

LA ZONE FRANC : UN RELIQUAT D'AVENIR

PAR

YANN BEDZIGUI (*)

Créée en 1945, la Zone franc constitue sans doute l'union monétaire la plus vieille et la plus stable de toute l'Afrique subsaharienne.

La Zone franc fait figure d'exception pour des raisons historiques. Elle illustre les relations exceptionnelles que la France continue d'entretenir avec ses anciennes colonies d'Afrique noire alors même que le franc a disparu. Tandis que les autres monnaies africaines symbolisent la rupture avec la colonisation et l'indépendance acquise au début des années 1960 par leur nom (naira au Nigeria, cedi au Ghana, dinar en Afrique du Nord), la monnaie qui circule de Dakar à Yaoundé en passant par Abidjan, Lomé, Bamako et Malabo continue de faire référence au colonisateur. De plus, le franc CFA fait figure d'exception pour n'avoir été dévalué que deux fois au cours de son existence, contrairement aux autres monnaies africaines.

Quel sens donner à cette longévité? Témoigne-t-elle de la réussite de l'intégration monétaire et, par extension, de l'intégration régionale dans l'Afrique francophone? Ou est-elle le reliquat d'un passé dont tant les pays africains et la puissance tutélaire rechignent à se débarrasser?

Depuis la création de la Zone franc en 1945, le contexte géopolitique a singulièrement évolué. L'Afrique francophone, autrefois «chasse gardée» de la France, voit débarquer de nouvelles puissances comme la Chine et l'Inde, en sus des Etats-Unis et des autres Etats membres de l'Union européenne. La France, qui demeure un partenaire commercial privilégié de ces pays, n'en est plus le plus important. Cependant, le constat est fait qu'en dépit de leur appartenance à une monnaie forte et solide, les pays de la Zone franc ne sont pas mieux lotis que leurs voisins : entre 2007 et 2010, la croissance économique y est en moyenne inférieure à la croissance du continent africain (1)

L'objectif de cet article est de présenter un bilan – non exhaustif – du franc CFA et de mettre en perspective les défis auxquels il doit faire face. Nous évoquerons ainsi l'histoire du franc CFA, puis décrirons ses méca-

(*) Doctorant et chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) En 2010, les taux de croissance du PIB étaient de 5,4% à l'échelle africaine, de 4,3% au sein de l'UEMOA et de 4,2% dans la CEMAC. En 2007, ils étaient respectivement de 7,1%, 3,2% et 4,7%. Source : Banque de France et Fonds monétaire international.

nismes institutionnels, avant de nous interroger sur la prééminence des objectifs politiques sur les visées économiques dans la constitution de la Zone franc et ses conséquences.

HISTOIRE DE LA ZONE FRANC ET DU FRANC CFA

De 1945 aux indépendances

Les décrets de 1939 sur l'inconvertibilité du franc et sur la mise en place d'un contrôle des changes officialisent l'existence d'une Zone franc, laquelle date, de fait, des années 1920. Après la Seconde Guerre mondiale, la réforme monétaire du 26 décembre 1945 crée le franc CFA (colonies françaises d'Afrique) en même temps que le franc des colonies françaises du Pacifique. Il s'agit alors d'éviter que les colonies françaises ne suivent la dévaluation du franc métropolitain prévue suite aux accords de Bretton Woods. Le franc CFA dévalue alors d'un pourcentage inférieur au franc français. A l'inverse, les colonies d'Afrique du Nord sont forcées de dévaluer. Cependant, en janvier 1948, le franc CFA est dévalué, avant d'être réévalué en octobre de la même année. Ce sera le dernier changement de la parité entre le franc CFA et le franc métropolitain jusqu'à la dévaluation du franc CFA en 1994.

C'est dans les années 1950 que sont créés les premiers organes publics chargés de tâches comme l'émission du franc CFA, lesquelles étaient jusque-là le fait de la Banque d'Afrique occidentale (BAO), dont le privilège d'émission originellement conféré par le décret du 29 juin 1901, renouvelé le 29 janvier 1929, avait expiré le 29 janvier 1949 (2). Cette tendance avait en fait été amorcée dès la Seconde Guerre mondiale, quand le gouvernement de la France libre attribua le privilège de l'émission monétaire en Afrique équatoriale française et au Cameroun à la Caisse centrale de la France libre, remplacée par la Caisse centrale de la France d'outre-mer après la Guerre. Le décret du 20 janvier 1955 du gouvernement Faure crée deux instituts d'émission aux statuts identiques – ancêtres des actuelles banques centrales de la zone franc – qui seront gérés par le Trésor et la Caisse française d'outre-mer : l'Institut de l'Afrique occidentale française et du Togo et l'Institut d'émission de l'Afrique équatoriale et du Cameroun. Ces deux instituts ouvrent aussitôt un compte d'opération au trésor français afin d'assurer la convertibilité entre le franc CFA et le franc français et de garantir la valeur de la monnaie africaine.

(2) Robert JULIENNE, *Vingt ans d'institutions monétaires ouest-africaines, 1955-1975 : mémoires*, L'Harmattan, Paris, 1988.

Après les indépendances

En 1958, la création de la Communauté franco-africaine, prélude à une autonomie des colonies françaises d'Afrique et des pays sous tutelle française, donne lieu un réaménagement des mécanismes de la Zone franc. Les ordonnances du 4 avril 1959 changent donc l'appellation des instituts d'émissions, lesquels deviennent la Banque centrale des Etats de l'Afrique équatoriale et du Cameroun (BCEAEC) et la Banque centrale des Etats de l'Afrique occidentale (BCEAO). Les conseils d'administration de ces banques centrales sont désormais constitués à égalité de Français et d'Africains, tandis que le président du conseil d'administration demeure français.

