

25 ans de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) : bilan et perspectives

Créée en 1994, l'UEMOA a pour principal objectif l'intégration régionale à travers la convergence macroéconomique, l'harmonisation des politiques financières et fiscales et la construction du marché commun assurant la libre circulation des biens et des personnes. Le mécanisme de surveillance multilatérale indique que la cible de -3% de déficit public (critère clé de convergence) devrait être atteinte en 2019. Seul le Niger risque de ne pas pouvoir remplir cette norme à temps. La construction du marché commun se poursuit et de nouvelles perspectives s'ouvrent à des échelons régionaux supérieurs. L'intégration commerciale n'est pas achevée pour autant : le commerce intra-zone représente selon l'UEMOA en 2017, seulement 15,5% des échanges totaux des pays. Toujours dans un objectif d'intégration, des politiques communes visant au développement économique continuent d'être mises en œuvre. Certains chefs d'Etat, comme le Président ivoirien Alassane Ouattara, formulent le souhait que l'Union aille également vers une plus grande intégration politique.

1. Convergence macroéconomique : des grands progrès attendus à l'horizon 2019

L'adoption en 1999 de [l'Acte additionnel N°04/99 au Traité de l'UEMOA](#) portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les États membres, spécifie la phase de convergence, la phase de l'assainissement du cadre macroéconomique, notamment les critères de convergence. Les objectifs fixés par ce Pacte, notamment ceux de croissance accélérée, forte, durable et inclusive, n'ont pas été atteints (ex : excédent budgétaire dès 2002). [Selon l'UEMOA, le taux de croissance du PIB, à prix constant, dans la zone est de 6,7% en 2017](#). L'horizon de convergence -- initialement fixé au 31 décembre 2002 - a connu des reports successifs à 2005 puis à 2008. Le mécanisme de sanction a été inopérant et il est apparu nécessaire de questionner ces objectifs au regard des besoins d'investissements des pays relativement aux objectifs fixés par les OMD, notamment. A cet effet, un nouveau Pacte a été adopté par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement le 19 janvier 2015 qui propose cinq critères de convergence dont trois de premier rang et deux de second rang qui visent essentiellement à contribuer au respect du critère clé :

Rappel historique et définition des objectifs de l'UEMOA

Créée le 10 janvier 1994 à Dakar, l'Union économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est composée de 8 pays : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau (intégrée en 1997), le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo qui partagent la même monnaie : le Franc CFA.

D'après [l'article 4 du traité de l'Union, les objectifs visés par l'UEMOA](#) sont :

- i) 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 ;
- ii) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;
- iii) 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 ;
- iv) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industries et mines ;
- v) harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité.

Critères de premier rang :

1. Ratio du solde budgétaire global, dons compris, rapporté au PIB nominal (critère clé) : supérieur ou égal à -3% à l'horizon de convergence fixé au 31 décembre 2019 ;
2. Taux d'inflation annuel moyen : maintenu à 3% au maximum par an ;
3. Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : inférieur ou égal à 70% à l'horizon de convergence.

Critères de second rang

4. Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : inférieur ou égal à 35% à l'horizon de convergence;
5. Taux de pression fiscale: égal ou supérieur à 20% à l'horizon de convergence.

Si en 2018, [selon le FMI](#), seule la Guinée-Bissau (-2,6%) était en dessous de la norme clé pour le déficit budgétaire, en 2019, tous les pays sauf le Niger (-3,8%) devraient respecter le critère : Bénin (2,4%), Burkina Faso (-3%), Côte d'Ivoire (-3%), Guinée-Bissau (-2%), Mali (-3%), Sénégal (-3%) et Togo (-0,1%). Seul le Niger obtiendrait un déficit encore supérieur à la norme (-3,8%) empêchant l'Union de passer en phase de stabilité, les deux autres critères de 1^{er} rang étant actuellement respectés y compris le Togo dont le ratio de dette passerait sous la barre des 70% en 2019. Dans le cadre de l'harmonisation des finances publiques, l'Union a adopté six directives dont celle portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques visant à rendre plus rigoureuse la gestion des finances publiques en vue de conforter la croissance économique et l'atteinte des critères de convergence. En ce qui concerne les critères de 2nd rang, aucun pays actuellement ne les respecte, à l'exception du Sénégal pour ce qui est de la masse salariale.

