEZ J.C. et DI MALTA P., *Droit budgétaire*, Litec, Paris, 1999.

MBOCKOLO E., *L'Afrique au 20^{ème} siècle*. Le continent convoité, Seuil, Paris, 1985.

NGUYEN C.T., *Finances publiques sénégalaises*, L'Harmattan, Paris, 1990.

RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, LGDJ, Paris, 2002.

RIDEAU J., *Juridiction internationale et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales*, LGDJ, Paris, 1994.

RICHE P. et WYPLOSZ C., *L'Union monétaire de l'Europe*, Editions du Seuil, Paris, 1993.

ROUGEAUX J.P., *Monnaie et finances publiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1986.

SEN A., *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.

SENGHOR J., *Etude sur la rationalisation des organisations intergouvernementales en Afrique de l'Ouest*, IDEP, Dakar, 1997.

SIMON D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001.

STIGLITZ J.E., *Un autre monde contre la tyrannie du marché*, Fayard, Paris 2006.

STRASSER D., *Les finances de l'Europe : Le droit budgétaire et financier des Communautés européennes*, 6^{ème} éd., LGDJ, Paris, 1990.

WODIE F., *Les institutions internationales régionales en Afrique Occidentale et Centrale*, LGDJ, Paris, 1970.

2 – OUVRAGES COLLECTIFS

BACH D., (sous dir.), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, 1998.

BACH D. et KIRKGREENE A., (sous dir.), *Etats et sociétés en Afrique francophone*, Economica, Paris, 1993.

BOISSIEU C.D., (sous dir.), *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance*, La Documentation française, Paris, 2005.

BOUVIER M., (sous dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, Paris, 2009.

BOUVIER M., (sous dir.), *Réforme de finances publiques : la conduite du changement*, LGDJ, Paris, 2007.

BOUVIER M., (sous dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006.

BOUVIER M., (sous dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, Paris, 2004.

BOUVIER M., (sous dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, DGCID, Collection Repères, Paris, 2004.

CAMBY J.P., (sous dir.), *La réforme du budget de l'Etat*, LGDJ, Paris, 2004.

CLING J.P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F., (sous dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, 2^{ème} éd., Paris, 2003.

CONAC G., (sous dir.), *Les Cours Suprêmes en Afrique*, Economica, Paris, 1989.

DARBON D. et DU BOIS DE GAUDUSSON J., (sous dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997.

DUFRENOT G. et SAKHO E.A., (sous dir.), *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays de l'UEMOA*, Economica, Paris, 2008.

DUSSART (sous dir.), *Les finances publiques de l'UE à l'aube d'un nouveau cadre financier. Quelles réformes pour le budget de l'Union*, Economica, Paris, 2008.

ECHINARD Y., (sous dir.), *La zone euro et les enjeux de la politique budgétaire*, PUG, Grenoble, 1999.

FARVAQUE E. et LAGADEC G., (sous dir.), *Intégration économique européenne*, De Boeck Université, Bruxelles, 2002.

FITOUSSI J.P., (sous dir.), *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Presses de Sciences PO, Paris, 1999.

GUILLAUME H., (sous dir.), *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Presses de sciences PO. Et Dalloz, Paris, 2002.

HERTZOG R. (sous dir.), *La dette publique en France*, Economica, Paris, 1988.

HUGON P., (sous dir.), *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Karthala, Paris, 2003.

LAVERGNE R., (sous dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Karthala et CRDI Ottawa, 1996.

ORSONI G., (sous dir.), *Les finances publiques en Europe*, Economica, Paris, 2007.

RAULIN A.D., (sous dir.), *La Zone Franc face à l'Euro*, Artois Presses Université, Arras, 2000.

TALLINEAU L., (sous dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, Paris, 1994.

3 – OUVRAGES SPECIALISES

ABATE B., *La nouvelle gestion publique*, coll. Systèmes, LGDJ, Paris, 2000.

ANASTOPOULOS J., *Les aspects financiers du fédéralisme*, LGDJ, Paris, 1979.

ARNAUD P., *La dette du tiers-monde*, La Découverte, Paris, 1984.

ARTUS P., *Déficits publics- Théorie et pratique*, Economica, Paris, 1996.

AUVERNY-BENNETOT P., *La dette du tiers – monde. Mécanismes et enjeux*, coll. Les études, La Documentation française, Paris, 1991.

BARBIER-GAUCHARD A., *Intégration budgétaire européenne : enjeux et perspectives pour les finances publiques européennes*, De Boeck, Bruxelles, 2008.

BARILARI A. et BOUVIER M., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 2010.

BERTHELEMY J.C., *L'endettement du tiers-monde*, coll. Que-sais-je ?, PUF, Paris, 1994.

BESSION J.L., *les politiques budgétaires : entre solidarité et souveraineté*, in ECHINARD Y., *La zone euro et les enjeux de la politique budgétaire*, PUG, Grenoble, 1999.

BOURINET J., *Le Pacte de Stabilité et de Croissance*, PUF, Paris, 2004.

BOUSSEYROL M., *Vive la dette*, Editions Thierry Manier, Paris, 2009.

BRETON J.M., *Le contrôle d'Etat sur le continent africain*, LGDJ et Nouvelles Editions Africaines (NEA), 1978.

CAVALIER B., *Politique budgétaire et coordination des politiques de financement*, Editions Panthéon – Assas, Paris, 1999.

CHEMAIN R., *L'Union économique et monétaire : Aspects juridiques et institutionnels*, Pédone, 1995.

COUSSY J. et HUGON P., *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, La Documentation française, Paris, 1993.

DIOUBATE B., *La Banque mondiale et les pays en développement*, L'Harmattan, Paris, 2008.

DUFRENOT G., HOUESSO E. et NONFODJI E., *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, Economica, Paris, 2007.

FARVAQUE E. et LAGADEC G., *Intégration économique européenne*, de Boeck Université, Bruxelles, 2002.

FLIZOT S., *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2003.

GERARDIN H., *La Zone Franc : histoire et institutions*, tome 1, L'Harmattan, Paris, 1989.

GEORGE S., *Jusqu'au cou : histoire de la dette du tiers-monde*, La Découverte, Paris, 1989.

GODEAU R., *Le Franc CFA : pourquoi la dévaluation de 1994 a tout changé*, Sépia, Paris, 1995.

HUGON P., *La Zone franc à l'heure de l'euro*, Karthala, Paris, 1999.

ISSA-SAYEGH J., *L'intégration juridique des Etats africains dans la zone franc*, Penant, Paris, 1997.

KOENIG G., *Les politiques budgétaires dans l'Union européenne*, Economica, Paris, 1998.

KOUAME P., *Intégration monétaire et croissance économique en Afrique de l'Ouest*, NEA, Abidjan, 1988.

LAWSON D., *Le Club de Paris : sortir de l'engrenage de la dette*, L'Harmattan, Paris, 2004.

LLAU P. et RENVERSEZ F., *Stratégies de financement des soldes budgétaires*, Economica, Paris, 1988.

LLAU P., *Equilibre budgétaire et déficits publics en Europe*, Economica, Paris, 2000.

MIGNOLET M., *Le fédéralisme fiscal – Leçons de la théorie économique et expérience de 4 Etats fédéraux*, De Boeck, Bruxelles, 2005.

MILLET D., *L'Afrique sans dette*, CADTM-Syllepse, Paris, 2005.

MILLET D., *Le système Dette*, CADTM-Syllepse, Paris, 2009.

MILLET D. et TOUSSAINT E., *60 Questions / 60 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADMT-Syllepse, Paris, 2008.

RAFFINOT M. et MESPLE-SOMPS S., *Réforme budgétaire et gestion pour les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali*, Document de travail, DT/2003/13, DIAL, 2003 / Article publié sur le site www.dial.prd.org

RAFFINOT M. et MOISSERON J.Y., *Dette et pauvreté, solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, Economica, Paris 1999.

RAFFINOT M. et SAMUEL B., *Les CDMT : un instrument utile pour les pays à faible revenu ?*, STATECO n° 100, 2006 / Article publié sur le site www.dial.prd.org

ROBSON P., *Economic Integration in Africa*, Allen and Unwin, London, 1998.

TOUSSAINT E., *Banque mondiale : le coup d'Etat permanent*, CADTM-Syllepse-Cetim, Liège, 2006.

4 – ARTICLES DE PERIODIQUES

ABDOULAYE S., *Le système institutionnel de surveillance multilatérale des politiques macro-économiques au sein de l'UEMOA*, Cahiers du Ceei N°2, décembre 1999.

ADHEMAR P., *Quelques repères sur la mutation en cours des problématiques budgétaires, comptables et d'audit dans le secteur public*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

ADHEMAR P., *L'émergence d'un référentiel financier et comptable international pour le secteur public*, Revue française de finances publiques N°80, 2002.

AGLIETTA M. et UCTUM M., *La consolidation budgétaire en Europe*, Economie internationale N° 65, 1^{er} trimestre 1996.

AMSELEK P., *L'intégration communautaire et les institutions budgétaires françaises*, Revue de sciences financières N° 1, janvier – mars 1974.

ANGEL B., *Le Pacte de stabilité est-il mort ?* Revue du Marché commun et de l'Union européenne N° 476, mars 2004.

ARTUS P., *Débrider la politique budgétaire européenne*, Problèmes économiques N° 2560, mars 1998.

ARTUS P., *Le Pacte de stabilité est-il un accord efficace ?* Revue d'économie financière N° 45, janvier 1998.

ARTUS P., *Que retenir des thèses contre l'Union monétaire européenne ?* Revue d'économie financière, N° Spécial, Hors - série, septembre 1992.

ARVISENET P.D', *La logique du Pacte et ses insuffisances*, Problèmes économiques N° 2827, octobre 2003.

ARVISENET P.D', *Le Pacte de stabilité et de croissance*, Sociétal N° 49, 3^{ème} trimestre 2005.

ARY TANIMOUNE N. et PLANE P., *Performance et convergence des politiques économiques en Zone franc*, Revue française d'économie, vol. XX, N°1, 2005.

ARY TANIMOUNE N. et PLANE P., *Règles et mécanismes budgétaires dans le cadre du Pacte de solidarité et de croissance de l'UEMOA : une analyse empirique exploratoire*, CERDI, 2004.

ASSILAMEHOO E., *La gestion budgétaire par objectif : un instrument de bonne gouvernance financière – le cas du Bénin*, Liaison énergie – francophonie N°60, 2003.

BARBIER A. et VILLIEU P., *Quelle cible de déficit dans la zone euro ? Les enseignements d'un modèle à deux pays*, Revue économique N°54, 2003.

BARJOU F., *Vue d'ensemble : un débat sur l'avenir du Pacte est ouvert*, *Finances publiques dans la zone euro*, Direction des études économiques, BNP Paribas, 1^{er} trimestre 2004.

BARJOU F., *Vue d'ensemble : un deuxième souffle pour le Pacte ?* *Finances publiques dans la zone euro*, Direction des études économiques, BNP Paribas, 3^{ème} trimestre 2004.

BARRIER J.P., *L'intégration régionale en Afrique du Centre et de l'Ouest*, Afrique Contemporaine N°166, 1993.

BASSONI M. et RICHEZ-BATTESTI N., *La faisabilité socio-économique des ajustements budgétaires en Europe*, Revue française d'économie, volume XV. 1, 2000.

BELTRAME P. et MONTAGNIER G., *L'influence de l'Union européenne sur la fiscalité française*, Revue française de finances publiques N° 68, 1999.

BENASSY A. et PISANI-FERRY J., *Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire*, Revue française de finances publiques N° 46, 1994.

BENASSY-QUERE A., *Pacte de stabilité : deux objectifs, deux règles*, La lettre du CEPII N° 24, 2003.

BENSAID J. et PONTY N., *L'Union économique et monétaire : un nouveau contexte pour la politique économique*, Economie et statistique N° 243, 1991.

BESSION J.L. et ECHINARD Y., *Optimalité et soutenabilité de l'Union européenne*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N° 428, 1999.

BETBEZE J.P., *L'Europe en manque de stratégie budgétaire*, Sociétal N° 41, 1^{er} semestre 2004.

BEUGNOT E. et JACQUET P., *Bilan des annulations PPTTE et IADM et perspectives de réendettement*, La Lettre des Economistes de l'AFD, N°14, 2007.

BLONDAL J.R., *La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2, N°4, 2003.

BOURRINET J., *Quelle crédibilité peut-on accorder au Pacte de stabilité et de croissance dans le cadre de l'Union économique et monétaire européenne ?* Revue du Marché commun et de l'Union européenne N° 472, octobre - novembre 2003.

BOULEY D., FOURNEL J. et LERUTH L., *Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2003.

BOUTHEVILLAIN C. et GARCIA S., *Limites des méthodes d'évaluation et pertinence du concept de déficit public structurel*, Revue française d'économie N°XV.

BOUVIER M., *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques : les conditions du succès*, Revue française des finances publiques N°103, 2008.

BOUVIER M., *La certification des comptes de l'Etat : expression d'une nouvelle gouvernance financière publique*, Revue juridique de l'économie publique, N°649, janvier 2008.

BOUVIER M., *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement*, Revue française de finances publiques N° 98, 2007.

BOUVIER M., *Pour une nouvelle gouvernance financière : repenser et reconstruire les finances publiques de demain*, Revue française de finances publiques N° 87, 2004.

BOUVIER M., *Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ?*, Revue française de finances publiques N° 79, 2002.

BOUVIER M., *Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique*, Revue française de finances publiques N°74, 2001.

BOUVIER M. et MONTAGNIER G., *Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance de 1959*, Revue française de finances publiques N°73, 2001.

BRUNO C., *Les déficits publics en Europe : suggestions pour un nouvel indicateur de l'orientation de la politique budgétaire*, Economie et Prévision N° 146, 2005.

BRUNO C., CACHEUX J. LE et MATHIEU C., *L'Union monétaire européenne, états des lieux, projets et enjeux*, Revue de l'OFCE N° 38, 1991.

BUREAU D. et CHAMPSAUR P., *Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne*, Revue de l'OFCE N° 40, 1992.

BUZELAY A., *De la coordination des politiques économiques nationales au sein de l'Union européenne*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N°467, 2003.

CABANNES X., *L'Etat et les marchés : l'émission des titres publics depuis l'Union européenne et monétaire*, Revue française de finances publiques N°79, 2002.

CAMDESSUS M., *De bonnes nouvelles pour l'Afrique*, Finances et Développement N°4, vol. 28, 1992.

CAMPBELL B., *La gouvernance : un nouveau « concept » de politique ? La doctrine de la Banque mondiale*, Informations et Commentaires N°113, 2000.

CAPOEN F. et VILLA P., *Coordination interne et externe de la politique économique*, Revue économique, vol. 49, N° 3, 1998.

CARRE H., *Les politiques budgétaires en UEM : une autonomie surveillée*, Revue française de finances publiques N°80, 2002.

CASSIMON D. et CAMPENHOUT B., *Comparaison des effets de réponse budgétaire de l'allègement de la dette : une application aux PPTÉ africains*, Afrique contemporaine N°223, 2007.

CASTAGNEDE B., *Souveraineté fiscale et Union européenne*, Revue française de finances publiques N°80, 2002.

CEREXHE E., *Les tentatives d'intégration régionale*, Revue Burk. Dr. N°17, 1989.

CHAGNY O., DUPONT G. et MONPERRUS-VERSONI P., *Politiques budgétaires en Europe : l'heure de vérité*, Lettre l'OFCE N° 234, 2003.

CHEVALIER J.P., *Les enseignements des expériences financières de l'Union européenne*, Revue française de finances publiques N°73, 2001.

CHEVAUCHEZ B., *Transparence budgétaire : où en est – on ?*, Revue française de finances publiques N°80, 2002.

CHEVAUCHEZ B., *L'Union européenne et les finances publiques nationales*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

CHEVAUCHEZ B., *Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire*, Revue française de finances publiques N°67, 1999.

CHITOU A., *Le renforcement des contrôles : le rôle des juridictions financières africaines (expérience du Bénin)*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

CHOURAQUI J.C. et PRICE R.W.R., *Stratégie financière à moyen terme : la coordination des politiques monétaires et budgétaires*, Revue économique de l'OCDE, 2-printemps 1984.

COEURE B., *Soutenabilité des finances publiques et gestion actif / passif de l'Etat*, Revue française d'économie N° 3, vol. XVI, 2002.

COULIBALY A., *De la Zone Franc à la monnaie unique, le Franc CFA face à son destin*, Revue juridique et politique N°3, Septembre – Décembre 1998.

CREEL J., *Asymétries budgétaires dans la zone euro, un essai de modélisation du Pacte de stabilité*, Revue française d'économie N° 3, vol. XVI, 2002.

CREEL J., *Faut-il contraindre la politique budgétaire en union monétaire ?* Revue de l'OFCE N° 77, 2001.

CREEL J., DUCOUDRE B., MATHIEU C. et STERDYNIAC H., *Doit-on oublier la politique budgétaire ?* Revue de l'OFCE N° 92, 2005.

CREEL J., LATREILLE T. et CACHEUX J. LE, *Le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne*, Revue de l'OFCE, Hors - série, mars 2002.

CREEL J. et STERDYNIAC H., *Du bon usage des politiques monétaire et budgétaire en Europe*, Revue d'économie financière N° 45, 1998.

CREEL J. et STERDYNIAC H., *Les déficits publics en Europe : causes, conséquences ou remèdes à la crise ?*, Revue de l'OFCE N°54, 1995.

CROZET M.P. et SCHMID D., *L'approche sectorielle : une nouvelle modalité de l'aide européenne au développement*, Afrique contemporaine N°193, 2000.

DA D., *L'application des directives de l'UEMOA sur la comptabilité publique au Burkina Faso : les avancées et les contraintes*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

DAILLIER P., *L'Union économique et monétaire européenne et le droit budgétaire français : quelle articulation ?*, Revue française de finances publiques N°86, 2004.

DEBRUN X. et WYPLOSZ C., *Onze gouvernements et une Banque centrale*, Revue d'économie politique N° 109, 1999.

DENIS X., *Pourquoi il ne faut pas amender le Pacte de stabilité et de croissance*, Revue française des finances publiques N° 79, 2002.

DESSAUX PA., *Interdépendances budgétaires et intégration européenne, les implications fiscales de l'Europe communautaire*, Cahiers français N° 261, 1993.

DISCORS D., *La loi et le budget, l'expérience européenne*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

DJOUFELKIT-COTTENET, *Quelle politique de réendettement pour les pays africains après une décennie de remise de dette ?*, Repères N°36, Centre de développement de l'OCDE, 1997.

DJOUFELKIT-COTTENET, *Bilan des annulations PPTTE et IADM et perspectives de réendettement*, La Lettre des Economistes de l'AFD N°14, 2006.

DRUMETZ F., ERKEL-ROUSSE H. et JAILLARD P., *La convergence régionale et l'UEM*, Economie et statistique N° 262-263, 1993.

DUBOZ M.L. et NICOT B., *Fédéralisme budgétaire et Union monétaire européenne : les enseignements de l'expérience allemande*, Revue d'économie politique N° 108, 1998.

DUPRAT J.P., *La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions*, Revue française des finances publiques N°98, 2007.

DUPRAT J.P. et SIMMONY M., *Les budgets opérationnels de programme*, Revue française de finances publiques N°93, 2006.

DUSSART V., *La réforme du Règlement financier communautaire : un exemple de la modernisation du droit budgétaire*, Revue française de finances publiques N°79, 2002.

ECHINARD Y., *Stabilisation conjoncturelle et Union monétaire*, Revue française de finances publiques N° 55, 1996.

ESCLASSAN M.C., *Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique*, Revue française de finances publiques N°101, 2008.

ESCLASSAN M.C., *Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des Etats membres : le cas de la France*, Revue française de finances publiques N° 68, 1999.

EYSSARTIER D. et NAKAMURA J.L., *L'impact macroéconomique du processus de convergence vers l'UEM et du Pacte de stabilité et de croissance*, Revue d'économie financière N° 45, 1998.

FARVAQUE E., HUART F. et VANEECLOO C., *Stabilisation et transparence*, Revue de l'OFCE N° 92, 2005.

FARVAQUE E, RICHEZ-BATTESTI N. et VENON C., *Politiques budgétaires et intégration européennes : fondements théoriques et analyse critique du Pacte de stabilité*, La Revue de l'IRES N° 23, 1997.

FAURE P., *Externalités budgétaires et choix du banquier central dans une Union monétaire*, Revue économique, Vol. 52, N° 1, 2001.

FELDSTEIN M., *UEM : un point de vue critique*, Problèmes économiques N°2290, 1992.

FOURCANS A., *Quelle politique budgétaire pour la zone euro ?*, Problèmes économiques N°2604, 1999.

FOURCANS A., *L'Union monétaire de l'Europe*, Revue d'économie politique N°101, 1991.

FRANTZMEYER F. et WEISE C., *Maastricht : un obstacle à l'intégration monétaire*, Problèmes économiques N° 2376, 1994.

FREMONT A., MELITZ J. et ZUMER F., *Discrimination entre les dettes des Etats membres de l'UEM*, Revue de l'OFCE N°72, 2000.

FROUTE P. et PAUL L., *Les politiques budgétaires de sortie de crise. Un risque pour la cohésion de la zone euro ?*, Revue française de finances publiques N°109, 2010.

GAUD M., *De la réévaluation à la dévaluation*, Afrique contemporaine N°169, 1994.

GENEREUX J., *Faut-il brûler le Pacte de stabilité*, Alternatives économiques N°197, 2001.

GHYMERS C., *Intégration économique et union monétaire en Afrique de l'Ouest*, Revue De Pecunia, vol. VI, N°2, 1994.

GHYMERS C., *Convergence et transition vers l'UEM*, De Pecunia, vol. III, N°1, 1991.

GILBERT G., *La coordination des politiques budgétaires à la réalisation de l'équilibre macroéconomique*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

GILLES W., *La présentation consolidée de la dette publique, un impératif majeur de la bonne gouvernance du système financier public contemporain*, Revue française de finances publiques N°94, 2006.

GIRARD L., *La gouvernance économique dans la zone euro. La troisième voie pour faire l'Europe, après les méthodes intergouvernementales et communautaire : la coordination*, Revue des affaires européennes 2001-2002.

GIUDICE G. et MONTANINO A., *Un Pacte pour la stabilité et la croissance économiques en Europe*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N°463, 2002.

GNASSOU L., *La coordination des politiques macroéconomiques en UEMOA : les enjeux budgétaires de l'Union*, De Pecunia, vol. VIII, 1997.

GOEBBELS R., *Pour un Pacte de stabilité et de croissance*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N°472, 2003.

GRAND B., *L'évolution des systèmes de taxation dans l'Union européenne*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

GUILLAUME H., *Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers*, Revue française de finances publiques N°73, 2001.

GUILLAUMONT P., *La vulnérabilité macroéconomique des pays à faible revenu et les réponses de l'aide*, Revue d'Economie du Développement N°4, 2006.

GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT-JEANNENEY S., *Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso*, Afrique contemporaine, printemps 2004.

GUNNING J.W., *Pourquoi donner de l'aide ?*, Revue d'Economie du Développement N°2-3, 2005.

HENIN P.Y., *Soutenabilité des déficits et ajustements budgétaires*, Revue économique N°4, 1997.

HERTZOG R., *Réflexions sur le fédéralisme financier : modèle ou méthode pour les systèmes composés*, Revue française de finances publiques N°80, 2002.

HERTZOG R., *La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie !*, Revue française de finances publiques N°79, 2002.

HERTZOG R. et WECKEL P., *Union européenne et coordination des politiques budgétaires des Etats membres*, Revue française de finances publiques N°45, 1994.

HOURIEZ G., *De la comptabilité de l'Etat aux critères de Maastricht*, Revue française de finances publiques N°93, 2006

HUART F., *Les pays du sud de l'Union européenne face à l'UEM : l'ampleur de l'ajustement budgétaire*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie N°24, 1994.

HUGON P., *Opportunités et risques, la dévaluation du Franc CFA*, Afrique contemporaine N°189, 1994.

HUGOUNENQ R., *Euro et construction européenne – Quel avenir pour la fiscalité en Europe ?*, Cahiers français 319, 2004.

IBRIGA L.M. et MEYER P., *La place du droit communautaire UEMOA dans le droit interne des Etats membres*, Revue Burk. Dr. N°37, 2003.

ITALIANER A. et PISANI-FERRY J., *Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux : implications pour l'Union économique et monétaire*, Economie prospective internationale N°51, 1992.

JAILLET P. et PATAT J.P., *L'Union monétaire européenne et la politique budgétaire*, De Pecunia, vol. IV, N°2, 1992.

KEITH SILL D., *La gestion de la dette publique*, Problèmes économiques N°2424, 1995.

KEMPF H., *Euro et construction européenne – L'euro, étape ou limite de l'intégration économique ?*, Cahiers français N°319, 2004.

LELART M., *Un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de la Zone Franc, du Traité de Maastricht au Traité de l'UEMOA*, Revue Tiers Monde N°152, 1997.

LELART M., *La Zone Franc face à Maastricht*, Revue Tiers Monde N°136, 1993.