L'échec de la communauté et l'accession à l'indépendance des pays africains a entraîné un nouveau réaménagement de la Zone franc.

Signés entre 1959 et 1964, les différents accords bilatéraux de coopération en matière économique, monétaire et financière entre la France et chacun des pays nouvellement indépendants – à l'exception de la Guinée-Conakry, indépendante depuis 1958 – définissent les principes qui vont régir l'organisation monétaire de la Zone jusqu'en 1972-1973. Tout en confirmant l'ancrage des pays nouvellement indépendants dans la Zone franc, ils accordent à leurs marchandises un accès préférentiel au marché français et des facilités d'aide au développement.

Les six Etats de l'ancienne Afrique occidentale française (la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, la Mauritanie et le Niger, auxquels se joignent le Togo en 1963 et le Mali en 1984) s'associent au sein de la BCEAO pour gérer leur monnaie commune, le franc de la communauté financière africaine (FCFA). En 1962, ils institutionnalisent l'intégration monétaire en créant l'Union monétaire d'Afrique occidentale (UMAO).

Les pays d'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, Tchad, Congo, Centrafrique) se sont associés dès 1959 dans la BCEAEC pour gérer le franc de la coopération financière en Afrique centrale (FCFA), sans pour autant institutionnaliser leur union monétaire comme en Afrique de l'Ouest. De fait, on constate dès 1962 des disparités entre les deux blocs de la Zone franc. Cette année-là, alors que les Français sont à égalité avec les Africains au sein du conseil d'administration de la BCEAEC, ils ne sont qu'un tiers au conseil de la BCEAO, dont la présidence est assurée tous les deux ans tour à tour par les administrateurs représentant les pays membres, tandis qu'elle est assurée statutairement par un Français à la BCEAEC.

Les réformes de 1972-1973

Au début des années 1970, les pays africains de la Zone franc réclament une révision des accords de coopération signés au lendemain des indépendances. Ces accords et le fonctionnement des banques centrales sont critiqués autant par des personnalités politiques qu'académiques. Ces détract-

teurs réclament notamment un assouplissement de la politique monétaire afin d'étendre le pouvoir d'intervention des banques centrales en vue du développement. En sus, il existe alors une très forte pression en vue de l'africanisation des responsables des banques centrales (3).

Les réformes concernant la Zone franc se sont déroulées suivant un processus identique : la signature d'un accord entre les pays de chaque zone monétaire précède l'accord entre la France et la zone en question. Ainsi, le 22 novembre 1972, les pays de la BCEAEC, qui devient la BEAC (Banque des Etats de l'Afrique centrale), signent une nouvelle convention de coopération monétaire, puis le lendemain un nouvel accord de coopération monétaire avec la France. En Afrique de l'Ouest, un accord est conclu entre les pays de l'UMOA le 14 novembre 1973, modifiant les statuts de la BCEAO avant la signature d'un accord entre l'UMAO et la France le 4 décembre de la même année.

Les points principaux de ces réformes sont :

- la possibilité pour la Banque centrale de faire des avances, pour une durée illimitée, aux Trésors nationaux inférieures ou équivalentes à 20 % de leurs revenus de l'année fiscale écoulée;
- les banques centrales peuvent désormais déposer 65 % de leurs réserves de change extérieures au Trésor français contre la totalité auparavant;
- le transfert des sièges des banques centrales sur le continent africain, à Yaoundé (Cameroun) pour la BEAC et à Dakar (Sénégal) pour la BCEAO.

La crise économique

Les réformes de la Zone franc ont coïncidé avec le boom des cours des matières premières qui s'est arrêté en 1985. A la faveur de ces cours élevés, les pays exportateurs – de produits agricoles ou de produits pétroliers – de la Zone franc ont vu leurs réserves monétaires s'accroître. Au cours de cette période, les gouvernements de la Zone franc ont augmenté les investissements publics en vue d'accélérer le développement économique. Lorsque les cours des matières premières ont chuté au début des années 1980, entraînant la baisse de leurs revenus, les gouvernements de la Zone franc ont recouru à l'emprunt auprès des banques centrales. Les gouvernements ont conçu un procédé permettant de contourner la règle des 20 % de la réforme de 1973 en recourant à l'emprunt auprès des banques commerciales, dont les fonds étaient garantis par les banques centrales. Il s'en est suivi une dégradation des comptes d'opération de la BEAC et de la BCEAO, qui sont devenus déficitaires pour la première fois en 1986. Parallèlement, les déficits budgétaires dans les pays de la Zone franc ont crû de manière significative.

(3) *Id.*

Il s'est alors avéré que la compétitivité des exportations était lésée par l'appréciation du franc CFA par rapport à un dollar alors bas. Le cours des matières premières étant libellés en dollars, les exportations des pays de la Zone étaient moins compétitives que celles des pays asiatiques, dont la monnaie était liée au dollar. C'est de cette époque que datent les premiers appels à la dévaluation du franc CFA, estimé nocif pour la compétitivité des économies africaines de la Zone franc. L'opposition de la France et de la majorité des chefs d'Etat africains à cette mesure n'a fait que retarder cependant. Les politiques d'ajustement menées par les pays africains consistant en une restriction du crédit de la Banque centrale et des coupes dans le budget – *via* une réduction des effectifs de la fonction publique – n'ont eu qu'un effet limité. Ces politiques ont davantage abouti à un gel des budgets d'investissement plutôt qu'à une réelle réduction du budget de fonctionnement des Etats.

L'échec de ces politiques a conduit le gouvernement d'Edouard Balladur à adopter la recommandation des institutions de Bretton Woods d'une dévaluation du franc CFA en 1994. Le franc CFA a alors perdu 50 % de sa valeur antérieure.

