

Le BULLETIN

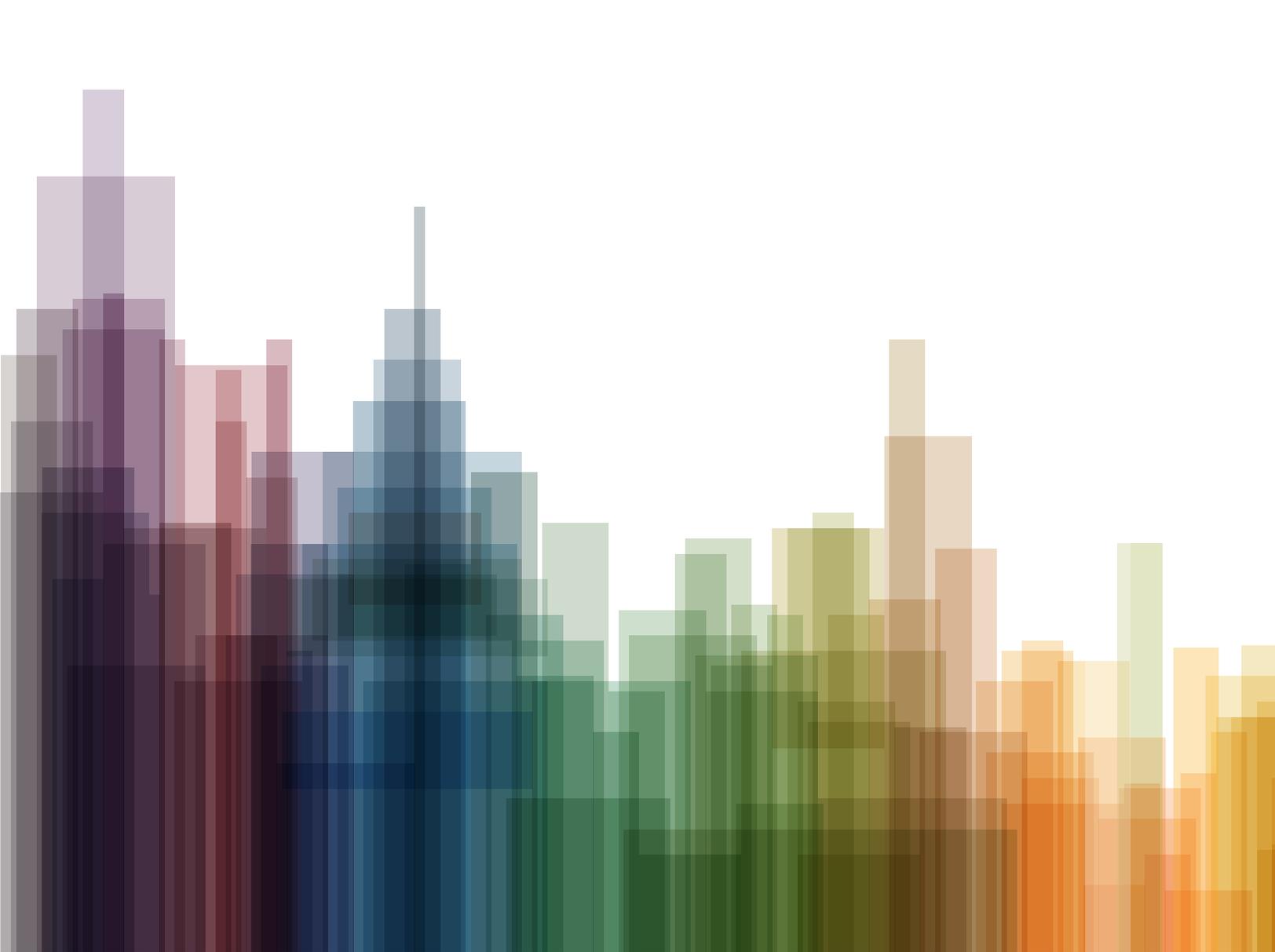
DU BUREAU DE L'ADMINISTRATEUR

Numéro mensuel 14 | Janvier 2020



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

GRUPE AFRIQUE II



SOMMAIRE

L'Éditorial : La Zone franc à la croisée des chemins.....	1
Fin du Franc CFA en Afrique de l'Ouest	2
Évolution du projet de la monnaie unique de la CEDEAO.....	4
Réflexion sur l'avenir du franc CFA en Afrique Centrale.....	6
Quel avenir pour le franc CFA ? Par Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY ET Patrick GUILLAUMONT	9
Quel avenir pour le franc CFA ? Par Thierry HOMMEL	24
Interview de M. Célestin MONGA, Conseiller principal du Vice-président du Département de Recherche et Économiste en chef du Groupe de la Banque mondiale.....	28
Relations avec nos pays et institutions régionales	33
Visite du Président Patrice TALON à la Banque mondiale	33
Mission de consultation de la BEAC au FMI et à la Banque mondiale	34
Tournées des Administrateurs au Moyen-Orient	36
Projets approuvés par le Conseil d'Administration	40



Jean-Claude TCHATCHOUANG

L'ÉDITORIAL

La Zone franc à la croisée des chemins

Trois événements majeurs survenus au cours de l'année 2019 ont remis avec plus de force la Zone franc au-devant de la scène et de l'actualité. Le 29 juin 2019, réunis à Abuja pour leur 55^{ème} session ordinaire, les quinze Chefs d'État de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont décidé de créer une monnaie commune en 2020. Le 22 novembre 2019, réunis à Yaoundé les six Chefs d'État de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) ont décidé d'engager une réflexion approfondie sur les conditions et le cadre d'une nouvelle coopération monétaire avec la France. Le 21 décembre 2019, les Présidents Emmanuel MACRON et Alassane OUATTARA ont annoncé la disparition du Franc de la Communauté financière africaine (CFA) en Afrique de l'Ouest, à partir du 1^{er} janvier 2020. Trois événements dont la compréhension nécessite un éclairage circonstancié sur la Zone franc, cadre de coopération monétaire qui relie 8 pays de l'Afrique de l'Ouest parmi les 15 que compte la CEDEAO, 6 pays de la CEMAC et les Comores, à la France.

Lancé en mai 1983 au sommet de Conakry, l'initiative de la création d'une union monétaire couvrant toute la sous-région de l'Afrique de l'ouest posait déjà la question de l'avenir du Franc CFA utilisé à l'époque par 6 pays de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et dont la convertibilité est assurée par la France à travers des accords de coopération monétaire dans le cadre plus général de la Zone franc. L'idée de la monnaie unique de la CEDEAO commence à se mettre en place avec l'adoption du Programme de coopération monétaire de la CEDEAO (PCMC) par la conférence des chefs d'État et de gouvernement de juillet 1987. Pour concrétiser la volonté d'aller vers l'adoption d'une monnaie unique, plusieurs schémas ont été dressés par la CEDEAO, mais tous ont connu des difficultés de mise en œuvre. Après avoir été reporté cinq fois, pour une meilleure préparation, la création de l'« Eco » a été finalement décidée pour 2020. Pendant tout ce temps, la polémique sur le maintien ou non de la coopération monétaire entre les pays africains et la France est allée grandissante dans les milieux universitaires, politiques et même dans la rue.

Plus réservés jusque-là sur la question de l'avenir de la coopération monétaire avec la France, en dehors de quelques déclarations isolées de certains dirigeants, les chefs d'État de la CEMAC ont réaffirmé en novembre 2019 leur volonté de disposer d'une monnaie commune stable et forte et d'engager une réflexion approfondie sur le Franc CFA. Après un examen de la situation monétaire de la zone, ils ont instruit la commission de la CEMAC et la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) de proposer un schéma approprié guidant l'évolution de la monnaie commune.

Enfin, l'avancée sur la question a été on ne peut plus forte quand le Président MACRON a indiqué le 21 décembre 2019 qu'il a décidé d'engager une réforme avec ses pairs de l'Afrique de l'Ouest en ce qui concerne le Franc CFA. Il a conclu que les amarres étaient rompues. Le chef de l'État ivoirien a précisé que cette décision historique a été prise en toute souveraineté et les chefs d'État de l'UEMOA.

Il a été indiqué par la même occasion que le franc CFA en Afrique de l'Ouest sera remplacé en 2020 par l'Eco, même si l'on ne sait pas encore quand les premiers billets seront en circulation. Selon les précisions qui ont suivi, il ne s'agirait pas seulement que d'un changement de nom. Ce changement s'accompagne de deux réformes majeures, à savoir : la suppression du compte d'opération des pays de l'Afrique de l'Ouest auprès du Trésor français, et le retrait des représentants français siégeant au sein des instances de l'Union monétaire ouest-africaine.

La Zone franc est réellement à la croisée des chemins. Quelle direction va-t-elle prendre à présent ? Une question légitime qui ouvertement ou non reste posée. Le présent numéro du Bulletin de l'Administrateur se propose de contribuer à la clarification du contexte de cette coopération monétaire et à la recherche de la réponse à cette question en informant nos lecteurs sur cette actualité économique d'une très grande importance pour nos pays. À cette fin, le présent numéro rappelle la réunion historique des Présidents MACRON et OUATTARA annonçant la fin du franc CFA en Afrique de l'Ouest, l'historique de la monnaie unique de la CEDEAO, le compte rendu du Sommet Extraordinaires des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEMAC du 22 novembre 2019, suivi d'une sélection de deux articles sur l'avenir du franc CFA.

Bonne lecture !

FIN DU FRANC CFA EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les Présidents Emmanuel MACRON et Alassane OUATTARA ont annoncé à Abidjan le 21 décembre 2019 la disparition du Franc de la Communauté financière africaine (CFA) de la Zone franc en Afrique de l'Ouest. Né en 1945 sous le nom de Franc des colonies françaises d'Afrique. Le franc CFA disparaîtra à partir du 1^{er} janvier 2020 dans la sous-région ouest-africaine.

Faisant la déclaration historique à Abidjan en compagnie du chef de l'État ivoirien, le Président MACRON a indiqué que c'est en entendant la jeunesse africaine sur cette question qu'il a décidé d'engager cette réforme avec ses pairs de l'Afrique de l'Ouest. Il a ajouté que le Franc CFA cristallise de nombreuses critiques et de nombreux débats sur la France en Afrique, notamment la reproche de la continuation d'une relation jugée post-coloniale. Il a conclu que les amarres étaient rompues. Le chef de l'État ivoirien, a quant à lui précisé que cette décision historique a été prise en toute souveraineté. Elle prend en compte la volonté des Chefs d'État de l'Union Monétaire Ouest africaine (UMOA) de construire leur futur de manière responsable.

Désavoué par une part grandissante des opinions du continent qui voyaient en cette monnaie une des derniers bastions de la colonisation française, le coût politique du franc CFA devenait trop lourd pour le chef de l'État français qui, depuis son arrivée à l'Élysée affiche la volonté de construire une nouvelle relation débarrassée des vestiges du passé avec les pays africains.

Le franc CFA doit être remplacé à l'horizon 2020 par une nouvelle monnaie : l'Eco, même si l'on ne sait pas encore quand les premiers billets seront en circulation. Le changement ne concernera dans un premier temps que les huit pays de l'UMOA : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, à condition que ceux-ci respectent les critères de convergences. L'Afrique centrale restant pour l'heure tenue à l'écart.

Le changement de nom s'accompagne de deux réformes techniques importantes. D'abord, le compte d'opération à la Banque de France est supprimé, et par ailleurs les représentants français siégeant au sein des instances de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) vont être retirés.

Selon les accords monétaires jusqu'ici en vigueur, les États de l'UEMOA avaient l'obligation de déposer au minimum 50 % de leurs réserves de change au Trésor français en contrepartie d'une garantie de convertibilité avec l'Euro. En 2015, ceux-ci avaient transféré 19 milliards d'euros sur ce compte. La BCEAO pourra désormais placer ses réserves où elle le souhaite. Cependant, l'Eco conservera, au moins dans un premier temps, une parité fixe avec l'Euro et sa garantie de convertibilité sera toujours assurée par la Banque de France.

DU FRANC CFA À L'ECO.

Qu'est-ce qui va changer ?

1. Changement de nom

À sa création en 1945, franc CFA signifiait « franc des colonies françaises d'Afrique ». Après les indépendances des années 1960, le nom avait déjà évolué pour devenir « franc de la Communauté financière africaine », pour les huit pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Mais ce nom restait perçu comme un symbole post-colonial. Le FCFA va devenir l'« Eco », qui est en fait le nom choisi pour la future monnaie unique des 15 pays de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao).

2. Fin du dépôt des réserves de change au Trésor Français

Deuxième point majeur de la réforme, la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ne devra plus déposer la moitié de ses réserves de change auprès de la Banque de France, une obligation qui était perçue comme une dépendance humiliante vis-à-vis de la France par les détracteurs du FCFA. La BCEAO « n'aura à l'avenir plus d'obligation particulière concernant le placement de ses réserves de change ». « Elle sera libre de placer ses avoirs dans les actifs de son choix », selon la présidence française.

3. Plus de représentants français dans les structures de gouvernance de l'Union Monétaire Ouest Africaine

Troisième changement : la France va se retirer des instances de gouvernance de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA) où elle était présente. « La France ne nommera plus aucun représentant au Conseil d'administration et au Comité de politique monétaire de la BCEAO, ni à la Commission bancaire de l'UMOA », a expliqué l'Élysée. Il s'agit de « désamorcer les critiques », selon lesquelles la France continuait de dicter ses décisions dans ces instances via ses représentants, selon l'Élysée.

4. Pas de changement de la parité fixe avec l'Euro

La parité fixe avec l'euro du franc CFA, futur Eco, est maintenue (1 euro = 655,96 francs CFA). Il s'agit d'éviter les risques d'inflation (présente dans d'autres pays d'Afrique) a expliqué le Président ivoirien Alassane OUATTARA. Cette parité fixe est pourtant l'une des caractéristiques du FCFA les plus critiquées par des économistes africains, selon lesquels l'arrimage à l'euro, monnaie forte, pose problème pour les économies de la région, beaucoup moins compétitives, qui ont besoin de donner la priorité à la croissance économique et à l'emploi plutôt que de lutter contre l'inflation. Ces économistes plaident pour la fin de la parité fixe avec l'euro et l'indexation sur un panier des principales devises mondiales, le dollar, l'euro et le yuan chinois, correspondant aux principaux partenaires économiques de l'Afrique.

5. Toujours la garantie de la France

Paris conservera son rôle de garant financier pour les huit pays de l'UEMOA. « Si la BCEAO fait face à un manque de disponibilités pour couvrir ses engagements en devises, elle pourra se procurer les euros nécessaires auprès de la France », explique l'Élysée. Cette garantie prendra la forme d'une « ligne de crédit ». « Avec le maintien de cette garantie, en attendant l'Eco, nous voulons éviter la spéculation et la fuite des capitaux », a justifié Alassane OUATTARA.

6. À quand le lancement de l'Eco ?

Mais quand sera vraiment lancée cette monnaie unique ? Les pays de la CEDEAO ont évoqué l'année 2020, mais sans fixer de calendrier précis. Au sommet de la CEDEAO qui s'est tenu le 16 janvier 2020 à Abuja, Zainab Shamsuna AHMED, la Ministre des Finances du Nigeria a estimé que la mise en œuvre de l'Eco en 2020 n'était « pas certaine », jugeant qu'il restait « encore du travail à faire pour répondre aux critères de convergence ». Par ailleurs, la question de l'utilisation du nom Eco par les seuls membres de l'UEMOA reste posée.

Les négociations en vue d'aboutir à cette réforme auraient commencé en juin 2019 dans la plus grande confidentialité entre le Président français et le Président OUATTARA, Président en exercice de l'UEMOA et chargé par ses pairs d'Afrique de l'Ouest de travailler à cette réforme.

L'accélération de la dynamique d'intégration monétaire en Afrique de l'Ouest pour se doter d'une monnaie unique en 2020 a été décisive pour parvenir à cette avancée. Seulement, le compte d'opération à Paris et la présence française dans les instances bancaires seraient jusque-là un repoussoir pour les pays anglophones de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le Ghana est clairement dans la cible. Le Nigeria fait en revanche figure d'ogre

terrifiant pour les quatorze autres États membres de la zone, puisque ce géant de la région représente à lui seul 60 % du PIB de la CEDEAO. L'idée développée par Paris et Abidjan est que les pays francophones, membres de l'UEMOA, soient le socle de cette intégration monétaire sur laquelle pourront se greffer les pays anglophones ou lusophones de la région.

Pourfendeur du CFA, considérant que celui-ci pénalise l'industrialisation et les exportations des économies africaines, l'économiste Carlos LOPES juge que le changement intervenu est le fruit d'un opportunisme politique bienvenu. Il ne correspond pas à l'idée initiale de monnaie unique régionale mais c'est la meilleure façon d'évoluer.

ÉVOLUTION DU PROJET DE LA MONNAIE UNIQUE DE LA CEDEAO

Réunis à Abidjan les 17 et 18 juin 2019, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des États d'Afrique de l'Ouest ont réaffirmé leur détermination d'atteindre en 2020 un objectif fixé par la CEDEAO. La future banque centrale devrait être basée sur un modèle fédéral, et le régime de change flexible en 1983. Ils ont estimé que la monnaie unique n'est plus une utopie technocratique. Les chefs d'État de la CEDEAO réunis à Abuja le 29 juin 2019 pour la 55^{ème} session ordinaire ont confirmé ce calendrier, et se sont entendus sur le nom de la monnaie unique : « Eco ». Les chefs d'État ont entériné aussi l'essentiel des conclusions de la réunion des ministres et gouverneurs des banques centrales des 17 et 18 juin à Abidjan.

Lancé en mai 1983 au sommet de Conakry, l'initiative de la création d'une Union monétaire dans la sous-région commence à se mettre en place avec l'adoption du Programme de coopération monétaire de la CEDEAO (PCMC) par la conférence des chefs d'État et de gouvernement en juillet 1987. Cette mesure repose sur l'hypothèse selon laquelle l'Union monétaire constitue un pilier essentiel de la réalisation de l'objectif de l'intégration économique, compte tenu de la multiplicité des monnaies non convertibles, du faible niveau des échanges entre États membres, de la précarité du système financier, de l'instabilité macro-économique, du faible niveau de la confiance des investisseurs et de la diversité des politiques budgétaires et financières. Pour concrétiser la volonté d'aller vers l'adoption de la monnaie unique, plusieurs schémas ont été dressés mais ils ont tous connu des difficultés de mise en œuvre.

En 2000, les pays d'Afrique de l'Ouest réaffirment leur volonté d'accélérer le processus d'intégration monétaire entamé au début des années 1980, qui s'est concrétisée par un projet prévoyant la création en deux phases d'une monnaie unique en Afrique de l'Ouest. Ce plan prévoyait, dans sa première phase, le lancement en janvier 2015 d'une monnaie unique, l'Eco, par les pays membres de la Zone monétaire d'Afrique de l'Ouest (ZMAO) associant les sept États membres de la CEDEAO. Dans un deuxième temps, la ZMAO devait fusionner avec l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) pour créer, en 2020, une monnaie unique dans l'ensemble des quinze pays membres de la CEDEAO. L'enjeu de la monnaie unique est de taille car la CEDEAO représente un marché de plus de 300 millions de consommateurs.

En mai 2009, le conseil de convergence a adopté une nouvelle stratégie appuyée par une feuille de route qui prévoyait, entre autres, dès 2009 la mise en œuvre de la surveillance multilatérale, l'opérationnalisation des comités nationaux de coordination, la formulation et l'harmonisation des critères de convergence et l'adoption des critères de convergence harmonisés. Le même document envisage l'harmonisation des statistiques de la fiscalité intérieure, du cadre juridique, comptable des Finances publiques, l'achèvement de la mise en place des infrastructures de paiement en Sierra Leone, en Guinée-Conakry et en Gambie et le démantèlement de toutes les barrières tarifaires et non tarifaires pour assurer la libre circulation des biens, des personnes et des services au sein de la CEDEAO.

RÉUNION EXTRA-ORDINAIRE DES MINISTRES DES FINANCES ET DES GOUVERNEURS DES BANQUES CENTRALES DE LA ZONE MONÉTAIRE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST SUR LE PROGRAMME DE LA MONNAIE UNIQUE DE LA CEDEAO

COMMUNIQUE FINAL

Le 16 JANVIER 2020

1. Une réunion extraordinaire des ministres des finances et de l'économie et des gouverneurs des banques centrales des États membres de la Zone monétaire d'Afrique de l'ouest (ZMAO) s'est tenue le 16 janvier 2020, à Abuja (Nigeria), sous la présidence de l'honorable Mamadi CAMARA, ministre de l'économie et des finances de la République de Guinée.
2. La réunion félicite l'UEMOA pour sa décision de se départir du CFA, mais prend note avec préoccupation de la déclaration du Président de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) le 21 décembre 2019 de renommer unilatéralement le franc CFA « Eco » d'ici 2020.
3. Le Conseil de convergence de la ZMAO tient à souligner que cette décision n'est pas conforme avec la décision de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO d'adopter l'« Eco » comme nom d'une monnaie unique indépendante de la CEDEAO.
4. Le Conseil de convergence de la ZMAO réitère l'importance pour tous les États membres de la CEDEAO de mettre en œuvre les décisions de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO concernant l'application de la feuille de route révisée du Programme de monnaie commune de la CEDEAO.
5. Le Conseil de convergence de la ZMAO recommande qu'un sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la ZMAO se réunisse prochainement pour examiner en profondeur cette question et d'autres questions connexes.
6. Étaient présents à cette réunion les ministres des finances et de l'économie et les gouverneurs des banques centrales des États membres de la Zone monétaire d'Afrique de l'ouest mentionnés ci-dessous :

Hon. Mambury Njie, Ministre des finances et des affaires économiques, République de Gambie ;

Hon. Ken Ofori Atta, Ministre des finances de la République du Ghana ;

Hon. Mamadi CAMARA, Ministre de l'économie et des finances de la République de Guinée ;

Hon. Samuel D. Tweah Jr, Ministre des finances et de la planification du développement de la République du Liberia ;

Hon. Zainab S. Ahmed, Ministre des finances, du budget et de la planification nationale de la République fédérale du Nigeria ;

Hon. Jacob J. Saffa, Ministre des finances de la République de Sierra Leone ;

M. Buah D. Saidu, conseiller principal, Banque centrale de Gambie ;

Le gouverneur Ernest K. Y. Addison, Banque du Ghana ;

Gouverneur Lounceny Nabe, Banque centrale de la République de Guinée ;

Le gouverneur J. Aloysius Tarlue Jr., Banque centrale du Liberia ;

Le gouverneur Godwin I. Emefiele, Banque centrale du Nigeria ; et

Gouverneur Kelfala M. Kallon, Banque de Sierra Leone.