LEVOYER L., *L'influence du droit communautaire sur la loi organique du 1^{er} août 2001*, Revue française de finances publiques N°86, 2004.

LLAU P., *Les contractions budgétaires en Europe*, Revue française des finances publiques N°68, 1999.

LLAU P., *La coordination des dépenses publiques d'allocation et de redistribution face au fédéralisme budgétaire en UEM*, Revue d'économie financière, N°45, 1998.

LLAU P et PERCEBOIS J., *Déficits et dettes publics*, Revue française des finances publiques N°55, 1996.

MAILLET P., *Le Pacte de stabilité et de croissance : portée et limites du compromis de Dublin*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N°404, 1997.

MAILLET P., *Plus d'intégration au service de l'euro : Aspects économiques et politiques*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N°428, 1999.

MARCHAT P., *L'assouplissement du Pacte de stabilité et de croissance*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne N°489, 2005.

MARTINOT B., *Pacte de stabilité et efficacité de la politique budgétaire*, Economie et Prévision N°146, 2000.

MATTRET J.B., *Comptabilité publique : vers une transparence accrue des comptes grâce à de nouvelles normes internationales*, Revue française de finances publiques N°74, 2001.

MATHIEU C. et STERDYNIK H., *Réformer le Pacte de stabilité. L'état du débat*, Revue de l'OFCE N°84, 2003.

MAURIN L., *La dette publique sauvée par la baisse des taux ?*, Alternatives économiques N°156, 1998.

MEDE N., *L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat au Bénin : avancées et contraintes*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

MEDE N., *L'UEMOA et le développement des Cours des comptes en Afrique de l'Ouest*, Revue française de finances publiques N°90, 2005.

MERCKAERT J. et CALIARI A., *Réendetttement des pays du Sud : tirer les leçons du passé*, Afrique contemporaine N°223, 2007.

MOATTI S., *Alerte à la dette*, Alternatives économiques N° 235, 2005.

MOATTI S., *Zone euro : le casse-tête de la coordination*, Alternatives économiques, Hors – série N°56, 2003.

MOEC G., *Le relâchement de la discipline dans la zone euro : quelle crédibilité pour le Pacte de stabilité et de croissance ?*, Revue française de finances publiques N°76, 2001.

MUET P.A., *Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en Union monétaire*, Revue d'économie politique 105, 1995.

MUET P.A., *Union monétaire et fédéralisme*, Revue de l'OFCE N°55, 1995.

NGUYEN K., *La convergence réelle en Europe*, Problèmes économiques N°2475, 1996.

N'KODIA C. et SARR F., *Place et rôle des pactes de convergence face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en Zone franc*, Afrique contemporaine N°223, 2007.

NOUPOYO G., *Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous – zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

NZOUANKEU J.M., *L'impact des stratégies et réformes des procédures budgétaires sur la performance des fonctions publiques dans l'espace francophone africain*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

ONGENA H., *La surveillance budgétaire après le Pacte de stabilité et de croissance*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

ORSONI G., *Réflexions sur la politique d'équilibre budgétaire*, Revue de droit prospectif N°6, 2^{ème} semestre 1978.

PAPILLON B.M., *Les outils de la gestion publique axée sur la performance dans le contexte africain : recherche d'une pertinence au – delà du paradoxe*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

PARIENTE A. et COULIBALY A.S., *Programmes et mesure de la performance en France et dans pays africains*, Revue française des finances publiques N°98, 2007.

PARIENTY A., *A quoi sert la politique budgétaire ?*, Alternatives économiques N°190, 2001.

PISANI-FERRY J., *Les politiques budgétaires dans l'UEM*, De Pecunia, vol. II, N°2-3, 1990.

PLIHON D., *L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen*, Revue française de finances publiques N°55, 1996.

PLIHON D., *Le statut ambigu de la politique budgétaire dans le traité de l'Union*, Cahiers économiques et monétaires (Banque de France) N°42, 1993.

POLI R., *Les indicateurs de performance de la dépense publique*, Revue française de finances publiques N°82, 2003.

POMMIER S., *Evolutions et asymétries des règles européennes de politique budgétaire et mise en œuvre du Pacte de stabilité*, Economie et prévision N°162 – 1, 2004.

POUILLIEUTE A., *Bilan et perspectives de l'intégration sous – régionale en Afrique*, Afrique contemporaine N°193, 2000.

PRAGER J.C., *Défis et défaillances de l'économie moderne – Dette et déficits publics*, Cahiers français N°317, 2003.

QUIGNON L., *De l'union monétaire à l'union budgétaire*, Problèmes économiques N°2650, 2000.

ROBSON P., *La Communauté européenne et l'intégration économique régionale dans le tiers monde*, Revue Tiers Monde N°36, Octobre – Décembre 1993.

ROCHER E., *Les risques de ré-endettement des pays en développement après les annulations de dettes*, Bulletin de la Banque de France N°157, 2007.

SACCHETTO C., *L'influence de l'Union européenne sur la fiscalité italienne*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

SAINT-ETIENNE C., *Une stratégie européenne de policy mix pour les années 2000*, Revue d'économie financière N°55, 1999.

SALLERIN G., *La maîtrise de la dépense publique*, enjeux et moyens, La Revue du Trésor N°1, 1996.

SANON J.G., *L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

SANTISO C., *Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le contrôle budgétaire*, Revue française d'administration publique N°119, 2006.

SAYEGH J.I., *L'intégration juridique des Etats Africains de la Zone Franc*, Recueil Pénant N°823, 1997.

SCHICK A., *Vingt – cinq ans de réforme budgétaire*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4, N°1, 2004.

SHARPLES S. et TELLIER C., *Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette*, Afrique contemporaine N°223, 2007.

SIMMONY M., *La démarche de performance dans le cadre des finances publiques*, Revue française des finances publiques N°98, 2007.

SPINDLER J., *Avant propos de « l'Union européenne et les finances publiques nationales »*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

STASAVAGE D., *Le Pacte de stabilité de l'UEM : crédible et efficace ?*, Problèmes économiques N°2573, 1998.

TADDEI D., *Pour un nouveau Pacte européen de stabilité*, Commentaire N°105, 2004.

TANO F., *La rationalisation de la gestion budgétaire en Afrique : l'exemple de la Côte-d'Ivoire*, Revue française de finances publiques N°98, 2007.

THORIS G., *Après la crise, que reste-t-il des instruments de régulation conjoncturelle ? Les politiques monétaire et budgétaire face à l'effet de cliquet*, Revue française de finances publiques N°109, 2010.

TRICHET J.C., *L'équilibre du policy – mix de l'UEM. Une condition essentielle de réussite pour la politique monétaire unique*, Revue d'économie financière N°45, 1998.

ULLMO Y., *Politique budgétaire et politique monétaire*, Revue française de finances publiques N°46, 1994.

UNTERBERG A., *L'utilité du PSC dans sa forme actuelle*, Problèmes économiques N°2827, 2003.

VAN DE WALLE, *Les bailleurs et l'Etat en Afrique*, Afrique contemporaine, 2001.

VAN DEN BEMPT P., *Quelle politique budgétaire pour l'Europe ?*, De Pecunia, vol. II, N°2-3, 1990.

VAN WATERSCHOOT J., *La dette publique doit – elle être réduite à zéro ?*, Problèmes économiques N°2710, 2001.

VASSEUR D., *Les déficits publics : enjeu central de la politique et la théorie économiques des années quatre vingt dix*, Revue française d'économie, vol. X, 1, 1995.

VILLIEU D., *Pacte de stabilité, crédibilité du policy – mix et coordination des politiques budgétaires en union monétaire*, Revue économique, vol. 54, N° 1, 2003.

VON HAGEN J. et EICHENGREEN B., *Politique budgétaire et union monétaire : existe-t-il un arbitrage entre fédéralisme et restrictions budgétaires ?*, Revue d'économie financière N°47, 1998.

WALZ W.R., *L'influence de l'Union européenne sur la fiscalité allemande*, Revue française de finances publiques N°68, 1999.

WOCHENBERICHT D., *UEM : le prix de la stabilité budgétaire*, Problèmes économiques N°2513, 1997.

WYPLOSZ C., *Les implications budgétaires de l'Union monétaire*, Revue de l'OFCE N°33, 1990.

WYPLOSZ C., *Le Pacte de stabilité a atteint ses limites*, Revue d'économie financière N°71, 2003.

YONABA S., *L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité*, Revue française de finances publiques N°101, 2008.

YONABA S., *Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA*, Revue française de finances publiques N°98, 2007

YONABA S., *La difficile intégration des règles budgétaires et comptables dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*, Revue française de finances publiques N°79, 2002.

ZOURE D., *CDMT et gestion axée sur les résultats, Défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays de l'Afrique subsaharienne : Expériences du Bénin, Tchad et Rwanda*, Revue française de finances publiques N°109, 2010.

5 – THESEES

BALDE A., *Le contrôle des finances publiques au Sénégal*, thèse de Doctorat, Université Perpignan, 1996.

BERETE O., *Contribution à la recherche d'une stratégie d'intégration en Afrique de l'Ouest*, thèse de Doctorat, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1985.

CREEL J., *De l'optimalité des dettes et des déficits publics. Une analyse théorique et son application aux pays européens*, thèse de Doctorat, Paris IX Dauphine, 1997.

DEMBELE Y., *L'intégration monétaire des économies ouest africaines : les exemples de CEAO et de CEDEAO*, thèse de Doctorat, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1984.

DESRAMEAUX A., *Recherches sur le concept juridique de souveraineté monétaire*, thèse de Doctorat, Panthéon – Assas Paris 2, 2006.

DUBOZ M.L., *Politiques budgétaires et intégration européenne*, thèse de l'Université Bordeaux 1, 1994.

FOUDA G., *L'application des normes internationales dans les ordres juridiques étatiques africains*, thèse de Doctorat, Bordeaux 4, 1999.

GERARDIN H., *La dynamique de l'intégration monétaire des pays en développement : contribution à la problématique de la Zone Franc*, thèse de Doctorat, Grenoble, 1986.

HEMOU D.P., *L'insertion économique et régional du Togo en Afrique de l'Ouest. Les nouveaux enjeux de l'UEMOA dans le contexte de la mondialisation*, Université Bordeaux 4, 2002.

IBRIGA L.M., *L'évolution des systèmes d'intégration économique en Afrique Occidentale francophone : le cas de la CEAO*, Université de Nancy 2, 1991.

KANTE A., *L'ordre public économique dans un droit en développement, l'exemple du Sénégal*, thèse de Doctorat, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1998.

LARIVE T., *Une approche du fédéralisme budgétaire en Europe*, thèse de Doctorat, Université Paris X, 1996.

MABIALA U.D.K.B., *La fiscalité des pays de l'Afrique subsaharienne : problématique de leur rendement et solutions à l'inadaptation des systèmes*, thèse de Doctorat, Panthéon – Assas Paris 2, 2001.

MBAYE M.T., *L'optimalité de la zone monétaire de l'UEMOA*, thèse de Doctorat, Bordeaux 4, 2005.

MBENGUE A., *Intégration économique et développement industriel dans les pays de l'Afrique de l'Ouest*, Université Montpellier, 1993.

NOUPOYO G., *Les Banques centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la BCEAO et de la BEAC (Aspects juridiques et financiers)*, thèse de Doctorat, Bordeaux 4, 2004.

SARR A.Y., *L'intégration juridique dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, thèse de Doctorat, Université d'Aix Marseille III, 2006.

6 – Rapports et Actes juridiques de l’UEMOA

a – Les Rapports semestriels d’exécution de la Surveillance Multilatérale pris après la mise en place du Pacte de Convergence en 2000 jusqu’à décembre 2010 (à consulter sur : www.uemoa.int)

- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2010)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2010)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2009)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2009)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2008)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2008)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2007)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2007)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2006)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2006)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2005)
- Rapport semestriel d’exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2005)

- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2004)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (juin 2004)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2003)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (juillet 2003)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2002)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (juillet 2002)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2001)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (juillet 2001)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (déc. 2000)
- Rapport semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale (juillet 2000)

b – les Actes juridiques pris dans le cadre de l'harmonisation des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA

- Traité

Traité de l'UEMOA

Traité de l'UEMOA modifié

Traité de l'UMOA

- Actes additionnels

Acte additionnel n°05/2009/CCEG/UEMOA, portant modification de l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999, modifié relatif au Pacte de

Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

Acte additionnel n°02/2006, portant modification de l'acte acte additionnel n°04/99 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

Acte additionnel n°03/2003, modifiant l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

Acte additionnel n°04/99, portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

Acte additionnel n°04/98, portant institution, pour les produits industriels originaires, d'une Taxe Préférentielle Communautaire équivalent à une réduction de 60% des droits d'entrée applicables aux produits de l'espèce importés des pays tiers.

- Règlements

Règlement n°5/2009/CM/UEMOA modifiant le règlement n°11/99/CM/UEMOA du 21 décembre, portant modalités de mise en œuvre du Pacte de Convergence.

Règlement n°10/2007/CM/UEMOA, portant définition de la notion de la masse critique d'Etats membres dans le cadre du Pacte de Convergence.

Règlement n°09/2007/CM/UEMOA, portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.

Règlement n°17/2006/CM/UEMOA, portant modification de l'annexe du règlement n°23/2002/CM/UEMOA portant amendement de la nomenclature tarifaire et statistique du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA.

Règlement n°07/2006/CM/UEMOA, portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources PPTTE et des dons budgétaires.

Règlement n°15/2005/CM/UEMOA, portant modification de l'annexe du règlement n°05/2005/CM/2005 portant modification de celui n°23/2002/CM/UEMOA portant amendement de la nomenclature tarifaire et statistique du TEC de l'UEMOA.

Règlement n°05/2005/CM/UEMOA, portant modification de l’F au règlement n°23/2002/CM/UEMOA portant amendement de la nomenclature tarifaire et statistique du Tarif Extérieur Commun de l’UEMOA.

Règlement n°23/2002/CM/UEMOA, portant amendement de la nomenclature tarifaire et statistique du Tarif Extérieur Commun de l’UEMOA.

Règlement n°11/2002/CM/UEMOA, portant adoption des modalités de calcul du Produit Intérieur Brut (PIB).

Règlement n°13/2002/CM/UEMOA, portant détermination des éléments constitutifs de la valeur ajoutée communautaire des produits industriels au sein de l’UEMOA.

Règlement n°05/2002/CM/UEMOA, portant régime fiscal des titres d’Etat émis par les Etats membres de l’UEMOA en représentation des concours consolidés de la Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO).

Règlement n°09/2001/CM/UEMOA, portant adoption du Code des douanes de l’UEMOA.

Règlement n°06/2001/CM/UEMOA, portant sur les bons et obligations du trésor émis par voie d’adjudication par les pays membres de l’UEMOA.

Règlement n°02/2001/CM/UEMOA, portant amendement de l’annexe du règlement n°05/98/CM/UEMOA portant définition de la liste composant les catégories des marchandises figurant dans la nomenclature tarifaire et statistique de l’UEMOA.

Règlement n°02/2000/CM/UEMOA, modifiant et complétant l’article 8 du règlement n°02/97/CM/UEMOA portant adoption du TEC de l’UEMOA.

Règlement n°11/99/CM/UEMOA, portant modalités de mise en œuvre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité.

Règlement n°12/99/CM/UEMOA, portant amendement de l’annexe du règlement n°05/CM/98/UEMOA portant définition de la liste composant les catégories des marchandises figurant dans la nomenclature tarifaire et statistique de l’UEMOA.

Règlement n°13/99/CM/UEMOA, portant création du Comité de suivi des directives relatives à l’harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques au sein de l’UEMOA.

Règlement n°04/99/CM/UEMOA, portant institution d'un système de détermination de la valeur en douane dénommé valeur de référence au sein de l'UEMOA.

Règlement n°09/98/CM/UEMOA, relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA.

Règlement n°02/97/CM/UEMOA, portant adoption du Tarif Extérieur Commune (TEC) de l'UEMOA.

- Directives

Directive n°01/2009/CM/UEMOA, portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Directive n°02/2009/CM/UEMOA, portant modification de la directive N°02/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA.

Directive n°03/2009/CM/UEMOA, portant modification de la directive n°03/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accises.

Directive n°04/2009/CM/UEMOA, instituant un guichet unique de dépôt des Etats membres de l'UEMOA.

Directive n°05/2009/CM/UEMOA, modifiant la directive n°01/2000/CM/UEMOA portant définition d'un calendrier opérationnel pour la mise en œuvre du Pacte

Directive n°06/2009/CM/UEMOA, portant lois de finances au sein de l'UEMOA

Directive n°07/2009/CM/UEMOA, portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

Directive n°08/2009/CM/UEMOA, portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

Directive n°09/2009/CM/UEMOA, portant Plan Comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'UEMOA.

Directive n°10/2009/CM/UEMOA, portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA.

Directive n°04/2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégations de service public dans l'UEMOA.

Directive n°05/2005/CM/UEMOA, portant contrôle et régularisation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

Directive n°01/2002/CM/UEMOA, relative à la transparence des relations financières d'une part entre les Etats membres et les entreprises publiques, et d'autre part entre les Etats membres et les Organisations internationales ou étrangères.

Directive n°07/2001/CM/UEMOA, portant régime harmonisé de l'acompte sur impôt assis sur les bénéfiques au sein de l'UEMOA.

Directive n°02/2001/CM/UEMOA, relative à la participation de la Commission de l'UEMOA aux consultations et négociations entre les Etats membres et les institutions de Bretton Woods.

Directive n°01/2000/CM/UEMOA, portant définition d'un calendrier opérationnel pour la mise en œuvre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

Directive n°02/98/CM/UEMOA, portant définition du régime harmonisé de la TVA applicable par l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA.

Directive n°03/98/CM/UEMOA, portant définition du régime harmonisé des droits d'accises applicable par l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA.

Directive n°01/96/CM/UEMOA, relative à la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des Etats membres de l'UEMOA.

- Décisions

Décision n°16/2006/CM/UEMOA, portant adoption du programme d'harmonisation de la fiscalité directe eu sein de l'UEMOA.

Décision n°10/2006/CM/UEMOA, portant adoption du programme de transition fiscale au sein de l'UEMOA.

Décision n°16/2005/CM/UEMOA, portant création et fonctionnement du Comité technique de suivi pour la suppression des barrières non tarifaires.

Décision n°01/2000/CM/UEMOA, portant adoption du document de conception du projet de réforme des marchés publics des Etats membres de l'UEMOA.

Décision n°01/97/COM/UEMOA portant détermination des informations aux Comités Nationaux de Politique Economique pour les besoins de la Surveillance Multilatérale.

7 – Normes internationales prises dans le cadre du renforcement de la bonne gouvernance financière

FMI :

- *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, 1998 (révisé en mai 2007),
- *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 1998 (révisé en mai 2007),
- *Manuel de statistiques de finances publiques*, 1986 (révisé en 2001),
- *Système général de diffusion des données : normes régissant la diffusion par les pays de leurs statistiques économiques et financières*, 1998,
- *Guide sur la transparence de recettes des ressources naturelles*, juin 2005.

Banque mondiale :

- *Manuel sur la gestion des dépenses publiques*, 1998,
- *Normes internationales – Renforcement de la surveillance, institutions nationales et marchés internationaux*, 2003,
- *Application du cadre de viabilité de la dette aux pays à faible revenu après la mise en œuvre de l'allègement de la dette*, 2006.

OCDE :

- *Guide des bonnes pratiques pour la transparence budgétaire*, 2000,

- *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, mars 2005 (disponible sur le site de l'OCDE : www.ocde.org).

Table des annexes

<i>Annexe 1</i>	486
<i>Annexe 2</i>	527
<i>Annexe 3</i>	537
<i>Annexe 4</i>	550
<i>Annexe 5</i>	580

ANNEXE 1

TRAITE MODIFIE DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

PREAMBULE

Le Gouvernement de la République du Bénin,

Le Gouvernement du Burkina Faso,

Le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire,

Le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau,

Le Gouvernement de la République du Mali,

Le Gouvernement de la République du Niger,

Le Gouvernement de la République du Sénégal,

Le Gouvernement de la République Togolaise,

- **Fidèles** aux objectifs de la Communauté Economique Africaine et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),

- **Conscients** des avantages mutuels qu'ils tirent de leur appartenance à la même Union Monétaire et de la nécessité de renforcer la cohésion de celle-ci,

- **Convaincus** de la nécessité d'étendre en conséquence au domaine économique la solidarité qui les lie déjà sur le plan monétaire,

- **Affirmant** la nécessité de favoriser le développement économique et social des Etats membres, grâce à l'harmonisation de leurs législations, à l'unification de leurs marchés intérieurs et à la mise en oeuvre de politiques sectorielles communes dans les secteurs essentiels de leurs économies,

- **Reconnaissant** l'interdépendance de leurs politiques économiques et la nécessité d'assurer leur convergence,

2

- **Déterminés** à se conformer aux principes d'une économie de marché ouverte, concurrentielle et favorisant l'allocation optimale des ressources,

- **Désireux** de compléter à cet effet l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMO) par de nouveaux transferts de souveraineté et de transformer cette Union en Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dotée de compétences nouvelles,

- **Affirmant** la nécessité de renforcer la complémentarité de leurs appareils de production et de réduire les disparités de niveaux de développement entre les Etats membres,

- **Soulignant** que leur démarche s'inscrit dans la logique des efforts d'intégration régionale en cours en Afrique, et appelant les autres Etats de l'Afrique de l'Ouest qui partagent leurs objectifs à se joindre à leurs efforts,

Conviennent de ce qui suit :

3

TITRE PRELIMINAIRE : DEFINITIONS

Article 1er (modifié)

Aux fins du présent Traité, on entend par :

- "**UEMOA**" : l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, objet du présent Traité ;

- "**Union**" : l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, objet du présent Traité ;

- "**UMO**" : l'Union Monétaire Ouest Africaine visée à l'article 2 du présent Traité ;

- "**Organes**" : les différents organes de l'Union visés à l'article 16 du présent Traité ;

- "**Conférence**" : la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union prévue à l'article 17 du présent Traité ;

- "**Conseil**" : le Conseil des Ministres de l'Union prévu à l'article 20 du présent Traité ;

- "**Commission**" : la Commission de l'Union prévue à l'article 26 du présent Traité ;

- "**Parlement**" : le Parlement de l'Union prévu à l'article 35 du présent Traité ;
 - "**Cour de Justice**" : la Cour de Justice de l'Union créée par l'article 38 du présent Traité et régie par la section I du protocole additionnel n° I ;
 - "**Cour des Comptes**" : la Cour des Comptes de l'Union créée par l'article 38 du présent Traité et régie par la section II du protocole additionnel n° I ;
 - "**Institutions spécialisées autonomes**" : la BCEAO et la BOAD ;
 - "**BCEAO**" : la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest visée à l'article 41 du présent Traité ;
 - "**BOAD**" : la Banque Ouest Africaine de Développement visée à l'article 41 du présent Traité ;
 - "**Traité de l'Union**" : le présent Traité ;
 - "**Protocole additionnel n° I**" : le protocole prévu à l'article 38 du présent Traité
 - "**Protocole additionnel n° II**" : le protocole prévu à l'article 101 du présent Traité
 - "**Acte additionnel**" : l'acte visé à l'article 19 du présent Traité ;
 - "**Règlement**" : l'acte visé à l'article 43 du présent Traité ;
 - "**Décision**" : l'acte visé à l'article 43 du présent Traité ;
- 4
- "**Directive**" l'acte visé à l'article 43 du présent Traité ;
 - "**Recommandation**" : l'acte visé à l'article 43 du présent Traité ;
 - "**Avis**" : l'acte visé à l'article 43 du présent Traité ;
 - "**Marché commun**" : le marché unifié constitué entre les Etats membres, visé aux articles 4 et 76 du présent Traité ;
 - "**Politiques communes**" : les politiques économiques communes prévues aux articles 62 à 100 du présent Traité ;
 - "**Politiques sectorielles**" : les politiques sectorielles prévues à l'article 101 du présent Traité et régies par le protocole additionnel n° II ;
 - "**Surveillance multilatérale**" : le mécanisme communautaire de définition et de contrôle des politiques économiques entre les Etats membres, prévu à l'article 63 et régi par les articles 64 à 75 du présent Traité ;
 - "**Droit d'établissement**" : le droit prévu à l'article 92 du présent Traité ;
 - "**Etat membre**" : l'Etat partie prenante au présent Traité tel que prévu par son préambule ;
 - "**Membre associé**" : tout Etat admis à participer à certaines politiques de l'Union conformément aux dispositions de l'article 104 du présent Traité ;
 - "**Etat tiers**" : tout Etat autre qu'un Etat membre.

5

TITRE PREMIER : DES PRINCIPES ET OBJECTIFS DE L'UNION

Article 2

Par le présent Traité, les Hautes Parties Contractantes complètent l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) instituée entre elles, de manière à la transformer en Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), ci-après dénommée l'Union.

Article 3

L'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

Article 4

Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après :

- a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;
- b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;
- c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;
- d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en oeuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans

les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;
e) harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité.

Article 5

Dans l'exercice des pouvoirs normatifs que le présent Traité leur attribue et dans la mesure compatible avec les objectifs de celui-ci, les organes de l'Union favorisent l'édiction de prescriptions minimales et de réglementations-cadres qu'il appartient aux Etats membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

6

Article 6

Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure.