De la dévaluation à nos jours.

Le bilan de la dévaluation

Le bilan de la dévaluation demeure contrasté : d'un côté, le coût social a été élevé du fait de la hausse des prix de produits de première nécessité – qui a favorisé les populations rurales vivant de l'agriculture (4) – et des produits importés. Parallèlement, la croissance économique dans la Zone franc s'est élevée à 5 % dans les années suivant la dévaluation. Il serait cependant excessif de lier le retour de la croissance à la seule dévaluation, laquelle coïncide avec une conjoncture marquée par la hausse du cours de matières premières. De plus, la croissance économique a ralenti dès 1998 et tourne depuis autour de 3 % de moyenne dans l'ensemble de la zone, contre 5 % à l'échelle continentale.

L'arrimage à l'euro

Depuis 1999, l'euro étant devenu la monnaie commune des pays de l'Union européenne, le franc CFA en est devenu une subdivision décimale. A la faveur de la fixation de la parité de change entre l'euro et le franc français, celle du franc CFA a été définie. Selon le taux $1 \text{ €} = 655,957 \text{ FCFA}$.

Depuis que le dollar s'est déprécié par rapport à l'euro ($1 \text{ €} = 1,46 \text{ \$}$), plusieurs pays de la Zone franc se retrouvent dans une situation similaire à

(4) Edmond ALPHANDÉRY, «Un bilan positif dix ans après la dévaluation du franc CFA», *Le Monde*, 13 janv. 2004.

leur situation pré-dévaluation des années 1980. Le franc CFA qui, comme l'euro, s'est apprécié par rapport au dollar, semble entraver la compétitivité de leurs exportations. La contestation croissante de l'arrimage de la Zone franc à la Zone euro est le fruit d'une nouvelle configuration des échanges commerciaux. Tant que les pays de la Zone franc effectuaient la majorité de leurs échanges avec la France et les pays de la Zone euro, ils étaient relativement protégés des fluctuations du cours du dollar – lorsque cela coïncidait avec une baisse du cours des matières premières. Or, la structure géographique a évolué : la part européenne du commerce de la CEMAC est passée de 69,2 en 1995 à 31,8 % en 2006, tandis que la part de l'Amérique du Nord est passée dans le même intervalle de 3,9 % à 42,2 % et la part asiatique de 6,7 % à 12,3 %. Cette nouvelle configuration ne protège pas les pays de la Zone franc des chocs extérieurs liés au prix du baril ou à la dépréciation du dollar. D'où les appels à l'arrimage du franc CFA à un panier de monnaies (euro, dollar et yuan) (5). Il est cependant incertain que le Trésor français accepte dans ce cas de figure de garantir la convertibilité du franc CFA.

LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS DE LA ZONE FRANC

Les principes

Le taux de parité fixe avec le franc français puis avec l'euro

Depuis la réévaluation de 1948, la parité fixe franc CFA/FF n'a changé que lors de la dévaluation de janvier 1994. La parité euro-franc CFA a incidemment été définie en 1999 à la suite de la définition de la parité euro-FF : $1 \text{ €} = 6,55957 \text{ FF} = 655,957 \text{ FCFA}$.

La liberté de transfert de fonds dans chaque zone d'émission

Depuis 1994, les échanges de billets entre l'UEMOA et la CEMAC sont suspendus. Toute transaction entre les deux francs CFA passe, comme toute monnaie étrangère, par le Trésor français.

La libre convertibilité des francs CFA par le Trésor français

Pour garantir cette convertibilité, les Etats de la Zone franc se sont engagés, dans les accords de coopération signés après les indépendances, à déposer la totalité de leurs réserves extérieures de change sur un compte d'opération au Trésor français. Depuis, ces accords ont été réaménagés. Lors des réformes des accords de coopération monétaire de 1972-1973, le pourcentage

(5) Frédéric LEJEAL, « Entretien avec Serge Michailof : il faut rompre avec la parité fixe du franc CFA », *Jeune Afrique.com*, 27 mars 2007.

des réserves placées au Trésor français est descendu à 65 % et l'Union monétaire ouest-africaine a obtenu en septembre 2005 de ne déposer désormais que 50 % de ses réserves extérieures au Trésor français. Ce mouvement est loin d'être homogène à l'ensemble de la Zone franc : ce n'est qu'au 1^{er} juillet 2007 que les pays de l'UMAC déposeront 60 % de leurs réserves extérieures de change sur le compte d'opération, avant de passer à 50 % au 1^{er} juillet 2009.

De plus, les réserves placées sur le compte d'opération doivent couvrir au moins 20 % de la masse monétaire en circulation. En 2006, le taux de couverture d'émission de la monnaie était de 95 % pour l'UMAC et de 117 % pour l'UMOA (6).

Les institutions

Les conventions de coopération monétaire signées entre les pays de chaque aire de la Zone franc ont donné naissance après les indépendances à des unions monétaires s'appuyant respectivement sur les deux organes d'émission que sont la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest et la Banque des Etats de l'Afrique centrale.

Les unions monétaires

A la suite des indépendances, les mécanismes régissant les rapports dans la Zone franc étaient relativement simples. En Afrique de l'Ouest, la BCEAO est fondée en avril 1959 par la Côte d'Ivoire, le Dahomey (Bénin), la Haute-Volta (Burkina Faso), la Mauritanie, le Niger et le Sénégal, qui créent le 12 mai 1962 l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) fixant «*les règles d'émission monétaire, la centralisation des réserves de change, la liberté de transfert au sein de l'Union*» (7). Le Togo y adhère en 1963, le Mali en 1984, la Guinée-Bissau en 1997. En Afrique centrale est créée en avril 1959 la BCEAEC (Banque centrale des Etats d'Afrique équatoriale et du Cameroun), rassemblant le Cameroun, le Gabon, le Congo, le Tchad et la Centrafrique; la Guinée équatoriale y adhère en 1985. L'Union douanière des Etats de l'Afrique centrale (UDEAC) est créée le 8 décembre 1964.