Fait à Abuja, Nigéria, le 16 janvier 2020

Conseil de convergence de la ZMAO

Après trois reports, en 2003, 2005 et 2009, les responsables ouest-africains ont finalement renoncé, en juillet 2014, à lancer l'Eco en janvier 2015, invoquant le niveau insuffisant de préparation et de convergence économique entre les États membres de la ZMAO. En effet, maintes fois évoqué comme devant parachever le processus d'intégration économique en Afrique de l'ouest, la mise en place d'une monnaie commune aux quinze États de la zone piétine. D'abord en raison des disparités entre les économies confrontées par ailleurs à des contingences diverses qui contrarient le respect des critères de convergences monétaire et financière portant notamment sur l'inflation, le ratio de la dette au PIB, le ratio du déficit au PIB, les réserves extérieures etc. Ensuite le retard dans la mise en place, à côté de la zone Franc CFA qui regroupe déjà huit États, de la seconde zone monétaire (ZMAO), étape finale devant aboutir à la formation de la monnaie unique à l'horizon 2020.

Tirant les leçons de cette évolution, les Chefs d'État décident de changer de stratégie en abandonnant l'étape intermédiaire de 2015 avec la monnaie unique de la ZMAO, et en reprogrammant la création d'une monnaie unique pour

l'ensemble de la CEDEAO pour 2020. Le lancement de l'Union monétaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2020 entraînera le démarrage des activités de la Banque centrale de la CEDEAO, l'introduction de la monnaie commune de la CEDEAO et le retrait des signes monétaires des monnaies nationales. Parmi ces quinze pays, le Liberia et le Cap-Vert, qui sont membres ni de la ZMAO ni de l'UEMOA, sont invités par le Conseil de Convergence à se joindre à au moins une des zones monétaires et au Programme de coopération monétaire de la CEDEAO pour faire réussir l'initiative de la monnaie unique.

Toutefois, les ministres des finances de la Zone Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO) réunis le 16 janvier 2020 ont pris note, tout en exprimant leur préoccupation, de la déclaration du Président de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) le 21 décembre 2019 de renommer unilatéralement le franc CFA « Eco » à partir de 2020. Ils ont tenu à souligner que cette décision n'est pas conforme avec la décision de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO d'adopter l'« Eco » comme nom d'une monnaie unique indépendante de la CEDEAO.

RÉFLEXION SUR L'AVENIR DU FRANC CFA EN AFRIQUE CENTRALE

Lors du sommet extraordinaire de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), tenu le 22 novembre à Yaoundé, au Cameroun, la question de l'avenir du franc CFA a été abordée en même temps que les mesures complémentaires pour consolider le redressement économique de la zone.

Sur la question monétaire, les Chefs d'État et de Gouvernement ont réaffirmé leur volonté de disposer d'une monnaie commune stable et forte. Concernant particulièrement la coopération monétaire avec la France, portant sur le franc CFA, ils ont décidé d'engager une réflexion approfondie sur les conditions et le cadre d'une nouvelle coopération. À cet effet, ils ont chargé la Commission de la CEMAC et la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) de proposer, dans des délais raisonnables, un schéma approprié, conduisant à l'évolution de la monnaie commune. Nous publions ci-dessous l'intégralité du Communiqué final de ce sommet.



SOMMET EXTRAORDINAIRE DES CHEFS D'ÉTAT D'AFRIQUE CENTRALE SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DANS LA ZONE CEMAC

COMMUNIQUE FINAL

Yaoundé, le 22 novembre 2019

À l'invitation de **Son Excellence Paul BIYA**, Président en exercice de la CEMAC, Président de la République du Cameroun, un Sommet extraordinaire des Chefs d'État d'Afrique Centrale s'est tenu à Yaoundé le 22 novembre 2019 au Palais de l'Unité.

Ce Sommet avait pour objectif d'examiner la situation économique, financière et monétaire dans la zone CEMAC et d'analyser les perspectives des économies de la sous-région.

Ont pris part à cette rencontre :

- Son Excellence Paul BIYA, Président de la République du Cameroun ;
- Son Excellence Faustin Archange TOUADERA, Président de la République Centrafricaine ;
- Son Excellence Denis SASSOU NGUESSO, Président de la République du Congo ;
- Son Excellence OBIANG NGUEMA MBASOGO, Président de la République de Guinée équatoriale ;
- Son Excellence IDRIS DEBY ITNO, Président de la République du Tchad.
- Monsieur Julien NKOGHE BEKALE, Premier Ministre de la République Gabonaise ; Représentant Son Excellence ALI BONGO ONDIMBA, Président de la République Gabonaise.

Ont également assisté aux travaux :

- Dr ADESINA AKINWUMI, Président de la Banque Africaine de Développement ;
- Pr Daniel ONA ONDO, Président de la Commission de la CEMAC ;
- Monsieur ABBAS MAHAMAT TOLLI, Gouverneur de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC).

Abordant les points inscrits à l'ordre du jour, les Chefs d'État et de Gouvernement ont suivi le compte rendu de leur pair, le Président dédié au PREF-CEMAC, S.E.M. Denis SASSOU NGUESSO, la Communication spéciale du Président de la Banque Africaine de Développement et le Rapport du Gouverneur de la BEAC sur la situation monétaire et financière et les perspectives de la sous région.

À la suite de ces exposés, les Chefs d'État et de Gouvernement ont procédé à un large échange de vues sur l'état des économies des pays de la CEMAC. Ils ont examiné les résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre de la stratégie commune de sortie de crise adoptée en 2016. Ils ont ensuite analysé les perspectives économiques, financières et monétaires de la communauté dans un contexte mondial fortement marqué par des tensions géopolitiques, des incertitudes et une conjoncture économique encore difficile.

Au terme des échanges riches, les Chefs d'État et de Gouvernement ont :

1. Salué le redressement global de la situation macro économique de la zone CEMAC marquée par le retour à une croissance économique positive, la maîtrise de l'inflation, une forte réduction des déficits budgétaires et courants.
2. Relevé avec satisfaction la reconstitution des réserves de change communautaires permettant ainsi de préserver le régime de change à parité fixe de la monnaie commune et d'éviter un ajustement monétaire.
3. Salué les contributions financières et techniques du FMI, de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement, de l'Union Européenne, de la France ayant participé significativement à la réussite du programme de redressement économique de la CEMAC.

4. Réitéré leur soutien total à la poursuite résolue de la mise en œuvre des mesures pertinentes arrêtées en faveur d'une politique budgétaire soutenable, une politique monétaire appropriée et une coopération internationale renforcée, propices à une relance économique rapide.
5. Renouvelé leur engagement solidaire visant à faire de la CEMAC un espace économique émergent à travers l'accélération de la réalisation des infrastructures d'intégration nécessaires à la promotion d'un développement économique et social inclusif.
6. Décidé de poursuivre les réformes institutionnelles et la mise en œuvre des mesures appropriées au sein de la BEAC. Elle devrait concourir durablement à des politiques monétaires efficaces, une application judicieuse, concertée, rigoureuse et améliorée de la réglementation de change communautaire, à la préservation de la stabilité financière et à la consolidation du système bancaire de la zone CEMAC.
7. Examinant spécifiquement la question monétaire, les Chefs d'État et de Gouvernement ont réaffirmé leur volonté de disposer d'une monnaie commune stable et forte. Concernant particulièrement la coopération monétaire avec la France, portant sur le franc CFA, Ils ont décidé d'engager une réflexion approfondie sur les conditions et le cadre d'une nouvelle coopération. À cet effet, ils ont chargé la Commission de la CEMAC et la BEAC de proposer, dans des délais raisonnables, un schéma approprié, conduisant à l'évolution de la monnaie commune.
8. Renouvelé leur engagement à poursuivre de manière ordonnée la consolidation budgétaire dans chaque État pour un retour maîtrisé à une gestion saine des finances publiques.
9. Souligné la nécessité d'assurer, avec l'appui technique et financier des partenaires au développement, un traitement approprié des arriérés de paiement et d'accorder une attention particulière à l'impact des dépenses sécuritaires sur les finances publiques des États.
10. Relevé la nécessité de préserver la soutenabilité et la viabilité de l'endettement public en privilégiant les financements concessionnels et en favorisant les partenariats public-privé pour la réalisation des projets d'infrastructures.
11. Renouvelé leur engagement pour une approche solidaire, cohérente et concertée dans l'élaboration, en accord avec les partenaires techniques et financiers, de nouveaux cadres de coopération à la fin des programmes économiques et financiers de première génération soutenus par une facilité élargie de Crédit du FMI.
12. Sollicité auprès de tous les partenaires au développement, une mobilisation accrue des ressources financières en vue de parvenir à l'objectif de transformation structurelle des économies vers une industrialisation plus large.
13. Renouvelé leur engagement, ainsi que leur détermination à améliorer le climat des affaires en zone CEMAC par des réformes structurelles d'envergure, afin de promouvoir l'investissement privé, diversifier leurs économies pour les rendre plus fortes, résilientes et davantage compétitives.
14. Convenu d'accélérer l'approfondissement de l'intégration pour développer les échanges commerciaux intra communautaires et préparer la CEMAC à tirer le meilleur profit de la Zone de Libre-échange continentale africaine.
15. Décidé de renforcer les concertations et les actions communes face aux nombreux défis sécuritaires liés aussi bien au terrorisme international qu'aux diverses velléités déstabilisatrices de l'ordre établi au sein de la communauté.
16. Félicité la Banque Africaine de développement pour la réussite remarquable de la 7ème augmentation de son capital à 125 %, et exprimé leur soutien au plan d'actions stratégique de cette institution financière multilatérale au profit du développement des pays africains.

Au terme des travaux ayant sanctionné le Sommet extraordinaire, les Chefs d'État et de Gouvernement ont salué la participation à ce Sommet des invités spéciaux venant de la Banque Africaine de Développement, du FMI, de la Banque Mondiale et de la France. Ils ont enfin exprimé leur profonde et fraternelle gratitude à l'endroit de Son Excellence Paul BIYA, Président en exercice de la CEMAC, Président de la République du Cameroun, pour l'heureuse initiative de convoquer le Sommet et de son organisation réussie.

Les travaux du Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement d'Afrique Centrale sur la situation économique, financière et monétaire dans la zone CEMAC, se sont déroulés dans une atmosphère de sérénité, de compréhension réciproque et d'entente cordiale.

Fait à Yaoundé, le 22 novembre 2019

Pour la Conférence des Chefs d'État

S.E. Paul BIYA

Président de la République du Cameroun

QUEL AVENIR POUR LE FRANC CFA ?

PAR SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY ET PATRICK GUILLAUMONT¹

Résumé

Les incertitudes de la situation économique mondiale, les difficultés de l'Afrique centrale dues à la baisse du prix du pétrole, les progrès de l'intégration commerciale en Afrique de l'Ouest suscitent une nouvelle réflexion sur l'avenir de la Zone franc. Celle-ci a plus de cinquante années d'existence et a connu de nombreuses réformes qui, tout en laissant subsister les principes de base, fixité du taux de change des francs CFA et garantie de convertibilité par le moyen des comptes d'opérations des Banques centrales (BCEAO et BEAC) auprès du Trésor français, ont montré sa capacité d'adaptation à des situations nouvelles : africanisation de la gouvernance des banques centrales, création des unions économiques, contrôle sur les mouvements de capitaux, substitution de l'euro au franc français, statut d'indépendance des banques centrales. La Zone franc est un mode de coopération internationale original et efficace. Elle peut, comme par le passé et selon la demande des États africains évoluer à nouveau.

Trois questions principales sont analysées. 1) Est-il souhaitable de donner plus de flexibilité au taux de change des francs CFA et comment y parvenir ? 2) Doit-on supprimer les comptes d'opérations ou modifier leur fonctionnement et la participation de la France à la gouvernance des Banques centrales ? 3) L'élargissement géographique des unions, notamment de l'UEMOA, est-il compatible avec la poursuite du soutien de la France ?

Introduction

La Zone franc est périodiquement critiquée par des intellectuels africains et français, plus rarement par les politiques africains qui en mesurent mieux les avantages. Le questionnement sur la Zone franc et à travers elle sur l'avenir des francs CFA a pris de la vigueur au cours des derniers mois et trouvé même un écho dans la campagne présidentielle française.

Cette critique récurrente s'explique par plusieurs raisons. D'abord la Zone franc apparaît encore à ceux qui la récuse comme un héritage colonial, en dépit des nombreuses réformes dont elle a été l'objet. Sa remise en cause s'inscrit dans le mouvement d'idées qui rejette cet héritage. Les éventuelles réformes de la Zone franc devraient manifester l'indépendance de la gouvernance des Unions à l'égard des autorités françaises. Plus fondamentalement, même si l'incertitude quant à l'évolution politique et économique mondiale et les risques d'instabilité des marchés internationaux de biens et de capitaux peuvent aux yeux des dirigeants africains renforcer l'intérêt de la garantie de convertibilité des francs CFA qu'assure la Zone franc, la rigidité du régime des changes est aussi ressentie comme une contrainte.

La Zone franc en Afrique est composée de deux Unions monétaires, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA²) et la Communauté des États d'Afrique centrale (CEMAC³). Leur situation économique est présentement différente. La première connaît une croissance raisonnable alors que la seconde se trouve dans une situation très difficile en raison de la baisse du prix du pétrole. Mais chacune à sa manière amène à s'interroger sur la pérennité des principes qui régissent la Zone franc.

1 Patrick Guillaumeont est Président de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), Professeur émérite à l'Université d'Auvergne, fondateur du Cerdi et de la Revue d'Économie du Développement. Il a été membre du Comité pour les politiques de développement des Nations Unies (CDP) et a travaillé pour de nombreuses institutions internationales. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur le développement.

Sylviane Guillaumeont Jeanneney est Conseillère de la Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International (Ferdi), professeur émérite à l'Université d'Auvergne, chercheur au Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International (Cerdi).

Cet article a été initialement publié en novembre 2017.

2 Qui réunit huit États : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Togo, Sénégal.

3 Qui réunit six États : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad.

L'Union monétaire ouest-africaine ne couvre que huit États de l'Afrique de l'Ouest et dans l'esprit de ses dirigeants l'intégration tant économique que monétaire qui la caractérise à vocation à s'élargir à l'ensemble de la région d'Afrique de l'Ouest, dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO⁴). Or, au sein de la CEDEAO, les progrès de l'intégration commerciale ont été plus rapides que ceux de l'intégration monétaire. Ce décalage n'est pas sans inconvénient : les pays de l'UEMOA pourraient se trouver confrontés à des dévaluations des autres pays de la CEDEAO, faussant la concurrence, alors même que l'existence d'un marché commun de la CEDEAO les priverait de l'arme commerciale. En effet l'application d'un tarif extérieur commun et la suppression des droits de douane entre les pays de la région, actées en janvier dernier, devraient se réaliser progressivement. En revanche l'intégration monétaire piétine : envisagée dès 1989, elle était censée se réaliser en deux étapes : la création d'une Union monétaire propre aux États de la CEDEAO qui n'appartiennent pas à l'UEMOA⁵ (la Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest ou ZMAO), puis la réunion des deux Unions. Mais la création de la ZMAO, qui suppose une convergence des économies, a été reportée à plusieurs reprises. Le Nigéria est dans une situation critique en raison de la baisse du prix du pétrole ; associée à une mauvaise gouvernance ; sa monnaie s'est profondément dépréciée, ce qui rend le processus d'intégration monétaire particulièrement incertain. D'autre part, en raison de son énorme poids économique en Afrique de l'Ouest, le Nigéria aurait une prépondérance naturelle dans le pilotage d'une union monétaire élargie à l'ensemble de l'Afrique de l'ouest : la politique monétaire et de change de la nouvelle union serait alors déterminée par l'évolution du prix du pétrole et pourrait s'avérer inappropriée (voire désastreuse) pour les autres économies non ou moins dépendantes du pétrole⁶. C'est pourquoi la question de l'élargissement de l'UEMOA en Afrique de l'ouest, par intégration d'un ou de plusieurs États de l'Afrique de l'ouest, en dehors du Nigéria, se trouve logiquement posée ; mais cette intégration impliquerait sans

doute une évolution des règles de fonctionnement de l'UEMOA et des liens qui l'unit à la France dans le cadre de la Zone franc.

La situation économique de la CEMAC est pour le moment différente de celle de l'UEMOA. L'élargissement géographique de la CEMAC est moins à l'ordre du jour. Les projets d'intégration de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) en restent aux déclarations d'intention⁷. D'autre part les pays qui composent la CEMAC sont, à l'exception de la Centrafrique, exportateurs de pétrole et leur économie est, bien qu'à des degrés divers, très dépendante de leurs exportations pétrolières⁸. La forte baisse du prix du pétrole a eu des conséquences directes considérables sur leurs balances des paiements et leurs finances publiques. La situation de la Centrafrique, pour d'autres raisons, est encore moins brillante. Les gouvernements de ces pays ont donc été conduits à s'engager dans un processus d'ajustement très sévère de leurs finances publiques, qui est ou doit être discuté par chacun avec le FMI et que la Commission de la CEMAC s'efforce de coordonner. Dans l'hypothèse où le redressement des finances publiques serait insuffisant et où les réserves extérieures, mises en commun, s'épuiseraient, ces États pourraient être amenés à dévaluer leur monnaie. Bien que les deux francs CFA, émis l'un par la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) et l'autre par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest (BCEAO) soient deux monnaies différentes⁹, il est à craindre que la dévaluation du premier induise des anticipations de dévaluation du second et des fuites de capitaux. Il est important que les éventuelles réformes de la Zone franc permettent d'affirmer l'indépendance des deux Unions l'une à l'égard de l'autre et non seulement à l'égard de la France. Un élargissement géographique de l'UEMOA devrait y contribuer.

Nous présentons un rapide historique de la Zone franc et des nombreuses réformes dont elle a été l'objet depuis un demi-siècle, réformes qui montrent sa capacité d'adaptation à une situation internationale changeante. Les métamorphoses de

4 Outre les huit États de l'UEMOA, la CEDEAO comprend le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Nigéria et la Sierra-Léone.

5 Hors Cap-Vert dont la monnaie est rattachée à l'euro dans le cadre d'un accord monétaire avec le Portugal.

6 Le PIB (en parité de pouvoir d'achat PPA) du Nigéria en 2015 est 4,5 fois celui de l'UEMOA (Human Development Report, 2016, Table 10).

7 La CEEAC comprend, outre les États de la CEMAC, l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo et São Tomé-et-Príncipe. Elle est entrée en vigueur en 1984 et a subi une éclipse de 1992 à 1998. Les projets d'intégration ont été relancés en 2011. Cependant le Burundi est simultanément engagé dans le processus d'intégration monétaire de la Communauté d'Afrique de l'Est (*East African Community*) avec Le Kenya, l'Ouganda, le Soudan du Sud, la Tanzanie et le Rwanda

8 Le secteur pétrolier de la CEMAC comptait en 2013 pour 37,5 % du PIB, 61,4 % des recettes budgétaires et 84,6 % des recettes d'exportations (CEMAC, Conjoncture économique et financière difficile des pays de la CEMAC : diagnostic et pistes de solution, document interne, 2016)

9 Soit le « franc de coopération financière en Afrique » en Afrique centrale et le « franc de la communauté financière africaine » en Afrique de l'Ouest. Les billets émis par les deux Banques centrales ne sont d'ailleurs pas convertibles, car ils ne sont plus rachetés par celles-ci.

la Zone franc en ont fait un système à la fois singulier et moderne, qui laisse néanmoins place à de nouvelles évolutions. Nous esquissons ensuite les options de réformes concevables, tant en ce qui concerne le régime de change que la gouvernance monétaire.

Un rapide historique de la Zone franc

La Zone franc a résisté à l'indépendance des colonies d'Afrique au sud du Sahara : seuls, après divers attermolements la Guinée (avec Sékou Touré) et le Mali (avec Modibo Keita) décidèrent de créer leur propre monnaie, renonçant à participer à l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) qui réunit alors, à l'intérieur de la Zone franc, les autres pays de l'ex-AOF et, après quelques hésitations, le Togo. Cependant, dès 1967, le Mali réintérait bilatéralement la Zone franc en vue de rejoindre l'UMOA, ce qui finit par se réaliser en 1984. Dans l'intervalle, en 1972, la Mauritanie avait quitté l'UMOA (et la Zone franc). Depuis lors, en 1997, la Guinée-Bissau y a été intégrée. La situation fut plus stable en Afrique centrale, qui ne connut aucune défection et accueillit au sein de son Union monétaire la Guinée équatoriale, en 1985¹⁰.