Article 7

Les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité. A cet effet, ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de faire obstacle à l'application du présent Traité et des actes pris pour son application.

Article 8

Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement fixe des orientations générales pour la réalisation des objectifs de l'Union. Elle constate à intervalles réguliers l'état d'avancement du processus d'intégration économique et monétaire et fixe, s'il y a lieu, de nouvelles orientations.

7

TITRE II : DU SYSTEME INSTITUTIONNEL DE L'UNION

CHAPITRE 1 : DU STATUT DE L'UNION

Article 9

L'Union a la personnalité juridique. Elle jouit dans chaque Etat membre de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale. Elle est représentée en justice par la Commission. Elle a notamment capacité pour contracter, acquérir des biens mobiliers et immobiliers et en disposer. Sa responsabilité contractuelle et la juridiction nationale compétente pour tout litige y afférent sont régies par la loi applicable au contrat en cause.

Article 10

Le régime des droits, immunités et privilèges accordés à l'Union, aux membres de ses organes et à son personnel est déterminé par voie d'acte additionnel pris par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Article 11

Le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents sont arrêtés par le Conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres sur proposition de la Commission. Les fonctionnaires de l'Union sont en règle générale recrutés par voie de concours parmi les ressortissants des Etats membres.

Les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus au secret professionnel même après la cessation de leurs fonctions.

Article 12

L'Union est représentée dans les relations internationales par la Commission agissant selon les directives que peut lui adresser le Conseil.

Article 13

L'Union établit toute coopération utile avec les organisations régionales ou sous-régionales existantes. Elle peut faire appel à l'aide technique ou financière de tout Etat qui l'accepte ou d'organisations internationales, dans la mesure où cette aide est compatible avec les objectifs définis par le présent Traité.

Des accords de coopération et d'assistance peuvent être conclus avec des

Etats tiers ou des organisations internationales, selon les modalités prévues à l'article 84 du présent Traité.

Article 14

Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les Etats membres se concertent au sein du Conseil afin de prendre toutes mesures destinées à éliminer les incompatibilités ou les doubles emplois entre le droit et les compétences de l'Union d'une part, et les

conventions conclues par un ou plusieurs Etats membres d'autre part, en particulier celles instituant des organisations économiques internationales spécialisées.

Article 15

Les Etats membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires afin d'éviter que le fonctionnement de l'Union ne soit affecté par les mesures que l'un d'eux pourrait être amené à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre.

CHAPITRE II : DES ORGANES DE L'UNION

Article 16 (modifié)

Les organes de l'Union sont constitués par :

- la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, telle que définie à l'article 5 du Traité de l'UMOA,
- le Conseil des Ministres, tel que défini à l'article 6 du Traité de l'UMOA,
- la Commission,
- le Parlement,
- la Cour de Justice,
- la Cour des Comptes.

Ces organes agissent dans la limite des attributions qui leur sont conférées par le Traité de l'UMOA et le présent Traité et dans les conditions prévues par ces Traités. Des organes consultatifs et des institutions spécialisées autonomes concourent également à la réalisation des objectifs de l'Union.

Section I : Des organes de direction

Paragraphe 1er : De la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement

Article 17

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement définit les grandes orientations de la politique de l'Union. Elle se réunit au moins une fois par an.

Article 18

La Conférence des Chefs d'Etat de l'Union Monétaire prévue à l'article 5 du Traité de l'UMOA exerce les fonctions qui lui sont dévolues par le présent Traité.

9

Article 19

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement prend, en tant que de besoin, des actes additionnels au Traité de l'Union.

Les actes additionnels sont annexés au Traité. Ils complètent celui-ci sans toutefois le modifier. Leur respect s'impose aux organes de l'Union ainsi qu'aux autorités des Etats membres.

Paragraphe 2 : Du Conseil des Ministres

Article 20

Le Conseil des Ministres de l'Union assure la mise en oeuvre des orientations générales définies par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Il se réunit au moins deux (2) fois par an.

Article 21

Le Conseil des Ministres de l'Union Monétaire prévu à l'article 6 du Traité de l'UMOA exerce les fonctions qui lui sont dévolues par le présent Traité.

Article 22

Toutes les fois que le présent Traité prévoit l'adoption d'un acte juridique du Conseil sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut faire d'amendement à cette proposition qu'en statuant à l'unanimité de ses membres.

Article 23

Par dérogation à l'article 6 alinéa 2 du Traité de l'UMOA, pour l'adoption des

décisions ne portant pas principalement sur la politique économique et financière, le Conseil réunit les Ministres compétents. Les délibérations ne deviennent définitives qu'après vérification, par les ministres en charge de l'Economie, des Finances et du Plan, de leur compatibilité avec la politique économique, monétaire et financière de l'Union.

Pour les questions politiques et de souveraineté, les Ministres des Affaires Etrangères siègeront au Conseil des Ministres de l'UEMOA.

Article 24

Le Conseil peut déléguer à la Commission l'adoption des règlements d'exécution des actes qu'il édicte.

Ces règlements d'exécution ont la même force juridique que les actes pour l'exécution desquels ils sont pris.

10

Article 25

Les délibérations du Conseil sont préparées par le Comité des Experts, composé de représentants des Etats membres. La Commission est représentée aux réunions de ce Comité. Celui-ci adopte à la majorité de ses membres présents des avis qu'il transmet au Conseil.

Le Conseil arrête le règlement intérieur du Comité des Experts à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

Paragraphe 3 : De la Commission

Article 26 (modifié)

La Commission exerce, en vue du bon fonctionnement et de l'intérêt général de l'Union, les pouvoirs propres que lui confère le présent Traité. A cet effet, elle :

- transmet à la Conférence et au Conseil les recommandations et les avis qu'elle juge utiles à la préservation et au développement de l'Union ;
- exerce, par délégation expresse du Conseil et sous son contrôle, le pouvoir d'exécution des actes qu'il prend ;
- exécute le budget de l'Union ;
- recueille toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission ;
- établit un rapport général annuel sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union qui est communiqué par son Président au Parlement et aux organes législatifs des Etats membres ;
- élabore un programme d'actions qui est soumis par son Président, à la session ordinaire du Parlement, qui suit sa nomination ;
- assure la publication du Bulletin officiel de l'Union.

Article 27 (modifié)

La Commission est composée de membres appelés Commissaires, ressortissants des Etats membres. Les Commissaires sont désignés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur la base des critères de compétence et d'intégrité morale.

Le mandat des membres de la Commission est de quatre (4) ans, renouvelable. Durant leur mandat, les membres de la Commission sont irrévocables, sauf en cas de faute lourde ou d'incapacité.

Toutefois, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut inviter la Commission à lui présenter sa démission, à la suite du vote d'une motion de censure par le Parlement.

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut également modifier le nombre des membres de la Commission.

11

Article 28

Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en toute indépendance dans l'intérêt général de l'Union. Ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions de la part d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Les Etats membres sont tenus de respecter leur indépendance.

Lors de leur entrée en fonction, les membres de la Commission s'engagent, par serment devant la Cour de Justice, à observer les obligations d'indépendance et d'honnêteté inhérentes à l'exercice de leur charge. Pendant la durée de leur mandat, ils n'exercent aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

Article 29

Les traitements, indemnités et pensions des membres de la Commission sont fixés par le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

Article 30 (modifié)

Le mandat des membres de la Commission peut être interrompu par la démission ou par la révocation.

La démission peut être individuelle ou collective. Elle est collective, lorsqu'elle intervient à l'invitation de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, suite au vote par le Parlement d'une motion de censure contre la Commission.

La révocation est prononcée par la Cour de Justice à la demande du Conseil, pour sanctionner la méconnaissance des devoirs liés à l'exercice des fonctions de membre de la Commission.

En cas d'interruption du mandat d'un membre de la Commission, l'intéressé est remplacé pour la durée de ce mandat restant à courir,

Sauf révocation ou démission, les membres de la Commission demeurent en fonction jusqu'à leur remplacement.

Article 31

Le Gouverneur de la BCEAO participe de plein droit, avec voix consultative, aux réunions de la Commission. Il peut se faire représenter. Il peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour ou suggérer au Conseil d'inviter la Commission à prendre une initiative dans le cadre de sa mission.

Article 32

Les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité simple de ses membres. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

12

Article 33

Le Président de la Commission est désigné parmi les membres de celle-ci par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour un mandat de quatre (4) ans, renouvelable. Cette désignation se fera de manière à appeler successivement à la présidence de la Commission tous les Etats membres.

Le Président de la Commission détermine l'organigramme des services de la Commission dans la limite du nombre de postes autorisés par le budget de l'Union. Il nomme aux différents emplois.

Article 34

La Commission arrête son règlement intérieur.

Section II : De l'organe parlementaire (modifié)

Article 35 (nouveau)

Le Contrôle démocratique des organes de l'Union est assuré par un Parlement dont la création fait l'objet d'un Traité spécifique.

Le Parlement participe au processus décisionnel et aux efforts d'intégration de l'Union dans les domaines couverts par le présent Traité.

Le Parlement jouit de l'autonomie de gestion financière.

Le Parlement se réunit en deux sessions ordinaires par an, sur convocation de son Président.

La deuxième session ordinaire du Parlement est une session budgétaire.

Le Parlement peut également se réunir en session extraordinaire, sur un ordre du jour précis.

Le Parlement adopte son Règlement Intérieur, à sa session inaugurale.

Article 36 (modifié)

A l'initiative du Parlement ou à leur demande, le Président du Conseil, le Président et les membres de la Commission, le Gouverneur de la BCEAO, le Président de la BOAD et le Président de la Chambre Consulaire Régionale peuvent être entendus par le Parlement.

Chaque année, le Président de la Commission soumet au Parlement pour examen, un rapport général sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union, conformément aux dispositions de l'article 26.

Le Parlement examine un programme d'actions que lui présente le Président de la Commission, à la session ordinaire qui suit sa nomination.

13

Article 37 (nouveau)

La composition, l'organisation et le fonctionnement du Parlement sont

déterminés par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut, après consultation du Bureau du Parlement et du Conseil des Ministres, dissoudre le Parlement.

Section III : Des organes de contrôle juridictionnel

Article 38

Il est créé au niveau de l'Union deux organes de contrôle juridictionnel dénommés Cour de Justice et Cour des Comptes.

Le statut, la composition, les compétences ainsi que les règles de procédures et de fonctionnement de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes sont énoncés dans le protocole additionnel n°I.

Article 39

Le protocole additionnel n°I fait partie intégrante du présent Traité.

Section IV : Des organes consultatifs

Article 40

Il est créé au sein de l'Union un organe consultatif dénommé Chambre Consulaire Régionale, regroupant les chambres consulaires des Etats membres et dont les modalités de fonctionnement seront fixées par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

D'autres organes consultatifs pourront être créés, en tant que de besoin, par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Section V : Des institutions spécialisées autonomes

Article 41

La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) sont des institutions spécialisées autonomes de l'Union.

Sans préjudice des objectifs qui leur sont assignés par le Traité de l'UMOA, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) concourent en toute indépendance à la réalisation des objectifs du présent Traité.

14

**CHAPITRE III : DU REGIME JURIDIQUE DES ACTES PRIS PAR
LES ORGANES DE L'UNION**

Article 42 (modifié)

Pour l'accomplissement de leurs missions et dans les conditions prévues par le présent Traité :

- la Conférence prend des actes additionnels, conformément aux dispositions de l'article 19 ;
- le Conseil édicte des règlements, des directives et des décisions ; il peut également formuler des recommandations et/ou des avis ;
- la Commission prend des règlements pour l'application des actes du Conseil et édicte des décisions ; elle peut également formuler des recommandations et/ou des avis ;
- Le Parlement prend des actes dont le régime juridique est déterminé par le Traité portant création de cet organe.

Article 43

Les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre.

Les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre.

Les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent.

Les recommandations et les avis n'ont pas de force exécutoire.

Article 44

Les règlements, les directives et les décisions du Conseil et de la Commission sont dûment motivés.

Article 45

Les actes additionnels, les règlements, les directives et les décisions sont publiés au Bulletin Officiel de l'Union. Ils entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent.

Les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet à compter de leur date de notification.

Article 46

Les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire.

15

L'exécution forcée est régie par les règles de procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le Gouvernement de chacun des Etats membres désignera à cet effet.

Après l'accomplissement de ces formalités, l'exécution forcée peut être poursuivie en saisissant directement l'organe compétent selon la législation nationale.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de Justice. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

16

TITRE III : DU REGIME FINANCIER DE L'UNION

CHAPITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

Article 47 (modifié)

Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, arrête le budget de l'Union sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, avant le début de l'exercice budgétaire.

Le budget comprend toutes les recettes de l'Union et toutes les dépenses des institutions du présent Traité à l'exception des institutions spécialisées autonomes que sont la BCEAO et la BOAD, ainsi que celles afférentes à la mise en oeuvre des politiques communes.

Le budget est équilibré en recettes et en dépenses.

Le budget est exécuté par la Commission. Toutefois, le Parlement, la Cour de Justice et la Cour des Comptes jouissent de l'autonomie de gestion financière.

Article 48

L'Union est dotée de ressources propres qui assurent le financement régulier de son fonctionnement.

Article 49

Les ressources de l'Union sont soumises au principe de solidarité financière entre les Etats membres.

Aucun Etat ne peut invoquer une équivalence entre sa contribution financière et les avantages qu'il tire de l'Union.

Article 50

L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités locales, des autres autorités publiques, d'autres organismes ou entreprises publiques d'un Etat membre.

Article 51

Sur proposition de la Commission, le Conseil adopte à l'unanimité les règlements financiers spécifiant notamment les modalités d'élaboration et d'exécution du budget ainsi que les règles de reddition et de vérification des comptes.

Les règlements financiers instituent la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

17

Article 52

Avant sa transmission au Conseil, le projet de budget est soumis pour avis au Comité des Experts visé à l'article 25.

Article 53

L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et prend fin le 31 décembre de chaque année.

Au cas où le budget n'a pas pu être adopté avant le début de l'exercice budgétaire, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits ouverts au titre du budget de l'exercice précédent.

CHAPITRE II : DES RESSOURCES DE L'UNION

Article 54 (modifié)

Les ressources de l'Union proviennent notamment d'une fraction du produit du tarif extérieur commun (TEC) et des taxes indirectes perçues dans l'ensemble de l'Union. Ces ressources seront perçues directement par l'Union.

Les actes prescrivant la perception de ces ressources sont adoptés, après consultation du Parlement.

L'Union peut avoir recours aux emprunts, subventions et aides extérieures compatibles avec ses objectifs.

Article 55 (modifié)

A terme, une taxe à la valeur ajoutée (TVA) de l'Union sera instituée et se substituera à la fraction du produit des taxes indirectes nationales indiquée à l'article 54. Au besoin, des taxes additionnelles pourront être introduites par l'Union.

Les projets d'actes relatifs à l'ensemble de ces taxes sont adoptés, après consultation du Parlement.

Article 56

Dans un délai de deux (2) ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, arrête les modalités d'application des articles 54 et 55, conformément aux principes directeurs fixés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement par voie d'acte additionnel.

Article 57

Durant la phase de mise en oeuvre du régime de ressources propres de l'Union, qui ne doit pas dépasser trois (3) ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, il sera institué, par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, un régime transitoire en vertu duquel le financement de la phase de démarrage de l'Union sera assuré notamment par la BCEAO et la BOAD.

18

CHAPITRE III : DES INTERVENTIONS DE L'UNION

Article 58

Les moins-values de recettes douanières subies par certains Etats membres du fait de la mise en place de l'union douanière font l'objet d'un traitement spécifique temporaire.

Ce traitement comprend, durant une phase transitoire, un dispositif automatique de compensations financières, conditionnées à la mise en place progressive par les Etats membres concernés d'une nouvelle assiette et d'une nouvelle structure de leurs recettes fiscales.

Les modalités d'application du système transitoire de compensations seront précisées par voie d'acte additionnel.

Article 59

En vue du financement d'un aménagement équilibré du territoire communautaire, l'Union pourra instituer des fonds structurels dont les modalités d'intervention seront précisées par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

19

TITRE IV : DES ACTIONS DE L'UNION

CHAPITRE 1 : DE L'HARMONISATION DES LEGISLATIONS

Article 60

Dans le cadre des orientations prévues à l'article 8, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des Etats membres. Elle identifie les domaines prioritaires dans lesquels, conformément aux dispositions du présent Traité, un rapprochement des législations des Etats membres est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union. Elle détermine

également les buts à atteindre dans ces domaines et les principes généraux à respecter. Dans l'exercice de ces fonctions, la Conférence tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement des législations des Etats de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union.

Article 61

Le Conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission, arrête les directives ou règlements nécessaires pour la réalisation des programmes mentionnés à l'article 60.

CHAPITRE II : DES POLITIQUES COMMUNES

Section I : De la politique monétaire

Article 62

La politique monétaire de l'Union est régie par les dispositions du Traité du 14 novembre 1973 constituant l'Union Monétaire Ouest africaine (UMOA) et par les textes subséquents. Sans préjudice des objectifs qui lui sont ainsi assignés, elle soutient l'intégration économique de l'Union.

Section II : De la politique économique

Article 63

Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 4 paragraphe b) du présent Traité. A cette fin, le Conseil met en place un dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques de l'Union dont les modalités sont fixées aux articles 64 à 75.

Article 64 (modifié)

Sur proposition de la Commission, le Conseil se prononce sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union par voie de recommandations arrêtées à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ces orientations se rapportent aux objectifs économiques des pays membres et de l'Union, notamment aux objectifs :

20

- de croissance soutenue du revenu moyen
- de répartition des revenus ;
- de solde soutenable de la balance des paiements courants ;
- d'amélioration de la compétitivité internationale des économies de l'Union.

Elles tiennent également compte de l'exigence de compatibilité des politiques budgétaires avec les objectifs de la politique monétaire, en particulier celui de stabilité des prix.

Le Conseil informe le Parlement de ses recommandations.

Article 65

1) Afin d'assurer une convergence durable de leurs performances économiques et d'établir les bases d'une croissance soutenue, les Etats membres mènent des politiques économiques qui respectent les grandes orientations visées à l'article 64 et les règles énoncées au point 3 ci-après.

2) Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission :

- adopte les règles supplémentaires requises pour la convergence des politiques économiques nationales et leur mise en cohérence avec la politique monétaire de l'Union ;
- précise les règles prescrites dans cet article et détermine leurs modalités d'application ainsi que leur calendrier de mise en oeuvre ;
- fixe les valeurs de référence des critères quantitatifs sur lesquels se fonde l'observation des règles de convergence.

En vertu des règles de convergence arrêtées par le Conseil, tout déficit excessif devra être éliminé et les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluri-annuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des recettes et des dépenses publiques.

3) Les Etats membres harmonisent leurs politiques fiscales, selon la procédure prévue aux articles 60 et 61, pour réduire les disparités excessives prévalant dans la structure et l'importance de leurs prélèvements fiscaux.

Les Etats membres notifient à la BCEAO et à la Commission toute variation de leur dette intérieure et extérieure.

La BCEAO et la Commission prêtent leur concours aux Etats membres qui souhaitent en bénéficier, dans la négociation ou la gestion de leur dette intérieure et extérieure.

21

Article 66 (modifié)

Le Conseil, sur proposition de la Commission, examine dans quelle mesure les politiques des prix et des revenus des Etats membres, ainsi que les actions de certains groupes économiques, sociaux ou professionnels sont susceptibles de contrarier la réalisation des objectifs de politique économique de l'Union. Il adopte, au besoin, à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, et sur proposition de la Commission, des recommandations et avis. Il en informe le Parlement et les organes consultatifs de l'Union.

Article 67

1) L'Union harmonise les législations et les procédures budgétaires, afin d'assurer notamment la synchronisation de ces dernières avec la procédure de surveillance multilatérale de l'Union.

Ce faisant, elle assure l'harmonisation des Lois de Finances et des comptabilités publiques, en particulier des comptabilités générales et des plans comptables publics. Elle assure aussi l'harmonisation des comptabilités nationales et des données nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale, en procédant en particulier à l'uniformisation du champ des opérations du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'Etat.

2) Le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et les directives nécessaires à la mise en oeuvre des actions visées dans le présent article.

Article 68

1) Afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les Lois de Finances initiales et rectificatives ainsi que dans les Lois de Règlement.

2) Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :

- recourir au contrôle de la Cour des Comptes de l'Union ;
- instituer une Cour des Comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des Comptes de l'Union.

3) Les Etats membres tiennent le Conseil et la Commission informés des dispositions qu'ils ont prises pour se conformer sans délai à cette obligation. La Commission vérifie que les garanties d'efficacité des procédures choisies sont réunies.

22

4) Le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et directives nécessaires à la mise en oeuvre de ces dispositions.

Article 69 (modifié)

Les Présidents des Cours des Comptes des Etats membres et les Conseillers de la Cour des Comptes de l'Union se réunissent au moins une fois par an, sur convocation du Président de la Cour des Comptes de l'Etat assurant la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, pour procéder à une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles effectués durant l'exercice écoulé.

Ils établissent un rapport assorti, le cas échéant, de suggestions d'amélioration des systèmes de contrôle, visant notamment l'harmonisation des procédures et la fixation de normes communes de contrôle. Ce rapport se prononce sur la conformité des comptes transmis par les Etats membres à l'Union aux règles comptables et budgétaires de cette dernière, ainsi que sur leur fiabilité comptable. Il est transmis au Conseil, à la

Commission et au Parlement.

Article 70

Pour les besoins de la surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent régulièrement à la Commission toutes informations nécessaires, en particulier les données statistiques et les informations relatives aux mesures de politique économique. La Commission précise, par voie de décision, la nature des informations dont la transmission incombe aux Etats membres. Les données statistiques faisant foi pour l'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union sont celles retenues par la Commission.

Article 71

Lorsqu'un Etat membre est confronté à des difficultés économiques et financières ou est susceptible de connaître de telles difficultés en raison d'événements exceptionnels, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut exempter, pour une durée maximale de six (6) mois, cet Etat membre du respect de tout ou partie des prescriptions énoncées dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale. Le Conseil, statuant ensuite à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, peut adresser à l'Etat membre concerné des directives portant sur les mesures à mettre en oeuvre.

Avant l'expiration de la période de six (6) mois mentionnée à l'alinéa premier, la Commission fait rapport au Conseil sur l'évolution de la situation dans l'Etat membre concerné et sur la mise en oeuvre des directives qui lui ont été adressées. Au vu de ce rapport, le Conseil peut décider à l'unanimité, sur proposition de la Commission, de proroger la période d'exemption en fixant une nouvelle échéance.

Article 72 (modifié)

1) Dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale, la Commission transmet au Conseil et rend public un rapport semestriel d'exécution. Ce rapport rend compte de la convergence des politiques et des performances économiques ainsi que de la compatibilité de celles-ci avec la politique monétaire de l'Union. Il examine la bonne exécution, par les Etats membres, des recommandations faites par le Conseil en application

des articles 64 à 66. Il tient compte des programmes d'ajustement éventuellement en vigueur au niveau de l'Union et des Etats membres.

Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences mentionnées au paragraphe précédent, la Commission fait, dans une annexe au rapport, des propositions de directives à son intention. Celles-ci spécifient les mesures rectificatives à mettre en oeuvre. Sous réserve des dispositions prévues au paragraphe 2 du présent article, cette annexe n'est pas rendue publique.

2) Le Conseil prend acte du rapport d'exécution mentionné au paragraphe 1. Il adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les propositions de directives faites dans ce cadre par la Commission. Par dérogation à l'article 22 du présent Traité, il a la faculté d'amender celles-ci à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Il en informe le Parlement.

Si le Conseil n'a pas été en mesure de réunir les conditions de majorité nécessaires à l'adoption d'une directive à l'issue du premier examen de celle-ci, la Commission a la faculté de rendre sa proposition publique.

Article 73

L'Etat membre destinataire d'une directive émise par le Conseil dans le cadre de la surveillance multilatérale, élabore en concertation avec la Commission et dans un délai de trente (30) jours, un programme de mesures rectificatives.

La Commission vérifie la conformité des mesures envisagées à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union et tient compte des éventuels programmes d'ajustement en vigueur.

Article 74 (modifié)

L'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union s'appuie sur le rapport de la Commission, les éventuelles directives du Conseil et les éventuels avis du Parlement, en vertu des procédures indiquées à l'article 72.

Le Conseil peut renforcer ces procédures par la mise en oeuvre d'une gamme de mesures explicites, positives ou négatives, selon les modalités ci-après :

a) la mise en place effective, constatée par la Commission, d'un programme reconnu conforme au sens de l'article 73, offre à l'Etat membre concerné le bénéfice de mesures positives qui comprennent notamment :

- la publication d'un communiqué de la Commission ;
- le soutien de l'Union dans la recherche du financement requis pour l'exécution du programme

de mesures rectificatives, conformément aux dispositions de l'article 75 ;

- un accès prioritaire aux ressources disponibles de l'Union.

b) Si un Etat membre n'a pas pu élaborer un programme rectificatif dans le délai prescrit à l'article 73 ou si la Commission n'a pas reconnu la conformité dudit programme à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union, ou enfin si la Commission constate l'inexécution ou la mauvaise exécution du programme rectificatif, 24

elle transmet, dans les meilleurs délais, au Conseil un rapport assorti éventuellement de propositions de mesures négatives explicites. Elle a la faculté de rendre son rapport public.

c) L'examen des rapports et des propositions de sanctions mentionnés au paragraphe

b) est inscrit de plein droit à l'ordre du jour d'une session du Conseil à la demande de la Commission.