En termes de perspectives, les défis de la convergence macroéconomique sont également intimement liés à la création de la future monnaie de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹. En effet, à l'occasion de la [54^{ème} session ordinaire de la conférence des Chefs d'Etat et du gouvernement de la CEDEAO](#) tenue à Abuja, en décembre 2018, les membres de la CEDEAO ont réaffirmé leur engagement pour une entrée en vigueur de la monnaie dès 2020. Pour mémoire, une approche graduelle avait été adoptée en février 2018, prévoyant dans un premier temps l'intégration des membres répondant aux critères de convergence macroéconomique de la Communauté² dont les indicateurs se rapprochent de ceux observés par l'UEMOA, les autres membres pouvant être intégrés ultérieurement.

La Commission de la CEDEAO est actuellement présidée par un ressortissant de l'UEMOA, l'Ivoirien Jean-Claude Brou.

En 2018	1er Rang			2nd Rang	
	Déficit < 3%	Inflation < 3%	Dette < 70%	Masse salariale < 35%	Pression fiscale > 20%
Bénin	-4,7%	1,0%	56,8%	48,6%	13,4%
Burkina Faso	-5,0%	2,0%	41,2%	53,3%	17,8%
Côte d'Ivoire	-3,8%	1,7%	48,8%	41,4%	16,5%
Guinée-Bissau	-2,6%	2,0%	55,3%	38,2%	11,4%
Mali	-3,3%	2,0%	36,9%	36,4%	14,8%
Niger	-5,9%	3,3%	46,3%	36,1%	14,9%
Sénégal	-3,5%	0,7%	50,4%	33,7%	18,7%
Togo	-3,2%	0,7%	75,7%	39,4%	17,4%

2. Marché commun : une libre circulation des personnes et des biens toujours imparfaite et qui tend à se dessiner à l'échelon suprarégional

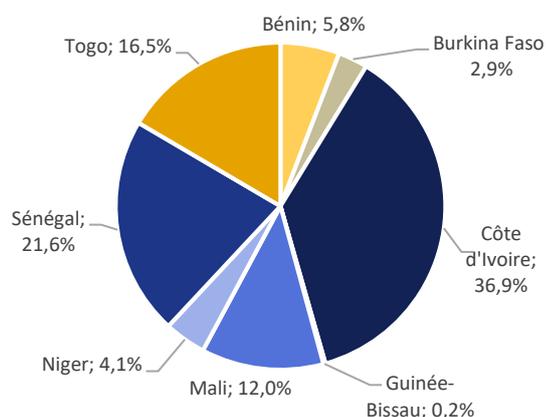
La cérémonie des 25 ans de l'UEMOA mettait à l'honneur cette thématique sous le titre : [« 25 ans de progrès vers l'intégration régionale, ensemble pour relever le défi de la libre circulation des personnes et des biens »](#). Comme l'a souligné le Président de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Alassane Ouattara, lors de son allocution, si des progrès ont été accomplis, de nombreux défis restent à relever, en témoigne le faible taux des échanges intracommunautaires dans l'Union (16,1% du total des échanges en 2018³ contre 9,6% en 1996). La tendance sur ces 10 dernières années, selon le dernier rapport de la BCEAO reste comprise entre 13,5% et 19% du total des échanges. La Côte d'Ivoire et le Sénégal sont les principaux fournisseurs intra régionaux, avec respectivement 36,9% et 21,6% des exportations totales intra-UEMOA en 2017. Le Mali et le Burkina occupent la première et deuxième place des importateurs intra-communautaires, avec respectivement 32% et 22,9% de leurs approvisionnements. Les produits pétroliers sont au premier rang des transactions intra-UEMOA, avec une part de plus de 40,3% des produits échangés.

¹ Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo

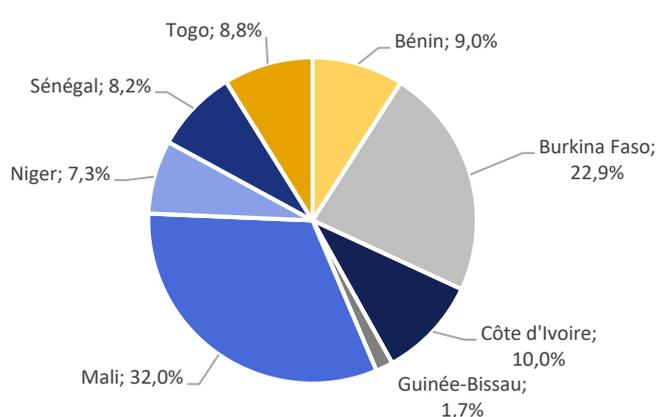
² Les critères qui diffèrent sont : un taux d'inflation annuel moyen inférieur ou égal à 10% (1^{er} rang), des réserves extérieures supérieures ou égales à 3 mois d'importation (1^{er} rang), une variation du taux de change nominale de moins de 10% (2nd rang)

³ Selon le discours du Président ivoirien, les derniers chiffres UEMOA accessibles font état pour l'année 2017 d'un taux de 15,5%.