L'africanisation des Unions monétaires avec les nouveaux accords

Le premier aggiornamento de la Zone franc résulte des nouveaux accords de coopération passés entre la France et

respectivement les États de la BEAC en 1972, ceux de la BCEAO en 1973 et les Comores en 1979¹¹. Ces accords ont réduit le poids des représentants de la France dans la gouvernance des Banques centrales¹² et accru les possibilités d'action de celles-ci en faveur du développement et de l'intégration des économies. Simultanément étaient confirmés les trois principes de base de la Zone : la parité fixe entre les francs CFA et comoriens et le franc français, la liberté des changes entre les pays de la Zone et un contrôle des changes identique vis-à-vis de l'extérieur, la garantie de convertibilité des francs CFA et comoriens par la France, à travers les comptes d'opérations ouverts par le Trésor français aux Banques centrales (BCEAO, BEAC et Banque centrale des Comores).

Au départ la BCEAO et la BEAC devaient déposer dans les comptes d'opérations 100 % de leurs réserves extérieures ; cette part a progressivement diminué, passant à 65 % avec les nouveaux accords et n'étant plus que de moitié depuis 2005 pour la BCEAO et depuis 2007 pour la BEAC. La caractéristique essentielle de ces comptes est qu'ils peuvent devenir débiteurs sans limite fixée a priori¹³. La garantie de convertibilité est offerte sous réserve de l'engagement des États à mener une gestion monétaire en adéquation avec la parité de la monnaie et a pour contrepartie la participation minoritaire de représentants français aux instances dirigeantes des Banques centrales¹⁴. Les États de la Zone Franc gardent la liberté de modifier à leur gré la parité de la monnaie, mais ne l'ont fait qu'une fois en 1994¹⁵.

10 Notons aussi que Madagascar a quitté la Zone franc en 1972, après la défaite de Tsiranana, sous l'influence du ministre des affaires étrangères de l'époque, Didier Ratsiraka, tandis que les Comores ont demandé leur appartenance à la Zone franc en 1979. Cf. Bernard Vinay « Les entrées et sorties des pays de la Zone franc » La France et l'outre-mer. Un siècle de relations monétaires et financières, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1998.

11 Cf. P. et S. Guillaumont, Zone franc et développement africain, Economica, 1984.

12 Selon ces nouveaux accords, les représentants français dans le Conseil d'administration de la BEAC passent de la moitié au tiers puis au quart (en 1974 par transfert d'un siège au Gabon), dans celui de la BCEAO du tiers au septième ; les gouverneurs sont désormais africains ; le siège des deux Banques qui étaient encore à Paris est transféré respectivement à Yaoundé et à Dakar.

13 La rémunération des comptes d'opérations créditeurs est avantageuse et asymétrique par rapport au taux d'intérêt appliqué en cas de débit : soit pour un compte créditeur taux de la facilité marginale de la BCE (sur-rémunération en général de 100 points de base par rapport au taux de l'open-market, qui est le taux directeur central de la politique monétaire) dans la limite des 50 %, avec, depuis 2015, un taux plancher et pour un compte débiteur, taux de 1 %, puis de 2 %, puis taux du marché monétaire euro. Il existe d'autre part depuis 1974 une garantie de change vis à vis du DTS, là encore asymétrique, sur le solde créditeur (maintenant dans la limite des dépôts obligatoires).

14 Les obligations formelles ont été très assouplies : on peut les résumer ainsi : si le rapport des avoirs extérieurs nets sur les engagements à moins d'un an de la Banque centrale devient inférieur à 20 %, les banques doivent élever les taux directeurs et abaisser des plafonds de refinancement des banques commerciales. Si le compte d'opérations devient débiteur, la politique restrictive doit être renforcée ; à la BEAC les mesures restrictives, de caractère automatique, sont précisées, la baisse des plafonds de refinancement devant être de 20 % pour les États débiteurs en compte d'opérations et de 10 % pour les États restant créditeurs, mais dont le pourcentage des avoirs extérieurs par rapport aux engagements à vue de la Banque centrale est inférieur à 15 % (Art. 11.2 des statuts de la BEAC). Dans les deux Unions il existe une obligation de « ratissage » des devises (organismes publics et privés) en cas de débit du compte d'opérations

15 Une autre étape importante pour la stabilité financière des Unions a été l'adoption d'une loi bancaire unique et la création de la Commission bancaire en Afrique de l'Ouest en 1990 et de la Commission bancaire de l'Afrique centrale en 1992.

L'établissement d'un contrôle des changes sur les mouvements de capitaux

À partir du moment où la France, en adhérant au Traité de Maastricht (1992), s'est engagée à établir une complète liberté des changes, comme ses futurs partenaires de l'Union monétaire européenne, une réelle harmonisation du régime des changes dans le cadre de la Zone franc aurait impliqué pour les pays africains un régime de complète liberté des changes, ce qu'ils ne souhaitaient pas. D'autre part, maintenir une liberté des changes vis-à-vis de la France aurait enlevé toute efficacité à un contrôle des changes vis-à-vis des autres pays. C'est ainsi que les pays africains de la Zone franc ont établi leur propre réglementation des changes limitant les sorties de capitaux vers tous les pays n'appartenant pas à leurs Unions monétaires respectives, à laquelle la France n'a pas fait d'objection¹⁶. Simultanément (en 1996) ils adhéraient aux obligations de l'article VIII des statuts du FMI par lequel les États s'engagent à maintenir une liberté des changes pour les opérations courantes, condition d'efficacité de l'activité économique¹⁷.

La transformation des Unions monétaires en Unions économiques et monétaires

L'innovation la plus importante résulte de la décision des gouvernements africains, à la suite de la dévaluation de 1994, d'inclure l'union monétaire dans une union économique, impliquant un marché commun, une surveillance multilatérale des finances publiques et des programmes sectoriels de développement destinés à se mettre progressivement en place.

La substitution de l'euro au franc

La fusion des monnaies européennes au sein de l'euro en 1999 a posé un problème à la fois juridique et politique pour le maintien des accords de coopération monétaire de la Zone franc. Certes selon l'article 109, al. 5 du Traité de Maastricht

les pays membres de l'UE conservaient la liberté de conclure des accords si ceux-ci ne portaient pas préjudice aux compétences et accords communautaires dans le domaine de l'Union économique et monétaire européenne : la France avait fait valoir que l'ampleur potentielle des débits en comptes d'opérations était trop faible pour affecter de façon sensible les réserves de l'Union. Mais cette argumentation n'a pas été acceptée telle quelle par l'Union européenne. La solution du différend a été trouvée sur la base de l'alinéa 3 de ce même article 109 : « au cas où des accords sur des questions se rapportant au régime monétaire ou de change doivent faire l'objet de négociations entre la Communauté et un ou plusieurs États ou organisations internationales, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur recommandation de la Commission, et après consultation de la BCE, décide des arrangements relatifs aux négociations et à la conclusion des accords ». La procédure a été mise en œuvre en 1998 tant pour valider les accords existants de la Zone franc (avec les pays de l'UEMOA, de la CEMAC et des Comores), que pour l'accord du même type passé par le Portugal avec le Cap Vert, puis en 2009 avec São Tomé-et-Príncipe. La même procédure serait sans doute nécessaire si tel autre pays africain voulait passer un accord similaire avec un pays membre de l'Union européenne ou adhérer à l'une des deux Unions de la Zone franc, mais aussi si la France ou le Portugal voulait mettre fin à ce type d'accord.

L'avènement de l'euro a ainsi affermi la garantie de convertibilité en lui donnant un « statut européen » même si la France est seule financièrement engagée. Il a surtout changé la nature de l'ancrage des francs CFA qui est non plus vis-à-vis d'une monnaie nationale mais d'une monnaie multinationale, commune au départ à onze pays européens et maintenant à dix-neuf sur les vingt-huit de l'Union européenne.

De nouveaux statuts des Banques centrales leur accordant plus d'autonomie

Une autre réforme importante a été en 2010 la modification des statuts de la BCEAO et de la BEAC¹⁸ afin d'en accroître l'indépendance. En effet au niveau international la tendance

16 La possibilité d'une dérogation à l'harmonisation du régime des changes des pays africains avec celui de la France est d'ailleurs explicitement prévu par les Accords de coopération monétaires entre la France et les États africains. Précisons que selon le règlement portant harmonisation de la réglementation des changes dans les États de la CEMAC (2000), la liberté des mouvements de capitaux demeure le principe, mais qu'une série d'exceptions ou de contrôles administratifs sont également mentionnés. Dans l'UEMOA le contrôle des opérations en capital est explicite.

17 Les sorties de capitaux en provenance des pays africains de la Zone franc ne sont pas le fait du régime des changes, mais d'une mauvaise application de la réglementation des opérations financières avec l'extérieur et notamment des conventions d'établissement des multinationales qui bénéficient de règles dérogatoires. Au demeurant la fixité du taux de change (tant que la parité paraît soutenable) réduit les anticipations de variations du taux de change (inhérentes à un régime de flottement de la monnaie) et donc les mouvements internationaux de capitaux de nature spéculative.

18 Adoptée respectivement en avril 2010 pour la BCEAO et octobre 2010 pour la BEAC.

est au renforcement de l'autonomie des banques centrales considérée comme une condition de l'efficacité de la politique monétaire. Bien que la BCEAO et la BEAC soient des banques multinationales, ce qui les met de facto à l'abri de décisions unilatérales des gouvernements, elles avaient été conçues comme demeurant d'une certaine façon « dans la main des gouvernements »¹⁹ puisque les membres des Conseils d'Administration de la BCEAO et de la BEAC chargés de mettre en œuvre la politique monétaire, en fonction des directives du Conseil des ministres de chaque Union, étaient nommés par les gouvernements. La nouvelle architecture institutionnelle, quasiment identique au sein des deux Banques centrales, évite que les organes de direction dans le domaine monétaire soient l'objet de pression des États ou de lobbies privés. Elle se compose de cinq organes principaux : le Conseil d'administration en charge de la gestion de la Banque, le Comité de politique monétaire en charge de la politique monétaire, le Gouvernement de la Banque (le gouverneur et les vice-gouverneurs) qui applique leurs directives, le Comité d'audit responsable du contrôle de la Banque et les Conseils nationaux de crédit à la BCEAO ou Comités monétaires et financiers à la BEAC qui siègent dans chaque État et ont principalement un rôle d'information des organes centraux sur la situation économique et monétaire de chaque État et leurs besoins de financement. Les membres de ces organes ne peuvent recevoir aucune directive de quiconque ni exercer d'autres fonctions²⁰. Les règles de nomination des membres des Comités de politique monétaire viennent conforter leur indépendance. Ceux-ci, comme le gouverneur et le ou les vice-gouverneurs, sont nommés par les instances politiques régionales (Conférence des chefs d'État et de gouvernement ou Conseil des ministres) et non directement par les États membres. Toutefois dans le Comité de politique monétaire de la BEAC siègent les directeurs nationaux qui sont nommés sur proposition des États par le Conseil d'administration et peuvent être révoqués par lui (Article 55 des statuts de la BEAC)²¹ ; la durée de leur mandat est longue (mandat renouvelable une fois ou non renouvelable) et surtout leur

nomination est irrévocable. Les mêmes règles ne s'appliquent pas au Conseil d'administration dont les membres sont choisis par les gouvernements des États et sont révocables. Dès lors il convient de parler d'une indépendance des décisions de politique monétaire plutôt que des Banques centrales-elles-mêmes dans leur gestion²².

C'est pourquoi les statuts de la BEAC viennent d'être révisés avec l'assistance du FMI. Les modifications ont deux objectifs principaux : i) mieux assurer la surveillance de la gestion courante de la Banque par le Conseil d'administration, surveillance associée à une obligation de transparence et de redevabilité, les comptes de la Banque devant être établis conformément aux normes comptables internationales ; ii) renforcer l'indépendance des organes de direction de la Banque, en particulier du Conseil d'administration, par des conditions relatives à la compétence des membres (diplômes, expérience professionnelle) et aux possibilités désormais exceptionnelles de révocation. Certes l'indépendance d'une banque centrale ne dépend pas seulement des textes mais aussi de la pratique, soutenue par une volonté politique.

Enfin les possibilités de financement direct des États par les Banques centrales sont encadrées afin que les Banques centrales ne soient pas contraintes dans la mise en œuvre de leur politique par des demandes d'avances directes de la part des Trésors publics. Règle ancienne de la Zone franc, le principe en a été confirmé par les nouveaux statuts. À la BCEAO les avances directes aux États sont interdites, alors qu'à la BEAC elles restent limitées à 20 % des recettes budgétaires fongibles de l'exercice écoulé (Articles 36 et 18 respectivement des statuts des deux Banques centrales). Toutefois les deux Banques centrales peuvent refinancer les banques commerciales par achat de titres publics dont le montant maximum est fixé par le Comité de politique monétaire (articles 18 des statuts des deux Banques). En décembre 2011 il avait été décidé de supprimer ces avances de la BEAC et de les rembourser à partir de 2013 en dix ans. Le remboursement des avances a été suspendu en raison des difficultés

19 Selon l'expression fameuse de Napoléon à propos de la Banque de France : « Je veux que la Banque soit assez dans la main du gouvernement, mais n'y soit pas trop ».

20 La position extrêmement minoritaire des représentants de la France dans les Comités de politique monétaire leur confère un rôle d'observateurs et de conseillers. Même s'ils reçoivent des instructions de leur gouvernement, leur présence n'est pas incompatible avec le statut d'indépendance des Banques centrales comme le serait à l'inverse une position dominante.

21 Toutefois dans le Comité de politique monétaire de la BEAC siègent les directeurs nationaux qui sont nommés sur proposition des États par le Conseil d'administration et peuvent être révoqués par lui (Article 55 des statuts de la BEAC).

22 Des représentants de la France siègent dans les deux conseils avec un nombre de représentants identique à celui de chaque État. À la BEAC deux représentants sur quatorze membres pour le Conseil d'administration et un Comité de politique monétaire et un censeur sur trois ; à la BCEAO un représentant sur huit membres pour le Conseil d'administration et un représentant sur quinze pour le Comité de politique monétaire, composé (outre le représentant du pays assurant la garantie de convertibilité, d'un représentant par État, du gouverneur et des deux vice-gouverneurs et de quatre personnalités qualifiées issus de l'UEMOA).

budgétaires récentes et la possibilité même de recourir aux avances a été rétablie. Ainsi se sont reconstituées des marges de manœuvre qui ont été rapidement utilisées, de telle sorte que tous les États à l'exception du Cameroun ont épuisé la possibilité de tirage. Certains ont même dépassé la limite autorisée. La limitation des avances a été complétée par la mise en œuvre dans les deux Unions à la fin des années quatre-vingt-dix d'un dispositif de surveillance multilatérale²³ des politiques budgétaires. Les États doivent respecter quatre critères (dits de premier rang) relatifs à l'inflation, au déficit budgétaire, à l'endettement et aux arriérés de paiements. Mais il n'existe pas de véritables sanctions lorsque ces critères ne sont pas respectés.

La plasticité des règles de la Zone franc a laissé subsister deux piliers en étroite relation : la fixité du taux de change associée à une politique macroéconomique orientée vers la stabilité monétaire, l'existence des comptes d'opérations avec en contrepartie une participation de la France à la gouvernance des Banques centrales. Dans ces différents domaines une évolution est-elle possible ? Est-elle souhaitable ? Est-elle nécessaire à l'élargissement géographique des Unions et notamment de l'UEMOA ? Quelle flexibilité pour le taux de change ?

Fixité du change, stabilité monétaire et croissance économique

La convertibilité garantie par les accords de coopération monétaire s'entend à l'heure actuelle comme une convertibilité à un taux de change fixe. Ceci ne veut pas dire que le taux ne peut pas être modifié, comme la dévaluation de 1994 l'a montré, même si une telle décision s'avère difficile car elle exige un accord des Chefs d'État à l'intérieur de chaque Union.

Mais le principe reste en Zone franc celui de la stabilité du taux de change. Ce principe a conduit à une remarquable stabilité monétaire. La discipline monétaire, dont les Unions de la Zone franc se sont maintenant approprié le principe, est confortée par les accords de coopération monétaire. En garantissant la fixité du taux de change ces accords renforcent la crédibilité de la politique de stabilité monétaire et par là même son efficacité, les statuts d'indépendance des Banques centrales allant dans le même sens. Ainsi l'inflation a été depuis l'origine inférieure en Zone franc à ce qu'elle a été en moyenne dans les autres pays africains (voir graphique 1).

Une abondante littérature montre les bienfaits à long terme de la stabilité monétaire pour la croissance et la réduction de la pauvreté²⁴. En effet une inflation forte et dès lors instable est une source de variabilité du taux de change réel qui rend moins efficace l'allocation des ressources dans l'économie et réduit la croissance²⁵. Elle nuit particulièrement aux pauvres qui ne disposent des moyens de s'en protéger. Certes les performances de croissance de la zone sont parfois jugées insuffisantes. La difficulté de certaines entreprises, notamment parmi les entreprises moyennes et petites, à obtenir des crédits bancaires et les taux d'intérêts débiteurs élevés, souvent incriminés, ne résultent pas des règles de la Zone franc. Même si à certains moments l'inadéquation du taux de change a pu influencer défavorablement la croissance, sur le long terme la cause d'une faible croissance doit être recherchée dans d'autres raisons que la stabilité monétaire et le niveau de la parité²⁶. En effet les taux de change réels de l'UEMOA et de la CEMAC (représentés au graphique 2) ne font pas apparaître d'appréciation notable²⁷. Les calculs d'un éventuel désajustement des taux de change de ces Unions, tenant compte des différents facteurs qui influencent la balance des paiements ne révèlent pas non plus de surévaluation manifeste²⁸. Au demeurant les performances de

23 Les critères de la surveillance multilatérale viennent d'être modifiés dans les deux Unions et sont maintenant différents d'une Union à l'autre, ceux de la CEMAC ayant une composante contra-cyclique qui se justifie par la dépendance des finances publiques à l'égard des recettes pétrolières.

24 L'objectif n'est pas une hausse des prix nulle mais une inflation contenue à 3 % par an selon les règles de la surveillance multilatérale.

25 Cf. Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. et J-F. Brun « *How Instability Lowers African Growth* » *Journal of African Economies*, vol. 8 (1), 1999, pp. 87-107. Pour la définition d'un taux de change réel note 27 ci-dessous.

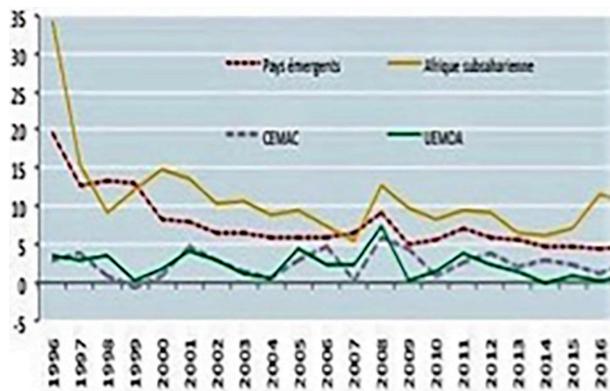
26 Ces points sont défendus par A.A. Mbaye, I. T. Diop et F. Gueye « *Sortie des pays africains de la zone franc : entre le mythe et la réalité* » *Revue Interventions économiques*, Hors-série, Transformations 2017, L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine, p.94-99.

27 C'est-à-dire la comparaison de l'évolution des prix à la consommation dans les deux Unions et chez leurs principaux concurrents, exprimés dans une même monnaie en fonction des cours de change.

28 La moyenne de différentes méthodes de calcul du taux de change d'équilibre donne une surévaluation de 3 % pour l'UEMOA (FMI, 2016, Rapport sur les politiques communes de l'UEMOA) et de 6% pour la CEMAC, avec des écarts plus forts entre pays pour cette dernière (FMI, 2016, Rapport sur les politiques communes de la CEMAC).

croissance des pays africains de la Zone franc sur les vingt dernières années, certes assez irrégulières et disparates, ne sont pas systématiquement inférieures à celles des autres pays d'ASS (graphique 3)²⁹.

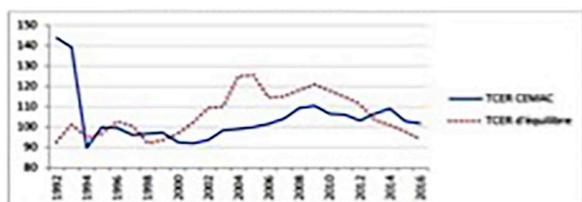
Graphique 1. Inflation dans les Unions de la Zone franc comparée à d'autres régions depuis 1996



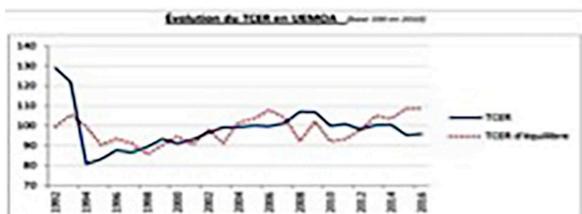
Moyennes annuelles pondérées par la part du PIB de chaque pays dans le total de la région.

