

Note de recherche CIFE n°85

Désiré Avom*, 24 mai 2019

Quelques suggestions pour une réforme de la Zone franc en Afrique

La Zone Franc (ZF) est une expérience de coopération monétaire singulière entre, d'une part, la France, du moins jusqu'à la création de la zone euro, et d'autre part, quinze pays africains indépendants regroupés au sein de trois Banques Centrales¹. Elle existe depuis près de 75 ans, alors que les zones monétaires escudo² et sterling³, créées à la même période ont disparu. Depuis sa création, sa géographie a évolué⁴. En effet, outre la sortie de l'ensemble des pays de l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest connaîtra des mouvements de sorties (Guinée, Mali et Mauritanie) et d'entrées (Mali, Guinée-Bissau), alors qu'en Afrique centrale, la situation est demeurée relativement stable avec l'entrée de la Guinée Equatoriale en 1985. Sous l'effet des mutations économique et financière sous régionales et internationales, elle a su s'adapter en subissant régulièrement un *aggiornamento* par une série de réformes⁵ : (i) une africanisation des unions monétaires avec la signature de nouveaux accords, d'abord en 1972 avec la BEAC, puis en 1973 avec la BCEAO et enfin en 1979 avec les Comores ; (ii) l'établissement d'un contrôle des changes sur les mouvements de capitaux ; (iii) la mutation des unions monétaires en unions monétaires et économiques à la suite de l'ajustement monétaire intervenu en 1994 ; (iv) la substitution du Franc français par l'Euro comme nouvelle monnaie d'ancrage en vertu de l'article⁶ 109, al. 5 du Traité de Maastricht ; (v) l'adoption en 2010, avec l'assistance du Fonds Monétaire International (FMI), de nouveaux statuts des Banques Centrales, leur accordant plus d'autonomie dans la définition et la conduite de la politique monétaire, etc. Malgré cette modernisation qui a renforcé sa résilience face la persistance des critiques⁷ et la récurrence de chocs exogènes et endogènes, ses mécanismes de fonctionnement n'ont pas connu d'évolution. Ils sont restés les mêmes et au nombre de quatre : (i) la fixité, mais ajustable du taux de change ; (ii) la convertibilité illimitée ; (iii) la libre transférabilité ; (iv) la centralisation de 50%⁸ des réserves de change dans un compte dit d'Opération ouvert dans les livres du Trésor français.

Depuis au moins 2017, la contestation de cette expérience de coopération monétaire s'est amplifiée et gagnée différentes opinions publiques qui peuvent

toutefois se regrouper, autour de deux positions extrêmes. Les «antis» ZF, pour qui, aucun développement des pays membres ne peut être envisagé, sans la dénonciation préalable des accords actuels. Les «pros» ZF, qui exhibent ses avantages en terme de stabilité monétaire, croissance économique, convertibilité et transférabilité pour soutenir son maintien. Si, on peut espérer que l'élargissement du débat participe à la reconstruction d'un imaginaire commun ou d'un sentiment d'appartenance à une même communauté de destin à travers la définition d'un contrat social autour de la monnaie, il reste à craindre qu'il conduise, à son enfermement susceptible d'annihiler les possibilités d'une réforme, pourtant indispensable, dont le succès conduirait, à une émancipation⁹ bénéficiant à tous les acteurs.

Le reste de cette note, dont l'objectif est de donner quelques pistes aux différents acteurs pour une réforme réussie de la ZF est organisé comme suit. D'abord, nous évoquons deux pièges à éviter. Ensuite, nous proposons, d'élargir la réforme à d'autres défis des pays africains. Enfin, nous suggérons comme conditions quelques étapes non exhaustives.

Eviter deux pièges

Des différentes opinions qui s'affrontent sur la ZF, l'on peut relever au moins deux pièges¹⁰ qui ressortent régulièrement des débats, et qu'il convient de présenter brièvement avant d'envisager toute réforme.

Le «*piège de la caricature*» qui consiste à dénaturer la réalité en posant mal les problèmes volontairement ou par ignorance. Plusieurs exemples peuvent être évoqués. Limitons-nous à deux. La première déformation de la réalité porte sur le compte d'Opération. Si, l'importance de disposer des réserves ne peut être contestée, c'est sa localisation au Trésor français, et son taux de 50%, considéré anormalement élevé, qui divisent. L'idée véhiculée¹¹ est qu'une dénonciation des accords de coopération monétaire permettrait de recouvrer ses réserves et de les affecter au financement de la croissance économique. Pourtant, les réserves de changes,

officiellement déclarées par les agents économiques à la Banque Centrale constituent une des contreparties de la création monétaire dont l'équivalent se trouve normalement dans la masse monétaire. La deuxième déformation de la réalité est que le rattachement à l'Euro rend le Franc CFA surévalué, ce qui obère la compétitivité à l'exportation. La littérature économique distingue la compétitivité «prix» de celle «hors prix». La première peut, théoriquement se corriger par un ajustement monétaire¹² ou une réduction des coûts de production. La seconde, celle dont souffre, de nombreux pays africains est liée à des facteurs structurels tels que les barrières non tarifaires liées aux normes exigées à l'entrée des marchés des pays exportateurs, et à une mauvaise qualité des produits due à un faible niveau du capital humain et à l'état généralement désuet des équipements. De plus, les pays africains sont *prix-takers* (preneurs de prix) sur les différents marchés internationaux, et leur structure commerciale, depuis la période coloniale, ne s'est pas transformée ou du moins pas assez.