Le principe et la nature des sanctions font l'objet de délibérations séparées. Les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Par dérogation à l'article 22 du présent Traité, les propositions de sanctions peuvent être amendées par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Le Conseil informe le Parlement des décisions prises.

d) Les sanctions explicites susceptibles d'être appliquées comprennent la gamme des mesures graduelles suivantes :

- la publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'Etat concerné ;

- le retrait, annoncé publiquement, des mesures positives dont bénéficiait éventuellement l'Etat membre ;

- la recommandation à la BOAD de revoir sa politique d'interventions en faveur de l'Etat membre concerné ;

- la suspension des concours de l'Union à l'Etat membre concerné.

Par voie d'acte additionnel au présent Traité, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut compléter cette gamme de mesures par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union.

Article 75

A la demande d'un Etat membre éligible aux mesures positives en vertu de l'article 74 paragraphe a), l'Union apportera son aide à la mobilisation des ressources additionnelles nécessaires au financement des mesures rectificatives préconisées. A cette fin, la Commission utilise l'ensemble des moyens et l'autorité dont elle dispose pour appuyer l'Etat membre concerné dans les consultations et négociations requises.

25

Section III : Du marché commun

Paragraphe 1er : Dispositions générales

Article 76

En vue de l'institution du marché commun prévu à l'article 4 paragraphe c) du présent Traité, l'Union poursuit la réalisation progressive des objectifs suivants :

a) l'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie, des taxes d'effet équivalent et de toutes autres mesures d'effet équivalent susceptibles d'affecter lesdites transactions, sous réserve du respect des règles d'origine de l'Union qui seront précisées par voie de protocole additionnel ;

b) l'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC) ;

c) l'institution de règles communes de concurrence applicables aux entreprises publiques et privées ainsi qu'aux aides publiques ;

d) la mise en oeuvre des principes de liberté de circulation des personnes, d'établissement et de prestations de services ainsi que de celui de liberté de mouvements des capitaux requis pour le développement du marché financier régional ;

e) l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation et de certification du contrôle de leur observation.

Paragraphe 2: De la libre circulation des marchandises

Article 77

En vue de la réalisation de l'objectif défini à l'article 76 paragraphe a), les Etats membres s'abstiennent, dès l'entrée en vigueur du présent Traité :

- a) d'introduire entre eux tous nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que toutes taxes d'effet équivalent et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles ;
- b) d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives à l'exportation ou à l'importation ou des mesures d'effet équivalent, ainsi que de rendre plus restrictifs les contingents, normes et toutes autres dispositions d'effet équivalent.

Conformément aux dispositions de l'article XXIV (5) (a) de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), l'Union s'assure que l'incidence globale des droits de douane et des autres règlements du commerce vis-à-vis des pays tiers n'est pas plus restrictive que celle des dispositions en vigueur avant la création de l'Union.

26

Article 78

Sur proposition de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, détermine conformément aux dispositions de l'article 5 du présent Traité, le rythme et les modalités d'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives et de toutes autres mesures d'effet équivalent. Il arrête les règlements nécessaires.

Le Conseil tient compte des incidences de l'unification des marchés nationaux sur l'économie et les finances publiques des Etats membres, en créant des fonds de compensation et de développement.

Article 79

Sous réserve des mesures d'harmonisation des législations nationales mises en oeuvre par l'Union, les Etats membres conservent la faculté de maintenir et d'édicter des interdictions ou des restrictions d'importation, d'exportation et de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, de préservation de l'environnement, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique et de protection de la propriété industrielle et commerciale.

Les interdictions ou restrictions appliquées en vertu de l'alinéa précédent ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres.

Les Etats membres notifient à la Commission toutes les restrictions maintenues en vertu de l'alinéa premier du présent article. La Commission procède à une revue annuelle de ces restrictions en vue de proposer leur harmonisation ou leur élimination progressive.

Article 80

Sur proposition de la Commission, le Conseil arrête à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres un schéma relatif à l'harmonisation et à la reconnaissance mutuelle des normes techniques et sanitaires ainsi que des procédures d'homologation et de certification en vigueur dans les Etats membres.

Article 81

Le Conseil arrête, sur proposition de la Commission et à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, les règlements nécessaires à la mise en oeuvre du schéma mentionné à l'article 80.

Paragraphe 3 : De la politique commerciale

Article 82

En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 76 paragraphes a) et b) du présent Traité, le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission :

27

- a) les mesures relatives à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres nécessaires au fonctionnement de l'union douanière ;
- b) les règlements relatifs au tarif extérieur commun (TEC) ;
- c) les règlements fixant le régime de la politique commerciale avec les Etats tiers ;
- d) le régime applicable aux produits du cru et de l'artisanat.

Article 83

Dans la réalisation des objectifs définis à l'article 76 du présent Traité, l'Union respecte les principes de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT) en matière de régime commercial préférentiel. Elle tient compte de la nécessité de contribuer au développement harmonieux du commerce intra-africain et mondial, de favoriser le développement des capacités productives à l'intérieur de l'Union, de protéger les productions de l'Union contre les politiques de dumping et de subventions des pays tiers.

Article 84

L'Union conclut des accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune selon les modalités suivantes :

- la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres à ouvrir les négociations nécessaires ;
- la Commission conduit ces négociations en consultation avec un Comité désigné par le Conseil et dans le cadre des directives élaborées par celui-ci.

Les accords mentionnés à l'alinéa premier sont conclus par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

Article 85

Si les accords mentionnés à l'article 84 sont négociés au sein d'organisations internationales au sein desquelles l'Union ne dispose pas de représentation propre, les Etats membres conforment leurs positions de négociation aux orientations définies par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission.

Lorsque des négociations en cours au sein d'organisations internationales à caractère économique sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché commun, sans pour autant relever des compétences de l'Union, les Etats membres coordonnent leurs positions de négociation.

Article 86

Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres sur proposition de la Commission, fixe par voie de règlement les modalités selon lesquelles les Etats membres sont autorisés à prendre, par dérogation aux règles générales de

l'union douanière et de la politique commerciale commune, des mesures de protection destinées à faire face à des difficultés graves dans un ou plusieurs secteurs de leurs économies.

Les mesures de sauvegarde adoptées en vertu des règlements pris en application de l'alinéa précédent ne peuvent excéder une durée de six (6) mois, éventuellement renouvelable. Elles doivent être autorisées par la Commission, tant dans leur durée que dans leur contenu, avant leur entrée en vigueur.

Article 87

Les Etats membres s'abstiennent de conclure de nouvelles conventions d'établissement. Ils alignent, dans les meilleurs délais possibles, les conventions existantes sur les mesures d'harmonisation des législations visées à l'article 23 du Protocole Additionnel n°II, conformément à la procédure prévue aux articles 60 et 61.

Paragraphe 4 : Des règles de concurrence

Article 88

Un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, sont interdits de plein droit :

- a) les accords, associations et pratiques concertées entre entreprises, ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'Union ;
- b) toutes pratiques d'une ou de plusieurs entreprises, assimilables à un abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative de celui-ci ;
- c) les aides publiques susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Article 89

Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité par voie de règlements, les dispositions utiles pour faciliter l'application des interdictions énoncées à l'article 88.

Il fixe, selon cette procédure, les règles à suivre par la Commission dans l'exercice du mandat que lui confère l'article 90 ainsi que les amendes et astreintes destinées à sanctionner les violations des interdictions énoncées dans l'article 88. Il peut également édicter des règles précisant les interdictions énoncées dans l'article 88 ou prévoyant des exceptions limitées à ces règles afin de tenir compte de situations spécifiques.

29

Article 90

La Commission est chargée, sous le contrôle de la Cour de Justice, de l'application des règles de concurrence prescrites par les articles 88 et 89. Dans le cadre de cette mission, elle dispose du pouvoir de prendre des décisions.

Paragraphe 5 : De la libre circulation des personnes, des services et des capitaux

Article 91 (modifié)

1) Sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique :

- l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ;
- le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des Etats membres ;
- le droit de continuer à résider dans un Etat membre après y avoir exercé un emploi.

2) Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif des droits prévus au paragraphe 1.

3) Selon la procédure prévue au paragraphe 2, le Conseil adopte des règles :

- a) précisant le régime applicable aux membres des familles des personnes faisant usage de ces droits ;
- b) permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit la continuité de la jouissance des prestations susceptibles de leur être assurées au titre des périodes d'emploi successives sur le territoire de tous les Etats membres ;
- c) précisant la portée des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Article 92 (modifié)

1) Les ressortissants d'un Etat membre bénéficient du droit d'établissement dans l'ensemble du territoire de l'Union.

2) Sont assimilées aux ressortissants des Etats membres, les sociétés et personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union.

30

3) Le droit d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

4) Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif du droit d'établissement.

5) L'article 91, paragraphe 3, est applicable, mutatis mutandis.

Article 93

Les ressortissants de chaque Etat membre peuvent fournir des prestations de services dans un autre Etat membre dans les mêmes conditions que celles que cet Etat membre impose à ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et sans préjudice des exceptions prévues par le présent Traité.

L'article 91, paragraphe 3, et l'article 92, paragraphes 2 et 4, sont applicables,

mutatis mutandis.

Article 94

Par dérogation aux articles 92 et 93 et sous réserve des mesures d'harmonisation des législations nationales mises en oeuvre par l'Union, les Etats membres peuvent maintenir des restrictions à l'exercice, par des ressortissants d'autres Etats membres ou par des entreprises contrôlées par ceux-ci, de certaines activités lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou par d'autres raisons d'intérêt général. Les Etats membres notifient à la Commission toutes restrictions maintenues en vertu des dispositions du paragraphe précédent. La Commission procède à une revue annuelle de ces restrictions en vue de proposer leur harmonisation ou leur élimination progressive.

Article 95

Selon la procédure prévue aux articles 60 et 61, il est procédé à l'harmonisation des dispositions nationales réglementant l'exercice de certaines activités économiques ou professions ainsi qu'à l'abolition des restrictions maintenues en vertu de l'article 93, en vue de faciliter le développement du marché commun et notamment du marché financier régional.

Article 96

Dans le cadre du présent Traité, les restrictions aux mouvements, à l'intérieur de l'Union, des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres sont interdites.

31

Article 97

- 1) L'article 96 ne porte pas atteinte au droit des Etats membres à :
- a) prendre des mesures indispensables pour prévenir les infractions à leur législation fiscale ;
 - b) prévoir éventuellement des dispositions afin de renforcer les moyens d'information statistique sur les mouvements de capitaux ;
 - c) prendre des mesures justifiées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique.
- 2) La libre circulation des capitaux liés à l'investissement direct dans les entreprises définies à l'article 92 paragraphe 2 ne préjuge pas de la possibilité d'appliquer des restrictions en matière de droit d'établissement compatibles avec les dispositions du présent Traité.
- 3) Les mesures et procédures visées aux paragraphes 1 et 2 ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux définie à l'article 96.

Article 98

Sans préjudice de l'application du Traité de l'UMOA, le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres sur proposition de la Commission, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'exercice de l'usage effectif des droits prévus aux articles 96 et 97.

Article 99

Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les Etats membres s'abstiennent d'introduire toute nouvelle restriction à l'exercice des droits prévus aux articles 93 à 96. Aucune restriction existante ne peut être maintenue si elle constitue un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée à l'exercice de ces droits.

Article 100

Pour la réalisation des objectifs définis à l'article 76 du présent Traité, l'Union prend en compte les acquis des organisations sous-régionales africaines auxquelles participent ses Etats membres.

32

CHAPITRE III : DES POLITIQUES SECTORIELLES

Article 101

En vue de compléter les politiques économiques communes menées au niveau de l'Union, il est institué un cadre juridique définissant les politiques sectorielles devant être mises en oeuvre par les Etats membres.

Ces politiques sectorielles sont énoncées et définies dans le protocole additionnel n° II.

Article 102

Le protocole additionnel n° II fait partie intégrante du présent Traité.

33

TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES

CHAPITRE I : DE L'ADMISSION DE NOUVEAUX ETATS MEMBRES ET DE MEMBRES ASSOCIES

Article 103 (modifié)

Tout Etat ouest africain peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui se prononce sur rapport de la Commission.

Les conditions d'adhésion et les adaptations du présent Traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur, après avis conforme du Parlement de l'UEMOA.

Cet accord est soumis à la ratification des Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Toutefois, si l'adhésion n'entraîne que des adaptations d'ordre purement technique, l'accord peut être approuvé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Article 104 (modifié)

Tout Etat africain peut demander à participer à une ou plusieurs politiques de l'Union en qualité de membre associé.

Les conditions d'une telle association font l'objet d'un accord entre l'Etat demandeur et l'Union, après avis conforme du Parlement de l'UEMOA.

L'accord est conclu par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Article 105

La langue de travail de l'Union est le français. La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut ajouter d'autres langues de travail.

CHAPITRE II : DE LA REVISION ET DE LA DENONCIATION DU TRAITE DE L'UNION

Article 106

Tout Etat membre ou la Commission peut soumettre à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des propositions tendant à modifier le présent Traité.

Les modifications approuvées par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

34

Article 107

Le présent Traité peut être dénoncé par tout Etat membre.

Sauf dispositions spéciales adoptées par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, il cesse d'avoir effet à l'égard de l'Etat en question le dernier jour du sixième mois suivant la date de réception de la dénonciation par l'Etat dépositaire.

En cas de dénonciation, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement apporte par voie d'acte additionnel les adaptations aux dispositions du présent Traité découlant de cette dénonciation.

35

TITRE VI : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

CHAPITRE I : DE LA MISE EN PLACE DES ORGANES DE L'UNION

Article 108

Au cours de la première session du Conseil suivant l'entrée en vigueur du présent Traité, il est procédé à la constitution de la Commission.

La Commission entre en fonction dès sa constitution.

Article 109

La Cour de Justice est constituée dans un délai de six (6) mois après l'entrée en vigueur du présent Traité. La Cour de Justice entre en fonction dès la nomination de ses membres. Elle établit son règlement de procédures dans un délai de trois (3) mois à compter de son entrée en fonction. Les délais d'introduction des recours courent à compter de la date de publication de ce règlement.

Article 110

Le premier exercice financier s'étend de la date d'entrée en vigueur du Traité jusqu'au 31 décembre suivant. Toutefois, cet exercice s'étend jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle d'entrée en vigueur du Traité, si celle-ci intervient au cours du deuxième semestre.

En attendant l'adoption du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents de l'Union, le personnel nécessaire est recruté par la Commission qui conclut à cet effet des contrats à durée déterminée.

Article 111

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement détermine le Siège de la Commission, de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes.

CHAPITRE II : DE LA REVISION DU TRAITE DE L'UMOA

Article 112

En temps opportun, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptera un Traité fusionnant le Traité de l'UMOA et le présent Traité.

En attendant cette fusion, le Traité de l'UMOA est modifié conformément aux dispositions des articles 113 à 115 ci-après.

Article 113

1) L'article 1er

"L'Union Monétaire Ouest Africaine constituée entre les Etats signataires du présent Traité se caractérise par la reconnaissance d'une même unité monétaire dont l'émission est confiée à un institut d'émission commun prêtant son concours aux

36 économies nationales, sous le contrôle des Gouvernements, dans les conditions définies ci-après ".

est complété par :

"Le Traité constituant l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) est complété par le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), ci-après dénommé Traité de l'UEMOA".

2) L'article 2 alinéa 2

"Les modalités de son adhésion seront convenues par accord entre son Gouvernement et les Gouvernements des Etats membres de l'Union sur proposition du Conseil des Ministres de l'Union institué par le Titre III ci-après."

est rédigé comme suit :

"Les modalités d'admission sont arrêtés selon la procédure prévue à l'article 103 du Traité de l'UEMOA".

3) L'article 4

"Les Etats signataires s'engagent, sous peine d'exclusion automatique de l'Union, à respecter les dispositions du présent Traité et des textes pris pour son application, notamment en ce qui concerne :

1- les règles génératrices de l'émission,

2 - la centralisation des réserves monétaires,

3 - la libre circulation des signes monétaires et la liberté des transferts entre Etats de l'Union,

4 - les dispositions des articles ci-après.

La Conférence des Chefs d'Etat de l'Union constatera, à l'unanimité des Chefs d'Etat des autres membres de l'Union, le retrait de celle-ci d'un Etat n'ayant pas respecté les engagements ci-dessus. Le Conseil des Ministres en tirera les conséquences qui s'imposeraient pour la sauvegarde des intérêts de l'Union."

est rédigé comme suit :

"Les Etats membres s'engagent, sous peine d'exclusion automatique de l'Union, à respecter les dispositions du présent Traité, du Traité de l'UEMOA et des textes pris pour leur application, notamment en ce qui concerne :

- (i) les règles génératrices de l'émission,
- (ii) la centralisation des réserves monétaires,
- (iii) la libre circulation des signes monétaires et la liberté des transferts entre Etats de l'Union,

37

- (iv) les dispositions des articles ci-après.

Conformément à la procédure prévue à l'article 6 du protocole additionnel n°1, la Cour de Justice de l'Union est compétente pour connaître des manquements des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité de l'Union.

Si l'Etat membre qui n'a pas respecté ses engagements ne s'est pas exécuté suite à l'invitation prévue à l'article 6 dudit protocole, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement constatera, à l'unanimité des Chefs d'Etat et de Gouvernement des autres Etats membres de l'Union, le retrait de cet Etat. L'article 107 alinéa 3 du Traité de l'UEMOA s'applique par analogie.

En outre, le Conseil, statuant à l'unanimité de ses membres, peut prendre les mesures qui s'imposeraient pour la sauvegarde des intérêts de l'Union."

Article 114

L'article 5

"Les Chefs des Etats membres de l'Union réunis en Conférence constituent l'autorité suprême de l'Union.

La Conférence des Chefs d'Etat décide de l'adhésion de nouveaux membres, prend acte du retrait et de l'exclusion des membres de l'Union et fixe le siège de son institut d'émission.

La Conférence des Chefs d'Etat tranche toute question n'ayant pu trouver une solution par accord unanime du Conseil des Ministres de l'Union et que celui-ci soumet à sa décision.

Les décisions de la Conférence, dénommées <actes de la Conférence>, sont prises à l'unanimité.

La Conférence siège pendant une année civile dans chacun des Etats de l'Union à tour de rôle dans l'ordre alphabétique de leur désignation.

Elle se réunit au moins une fois l'an et aussi souvent que nécessaire, à l'initiative du Président en exercice ou à la demande d'un ou plusieurs des Chefs d'Etat membre de l'Union.

La présidence de la Conférence est assurée par le Chef de l'Etat membre dans lequel siège la Conférence.

Le Président en exercice fixe les dates et les lieux des réunions et arrête l'ordre du jour des travaux.

En cas d'urgence, le Président en exercice peut consulter à domicile les autres Chefs d'Etat de l'Union par une procédure écrite.."

est complété par l'alinéa suivant:

38

"Le Président de la Commission, le Gouverneur de la BCEAO et le Président de la BOAD peuvent assister aux réunions de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour exprimer les points de vue de leur institution sur les points de l'ordre du jour qui les concernent."

Article 115

1) L'article 7 dernier alinéa

"Pour l'exécution de son mandat, le Président du Conseil des Ministres peut recueillir information et assistance de l'Institut d'Emission de l'Union. Celui-ci pourvoit à l'organisation des séances du Conseil des Ministres et à son secrétariat."

est modifié comme suit:

"Le Conseil peut inviter la Commission, la BCEAO et la BOAD à lui soumettre des rapports et à prendre toute initiative utile à la réalisation des objectifs de l'Union. La Commission, la BCEAO et la BOAD pourvoient à l'organisation des séances du Conseil des Ministres et à son secrétariat."

2) L'article 8

" Le Gouverneur de l'Institut d'Emission de l'Union assiste aux réunions du Conseil des Ministres. Il peut demander à être entendu par ce dernier. Il peut se faire assister par ceux de ses collaborateurs dont il estime le concours nécessaire."

est rédigé comme suit:

"Le Président de la Commission ou un membre de celle-ci ainsi que le Gouverneur de la BCEAO et le Président de la BOAD assistent aux réunions du Conseil. Ils peuvent demander à être entendus par ce dernier. Ils peuvent se faire assister par ceux de leurs collaborateurs dont ils estiment le concours nécessaire."

39

CHAPITRE III : DE L'ENTREE EN VIGUEUR DU TRAITE MODIFIE DE L'UEMOA

Article 116

Le présent Traité sera ratifié par les Hautes Parties Contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Gouvernement de la République du Sénégal. Le présent Traité entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité. Toutefois, si le dépôt a lieu moins de quinze (15) jours avant le début du mois suivant, l'entrée en vigueur du Traité sera reportée au premier jour du deuxième mois suivant la date de ce dépôt.

40

En foi de quoi, ont apposé leur signature au bas du présent Traité, le 29 janvier 2003.

Pour la République du Bénin Pour la République du Mali

S.E. MATHIEU KEREKOU S.E. AMADOU TOUMANI TOURE

Président de la République Président de la République

Pour le Burkina Faso Pour la République du Niger

S.E. PARAMANGA ERNEST YONLI S.E. MAMADOU TANDJA

Premier Ministre du Burkina Faso Président de la République

Pour la République de Côte d'Ivoire Pour la République du Sénégal

S.E. FATIMATA TANOE TOURE S.E. ABDOULAYE WADE

Ambassadeur de la République Président de la République
de Côte d'Ivoire au Sénégal

Pour la République de Guinée-Bissau Pour la République Togolaise

S.E. KOUMBA YALA S.E. GNASSINGBE EYADEMA

Président de la République Président de la République

ANNEXE 2

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

Le Conseil des Ministres

DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA

PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Vu le Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, notamment en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 10 mai 1996, relative à la mise en oeuvre de l'UEMOA ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

Vu la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA ;

Soucieux de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 06 mars 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

Article premier

Est adopté «le Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA » tel qu'annexé à la présente Directive dont il fait partie intégrante.

2

Article 2

La Commission et les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par ledit Code.

Les dispositions de l'alinéa 1er du présent article s'appliquent notamment à la préparation et à l'adoption des directives portant :

- Lois de Finances ;
- Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- Plan Comptable de l'Etat ;
- Nomenclature Budgétaire de l'Etat ;
- Tableau des Opérations Financières de l'Etat ;
- Plan Comptable et Nomenclature Budgétaire des Collectivités locales.

Article 3

La présente Directive abroge la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA.

Article 4

La Commission de l'UEMOA est chargée du suivi de l'exécution de la présente Directive qui sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union et entrera en vigueur à compter du 1er

janvier 2012.

Fait à Abidjan, le 27 mars 2009
 Pour le Conseil des Ministres
 Le Président,
Charles Koffi DIBY

3

ANNEXE CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA

Préambule

L'argent public est au coeur de l'Etat de droit et de la démocratie.

La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'Etat de droit : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité. Les institutions de l'Etat, gardiennes de ce bien commun, ont chacune leurs missions et responsabilités dans sa préservation et son usage pour le bien de tous. Les impacts des finances publiques sur l'économie, à court terme comme à long terme, sont mis en évidence pour que chacun puisse prendre conscience des enjeux qu'ils représentent. Le choix des dépenses et des recettes par les pouvoirs publics est clair et intervient au terme d'un débat large et ouvert. L'organisation et la procédure de gestion des fonds sont claires et simples tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues. Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Les acteurs publics qui pilotent et gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues sont effectivement mises en oeuvre.

Dans cette perspective, le présent Code de transparence, définit les principes et obligations que les Etats membres respectent, dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'Etat que celle des autres administrations publiques.

I- LEGALITE ET PUBLICITE DES OPERATIONS FINANCIERES PUBLIQUES

1.1 Les règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toute nature sont définies par la loi. Les textes relatifs à la fiscalité sont facilement lisibles et compréhensibles. Une information large, régulière et approfondie sur la fiscalité et ses évolutions est faite au bénéfice des contribuables.

1.2 Les contestations liées aux obligations fiscales et non fiscales sont examinées dans des délais raisonnables.

1.3 Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée si elle n'est préalablement définie dans un texte, législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié. L'administration fixe de façon explicite les règles et critères qu'elle suit dans le choix des dépenses et l'attribution des crédits. Ces règles sont accessibles au public.

4

1.4 La réglementation applicable aux passations de marchés publics et de délégations de service public est conforme au présent Code de transparence ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

1.5 Les ventes de biens publics s'effectuent de manière ouverte, et les transactions importantes font l'objet d'une information spécifique.

1.6 Les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu.

1.7 Les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques sont régies par des dispositions claires et accessibles au public.