Source : B. Cabrillac « La zone franc : malentendus et vrai débat », Telos, 23 Octobre 2017.

Graphique 2. Taux de change effectifs réels (TCER) de la CEMAC et de l'UEMOA comparés à leurs valeurs d'équilibre



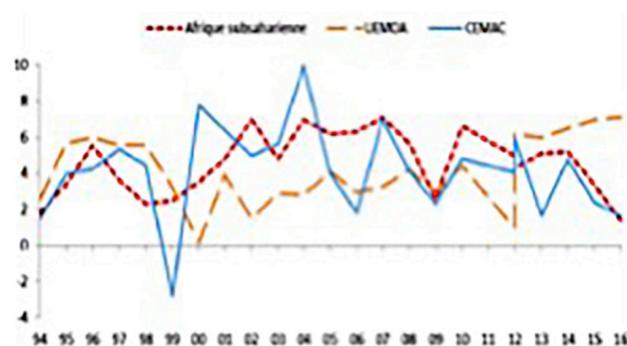
Sources : FMI, calculs et estimations BPF Comandif



Moyennes annuelles pondérées par la part du PIB de chaque pays dans chaque union.

Source : B. Cabrillac « La zone franc : malentendus et vrai débat », Telos, 23 Octobre 2017.

Graphique 3. Évolution comparée des taux de croissance de la CEMAC, de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne dans son ensemble



Source : Banque de France³⁰.

Une objection récurrente faite aux deux Unions de la Zone franc est de ne pas correspondre aux critères d'une zone monétaire optimale. L'optimalité fait principalement référence à la symétrie des chocs subis par les différents pays d'une même union. Il est évident qu'en UEMOA (et dans une moindre mesure en CEMAC) ces chocs sont asymétriques. Mais ici c'est l'existence des Unions et non les règles de la coopération monétaire avec la France qui sont en cause. Au demeurant l'optimalité d'une union est endogène à son existence car celle-ci entraîne, par le développement des échanges de biens et de capitaux dans l'union, une certaine homogénéité des conjonctures. De plus des instruments de compensation liés au principe de solidarité peuvent être mis en place. Enfin la garantie de convertibilité des francs CFA évite à un pays soumis à un choc négatif transitoire et spécifique dont résulte un déficit de sa balance des paiements l'obligation de mettre en œuvre une politique restrictive et rend moins pertinent la symétrie de chocs comme critère d'optimalité des unions. Quoiqu'il en soit, la mesure des bienfaits de l'intégration va bien au-delà de cette question³¹.

29 Les analyses comparatives des performances des pays de la zone franc et des autres pays africains en matière de croissance sont peu nombreuses. Au-delà de la difficulté de mesurer le produit intérieur et de faire la part des chocs exogènes, il est généralement reconnu que la croissance des pays de la Zone franc a été en moyenne supérieure dans les années soixante et soixante-dix, inférieure dans les années quatre-vingt, comparable depuis la dévaluation de 1994 à celle des autres pays africains.

30 Tiré de Bruno Cabrillac, Diaporama sur le fonctionnement de la Zone franc, pour un cours en Master 2, Université Clermont Auvergne.

31 Sur les avantages de l'existence des unions économiques et monétaires de la Zone franc (ce qui n'est pas ici notre sujet) voir Intégration régionale pour le développement en Zone franc (en collaboration) Economica, 2013.

Instabilité des taux de change des grandes devises et des prix internationaux de produits primaires

Deux sortes d'évènements, d'origine externe, pourraient remettre en cause le niveau de la parité : une ample appréciation de l'euro vis-à-vis des autres principales monnaies du monde, en particulier le dollar, une brutale et durable détérioration des termes de l'échange due à la baisse du prix international des produits primaires d'exportation, creusant le déficit extérieur. De juillet 2014 à décembre 2016 la dépréciation de l'euro à l'égard du dollar (et de facto du renminbi) a correspondu à une dévaluation indirecte partielle des francs CFA, facteur d'amélioration de la compétitivité³². En revanche la baisse du prix du pétrole (et dans une moindre mesure celle de certains produits agricoles comme le cacao) pose la question de l'adéquation du taux de change.

La question est alors de savoir si le choc externe négatif est transitoire et ne conduit qu'à un déficit temporaire de la balance des paiements, la finalité du compte d'opérations étant de faire face à ce genre d'évènement³³. Si tel est le cas, le choix d'un régime de change fixe incite à rechercher une modalité d'ajustement, souvent dite en « termes réels », c'est-à-dire par accroissement de la productivité. Il va de soi que lorsque l'ajustement et le maintien de la compétitivité peuvent se faire par l'accroissement de la productivité, le résultat en termes de croissance du niveau de vie est préférable. Il évite de surcroît une inflation, inhérente à une dévaluation et toujours déstabilisatrice socialement. Mais dans la mesure où en Zone franc les chocs externes sont potentiellement importants (comme l'a montré la situation de la fin des années quatre-vingt), la question se pose de savoir comment, le cas échéant, donner plus de flexibilité aux francs CFA. Les différentes solutions envisageables ne répondent pas toutes simultanément aux deux arguments en faveur de la flexibilité, comme nous allons le voir maintenant³⁴.

Un flottement libre, une solution irréaliste

Une solution radicale et prônée par certains serait un flottement libre des francs CFA dont les cours en devises

seraient déterminés exclusivement par le marché des changes. Cette solution a l'avantage de ne pas impliquer de décision politique pour diriger le flottement (elle convient bien à l'Union monétaire européenne, sans gouvernement fédéral). Pour les deux Unions africaines elle est irréaliste. Une telle solution n'existe en fait qu'exceptionnellement dans des pays en développement (Chili, Somalie, Mexique et tout dernièrement Nigéria par incapacité de soutenir la naira), tant elle exige un bon fonctionnement du marché interbancaire des changes et un libre mouvement des capitaux, au risque sinon de se traduire par une forte instabilité du taux de change. Celle-ci ajouterait un choc de nature monétaire aux chocs externes.

Un flottement contrôlé : une solution politiquement difficile

En revanche on peut songer à un flottement dirigé, tel qu'adopté par un certain nombre de pays en développement (en 2016 40 pays en développement contre 87 à change fixe³⁵). Dans le cas des Unions monétaires de la Zone franc ce régime se heurterait à la difficulté d'une gestion collective par les gouvernements en l'absence d'un gouvernement fédéral définissant la trajectoire souhaitable. La seule solution pratique serait de confier la gestion du taux de change à la Banque centrale, ce qui constituerait, après l'abandon de la politique monétaire, un nouveau transfert de souveraineté, auquel les gouvernements africains ne sont sans doute pas prêts.

D'autre part cette solution serait-elle compatible avec la garantie illimitée d'apport en devises que donne le compte d'opérations ? La nature des relations entre le Trésor public français et les Banques centrales en serait sans doute modifiée. En cas d'épuisement de ses réserves de change la Banque centrale aurait à faire un arbitrage politiquement difficile entre laisser se déprécier la monnaie ou tirer sur le compte d'opérations devenu débiteur. Les conditions de cet arbitrage, comme par exemple un minimum de dépréciation du franc CFA en fonction de l'ampleur du déficit, devraient sans doute alors être fixées ex ante, avec un risque de spéculation à la baisse du franc CFA.

32 Depuis le début de l'année 2017 l'euro s'est malheureusement à nouveau apprécié de 20 %.

33 Le cas inverse d'un choc positif suscite de la part des dirigeants beaucoup moins de souci et l'on envisage rarement le besoin d'une réévaluation de la monnaie.

34 Sur les caractéristiques de ces différents régimes des changes, voir : S. Guillaumont Jeanneney Régimes et stratégies de change dans les pays en développement, Economica, 2015.

35 Selon la classification du FMI ; vingt pays ne sont pas classés par le FMI qui considère que leur régime est incertain.

Les trois autres moyens autorisant une certaine flexibilité du taux de change, que sont la suppression de l'unanimité requise pour un changement de parité, le rattachement à un panier de monnaies ou encore la définition de bandes de fluctuations autour de la parité, même si leur adoption impliquerait une décision unanime du Conseil des ministres de l'Union, semblent politiquement plus réalistes.

La suppression de l'unanimité pour un changement de parité

Selon les traités de l'UEMOA et de la CEMAC les décisions du Conseil des ministres (ou du Comité ministériel), en charge de la politique de change, doivent être prises à l'unanimité (art. 15 du traité de l'UEMOA de 2007 et articles 19 et 20 de la Convention de l'UMAC associée au traité de la CEMAC de 2008³⁶). Ceci rend difficile une modification de la parité. Il serait concevable que la parité relève d'un choix majoritaire. On pourrait imaginer une majorité simple (un État une voix) ou qualifiée (avec un pourcentage de voix requises supérieur à 50 %) ou à une majorité pondérée par l'importance des populations³⁷.

Comme les coûts et bénéfices qui résulteraient pour chaque État d'une dévaluation ne sont pas identiques, une décision par consensus est préférable. C'est d'ailleurs une tradition dans les deux Unions que les décisions importantes soient prises par consensus. Cependant le principe de solidarité qui est à la base des Unions suggère qu'une décision soit acceptable dès lors qu'elle correspond au souhait d'une majorité de pays en difficulté. L'abandon de l'unanimité a l'avantage d'être une solution simple et qui implique un abandon de souveraineté moindre qu'un flottement contrôlé.

Le rattachement à un panier de devises

Deux autres solutions sont envisageables pour donner plus de flexibilité au cours de change des francs CFA. La première, souvent évoquée, est le rattachement des francs CFA, non plus à l'euro, mais à un panier de monnaies ad hoc, comportant

au minimum l'euro et le dollar, ou au DTS³⁸. Ce mode de rattachement a connu une certaine vogue dans les années quatre-vingt, sous l'impulsion du FMI, puis sa pratique a diminué, puisqu'il n'est utilisé à l'heure actuelle que par neuf pays, dont aucun Pays à faible revenu (PFR) ou Pays moins avancés (PMA). L'idée sous-jacente est que, en cas de variation du cours de change de l'euro contre le dollar (ou d'autres monnaies du panier), la dépréciation ou l'appréciation des francs CFA à l'égard de ces monnaies serait automatiquement atténuée. Le rattachement à un panier de monnaies serait une réponse à la variabilité des cours bilatéraux des grandes monnaies du monde, mais non à l'instabilité des prix des matières premières qui demeurent une composante majeure des exportations dans de nombreux pays africains.

L'automatisme de la réponse à la variabilité des grandes monnaies du monde qui constitue le mérite du rattachement à un panier de monnaies doit être mise en balance avec trois avantages du rattachement à l'euro. i) Les opérateurs économiques qui commercent avec les dix-neuf pays de la zone euro ou d'autres pays qui rattachent leur monnaie à l'euro (notamment les pays africains de la Zone franc appartenant à l'autre Union monétaire et huit autres pays principalement d'Europe de l'Est) n'ont pas à se couvrir pour le risque de change, couverture qui pour les petites entreprises est compliquée et coûteuse. De plus le service des emprunts libellés en euros à une contre-valeur certaine en francs CFA. ii) L'ancrage des francs CFA à une monnaie bien définie (en l'occurrence l'euro) leur assure en permanence une cotation stable (qui disparaîtrait avec un rattachement à un panier) et est un élément de la confiance en la stabilité monétaire, il contribue à réduire les anticipations inflationnistes des agents économiques et par là à diminuer les coûts que présente la réduction de l'activité économique due à une politique monétaire restrictive qui serait peu crédible. iii) Enfin il existe au niveau international une corrélation négative entre la valeur du dollar américain dans les autres devises et le prix international des produits côtés en dollars³⁹. En rattachant les francs CFA à l'euro (plutôt qu'au dollar) les pays de la Zone franc stabilisent (certes partiellement) la valeur de leurs exportations exprimée en francs CFA.

36 Dans le cas de la CEMAC une concertation avec la France est prévue pour une modification de la définition de la monnaie, autrement dit une dévaluation, art. 8 de la convention de l'UMAC.

37 Une pondération par les PIB serait inéquitable car les petits pays sont plus affectés que les grands par une dévaluation et contraire à la solidarité entre Etats différents par leur dimension économique à l'intérieur de l'union.

38 Le DTS est lui-même un panier de monnaies composé du dollar des Etats Unis, de l'euro, du renminbi chinois, du yen japonais et de la livre sterling.

39 Quand le dollar s'apprécie, les prix internationaux des produits primaires côtés en dollar tendent à diminuer, et inversement.

Certes le rattachement à une seule monnaie laisse variables de nombreux cours de change, puisque le système financier international est fondé depuis 1973 sur le flottement libre des monnaies des pays industrialisés. C'est pourquoi il est particulièrement adapté aux pays en développement dont le commerce est relativement concentré sur l'ensemble des pays utilisant la monnaie de rattachement ou ayant adopté le même système de rattachement. Les pays africains de la Zone franc effectuent la majeure partie de leur commerce extérieur soit avec les pays de l'Union monétaire européenne, soit avec d'autres pays de la Zone franc⁴⁰. Cependant cette part tend à diminuer notamment en raison du développement très rapide des échanges avec la Chine. Un élargissement de l'UEMOA à d'autres pays d'Afrique de l'ouest serait susceptible d'accélérer ce mouvement de diversification des partenaires commerciaux et d'augmenter l'attrait d'un panier de monnaies.

Cela étant, la composition du panier de devises ne serait pas un choix évident. D'une part les pays partenaires commerciaux et financiers diffèrent d'un pays à l'autre, et cette diversité serait augmentée avec l'élargissement de l'Union. D'autre part la destination géographique des exportations perd de sa signification pour des produits primaires vendus sur les marchés internationaux. L'usage du DTS pourrait sans doute être plus facilement l'objet d'un consensus qu'un panier ad hoc, bien qu'il puisse poser des problèmes techniques pour la gestion quotidienne du change⁴¹.

La définition d'une bande de fluctuation du cours de change des francs CFA autour de la parité

Dans le but de faire face à la variation des termes de l'échange il serait certes possible de donner une certaine flexibilité au cours de change des francs CFA par la création d'une bande de fluctuations autour de la parité, que celle-ci soit définie en

euros ou par rapport à un panier de monnaies. Cela impliquerait que les francs CFA soient côtés sur un marché des changes au lieu d'être l'objet d'un cours administré et que la BCEAO et la BEAC, chacune pour la monnaie qu'elles émettent, interviennent librement sur le marché des changes pour contenir les variations du taux de change à l'intérieur de la bande horizontale définie. La largeur de la bande serait logiquement supérieure à 2 %, pourcentage retenu par le FMI pour définir le régime de change fixe conventionnel. L'abandon de souveraineté des États en faveur de la Banque centrale multinationale serait limité puisqu'ils continueraient à définir une parité, il serait d'autant plus important que la bande serait plus large (10 ou 20 % ?).

Ce type de régime a rencontré dans le passé une certaine faveur, notamment en Amérique latine et en Europe de l'Est dans les années quatre-vingt-dix, mais en 2009 il ne concerne qu'un petit nombre de pays⁴². Cette défaveur tient au fait que lorsque le cours du change de la monnaie atteint le plafond ou le plancher défini, se déchaînent des anticipations de réévaluation ou de dévaluation, selon le cas, ce qui risque de contraindre les autorités à une modification non désirée de la parité.

Une évolution tendancielle du taux de change

Le jour où la situation deviendrait critique dans l'une ou l'autre des deux Unions et où une modification de la parité apparaîtrait incontournable, une solution, plus radicale que les précédentes, serait d'établir une sorte de parité mobile, qui pourrait elle-même prendre deux formes, celle d'une indexation de la parité sur divers indicateurs (évolution des prix, solde de la balance des paiements avec des seuils de déclenchement) ou celle d'une sorte de « tablita »⁴³ : dans le cas où une forte dévaluation paraîtrait traumatisante, les chefs d'État ou les ministres des

40 À titre d'illustration en 2014 les exportations et les importations de l'UEMOA étaient respectivement de 37,9 et 39,1 % en direction de l'Europe, de 39,3 et 18,1 % en direction de l'Afrique, 8,0 et 11,4 % en direction de l'Amérique et 13,2 et 29,4 % en direction de l'Asie (BCEAO Rapport sur le commerce de l'UEMOA en 2014. En 2015, le commerce extérieur de la CEMAC s'est réalisé pour 27 % avec l'Union européenne, 8,2 % avec les États-Unis et 21 % avec la Chine (IMF, *The African Department, CEMAC International Reserve Management : A New Approach for Medium Term, 2017*).

41 La valeur du DTS en dollars se modifie quotidiennement (elle est affichée sur le site internet du FMI). Comme le DTS est une somme de monnaies, la pondération relative des devises varie selon que les monnaies s'apprécient ou se déprécient les unes par rapport aux autres (cf. IMF, Factsheet, Droit de tirage spécial, oct. 2016).

42 Depuis 2009 selon le FMI il s'agit de quatre pays et depuis 2012 seulement de Tonga. Cependant en 2015 la Chine a élargi la bande de fluctuation du cours du Yuan contre dollar autour de la parité au-delà de la marge conventionnelle ; simultanément il est prévu que la parité dépende de la cotation à la fin de la journée précédente. Rappelons qu'à partir de 1993 dans le cadre du SME les marges de fluctuations des monnaies européennes autour des cours pivots, initialement de +/- 2,25, sont passées à +/- 15 % en raison de la forte spéculation contre les monnaies faibles du système (franc français, franc belge, couronne danoise) après la sortie de la livre sterling et de la lire italienne.

43 Le terme de « tablita » vient de l'expérience des pays d'Amérique latine (Argentine 1978-1980, Uruguay 1978-1982, Chili 1978). On a pris l'habitude de lui donner le nom espagnol de tablita parce que le taux de dépréciation nominale pré-annoncé était inscrit dans un tableau. Au demeurant, dans ces pays, l'objectif de la tablita était de réduire les anticipations inflationnistes, ce qui n'est évidemment pas à l'heure actuelle le problème de la Zone franc.

finances indiqueraient à la Banque centrale la tendance souhaitable de la parité pour la ou les quelques années à venir. Il s'agirait de très faibles et régulières modifications. Ces ajustements pourraient être plus acceptables qu'une ample dévaluation.

Dans les deux cas on ne doit pas sous-estimer le risque de sorties de capitaux induites par les anticipations de dépréciation de la monnaie. Certes ces anticipations peuvent être dans une certaine mesure compensées par une politique appropriée des taux d'intérêt. Et l'engagement des autorités de limiter la dépréciation de la monnaie pourrait donner plus de confiance aux investisseurs que le maintien d'une parité non crédible. Parmi les Pays moins avancés (PMA) seules l'Éthiopie et la Mauritanie recourent à une parité mobile. Ce système pourrait aussi servir si un jour il convenait d'apprécier un des francs CFA. La Chine l'a effectivement utilisé de 2010 à 2012 dans le sens d'une appréciation régulière du Yuan contre dollar.

Besoin d'un accord européen

Depuis l'accord passé avec l'Union européenne, une décision du Conseil européen, sur recommandation de la Commission et après avis de la BCE, est nécessaire pour tout changement de portée des accords (voir supra La substitution de l'euro au franc). Il est probable que les réformes envisagées ci-dessus seraient interprétées comme une modification de la portée des accords. Il en serait de même si la garantie donnée par les comptes d'opérations était réduite ou en cas d'élargissement du périmètre géographique des Unions. Certes cette exigence d'accord de l'Union européenne ne devrait pas empêcher la réforme, mais elle pourrait en accroître le temps nécessaire (avec peut-être des anticipations déstabilisatrices du cours de change).

Doit-on maintenir le compte d'opérations et la participation de la France à la gouvernance des Banques centrales ?

L'adoption des modes de flexibilité du taux de change des francs CFA vis-à-vis de l'euro que sont la fin de l'unanimité requise pour un changement de parité, le rattachement à un panier de monnaies, l'existence d'une bande de fluctuations autour de la parité ou une dévaluation programmée et progressive ne serait pas incompatible avec le maintien du

compte d'opérations ; celui-ci est libellé en euros et l'obligation de dépôts n'est que de 50 % des réserves extérieures des deux Banques centrales, ce qui resterait en harmonie avec un rattachement seulement partiel à l'euro. Les comptes d'opérations sont l'instrument par lequel est assurée la convertibilité des francs CFA. « Cette garantie de convertibilité est donnée aux banques centrales des pays de la Zone franc et à elles seules. Ainsi, un agent économique, fût-il un État, ne peut demander directement au Trésor français de convertir en euros sa monnaie »⁴⁴. C'est pourquoi d'ailleurs il a été possible d'établir un contrôle des changes sur les opérations en capital (cf. ci-dessus).

Les comptes d'opérations sont-ils encore utiles ? Quelle que soit la réponse à cette question, le choix de maintenir ou de supprimer les comptes d'opérations doit résulter d'un choix africain⁴⁵.

Pour comprendre les atouts et contraintes des comptes d'opérations, il convient de préciser ce qui fait l'essence des accords de coopération monétaire de la Zone franc et des comptes d'opérations qui sont au centre du dispositif.