Le «*piège historique*» qui consiste à justifier la pertinence d'une réforme uniquement en opposant les arguments fondés sur l'idée de la «décolonisation monétaire». C'est vrai, et, on ne peut pas, occulter la réalité historique du contexte ayant donné naissance à la ZF, mais doit-on engager la vie de près de 172 millions d'individus, sous le seul prétexte de vouloir réparer l'histoire ? Ou inversement, doit-on maintenir un statu quo, au seul motif que les bénéficiaires du système actuel ont peur de tout perdre ? Le caractère figé de ses positions laisse la porte ouverte à de nombreux risques et dérapages, y compris celui du populisme avec pour conséquence un anéantissement des opportunités de croissance et un approfondissement de la pauvreté. C'est pourquoi une réforme globale apparaît désormais comme une perspective souhaitable.

Elargir la réforme

La réforme de la ZF doit être globale. C'est d'ailleurs la position du Président Ghanéen Nana Akufo-Addo, selon qui, un développement soutenable ne peut être envisagé qu'à l'échelle sous régionale ou continentale pour espérer bénéficier des économies d'échelle et exploiter les opportunités qu'offriront les marchés élargis. Elle devrait intégrer les préoccupations de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine qui envisage de renforcer l'intégration africaine sous un triple plan (politique, commercial et monétaire), et adresser sans être exhaustif les défis suivants : (i) la

gouvernance ; (ii) la transformation structurelle et (iii) la formation du capital humain.

Premièrement, les recherches consacrées à l'explication des écarts de développement entre les pays mettent l'accent sur l'importance de la qualité des institutions et la gouvernance. Sur ce point, le tableau 1 reproduit quelques indicateurs de qualité institutionnelle. Il montre sur une échelle allant de -2,5 (mauvaise qualité) à +2,5 (bonne qualité), en se limitant aux seuls pays de la ZF, qu'ils sont caractérisés par de faibles performances.

Tableau 1: Evolution comparée des indicateurs de qualité des institutions en Zone Franc

	CEMAC		Comores		UEMOA	
	1996	2017	1996	2017	1996	2017
Contrôle de la corruption	1,17	-1,14	-1,05	-1,15	-0,79	-0,8
Stabilité politique	-0,8	-0,81	-0,58	-0,38	-0,69	-0,51
Etat de droit	-1,2	-1,24	-1,16	-1,55	-0,55	-0,69
Qualité de la réglementation	1,02	-1,04	-1,72	-1,77	-0,85	-0,96
Efficacité des services publics	0,98	-1,15	0,37	-0,74	-0,15	-0,64
Libertés d'expression citoyennes	1,02	-1,28	-0,85	-1,06	-0,59	-0,73

Source : Auteur, à partir des données de *World Governance Indicators* (2018).

Deuxièmement, les économies africaines sont généralement de petites tailles, peu diversifiées, principalement en raison du poids des matières premières dans le total des échanges. Cette situation les rend très vulnérables aux chocs des cours mondiaux. Relever ce défi nécessite une accélération de la transformation structurelle, qui exige la construction des infrastructures lourdes, et le développement des chaînes de valeur intégrées à l'échelle continentale afin de réduire la balkanisation industrielle. Par exemple, les infrastructures de télécommunication permettent de bénéficier des effets de rattrapage technologique, de réduire les coûts de transactions et de favoriser l'émergence et/ou le développement du secteur privé.

Troisièmement, depuis les travaux de Becker (1964)¹³, revisités et enrichis par Lucas (1988)¹⁴, dans le cadre des nouvelles théories de la croissance endogène, le capital humain apparaît comme une composante essentielle de la productivité, et à condition de ne pas subir la fuite des cerveaux. S'appuyant sur la jeunesse de sa population, les priorités en matière de formation du capital humain de l'Afrique, doivent être clairement explicitées ainsi que la structuration du système éducatif, aussi bien sur les plans quantitatif que qualitatif. De plus, son attractivité devrait s'appuyer non seulement sur la

qualité de la formation offerte, mais aussi et surtout sur son adéquation avec les besoins du marché du travail.

Identifier les étapes de la réforme

La réussite de la réforme de la ZF est conditionnée par : (i) la nécessité d'un consensus sur son opportunité et son objectif ; (ii) la définition d'un calendrier ; (iii) les points sur lesquels devrait porter la réforme.