1.8 Toute concession de droit d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics ainsi que les

partenariats public-privés, s'appuient sur des bases juridiques formelles et explicites.
 1.9 Lorsque les décisions gouvernementales sont susceptibles d'avoir un impact financier, un chiffrage de l'impact budgétaire complet de ces décisions, en recettes comme en dépenses, est rendu public.

II- ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITES DES INSTITUTIONS

2.1 La répartition des compétences, des charges et des ressources publiques entre les différents niveaux de collectivités publiques, et les relations financières qu'elles entretiennent entre elles, sont clairement définies et font régulièrement l'objet d'une information globale, claire et cohérente.

2.2 Les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et du Parlement en matière de conduite de la politique budgétaire, de choix des dépenses et des recettes publiques ainsi qu'en matière d'exécution et de contrôle budgétaires, sont clairement définies en application de la Constitution et de la loi organique sur les finances publiques.

2.3 En matière budgétaire, le Parlement est appelé à délibérer chaque année sur le projet de budget de l'Etat et sur son exécution. Les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics.

2.4 Est établi et rendu public un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget. Ce calendrier notamment prévoit, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le Gouvernement de ses hypothèses économiques, de ses grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et des principales mesures du prochain projet de budget : ce rapport fait l'objet d'un débat au Parlement.

2.5 A l'intérieur du Gouvernement, le rôle et les responsabilités respectives du ministre chargé des finances, des autres ministres et du chef du Gouvernement sont clairement définis ; les grandes options de politique budgétaire sont arrêtées collégialement par le gouvernement.

2.6 Les juridictions compétentes pour statuer sur les litiges et contentieux en matière de recettes fiscales et non fiscales, en matière de dépenses, de financement, de gestion domaniale, de marchés publics et de délégation de service public sont clairement identifiées.

5

2.7 Dans les trois mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances publiques, et en particulier la situation du budget de l'Etat et de son endettement, fait l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement et audité par un organe public indépendant et publié.

2.8 Les principes ci-dessus sont transposés au plan local, avec les adaptations nécessaires, pour déterminer en matière de finances publiques, les pouvoirs respectifs des exécutifs locaux et des assemblées délibérantes, ainsi que la procédure budgétaire locale.

III- CADRE ECONOMIQUE

3.1 Le budget de l'Etat s'insère dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme couvrant l'année à venir et les deux années suivantes. Les hypothèses économiques retenues sont explicitées et justifiées. Ce cadre global est cohérent avec les engagements pris en application du Pacte de stabilité de l'UEMOA et comporte toutes les informations nécessaires à l'application des dispositifs de surveillance associés à ce pacte.

3.2 Le Gouvernement établit et publie, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques à long terme permettant notamment d'apprécier leur soutenabilité.

3.3 Le solde (déficit, équilibre ou excédent) du budget de l'Etat est arrêté par une loi de finances. Le solde global consolidé de l'ensemble des administrations publiques ajoutant aux finances de l'Etat celles des collectivités locales et celles des organismes de protection sociale est publié dans des documents annexes aux lois de finances.

3.4 Le Gouvernement publie des informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, interne comme externe, de ses actifs financiers et de ses principales

obligations non liées à la dette (notamment sur les droits acquis concernant les retraites de la fonction publique ainsi que sur les garanties accordées aux entités publiques comme privées) ainsi que de ses avoirs en ressources naturelles.

3.5 La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics.

IV- ELABORATION ET PRESENTATION DES BUDGETS PUBLICS

4.1 Les budgets annuels sont réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes.

4.2 Les budgets et comptes publics, dans un souci d'exhaustivité, couvrent l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'administration publique. Aucune recette ne peut être affectée à une dépense prédéterminée, sauf, par exception, lorsqu'un lien économique réel existe entre une recette donnée et la dépense qu'elle finance.

4.3 Les données financières sont présentées sur une base brute, en distinguant les recettes, les dépenses et le financement de la trésorerie. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont réunies dans un même budget et la procédure de préparation et d'adoption est unique et commune à ces deux catégories de dépenses.

4.4 Des informations comparables à celles du budget de l'année sont fournies sur l'exécution du budget de l'année précédente; les changements de règles et périmètres de

6 budgétisation opérés d'une année sur l'autre sont signalés de façon à pouvoir disposer de séries homogènes dans le temps.

4.5 A l'appui des documents budgétaires, une description des principales mesures de dépenses et de recettes est fournie sur la base des objectifs des missions des administrations publiques, en précisant leur contribution aux objectifs de politique économique et leur cohérence avec chacune des grandes politiques publiques conduites par le Gouvernement.

4.6 Chaque catégorie de dépenses est prévue et autorisée selon une nomenclature stable et claire permettant de déterminer l'autorité responsable de la gestion du crédit, la nature économique de la dépense et la politique publique à laquelle elle contribue.

4.7 Une comparaison des résultats et des objectifs, tant financiers que physiques, des principaux programmes budgétaires représentatifs des politiques publiques est communiquée au Parlement chaque année.

4.8 Le produit de toutes les sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et à l'assistance extérieure, apparaît de façon détaillée et justifiée dans la présentation du budget annuel.

4.9 La nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales ainsi que les prêts, avances et garanties font l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'adoption du budget annuel.

4.10 Tout écart significatif entre une prévision budgétaire et le résultat effectif correspondant ainsi que toute proposition de révision de prévision et d'autorisation budgétaires font l'objet de justifications détaillées et explicites.

V- MISE EN OEUVRE DES RECETTES ET DES DEPENSES

5.1 Les modifications des budgets publics éventuellement nécessaires dans le courant de l'exercice, sont présentées dans les mêmes formes que celles suivies pour le budget initial.

5.2 La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics.

5.3 Chaque étape du processus d'exécution de la dépense et de la recette est clairement définie, sans confusion, ni duplication. Les responsabilités de chacun des acteurs concernés, et leurs modalités de contrôle et de sanctions, négatives ou positives, sont formellement explicitées.

5.4 Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle, permettent chaque année, de vérifier le respect des autorisations budgétaires ainsi que l'évolution du patrimoine de l'Etat. Ils sont établis dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus. Ces comptes sont présentés au

Parlement et publiés avant la présentation du budget suivant.

5.5 Les activités et les finances des administrations publiques sont soumises à un contrôle interne.

5.6 Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre.

Le programme et les méthodes de travail de la Cour des Comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif.

7

5.7 La Cour des Comptes rend publics tous les rapports qu'elle transmet au Parlement, au Gouvernement et au Président de la République. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web s'il existe et dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public.

5.8 Les administrations statistiques peuvent collecter, traiter et diffuser les informations en toute indépendance par rapport aux autorités politiques.

VI- INFORMATION DU PUBLIC

6.1 La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique.

6.2 Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté.

6.3 L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers sont organisés dans un souci de pédagogie et d'objectivité ; la presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques.

6.4 L'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans le présent Code de transparence sont publiés par les institutions compétentes sur leur site internet dès qu'ils sont disponibles.

6.5 Un guide synthétique budgétaire clair et simple est diffusé, à destination du grand public, à l'occasion du budget annuel pour décomposer les grandes masses des recettes et des dépenses ainsi que leur évolution d'une année à l'autre.

VII- INTEGRITE DES ACTEURS

7.1 Les détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires, font une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction. Une loi spécifique précise les conditions et le périmètre d'application de ce principe et définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.

7.2 Le comportement des agents de l'Etat est régi par des règles déontologiques claires et largement connues de tous. Un code de déontologie spécifique aux élus, inspiré des principes du présent Code de transparence, est établi par le Parlement. Les règles et procédures disciplinaires de la fonction publique sont renforcées en ce qui concerne les infractions en matière de finances publiques.

7.3 Des sanctions, prononcées dans le respect des règles de l'Etat de droit, sont prévues à l'encontre de tous ceux qui, élus ou fonctionnaires, ont à connaître ou à gérer des deniers publics. La non dénonciation à la justice de toute infraction à ces règles par un agent public qui en aurait eu connaissance est sanctionnée pénalement.

7.4 Les procédures et les conditions d'emploi dans la fonction publique sont fixées par la loi. Nul ne peut être nommé ou affecté dans un poste comportant des responsabilités financières sans qu'ait été vérifiées préalablement ses compétences techniques, ses aptitudes professionnelles et les garanties déontologiques qu'il présente. Des programmes de formation adaptés entretiennent et actualisent ces compétences.

7.5 Les administrations et services en charge de la gestion des finances publiques disposent des conditions financières, matérielles et morales nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.

7.6 Les administrations financières, fiscales et douanières sont protégées par la loi de toute influence politique. Elles veillent au respect des droits des contribuables et à l'information du public à intervalles réguliers de leurs activités.

7.7 Toutes les ressources de fonctionnement des administrations, y compris les ressources spécifiques qu'elles tirent de leur activité propre sont entièrement intégrées dans les comptes publics et récapitulées chaque année dans un document transmis au Parlement.

7.8 Les conditions, modalités et sources de financement des partis politiques sont fixées dans une loi spécifique.

7.9 Les budgets et comptes des institutions et organes constitutionnels sont établis et gérés dans les mêmes conditions de transparence, de sincérité et de contrôle que celles qui sont définies par le présent Code pour l'ensemble des administrations.

ANNEXE 3

ACTE ADDITIONNEL N° 04/99

portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

LA CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Vu le Traité de l'UEMOA, notamment en ses articles 2, 4, 8, 16 à 19, 41, 60, 63 à 75 et 113,
Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des 10 et 11 mai 1996 relative à la mise

en oeuvre de l'UEMOA,

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur le renforcement de la convergence

et sur l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA du 28 janvier 1999,

Consciente de la nécessité de renforcer l'efficacité du dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques,

Soucieuse d'assurer une meilleure discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune, afin de créer

les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable,

Considérant qu'à cette fin, l'adoption de programmes à moyen terme, ci-après dénommés "programmes de

convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité", et leur application effective par chacun des Etats

membres, sont d'une impérieuse nécessité,

Considérant la nécessité de renforcer l'assainissement du cadre macroéconomique, afin d'éliminer tous les

facteurs résiduels qui influent sur les équilibres globaux et sectoriels, et consolider ainsi les gains de compétitivité

propres à l'approfondissement du processus d'intégration des économies, ainsi qu'à l'intensification des échanges

régionaux et internationaux, en vue d'assurer l'insertion harmonieuse des économies de l'UEMOA dans

l'économie mondiale,

Considérant que, dans le cadre du processus d'unification économique et monétaire, les actions entreprises dans

chaque Etat membre ont des répercussions sur la réalisation des objectifs communs et les performances

d'ensemble de l'UEMOA, et qu'à ce titre, il est impérieux d'entretenir la solidarité et d'organiser la conduite des

politiques économiques de manière à permettre la réalisation d'un équilibre global, meilleur à celui qui résulterait

des seules décisions décentralisées des Etats membres,

Considérant qu'il y a lieu de compléter la procédure de surveillance multilatérale, prévue aux articles 70 à 75 du Traité de l'UEMOA, par un système d'alerte précoce afin de prévenir et d'éviter tout dérapage, et par un dispositif de sanctions opérationnel,

Considérant qu'un approfondissement qualitatif de la surveillance multilatérale implique le renforcement du dispositif institutionnel et organisationnel, afin d'améliorer l'évaluation, le suivi et le contrôle du respect des objectifs de politique économique,

Soucieuse de consolider l'efficacité de la politique monétaire en vue d'assurer la sauvegarde de la valeur interne et externe de la monnaie commune,

Sur Recommandation du Conseil des Ministres de l'UEMOA formulées lors de sa réunion du 17 septembre 1999,

Adopte l'Acte Additionnel portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA, dont la teneur suit :

Acte Additionnel N° 04/99, pacte de convergence Page 1 sur 7
 mhtml:file://F:\Acte Additionnel N° 04-99, pacte de convergence.mht 14/02/2011

TITRE PRELIMINAIRE : DEFINITIONS ET OBJET

CHAPITRE I : DEFINITIONS

Article premier:

Aux fins du présent Acte Additionnel, on entend par :

- **Acte Additionnel** L'acte visé à l'article 19 du Traité de l'UEMOA.
- **BCEAO** La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
- **BOAD** La Banque Ouest Africaine de Développement.
- **Comité Interparlementaire** Comité institué par l'article 35 du Traité de l'UEMOA.
- **Commission** La Commission de l'Union prévue à l'article 26 du Traité de l'UEMOA.
- **Conférence** La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union prévue à l'article 17 du Traité de l'UEMOA.
- **Conseil** Le Conseil des Ministres prévu à l'article 20 du Traité de l'UEMOA.
- **Critère clé** Le critère du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal dont le non respect est susceptible de déclencher le mécanisme des sanctions.
- **Critères de convergence** Les indicateurs de convergence constitués de critères de premier rang et de critères de second rang.
- **Critères de premier rang** Les critères de premier rang sont ceux dont le non respect entraîne la formulation explicite de directives par le Conseil demandant à l'Etat membre concerné, d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de mesures rectificatives.
- **Critères de second rang** Les critères de second rang sont traités comme des repères structurels indicatifs qui font l'objet d'un suivi rigoureux à cause du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation de l'objectif de viabilité interne et externe des économies. Leur non respect ne fait cependant pas l'objet de recommandations explicites pour la mise en oeuvre d'un programme de mesures rectificatives. Ils peuvent servir dans la formulation des recommandations de politique économique visant à assurer le respect des critères de premier rang.
- **Décision** L'acte visé à l'article 43 du Traité de l'UEMOA.
- **Etat membre** Tout Etat ayant signé et ratifié le Traité de l'UEMOA.
- **Indicateurs de convergence** Les indicateurs de performances permettant d'apprécier le degré de réalisation des objectifs de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité tels que

prévus au Titre II du présent Acte Additionnel.

- **Indicateurs de tableau de bord** Indicateurs de suivi de la situation socio-économique autres que les critères de convergence.

- **Pacte** Le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité institué par le présent Acte Additionnel.

- **PIB** Produit Intérieur Brut.

- **Programme** Programme de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

- **Programme de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité**

Le programme pluriannuel élaboré par un Etat membre, conformément aux prescriptions du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité.

- **Recommandation** L'Acte visé à l'article 43 du Traité de l'UEMOA.

- **Règlement** L'Acte visé à l'article 43 du Traité de l'UEMOA.

- **Secrétariat Conjoint** Le Secrétariat composé de la Commission, de la BCEAO et de la BOAD, visé à

l'article 14 de la Directive n°01/96/CM du 15 janvier 1996 relative à la mise en oeuvre de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'UEMOA.

Acte Additionnel N° 04/99, pacte de convergence Page 2 sur 7

mhtml:file://F:\Acte Additionnel N° 04-99, pacte de convergence.mht 14/02/2011

CHAPITRE II : OBJET

Article 2:

Le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité est un engagement formel pris par les Etats membres de l'UEMOA en vue :

- de renforcer la convergence des économies des Etats membres ;
- de conforter la stabilité macroéconomique ;
- d'accélérer la croissance économique ;
- d'approfondir la solidarité entre les Etats membres.

Il définit, à cet effet, des procédures d'adoption ainsi que des modalités précises de mise en oeuvre et d'évaluation de

programmes pluriannuels de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de même qu'un mécanisme de sanction.

A ce titre, le Pacte constitue un instrument communautaire destiné à assurer la mise en oeuvre harmonieuse du dispositif de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'Union.

TITRE I : DE L'ORGANISATION DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

CHAPITRE I : DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 3:

Le Pacte est organisé autour de programmes reposant sur le respect des objectifs communautaires de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Sa mise en oeuvre comporte deux (02) phases :

- la phase de convergence allant du 1er janvier de l'an 2000 au 31 décembre 2002 ;
- la phase de stabilité commençant le 1er janvier de l'an 2003.

CHAPITRE II : DE L'ADOPTION DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 4:

Dès l'entrée en vigueur du Pacte, chaque Etat membre dispose d'un délai de trois (03) mois pour soumettre au Conseil un programme pluriannuel destiné à assurer la réalisation à moyen terme des normes de convergence.

Le Conseil adopte ce programme par voie de décision.

Article 5:

Le programme comporte les informations suivantes :

-les réalisations de l'année précédente, les objectifs de l'année en cours et les principales hypothèses concernant

l'évolution prévisible de l'économie ainsi que les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur

l'exécution du programme, telles que les recettes fiscales, la masse salariale, le service de la dette et les dépenses

d'investissement public. S'agissant des autres secteurs, la croissance du PIB, l'inflation et le solde courant des transactions

extérieures constituent les indicateurs économiques importants ;

-une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique à mettre en oeuvre

afin de réaliser les objectifs du programme, au regard des critères de convergence ;

-l'évolution des critères de convergence et principalement celle du critère clé ;

-la définition d'un sentier d'évolution des critères de convergence ainsi que des mesures spécifiques

envisagées pour chaque tranche annuelle.

Article 6:

Les objectifs de convergence doivent être compatibles avec les objectifs de la politique monétaire et tenir compte

des engagements souscrits, notamment dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

CHAPITRE III : DE L'EVALUATION DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 7:

Le programme fait l'objet d'une évaluation semestrielle par la Commission, appuyée par le Secrétariat Conjoint.

La Commission soumet un rapport à cette occasion au Conseil qui arrête, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires

auxquels l'Etat membre concerné devra procéder.

Article 8:

Le profil des critères de convergence doit être marqué par une amélioration continue jusqu'au respect des normes

communautaires fixées. Les objectifs annuels des programmes sont arrêtés conformément à cette orientation.

Les degrés de performance atteints par les Etats membres, dans l'évolution vers le respect des normes fixées pour

les critères de convergence à la date cible, ne doivent connaître, aucune dégradation, sauf circonstances

exceptionnelles dans les conditions définies par voie de règlement par le Conseil.

Article 9:

La date cible est fixée au 31 décembre de l'an 2002. A cette date, tous les Etats membres doivent satisfaire aux

critères de convergence. Dans l'intervalle, les Etats membres proposent des objectifs intermédiaires annuels qui

sont validés dans le programme par le Conseil.

Lorsque les Etats membres ont satisfait aux critères de convergence en l'an 2002, l'Union est alors en phase de

stabilité. Dans cette ultime phase, l'amélioration continue des critères de convergence n'est plus imposée mais

seulement souhaitée, en relation avec les objectifs globaux de l'Union.

Toutefois, les Etats membres continueront de mettre en oeuvre des programmes visant à maintenir une situation budgétaire équilibrée ou excédentaire, leur permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles. Ils devront, notamment, en situation normale, dégager des excédents leur permettant de redonner à la politique budgétaire son rôle contracyclique.

Article 10:

En phase de stabilité, l'évaluation des programmes se fait sur la base de l'évolution structurelle du critère clé, celle-ci étant appréciée après la correction des fluctuations conjoncturelles.

Les programmes initiés par les Etats membres concernés doivent comprendre l'ensemble des mesures que compte

prendre chacun de ces Etats membres pour consolider l'équilibre budgétaire et prévenir tout dérapage.

Lorsqu'une dégradation est enregistrée par un Etat membre sur un critère de premier rang au point d'entraîner le

non respect de la norme fixée, les dispositions de l'article 15 lui sont appliquées.

CHAPITRE IV : DU RESPECT DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 11:

L'exécution d'un programme est jugée conforme lorsque les réalisations respectent l'ensemble des objectifs

intermédiaires annuels fixés à l'Etat membre concerné. Elle est considérée comme non satisfaisante si l'évolution

d'au moins un des critères de convergence n'est pas conforme aux dispositions de la décision d'adoption du

programme notifiée par le Président du Conseil à l'Etat membre concerné.

Acte Additionnel N° 04/99, pacte de convergence Page 4 sur 7

mhtml:file:///F:\Acte Additionnel N° 04-99, pacte de convergence.mht 14/02/2011

L'Etat membre qui ne satisfait pas à un des critères de premier rang, tels que prévus dans le programme, élabore

en concertation avec la Commission et dans un délai de trente (30) jours à compter de la notification de la

décision du Conseil, un programme de mesures rectificatives. La Commission vérifie la conformité des mesures

envisagées par rapport à la décision du Conseil et aux objectifs économiques de l'Union.

Sur la base de l'analyse dudit programme, la Commission soumet au Conseil, en collaboration avec l'Etat membre

concerné, des propositions de directives qui spécifient les mesures rectificatives à mettre en oeuvre par l'Etat

membre visé, conformément à l'article 72 du Traité.

Article 12:

Dans le cadre de l'examen des rapports semestriels d'exécution, le Conseil suit l'évolution de la convergence des

politiques mises en oeuvre par les Etats membres. Lorsque les réalisations à mi-parcours témoignent d'un mauvais

profil des critères de convergence, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut envisager l'adoption de

mesures rectificatives.

Seul le non-respect constaté lors de l'examen des réalisations à fin décembre est susceptible de déclencher le

mécanisme de sanction. Il y a non-respect lorsque l'évolution du critère clé relatif au solde budgétaire de base

rapporté au PIB nominal n'est pas jugée conforme.

Article 13:

Le Conseil adopte, par voie de directive, les propositions de mesures rectificatives soumises par la Commission. Il informe le Comité Interparlementaire des mesures retenues.

Article 14:

Si la mise en oeuvre du programme de mesures rectificatives n'aboutit pas à l'évolution souhaitée des critères de premier rang autres que le critère clé, une nouvelle série de mesures appropriées, élaborée par la Commission, en relation avec l'Etat membre concerné, est adoptée par le Conseil par voie de directive.

Article 15:

Lorsque le critère clé fait partie des critères de convergence dont l'évolution n'a pas été jugée conforme dans le cadre du programme de mesures rectificatives, le mécanisme de mise en oeuvre des sanctions est déclenché, sauf circonstances exceptionnelles dans les conditions définies par voie de règlement par le Conseil.

En phase de convergence comme en phase de stabilité, toute dégradation d'un critère de premier rang entraîne pour l'Etat membre concerné, la mise en oeuvre de mesures rectificatives. Toutefois, à l'attention de l'Etat membre pour lequel cette dégradation ne se traduit pas par le non respect de la norme fixée, le Conseil formule une recommandation pour éviter tout dérapage.

En phase de convergence comme en phase de stabilité, le mécanisme des sanctions prévues à l'article 74 du Traité s'applique de plein droit.

TITRE II : DES INDICATEURS DE CONVERGENCE

CHAPITRE I : DE LA GAMME DES INDICATEURS DE CONVERGENCE

Article 16:

L'organisation de la convergence, de la stabilité, de la croissance et de la solidarité repose sur un suivi rigoureux d'un ensemble d'indicateurs de convergence touchant le secteur réel, la balance des paiements, les finances publiques et la monnaie.

Les indicateurs jugés essentiels sont dénommés critères de convergence. Les autres indicateurs sont répertoriés dans le tableau de bord recommandé par le Conseil.

CHAPITRE II : DES CRITERES DE CONVERGENCE

Article 17:

Les critères de convergence sont constitués de critères de premier rang et de critères de second rang.

Article 18:

Les critères de premier rang sont au nombre de quatre (4). Ils se présentent comme suit :

Ratio du solde budgétaire de base (*) rapporté au PIB nominal (critère clé) : il devrait être supérieur

ou égal à 0 % en l'an 2002 ;

Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3 % au maximum par an ;

Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne devrait pas

excéder 70% en l'an 2002 ;

Arriérés de paiement :

arriérés de paiement intérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante ;
arriérés de paiement extérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

(*) Solde budgétaire de base = Recettes totales (hors dons) - Dépenses courantes - Dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes.

Article 19:

Les critères de second rang, au nombre de quatre (04), sont les suivants :

Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% en l'an 2002 ;

Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il

devrait atteindre au moins 20% en l'an 2002.

Ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal : il ne devrait pas excéder

5% en l'an 2002 ;

Taux de pression fiscale (*) : il devrait être supérieur ou égal à 17 % en l'an 2002.

TITRE III : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 20:

Les normes fixées pour les critères de premier rang et de deuxième rang doivent être respectées par l'ensemble

des États membres au 31 décembre 2002. Pendant la période transitoire allant de la date d'entrée en vigueur du

Pacte au 31 décembre 2002, les États membres élaborent des programmes de convergence avec des objectifs

annuels assurant le respect desdits critères.

Article 21:

Les États membres doivent procéder pendant cette période transitoire à une réduction progressive du stock

d'arriérés existant au 31 décembre 1999, en vue de leur apurement total en l'an 2002.

TITRE IV : DES DISPOSITIONS FINALES

CHAPITRE I : DE LA COORDINATION ET DE LA COHERENCE DES PROGRAMMES

Article 22:

Les programmes de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, les programmes monétaires, les

programmes d'ajustement structurel et sectoriel, ainsi que les lois de finances des États membres doivent

constituer un ensemble cohérent, orienté vers la consolidation de l'assainissement durable des économies des États

membres et la promotion d'une croissance saine et durable.

Article 23:

La Commission propose au Conseil, dans les trois (03) mois qui suivent la date d'entrée en vigueur du présent

Acte Additionnel, un calendrier opérationnel prenant en compte l'ensemble des dispositions dudit Acte

Additionnel suivant lequel, sont dorénavant établis les différents programmes.