La nature des accords

La garantie est donnée en échange d'un engagement ex ante des États africains de mener une politique de stabilité monétaire, renforcée dans l'hypothèse d'un débit du compte d'opérations (cf. ci-dessus p. 4 et note 13) : les accords de coopération monétaire se différencient ainsi des mécanismes établis pour faciliter l'ajustement tels que ceux qu'offrent le Fonds monétaire, la Banque mondiale et divers autres bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux. Leurs dons ou prêts sont en effet accordés ex post lorsque le besoin de financement se fait sentir en raison d'un déficit de la balance des paiements, sous condition que le pays mette en œuvre un certain nombre de réformes. La conditionnalité des apports est alors négociée au cas par cas. Dans le cas des accords monétaires de la Zone franc il n'y a pas de conditionnalité à négocier et le tirage par les Banques centrales sur leur compte d'opérations est automatique. Néanmoins les prêts aux Banques centrales par l'intermédiaire des comptes d'opérations ne venant pas abonder les finances publiques (alors même que les avances des Trésors publics aux Banques centrales sont en principe

44 B. Cabrillac « La zone franc : malentendus et vrai débat », Telos, 23 Octobre 2017.

45 L'idée que les dépôts en comptes d'opérations sont une source importante de réserves extérieures pour la France a toujours été une idée fautive compte tenu de la disproportion entre les deux montants ; elle l'est évidemment depuis la création de l'euro. Ces comptes représentent un coût pour le Trésor français en raison de leur rémunération élevée pour un engagement à vue et de l'indexation sur le DTS.

limitées par leur statut), les États en difficulté sont conduits à recourir au FMI, encouragés en cela par la France qui fait du respect des accords avec le FMI une condition de son aide financière aux États⁴⁶.

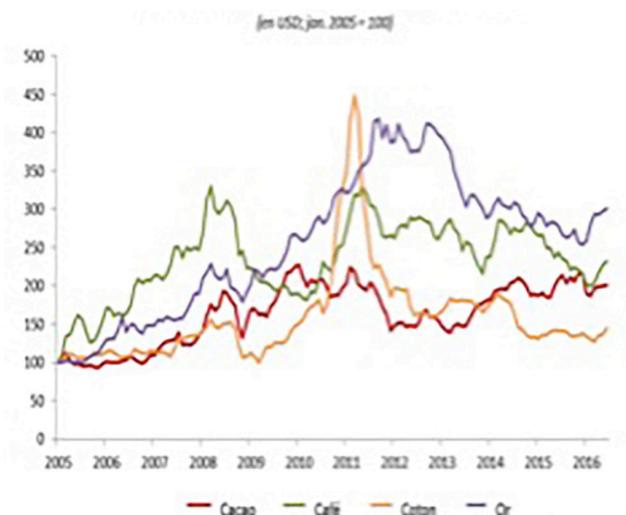
L'utilité des comptes d'opérations

Par leur nature, l'objectif des comptes d'opérations est de donner une assurance de disponibilité de devises dans une situation de déficit de la balance des paiements. Les débits doivent être considérés comme des situations de courte durée. Mais ils évitent qu'une crise de balance des paiements contraigne, soit au rétablissement d'un contrôle des changes sur les opérations courantes, soit à une dépréciation dramatique et irréversible du taux de change. L'exemple récent du Nigéria qui a pourtant d'immenses ressources, est significatif à cet égard. Comme nous l'avons signalé plus haut les pays africains de la Zone franc restent structurellement vulnérables à des chocs externes, indépendants de leur politique économique, liés à l'instabilité de la conjoncture mondiale (et donc à l'instabilité du prix international des produits qu'ils exportent et importent (voir graphiques 4 et 5), comme à celle des flux de capitaux publics et privés) et aux aléas climatiques dont on peut craindre une plus forte occurrence dans les années à venir. Naturellement, il faut souhaiter qu'un jour les pays africains de la Zone franc atteignent un niveau de développement et de diversification de leurs économies où une garantie du type de celle qu'offre le Trésor français ne leur serait plus utile. Mais cela ne semble pas être encore le cas. Limiter ex ante le débit autorisé des comptes d'opérations changerait profondément la nature de l'assurance de convertibilité et la confiance dans les francs CFA qui en résulte.

La longévité des deux Unions de la Zone franc ne signifie pas de facto leur pérennité. La coopération monétaire avec la France les conforte. À mesure que l'intégration monétaire et financière s'intensifie dans chacune d'elles, s'accroissent les risques de contagion à l'ensemble des pays de l'Union d'une crise bancaire prenant naissance dans un pays ou d'une crise de la dette souveraine d'un État. La Zone franc a protégé les Unions de troubles monétaires lors des crises politiques et sécuritaires qu'ont connues ces dernières années plusieurs pays.

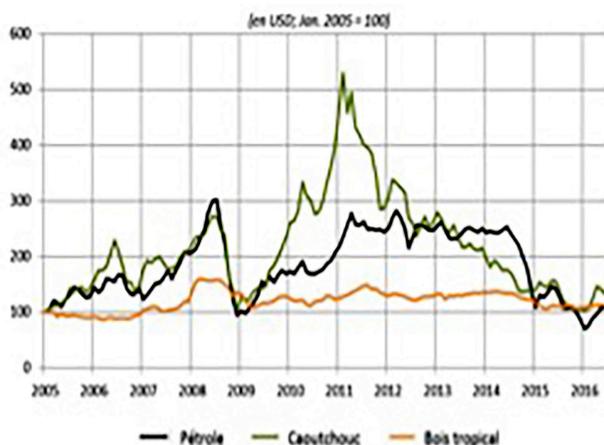
Il est frappant de constater que parmi les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure appartenant à la catégorie des PMA, 30 États sur 45, soit 60 %, ont adopté un système de change fixe (caisse d'émission, change fixe conventionnel, change de facto stabilisé, utilisation d'une devise étrangère ou dollarisation intégrale selon la classification du FMI en avril 2016), 20 % ont adopté un flottement contrôlé ou une parité mobile, les 20 % restant n'ayant pas un système de change bien défini. Il semble donc qu'il y ait dans cette catégorie de pays où figurent dix pays de la Zone franc sur quinze un tropisme en faveur de la fixité. Mais il convient aussi de souligner que dans cette même catégorie de pays ceux qui déclarent officiellement pratiquer un système de change fixe conventionnel sont tous (à l'exception des Îles Salomon) des pays qui ont passé des accords monétaires avec un pays plus développé, autrement dit qui appartiennent à une zone monétaire explicite ou implicite : Zone franc, Zone rand (Lesotho), Zone escudo (São Tomé-et-Príncipe), auxquels on peut ajouter le Népal et le Bhoutan dont la monnaie est rattachée à la roupie indienne compte tenu de leurs relations économiques et financières très étroites avec l'Inde.

Graphique 4. Prix des matières premières exportées par l'UEMOA



46 Les accords passés entre le Portugal et le Cap Vert ou São Tomé-et-Príncipe sont d'une nature différente de ceux de la Zone franc : l'apport en devises est non seulement d'ampleur et de durée limitée, mais il est soumis à une conditionnalité, puisque chacun de ces deux pays doit mettre en œuvre un programme économique adopté d'un commun accord et que le Portugal peut suspendre son concours si les engagements ne sont pas respectés.

Graphique 5. Prix des matières premières exportées par la CEMAC



Source : Banque de France.

L'obligation de dépôts de la moitié des réserves de change

Il ne semble pas que cette obligation, ramenée à la moitié des réserves, aille à l'encontre des intérêts des Banques centrales étant donné le taux de rémunération plutôt avantageux pour des actifs parfaitement liquides (taux de facilité marginale de la Banque centrale européenne et indexation sur le DTS en cas de dépréciation de l'euro⁴⁷). Il n'y aurait pas d'inconvénients à réduire encore cette part (voire à la supprimer) car, compte tenu de l'orientation géographique des échanges et de l'endettement des États composant les deux Unions, les Banques centrales sont logiquement amenées à détenir une partie de leurs réserves en euros⁴⁸.

L'obligation de dépôts de réserves de change des Banques centrales dans les comptes du Trésor français s'appuie sur le principe de centralisation des avoirs extérieurs des États dans

chacune des Banques centrales⁴⁹. L'allègement (voire la disparition) de l'obligation de dépôts pourrait s'accompagner d'un aménagement de la règle de centralisation. En effet cette règle est imparfaitement respectée par les gouvernements, notamment dans les pays pétroliers, qui ont pris l'habitude de créer des Fonds souverains en devises. Si ce comportement des Gouvernements s'explique par plusieurs raisons, la principale en est la recherche légitime d'un rendement supérieur à celui offert par les Banques centrales pour les dépôts publics⁵⁰. Cependant la centralisation des actifs en devises à la Banque centrale est considérée comme la contrepartie du droit de tirage automatique sur le compte d'opérations. Deux solutions sont concevables.

1) Autoriser l'existence de Fonds souverains à condition qu'ils soient gérés par les Banques centrales, avec accord des gouvernements sur des placements moins liquides et plus rentables que ceux de la réserve de change, et qu'ils approvisionnent automatiquement cette dernière lorsque celle-ci devient inférieure à un certain nombre de mois d'importation⁵¹.

2) Si la confiance entre les Banques centrales et les gouvernements est insuffisante pour que cette automaticité soit crédible, inscrire à l'actif des Banques centrales les devises en provenance des États dans des comptes spécifiques, individualisés par État, et au passif la contrepartie sous forme de dépôts au nom de chaque État, sachant que la gestion de ces comptes devrait s'effectuer en accord avec chaque gouvernement.

La présence de la France dans la gouvernance des banques centrales

La participation de représentants français dans les Conseils d'administration et les Comités de politique monétaire ainsi que dans les Commissions bancaires est considérée comme la

47 Cf. note 12.

48 En revanche il serait raisonnable de supprimer l'indexation des dépôts sur les DTS en cas de dépréciation de l'euro. Cette indexation instituée en 1974 pouvait se justifier lorsque les États africains craignaient que la France dévalue pour des raisons intérieures sa monnaie ; mais depuis l'avènement de l'euro auquel les francs CFA sont rattachés, cette indexation, qui a contraint la France à verser des sommes considérables aux Banques centrales en 2002 (450 millions d'euros) ne se justifie plus guère car la France n'est pas directement responsable de l'évolution du cours de change de l'euro en DTS. Comme cette indexation ne s'applique plus qu'à la part obligatoire des dépôts, la diminution de cette part réduirait du même coup le jeu de l'indexation.

49 Traité de l'UMOA, Art.3, Accord de coopération entre la République Française et les Républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine, article 3, Convention de l'UMAC art. 27, Convention régissant l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) art. 27, Statuts de la BEAC, art 11.1.

50 L'inexistence ou la faiblesse des intérêts versés par les Banques centrales sur les dépôts des Trésors publics africains qui sont la contrepartie des avoirs extérieurs est elle-même justifiée par le faible rendement des actifs extérieurs de la Banque centrale qui doivent être liquides en tant que garantie de la convertibilité.

51 Cette réforme est suggérée par le Département africain du FMI « *CEMAC International Reserve Management : A New Approach for the Medium Term* ».

contrepartie de la garantie de convertibilité. Même minoritaire (voir ci-dessus note 21), certains sont pourtant tentés de voir dans cette présence française une résurgence coloniale. Les interventions françaises sont parfois ressenties comme excessivement intrusives notamment lorsque les décisions du Conseil, d'administration concernent la gestion courante de la Banque, comme celles relatives à la nomination et la rémunération de ses agents.

Cependant par sa présence, minoritaire, la France peut à peine exercer un pouvoir d'influence⁵². Mais cette présence est pour elle une source utile d'informations, qui se justifie particulièrement pour les Comités de politique monétaire puisque la politique monétaire contribue à déterminer le solde de la balance des paiements. On peut même considérer que la participation de l'État français dans l'organe qui décide de la politique monétaire est un facteur de transparence qui contribue de ce fait à la crédibilité de la Banque centrale et à la stabilité de la monnaie.

Il est normal aussi que la France qui garantit la convertibilité des francs CFA soit informée de la gestion des réserves en devises et des prises de risques de la Banque centrale en ce domaine. Il existe à cet égard une différence entre la BCEAO et la BEAC. Selon les statuts de la première, la gestion des réserves relève de la compétence du Comité de politique monétaire⁵³. En revanche à la BEAC, selon ses nouveaux statuts, inspirés par le Fonds monétaire international, le Conseil d'administration, en conformité avec les orientations définies par le Comité de politique monétaire quant au niveau et à la structure des réserves officielles de change, « établit les politiques de placement et de gestion des risques des réserves officielles de change, notamment le profil des risques, l'objectif de rendement acceptables et l'allocation stratégique, et supervise la bonne exécution de ces politiques » (article 32.18)⁵⁴. Ainsi supprimer la présence des représentants français dans les Conseils d'administration (en limitant leur présence aux seuls Comités de politique monétaire) est plus problématique en Afrique centrale qu'en Afrique de l'Ouest.

Certes la suppression de la représentation française au Conseil d'administration peut apparaître dans la logique des Unions monétaires qui est de substituer la surveillance par les pairs à celle d'un pays du Nord. Mais il existe deux conditions à cette évolution. Tout d'abord la suppression de la représentation française au Conseil d'administration devrait répondre à un souhait des Chefs d'État africains dont certains sont susceptibles de juger utile cette représentation indépendante vis-à-vis des administrateurs nationaux. Ensuite elle devrait s'accompagner d'un renforcement de l'indépendance des Comités de politique monétaire afin d'éviter toute interférence avec la gestion de la Banque, qui relève du Conseil d'administration. Par exemple le désir du Conseil d'administration d'améliorer le compte d'exploitation de la Banque ne doit pas pouvoir interférer avec la fixation des taux d'intérêt ou le montant des actifs de la Banque centrale qui sont la prérogative du Comité de politique monétaire. Rappelons aussi qu'en dépit de l'interdiction ou de la limitation des avances directes aux États, la situation des finances publiques pèse sur la politique monétaire, à travers le rachat par la Banque centrale de titres publics ou garantis par les États. Il appartient au Comité de politique monétaire de fixer le montant maximum de ces rachats. Or à l'heure actuelle la majorité des membres des Comités de politique monétaire demeurent en fait choisis par les gouvernements. Pour accroître l'indépendance des Comités de politique monétaires on pourrait imaginer qu'y siègent des personnalités étrangères qualifiées, issues éventuellement d'autres Banques centrales.

L'élargissement géographique des Unions, en particulier de l'UEMOA

Les réformes qui viennent être envisagées rendraient plus aisée l'adhésion de nouveaux États aux Unions monétaires. Un changement de nom de la monnaie à cette occasion est parfois suggéré. Ce point a certes une portée symbolique. Au demeurant le franc n'est plus la monnaie de la France, mais

52 En aucun cas la France possède un pouvoir de veto et il est arrivé que certaines décisions soient prises contrairement aux avis des représentants français.

53 Cf. article 75 des statuts de la BCEAO relatif aux missions du Comité de politique monétaire qui renvoie notamment à l'article 16 et article 85 qui définit les fonctions du Conseil d'administration.

54 Selon les statuts de 2010 (article 38.3), il était prévu qu'en « matière de gestion des réserves de change, le Comité de politique monétaire définit les grandes orientations de la politique d'investissement des réserves de change et du stock d'or. A ce titre, il prescrit les orientations et directives relatives notamment : -au profil des risques et à l'objectif de rendement ;/ -à la définition de l'allocation stratégique ;/aux instruments autorisés ;/-aux opérations d'achat/vente d'or ;/- au plan de continuité de la salle des marchés. ».

celle de la Suisse, de la République démocratique du Congo, du Rwanda, du Burundi, de la Guinée... Et le dollar et la livre sont en dehors des États-Unis et du Royaume-Uni le nom de la monnaie de nombreux pays⁵⁵ (quatorze utilisent la dénomination de dollar et six celle de livre pour leur propre monnaie distincte du dollar américain et de la livre sterling). Le sigle CFA est plus gênant que le nom de franc car il a signifié dans le passé « colonies françaises d'Afrique ». De plus, utilisé par les deux Unions, il contribue à leur confusion. « Franc de l'Afrique de l'ouest » et « franc de l'Afrique centrale » pourraient être des noms plus appropriés. Quelle que soit l'appellation des monnaies, l'adhésion de nouveaux États pose d'importantes questions d'ordre juridique et surtout politique.

Nous avons rappelé plus haut les conséquences de la création de l'Euro. Les États africains de la Zone franc ont pu à l'époque se réjouir de voir l'Union européenne se préoccuper de leur régime monétaire au point d'affermir la garantie de convertibilité de leur monnaie, puisque la France ne peut plus décider seule de la remettre en cause. En revanche, l'entrée de nouveaux pays dans la Zone franc est maintenant plus compliquée, puisqu'un pays candidat devra non seulement négocier avec les membres de l'Union à laquelle il souhaite s'intégrer – et avec la France, comme c'était le cas auparavant –, mais aussi avec les autres États de l'Union Européenne, afin de s'assurer la majorité requise au Conseil Européen. Au-delà de ce problème juridique, la question pourrait être posée, comme elle le fut, mais sans succès, par les pays africains à la naissance de l'euro, d'une substitution de la Banque centrale européenne (BCE) au Trésor public français pour la garantie des francs CFA. Il n'est pas évident que cette solution, certes logique, fasse l'objet d'un consensus politique : elle pourrait être considérée comme mettant en cause l'indépendance de la BCE, surtout si la nature illimitée de la garantie, qui est une caractéristique essentielle à son efficacité, était préservée. L'intérêt de plus en plus fort que l'Allemagne porte au développement de l'Afrique pourrait être un facteur favorable. Les implications du Brexit sont incertaines : le Royaume-Uni souhaite mener sa propre politique de coopération internationale pour le développement et les États

éventuellement candidats à participer à l'UEMOA, qui sont pour la plupart des pays préférentiellement aidés par le Royaume-Uni, pourraient ne pas être incités à rattacher leur monnaie à l'euro.

La Mauritanie ne semble pas disposée à rejoindre l'UEMOA. Son cas est particulier puisqu'elle n'appartient pas à la CEDEAO mais a fait partie de l'UMOA jusqu'en 1972 où elle a choisi de créer sa propre monnaie⁵⁶. L'ouguiya est désormais rattaché au dollar, selon un système de change fixe ajustable à bandes horizontales, dont le gouvernement semble s'accommoder. Cependant la variabilité du cours de change entre le dollar et l'euro affecte les échanges commerciaux de la Mauritanie avec les pays de l'UEMOA. Une plus grande flexibilité du taux de change du franc CFA émis dans l'UEMOA pourrait permettre un rapprochement de la Mauritanie et de l'UEMOA.

L'adhésion de nouveaux pays à l'une ou l'autre Union impliquerait que ceux-ci acceptent le principe de stabilité monétaire qui est en quelque sorte dans les fondements des deux Unions de la Zone franc. Or on a rappelé les difficultés qui ont empêché la Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO) de se concrétiser par manque de convergence des politiques macroéconomiques. C'est pourquoi seule une adhésion État par État est réaliste (contrairement à une adhésion collective de l'ensemble des pays de la CEDEAO, hors UMOA)⁵⁷. Certes au fur et à mesure que s'étendrait l'UEMOA l'engagement de la France à travers le compte d'opérations s'amplifierait. Mais l'on exclut, pour les raisons données en introduction, le Nigéria ; le poids économique des autres pays demeure faible par rapport à l'UEMOA et à la France. Alors que le produit intérieur brut (PIB) de l'UEMOA représente en 2015 9 % du PIB français, celui des autres pays de la CEDEAO (hors Nigéria) en représente 5 % dont 78 % tient au produit ghanéen⁵⁸. Le seul pays dont l'adhésion poserait un problème serait donc le Ghana, qui pourrait vouloir affirmer un leadership dans la gouvernance de l'Union car son PIB est supérieur à celui de la Côte d'Ivoire (108 contre 75 milliards de dollars).

55 Soit pour le dollar : dollar australien, dollar barbadien, dollar bélizien, dollar canadien, dollar des Caraïbes orientales, dollar guyanien, dollar de Kiribati, dollar des Fidji, dollar de Hong Kong, dollar namibien, dollar néo-zélandais, dollar singapourien, dollar de Surinam, nouveau dollar de Taïwan. Et pour la livre : livre égyptienne, livre libanaise, livre soudanaise, livre sud-soudanaise, livre syrienne, livre turque

56 La Mauritanie est en revanche associée au Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad, tous pays appartenant à la Zone franc, dans le cadre du G5 Sahel qui est une institution de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité, créée en février 2014

57 La perspective d'une adhésion Etat par Etat serait une incitation plus efficace qu'une adhésion collective à la convergence macroéconomique (Masson, P.R. et Pattillo, C., *The Monetary Geography of Africa*, Washington, DC, Brookings Institution, 2004)

58 Les pourcentages sont calculés à partir des PIB en parité de pouvoir d'achat, source : Human Development Report, 2016, Table 10.

Conclusion

La Zone franc est un mode de coopération internationale original et efficace. Certes elle peut comme par le passé évoluer, selon la demande des États africains. Il serait dommage pour des raisons idéologiques de « jeter l'enfant avec l'eau du bain ». Dans un premier temps il serait facile de modifier les règles de dépôts dans les comptes d'opérations et la participation de la France à la gouvernance des Banques centrales. Ainsi seraient conservés les deux principes de base de

la Zone franc : fixité du taux de change et convertibilité. Ces premières réformes devraient être menées en relation avec l'élargissement, les pays candidats pouvant être invités comme observateurs aux réunions de l'UEMOA. Dans un second temps pourraient être examinées les questions de la parité et des modalités nouvelles de flexibilité du taux de change, tant le sujet est complexe et dépend de la couverture géographique des Unions. Le point important est que toute réforme s'opère à l'initiative des États africains.