Le premier point d'achoppement possible serait la difficulté à réunir le consensus nécessaire pour s'engager dans la voie de la réforme. Sur ce point, la position officielle de la France est claire, constante et connue : l'initiative doit venir collectivement des pays africains. La France se dit, par ailleurs, ouverte à l'examen de toutes les propositions même les plus audacieuses. C'est du côté de l'Afrique que ce consensus serait difficile à réaliser. En effet, les positions officielles des Chefs d'Etats, sont différentes et se partagent entre soutien, dénonciation conjoncturelle et silence. Dans un tel contexte, l'objectif de la réforme ferait difficilement l'unanimité, si l'on considère que les intérêts des uns et des autres ne sont pas les mêmes. L'Europe pourrait être utile pour aider à parvenir à ce consensus comme ce fut le cas avec la France lors de la dévaluation de 1994.

Le deuxième point est celui du calendrier. A quelle échéance la réforme interviendra-t-elle ? A court, moyen ou long terme ? Les différentes conjonctures nationales caractérisées par des chocs sécuritaires, des prix des matières premières, peuvent en retarder l'opportunité ou réduire les conditions de sa réussite. La réforme devrait intervenir ni trop tôt, pour être efficace, ni trop tard pour éviter d'accumuler des obstacles nouveaux dans un monde qui va vite.

Le troisième obstacle porte sur les points de la réforme. Faut-il s'attaquer aux symboles tels que le nom de la monnaie, le lieu de fabrication, la localisation des réserves, etc. ? Faut-il envisager le retrait définitif de la France dans les instances de gouvernance ? Doit-on ouvrir un partenariat avec la Banque Centrale Européenne, encore faudra-t-il que tous les pays européens y trouvent un intérêt, alors qu'ils sont divisés sur de nombreuses questions comme l'immigration ? Quel régime de change (flexibilité ou panier de monnaies) adopté qui soit compatible avec les objectifs de développement et tenant compte de la géographie commerciale avec

l'entrée en scène de la Chine, l'Inde, la Turquie, etc. ? Ne serait-il pas opportun d'accélérer le projet des monnaies régionales dans la perspective de l'adoption d'une monnaie unique africaine à l'horizon 2063 ? Quelle pourrait être la structure de financement optimale permettant de garantir une meilleure allocation de ressource ?

En conclusion, la réforme de la ZF doit faire partie d'un programme, dont l'objectif final serait d'aider les pays membres, et plus généralement africains à redéfinir les règles leur permettant de soutenir des taux croissance économique élevés dans un contexte international extrêmement contraint, qui ne leur est pas toujours favorable.

***Désiré Avom**, Professeur, Centre d'Etudes et de Recherche en Management et Economie (CERME), FSEG, Université de Dschang (Cameroun)

Références:

- 1 La BEAC (Banque des Etats de l'Afrique centrale), comprenant six pays : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, RCA, et Tchad, la BCEAO (Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest) regroupant 8 pays : Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo et la Banque Centrale des Comores.
- 2 La Zone monétaire escudo, créée en 1926, regroupait l'Espagne et le Portugal et toutes ses colonies.
- 3 La zone sterling, créée en 1931, comprenait la grande Bretagne et toutes ses colonies.
- 4 P. et S. Guillaumont, *Zone franc et Développement africain*, Economica, 1984.
- 5 P. et S. Guillaumont, «Zone franc en perspective», *Revue d'Economie de Développement*, n°2, Vol. 25, 2017.
- 6 Selon cet article, les pays membres de l'Union Européenne conservaient la liberté de conclure des accords si ceux-ci ne portaient pas préjudice aux compétences 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.
- 7 D. Avom et I. Noumba, «La résilience de la Zone franc à l'épreuve des critiques récurrentes», *Revue interventions économiques*, n°61, 2019.
- 8 Il convient de signaler que ce pourcentage a évolué passant de 100% à la création de la zone, puis 65%, avant de se stabiliser à 50%.
- 9 D. Strauss-Khan, «Zone Franc, pour une émancipation au bénéfice de tous», <https://fr.sideshare.net>, 2018.

10 G. Drufrénot, «les conditions de réussite des réformes monétaires en Afrique», Communication au Colloque International, «Franc Cfa en débat», FSEG, Université de Dschang, 3 et 4 avril, 2019.

11 Lors du référendum britannique qui a conduit au Brexit, un argument mensonger véhiculé lors de la campagne, qui malheureusement a séduit les électeurs était que, les fonds que la Grande Bretagne versés à l'Union Européenne reviendrai au pays et seraient affecté au financement de l'économie.

12 Aujourd'hui, du fait de l'incertitude quant à ses effets, de moins en moins de pays y ont recourt pour corriger les mésalignements du taux de change.

13 Becker G. S. (1964), Human Capital, Colombia University press for the National Bureau of Economic Research, New York.

14 Lucas R. (1988), «On the mechanism of economic development», Journal of Monetary economics, Vol.22, pp.2-42.