Article 24:

Le Conseil arrête, par voie de règlement, de directive, de décision, ou recommande toute mesure nécessaire à la mise en

harmonieuse du Pacte, notamment celles relatives à :

l'adoption et l'actualisation des programmes visés à l'article 4 du présent Acte ;

la définition des modalités d'examen des propositions de programme ;

la définition et aux modalités d'appréciation des circonstances exceptionnelles prévues aux articles 8 et 15 du présent

Acte ;

l'établissement de la liste des indicateurs du tableau de bord.

CHAPITRE II : DE L'ENTREE EN VIGUEUR

Article 25:

Le présent Acte Additionnel qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publié au Bulletin Officiel de l'Union.

En foi de quoi, ont apposé leur signature au bas du présent Acte Additionnel, ce 8 décembre 1999 :

Pour la République du Bénin

S.E. MATHIEU KEREKOU

Président de la République

Pour la République du Mali

S.E. ALPHA OUMAR KONARE

Président de la République

Pour le Burkina Faso

S.E. BLAISE COMPAORE

Président du Faso

Pour la République du Niger

S.E. DAOUA MALAM WANKE

Président du Conseil de Réconciliation Nationale,

Chef de l'Etat

Pour la République de Côte d'Ivoire

S.E. HENRI KONAN BEDIE

Président de la République

Pour la République du Sénégal

S.E. ABDOU DIOUF

Président de la République

Pour la République de Guinée-Bissau

M. RUI DUARTE BARROS

Secrétaire d'Etat au Trésor

Pour la République Togolaise

S.E. GNASSINGBE EYADEMA

Président de la République

ANNEXE 4

DIRECTIVE N°06/2009/CM/UEMOA PORTANT LOIS DE FINANCES AU SEIN DE L'UEMOA LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

VU le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine notamment, en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

VU la Directive n° 5-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant lois de finances et ses modificatifs ;

VU la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;

Soucieux de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;

Convaincu que l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques est indispensable à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 19 juin 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

2

TITRE PREMIER : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

La présente Directive fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances.

Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques.

Elle énonce les principes relatifs à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.

Article 2

Les modalités d'application des dispositions de la présente Directive sont développées dans les Directives portant règlement général sur la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'Etat, plan comptable de l'Etat et tableau des opérations financières de l'Etat.

TITRE II : DU DOMAINE ET DE LA CLASSIFICATION DES LOIS DE FINANCES

Article 3

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macro-économiques des Etats membres et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, qu'elles soient perçues par l'Etat ou affectées à d'autres organismes publics, sont du domaine de la loi.

Article 4

Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de

finances.

Toutefois, conformément à l'article 5 alinéa 3, des recettes non prévues par une loi de finances initiale peuvent être liquidées ou encaissées à conditions d'être autorisées par un décret pris en conseil des ministres et régularisées dans la plus prochaine loi de finances.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles ou des pertes de ressources, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges ou pertes

3
de ressources n'ont pas été prévues, évaluées et soumises à l'avis conforme du ministre chargé des finances.

Article 5

Ont le caractère de lois de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits.

TITRE III : DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES DE L'ANNEE

Chapitre premier : Des ressources et des charges de l'Etat

Article 6

Les ressources et les charges de l'Etat sont constituées de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que de ressources et de charges de trésorerie.

Article 7

La loi de finances de l'année contient le budget de l'Etat pour l'année civile. Le budget décrit les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par la loi de finances.

Section première : Des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat

Article 8

Les recettes budgétaires de l'Etat comprennent :

- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations des services rendus et redevances ;
- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les produits divers.

4

Article 9

L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle. Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement est autorisée chaque année par une loi de finances.

Article 10

La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises publiques et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année.

Article 11

Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées des :

- dépenses de personnel ;
- charges financières de la dette ;
- dépenses d'acquisitions de biens et services ;
- dépenses de transfert courant ;
- dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'Etat ;
- les dépenses de transferts en capital.

Article 12

Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles.

5

A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes, sous réserve des dispositions de l'article 14 de la présente Directive.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.

A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés.

Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère.

Les crédits de chaque programme sont décomposés selon leur nature en crédits de :

- personnel ;
- biens et services ;
- investissement ;
- transferts.

Les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat.

Les crédits sont spécialisés par programme.

Article 13

Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, en application des articles 15, 67 et 70 de la présente Directive.

Sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en oeuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.

Les modalités de mise en oeuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la présente Directive ainsi que par la Directive portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme.

Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, ainsi que la Cour des

6

comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience.

Article 14

Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations.

Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs

de politiques publiques ou des critères de performance.

Font l'objet de dotations :

- les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles. Les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ;
- les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'aval et de garanties ;
- les charges financières de la dette de l'Etat.

Article 15

Les crédits répartis en programme ou en dotation et décomposés par nature conformément aux dispositions des articles 12 et 14 de la présente Directive constituent des plafonds de dépense qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs de crédits ainsi qu'aux comptables.

Toutefois, à l'intérieur d'un même programme, les ordonnateurs peuvent, en cours d'exécution, modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi dans les cas ci-après :

- des crédits de personnel, pour majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement ;
- des crédits de biens et services et de transfert, pour majorer les crédits d'investissement.

Ces modifications sont décidées par arrêté du ministre concerné. Il en informe le ministre chargé des finances.

Article 16

Le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont présentés selon les classifications administrative, par programme, fonctionnelle et économique.

7

La nomenclature budgétaire est construite dans le respect des articles 8, 11, 12, 14 et 15 de la présente Directive.

Article 17

Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement, pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;
- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés.

Article 18

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.

Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique.

Article 19

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

Article 20

Toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement ainsi que les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Par exception aux dispositions de l'alinéa 1er du présent article, les crédits relatifs

aux charges financières de l'Etat sont évaluatifs. Ces crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation qui les concerne.

Article 21

Des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits budgétaires entre programmes.

8

Les transferts de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts. Ils sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et des ministres concernés.

Les virements de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère. S'ils ne changent pas la nature de la dépense selon les catégories définies à l'alinéa 7 de l'article 12 de la présente Directive, ils sont pris par arrêté interministériel du ministre intéressé et du ministre chargé des finances. Dans le cas contraire, ils sont autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

Le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme.

A l'exception des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles, aucun transfert ni virement ne peut être opéré d'une dotation vers un programme.

Article 22

La répartition par programme des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles se fait par décret. Aucune dépense ne peut être directement imputée sur ces crédits globaux avant cette répartition.

Article 23

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances pris en Conseil des Ministres.

Le Parlement en est immédiatement informé et un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé dès l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Article 24

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Les autorisations d'engagement, au sens de l'article 18 de la présente Directive disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Les crédits de paiement ne peuvent être reportés. Par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 45 de la présente Directive.

9

Les reports s'effectuent par décret pris en conseil des ministres, en majoration des crédits de paiement pour les investissements de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondants.

Ce décret, qui ne peut être pris qu'après clôture des comptes de l'exercice précédent, est consécutif à un rapport du ministre chargé des finances. Ce rapport évalue et justifie les ressources permettant de couvrir le financement des reports, sans dégradation du solde du budget autorisé de l'année en cours.

Article 25

Des crédits budgétaires peuvent être annulés, par arrêté du ministre chargé des finances, après information du ministre sectoriel, lorsqu'ils sont devenus sans objet ou dans le cadre de la mise en oeuvre du pouvoir de régulation budgétaire défini à l'article 67 de la présente Directive.

Article 26

Les arrêtés et décrets relatifs aux mouvements de crédits prévus aux articles 21 à 25 de la présente Directive sont transmis, dès leur signature, au Parlement et à la Cour

des comptes.

La ratification de ces mouvements est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances relative à l'exercice concerné.

Section 2 : Des ressources et des charges de trésorerie

Article 27

Les ressources de trésorerie de l'Etat comprennent :

- les produits provenant de la cession des actifs ;
- les produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants ;
- les remboursements de prêts et avances.

Ces ressources de trésorerie sont évaluées et, s'agissant des emprunts à moyen et à long termes, autorisées par une loi de finances.

La variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long termes qui peuvent être émis est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en monnaie nationale ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique.

10

Article 28

Les charges de trésorerie de l'Etat comprennent :

- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les retraits sur les comptes des correspondants ;
- les prêts et avances.

Ces charges de trésorerie sont évaluées par une loi de finances.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règles de comptabilité publique.

Article 29

Sauf dérogation accordée par décret, les organismes publics autres que l'Etat sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor public.

Le Trésor public est tenu d'assurer la liquidité de ces dépôts dans les conditions définies au moment du dépôt.

Section 3 : Du principe de sincérité.

Article 30

Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères.

Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi.

Chapitre 2 : Du budget de l'Etat

Section première : Du budget général

Article 31

Sous réserve des dispositions concernant les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses budgétaires de l'Etat sont retracées, sous forme de recettes et de dépenses, dans le budget général.

Article 32

Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées au budget général.

11

Article 33

Par dérogation aux dispositions de l'article 32 de la présente Directive, des procédures particulières peuvent permettre d'assurer une affectation au sein du budget général.

Ces procédures sont la procédure du fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

Les fonds de concours sont constitués par :

- des contributions volontaires versées par des personnes morales ou

physiques, et notamment par les bailleurs de fonds, pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ;

- des legs et des donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont portés en recettes au budget général et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert sur le programme concerné par arrêté du ministre chargé des finances. L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Les rétablissements de crédits sont constitués par :

- les recettes provenant de la restitution au Trésor public de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à un paiement sur crédits budgétaires.

Section 2 : Des budgets annexes

Article 34

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes.

La création d'un budget annexe et sa suppression ainsi que l'affectation d'une recette à celui-ci sont décidées par une loi de finances.

Un budget annexe constitue un programme au sens de l'article 12 de la présente Directive.

Chaque budget annexe est rattaché à un ministère.

12

Article 35

Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les recettes spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires tandis que les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Les emplois des agents publics rémunérés sur chaque budget annexe sont plafonnés par une loi de finances.

Toutefois, les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et d'investissement peuvent être majorés, non seulement dans les conditions prévues à l'article 15 de la présente Directive mais également par arrêté du ministre chargé des finances, s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi de finances n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Section 3 : Des comptes spéciaux du Trésor

Article 36

Des comptes spéciaux du Trésor peuvent être ouverts par une loi de finances pour retracer des opérations effectuées par les services de l'Etat.

Les comptes spéciaux du Trésor peuvent être traités comme des programmes.

Les comptes spéciaux du Trésor comprennent les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de garanties et d'aval.

A l'exception des comptes de commerce et de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers, les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être à découvert.

Article 37

Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 38 à 43 de la présente Directive, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

13

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou d'autres organismes publics.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté de droit sur l'exercice suivant.

Article 38

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de recettes particulières.

Une subvention du budget général de l'Etat ne peut compléter les recettes d'un compte spécial que si elle est au plus égale à dix pour cent (10%) du total des prévisions de dépenses.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte.

Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre chargé des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Chaque compte d'affectation spéciale constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

Article 39

Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat.

Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général de l'Etat.

Article 40

Les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi.

Les prévisions de recettes et de dépenses sur ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

14

Article 41

Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêt à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder un an, renouvelable une fois. Toute avance non remboursée à l'expiration du délai fixé doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;
- soit de la constatation d'une perte par un transfert immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des avances qui peuvent être accordées par l'Etat sur chaque compte d'avances est plafonnée annuellement par une loi de finances.

A l'exception du produit du remboursement des avances préalablement consenties, tout abondement en crédits d'un compte d'avances constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes d'avances constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

Article 42

Les comptes de prêts retracent les prêts, d'une durée supérieure à deux ans mais égale ou inférieure à dix ans, consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.

Les prêts consentis sont productifs d'intérêts à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor.

Tout prêt non remboursé à l'échéance doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit de la constatation d'une perte par un versement immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des prêts qui peuvent être accordés par l'Etat sur chaque compte de prêts est plafonnée annuellement par une loi de finances.

A l'exception du remboursement des prêts préalablement consentis, tout abondement en crédits d'un compte de prêts constitue une dépense budgétaire.

15

L'ensemble des comptes de prêts constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

Article 43

Les comptes de garanties et d'avals retracent les engagements de l'Etat résultant des garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale, notamment, les garanties octroyées par l'Etat pour les contrats de partenariats publics-privés visés à l'article 18 de la présente Directive .

La dotation portant les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'avals et de garanties visée à l'article 41 de la présente Directive est provisionnée au minimum à hauteur de dix pour cent (10%) des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties et avals de l'Etat.

La variation nette de l'encours des garanties et avals qui peuvent être accordés par l'Etat sur chaque compte de garanties et d'avals est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Les garanties et les avals sont donnés par décret pris en Conseil des Ministres.

Les conditions d'octroi des garanties doivent respecter les dispositions du Règlement portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.

L'ensemble des comptes de garanties et d'avals constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

TITRE IV : DE LA PRESENTATION ET DES DISPOSITIONS DES LOIS DE FINANCES

Chapitre premier : De la loi de finances de l'année

Article 44

La loi de finances de l'année comprend le texte de loi proprement dit et les annexes qui l'accompagnent et qui en font partie intégrante.

Article 45

Le texte de la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

- prévoit et autorise les recettes budgétaires et les ressources de trésorerie de l'Etat ;
- autorise la perception des impôts affectés aux collectivités locales et aux établissements publics ;

16

- fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux du Trésor ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

- arrête les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunt destinées à couvrir les charges de trésorerie ;

- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et financier présentées dans un tableau d'équilibre faisant apparaître :

a) le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires telles que définies respectivement aux articles 8 et 11 de la présente Directive ;

b) le solde budgétaire de base tel que défini par le Pacte de convergence de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA ;

- approuve le tableau de financement récapitulatif, pour la durée de l'exercice, les prévisions de ressources et de charges de trésorerie.

Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- fixe, pour le budget général, par programme et par dotation, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;

- détermine, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ;

- fixe, par budget annexe et par compte spécial du Trésor, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;

- définit les modalités de répartition des concours financiers de l'Etat aux autres administrations publiques ;

- autorise l'octroi des garanties et avals accordés par l'Etat ;

- approuve les conventions financières conclues par l'Etat ;

- comporte, le cas échéant, toutes règles fondamentales relatives à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des finances publiques.

Article 46

La loi de finances de l'année est accompagnée :

- d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ;

- d'un plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat ;

- du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle tel que défini à l'article 52 de la présente Directive;

17

- des documents de programmation pluriannuelle des dépenses, tels que prévus à l'article 53 de la présente Directive, ayant servi de base à la préparation des budgets des ministères ;

- d'annexes explicatives :

1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise :

a) la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ;

b) la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;

c) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

d) par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

2. développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant des recettes et des dépenses ventilées par nature. Dans le cas des comptes de prêts et d'avances, les annexes contiennent un état de l'encours et des échéances des prêts et avances octroyés. S'agissant des budgets annexes, ces annexes explicatives sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme, dans les conditions prévues au 1er alinéa ;

3. comportant un état développé des restes à payer de l'Etat établi à la date du dépôt du projet de loi de finances ;

4. comportant un état développé des restes à recouvrer ;

5. indiquant le montant, les bénéficiaires et les modalités de répartition des concours financiers accordés par l'Etat aux autres administrations publiques ;
6. contenant un état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat et la stratégie d'endettement public prévue dans les dispositions du Règlement relatif au cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
7. présentant les tableaux suivants :
- a) un tableau des recettes ;
 - b) un tableau matriciel croisé de classifications fonctionnelle et économique ;
 - c) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et fonctionnelle;
 - d) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et économique;
 - e) le tableau récapitulatif des programmes par ministère.

18

Chapitre 2 : Des lois de finances rectificatives

Article 47

Les textes des lois de finances rectificatives sont définis conformément à l'article 5 de la présente Directive.

Les lois de finances rectificatives sont accompagnées :

- d'une annexe décrivant l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et dépenses ;
- d'une annexe récapitulant l'ensemble des mouvements de crédits et mesures de régulation intervenus au cours de l'exercice ;
- d'un tableau récapitulatif de l'exécution du budget de l'Etat, par programme, dotation, budget annexe et compte spécial, indiquant également les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice.

Article 48

En cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement :

- si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier défini par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ;
- si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année ;
- s'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget.

Chapitre 3 : De la loi de règlement

Article 49

La loi de règlement d'un exercice :

- constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. A ce titre, elle :

- 1) ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances ;
- 2) régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou des reports de crédits et procède à l'annulation des crédits non consommés ;

- rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de financement de l'Etat ;

- arrête les comptes et les états financiers de l'Etat et affecte les résultats de l'année;

19

- rend compte de la gestion et des résultats des programmes visés à l'article 12 de la présente Directive.

Article 50

La loi de règlement est accompagnée :

- des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;
- des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

Article 51

La loi de règlement est accompagnée du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

La Cour des comptes donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables.

TITRE V : DU CADRAGE MACROECONOMIQUE DES LOIS DE FINANCES

Article 52

Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans.

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.

Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées à l'article 55 de la présente Directive.

Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut leur accorder.

20

Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Article 53

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Article 54

L'équilibre budgétaire et financier défini à l'article 45 de la présente Directive par chaque loi de finances doit être conforme aux prescriptions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Article 55

Quelle que soit leur forme, tous les concours financiers de l'Etat aux organismes publics doivent être approuvés par une loi de finances.

Ces concours peuvent comprendre des subventions du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux, l'affectation de tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ou toute autre forme de contribution, subvention ou rétrocession de recettes.

Les organismes publics comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

Les budgets de fonctionnement de ces organismes publics doivent être équilibrés

sans recours à l'emprunt.

Les Etats membres doivent adopter des règles encadrant et plafonnant les possibilités d'emprunt des organismes publics qui ne peuvent être affectés qu'au financement de leurs investissements.

TITRE VI : DE LA PROCEDURE D'ELABORATION ET DE VOTE

Chapitre premier : De la préparation des projets de lois de finances

Article 56

Le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont adoptés en Conseil des Ministres.

21

Article 57

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 53 de la présente Directive est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Chapitre 2 : Du vote des projets de lois de finances

Section première : Le vote du projet de loi de finances de l'année

Article 58

Le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 46 de la présente Directive, est déposé sur le bureau du Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire.

Lorsque le projet de loi de finances a été déposé dans les délais sur le bureau du Parlement, il doit être adopté au plus tard à la date de clôture de la session budgétaire. A défaut, il peut être mis en vigueur par ordonnance.

Lorsque le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour que le Parlement dispose avant la fin de la session ordinaire de l'entier délai prévu à l'alinéa précédent, celle-ci est immédiatement et de plein droit suivie d'une session extraordinaire dont la durée est au plus égale au temps nécessaire pour parfaire ledit délai. Si à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'est pas adopté, il est mis en vigueur par ordonnance.

Dans la mesure où, compte tenu de la procédure prévue à l'alinéa précédent, le projet de loi de finances n'a pu être voté avant le début de l'année financière, le Gouvernement est autorisé, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur, à continuer de percevoir les impôts et à reprendre en dépenses le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.

Article 59

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette. De même, le Parlement ne peut proposer ni la création ni la suppression d'un programme, d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor.

Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. La disjonction d'articles additionnels ou d'amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article ou à l'objet des lois de finances défini à l'article 3 de la présente Directive est de droit.

22

Article 60

La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant le Parlement avant l'adoption de la première partie.

Article 61

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général. Les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme et d'un vote par dotation. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits

de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat font l'objet d'un vote unique.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux font l'objet d'un vote par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

Article 62

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou la publication de l'ordonnance prévue à l'article 58 de la présente Directive, le Gouvernement prend les dispositions réglementaires ou administratives portant répartition des crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux selon la nomenclature en vigueur.

Ces dispositions répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives de l'article 46 de la présente Directive, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Section 2 : Du vote du projet de loi de règlement

Article 63

Le projet de loi de règlement est déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Il est accompagné des documents prévus à l'article 51 de la présente Directive.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité et, le cas échéant, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance

23 prévus à l'article 51 de la présente Directive sont remis au Parlement sitôt leur adoption définitive par la Cour des comptes.

TITRE VII : DES REGLES FONDAMENTALES DE MISE EN OEUVRE DES BUDGETS PUBLICS

Chapitre 1er : Des règles fondamentales régissant l'exécution des dépenses et des recettes

Article 64

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics.

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

Article 65

Les ordonnateurs peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics dans les conditions déterminées par les réglementations nationales.

Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge.

Article 66

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie.

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère.

Il peut déléguer son pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 65 de la présente Directive.

Article 67

Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;

- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

24

Article 68

Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 65 de la présente Directive.

Le ministre chargé des finances est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

Toutefois, pendant une période maximum de cinq (5) ans à compter du 01 janvier 2012, les Etats membres peuvent continuer à conférer au ministre chargé des finances la qualité d'ordonnateur principal unique du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Pendant cette période de cinq (5) ans, le ministre chargé des finances peut déléguer son pouvoir d'engagement et d'ordonnancement à un ou plusieurs ministres ainsi qu'aux présidents des institutions constitutionnelles pour leurs budgets respectifs.

Article 69

Les contrôleurs financiers relèvent du ministre chargé des finances et sont nommés par celui-ci ou à son initiative auprès des ordonnateurs. Ils sont chargés des contrôles a priori des opérations budgétaires.

Ils peuvent donner des avis sur la qualité de la gestion des ordonnateurs et sur la performance des programmes.

Article 70

Sont prescrites au profit de l'Etat ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public, toutes créances dont le paiement n'a pas été réclamé dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

La prescription peut être interrompue dans les conditions définies par la législation en vigueur.

Les règles de prescription des créances de l'Etat ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public, sur des particuliers ou personnes morales, doivent être définies dans les législations nationales.

Quelle que soit leur nature, les actifs de l'Etat ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public sont insaisissables.

25

Chapitre 2 : De la comptabilité et des comptes de l'Etat

Article 71

L'Etat tient :

- une comptabilité budgétaire ;
- une comptabilité générale.

Article 72

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget.

La comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle doit être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'Etat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La comptabilité générale de l'Etat s'appuie sur la comptabilité des matières.

Article 73

Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat sont imputées à des comptes de trésorerie par opération lors de leur encaissement et paiement.

TITRE VIII : DU CONTROLE PARLEMENTAIRE ET JURIDICTIONNEL

Article 74

Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du Parlement, les Commissions des finances veillent au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances.

A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public.

Les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées.

Il peut procéder à l'audition des ministres.

26

Article 75

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics.

Sans préjudice de ses attributions propres en matière de contrôle juridictionnel et non juridictionnel telles que définies par les législations nationales, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information.

Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la Cour des Comptes, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans.

En l'absence de jugement de la Cour des comptes dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion.

TITRE IX : DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'EXECUTION DES BUDGETS PUBLICS

Article 76

Les membres du Gouvernement et les présidents des institutions constitutionnelles encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution de chaque Etat.

A cet effet, les Etats membres prennent toutes mesures législatives, réglementaires, juridictionnelles, institutionnelles, et administratives pour rendre effectives ces dispositions constitutionnelles.

Article 77

Sous réserve des dispositions de l'article 76, les ordonnateurs de l'Etat et des autres organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes à raison de fautes de gestion dans les conditions définies par les articles 78 à 81 de la présente Directive.

Article 78

Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent d'un organisme public, tout représentant, administrateur ou agent d'organismes soumis à un titre quelconque au contrôle de la Cour des comptes et toute personne à qui est reproché un des faits énumérés à l'article 80 de la présente Directive, peut être sanctionné pour faute de gestion.

27

Article 79

Les contrôleurs financiers sont responsables aux plans disciplinaire, pénal et civil, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes, du visa qu'ils apposent sur les actes portant engagement de dépenses ou les ordonnances, mandats de paiement ou délégations de crédits.

Article 80

Les fautes de gestion sanctionnables par la Cour des comptes sont constituées par :
- la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et des autres organismes publics ;

- la violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics ;
- l'approbation donnée à une décision violant les règles visées aux 1er et 2ème tirets du présent article par une autorité chargée de la tutelle ou du contrôle desdits organismes ;
- le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions, d'octroyer ou de tenter d'octroyer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;
- le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- le fait d'avoir dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour l'Etat, ou tout autre organisme public ;
- le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion des liquidations des dépenses, des fausses certifications ;
- le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont tenus de fournir aux administrations fiscales conformément aux législations nationales ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexacts ou incomplètes.

Article 81

Le régime des sanctions autres que disciplinaires relatif aux fautes de gestion énumérées à l'article 80 de la présente Directive est défini par les législations nationales.

28

Article 82

Les comptables publics patents sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils ont la charge et des contrôles qu'ils sont tenus d'effectuer.

les comptables de fait encourent les mêmes sanctions que les comptables publics patents.

En cas de défaillance dans la tenue des comptes, la Cour des comptes peut condamner le comptable public concerné à des sanctions prévues par la législation nationale.

Article 83

La responsabilité pécuniaire des comptables publics se trouve engagée dès lors qu'une des situations suivantes advient :

- un déficit de caisse ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée ;
- une dépense a été irrégulièrement payée ;
- un organisme public a dû procéder, par la faute du comptable public, à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Article 84

La responsabilité pécuniaire d'un agent public ne peut être mise en jeu que par le ministre chargé des finances ou la Cour des comptes.