QUEL AVENIR POUR LE FRANC CFA ?

PAR THIERRY HOMMEL¹

En Afrique de l'Ouest comme en Afrique Centrale l'auditoire des débats monétaires s'est élargi. De plus en plus contestés, les francs CFA sont rendus responsables de la mauvaise situation économique des pays qui partagent ces devises.

Il y a encore 10 ans encore, le débat sur le fonctionnement des zones franc était présenté comme un sujet technique, relatif à l'efficacité monétaire. Alors circonscrit aux arènes académiques, politiques et aux cercles économiques, le débat sur le fonctionnement des francs CFA a progressivement élargi son auditoire et gagné la rue. En Afrique de l'Ouest, certains intellectuels, artistes, ou personnalités politiques critiquent désormais ouvertement un franc CFA. Le débat embrasse des arguments symboliques, politiques ou encore économiques. Relique coloniale, « instrument de servitude volontaire » ou « monnaie des élites locales » pour ses détracteurs, le CFA reste un « modèle de stabilité monétaire » au dire de ses défenseurs.

Contexte de naissance du franc des colonies

À l'issue de la seconde guerre mondiale, sur fond de changement de l'ordre monétaire international, la France doit reconstruire son économie et entend restaurer son emprise économique sur son empire colonial. Dans le sillage des accords de Bretton Woods signés en 1944, le Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour le développement (plus connue sous le nom de Banque mondiale) sont institués. Avec le nouveau système, les monnaies en circulation disposent d'une parité fixe et ajustable vis-à-vis du dollar américain, devenu la seule monnaie directement convertible en or.

¹ Thierry Hommel est Directeur de Thierry Hommel Conseil, économiste, enseignant à l'École nationale des ponts et chaussées, directeur du Forum prospectif de l'Afrique de l'Ouest et conseiller scientifique de Futuribles International.

Cet article a été initialement publié en janvier 2019.

Le franc des colonies du Pacifique (CPF) et le franc des colonies d'Afrique (CFA) sont instaurés en 1945 et leur parité vis-à-vis du franc français est établie à 1,70 franc français. L'économie hexagonale est certes affaiblie en 1945, mais cette parité ne reflète pas le différentiel réel de performance entre l'économie métropolitaine et celle de ses colonies africaines. Peu développées, leur mise en valeur économique est essentiellement rentière et extravertie. Dans ce contexte, la surévaluation du CFA agit comme 1) une subvention aux importations – elle permet de rendre les produits manufacturés métropolitains attractifs pour les colonies et 2) une taxe aux exportations : elle affecte la compétitivité des produits coloniaux sur les marchés internationaux. La métropole, qui peut les acquérir sans acheter les devises nécessaires, devient alors le marché de destination privilégié pour de produits de rente, stratégiques pour l'économie métropolitaine et exportés d'Afrique occidentale française et d'Afrique équatoriale française.

À la fin des années 1950, alors que l'empire colonial s'étiolle pour finalement disparaître, la France va maintenir, en les aménageant au final fort peu, des unions monétaires avec anciennes colonies nouvellement indépendantes. Un coup de force selon l'économiste camerounais Joseph Tchoundjang Pouemi qui souligne que « la France est, en effet, le seul pays du monde à avoir réussi l'extraordinaire exploit de faire circuler sa monnaie, et rien que sa monnaie, dans des pays politiquement libres ».

L'exploit s'est inscrit dans la durée : plus de soixante ans après, le franc CFA reste la monnaie officielle de quinze pays d'Afrique francophone répartis en trois unions monétaires.

1. L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'ouest (UEMOA) et ses huit États membres. Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo ont en partage le Franc de la communauté financière en Afrique (FCFA). Sa banque centrale est la banque centrale des États d'Afrique de l'ouest (BCEAO).
2. La Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEMAC) et ses États membres. Le Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad utilisent le Franc de la coopération financière en Afrique centrale. Sa banque centrale est la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC).
3. Les Comores utilisent le Franc comorien. La Banque centrale est la banque centrale des Comores (BCC).

Convertible uniquement en franc français, le franc CFA s'est maintenu alors que la France adoptait l'Euro. Désormais, le maintien de l'acronyme CFA confère à ces devises un relent colonial parfois entretenu au-delà des réalités par ses détracteurs.

Principes de fonctionnement des unions monétaires

Le FCFA a une parité fixe avec l'Euro (1 euro = 655,957 FCFA). Cette parité fixe n'est qu'un des quatre grands principes qui encadrent la gestion des zones CFA. On peut les présenter comme suit.

1. Libre convertibilité : en principe, les transferts (transactions courantes et mouvements de capitaux) sont libres à l'intérieur de la Zone UEMOA.
2. Parité fixe : le CFA est convertible en Euro, à des parités fixes et sans limitation de montants.
3. Garantie illimitée : la convertibilité des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la Zone franc est garantie « sans limite » par le Trésor français. En contrepartie de la convertibilité illimitée garantie par la France, les banques centrales africaines sont tenues de déposer au moins 50 % de leurs réserves de change auprès du Trésor français, sur le compte d'opérations ouvert au nom de chacune d'elles.
4. Compte d'opérations : la mise en œuvre des principes définis précédemment est rendue possible par l'application d'un mécanisme particulier, les comptes d'opération. Le compte d'opération est le mécanisme fondamental de liaison entre le Trésor français et les Banques centrales de la Zone Franc. Les avoirs extérieurs des pays membres de chacune des zones, résultant des opérations d'importation et d'exportation publiques ou privées qu'ils réalisent, ainsi que des transferts financiers des opérateurs, sont centralisés, au moins à hauteur de 50 %, dans un compte ouvert auprès du Trésor français. Cette centralisation permet l'exercice de la garantie illimitée du franc CFA par la France. En effet, en cas de situation créditrice, ce compte est rémunéré au profit des États africains membres. En cas de déficit, une rémunération est également prévue, dans certaines conditions, au profit de la France. Les États membres peuvent ainsi acquérir des Euros quelle que soit la situation négative de leur balance des paiements.

Si les banques centrales peuvent théoriquement recourir sans limitation aux avances du Trésor français, cette possibilité ne correspond pas à l'esprit des accords. Les avances revêtent un caractère exceptionnel et diverses mesures préventives existent afin d'éviter que ces comptes ne soient durablement débiteurs. Les statuts de la BCEAO précisent ainsi que lorsque les disponibilités en compte d'opérations présentent une évolution qui laissera prévoir leur insuffisance pour faire face aux règlements à exécuter, elle devra 1) alimenter le compte d'opérations par prélèvement sur les disponibilités qu'elle aura pu se constituer en devises étrangères autres que l'euro, 2) demander la cession à son profit, contre francs CFA, des devises détenues par les organismes publics ou privés des pays membres selon la pratique dite du « ratissage » et 3) inviter les États membres à exercer leurs droits de tirage sur le Fonds monétaire international. Dans le même état d'esprit, lorsque le rapport entre les avoirs extérieurs nets et les engagements à vue de chacune des Banques centrales est demeuré, au cours de trois mois consécutifs inférieur à 20 %, le Conseil d'administration de la Banque centrale concernée se réunit en vue d'adopter les mesures appropriées : relèvement des taux directeurs, réduction des montants de refinancement.

Un paternalisme monétaire contesté sur le terrain ?

Dans la lignée de l'économiste camerounais Joseph Tchundjang Pouemi, des auteurs comme Pigeaud et Samba Sylla (2018) critique le paternalisme monétaire de l'État français. Ils qualifient le FCFA « d'arme invisible de la Françafrique » ; de son côté, Kako Nubukpo et al (2016)⁶, l'appréhendent en instrument de « servitude volontaire » qui, dans une Afrique post indépendance, permettrait à l'ex puissance coloniale et aux élites africaines extraverties qu'elle entretiendrait, de maintenir leurs intérêts réciproques. Plus de 60 ans après les Indépendances, ces opposants au CFA insistent sur les faits suivants : les pays des zones UEMOA et CEMAC utilisent des monnaies fabriquées en France ; les principes de gestion et de fonctionnement des unions monétaires permettent à la France d'intervenir sur les politiques monétaires et économiques des États de la Zone franc ; 50 % des réserves de change des banques centrales des zones franc doivent être rapatriées à la Banque de France.

À travers ce système CFA, la France bafouerait la souveraineté monétaire – battre monnaie, choisir ses politiques monétaires au service de ses politiques économiques – des états des zones franc. Ces arguments résonnent notamment à travers le mouvement « Y'en a marre », né en 2011 à l'initiative de rappers et de journalistes dont les critiques cristallisent une opposition latente à l'ancienne puissance coloniale et aux fondements supposés de la Zone franc – néocolonialisme, interventions pour positionner sur la scène politique des personnalités favorables à ses intérêts économiques et géostratégiques, défense des intérêts des opérateurs économiques hexagonaux, pillage des ressources, etc.

Une efficacité économique inadaptée aux grands enjeux de l'UEMOA ?

Alors que les défenseurs du CFA soulignent que « grâce à l'ancrage sur le franc puis sur l'euro, les pays africains de la Zone franc ont connu une inflation très sensiblement inférieure à celle des autres pays d'Afrique... », les détracteurs opposent à cet avantage le coût de cette stabilité pour des pays en développement.

Les structures institutionnelles des zones CFA rendent la politique monétaire rigide et, dans bien des cas, trop restrictive compte tenu du niveau de développement des pays concernés : maintenir constante la parité de la monnaie nationale à parité définie avec l'Euro nécessite d'avoir continuellement des réserves de change en quantité suffisante. Or, ces réserves se constituent dans des économies « rentières » par le biais de la vente de matières premières dont les cours sont volatiles et cycliques. Il faut donc épargner lorsque les prix sont élevés pour ne pas « sortir des clous » lorsque les prix de ces matières premières baissent. En agissant de la sorte, la politique monétaire des zones francs limite la capacité des États à financer leur développement par le biais de l'endettement public et augmenterait leur dépendance aux sources de financement extérieur que sont l'Aide apportée par les partenaires techniques au développement et les marchés financiers.

De plus, le contrôle de la masse monétaire par les Banques centrales destiné à maintenir la parité avec l'Euro contracte le crédit intérieur des banques d'affaires à un secteur privé sous financé et encore très informel. Dans la zone UEMOA, l'octroi de liquidité est essentiellement limité aux secteurs extravertis et peu favorable aux investissements endogènes des petites entreprises implantés localement. Il entrave la création d'emploi dans un tissu économique privé local. La stabilité

cependant, sert les intérêts des opérateurs économiques étrangers qui peuvent dégager des zones pauvres des profits convertibles en Euro sans risque de change.

Conclusion

À suivre les détracteurs du système, il est urgent de donner plus de flexibilité au taux de change des francs CFA et de faire évoluer le mécanisme du compte d'opération (au profit, comme le réclament certains chefs d'État africains, de comptes d'avance ?). Répondre aux accusations de paternalisme monétaire hexagonal implique aussi de réviser rapidement les droits d'intervention de la France dans le système monétaire refondé. Or, la France se montre désormais attentive aux critiques. Dans son dialogue avec les étudiants tenu le 28 novembre à Ouagadougou (Burkina Faso), le Président Emmanuel Macron déclarait ainsi : « J'accompagnerai la solution qui sera portée par l'ensemble des présidents de la zone franc...S'ils veulent en changer le périmètre, j'y suis plutôt favorable. S'ils veulent en changer le nom, j'y suis totalement favorable. Et s'ils considèrent qu'il faut même supprimer totalement cette stabilité régionale et que c'est mieux pour eux, moi je considère que c'est eux qui décident et donc je suis favorable ».

Si des réformes monétaires – ajustement ou disparition du FCA peuvent certainement stimuler l'économie de la sous-région ouest africaine, elles ne doivent pas masquer l'importance d'une appréhension plus globale et systémique des causes de la fragilité économique et sociale de ces zones.

Une réforme monétaire restera sans effet si elle n'est pas accompagnée par un ensemble de mesure visant la bonne gouvernance publique et l'amélioration du cadre des affaires. Mais c'est en premier lieu un changement d'attitude des banques commerciales qui semble nécessaire. Aujourd'hui, les taux directeurs de la Banque centrale (BCEAO) en vigueur dans l'UEMOA sont de 4,5 %. Ces taux ne justifient pas les politiques rentières conduites par les banques commerciales dans l'UEMOA : absence de financement à long terme, prêts à des taux beaucoup plus élevés que les taux de la BCEAO (10 % en moyenne !), et financement quasi exclusif d'entreprises tournées vers le marché extérieur, soit une absence totale de prise de risques. La politique restrictive de la banque centrale et l'arrimage à l'Euro posent question, mais ils ne suffisent pas à expliquer le sous-financement d'une économie sur-liquide et la situation économique des pays de l'UEMOA ou de la CEMAC. Encore très informelles, ces économies restent des économies à risque pour des investisseurs. Si l'on ajoute à cela le fait que le secteur public n'est pas performant, que la corruption reste endémique, que les infrastructures sont peu compétitives et que la formation des ressources humaines reste inadaptée aux besoins recensés sur le marché du travail, on comprend qu'indépendamment des principes de gestion monétaire de la Zone franc, d'autres éléments justifient la faible activité des organismes de crédits auprès des populations. Malheureusement, la politique restrictive des Banques centrales et les politiques rentières et ultra prudentes des banques commerciales trouvent encore un bon relais dans l'état de pauvreté et de désœuvrement des populations.

INTERVIEW DE M. CÉLESTIN MONGA¹, CONSEILLER PRINCIPAL DU VICE-PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE RECHERCHE ET ÉCONOMISTE EN CHEF DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



CÉLESTIN MONGA

Le Bulletin du Bureau de l'Administrateur (BBA) : Monsieur Célestin MONGA, merci d'avoir accepté de nous accorder cet entretien. À la lumière de votre expérience et de vos travaux sur les conditions de succès des unions monétaires, que vous inspirent les évolutions récentes du Franc CFA en Afrique de l'Ouest et l'adoption de l'ECO ?

Célestin MONGA (CM) : Dans *Alice au pays des merveilles*, le grand roman de Lewis Carroll, il y a cette scène intéressante entre Alice et le personnage du Chat. Elle est perdue et cherche son chemin. Le Chat lui demande où elle va. Elle répond qu'elle ne sait pas. Réplique du Chat : "Si tu ne sais pas où tu vas, alors, peu importe le chemin que tu prends". Les États africains devraient d'abord faire le point sur leurs itinéraires économiques après 60 ans d'indépendance, 81 ans d'union monétaire (dont 75 officiellement)² et savoir où ils voudraient aller. Quelques indicateurs simples peuvent servir de repères : prenons la Côte d'Ivoire et le Cameroun, les deux plus grandes économies de la zone franc. D'après les statistiques publiées par la Banque mondiale, le produit intérieur brut (PIB) par habitant de la Côte d'Ivoire en 2018 était de 1 700 dollars en termes réels, comparé à 2 470 dollars en 1978. Autrement dit, le PIB par habitant de « l'Ivoirien moyen » (s'il existe), était inférieur de plus de 30 % au chiffre d'il y a

1 Célestin MONGA est conseiller économique principal / directeur au Groupe de la Banque mondiale et professeur invité d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (France) et à l'Université de Pékin (Chine). Il a occupé divers postes au sein des conseils d'administration et de cadres supérieurs dans les universités, les services financiers et les institutions internationales de développement, occupant plus récemment le poste de vice-président et économiste en chef du Groupe de la Banque africaine de développement et directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Auparavant, il a siégé au conseil d'administration du programme de bourses de la *Sloan School of Management* au Massachusetts Institute of Technology (MIT) et a enseigné l'économie à l'Université de Boston et à l'Université de Bordeaux. Il a également travaillé au sein du Groupe Banque Nationale de Paris en tant que chef de département et directeur d'agence à la Banque BICEC au Cameroun.

M. MONGA a publié de nombreux articles sur diverses dimensions du développement économique et politique. Ses livres ont été traduits en plusieurs langues et sont largement utilisés comme outils pédagogiques dans les établissements universitaires du monde entier. Ses travaux les plus récents incluent *The Oxford Handbook of Structural Transformation* (2019), avec J.Y. Lin; *Beating the Odds: Jump-Starting Developing Countries* (Princeton University Press, 2017), avec J.Y. Lin; *The Oxford Handbook of Africa and Economics* (2015), avec J.Y. Lin; et *Nihilism and Negritude: Ways of Living in Africa* (Harvard University Press, 2016). Ses recherches sur l'intégration monétaire et le développement du secteur financier en Afrique ont été publiées en français dans « L'argent des autres : banques et petites entreprises en Afrique » (1997) et « Sortir du piège monétaire » (avec J.-C. Tchatchouang, 1996). Dr MONGA est diplômé du MIT, de l'Université Harvard et des universités de Paris et Pau.

2 La zone franc a été créée formellement en 1945 mais elle existait de facto depuis septembre 1939 lorsqu'un décret du gouvernement français a fixé les conditions de change et la géographie de la politique monétaire dans l'ensemble colonial français.

quarante ans. C'est le cas aussi pour le « Camerounais moyen » : le PIB par habitant du Cameroun était de 1 500 dollars en 2018, inférieur de 18 % à celui d'il y a trente-deux ans (1986), qui était de 1 830 dollars. La situation est encore plus préoccupante dans les petites économies comme le Niger ou la République centrafricaine, qui sont parmi les pays les plus pauvres du monde, ceci malgré plus de 8 décennies d'appartenance à une union monétaire disposant d'une monnaie forte et stable. Ces statistiques publiées sur le site de la Banque mondiale donnent à réfléchir et soulignent l'ampleur du travail qui nous interpellent tous.

Il y a certes de nombreuses raisons à cette insuffisance de croissance économique sur une si longue période : forts taux de croissance démographique, dépendance excessive des économies nationales à des matières premières non transformées et aux cours volatils, investissements mal ciblés et mauvaise gouvernance. Il n'est donc pas étonnant que très peu d'emplois formels aient été créés en plus de trois-quarts de siècle, que la pauvreté n'ait pas reculé en valeur absolue, et que les économies se soient engluées dans des systèmes informels. Le président français Emmanuel Macron a raison d'encourager ses pairs africains à engager une réflexion de fond sur une réforme de fond de la zone franc. Mais avant de prendre un nouveau chemin, il serait prudent de suivre le conseil du Chat dans Alice au pays des merveilles, et de définir au préalable les objectifs à atteindre.

BBA : Comment voyez-vous les perspectives (opportunités et défis) pour les économies de l'Afrique de l'Ouest au regard de cette actualité ?

CM : Du fait de la parité fixe entre la monnaie de leurs faibles économies peu diversifiées et l'Euro qui est une monnaie très forte, leur compétitivité se détériore. Conséquences : la monnaie est mécaniquement surévaluée, leurs performances commerciales et leurs termes de l'échange baissent facilement, affectant les taux de croissance réel par habitant, qui sont insuffisants pour réduire la pauvreté. Quand le franc CFA est surévalué, les opportunités d'investissements rentables sont rares et le chômage s'aggrave. Les risques de fuite de capitaux sont élevés car les épargnants locaux et les spéculateurs redoutent un ajustement de la parité, même si, du point de vue pratique et politique, il est difficile de convaincre les autorités de quatorze pays dont les économies sont assez différentes de s'entendre sur un niveau optimal de dévaluation. Dans ces pays qui, un demi-siècle après les indépendances, continuent de dépendre de l'exportation de quelques matières premières, deux variables sont cruciales pour le succès économique à long terme : la compétitivité externe et la productivité du travail (qui est liée à la qualité des équipements dont disposent les entreprises et des investissements). L'outil monétaire est donc très important pour amortir les chocs et augmenter les revenus des exportations en monnaie locale. La politique de change fixe permet certes de limiter les coûts des importations, mais elle peut retarder aussi l'industrialisation car il est plus facile d'acheter à l'extérieur du pays de nombreux biens qui pourraient être produits localement. L'on perd ainsi non seulement des devises mais aussi des opportunités de création d'emploi.

Malgré les énormes défis qui nous interpellent tous, il y a de bonnes nouvelles à l'horizon : d'abord, les erreurs commises dans le passé sont désormais connues et la gestion macroéconomique s'est considérablement améliorée à travers le continent. Ensuite, l'on sait désormais que l'industrialisation, qui inclut l'agro-industrie et certains services modernes, est indispensable pour la transformation structurelle. À condition, bien sûr, de ne plus tomber dans le piège de la promotion des industries à forte intensité de capital qui ne sont pas viables et qui créent des « éléphants blancs » et des nids de corruption. Chaque pays doit identifier les secteurs d'activité à forte intensité de main d'œuvre dans lesquels il a un avantage comparatif, et concentrer ses ressources dans ces domaines. Il peut alors offrir des infrastructures de qualité dans des zones bien ciblées, et produire à des coûts compétitifs pour les marchés nationaux, régionaux, et internationaux. La création de zones économiques spéciales et de zones franches bien conçues, bien équipées et bien gérées, permet de réduire les coûts de transactions et d'éviter les problèmes de mauvaise gouvernance dans ces enclaves d'excellence. Une stratégie proactive et bien ciblée vers le secteur privé local et étranger, aide à attirer des financements—notamment l'investissement direct étranger, dont les bénéfices en termes de transfert de savoirs, d'accès aux crédits fournisseurs et à la technologie, stimule le développement des entreprises nationales. Enfin, les Etats africains doivent travailler avec des organisations internationales pour bénéficier des certifications de leurs produits et accéder facilement aux grands marchés que sont les États-Unis, l'Europe ou la Chine. Ils peuvent tirer d'énormes profits de la loi américaine sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA) et de l'initiative de l'Union européenne « *Everything But Arms* », qui permettent d'accéder à de grands marchés sans pratiquement payer de droits de douane ni subir de quotas.