Principaux pays exportateurs intra-zone



Principaux pays importateurs intra-zone



Une évolution lente pour la zone, qualifiée de carrefour historique d'échanges, et qui, [selon le Président ivoirien](#), s'expliquerait par plusieurs raisons :

- la structure du commerce : marquée par une homogénéité des biens et services échangés dans cet espace;
- des nombreux contrôles sur les corridors, des prélèvements illicites et autres faux frais, des longs délais pour le transport des marchandises ;
- des distorsions en matière de concurrence et en particulier, des difficultés pour certaines entreprises à avoir accès aux marchés, notamment publics, de certains pays de l'Union.

Coût total des perceptions illicites (hors frontière), par voyage et par camion en moyenne (en FCFA)⁴

Abidjan-Bamako	Abidjan-Ouaga	Bamako-Dakar via Diboli	Bamako-Dakar via Moussala	Bamako - Ouaga via Hérémakono	Bamako - Ouaga via Koury	Cotonou-Niamey	Ouaga - Lomé	Dakar - Bissau	Moy UEMOA
49 630	26 450	44 350	45 295	59 925	28 300	10 000	15 000	101 000	41 245

En outre, les perspectives du marché commun se dessinent progressivement à des échelons régionaux supérieurs : au niveau de la CEDEAO, le renforcement de l'intégration commerciale passe depuis 2015 par l'application du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, qui est venu remplacer le TEC de l'UEMOA appliqué jusqu'alors.

La zone CEDEAO a également négocié de manière bilatérale [l'Accord de partenariat économique \(APE\) avec l'Union européenne](#), ce qui illustre le renforcement des liens et la montée en puissance de ce marché commun, bien que son entrée en vigueur soit toujours bloquée par la non-signature du Nigéria. En revanche, la signature des APE intérimaires du Ghana et de la Côte d'Ivoire (qui devraient entrer en vigueur prochainement) pourrait avoir un impact sur la diffusion des produits européens au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO et fragiliser l'union douanière.

Enfin, au niveau continental, [le traité sur la Zone de libre-échange continentale \(ZLEC\)](#), lancé en mars 2018, serait, à terme, le nouveau marché commun. La ratification de 22 pays est nécessaire à son application. Ce processus est attendu dès 2019. 16 pays africains ont déjà ratifié le traité dont la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Togo. Parmi les pays de l'UEMOA, seule la Guinée-Bissau n'a toujours pas signé le traité à ce jour.

3. Politiques sectorielles : bilan des réalisations en matière de coordination des politiques sectorielles et de mises en œuvre d'actions communes

En 2006, l'UEMOA lançait le Programme économique régional (PER). Cette initiative de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, élaborée par la Commission, la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Ouest-africaine de développement (BOAD) visait à développer des projets structurants et intégrateurs au service de la croissance régionale. La 1^{ère} phase du PER 2006-2010 pour un coût total de 3470

⁴ Source : UEMOA

Mds FCFA (5,3 Mds EUR) comprenait 63 projets répartis sur 5 axes stratégiques : i) la consolidation de la gouvernance et l'approfondissement de l'intégration économique, ii) le développement des infrastructures économiques, iii) la construction d'un appareil productif intégré, iv) le développement des ressources humaines, v) la mise en œuvre d'un partenariat pour la mobilisation des ressources financières, la mise en œuvre et le suivi-évaluation du PER. Cette première phase du PER a permis notamment la réalisation des études routières en vue de la construction ou de la réhabilitation des axes routiers, la construction de poste de contrôles juxtaposés aux frontières et des stations de pesages sur les corridors de l'Union.