Quand la responsabilité pécuniaire d'un agent public est engagée, il est constitué en débet. Le débet est l'obligation, pour l'agent public de réparer, sur ses deniers propres, le préjudice qu'il a causé à la collectivité publique.

Tout agent public dont la responsabilité pécuniaire est engagée peut obtenir remise gracieuse des sommes laissées à sa charge dans les conditions prévues par la réglementation nationale. La remise gracieuse suite à un arrêt de débet est soumise à un avis conforme de la Cour des comptes.

Lorsqu'un agent commet une faute de gestion prévue à l'article 80 de la présente Directive ou un manquement aux règles de discipline dans le domaine budgétaire ou financier, le pouvoir disciplinaire prévu par les législations nationales sur la fonction publique est exercé par le ministre chargé des finances, quel que soit le ministère de rattachement de l'agent.

TITRE X : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 85

Les dispositions de la présente Directive sont transposées par les Etats membres dans leur législation nationale au plus tard le 31 décembre 2011.

29

Article 86

Les dispositions de la présente Directive sont appliquées au plus tard le 1er janvier 2012.

Toutefois, les Etats membres ont jusqu'au 1er janvier 2017 pour procéder à l'application intégrale des dispositions relatives:

- à la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal telle que prévue à l'article 68 de la présente Directive ;
- aux programmes et aux dotations tels que prévus notamment aux articles 12, 13, 14, 15 et 16 de la présente Directive, ainsi que des annexes y relatives dans les articles 46, 47 et 50 de la présente Directive ;
- à la programmation pluriannuelle des dépenses, telle que prévue à l'article 53 de la présente Directive ;
- aux tableaux matriciels croisés prévus au 7° de l'article 46 de la présente Directive ;
- aux règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale prévue à l'article 72 de la présente Directive.

Pour ce dernier cas, les Etats membres qui le souhaitent disposent d'un délai supplémentaire de deux (2) ans.

Lorsqu'un Etat membre utilise les délais prévus aux alinéas ci-dessus, les règles prescrites par la Directive n° 5-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et ses textes modificatifs restent applicables.

Article 87

Sous réserve de la disposition spécifique prévue au dernier alinéa de l'article 86 ci-dessus, la présente Directive abroge et remplace toutes les dispositions antérieures contraires, notamment la Directive n° 5-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et ses textes modificatifs.

Article 88

La Commission de l'UEMOA met en place un système de suivi des mesures de transposition et d'application de la présente Directive par les Etats membres.

Elle met à leur disposition des mesures de soutien et un dispositif d'accompagnement pour la mise en oeuvre de la présente Directive.

30

Article 89

La présente Directive qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Dakar, le 26 juin 2009
Pour le Conseil des Ministres
Le Président,

Charles Koffi DIBY

ANNEXE 5

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

Le Conseil des Ministres

DIRECTIVE N°07/2009/CM/UEMOA PORTANT REGLEMENT GENERAL SUR LA COMPTABILITE PUBLIQUE AU SEIN DE L'UEMOA LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Vu le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, notamment en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

Vu la Directive n° 06-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique et ses modificatifs;

Vu la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;

VU la Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009, relative aux lois de finances ;

Soucieux de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 19 juin 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

2

TITRE PREMIER : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

La présente Directive fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat et à ses établissements publics à caractère administratif.

Les collectivités locales et leurs établissements, ainsi que les organismes de sécurité sociale le cas échéant, sont régis par des textes particuliers qui s'inspirent des principes définis dans la présente Directive.

Article 2

Les biens immobiliers, les biens mobiliers, les valeurs, titres et matières qui constituent le patrimoine de l'Etat sont acquis, affectés, conservés et cédés dans les conditions fixées par la présente Directive, et les règles particulières concernant la passation des marchés publics, la comptabilité des deniers, des valeurs et celle des matières.

Article 3

Les ressources et les charges de l'Etat sont autorisées par une loi de finances qui est exécutée conformément aux lois, règlements et instructions en vigueur.

Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.

De même, les emprunts à moyen et long termes, les cessions d'actifs et les prêts et avances, font l'objet d'autorisation par une loi de finances.

En cours d'année, des opérations modificatives de la loi de finances peuvent intervenir pour changer la répartition initiale sous la forme d'ouverture de crédits par

décret d'avances, de transferts de crédits, de virements de crédits, de fonds de concours, de reports de crédits et de rétablissements de crédits dans les conditions fixées par la Directive relative aux lois de finances.

TITRE II : DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

Chapitre premier : Des dispositions communes

Article 4

Les opérations relatives à l'exécution de la loi de finances et à la gestion des biens de l'Etat font intervenir deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

3

Article 5

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable sont incompatibles. Les conjoints, les ascendants et les descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes auprès desquels ces ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Ces incompatibilités peuvent être étendues par les réglementations nationales.

Article 6

Il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier ou de comptable public, sous peine de poursuites prévues par la loi.

Le titre légal résulte de la nomination et de l'accréditation d'un ordonnateur, d'un contrôleur financier ou d'un comptable public conformément aux lois et règlements.

Article 7

L'accréditation est l'obligation qui est faite à un agent intervenant dans les opérations financières de l'Etat de notifier à d'autres agents désignés par les lois et règlements, son acte de nomination et son spécimen de signature.

L'accréditation s'effectue par diligence de l'agent lui-même dès son installation et sous sa responsabilité.

Chapitre 2 : Des ordonnateurs

Article 8

Est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget.

Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution, sous réserve du pouvoir de régulation des crédits budgétaires et de gestion de la trésorerie de l'Etat du ministre chargé des finances, et du pouvoir du contrôleur financier définis dans la Directive relative aux lois de finances.

Les ministres et présidents d'institutions constitutionnelles exercent leurs attributions d'ordonnateur par le moyen d'ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales et d'ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés de l'Etat.

Les ordonnateurs peuvent déléguer tout ou partie des crédits dont ils ont la charge à des agents publics dans les conditions déterminées par les réglementations nationales.

Les directeurs des établissements publics nationaux sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de ces établissements. Ils peuvent déléguer leurs

4

pouvoirs dans les conditions prévues par les lois et règlements régissant les établissements publics.

Les ordonnateurs peuvent également être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement.

Article 9

Pendant une période maximum de cinq (5) ans à compter de la date de transposition de la présente Directive, les Etats membres peuvent continuer à conférer au ministre chargé des finances la qualité d'ordonnateur principal unique du budget général, des

budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Durant cette période, le ministre chargé des finances peut déléguer son pouvoir d'engagement et d'ordonnancement à un ou plusieurs ministres ainsi qu'aux présidents des institutions constitutionnelles pour leurs budgets respectifs.

Article 10

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie. Il prescrit l'exécution des recettes, constate les droits de l'Etat, liquide et émet les titres de créances correspondants.

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère.

Article 11

Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect de l'équilibre budgétaire et financier défini par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;
- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Article 12

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des dépenses mentionnées au titre III de la présente Directive.

Sous réserve des dispositions particulières de l'article 11 de la présente Directive, ils procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements.

5

Les ordonnateurs émettent les ordres de mouvement affectant les biens et matières de l'Etat.

Article 13

Les ordonnateurs sont accrédités auprès des comptables publics assignataires des opérations dont ils prescrivent l'exécution, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Directive.

Article 14

Les ordonnateurs sont personnellement responsables des contrôles qui leur incombent dans l'exercice de leurs fonctions. Ils encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale ou civile, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes à raison des fautes de gestion.

Dans les conditions définies par la Directive portant lois de finances, les membres du gouvernement et les présidents des institutions constitutionnelles encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoient les constitutions des Etats membres.

Article 15

Les actes des ordonnateurs, engagement, liquidation et ordonnancement sont retracés dans la comptabilité budgétaire permettant de suivre le déroulement des opérations budgétaires et d'effectuer le rapprochement avec les écritures des comptables publics.

Chapitre 3 : Des comptables publics

Section première: De la définition et des catégories de comptables publics

Article 16

Est comptable public tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables.

Les modalités de nomination des comptables publics sont définies par les réglementations nationales.

Est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public

ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics.

Les organismes publics, tels que définis dans l'article 55 de la Directive portant lois de finances, comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

6

Article 17

Les différentes catégories de comptables publics sont :

- les comptables deniers et valeurs ;
- les comptables d'ordre.

Les comptables deniers et valeurs sont des personnes habilitées, affectées au maniement et à la conservation des fonds publics, des valeurs qui sont des valeurs de portefeuille, bons, traites, obligations, rentes et actions de société.

Les comptables deniers et valeurs sont :

- les comptables directs du Trésor ;
- les comptables des administrations financières ;
- les agents comptables des établissements publics ;

Les comptables d'ordre sont ceux qui centralisent et présentent dans leurs écritures et leurs comptes les opérations financières exécutées par d'autres comptables.

Toutefois, les fonctions de comptable d'ordre ne sont pas incompatibles avec celles de comptable deniers et valeurs.

Le comptable supérieur est le comptable qui a sous son autorité hiérarchique un ou des comptables subordonnés.

Le comptable principal rend ses comptes à la Cour des comptes. Le comptable secondaire est celui dont les opérations sont centralisées par un comptable principal auquel il rend compte.

Les fonctions de directeur chargé de la comptabilité publique ou de directeur chargé du Trésor sont incompatibles avec les fonctions de comptable public.

Article 18

Le comptable public deniers et valeurs visé à l'article 17 de la présente Directive est seul habilité à effectuer les opérations ci-après décrites :

- la prise en charge et le recouvrement des rôles, titres de perception, bulletins de liquidation et ordres de recettes non fiscales qui lui sont remis par un ordonnateur, des créances constatées par un contrat ou un marché public, un titre de propriété ou tout autre titre ou acte dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les administrations publiques sont habilitées à recevoir ;
- le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant d'un ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds, valeurs, titres et matières appartenant ou confiés à l'Etat ou aux autres administrations publiques ;

7

- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- la tenue de la comptabilité du poste qu'il dirige.

Article 19

Sous l'autorité du ministre chargé des finances, les comptables directs du Trésor, principaux ou secondaires, exécutent toutes opérations budgétaires, financières, et de trésorerie de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Article 20

Les comptables des administrations financières des Impôts et des Douanes sont des fonctionnaires ou agents ayant qualité de comptables deniers et valeurs et chargés en particulier du recouvrement d'impôts, de droits, de redevances et de recettes diverses, ainsi que des pénalités fiscales et des frais de poursuites dans les conditions fixées par le Code général des impôts, le Code des douanes, le Code du domaine de l'Etat, ainsi que les lois et règlements.

Les comptables des administrations financières peuvent être organisés en réseaux de postes comptables comprenant des comptables supérieurs ou subordonnés, principaux ou secondaires, distincts du réseau du Trésor dans les conditions fixées par les réglementations nationales.

Les opérations des comptables des administrations financières sont centralisées dans les écritures du Trésor.

Article 21

Les agents comptables des établissements publics exécutent toutes les opérations de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que toutes les opérations de trésorerie de l'établissement auprès duquel ils sont accrédités.

L'agent comptable, chef des services de la comptabilité, a la qualité de comptable principal.

Des comptables secondaires peuvent être désignés selon les modalités prévues par les réglementations nationales et les textes particuliers organisant les établissements publics.

Article 22

Les comptables peuvent avoir sous leur autorité des régisseurs de recettes et d'avances.

Ces régisseurs de recettes et d'avances, sont habilités à exécuter des opérations d'encaissement ou de décaissement. Ils sont personnellement et pécuniairement responsables de leurs opérations.

8

Le comptable public de rattachement a l'obligation de contrôler sur pièces et sur place les opérations et la comptabilité des régisseurs. Il est personnellement et pécuniairement responsable des opérations des régisseurs dans la limite des contrôles qui lui incombent.

Les modalités de création, de fonctionnement des régies de recettes et des régies d'avances, ainsi que les conditions de nomination des régisseurs sont fixées par les réglementations nationales.

Section 2 : Des droits et obligations des comptables publics

Article 23

Les comptables publics sont astreints à la prestation de serment devant les juridictions compétentes et à la constitution de garanties.

La formule de serment est définie par les réglementations nationales.

Aucun comptable ne peut entrer en fonction s'il n'a pas justifié de l'accomplissement de ces deux obligations.

Un arrêté du ministre chargé des finances fixe les conditions de constitution, de gestion et de libération des garanties des comptables publics.

Conformément au Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, les Etats membres garantissent aux comptables publics les conditions matérielles, financières et morales nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.

Article 24

Les comptables publics sont accrédités auprès des ordonnateurs ainsi que, le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relation.

Article 25

Les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité. Sauf dérogation autorisée par le ministre chargé des finances, le mandataire doit être choisi parmi les agents du poste.

Le mandataire est accrédité dans les mêmes conditions que le comptable titulaire.

Article 26

Les seuls contrôles que les comptables publics sont tenus d'exercer sont les suivants :

a) en matière de recettes, le contrôle :

- de l'autorisation de percevoir les recettes, dans les conditions prévues, pour l'Etat et chaque catégorie d'administrations publiques, par les lois et règlements ;

9

- de la mise en recouvrement et de la liquidation des créances ainsi que de

la régularité des réductions et des annulations de titres de recettes, dans la limite des éléments dont ils disposent ;

b) en matière de dépenses, le contrôle :

- de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, et de l'assignation de la dépense ;

- de la validité de la créance, portant sur :

- la justification du service fait, résultant de la certification délivrée par l'ordonnateur ainsi que des pièces justificatives produites ;

- l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations, avis ou visas réglementaires ;

- la production des justifications et, le cas échéant, du certificat de prise en charge à l'inventaire ;

- l'application des règles de prescription et de déchéance ;

- du caractère libératoire du règlement incluant le contrôle de l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies-arrêts ou de cessions ;

c) en matière de patrimoine, le contrôle :

- de la prise en charge à l'inventaire des actifs financiers et non financiers acquis ;

- de la conservation des droits, privilèges et hypothèques des immobilisations incorporelles et corporelles.

Article 27

Les comptables publics procèdent à l'arrêté périodique de leurs écritures dans les conditions fixées par la réglementation comptable en vigueur.

Au 31 décembre de chaque année, ils procèdent obligatoirement à l'arrêté de toutes les caisses publiques. A cette date, il est établi un procès-verbal constatant et détaillant l'état de l'encaisse et des valeurs ainsi que celui des comptes de dépôts justifié par un état de rapprochement.

Un acte du ministre chargé des finances fixe les modalités relatives à l'organisation, au déroulement, au délai de dépôt, d'exploitation et de publication des rapports de ces opérations de contrôle.

Article 28

Les comptes de l'Etat sont produits à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis.

En cas de retard, des amendes peuvent être infligées aux comptables par la Cour des comptes.

10

En cas de besoin, un comptable commis d'office peut être désigné par le ministre chargé des finances pour produire les comptes de gestion.

Section 3 : De la responsabilité des comptables publics

Article 29

La responsabilité des comptables publics se trouve engagée dans les situations suivantes :

- un déficit de caisse ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté ;

- une recette n'a pas été recouvrée ;

- une dépense a été irrégulièrement payée, en manquement aux obligations de contrôles énumérés à l'article 26 de la présente Directive ;

- par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Le comptable public dont la responsabilité est engagée a l'obligation de verser, de ses deniers personnels, une somme égale soit au montant du déficit ou manquant constaté, de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'Etat ou de tout autre organisme public.

Les comptables publics ne sont ni personnellement ni pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des produits qu'ils sont chargés de recouvrer.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics selon les modalités procédurales décrites par la loi nationale portant organisation et fonctionnement de ladite Cour.

Article 30

Les comptables publics ne sont pas tenus de déférer aux ordres irréguliers qui engagent leur responsabilité personnelle et pécuniaire, sauf réquisition émanant de l'ordonnateur principal dans les conditions définies à l'article 50. Dans ce cas, la responsabilité de ce dernier se substitue à celle du comptable.

Article 31

La responsabilité pécuniaire d'un comptable public est mise en jeu par une décision de débet de nature soit administrative, soit juridictionnelle. Le débet administratif résulte d'un arrêté du ministre chargé des finances. Le débet juridictionnel résulte d'un arrêt de la Cour des comptes.

Les arrêtés de débet produisent les mêmes effets et sont soumis aux mêmes règles d'exécution que les décisions juridictionnelles. Ils sont susceptibles de recours.

11

Le comptable de fait peut être condamné par la Cour des comptes à une amende, en raison de son immixtion dans les fonctions de comptable public. Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées.

Article 32

Les comptables publics peuvent obtenir une décharge de responsabilité ou la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge dans les conditions prévues par la réglementation nationale.

Les comptables publics peuvent bénéficier d'un sursis de versement pendant l'examen de leur demande de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse. En cas de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse, les débet restant à la charge du budget de l'Etat ou de tout autre organisme public, concerné dans les conditions fixées par les réglementations nationales.

Section 4 : De la cessation de la fonction du comptable public et de la libération des garanties**Article 33**

La cessation de fonction d'un comptable public est prononcée dans les mêmes formes que sa nomination.

Hormis le cas de décès ou d'absence irrégulière, la cessation de fonction d'un comptable public donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal de remise de service.

Dans les conditions définies par la réglementation, le ministre chargé des finances ou toute autre autorité supérieure compétente peut désigner, dans l'attente de la prise de fonction du comptable titulaire, un comptable intérimaire qui a les mêmes droits et obligations que ce dernier.

Article 34

La libération des garanties constituées par un comptable public ne peut intervenir que dans les conditions suivantes :

- pour les comptables principaux : après arrêts définitifs de quitus rendus par la Cour des comptes sur les différentes gestions dont ils avaient la charge jusqu'à leur cessation de fonction ou par intervention de la prescription acquisitive conformément aux dispositions de l'article 75 de la Directive portant lois de finances ;

- pour les comptables secondaires : après obtention du certificat de décharge délivré par le Directeur chargé de la comptabilité publique, sur avis des comptables principaux auxquels ces comptables secondaires sont rattachés ;

- le certificat de décharge est délivré dans un délai fixé par les réglementations nationales. Il permet uniquement d'accorder la libération

12

des garanties, mais n'emporte pas de conséquences quant à l'appréciation de la responsabilité éventuelle du comptable secondaire ;

- la libération des garanties est accordée par décision du ministre chargé des finances sur proposition du Directeur chargé de la comptabilité publique, après constatation que les conditions prévues ci-dessus sont réunies.

TITRE III : DES OPERATIONS D'EXECUTION DU BUDGET

Chapitre 1er : Des opérations de recettes

Article 35

Les recettes de l'Etat comprennent les produits d'impôts, de taxes, de droits, les dons et les autres produits autorisés par les lois et règlements en vigueur ou résultant de décisions de justice ou de conventions.

Article 36

Seules les recettes définies à l'article 35 de la présente Directive peuvent être perçues.

Il est interdit d'accorder des exonérations en franchise des recettes définies à l'article 35 de la présente Directive ou d'effectuer gratuitement la délivrance de produits ou services payants de l'Etat.

Article 37

Il est fait recette au budget de l'Etat du montant intégral de tous les produits, quelle qu'en soit la provenance, et sans contraction entre les recettes et les dépenses.

Section première : De la constatation, de la liquidation et de l'ordonnancement des recettes

Article 38

Dans les conditions prévues pour chacune d'elles, les recettes sont constatées, liquidées et ordonnancées avant d'être prises en charge et recouvrées.

La constatation a pour objet d'identifier et d'évaluer la matière imposable.

La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la créance sur les redevables et d'indiquer les bases sur lesquelles elle est effectuée.

Toute créance constatée et liquidée fait l'objet d'un titre de perception ou d'un ordre de recette émis par l'ordonnateur du budget concerné qui en a seul l'initiative.

En matière d'impôts et taxes assimilées, les rôles, les avis d'imposition, les états de liquidation et les titres de régularisation forment titres de perception.

13

Les redevances pour services rendus et les autres produits divers et éventuels de l'Etat sont perçus sur ordres de recettes formant titres de perception des créances constatées par états de liquidation ou décisions administratives.

Toute erreur de liquidation donne lieu, soit à l'émission d'un ordre d'annulation ou de réduction de recette, soit à l'émission d'un ordre de recette complémentaire.

Article 39

Les règles d'exigibilité des créances de l'Etat sont fixées par les législations fiscales et douanières et, concernant les recettes non fiscales, par les textes les ayant instituées.

Les actes formant titres de perception sont notifiés aux comptables publics pour prise en charge selon les modalités déterminées par des textes particuliers ; ils sont notifiés aux redevables par avis les informant de la date d'échéance et des modalités de règlement.

Section 2 : Des recouvrements et des restes à recouvrer

Article 40

Les modalités de recouvrement des recettes et des restes à recouvrer sont régies par les réglementations nationales.

Section 3 : De la compensation et de la prescription de la recette publique

Article 41

Les débiteurs de l'Etat ne peuvent pas se prévaloir de leurs créances vis-à-vis de l'Etat pour s'opposer au paiement de leurs dettes.

Par contre, le comptable doit, préalablement à tout paiement, opérer la compensation légale entre les dettes et les créances assignées sur sa caisse.

Article 42

Les règles de prescription des recettes de l'Etat sont régies par les réglementations nationales.

Chapitre 2 : Des opérations de dépenses

Article 43

Les dépenses de l'Etat sont autorisées par la loi de finances. Celles de ses établissements publics à caractère administratif sont autorisées par leur conseil d'administration ou organes délibérants en tenant lieu.

Article 44

Les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées. Toutefois, certaines catégories de dépenses limitativement énumérées peuvent,¹⁴

dans les conditions prévues par les textes en vigueur dans les Etats membres, être payées avant ordonnancement, mais doivent faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation.

Section première : De la phase administrative de la dépense publique**Article 45**

L'engagement juridique de la dépense publique est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

L'engagement comptable de la dépense publique consiste à affecter des crédits au paiement de la dépense.

Le montant total des engagements ne doit pas dépasser le montant des autorisations budgétaires, et doit demeurer subordonné aux lois et règlements nationaux.

Article 46

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite au vu des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par les créanciers.

Sauf dans les cas d'avance ou de paiement préalable autorisés par les lois et règlements, les services liquidateurs de l'Etat ne peuvent arrêter les droits des créanciers, y compris pour ce qui concerne les acomptes sur marché de travaux, biens ou services, qu'après constatation du service fait.

Article 47

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat.

Les ordres de paiement signés par les ordonnateurs sont assignés sur la caisse des comptes de l'Etat.

Article 48

Les modalités pratiques d'exécution de la dépense, lors de la phase administrative, sont fixées par les réglementations nationales.

Section 2 : De la phase comptable de la dépense publique et de la réquisition de paiement**Article 49**

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir¹⁵

qu'à l'échéance de la dette, après l'exécution du service, au vu de décisions individuelles d'attribution de subvention, d'allocation ou d'avance.

Article 50

Lorsqu'à l'occasion des contrôles prévus en matière de dépenses à l'article 26 de la présente Directive, des irrégularités sont constatées par les comptables, ceux-ci sont tenus de refuser le visa de la dépense.

Les comptables sont tenus d'adresser aux ordonnateurs et au ministre chargé des finances une déclaration écrite et motivée de leurs refus de visa, accompagnée des pièces rejetées.

En cas de désaccord persistant, l'ordonnateur principal, après avoir recueilli l'avis consultatif du ministre chargé des finances, peut réquisitionner le comptable selon les dispositions prévues par les réglementations nationales.

Dans ce cas, le comptable procède au paiement de la dépense, et annexe au mandat, une copie de sa déclaration de rejet et l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Une copie de la réquisition et une copie de la déclaration des rejets sont transmises à la Cour des Comptes et au ministre chargé des finances et publiées.

Toutefois, sous réserve des dispositions particulières propres aux réglementations

nationales, les comptables ne peuvent déférer à la réquisition de l'ordonnateur dès lors que le refus de visa est motivé par :

- l'indisponibilité de crédits ;
- l'absence de justification du service fait, sauf pour les avances et les subventions ;
- le caractère non libératoire du règlement.

Lorsque le comptable obtempère, en dehors des cas ci-dessus, à l'ordre de payer de l'ordonnateur, il cesse d'être responsable personnellement et pécuniairement de la dépense en cause. Dans ce cas, la responsabilité est transférée à l'ordonnateur.

Article 51

Toutes oppositions ou autres significations ayant pour objet de suspendre le paiement doivent être adressées au comptable assignataire de la dépense. A défaut pour le saisissant ou l'opposant de remplir les formalités prescrites en la matière, l'opposition ou la signification sera réputée non avenue.

Article 52

Les règlements de dépenses sont faits par remise d'espèces, de chèques, virement, ou d'autres instruments de paiement dans les conditions fixées par les réglementations nationales. Ces règlements ne doivent intervenir que sous réserve de l'application par le comptable assignataire des dispositions de l'article 41 de la présente Directive relatives à la compensation légale.

16

Les comptables assignataires sont chargés de vérifier les droits et qualités des parties prenantes et la régularité de leurs acquits et, à cet effet, d'exiger les pièces justificatives prévues par les réglementations nationales.

Article 53

Lorsque le créancier de l'Etat refuse de recevoir le paiement, la somme correspondante est consignée dans les écritures du Trésor dans l'attente de la solution du litige.