BBA : Que pensez-vous du fonctionnement des systèmes bancaires africains ?

CM : Des progrès ont été enregistrés mais beaucoup de travail reste à faire. Mark Twain disait que le banquier est quelqu'un qui vous prête son parapluie lorsque le soleil brille et vous le retire aussitôt qu'il pleut... Les taux de bancarisation et les niveaux d'intermédiation bancaire sont encore trop faibles dans la plupart de nos pays. Pourtant, les banques sont en situation de surliquidité. L'idée selon laquelle il n'existe pas suffisamment de projets bancables est fautive. En vérité, l'absence de compétition réelle entre les institutions bancaires et le caractère trop rigide des règles d'accès au métier de banquier créent un système de rente avec peu d'incitation à l'innovation et la prise de risque.

Les trois-quarts des crédits distribués sont à court terme, et dans des secteurs d'activité comme l'import-export où il y a peu de création de valeur ajoutée. Un système bancaire et financier doit correspondre aux besoins et au niveau de développement de chaque pays. Une prescription générique serait donc inappropriée. De façon générale, les pays africains doivent favoriser l'émergence d'institutions légères et déconcentrées, capables d'agir rapidement, de mobiliser plus agressivement l'épargne intérieure et extérieure pour la mettre au service des investisseurs et des créateurs de valeur ajoutée. Il faut s'émanciper des situations de quasi monopoles où quelques larges banques inefficaces dominent les marchés nationaux et favoriser l'émergence de banques régionales et de banques spécialisées. Je crois aussi que les institutions de micro-crédit peuvent être bien mieux régulées et se mettre au service des pauvres, qui sont des agents économiques à part entière, des créateurs de richesse.

Les banques centrales doivent élargir leurs horizons et leurs instruments de politique monétaire. Très souvent, leurs objectifs et responsabilités ne correspondent ni aux exigences de notre époque ni aux besoins de développement. Le mandat de certaines d'entre elles est calqué sur celui de la Banque centrale européenne (BCE), et se limite à la stabilité des prix. C'est vrai que l'inflation frappe d'abord les pauvres et il faut donc la combattre énergiquement. Mais on peut avoir 1 ou 2 % d'inflation pendant des décennies et demeurer un pays pauvre. C'est le cas de plusieurs pays de la Zone Franc. Les méthodes de mesure du taux d'inflation sont d'ailleurs souvent archaïques, parce que les enquêtes budget-consommation sur lesquelles les paniers de la ménagère sont estimés ne sont pas mises à jour. Il faudrait donc changer les objectifs des banques centrales africaines et leur attribuer aussi la responsabilité de soutenir le niveau de l'activité économique. C'est le cas notamment de la *Federal Reserve Bank* américaine.

Dans le cadre de la réforme de la zone franc annoncée par les présidents Emmanuel Macron et Alassane Ouattara, il faudrait prendre des mesures pour faire baisser le coût de l'argent en Afrique. Les petites et moyennes entreprises, qui créent l'essentiel de l'emploi, ne disposent pas des ressources financières pour s'équiper, se moderniser, et s'intégrer dans les chaînes de valeurs globales où se joue désormais plus de 60 % du commerce mondial. Même dans les pays de la zone CFA, les taux d'intérêt dépendent de ceux de la Banque centrale européenne car il faut tenir compte des exigences de stabilité des flux de capitaux au sein de l'union. Les taux d'intérêt à Bangui, Bamako, Cotonou ou Dakar, ne reflètent donc pas les dynamiques de l'offre et des besoins réels de financement de chaque économie. Le développement économique se finance avec des crédits à moyen ou long terme, et non avec des crédits à court terme. Or les ressources des banques commerciales sont essentiellement à court terme alors que les besoins des opérateurs économiques sont plutôt à long terme. La création des places boursières de pays africains devrait permettre de résoudre cette inadéquation entre épargne et crédit. Ce n'est pas le cas. En attendant les réformes, l'on peut imaginer par exemple que les banques centrales gèrent des crédits bonifiés par l'État, sur des lignes de financement d'institutions financières internationales, d'investisseurs institutionnels (fonds de pension, fonds souverains, etc.). Les banques de développement pourraient aussi être redynamisées, spécialisées et modernisées.

BBA : Le 22 novembre 2019 à Yaoundé, les chefs d'États des pays de la CEMAC ont confié à leurs institutions régionales la mission d'engager une réflexion approfondie sur les conditions et le cadre d'une nouvelle coopération monétaire. Comment entrevoyez-vous le rôle du GBM pour les aider à accomplir cette mission ?

CM : Depuis la dévaluation du franc CFA de 1994 et les études menées à l'époque par Shanta Devarajan, Dani Rodrik et Larry Hinkle, le GBM n'a pas réalisé des travaux analytiques sur les conditions de pertinence et d'efficacité des unions monétaires. Certains d'entre nous avons publié des articles dans des revues scientifiques ou des ouvrages sur cette question, mais à titre personnel—pas en tant que staff de la Banque mondiale. La répartition des tâches entre les institutions de Bretton Woods tend à laisser le suivi des questions monétaires au FMI, la Banque étant principalement responsable des questions structurelles. Mais la ligne de démarcation n'est pas étanche : les choix macroéconomiques ont des implications structurelles. Une politique de change peut influencer profondément les performances de l'économie réelle et des secteurs d'activité tournés vers l'export comme l'agriculture et l'industrie. La Banque mondiale doit donc analyser de près le rythme et les dynamiques des transformations sectorielles, et donner les meilleurs conseils possibles aux États africains, en s'appuyant sur les expériences heureuses et malheureuses d'autres pays du monde.

Le GBM doit suivre attentivement les réflexions et les réformes en gestation dans la zone franc. Par définition, les pays à faible revenu ont très peu de marge de manœuvre sur le plan de la demande interne (consommation et investissement). La croissance économique en Afrique ne peut donc pas être stimulée sur une longue durée par la demande interne. Les pays africains ont presque tous de petites économies ouvertes. Ceci signifie que le moteur de la création de richesses et d'emplois sera forcément le commerce international. L'avenir économique du continent dépend donc de sa capacité à s'intégrer au commerce mondial. Malheureusement, sa part dans ce commerce est passée est toujours de moins de 3 %. Il est urgent de mettre en œuvre des politiques visant à améliorer la compétitivité externe et à accroître la productivité. C'est ici que la question de la stratégie et de la politique monétaire deviennent essentiels. L'expérience de tous les pays du monde qui ont enregistré des taux de croissance réels de plus de 5 % par an sur au moins vingt ans montre que l'arme du taux de change est indispensable. Il est essentiel d'adopter des politiques de change flexibles permettant d'amortir les chocs extérieurs et d'assurer que nos exportations ne coûtent pas trop chères sur les marchés internationaux.

BBA : Au-delà de la Zone franc qui a bénéficié d'une longue expérience de politiques économiques communes de plusieurs pays africains enrichie d'avantages et inconvénients, comment voyez-vous les projets d'unions monétaires Africaines ?

CM : La chanteuse américaine Loretta Lynn dit que « tout le monde veut aller au ciel mais personne ne veut mourir. » Cette réflexion devrait inspirer ceux qui envisagent de créer ou d'élargir les unions monétaires en Afrique. Outre l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), il existe la Zone monétaire commune (*Common Monetary Area*), qui regroupe l'Afrique du Sud, la Namibie, le Lesotho, et l'eSwatini. Outre la zone ECO ou ECOWAS, il y a la Communauté économique est-africaine, prévue en 2024 ; et l'union monétaire de la *Southern African Development Community*, dont la date de lancement ne cesse d'être repoussée. À juste titre...

Les pays désireux de former une union monétaire doivent remplir quatre conditions fondamentales : d'abord, le niveau des échanges commerciaux entre eux doit être suffisamment élevé pour justifier les économies sur les coûts des transactions attendues de l'union monétaire. Lorsque les pays européens ont adopté l'euro en 1999, ils commerçaient entre eux à hauteur de 60 % environ du total de leurs exportations et importations. A titre de comparaison, le commerce intra-africain se situe encore à moins de 15 % en moyenne. Plus préoccupant est le fait que le Nigeria, la plus grande économie du continent et qui représente un tiers du PIB de l'Afrique, ne vendait que 13 % de ses exportations en Afrique en 2016. Et seulement 6 % des importations du Nigeria provenaient d'Afrique.

Deuxième condition de viabilité d'une union monétaire : la libre circulation des biens et services et de tous les facteurs de production entre les pays membres. Car lorsqu'un pays membres de l'union subit un choc économique, la main d'œuvre doit pouvoir se déplacer sans aucune restriction. C'est un mécanisme d'ajustement, qui remplace la dévaluation de la monnaie nationale—cet instrument qui n'existe plus lorsque l'on adhère à une union monétaire. Or, il n'est pas un secret que malgré les traités signés et les déclarations de bonnes intentions, certains pays continuent d'exiger des visas ou d'ériger diverses barrières à leurs frontières pour limiter l'afflux de travailleurs provenant des pays voisins. C'est notamment le cas en Afrique centrale.

Troisième condition : l'existence d'une politique budgétaire commune et d'une autorité centrale disposant des pouvoirs de sa mise en œuvre. C'est le principe de solidarité : lorsque l'on appartient à une union monétaire, l'on est solidaire les uns des autres. Ainsi, un pays victime d'inondations ou d'un tremblement de terre doit recevoir un appui budgétaire des autres membres de la zone. Là aussi, les pays africains membres des unions monétaires ont du mal à conceptualiser et à mettre en œuvre rigoureusement une politique budgétaire commune. Car ils ne disposent pas d'un gouvernement fédéral doté des pouvoirs de gouvernance. Il faut dire que même dans la zone euro où les institutions sont fortes et où la qualité de la gouvernance est jugée excellente, l'idée d'une politique budgétaire commune a encore du mal à faire son chemin.

Quatrième condition : l'union monétaire ne fonctionne bien que lorsqu'il existe des règles claires et des mécanismes efficaces de contrôle et de gestion de la dette souveraine, ainsi que des règlements financiers et bancaires communs. C'est une affaire de bon sens, pour éviter ce que les économistes appellent le hasard moral, c'est-à-dire la tentation pour certains de prendre des risques sans limites car ils savent que le coût sera supporté par d'autres. L'on se souvient des débats très vifs entre les ministres des finances allemands et grecs sur cette question.

Telles sont les principales conditions de viabilité et de bon fonctionnement d'une union monétaire, ceci quel que soit le régime de change retenu. Avant de se demander si le franc CFA, l'ECO, ou n'importe lequel de ses successeurs, doit être rattaché à un taux de change fixe à l'euro ou à un panier de devises, il faudrait s'interroger au préalable sur la capacité de nos Etats à remplir ces conditions. D'anciens pays membres de la zone franc comme Maroc, la Tunisie ou le Vietnam se sont posés ces mêmes questions et ont estimé que leur stratégie monétaire optimale était de faire cavalier seul, de façon à conserver leur souveraineté monétaire et à pouvoir maintenir constamment leur compétitivité externe pour limiter l'impact des chocs extérieurs et maintenir un certain niveau de croissance économique. Ceci ne les a pas empêchés de demeurer d'excellents partenaires commerciaux, économiques, et même politiques de la France. Bien au contraire !

BBA : Avez-vous un message particulier à l'endroit de nos lecteurs qui restent convaincu qu'au regard des enjeux importants de l'intégration monétaire pour le développement économique des pays africains, le GBM, institution mondiale de création et de partage de connaissance et de savoir-faire, doit être prête à jouer un plus grand rôle pour répondre aux éventuelles demandes d'assistance que les pays africains formuleraient dans ce domaine?

CM : Les États africains sont souverains et choisiront librement leurs stratégies monétaires. Ils peuvent, en connaissance de cause, décider de maintenir ou d'élargir les unions monétaires existantes ou annoncées. Le GBM ne peut que leur offrir des conseils sur la base des travaux analytiques et des leçons de l'expérience. André Gide disait, de façon un peu trop cynique : « Plutôt que de répéter sans cesse à l'enfant que le feu brûle, consentons à le laisser un peu se brûler : l'expérience instruit plus sûrement que le conseil. » Les Africains ne sont évidemment pas des enfants. Avec un revenu par habitant de moins de 2.000 dollars, une population très jeune et en croissance rapide, et des demandes sociales de plus en plus nombreuses, nous faisons désormais face à des défis incandescents. Il est urgent bien examiner les conseils qui nous viennent de tous côtés, parfois avec des motivations inavouables. C'est notre responsabilité—pas celle des institutions financières internationales.

BBA : Merci.

RELATIONS DU BUREAU AVEC NOS PAYS

Visite du Président Patrice TALON à Washington

Son Excellence Patrice Talon, Président de la République du Bénin a séjourné à Washington du 27 au 29 janvier 2020. Au cours de son séjour, le Président Talon a rencontré les hautes autorités du Groupe de la Banque mondiale, y compris M. David MALPASS, Président du Groupe de la Banque mondiale, Philippe LEHOUEU, CEO de la société financière internationale (SFI) et Hafez GHANEM, Vice-Président de la Banque mondiale pour la région Afrique. Les échanges au cours de ces trois rencontres ont porté essentiellement sur l'état de la coopération entre les différentes entités du Groupe de la Banque mondiale et le Bénin, les nouveaux choix stratégiques du Président Talon et les appuis attendus du Groupe de la Banque mondiale dans l'avenir.

L'action du Groupe de la Banque mondiale au Bénin

Aligné sur le plan de développement du gouvernement, le cadre de partenariat du Groupe de la Banque mondiale avec le Bénin couvrant la période 2018-2023 a été approuvé en juillet 2018. Il s'articule autour de trois domaines :

- la transformation structurelle de l'économie pour favoriser la compétitivité et la productivité ;
- les investissements dans le capital humain ; et
- le renforcement de la résilience et la réduction de la vulnérabilité au climat.

Les engagements du Groupe de la Banque mondiale s'établissent actuellement à 1,05 milliard de dollars pour 14 projets nationaux. Le portefeuille comprend également six projets régionaux financés à hauteur de 202 millions.

Ces projets concernent de nombreux secteurs : appui budgétaire, tourisme, développement urbain, accès à l'eau potable, développement local et protection sociale, gouvernance, environnement, agriculture, emploi des jeunes, gestion des eaux pluviales, nutrition, renforcement des capacités, énergie et transport.



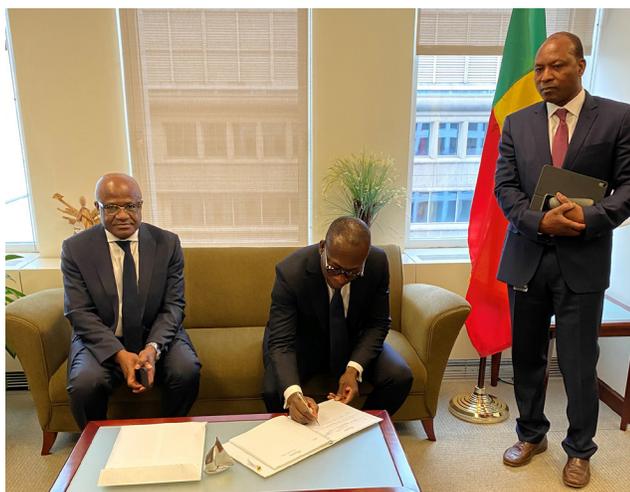
Président Patrice TALON accueilli par M. David MALPASS

La Société financière internationale (SFI), filiale du Groupe de la Banque mondiale dédiée au développement du secteur privé, articule sa stratégie autour de quatre axes :

- établir des partenariats avec des intermédiaires financiers pour améliorer l'accès aux financements pour les entreprises ;
- aider les institutions financières à renforcer leurs capacités afin de développer ce secteur et stimuler l'activité ;
- appuyer le développement des infrastructures pour attirer les investissements (dans les activités portuaires, le secteur de l'électricité et les télécommunications) ; et
- renforcer le climat de l'investissement en collaboration avec la Banque mondiale ; et soutenir le développement de partenariats public-privé (PPP) pour assurer l'accès à l'eau en milieu rural, tout en renforçant les capacités locales dans ce secteur.

Situation économique

- Les perspectives à court terme de l'économie béninoise sont favorables. Selon les estimations préliminaires, l'activité économique a progressé de 6,7 % en 2018, principalement grâce à une forte activité portuaire et agricole. L'inflation annuelle, mesurée par l'indice des prix à la consommation, s'est établie à 1 %. Le déficit des



Le Président TALON signant le livre d'or du Bureau de l'Administrateur

transactions courantes est passé de 10,0 % du PIB en 2017 à 8,3 % du PIB en 2018, principalement en raison d'une hausse significative des exportations de coton. Le déficit budgétaire est tombé à 4,0 % du PIB en 2018, du fait de la réduction de l'investissement public. La vulnérabilité financière est néanmoins devenue plus saillante, le secteur bancaire affichant une rentabilité et des fonds propres relativement faibles.

- Le taux de croissance pour 2019 est estimé à 6,4 en raison notamment de la fermeture de la frontière avec le Nigeria. Cependant il est prévu que la croissance rebondit en 2020 et reste vigoureuse à moyen terme notamment du fait d'une production robuste dans le secteur cotonnier, les BTP et le port. La diversification en cours des exportations agricoles pourrait également contribuer à la croissance à moyen terme. À moyen et long terme termes, les perspectives de croissance restent également fortement tributaires de la capacité à relancer l'investissement privé et attirer les investisseurs étrangers.
- L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation et le déficit budgétaire devraient rester inférieurs aux normes régionales sur la période de prévision. Le ratio de la dette publique devrait commencer à baisser à partir de 2019 après cinq années de hausse en raison de la poursuite de la consolidation budgétaire et de la vigueur de la croissance économique. Le solde courant devrait aussi continuer à s'améliorer, sous réserve de l'expansion continue de la production agricole et du respect des objectifs fixés pour le déficit.

- En dépit d'une croissance économique stable et robuste depuis deux décennies, la pauvreté reste répandue et s'explique par un faible niveau du taux de croissance par habitant (en moyenne 1,6 % seulement sur la période 2006-2016). Le taux de pauvreté à l'échelle nationale ressortait à 40,1% en 2015. Une gestion plus efficace des dépenses publiques et une répartition géographique plus équitable des ressources permettraient de baisser le taux de pauvreté et de rendre la croissance plus inclusive.
- L'environnement des affaires reste faible malgré des progrès dans l'économie formelle, ce qui continue de dissuader les investisseurs nationaux et internationaux. Le Bénin se situe au 93^e rang de l'Indice de performance logistique et au 153^e rang sur 190 pays dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale sur la réglementation des affaires. S'il a récemment progressé en matière de création d'entreprise et de raccordement à l'électricité, le Bénin doit redoubler d'efforts sur le plan de l'accès au crédit et du paiement des impôts.

Mission de consultation de la BEAC au FMI et à la Banque mondiale

Une délégation de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) conduite par son Gouverneur, M. Abbas TOLLI, a séjourné à Washington D.C. du 13 au 17 janvier 2020. Au cours de sa visite, la délégation a été reçue successivement par M^{me} Kristalina GIORGIEVA, Directrice générale du FMI, le 15 janvier 2020, et par M^{me} Diarietou GAYE, Vice-Présidente - Afrique par intérim, le Vendredi 17 janvier 2020. Elle a également eu une réunion de travail avec M^{me} Ceyla PAZARBASIOGLU, Vice-Présidente de la Banque mondiale en charge de la croissance inclusive, de la finance et des institutions, le Jeudi 16 Janvier 2020.



Le Gouverneur Abbas MAHAMAT TOLLI de la BEAC accueilli par M^{me} Kristalina GIORGIEVA, Directrice Générale du FMI.



Délégation de la BEAC avec les membres des Bureaux des Administrateurs à la Banque et au FMI

L'objet de cette mission auprès du FMI et de la Banque mondiale était de discuter des réformes à introduire dans la deuxième génération de programmes (P2G) avec les pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), après la première génération de réformes réussies qui a porté essentiellement sur la stabilisation des économies de la sous-région. La deuxième génération de programmes devrait mettre l'accent sur la croissance et la transformation structurelle.

Les entretiens avec la Banque mondiale ont essentiellement permis à la délégation d'exprimer l'engagement des pays et des institutions de la CEMAC à poursuivre les réformes à travers la mise en œuvre des programmes de deuxième génération. Le Gouverneur a transmis les remerciements des Chefs d'État de la CEMAC aux autorités de la Banque pour leur contribution significative à la réussite du programme de redressement économique de la CEMAC. Il a fait part de l'engagement renouvelé des Chefs d'État à poursuivre de manière résolue les mesures de stabilité macroéconomique. La note conjointe FMI-Banque mondiale, en cours d'élaboration, relative aux axes prioritaires des P2G a été discutée, ainsi que la préparation de la conférence de haut-niveau sur la croissance en zone CEMAC, et d'autres aspects spécifiques du partenariat avec la Banque mondiale.