Après la dévaluation de 1994, les deux unions monétaires utilisant le franc CFA se dotent d'un versant économique afin d'affirmer que l'accent est désormais mis sur l'intégration régionale. Ces nouvelles entités englobent comme organes indépendants les banques centrales. Le 10 janvier 1994, l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) est créée en vue d'*unifier les espaces économiques nationaux, consolider les cadres macro-économiques des Etats membres à travers l'harmonisation de*

(6) Cf. le site Internet www.banque-france.fr/fr/eurosys/telechar/zonefr/2006/vue_ensemble.pdf.

(7) IZF.net, «Historique de la zone franc», disponible sur le site Internet www.izf.net/affiche_oscar.php?num_page=1984.

leurs politiques économiques, notamment budgétaires, mais aussi renforcer leur monnaie commune» (8).

En Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale prend le relais de l'UDEAC. Elle est composée de l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC) et l'Union économique d'Afrique centrale (UEAC), qui partagent les mêmes objectifs que l'UEMOA.

Les Banques centrales

Les banques centrales de la Zone franc sont, depuis leur création, la cible de maintes critiques quant à leurs priorités affichées, que sont la lutte contre l'inflation et la stabilisation des prix. Les différents détracteurs leur reprochent de mener une politique «monétariste» mal adaptée à des économies africaines peu financiarisées (9).

La lutte contre l'inflation

Depuis les indépendances, l'inflation a été globalement contenue dans les pays de la Zone franc. De 1960 à 2004, le taux d'inflation moyen en Zone franc a été de 6,54 % et 8,56 % si on prend en compte l'entrée de la Guinée-Bissau dans la Zone franc en 1997. Dans les autres pays africains, le taux moyen d'inflation sur le même intervalle est de 76,02 % (10). Cependant, certains opérateurs économiques estiment que cette priorité a surtout mené à un durcissement de l'accès au crédit bancaire, freinant ainsi le décollage économique des pays de la zone.

L'implication des banques centrales dans les politiques de développement

L'absence d'implication de la CEAC et la BCEAO dans les politiques de développement fait aussi l'objet de critiques. Sont pointées du doigt les réserves de ces banques dans les comptes d'opération afin de garantir la stabilité de la monnaie : ces réserves pourraient être investies dans les économies de la Zone afin de relancer la croissance économique. Ce reproche paraît désormais moins fondé qu'il n'y paraît. Rappelons que les réformes de 1972-1973 dans la Zone franc avaient pour objectif de permettre aux banques centrales de devenir un «*outil pour le développement*» selon l'expression d'Hamani Diori, alors Président du Niger, avec notamment la création de banques de développement dans les deux régions. Or cette réforme est loin d'avoir eu l'effet escompté. Les avances faites par les Banques centrales aux trésors nationaux ont surtout contribué à l'explosion des dépenses et

(8) *Id.*

(9) Kako NUBUKPO, «Politique monétaire et servitude volontaire : la gestion du franc CFA par la BCEAO», *Politique africaine*, n° 205, mars 2007.

(10) Etienne YEHOUE, «The CFA arrangements – More than just aid substitute», *International Monetary Fund*, janv. 2007.

de l'endettement des Etats, plutôt qu'à l'avènement d'une croissance économique durable. De plus, cette politique d'avances a surtout contribué à rendre déficitaires les comptes d'opération des deux banques à partir de 1985.

Mimétisme sur le modèle européen

Il est généralement reproché aux banques centrales de copier plusieurs principes de la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne : l'indépendance par rapport aux gouvernements, la priorité donnée à la lutte contre l'inflation, des taux directeurs élevés, le « dogme » d'une monnaie forte. D'ailleurs, un tableau résumant l'évolution parallèle des taux directeurs de la BEAC et de la BCE montre qu'il existe un certain mimétisme.



Sources : Banque de France et BCE.

L'autre point de convergence est l'indépendance croissante de la BCEAO et de la BEAC vis-à-vis des gouvernements. A la suite des déficits des comptes d'opération dans les années 1980, les conditions d'avances des banques centrales aux Trésors nationaux ont été durcies lors des différentes réformes depuis 1989. Il existe une pression pour que les liens entre les Banques centrales de la Zone franc et les Trésors nationaux soient tranchés. En 1998, la BCEAO s'est engagée à mettre fin aux avances statutaires aux Trésors nationaux en 2001 ; la BEAC n'en a pris l'engagement que la même année, sans toutefois la mettre en œuvre. La BCEAO n'a pu respecter l'échéance de 2001 et a mis en place un plan progressif de suppression de ces avances.

La Zone franc : une réalité plus politique qu'économique?

Cinquante ans après sa création, la Zone franc peine à se constituer en espace économique viable. Alors qu'en Afrique australe l'intégration régio-

nale est en plein essor, elle en est à ses balbutiements dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.

La prédominance des questions politiques

La cause principale de cet état de fait est la prééminence des objectifs et acteurs politiques lors de sa création et dans son fonctionnement, au détriment des idées et réalités économiques.

La prééminence du politique sur l'économie entraîne...