Section 2 : De la prescription de la dépense publique

Article 54

Conformément aux dispositions de la Directive relative aux lois de finances, sont prescrites au profit de l'Etat, toutes créances de tiers qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

L'interruption, la suspension ou l'exemption de la prescription qui découle des dispositions du présent article sont régies par les réglementations nationales.

Chapitre 3 : Des opérations de trésorerie

Article 55

Sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts, de comptes courants et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes.

Les opérations de trésorerie comprennent :

- les opérations d'encaissement et de décaissement ;
- l'approvisionnement et le dégageement en fonds des caisses publiques ;
- l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat dans le cadre de la réglementation en vigueur ;
- la gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte ;
- les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes ;
- les opérations de prêts et avances ;
- l'encaissement des produits des cessions d'actifs.

Article 56

Les opérations de trésorerie sont exécutées exclusivement par les comptables publics, soit à leur propre initiative, soit sur l'ordre du ministre chargé des finances ou

à la demande des tiers qualifiés pour leur compte . Les opérations de trésorerie sont

décrites pour leur montant respectif et sans contraction.

Article 57

Les fonds détenus par les comptables publics sont gérés selon le principe de l'unité de caisse. Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion.

L'unité de trésorerie est le principe selon lequel le Trésor a un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués.

Hormis les mouvements de numéraires nécessités par l'approvisionnement et le dégageant des caisses des comptables publics, tous les règlements entre comptables publics sont réalisés par compte de transfert ou par virement de compte. Les comptables publics procèdent à l'encaissement des titres et obligations qu'ils détiennent. Ils les présentent à l'escompte dans les conditions prévues par la réglementation bancaire en vigueur.

Les plafonds des encaisses des comptables publics, ainsi que les conditions et délais de leur dégageant, sont fixés par arrêté du ministre chargé des finances en ce qui concerne les comptables du Trésor et des régies financières des Impôts et des Douanes, et par délibération du conseil d'administration des établissements publics à caractère administratif.

Article 58

Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor public ouvert dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Toutefois, le ministre chargé des finances peut autoriser l'ouverture de comptes :

- sur le territoire national, à la BCEAO ou dans une banque commerciale pour y déposer les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds. Dans ce cas, la convention de financement prévoit les modalités de gestion desdits comptes ;
- sur le territoire national, dans des banques commerciales situées dans des localités non desservies par des agences de la BCEAO;
- à l'étranger, dans des institutions financières agréées par le ministre chargé de finances.

Article 59

Les fonds appartenant au Trésor public sont insaisissables.

18

Article 60

La conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données par une loi de finances.

Les réglementations nationales fixent les conditions dans lesquelles les titres d'emprunt émis par l'Etat détériorés, perdus ou volés peuvent être frappés d'opposition, remplacés ou remboursés.

Article 61

Les correspondants du Trésor sont les organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent, à titre obligatoire ou facultatif, des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire de ses comptables.

Les réglementations nationales fixent les conditions d'ouverture ou de fonctionnement des comptes ouverts au nom des correspondants.

Les comptes ouverts au nom des correspondants ne peuvent présenter de découvert.

Chapitre 4 : Des opérations sur le patrimoine

Article 62

Le patrimoine financier de l'Etat est l'ensemble des actifs financiers détenus, à savoir les espèces, les dépôts à vue et à terme, les valeurs mobilières ou les créances sur les tiers.

Le patrimoine non financier est l'ensemble des biens corporels et incorporels appartenant à l'Etat.

Article 63

La gestion du patrimoine de l'Etat relève de la compétence de chaque ordonnateur dans la limite de la part existant dans son ministère ou institution, sous réserve des pouvoirs des autorités chargées du patrimoine non financier.

Les modalités de prise en charge, d'emploi et de conservation des biens et des matières, des objets et des valeurs sont fixées selon les réglementations nationales. Les règles de classement et d'évaluation des divers éléments du patrimoine mobilier et immobilier et des stocks, les limites dans lesquelles doivent être fixés les taux d'amortissement ou les provisions pour dépréciation ainsi que les modalités de réévaluation sont prévues par un dispositif communautaire.

En attendant la mise en place de ce dispositif communautaire, les réglementations nationales s'appliquent.

19

Les biens corporels et incorporels appartenant à l'Etat ou à tout autre organisme public doté d'un comptable public sont insaisissables.

Article 64

Les conditions de réforme et de cession des biens durables du patrimoine sont déterminées par les réglementations nationales.

Chapitre 5 : De la justification des opérations**Article 65**

Les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de patrimoine qui sont décrites aux chapitres 1 à 4 du titre III de la présente Directive doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans une nomenclature établie par arrêté pris par le ministre chargé des finances après avis de la Cour des comptes.

Article 66

Les pièces justificatives des opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de patrimoine produites à l'appui des comptes adressés à la Cour des comptes sont tenues à sa disposition pendant toute la durée de ses investigations.

Lorsqu'elles sont conservées par les comptables publics, elles ne peuvent être détruites avant l'examen des comptes concernés ou avant la durée de prescription applicable à l'opération.

La durée de conservation des pièces justificatives est de dix ans. Elle peut être prorogée par les réglementations nationales.

Article 67

En cas de perte, de vol, de destruction ou de détérioration de pièces justificatives remises aux comptables, ceux-ci établissent un certificat de perte transmis au comptable supérieur qui peut autoriser le comptable subordonné à pourvoir au remplacement des pièces sous forme de duplicata.

TITRE IV : DE LA COMPTABILITE ET DES COMPTES DE L'ETAT**Chapitre premier : Des dispositions communes****Article 68**

Le plan comptable de l'Etat s'inspire du Système Comptable Ouest Africain et des autres normes comptables internationales, tout en tenant compte des spécificités de l'Etat.

Article 69

La comptabilité de l'Etat a pour objet la description de ses opérations financières.

20

A cet effet, elle est organisée en vue de permettre :

- l'information des autorités de contrôle et de gestion ;
- la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ;
- la connaissance de la situation du patrimoine ;
- la détermination des résultats annuels ;
- le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de l'activité des services ;
- l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale ;
- des analyses économiques et financières en vue de l'établissement de

ratios et tableaux de bord.

Article 70

La comptabilité de l'Etat comprend une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale.

Sous réserve des dispositions prévues aux articles ci-après, les règles générales de comptabilité sont définies par les réglementations nationales.

Article 71

La comptabilité de l'Etat comprend :

- toutes les opérations rattachées au budget de l'année en cause jusqu'à la date de clôture de ce budget selon les réglementations nationales ;
- toutes les opérations de trésorerie et les opérations sur le patrimoine faites au cours de l'année ainsi que les opérations de régularisation.

Les comptes de l'Etat sont arrêtés à la fin de la période d'exécution du budget par les ordonnateurs en ce qui concerne la comptabilité budgétaire et la comptabilité matière, et par les comptables principaux en ce qui concerne la comptabilité générale de l'Etat.

Chapitre 2 : De la comptabilité budgétaire

Article 72

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics en recettes et en dépenses et conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget ou de l'état des prévisions.

Cette comptabilité est renseignée par les comptables publics en ce qui concerne les encaissements et paiements relatifs aux opérations de recettes et de dépenses.

21

Elle permet de suivre les liquidations, émissions, prises en charge, recouvrements et restes à recouvrer en matière de recettes, d'une part, les engagements, liquidations, ordonnancements, paiements et restes à payer en matière de dépenses, d'autre part.

La comptabilité budgétaire dégage un résultat correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées sur le budget général et les comptes spéciaux au titre de l'année considérée.

Article 73

La comptabilité budgétaire tenue par les ordonnateurs couvre la phase administrative des opérations de recettes et de dépenses.

Elle est tenue en partie simple.

Article 74

La période couverte par la comptabilité budgétaire est la gestion couvrant l'année civile, sans période complémentaire. Une circulaire du ministre chargé des finances fixe les délais-limites pour l'arrêté des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnement au titre de l'exécution du budget d'une année donnée.

Article 75

Les comptes générés par la comptabilité budgétaire sont constitués des comptes administratifs établis par les ordonnateurs et consolidés par le ministre chargé des finances, appuyés d'un état de développement des recettes budgétaires et d'un état de développement des dépenses budgétaires établis par le comptable principal.

Chapitre 3 : De la comptabilité générale de l'Etat

Article 76

La comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle est tenue en partie double et est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations dans les conditions fixées par la Directive relative au Plan comptable de l'Etat.

Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La comptabilité générale de l'Etat s'appuie sur la comptabilité des matières.

La comptabilité générale de l'Etat est une comptabilité d'exercice. Elle a pour objet

de retracer :

- les opérations budgétaires ;
- les opérations de trésorerie ;
- les opérations faites avec des tiers et les opérations d'attente et de régularisation ;

22

- les mouvements du patrimoine et des valeurs ;
- les flux de gestion internes : amortissements, provisions, les produits et charges rattachés.

Article 77

L'organisation de la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur les principes suivants :

- la déconcentration de la comptabilité générale, en vue de la rapprocher du fait générateur et des ordonnateurs ainsi que leurs services gestionnaires ;
- l'inscription au bilan de l'Etat de tous les flux de gestion portant sur les actifs non financiers, les dettes et créances, en vue de la connaissance du patrimoine public et partant, de la capacité de l'Etat à faire face à ses engagements.

Article 78

La comptabilité générale de l'Etat est tenue exclusivement par les comptables directs du Trésor et les comptables des administrations financières par année civile.

Elle peut être assortie d'une période complémentaire d'une durée maximum d'un mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire.

Seules des opérations de régularisation d'ordre comptable peuvent être effectuées au cours de la période complémentaire. Aucune opération budgétaire ne peut être effectuée au cours de cette période.

Article 79

Les modalités d'exécution des opérations de régularisations pendant la période complémentaire sont définies dans les procédures comptables prévues par la Directive relative au Plan comptable de l'Etat.

Article 80

Les comptes annuels de l'Etat sont dressés par le ministre chargé des finances et comprennent le Compte Général de l'Administration des Finances et les états financiers.

Le Compte Général de l'Administration des Finances comprend :

- la balance générale des comptes ;
- le développement des recettes budgétaires ;
- le développement des dépenses budgétaires ;
- le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor ;
- le développement des comptes de résultats.

23

Le Compte Général de l'Administration des Finances est produit à la Cour des comptes à l'appui du projet de loi de règlement.

La comptabilité générale de l'Etat permet également de produire les états financiers de l'Etat comprenant le bilan, le compte de résultat, le tableau des opérations financières du Trésor, le tableau des flux de trésorerie et l'état annexé dans les conditions définies par la directive portant plan comptable de l'Etat.

Chapitre 4 : De la comptabilité des matières, valeurs et titres

Article 81

La comptabilité des matières, valeurs et titres est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens mobiliers et immobiliers, des stocks autres que les deniers et valeurs de l'Etat.

Elle permet un suivi des immobilisations incorporelles, des immobilisations corporelles, des stocks et des valeurs inactives.

La comptabilité des matières peut être tenue en partie simple ou en partie double.

Elle décrit l'existant et les mouvements d'entrée et de sortie concernant :

- les immobilisations incorporelles et corporelles ;

- les stocks de marchandises, fournitures ;
 - les titres nominatifs, au porteur ou à ordre, et les valeurs diverses appartenant ou confiées à l'Etat ainsi que les objets qui lui sont remis en dépôt ;
 - les formules, titres, tickets et vignettes destinés à l'émission ou à la vente.
- Des inventaires et comptes d'emploi sont établis à date fixe et à l'occasion des contrôles effectués par les organes habilités.

Article 82

Les biens corporels et incorporels acquis avant la date de mise en vigueur de la présente directive, sont inventoriés, immatriculés, valorisés et enregistrés dans les livres suivant les modalités, méthodes et techniques définies dans un référentiel harmonisé à l'usage des Etats membres de l'Union.

Les nouvelles acquisitions sont enregistrées au fur et à mesure des certifications délivrées par les ordonnateurs et des imputations données par les comptables aux comptes appropriés.

Des rapprochements contradictoires périodiques sont effectués entre les données de la comptabilité matières et celles de la comptabilité générale de l'Etat.

24

Article 83

La comptabilité des matières est tenue par des agents habilités par l'ordonnateur.

Ces derniers sont personnellement et pécuniairement responsables des mouvements qu'ils ordonnent sur les éléments du patrimoine.

L'organisation et le système comptables applicables à la comptabilité matières sont définis par les réglementations nationales.

Chapitre 5 : De la comptabilité analytique des coûts

Article 84

La comptabilité analytique des coûts a pour objet de faire apparaître les éléments de coûts des services rendus ou de prix de revient des biens produits et des services fournis ainsi que de permettre le contrôle des rendements et performances des services, notamment dans le cadre des budgets de programmes et de la gestion axée sur les résultats.

Les modalités de mise en oeuvre de cette comptabilité sont définies par les réglementations nationales.

TITRE V : DU CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

Article 85

Sans préjudice des pouvoirs du Parlement, les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un double contrôle, administratif et juridictionnel.

Le contrôle administratif est le contrôle de l'administration sur ses agents, incluant le contrôle interne a priori, concomitant et a posteriori.

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes de l'Etat membre ou, le cas échéant, par la Cour des comptes de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Chapitre premier : Du contrôle administratif

Section première : Des caractéristiques du contrôle administratif

Article 86

Le contrôle administratif s'exerce soit sous la forme de contrôle hiérarchique, soit sous la forme de contrôle organique par l'intermédiaire de corps et organes de contrôle spécialisés.

Section 2 : Des contrôles exercés par les contrôleurs financiers

Article 87

Les contrôleurs financiers exercent des contrôles a priori et a posteriori des opérations budgétaires de l'Etat.

25

Ils relèvent du ministre chargé des finances et sont placés auprès des ordonnateurs.

Article 88

Les contrôles a priori exercés par les contrôleurs financiers portent sur les opérations budgétaires.

Tous les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses, notamment les marchés publics ou contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ordonnateur, sont soumis au visa préalable du Contrôleur financier.

Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques.

Toute ordonnance de paiement, tout mandat de paiement ou toute délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du Contrôleur financier ou de son délégué. Les ordonnances ou mandats de paiement et les délégations de crédits non revêtus du visa du Contrôleur financier ou de son délégué sont nuls et de nul effet.

Le Contrôleur financier ou son délégué s'assure notamment que les ordonnances et les mandats se rapportent à un engagement de dépenses déjà visé par lui.

Si les titres de paiement lui paraissent entachés d'irrégularités, il doit en refuser le visa.

Article 89

Le Contrôleur financier ou son délégué tient la comptabilité des dépenses engagées afin de suivre la consommation des crédits et de déterminer la disponibilité ou non de crédits suffisants pour de nouveaux engagements de dépenses.

Article 90

Les contrôleurs financiers évaluent a posteriori les résultats et les performances des programmes, au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs.

Article 91

Par exception aux dispositions de l'article 87 de la présente Directive et conformément à l'article 13 de la Directive portant loi de finances, le contrôleur financier adapte dans les conditions définies par la réglementation nationale les modalités de mise en oeuvre de ses contrôles au regard de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en oeuvre par l'ordonnateur.

26

Section 3 : De la responsabilité du contrôleur financier**Article 92**

Le Contrôleur financier est personnellement responsable des contrôles portant sur la disponibilité des crédits, sur la vérification des prix par rapport à la mercuriale en vigueur et, au titre de la validité de la créance, sur l'exactitude des calculs de liquidation de la dépense.

Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités au regard des dispositions qui précèdent, le contrôleur financier refuse son visa. En cas de désaccord persistant, il en réfère au ministre chargé des finances. Il ne peut être passé outre au refus de visa que sur autorisation écrite du ministre chargé des finances. Dans ce cas, la responsabilité du ministre chargé des finances se substitue à celle du contrôleur financier.

De même, lorsque le contrôleur financier délivre une autorisation écrite permettant de passer outre le refus de visa de son délégué auprès d'un ministère, d'une institution ou d'une autre administration publique centrale ou déconcentrée, la responsabilité du contrôleur financier se substitue à celle de son délégué.

Section 4 : Des autres organes de contrôle administratif**Article 93**

L'Exécutif peut créer des organes de contrôle a posteriori. Ces structures de contrôle interne à l'administration exercent leurs activités sur toutes les opérations liées à l'exécution du budget de l'Etat ainsi que sur celles de tout organisme de droit public ou privé bénéficiant de ressources publiques. Elles interviennent sur pièces et/ou sur place, sur les actes des ordonnateurs et sur ceux des comptables. Ils peuvent à tout moment effectuer des contrôles pendant l'exécution desdites opérations.

Article 94

Les organes et corps de contrôle exercent leurs missions d'inspection, de vérification

ou d'audit, conduisent leurs investigations et élaborent leurs rapports conformément aux normes internationales en vigueur.

Article 95

Les rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratifs, sont mis à la disposition du public, dans les conditions déterminées par les réglementations nationales.

Chaque rapport de contrôle, d'inspection et d'audit fait l'objet d'une réponse écrite de la part du service audité, qui précise comment les recommandations dudit rapport seront appliquées.

Dans tous les cas les droits des différentes parties doivent être garantis.

27

Article 96

Les modalités de coordination des activités des différents organes de contrôle administratif sont prévues par les réglementations nationales

Chapitre 2 : Du contrôle juridictionnel

Article 97

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs, notamment la bonne exécution de leurs programmes

Les comptables principaux de l'Etat établissent un compte de gestion, sur chiffres et sur pièces, par budget et par exercice budgétaire définitivement clôturé. Ce compte est transmis à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

TITRE VI : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 98

Les dispositions de la présente Directive devront être transposées par les Etats membres dans leurs législations nationales au plus tard le 31 décembre 2011.

Article 99

Les dispositions de la présente Directive sont applicables à compter du 1er janvier 2012.

Toutefois, les Etats membres ont jusqu'au 1er janvier 2017 pour procéder à l'application intégrale des dispositions portant sur :

- les avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes publics prévus à l'article 97 de la présente Directive ;
- la compétence des Cours des comptes en matière de sanction des fautes de gestion prévus à l'article 14 de la présente Directive ;
- l'application intégrale des règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale telle que définie aux articles 76 à 80 de la présente Directive ;
- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal prévue aux articles 8 et suivants de la présente Directive.

En outre, les Etats qui le souhaitent disposent d'un délai supplémentaire de deux (2) ans pour l'application intégrale des règles et procédures mentionnées au troisième tiret du présent article.

28

Lorsqu'un Etat membre utilise les délais d'application prévus aux alinéas ci-dessus, les règles de la Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique et ses textes modificatifs restent applicables.

Article 100

Sous réserve de la disposition spécifique prévue au dernier alinéa de l'article 99 cidessus, la présente Directive abroge et remplace toutes les dispositions antérieures contraires notamment la Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique et ses textes modificatifs.

Article 101

La présente Directive qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera

publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Dakar, le 26 juin 2009
Pour le Conseil des Ministres
Le Président,
Charles Koffi DIBY

Table des Tableaux

Tableau 1: Situation de la transposition des directives dans les droits nationaux	114
Tableau 2: Nombres de critères respectés par pays entre 2000 et 2008	122
Tableau 4: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal (norme ≥ 0) des années 2000 et 2008	141
Tableau 5: Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme $< \text{ou} = 70$) en 2000, 2004 et 2008	142
Tableau 6: Réalisation des critères de convergence, moyenne de 1995 - 1999	222
Tableau 7: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal entre 1997 et 1999	224
Tableau 8: Bilan de la Convergence par pays (nombre de critères respectés)	226
Tableau 9: Nombre de pays ayant respecté les critères de convergence en 2003, 2004 et 2005	228
Tableau 10: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal (norme ≥ 0) de 2000 à 2009	238
Tableau 11: Evolution du taux de pression fiscale en % du PIB (norme $\geq 17\%$) dans les Etats membres entre 2000 et 2009	248
Tableau 12: Evolution du ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales (norme $\geq 20\%$) de 2000 à 2009	253
Tableau 13: Réalisation des critères de convergence, moyenne de 1995 - 1999	275
Tableau 14: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal entre 1997 et 1999	277
Tableau 15: Bilan de la Convergence par pays (nombre de critères respectés)	279
Tableau 16: Nombre de pays ayant respecté les critères de convergence en 2003, 2004 et 2005	282
Tableau 17: Solde budgétaire de base en % du PIB nominal (norme ≥ 0) de 2000 à 2009	292
Tableau 18: Evolution du taux de pression fiscale en % du PIB (norme $\geq 17\%$) dans les Etats membres entre 2000 et 2009	301
Tableau 19: Evolution du ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales (norme $\geq 20\%$) de 2000 à 2009	307
Tableau 20: Ratio de l'encours de la dette publique totale en % du PIB nominal entre 1997 et 1999	320
Tableau 21: L'évolution de l'encours de la dette publique totale des Etats membres rapporté au PIB nominal (norme $\leq 70\%$) entre 2000 et 2009	325
Tableau 22: Les annulations consenties en 2004 par le FMI par Etats membres (en millions de \$)	332
Tableau 23: Conditions de réaménagement de la dette des pays à faible revenu consenties par le Club de Paris entre 1975 et 1999	341
Tableau 24: Les critères d'éligibilité des deux Initiatives PPTE initiale et PPTE renforcée	351

Tableau 25: Etat d'avancement de l'Initiative PPTE dans l'espace UEMOA en juillet 2010	354
Tableau 26: Annulations prévues en 2005, pour les pays de l'UEMOA dans le cadre de l'IADM	366
Tableau 27: Critères utilisés dans les CPIA depuis 2004	375
Tableau 28: Définition des seuils d'endettement en fonction de la CPIA	384
Tableau 29: Classement des pays de l'UEMOA en fonction de leur CPIA	386
Tableau 30: Chronologie de l'introduction du CDMT dans les pays de l'UEMOA	420
Tableau 31: Emissions des Trésors publics nationaux sur le marché régional de l'UEMOA entre 2003 et 2006	452

Résumé :

Le 10 janvier 1994, suite à l'échec des Politiques d'ajustement structurel proposées par les bailleurs de fonds extérieurs et à la dévaluation du Franc CFA qui en a suivi, a été signé, à Dakar, le Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) par sept Etats : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Le 2 mai 1997, la Guinée Bissau deviendra le huitième Etat de l'Union. Ce Traité entérine la transformation de l'Union Monétaire Ouest Africaine, regroupant les anciennes colonies françaises ouest africaines partageant la même monnaie commune (le Franc CFA), en une union économique. Pour éviter de revivre la même situation qui a amené à dévaluer la monnaie commune, l'Union a décidé d'assainir les finances publiques des Etats membres, en mettant en place un cadre juridique approprié et une Surveillance Multilatérale de leurs politiques budgétaires. L'objectif des pères fondateurs était d'arriver, par cet arsenal juridique, à harmoniser les législations budgétaires et comptables nationales, mais aussi d'y instaurer une réelle discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune. Très vite, l'UEMOA se dotera de deux directives clés portant respectivement Lois de finances et Règlement général sur la comptabilité publique, mais également d'un Pacte de convergence et d'un Code de transparence dans la gestion des finances publiques. Comparée à la situation antérieure, on a noté une nette amélioration dans la gestion des finances publiques au sein de l'Union, même si tous les Etats n'avancent pas au rythme dans le respect des critères de convergence, surtout concernant la réduction des déficits publics. C'est ainsi que, l'UEMOA, avec le soutien des bailleurs de fonds multilatéraux (FMI et Banque mondiale) qui cherchent à promouvoir dans les pays où ils interviennent de nouveaux outils financiers (Gestion axée sur la performance, Pluriannualité dans la programmation budgétaire, etc....), va réformer, en 2009, son cadre juridique des finances publiques afin de l'adapter aux nouveaux standards de gestion internationaux.

Descripteurs :

Title and Abstract :

January 10, 1994, following the failure of structural adjustment policies proposed by the external donors and the devaluation of the CFA Franc which followed, was signed in Dakar, the Treaty establishing the European Economic and Monetary Union (UEMOA) by seven countries: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal and Togo. On May 2, 1997, Guinea Bissau will become the eighth State of the Union. The Treaty confirms the transformation of the West African Monetary Union, comprising the former French colonies in West Africa share the same common currency (the CFA), in an economic union. To avoid repeating the same situation that led him to devalue the currency, the EU has decided to consolidate public finances of Member States, by establishing an appropriate legal framework and multilateral surveillance of fiscal policies. The objective of the founding fathers was to arrive by this legal arsenal, harmonize national budget and accounting laws, but also to establish a real fiscal discipline in support of the common monetary policy. Soon, WAEMU will develop two key directives dealing respectively Finance Laws and the General Public Accounting, but also a Pact of convergence and a code of transparency in the management of public finances. Compared to the previous situation, there was a marked improvement in the management of public finances in the EU, even if all states are not moving at the pace in compliance with the convergence criteria, especially regarding the reduction of deficits public. Thus, UEMOA, with support from multilateral donors (IMF and World Bank) seeking to promote in the countries where they operate a new financial tools (performance-based management, the multiannual budgetary planning etc), will reform in 2009, its legal framework of public finance in order to adapt to new international management standards.

Keywords



Université Panthéon-Assas

NOM Prénom | Thèse de doctorat | mois année