M. TOLLI a indiqué que l'effort régional de sortie de crise représente une opportunité unique pour mener des réformes ambitieuses et courageuses. Il s'est dit satisfait de l'évolution du portefeuille des projets financés par la Banque mondiale en faveur des Etats et des institutions de la CEMAC. Pour ce qui concerne la BEAC, le Gouverneur a exprimé sa détermination à poursuivre le partenariat avec la Banque mondiale. Il a souhaité approfondir ultérieurement avec les équipes de la Banque mondiale la réflexion sur les domaines d'intervention plus spécifiques.

Le Gouverneur a demandé à la Banque mondiale d'envisager un appui aux Etats membres et à la Commission de la CEMAC visant l'amélioration du commerce intrarégional et la promotion du secteur privé. Cet appui pourrait soutenir des réformes spécifiques pour améliorer les notes des Etats sur l'évaluation des politiques et des institutions (CPIA), ainsi que leurs classements dans le rapport *Doing Business*. Il pourrait également renforcer les réformes fiscales visant notamment la mobilisation des ressources intérieures et la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (AML-CFT). Les autorités de la Banque mondiale ont indiqué leur volonté de continuer à apporter des appuis budgétaires aux réformes courageuses, tout en soulignant la nécessité d'améliorer la qualité des dépenses publiques des pays et de prendre en compte les situations de fragilité.

Tournée des Administrateurs au Moyen-Orient du 10 au 20 janvier 2020

Djibouti | 10-12 janvier 2020

Une délégation des Administrateurs d'Afrique, d'Amérique Latine, d'Europe, et d'Asie du Sud, a séjourné à Djibouti du 10 au 12 janvier 2020.

La délégation comprenait : **M. Tchatchouang** (Administrateur, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cabo Verde, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, São Tomé-et-Príncipe, Sénégal, Tchad et Togo) ; **M. Zattler** (Administrateur, Allemagne) ; **M. Fernandez** (Administrateur, Argentine, Bolivie, Chili, Paraguay, Pérou et Uruguay) ; **Ms. Kabagambe** (Administrateur, Botswana, Burundi, Érythrée, Eswatini, Éthiopie, Gambie, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibie, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe) ; **M. Marshavin** (Administrateur, Russie, Syrie) ; **M. Montgomery** (Administrateur, Royaume-Uni) ; **Ms. Subramani** (Administrateur, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Sri Lanka) ; **M. Klemola** (Administrateur adjoint, Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède) ; **Ms. Zajdel-Kurowska** (Administrateur adjoint, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pologne, Serbie, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan).



Séance de travail entre le Président de la République de Djibouti et la délégation des Administrateurs

Durant leur séjour, les Administrateurs ont rencontré des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile, des partenaires du développement, ainsi que de jeunes entrepreneurs. Les discussions se sont articulées autour des défis de la croissance durable à Djibouti et la nécessité de mettre en œuvre des réformes structurelles et d'investir dans le capital humain. Les échanges avec M. Ismaïl Omar Guelleh, Président de la République de Djibouti et M. Ilyas Moussa Dawaleh, Ministre des finances et de l'économie chargé de l'industrie ont porté sur l'orientation stratégique générale du Groupe de la Banque mondiale à Djibouti, y compris son programme de réformes destiné à améliorer l'environnement des entreprises et, sur la manière de mobiliser des financements du secteur privé à l'appui du développement.

L'accent a été mis également sur les réalisations et le potentiel du pays, avec la visite de la station des câbles sous-marins de Djibouti, qui a permis aux Administrateurs de découvrir le hub régional des télécommunications. Les Administrateurs ont salué les efforts du gouvernement pour améliorer la performance nationale des secteurs des TIC et de l'énergie, essentiels à la transformation économique du pays. Ils ont également visité la société de gestion du terminal à conteneurs de Doraleh et le port polyvalent de Doraleh, qui desservent le port de Djibouti.

Lors d'une visite hors de la capitale, dans la région d'Obock, les Administrateurs ont pu apprécier comment le projet, intitulé en anglais « *Development Response to Displacement Impacts Project* », contribue à répondre aux besoins des réfugiés et des migrants et de leurs communautés d'accueil. Il en est de même à Balbala, une banlieue sud de Djibouti-ville, où ils ont pu se rendre compte de l'impact du Projet intégré de réhabilitation des bidonvilles à Djibouti lequel appui la stratégie « Zéro bidonvilles » de Djibouti, pour améliorer les conditions de vie des habitants des zones urbaines.



Les Administrateurs posant avec les membres du Gouvernement de Djibouti

« Djibouti a enregistré des progrès en matière réduction de la pauvreté et de l'amélioration de son climat des affaires », a déclaré Jean-Claude Tchatchouang, Administrateur pour Djibouti. « Cependant, les disparités régionales et socio-économiques persistent. Beaucoup reste à faire pour garantir des soins de santé, une éducation, une nutrition et des emplois de qualité pour les prochaines générations. Le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé à aider le gouvernement de Djibouti à atteindre ses ambitieux objectifs de développement. Nous sommes impatients d'observer une amélioration des indicateurs humains et économiques, ce qui permettra au pays de parvenir à une prospérité partagée. »



Visite des Administrateurs au Centre de Leadership et de l'Entreprenariat

À fin décembre 2019, le portefeuille du Groupe de la Banque mondiale à Djibouti comprenait 11 projets financés par l'Association internationale de développement (IDA), pour un montant total de 174 millions de dollars. Ce portefeuille est axé sur la protection sociale, l'énergie, la lutte contre la pauvreté urbaine, la santé, l'éducation, la modernisation de l'administration publique, la gouvernance et le développement du secteur privé, tout en accordant une importance particulière aux femmes et aux jeunes.

Jordanie | 13 janvier 2020

À Amman (Jordanie) les Administrateurs ont rencontré le premier ministre son excellence Dr Omar Razzaz, accompagné des ministres en charge des questions économiques. Au cours des discussions, les Administrateurs ont apprécié les importantes réformes structurelles menées par le pays en 2019, adoptant de nouvelles règles en matière de transactions financières pour réglementer les faillites, les paiements numériques et la passation des marchés publics. Le pays s'est ainsi hissé dans le peloton de tête des 20 pays les plus réformateurs dans l'édition 2020 du rapport *Doing Business*, qui prend en compte les progrès accomplis par chaque pays pour simplifier la vie des petites et moyennes entreprises.

En collaboration avec la Banque mondiale et d'autres partenaires du développement, la Jordanie a également élaboré une matrice de réforme couvrant une période de cinq ans, afin de jeter les bases d'une croissance plus durable et inclusive à même de soutenir les avancées sur le front de l'emploi, de la jeunesse et de l'égalité hommes-femmes. Ces réformes à moyen terme ont pour objectif de rendre l'économie plus efficace et de la réorienter vers une croissance tirée par les exportations, grâce à l'amélioration de l'environnement des affaires et des investissements.

Le pays reste néanmoins plombé par une conjoncture régionale difficile, les crises chez ses voisins syrien et iraquien provoquant un afflux de réfugiés avec, pour conséquences, l'alourdissement des dépenses d'éducation et de santé et la perturbation des réseaux commerciaux. À court et moyen termes, le climat d'incertitude qui règne dans la région et le recul de l'aide extérieure continueront de peser sur l'économie jordanienne. Le taux de croissance du PIB réel s'est établi à 1,9 % en 2018, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 2017, et est ressorti à 1,8 % au deuxième trimestre 2019, contre 2,1 % à la même période l'an dernier. Cette atonie persistante se traduit par des indicateurs de chômage élevés et un taux de participation à la population active en baisse. Le chômage a progressé au deuxième trimestre 2019, atteignant 19,2 %, contre 18,7 % à la même période l'an dernier. Le phénomène touche toujours plus particulièrement les femmes, les jeunes et les diplômés de l'université.

Sur le front des performances budgétaires, la consolidation reste difficile, compromise par l'effritement des recettes intérieures et l'absence de leviers pour contenir les dépenses. Entre janvier et juillet 2019, le déficit budgétaire (hors dons) ressort à 2,8 % du PIB, un niveau supérieur à ceux observés sur la même période en 2018 et en 2017, où il s'établissait

respectivement à 2,7 et 2,3 %. Le déficit du premier semestre 2019 représente 70 % du niveau cible de 4 % fixé pour toute l'année.

La balance des paiements de la Jordanie s'est nettement redressée, soutenue par des termes de l'échange favorables qui ont permis de freiner l'alourdissement de la facture des importations, grâce surtout au repli des cours internationaux du pétrole. Les exportations montrent des signes de reprise tandis que les recettes touristiques restent solides, mais la stagnation des IDE est toujours préoccupante. La stabilité de l'économie jordanienne est conditionnée à son accès aux marchés internationaux et à la concrétisation des engagements de soutien de ses partenaires multilatéraux et bilatéraux.



Son Excellence Dr Omar RAZZAZ, Premier Ministre de Jordanie, avec la délégation des Administrateurs

En juin 2019, les Administrateurs de la Banque mondiale ont approuvé le deuxième financement à l'appui des politiques de développement en faveur de l'emploi et d'une croissance équitable, pour un budget total de 1,45 milliard de dollars. Cette opération permettra de poursuivre les réformes engagées au titre du premier financement afin de stimuler une croissance inclusive et la création d'emplois.

La Jordanie représente le deuxième portefeuille d'investissements de la SFI dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, avec des projets axés sur les infrastructures et les industries manufacturières pour une enveloppe globale de 899 millions de dollars (au 30 juin 2019). La stratégie de la SFI consiste à renforcer la participation du secteur privé afin de favoriser les investissements, la création

d'emplois et la croissance à travers des investissements directs ; soutenir les partenariats public-privé (PPP) ; et mener à bien les réformes nécessaires de l'environnement des affaires conformément au plan quinquennal du pays. Avec la Banque mondiale, la SFI procède à une révision du cadre institutionnel régissant les PPP dans le but de remédier aux lacunes juridiques. La Jordanie a ainsi signé un protocole d'entente visant à instituer le mécanisme de développement d'un portefeuille de projets. La SFI interviendra pour renforcer les capacités de l'unité chargée des PPP, réaliser les études préalables de faisabilité de projets d'infrastructures sélectionnés, organiser l'étape des appels d'offres et financer les travaux consultatifs en matière de transactions PPP jusqu'à l'adjudication du contrat.

La SFI agit également comme conseiller pour les transactions relatives au pont Roi-Hussein et à la construction de nouvelles écoles. Dans le cadre de ses nouveaux projets, elle s'attache à aider la Jordanie à améliorer la qualité des infrastructures nationales pour soutenir l'essor des exportations, à rationaliser et simplifier le processus de création d'entreprises une fois identifiées les étapes que doit franchir un investisseur, à réformer le système de délivrance des permis et à rationaliser le processus d'attribution des permis de construire.

Les projets à l'étude concernent des investissements dans le secteur de l'eau, le financement des petites et moyennes entreprises et les produits manufacturiers et les services destinés à l'exportation.

Le montant des engagements bruts de la MIGA en Jordanie en faveur de six projets ressortait à environ 622 millions de dollars au 30 juin 2019.

Cisjordanie | 14-15 janvier 2020

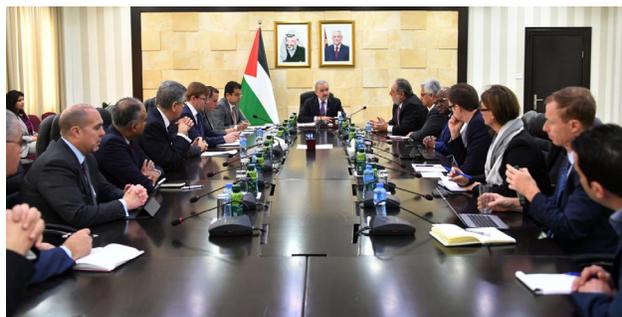
Durant leur séjour, les Administrateurs ont rencontré des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile, des partenaires du développement, ainsi que de



Son Excellence Dr. Mohammad SHTAYYEH, Premier Ministre de l'Autorité Palestinienne, avec la délégation des Administrateurs

jeunes entrepreneurs. Les discussions se sont articulées autour du partenariat entre le groupe de la banque mondiale et la Palestine.

L'engagement de la Banque mondiale dans les Territoires palestiniens remonte à novembre 1992. Les dons, prélevés sur les bénéfices annuels de la Banque mondiale et complétés par des fonds fiduciaires alimentés par des donateurs, financent des projets de l'Autorité palestinienne dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, des services municipaux, de l'éducation et de la protection sociale. L'absence de perspectives claires de paix et de réconciliation pèse toujours lourdement sur la viabilité de la situation économique.



Séance de travail entre Dr. Mahammad SHTAYYEH, Premier Ministre de l'Autorité Palestinienne, et les Administrateurs

La dynamique observée dans les Territoires palestiniens au second semestre de 2018, avec une accélération de la croissance, a marqué le pas dès le début de l'année 2019. Le chômage reste élevé, avec une évolution contrastée : en Cisjordanie, le taux est passé de 17 % en 2018 à 15 % au deuxième trimestre 2019, tandis qu'à Gaza, le chômage a augmenté de 43 % à pratiquement 47 % sur la même période.

Entre mars et septembre 2019, l'Autorité palestinienne a déployé un plan de gestion de trésorerie d'urgence pour compenser les pertes de recettes engendrées par le différentiel sur les transferts de taxes provenant de l'État israélien. La Cisjordanie et Gaza occupent le 116e rang des 190 pays classés dans l'édition 2019 du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale.

Égypte | 16-20 janvier 2020

Les Administrateurs ont conclu leur tournée au moyen orient par une visite en Égypte du 16 au 20 janvier 2020.

Au cours de sa visite, la délégation a rencontré S.E. Le président Abdel Fattah Al-Sisi, S.E. Le Premier ministre, le Dr Moustafa Madbouli, le gouverneur de la Banque mondiale pour l'Égypte et le ministre de la Coopération internationale, le Dr



Son Excellence Abdel Fattah EL-SISI, Président d'Égypte, avec la délégation des Administrateurs

Rania Al-Mashat, et des membres éminents du gouvernement égyptien. Ils ont également rencontré des bénéficiaires du projet, de jeunes entrepreneurs, des représentants du secteur privé, des membres de groupes de réflexion et des femmes leaders, des partenaires au développement et des représentants des médias.

« Nous tenons à soutenir la prochaine vague de réformes économiques du gouvernement et à mettre l'accent sur la facilitation des investissements du secteur privé et la création d'emplois, ainsi que sur le développement du capital humain et la protection sociale», a déclaré Merza Hasan, directrice exécutive de la Banque mondiale représentant le Koweït, Bahreïn, Égypte, , Iraq, Jordanie, Liban, Libye, Maldives, Oman, Qatar, Syrie, Émirats arabes unis et Yémen. « En Haute-Égypte, nous avons pu constater de première main les progrès et les résultats des projets soutenus par le Groupe de la Banque mondiale et avons vu comment ils créent de meilleures opportunités pour les Égyptiens et favorisent un développement inclusif et durable. »

À Assouan, la délégation a visité le plus grand parc solaire unique au monde, le parc Benban, soutenu par le Groupe de la Banque mondiale. Benban abrite 32 centrales solaires qui généreront jusqu'à 1800 MWh d'électricité, desserviront plus de 800 000 habitants et généreront plus de 10 000 emplois pendant la construction et 4 000 emplois durables par la suite.



Séance de travail entre Son Excellence Dr. Mostafa MADBOULY, Premier Ministre d'Égypte, et la délégation des Administrateurs

La délégation a visité d'autres projets soutenus par le Groupe de la Banque mondiale à Assouan pour voir l'impact du programme de transferts monétaires Takaful & Karama et d'une unité de santé relevant du projet *Transforming Egypt's Healthcare System*. Il a également rencontré des entrepreneurs, principalement des femmes, qui bénéficient du projet Promouvoir l'innovation pour un accès financier inclusif dans les petites et moyennes entreprises.

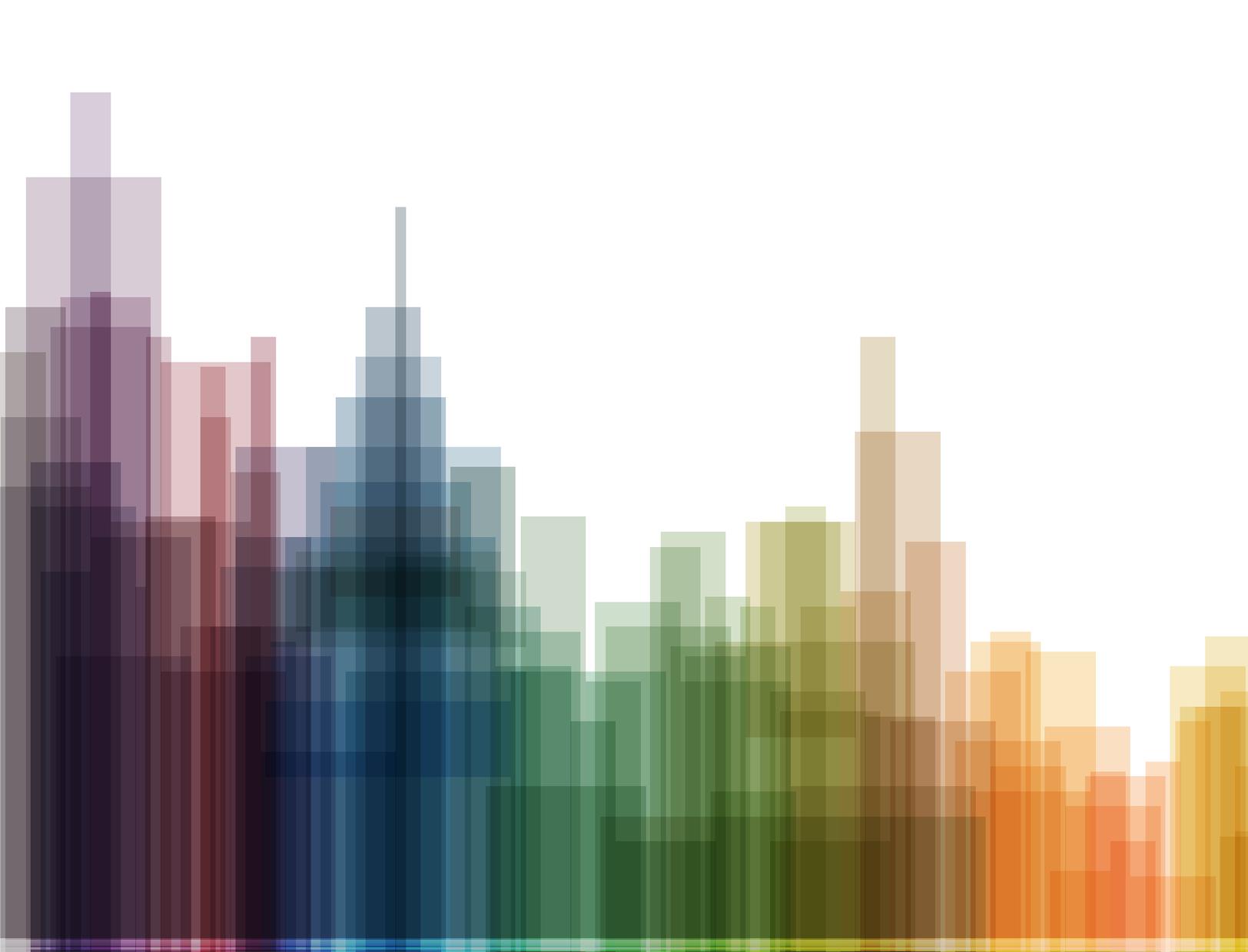


Son Excellence M^{me} Dr. Rania AL-MASHAT, Ministre de la Coopération Internationale, Gouverneur du Groupe de la Banque mondiale pour l'Égypte, avec les Administrateurs sous le pied du Sphinx

PROJETS APPROUVÉS PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE AU PROFIT DES PAYS DE NOTRE GROUPE AU COURS DE LA PÉRIODE SOUS REVUE

- Le 6 janvier 2020 – **CÔTE D'IVOIRE** – Dons pour le financement de projet sur la mitigation des effets du changement climatique – 4,5 millions de dollars É.U.
- Le 6 janvier 2020 – **CÔTE D'IVOIRE** – Investissement de la SFI dans NSIA Banque au profit des PME – 30 millions de dollars É.U. (y compris 17,5 millions de dollars É.U. du guichet de l'IDA pour le secteur privé).
- Le 15 janvier 2020 – **TCHAD** – Don additionnel en faveur du projet d'autonomisation des femmes du Sahel et de dividende démographique – 9 millions de dollars É.U.
- Le 17 janvier 2020 – **TCHAD** – Deuxième appui budgétaire pour le redressement économique et la résilience – 100 millions de dollars É.U.





LE GROUPE AFRIQUE II comprend le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, Cabo Verde, la République Centrafricaine, le Tchad, les Comores, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, l'Île Maurice, le Niger, São Tomé & Príncipe, le Sénégal, le Togo.

BULLETIN MENSUEL DU BUREAU DE L'ADMINISTRATEUR DU GROUPE AFRIQUE II (EDS13)

Rédaction : Bureau de l'Administrateur (EDS13)

Édition : Bureau de l'Administrateur (EDS13)

Conception graphique : GCS, Creative Services, Groupe de la Banque mondiale. Illustration © iStock/shuoshu.

Impression : Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

Pour toute contribution ou suggestion, veuillez contacter Abdoul Karim OURO SAMAH,
aallassan@worldbank.org, tél. : +1 (202) 458 1158 | fax : +1 (202) 522 1585.

Ce bulletin mensuel est aussi disponible sur le site web du Bureau de l'Administrateur, à l'adresse
www.worldbank.org/eds13.