Dès sa création, sans concertation, en décembre 1945, le franc CFA s'est attiré les critiques de la plupart des entreprises opérant dans les colonies d'Afrique noire (11). L'adoption du taux de parité fixe (1 FCFA = 2 FF) en 1948 – après une dévaluation du franc qui n'avait pas touché le franc CFA – a été aussi controversée. Le directeur du Trésor François Bloch-Lainé constatait alors que cette opération «*était techniquement injustifiée et semble avoir été dictée par des considérations politiques qui sont contestables et ont été contestées*» (12). Il semble que la dévaluation du franc métropolitain n'ait pas été étendue aux colonies d'Afrique noire afin de ne pas nuire au pouvoir d'achat des populations européennes y résidant et des populations africaines employées dans l'administration. Ce sont les députés de ces colonies qui avaient obtenu cela du ministre de l'Économie d'alors. Cette prééminence du politique a longtemps subsisté dans la Zone franc comme en témoignent deux événements précis : la réforme de la Zone en 1972-1973 et la dévaluation de 1994.

La réforme de la Zone franc, en 1972-1973, réduit l'influence française dans les mécanismes de décision des banques centrales. Cette réforme ne prend pas en compte les critiques économiques formulées par des économistes tels Samir Amin et Mamadou Diarra envers le taux de parité fixe. Dès 1969, Samir Amin réclamait une dévaluation du franc CFA (13), tandis que Mamadou Diarra demandait que la Zone franc soit un moteur de développement de ses pays membres (14).

Les concessions accordées par la France aux pays de la Zone franc en 1973 (transfert des sièges en Afrique, 65 % des réserves extérieures au Trésor français contre 100 %) semblent surtout avoir été le fruit des turbulences diplomatiques d'alors. En 1973, la France était en pleine renégociation des accords de défense bilatéraux avec les États d'Afrique francophone.

(11) David STASAVAGE, *The Political Economy of a Common Currency : the CFA Franc Zone since 1945*, Ashgate, Burlington, 2003.

(12) François BLOCH-LAINÉ, *La Zone franc*, Presses universitaires de France, 1956.

(13) Samir AMIN, «Pour un aménagement du système monétaires des pays africains de la zone franc», *Revue d'études politiques africains*, mai 1969.

(14) Mamadou DIARRA, *Les Etats africains et la garantie monétaire de la France : où va l'argent des Français*, Nouvelles Editions africaines, Dakar, 1972.

Plusieurs pays de la Zone franc semblent s'éloigner de son giron. Cette réforme semble avoir eu pour finalité principale de retenir la plupart des pays dans son aire d'influence (15). Durant ces négociations, il ne fut pas question de la surévaluation du franc CFA, pourtant très critiquée par les économistes africains.

La dévaluation du franc CFA en 1994, un événement majeur de l'histoire de la Zone franc, est le second exemple de la prééminence du politique sur l'économique, quand bien même ce dernier finit par s'imposer au premier. Comme il a été dit ci-dessus, la surévaluation du franc CFA a été dénoncée dès les années 1940 par divers observateurs économiques. Dans le contexte de crise économique dans les pays de la Zone franc, ces critiques se sont faites plus pressantes. Dès 1986, les institutions de Bretton Woods ont conseillé aux pays de la Zone franc une dévaluation afin de répondre à la crise économique. La France et ces pays s'y sont opposés, arguant de l'instabilité qui en résulterait et du risque d'éclatement de la Zone franc. Lorsque le Trésor français a proposé en 1992 une dévaluation, les autorités politiques françaises l'ont une fois de plus rejetée, pour des motifs politiques, dont le dogme – plus politique qu'économique – du franc CFA fort – cousin du dogme français du franc fort. En lieu et place de la dévaluation, les pays de la Zone franc ont conduit des politiques dites d'ajustement, qui n'ont pas eu l'effet escompté. La France et les pays de la Zone franc ont alors dû se rendre à l'idée qu'une politique d'ajustement structurel n'avait pas de chance de réussir sans une dévaluation. D'où la dévaluation de janvier 1994 du franc CFA (16).

... une faible intégration régionale

L'intégration régionale a connu un essor certain en Zone franc seulement après la dévaluation du franc CFA, en 1994. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. La principale est que la conception de la Zone franc s'est faite dans une logique verticale : elle reposait sur les rapports entre la France et chacune des colonies avant les indépendances, puis entre la France et chaque pays après les indépendances en vertu d'accords bilatéraux de coopération monétaire. La conséquence étant que les différents pays ne formaient un bloc que par la volonté de l'ex-colonisateur plutôt que par solidarité ou interdépendance régionale. Ainsi, le commerce entre les pays de la Zone franc demeure exceptionnellement bas. Dans la CEMAC, le commerce intra-régional est passé de 3,2 % des échanges en 1995 à 2,3 % 2005 (17). Dans le même intervalle, ce pourcentage est passé de 2,8 % à 0,9 %. A la même période, le commerce entre la CEMAC et la République démocratique du Congo est passé de 2,8 % des échanges à 4,8 % (18).

(15) David STASAVAGE, *op. cit.*

(16) *Id.*

(17) Banque de France, *Rapport annuel de la zone franc*, 2006.

(18) *Id.*

Toutefois, la situation est différente dans l'UEMOA, qui a sans doute le commerce intra-régional le plus développé (11,94 % des échanges) (19) en Afrique du fait du poids économique de la Côte d'Ivoire.

Deux facteurs principaux expliquent cette tendance à la baisse du commerce intra-régional. Le premier a trait à la nature des économies de la Zone franc et à leurs structures. En effet, la plupart des pays sont des économies tournées vers l'exportation de matières premières vers l'Europe, l'Amérique du Nord et, désormais, l'Asie. De plus, les deux régions de la Zone franc ont une organisation similaire : les échanges intra-régionaux s'organisent autour de la seule économie relativement diversifiée de la région, le Cameroun dans le CEMAC, la Côte d'Ivoire dans l'UEMOA, deux pays qui exportent des cultures vivrières et quelques produits transformés vers leurs voisins. Il faut aussi tenir compte du poids du géant nigérian en Afrique de l'Ouest, qui fournit les pays de l'UEMOA en pétrole brut et est souvent le destinataire de leurs exportations agricoles et minières.