La deuxième phase du PER (2012-2016) s'est concentrée sur l'énergie pour un coût total de 8,8 Mds EUR à travers les priorités suivantes : i) un meilleur accès à l'énergie, par l'interconnexion des réseaux de transport d'énergie électrique de la sous-région ; la valorisation des ressources énergétiques locales tant fossiles que renouvelables ; la maîtrise de l'énergie (efficacité énergétique) ; la poursuite du développement et de la modernisation des infrastructures.

En mai 2018, un nouveau plan d'action régional sur 5 ans a été adopté, consacré cette fois à l'investissement dans les ressources humaines de la santé et du social, avec un budget estimé à 369,3 Mds FCFA (563 M EUR). Le budget de ce plan d'action 100 fois inférieur au Per illustre la baisse des moyens alloués aux politiques communes de l'UEMOA. Il s'agira (i) de demander aux pays membres de l'UEMOA d'améliorer le climat des affaires pour inciter le secteur privé à investir dans ces domaines ; (ii) de mettre en place un secrétariat de suivi pour la mise en œuvre des plans au niveau des pays, et enfin, (iii) de susciter l'engagement des Etats membres dans l'investissement des ressources humaines de la santé et du social.

A l'instar de la politique commerciale, la mise en œuvre de politiques sectorielles communes est initiée progressivement à l'échelon régional supérieur de la CEDEAO. Les politiques mises en place par la CEDEAO concernent différents domaines : le développement des infrastructures avec notamment le corridor Abidjan-Lagos, la politique agricole commune (ECOWAP), la prévention des conflits, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la santé régionale etc. Récemment, en décembre 2018 à Abidjan, [le Plan directeur de la CEDEAO pour le développement des moyens régionaux de production et de transport d'énergie électrique 2019-2033](#) a été approuvé. Ce plan comporte 47 projets de production d'énergie, 28 réseaux d'interconnexion de lignes électriques dont 70% utilisant les énergies renouvelables pour un coût d'investissement total estimé à 36,4 Mds USD et devrait permettre la mise en œuvre effective d'un marché régional de l'électricité⁵.

Rappel des différentes institutions l'UEMOA

L'Union dispose d'institutions :

- i) La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement définit les grandes orientations politiques.
- ii) Le Conseil des Ministres assure la mise en œuvre des orientations générales.
- iii) La Commission est l'organe d'exécution de l'Union.
- iv) La Cour de Justice veille au respect du droit suant à l'interprétation et l'application du traité de l'Union.
- v) La Cour des Comptes a pour vocation de contribuer par ses travaux de contrôle à la promotion de la bonne gouvernance.
- vi) Le Comité interparlementaire joue un rôle consultatif et d'animation des débats sur l'intégration. Il reçoit le rapport annuel de la Commission et s'exprime sous forme de rapports et de résolutions.
- vii) La Chambre consulaire régionale est le lieu de dialogue entre l'UEMOA et les principaux opérateurs économiques.
- viii) Le Conseil du travail et du dialogue social a pour objectif d'impliquer tous les acteurs non étatiques dans le processus d'intégration de l'UEMOA.
- ix) Le Conseil des collectivités territoriales a pour but d'impliquer ces dernières dans le processus d'union.
- x) La [Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest \(BCEAO\)](#) est autonome et a pour mandat de définir et mettre en œuvre la politique monétaire au sein de l'UMOA ; de veiller à la stabilité du système bancaire et financier de l'UMOA ; de promouvoir le bon fonctionnement et assurer la supervision et la sécurité des systèmes de paiement dans l'UMOA ; de mettre en œuvre la politique de change de l'UMOA dans les conditions arrêtées par le Conseil des Ministres ; et de gérer les réserves officielles de change des Etats membres de l'UMOA.
- xi) La [Banque Ouest Africaine de développement \(BOAD\)](#) est autonome et est l'institution commune de financement du développement des Etats de l'Union.
- xii) L'Agence [UMOA-Titres](#) a vocation à apporter son concours aux Etats membres pour mobiliser sur les marchés de capitaux, les ressources nécessaires au financement de leurs politiques de développement économique, à des coûts maîtrisés.

Clause de non-responsabilité - Le service économique s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.

⁵ Parmi les projets, on peut citer notamment l'interconnexion CLSG : Cote d'Ivoire-Liberia-Sierra Leone-Guinée de 1 349 km, ou encore celle avec les pays de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) entre le Sénégal, la Gambie, la Guinée et la Guinée Bissau de 1 677 km de ligne HT.