Le second facteur concerne la difficulté de la mise en œuvre de zones de libre-échange dans la Zone franc. Depuis le choc de la dévaluation, la libéralisation des échanges et la création d'un marché commun lors de la création des organisations régionales en Zone franc dans les années 1960 ont été réhabilitées. La libre circulation de produits dans l'UEMOA a été proclamée dès 1996. De nombreux obstacles non tarifaires demeurent cependant. Ce sont notamment les obstacles non seulement administratifs, mais aussi politiques (20). En effet, les lois des différents pays ne sont souvent pas mises en conformité avec les accords de libre-échange signés. Il s'ensuit une confusion qui freine une circulation des biens, des personnes et des services déjà entravée par des infrastructures de transport peu développées. Il en résulte une application inégale des accords signés selon les pays et selon les régions. De plus, les tensions politiques entre gouvernements de la même zone contribuent à miner les échanges commerciaux entre les pays.

La coordination des politiques budgétaires comme base d'une nouvelle intégration

Depuis la dévaluation de 1994, la coordination des politiques budgétaires *via* des mécanismes de surveillance multilatérale est devenue une priorité pour les gouvernements de la Zone franc. Les objectifs de cette démarche sont, à terme, «*le renforcement de l'intégration économique [...], de la cohérence entre les variables de la politique monétaire et celles de la politique budgétaire afin de créer un environnement macro-économique sain, nécessaire pour une croissance économique durable et créatrice d'emplois*» (21).

(19) *Ibid.*

(20) Gilles DUFRENOT, «Pour ou contre le maintien de la zone franc», UEMOA.

(21) Désiré AVOM / Daniel GBETNKOM, «La surveillance multilatérale des politiques monétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives», *Mondes en développement*, vol. XXXI, n° 3, 2003.

C'est à cette fin que les deux régions de la Zone franc ont défini des critères de convergence sur la base d'indicateurs macro-économiques. Cette démarche est cependant inégale d'une région à une autre.

L'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest s'est dotée en décembre 1999 d'un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA, qui établit des critères de premier rang et des critères de second rang. Les critères de premier rang sont : un rapport du solde budgétaire de base par rapport au PIB supérieur à 0, un endettement inférieur ou égal à 70 % du PIB, un taux d'inflation inférieur ou égal à 3 %, une non-accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs sur la gestion de la période courante. Le non-respect de ces critères conduit à l'adoption de sanctions qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion du pays fautif des mécanismes de solidarité communautaire. Les critères de second rang sont une masse salariale qui n'excède pas 35 % des recettes fiscales, des investissements financés sur des ressources internes supérieures à 20 % des recettes fiscales, un déficit extérieur courant hors dons n'excédant pas 5 % du PIB, des recettes fiscales supérieures à 17 % du PIB (22).

La CEMAC s'est dotée de d'indicateurs exactement similaires aux indicateurs de premier rang de l'UEMOA, sans toutefois les indicateurs de second rang. La différence étant cependant que la sanction ultime en cas de non-respect de ces critères de convergence est l'adoption d'un communiqué à l'encontre de l'Etat fautif et non son exclusion.

A l'image d'une intégration régionale balbutiante, la plupart des pays de la Zone franc peinent à respecter ces critères de convergence. Ainsi, en 2006, aucun pays de l'UEMOA n'a respecté les huit critères de convergence : le Mali a respecté cinq critères tandis que la Côte d'Ivoire – première économie de la zone – n'en a respecté que deux. Dans la CEMAC, le Cameroun a réalisé trois des critères de convergence, tandis que la République Centrafricaine n'en a respecté aucun.

En dépit de cet état de fait, aucune procédure de sanction n'a été lancée contre les pays fautifs, signe de l'absence de réelle autorité des mécanismes de surveillance communautaires sur les pays concernés. C'est d'ailleurs l'une des critiques le plus souvent adressées aux mécanismes de la Zone franc, à savoir leur tendance à copier les mécanismes de l'Union européenne sans tenir compte des particularités politiques et socio-économiques des pays concernés. L'une de ces particularités étant la difficulté qu'éprouvent de nombreux pays africains à reprocher aux pays voisins leurs orientations de politiques économiques lorsqu'ils n'en ressentent pas les effets négatifs, fût-ce au nom de la solidarité sous-régionale. Ce type de démarche, qui est toujours considéré dans les pays africains comme une ingérence dans les

(22) Comité de convergence de la zone franc, *Critères de convergence de l'UEMOA, de la CEMAC et des Comores*, 2006, disponible sur le site Internet www.banque-france.fr/F-eurosys/telechar/zonefr/crit_converg.pdf.

affaires intérieures, constitue davantage une source de tensions que d'entente (23).

La zone franc, outil d'influence ultime ou espace « neutre » de coopération ?

Le maintien de la Zone franc constitue l'angle mort de la réflexion engagée sur l'influence de la France dans ses ex-colonies d'Afrique. L'essentiel des études se concentre davantage sur l'évolution de la politique de sécurité de la France et de sa politique de coopération. Or, si on observe les leviers d'influence de la France dans ses anciennes colonies, le pilier monétaire est celui qui marque par sa stabilité, contrairement à une chute des échanges commerciaux et au rétrécissement du dispositif militaire en Afrique. Pour exemple, en dépit des tensions franco-ivoiriennes, le retrait d'Abidjan de la Zone franc n'a jamais été envisagé sérieusement, en dépit des écrits antérieurs dans ce sens de Mamadou Coulibaly, n° 2 du FPI et président de l'Assemblée nationale durant la présidence de Laurent Gbagbo.

Dans le domaine de la sécurité, la tendance est au retrait, sur fond de multilatéralisation sous plusieurs formes. D'une part, une tentative d'euro-péanisation des interventions françaises en Afrique, qui se heurtent aux réticences budgétaires mais aussi politiques de ses partenaires européens; d'autre part, un essai de soutien aux opérations onusiennes de maintien de la paix.

De plus, la priorité à Paris semble désormais de dépasser le pré-carré pour étendre l'influence française dans les pays non francophones. L'entrée du Nigeria dans la Francophonie dans les années 1990 constituait un pas dans cette direction. Tout comme la valorisation des Présidents des pays anglophones du continent lors du dernier sommet France-Afrique en 2011. Le franc CFA s'avère de ce fait le seul outil d'influence direct qui a le mérite d'avoir une charge symbolique tout en étant susceptible d'avoir une réelle utilité.

A cet égard, la persistance la Zone franc illustre la persistance d'une influence française diffuse, mais réelle, dans ses anciennes colonies. L'usage d'une monnaie gérée indirectement par le Trésor français permet à Paris de constituer une sorte d'intermédiaire non seulement dans les rapports entre les citoyens de chaque pays, mais aussi dans ceux que ces pays entretiennent avec le reste du monde entre les pays africains et le reste du monde. D'une part, la Zone franc substitue au lien essentiel entre l'Etat, émetteur de monnaie, et ses citoyens-usagers, une relation interétatique dans laquelle les peuples n'ont pas voix au chapitre. Si on considère le lien établi par Michel Aglietta sur la souveraineté et la monnaie (24), cela revient à faire

(23) Désiré AVOM, «La coordination des politiques budgétaires dans une union monétaire : l'expérience récente des pays de la CEMAC», *Tiers Monde*, n° 192, 2007.

(24) Michel AGLIETTA ./ André ORLÉAN, *La Monnaie entre violence et confiance*, Odile Jacob, Paris, 2002.

du centre de la souveraineté non pas les peuples de ces différents pays, mais leur gouvernement et la Banque centrale, avec l'Etat qui en réfère au Trésor français. Selon l'économiste français, «*la légitimité de la monnaie doit être entendue comme produite par un ensemble de processus complexes qui font que dans la monnaie, c'est la communauté comme totalité qui se trouve exprimée*».

D'autre part, on peut mesurer la portée symbolique forte que constitue le contraste entre une France dont la monnaie est désormais l'euro et 26 pays d'Afrique noire qui continuent d'utiliser une monnaie dénommée «franc». Ces pays sont symboliquement sur les plans politique, économique et social figés dans leur rapport à l'ancien colonisateur. Le bénéfice pour la France étant de compenser un poids politique et économique moindre par une projection de puissance cognitive et néanmoins financière.

Dès lors, le franc CFA n'est plus simplement un outil de domination comme il est souvent analysé dans la littérature post-coloniale (25). Il s'agit clairement d'un espace de coopération, certes asymétrique, qui peut être résumé comme la sous-traitance de la politique monétaire de pays en voie de développement à la cinquième puissance économique mondiale. Ainsi, le relâchement progressif de certains mécanismes de la Zone franc est diversement exploité par les pays africains. Pour exemple, l'abaissement du taux de réserve sur le compte d'opérations à 50 % n'a pas suscité de changements particuliers dans la gouvernance de la BEAC ou de la BCEAO : sur 5,490 milliards de francs CFA de réserves de la BEAC, 99 % étaient déposés sur le compte d'opération du Trésor français; pour la BCEAO, le taux de dépôt s'élevait à 59 %. Cela démontre deux choses : en Afrique centrale, le maintien d'une logique verticale, tandis qu'en Afrique occidentale, cette logique se dilue progressivement dans les diversification des échanges économiques. Deux destins qui peuvent s'expliquer par le fait que la perspective d'une intégration régionale élargie, notamment au Ghana et au Nigeria, nécessite une diversification des dépôts de réserve extérieures. D'un point de vue politique, les ambiguïtés portées par le maintien du lien monétaire traduisent bien l'ambivalence des relations franco-africaines : entre résignation à un destin commun et lassitude du face-à-face post-colonial. Le mécanisme de la Zone franc constitue un espace de coopération technique relativement protégé et politiquement neutre par rapport à d'autres espaces franco-africains autrement plus controversés.

(25) Joseph TCHONDJANG POUËMI, *Monnaie, servitude et liberté : la répression monétaire de l'Afrique*, Menaibuc, Paris, 2000.

QUEL AVENIR POUR LA ZONE FRANC ?

Le contexte actuel (dépréciation du dollar par rapport à l'euro, prix du baril élevé, subventions agricoles maintenues par les pays développés) prête à une énième remise en cause de la Zone franc. Une rumeur de dévaluation a même fait le tour des chancelleries à la fin de l'année 2007, suite à un article de l'hebdomadaire *Jeune Afrique*. Le franc CFA concentre probablement tant d'attention tant en raison de son statut d'héritage colonial que de son extrême importance. Il semble en effet plus aisé de dévaluer une nouvelle fois le franc CFA plutôt que de procéder à des réformes structurelles que les Etats de la Zone franc ont échoué à mener à la suite de la dévaluation. En dépit d'une réelle volonté des Etats en Afrique de l'Ouest, l'intégration régionale n'a connu que des progrès limités. Malgré leur fragilité supposée, les irrédentismes nationaux demeurent vivaces, comme le montrent le syndrome de l'«ivoirité» en Côte d'Ivoire, la multiplication des expulsions de ressortissants camerounais en Guinée équatoriale. La Zone franc, après soixante ans d'existence, est à une période charnière. Dans ce contexte, plusieurs schémas sont possibles.

Une Zone franc CFA unique?

Le premier schéma serait une réunification de la Zone franc afin de promouvoir des échanges préférentiels entre l'Afrique équatoriale et l'Afrique occidentale, notamment concernant l'achat d'hydrocarbures. Or, ce cas de figure est peu probable du fait du fossé qui s'est creusé entre les deux zones depuis 1960. Les pays de ces zones ont des économies différentes, qui ne sont guère complémentaires. Les deux régions de la Zone franc sont composées d'économies fondées sur l'exploitation des richesses du sol plutôt que sur la production de richesses. Un marché régional risque de ne bénéficier qu'aux pays disposant d'une économie relativement diversifiée, à savoir le Cameroun et la Côte d'Ivoire.

La fin de la Zone franc CFA?

La dislocation de la Zone franc supposerait, d'un côté, la création d'une union monétaire unique en Afrique de l'Ouest (Nigeria et Ghana compris) et, de l'autre, le maintien dans la CEMAC de l'Union monétaire actuelle.

On constate en effet en Afrique de l'Ouest l'existence d'une dynamique régionale devant mener à terme à une union monétaire regroupant tous les pays de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Depuis 2000, les pays de la CEDEAO non-membres de l'UEMOA doivent remplir plusieurs critères de convergence en vue de la constitution de cette zone

monétaire (26). En mars 2010, les gouverneurs des banques centrales de tous les Etats membres de la CEDEAO ont adopté une feuille de route devant conduire à une monnaie unique en 2020.

En Afrique équatoriale, l'intégration régionale a été freinée par le nationalisme sourcilleux des dirigeants camerounais qui, au début des années 1960, prévoyaient à terme une sortie de la Zone franc. Par la suite, le Gabon a suscité une coalition des «petits» (avec le Congo-Brazzaville et la République centrafricaine) afin de ralentir un processus qui risquait de consacrer une hégémonie camerounaise. L'essor pétrolier de la Guinée équatoriale n'a rien fait pour améliorer les rapports entre des dirigeants qui se méfient trop les uns des autres pour faire avancer un processus régional.

L'idée d'un franc CFA adossé à un panier de monnaies (composé de l'euro, du yuan et du dollar) est une rupture dans... la continuité. Cette solution souvent évoquée entérinerait la dépendance du franc CFA à trois politiques monétaires aux orientations diverses : taux d'intérêt bas pour le dollar, politique centrée contre l'inflation dans le cas de l'euro et dévaluation compétitive dans le cas de la Chine. De plus, l'indexation figerait les pays concernés dans un modèle économique d'exportateur de matières premières, sans tenir compte de l'impératif d'industrialisation qui fait consensus parmi les économistes. Une solution à envisager serait d'indexer les la monnaie des deux zones sur leurs réserves propres et faire la pari de la production de richesses. Cette hypothèse pose la question de l'utilisation de la monnaie comme outil de compétitivité alors que la libéralisation des échanges sous l'influence de l'OMC rend désormais difficile le soutien de l'Etat à différents secteurs de l'économie.

Le statu quo ?

Le *statu quo* est plus probable en Afrique centrale qu'en Afrique occidentale, où le poids des économies ghanéennes et nigérianes oblige à une union monétaire sur le long terme pour rétablir la compétitivité des produits ivoiriens, notamment face au Nigeria. En Afrique centrale, le *statu quo* est un scénario hautement probable du fait des facteurs évoqués ci-dessus.

* *
*

Le franc CFA, en dépit d'un contexte changé, continue de procurer de nombreux avantages aux pays d'Afrique francophone, au rang desquels la stabilité et la crédibilité de leur monnaie du fait de l'ancrage à la Zone euro. Cependant, il est difficile de ne pas y voir un reliquat du passé peu adapté

(26) Paul MASSON / Catherine PATILLO, *L'Union monétaire en Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est-elle réalisable et quelle forme peut-elle prendre*, Etude spéciale du Fonds monétaire international, n° 204, 2001.

au monde contemporain. De fait, les pays de la Zone franc vendent de plus en plus un dollar déprécié pour consommer un euro fort.

Faut-il pour autant souhaiter la dissolution de la Zone franc ? Il convient de faire la part entre les conséquences conjoncturelles d'une politique monétaire et les conséquences structurelles des politiques économiques menées par les pays de la Zone franc. En effet, la faible industrialisation, le développement insuffisant d'infrastructures de transport viables, la corruption, la faible intégration régionale, l'absence de véritable politique agricole – hormis la libéralisation des différentes filières au début des années 1990 – n'ont pas de lien direct avec la politique monétaire de la BEAC et la BCEAO. Ces manquements font douter de la capacité des gouvernements de la Zone franc à mener une politique monétaire autonome. Comme le note Philippe Hugon, il semble préférable que les Etats de la Zone franc se dotent de véritables politiques économiques, qui permettent le passage d'une économie d'exploitation des richesses à une politique de création de richesses (27), et accélèrent la convergence de leurs politiques macro-économique et budgétaire en vue de renforcer l'intégration régionale. Ce n'est que lorsque ces différents objectifs seront atteints que ces pays pourront penser à se constituer en union monétaire. Tant que la volonté politique pour atteindre de tels objectifs ne sera pas présente, les pays de la Zone franc n'auront pas la capacité de mener une politique monétaire autonome. Dans l'attente de ces développements, le franc CFA est voué à être un reliquat, décrié certes, mais d'avenir.

(27) Philippe HUGON, *L'Économie de l'Afrique*, La Découverte, Paris, 2006.